



Raport końcowy

z badania ewaluacyjnego pt.

**„Ewaluacja ex-post działań współfinansowanych
z Programu Współpracy Transgranicznej Polska
– Białoruś – Ukraina 2007-2013”**

WYG PSDB Sp. z o.o.

ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. 7
02-366 Warszawa

Tel: + 48 22 492 71 04

Fax: + 48 22 492 71 39

www.wygpsdb.pl



creative minds safe hands

Spis treści

1.	Streszczenie	4
2.	Wprowadzenie.....	9
2.1.	Przedmiot i cele badania	9
2.1.1.	Zakres Programu	9
2.2.	Pytania badawcze	12
3.	Wyniki badania	14
3.1.	Analiza efektywności Programu.....	14
3.1.1.	Lokalizacja i rodzaje realizowanych projektów.....	14
3.1.2.	Beneficjenci projektów	20
3.1.3.	Rezultaty projektów a zakładane cele Programu	23
3.1.4.	Realizowane projekty wobec potrzeb lokalnych i wyzwań stojących przed obszarem transgranicznym	36
3.1.5.	Ograniczenia i stymulanty współpracy transgranicznej	44
3.1.6.	System wyboru i realizacji projektów.....	47
3.1.7.	Ocena systemu wyboru wniosków, w tym jego skuteczności	52
3.1.8.	Realizacja projektów	55
3.1.9.	Ocena działań informacyjno-promocyjnych.....	59
3.2.	Analiza użyteczności Programu.....	68
3.2.1.	Ocena zmian w obszarze wsparcia i wpływu projektów na życie lokalnych społeczności/grup docelowych	68
3.2.2.	Ocena wpływu Programu na relacje polsko-białorusko-ukraińskie	75
3.2.3.	Ocena występowania efektów synergii z innymi działaniami beneficjentów	78
3.2.4.	Ocena wartości dodanej Programu w aspekcie społeczno-kulturalnym i realizacji polityk horyzontalnych	80
3.2.5.	Wpływ projektów na uformowanie postaw i aliansów względem współpracy transgranicznej .	85
3.2.6.	Największe sukcesy i porażki Programu	92
3.3.	Analiza trwałości Programu	101
3.3.1.	Ocena trwałości partnerstw projektowych.....	101
3.3.2.	Ocena trwałości osiągniętych rezultatów	111
4.	Wnioski z badania i rekomendacje	122

4.1.	Tabela rekomendacji	128
5.	Spis rysunków	135
6.	Spis tabel	136
7.	Spis map	137
8.	Aneksy	138
8.1.	Aneks 1 – Raporty ze studiów przypadku projektów	138
8.2.	Aneks 2 – Raporty ze studiów przypadku gmin	138
8.3.	Aneks 3 – Narzędzia badawcze	139
8.3.1.	Scenariusz wywiadu z pracownikami merytorycznymi zaangażowanymi we wdrażanie Programu 139	
8.3.2.	Scenariusz wywiadu z przedstawicielami Polski, Białorusi i Ukrainy zasiadającymi we Wspólnym Komitecie Monitorującym (WKM).....	140
8.3.3.	Scenariusz wywiadu z partnerem wiodącym (w ramach studium przypadku)	141
8.3.4.	Scenariusz wywiadu telefonicznego z partnerem projektu (w ramach studium przypadku)....	143
8.3.5.	Scenariusz wywiadu z przedstawicielem urzędu miasta/gminy w ramach studium przypadku gminy	144
8.3.6.	Scenariusz wywiadu z radnym w radzie miasta/gminy	145
8.3.7.	Scenariusz wywiadu z przedstawicielem organizacji społeczeństwa obywatelskiego	146
8.3.8.	Scenariusz wywiadu z przedstawicielem projektu zrealizowanego w ramach PWT PBU 2007- 2013 w gminie objętej studium przypadku	146
8.3.9.	Scenariusz wywiadu z przedstawicielem projektu realizowanego na terenie gminy objętej studium przypadku finansowanym z innych środków niż PWT PBU 2007-2013	147
8.3.10.	Scenariusz wywiadu z osobami ze środowiska kultury lub edukacji na poziomie lokalnym	148
8.3.11.	Ankieta CAWI/CATI z partnerami	148

1. STRESZCZENIE

Niniejsze badanie ewaluacyjne dotyczy Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007–2013 (Program) realizowanego w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP). Program ten stanowi kontynuację i pogłębienie współpracy między trzema sąsiadującymi ze sobą krajami, a jego celem było wspieranie transgranicznych procesów rozwojowych. Celem badania była ocena osiągnięć Programu, w tym stopnia realizacji jego celu głównego i celów szczegółowych, które są realizowane w ramach priorytetów i podporządkowanych im działań oraz wpływu realizacji Programu na obszary wsparcia oraz życie gospodarcze i społeczne jego mieszkańców.

Raport końcowy składa się z 4 części, których zadaniem jest dostarczenie wiedzy na temat skuteczności i racjonalności pomocy udzielonej w ramach Programu. Po streszczeniu głównych wniosków (rozdział 1) z raportu przedstawiono założenia badania oraz – w skrócie – zastosowaną metodologię (rozdział 2). Rozdział trzeci raportu zawiera analizę efektywności, użyteczności i trwałości rezultatów Programu z odniesieniami do pytań badawczych. W części czwartej zawarto wnioski z badania oraz rekomendacje. Kolejne części raportu to aneksy, w których zgromadzono raporty ze studiów przypadku oraz narzędzia badawcze zastosowane w badaniu ewaluacyjnym.

Wnioski z badania są pozytywne, chociaż w większości wymagają potwierdzenia w dłuższym okresie. Analiza produktów i rezultatów Programu pozwala stwierdzić, że następuje pogłębienie i utrwalenie współpracy transgranicznej, a realizowane projekty przyczyniają się do rozwiązywania wspólnie identyfikowanych problemów partnerów.

Zrealizowane projekty dotyczą wszystkich podstawowych dziedzin gospodarki i reprezentują wszystkie wskazane w Programie branże jako reprezentujące obszary wymagające wsparcia: małe i średnie przedsiębiorstwa, turystykę, infrastrukturę drogową, wodną i kanalizacyjną, ochronę środowiska i zarządzanie sytuacjami kryzysowymi, infrastrukturę graniczną, system zdrowia, sferę społeczno-kulturalną. Projekty, które zgodnie z założeniem miały charakter niekomercyjny, były realizowane w ramach trzech priorytetów i podporządkowanych im działań na całym obszarze wspieranym przez Program.

Beneficjentami Programu byli reprezentanci wszystkich kategorii wymienionych w katalogu beneficjentów w Programie. Najwięcej beneficjentów to jednostki samorządu terytorialnego (38,78%), organizacje pozarządowe (16,84%), organy administracji rządowej (11,73%), jednostki oświatowe (7,65%) i szpitale (7,14%). Z efektów Programu korzystają wszystkie grupy docelowe, do których projekty były skierowane. Projekty ukierunkowane były przeważnie na oddziaływanie na jak największą populację, a ponieważ w prawie każdym przypadku zrealizowano założenia, projekty można uznać za efektywne.

Program osiągnął zakładane efekty w odniesieniu do liczby i wartości wspartych projektów. Wskaźniki produktu przyjęte w Programie są wyznaczone liczbą projektów w poszczególnych działaniach. Osiągnięto też efekty wyrażone zakładanymi wskaźnikami rezultatu.

Czynnikiem utrudniającym ocenę, w jakim zakresie Program osiągnął zakładane cele, jest brak wartości bazowych i docelowych dla wskazanych rezultatów. Na podstawie diagnoz przedstawionych we wnioskach beneficjentów można stwierdzić, że potrzeby zarówno w sferze infrastrukturalnej, jak i w zakresie kompetencji miękkich, znacznie przekraczają wartość wsparcia, które mogło być realizowane w ramach Programu. Warto

zwrócić uwagę na fakt, że znaczna część nakładów poniesionych w ramach Programu będzie miała skutki długofalowe, wynikające z efektów mnożnikowych uruchomionych przez dokonane inwestycje czy wsparcie przedsiębiorstw. Do rzadkości należały projekty, w których możliwe były wyższe efekty rzeczowe, natomiast udawało się uzyskiwać wyższe od zakładanych efekty w odniesieniu do liczby uczestników transgranicznych wydarzeń, spotkań, warsztatów, przeszkolonych osób. W tym kontekście analiza oszczędności uzyskanych w projektach przy rzadko przekraczanych zakładanych wartościach wskaźników rzeczowych w projektach wskazuje, że środki były programowane i wykorzystywane efektywnie. Większość projektów zrealizowała zakładane cele i dlatego można je uznać za skuteczne. W niektórych przypadkach nie w pełni udało się osiągnąć pewne rezultaty (np. niezrealizowanie do końca robót budowlanych, niezakupienie części sprzętu).

Na podstawie danych ze sprawozdań przyczyny niepełnego zrealizowania zakładanych rezultatów można podzielić na trzy kategorie: polityczne, proceduralne i inne. Do przyczyny o charakterze politycznym należała zmiana sytuacji na Ukrainie, która doprowadziła do kryzysu ekonomicznego, wysokiej inflacji, zmiany kursu hrywny, a nawet bankructwa banku. Do przyczyn o charakterze proceduralnym należał obowiązek stosowania PRAG, szczególnie obowiązek prowadzenia postępowań przetargowych, które z np. braku ofert musiały być powtarzane, powodując opóźnienia, a czasem w ogóle uniemożliwiając osiągnięcie zaplanowanego rezultatu. Inne przyczyny o charakterze proceduralnym odnosiły się do raportowania lub wprowadzania zmian w projektach – długi czas akceptowania lub nanoszenia poprawek prowadził do opóźnień wypłaty kolejnych transz środków, co spowalniało proces realizacji kolejnego etapu projektu. Podobnie długotrwała była procedura wprowadzania w projektach zmian wymagających podpisania addendum, które musiały zostać zaakceptowane przez Wspólnego Komitetu Monitorującego. Do innych przyczyn należały specyficzne przepisy krajowe, które przekładały się na wydłużenie procedur finansowych. W przypadku Ukrainy było to tzw. karnaczejstwo, z kolei na Białorusi nastąpiła inflacja, która pośrednio wpłynęła na spowolnienie procesu przepływu środków. W ankietach internetowych i telefonicznych podawano także: brak zaangażowania w projekt po stronie partnera, błędy w zaplanowaniu projektu na etapie przygotowania, problemy w kontaktach czy brak czasu.

Problemy, które diagnozowali wnioskodawcy, miały charakter strukturalny i bez wsparcia Programu nie byłoby możliwe ich rozwiązanie. Projekty realizowane w ramach Programu przyniosły korzyści wszystkim rodzajom społeczności lokalnej, beneficjentom Programu i grupom docelowym. Na podstawie dokumentacji programowej można też stwierdzić spójność między zdiagnozowanymi potrzebami regionu transgranicznego, a wyznaczonymi celami. W Programie nie zabrakło żadnego rodzaju projektów oraz wszystkie rodzaje projektów objęte Programem zostały zrealizowane. Zaprojektowaną interwencję określono jako trafną, o dużej użyteczności osiągniętych rezultatów. Pewne wątpliwości budzą jedynie kwestie niwelowania różnic w zakresie gospodarki i poziomu życia, których rezultaty będzie przypuszczalnie można zaobserwować w dłuższej perspektywie czasowej.

Realizacja Programu dodatnio wpłynęła na wzmocnienie procesów rozwojowych regionów przygranicznych. Pomimo wcześniejszych programów unijnych i funduszy zarządzanych przez euroregiony, poziom integracji obszaru objętego Programem wymaga dalszych działań, do czego przyczynił się niniejszy Program. Oprócz zauważalnych zmian z zakresu infrastruktury, bezpieczeństwa, zdrowia czy dostępności obszaru, ważne okazały się działania o „miękkim” charakterze, które sprawiły, że zwiększyła się integracja społeczno-kulturalna lokalnych wspólnot, nastąpił wzrost aktywności lokalnych społeczności i organizacji pozarządowych, a także zwiększenie lub intensyfikacja współpracy transgranicznej. Nawiązaniu i wzmocnieniu współpracy służyły wszystkie projekty realizowane w ramach Programu, szczególnie w ramach priorytetu 3. Zaobserwowane zmiany pozwalają stwierdzić, że Program ma pozytywny wpływ na życie lokalnych społeczności i grup docelowych. Wszyscy beneficjenci i grupy docelowe, przewidziane w Programie, otrzymały zakładane wsparcie.

Trudniej ocenić, w jakim stopniu zrealizowane projekty uruchomiły zauważalne mechanizmy/trendy na obszarze wsparcia. Wydaje się, że można mówić o znaczącej poprawie współpracy i kontaktów transgranicznych, tak na poziomie regionalnym, jak i lokalnym. Współpraca ta dotyczy głównie beneficjentów, ale także społeczności lokalnej. Trendy te mogą mieć charakter trwały. Niejednoznaczna pozostaje odpowiedź na to, czy trendy te wymagają dalszego wsparcia przez interwencje EU – na pewno jednak kolejne programy unijne, w tym realizowany w perspektywie 2014-2020 Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina, były przez respondentów badania wyczekiwanie.

Wspólne inicjatywy transgraniczne w znaczącym stopniu przyczyniły się do budowy i wzmocnienia dobrych stosunków między mieszkańcami obszarów przygranicznych. Program okazał się też przydatny w rozwiązywaniu wspólnych wyzwań w dziedzinie gospodarki, infrastruktury, ochrony środowiska, transportu czy wymiany kulturalnej.

Realizacja projektów pomogła w budowie trwałych kontaktów i podstawy do dalszej współpracy transgranicznej. Można stwierdzić, że zrealizowane projekty w ramach Programu sprzyjają wzmocnianiu współpracy lokalnych społeczności i pobudzają współpracę między krajami zaangażowanymi w Program.

Widoczną wartością dodaną Programu był wymiar społeczno-kulturalny uzyskany przy okazji realizacji projektów. Realizacja projektów przyczyniła się do rozpowszechnienia wśród mieszkańców wiedzy na temat sytuacji historycznej, społecznej i gospodarczej obszarów transgranicznych oraz poznaniu sąsiedniego języka.

Zrealizowane projekty wpisywały się w realizację polityk horyzontalnych UE promujących zrównoważony rozwój, równość szans, partnerstwo i rozwój lokalny. Analiza dokumentacji projektów prowadzi do wniosku, że rubryki poświęcone tym zagadnieniom mogły być wypełniane w sposób świadczący o nierozumieniu tych zagadnień lub traktowaniu ich w instrumentalny sposób. Jednak analiza sprawozdań pod kątem działań realizowanych w ramach projektów pozwala na stwierdzenie faktu, że zasady te w praktyce były realizowane w sposób racjonalny.

Chociaż w większości organizacje realizujące projekty szukają sojuszy tymczasowych, służących realizacji konkretnych celów, dotychczas zrealizowane projekty przyczyniły się do wytworzenia dość trwałych aliansów. Zgodnie z analizą macierzową, opartą na odległości od granicy i zamożności organizacji, dominują sojusze typu piękne siostry (alians, którego strony widzą wspólne korzyści ze współpracy) i siostry przyrodnie (alians, którego strony uważają, że granica państwa ma istotne negatywne znaczenie dla współpracy). W analizie opartej na wynikach ankiety internetowej i telefonicznej zidentyfikowano głównie sojusze typu tłuste banany, brzydkie kaczątko i piękne siostry oraz typu trzęsące się parasole. Ponieważ analiza zamożności jest obciążona błędem, należy przyjąć, że najbardziej typowe sojusze to piękne siostry, siostry przyrodnie oraz trzęsące się parasole (do współpracy potrzebna jest trzecia strona stymulująca współdziałanie).

Można też stwierdzić, że w porównaniu z wcześniejszymi programami (INTERREG IIIA – Tacis CBC, Phare CBC) rośnie zainteresowanie programami unijnymi dotyczącymi współpracy transgranicznej, zwiększa się liczba uczestników i liczba zawiązywanych partnerstw. Wydaje się, że potrzeba czasu i następnych programów, żeby można było precyzyjnie ocenić, jak trwałe są to partnerstwa, czemu służą, jakie wynikają z nich korzyści dla regionów.

Ważnym czynnikiem stymulującym współpracę był kapitał ludzki – to ludzie realizujący projekt, głównie beneficjenci, okazali się w kontekście niniejszego Programu, najważniejszym czynnikiem stymulującym współpracę. Do innych stymulujących czynników można zaliczyć: władze samorządowe, które często pomagały w rozwiązywaniu problemów oraz ważną rolę Wspólnego Sekretariatu Technicznego, który był pomocny w rozwiązywaniu problemów. Zidentyfikowanym, choć nieoczywistym stymulantem była presja czasu i

okoliczności związana z koniecznością zrealizowania i rozliczenia projektu, czyli chęć pełnego zrealizowania projektu. Natomiast do barier beneficjenci zaliczali istnienie granic, brak doświadczenia w realizacji projektów partnerów ukraińskich i białoruskich, szczególnie w zakresie rozliczania projektów pod względem finansowym i sprawozdawczości, niektóre czynniki o charakterze administracyjnym, zwłaszcza długie procedury finansowe na Ukrainie i Białorusi wynikające z obowiązujących tam przepisów. Wreszcie były nimi niektóre czynniki związane z samą realizacją Programu - najczęściej wymieniany przez beneficjentów obowiązek stosowania PRAG, szczególnie obowiązek stosowania postępowań przetargowych, opóźnienia w wypłacie środków związane z długim czasem akceptowania i ewentualnego poprawiania raportów, a także uciążliwy proces wprowadzania zmian w projektach, co można podsumować jako nadmiar formalności związanych z realizacją projektu.

Czynniki o charakterze społeczno-gospodarczym i administracyjnym bez wątpienia miały wpływ na przebieg realizacji projektów. Szczególne trudności wywołały zmiany w sytuacji politycznej na Ukrainie i związane z nią inflacja i zmiana kursu hrywny, choć także inflacja na Białorusi. Trudności te przełożyły się w niektórych projektach na niepełne osiągnięcie zakładanych rezultatów. Z tego powodu w kolejnych edycjach Programu warto wprowadzić (bazując na doświadczeniach z okresu 2007-2013) procedury identyfikacji i weryfikacji potencjalnych zagrożeń przy realizacji projektu oraz wypracować sposoby przeciwdziałania im lub ich ograniczania, zmniejszając tym samym ryzyka projektowe.

Zastosowany w Programie system naboru projektów spełnił swoją rolę, gdyż umożliwił wybór projektów i podpisanie umów w wyznaczonym terminie (do końca 2013), a wybrane projekty w większości osiągnęły swoje cele i przyczyniły się do osiągnięcia celów na poziomie Programu. Procedura naboru pozostała jednak w pamięci wszystkich jej uczestników jako długotrwała. Należy dążyć do jej skrócenia poprzez np. eliminację funkcji Komisji Oceny Projektów. Należy także odpowiednio wcześniej dokonać wyboru ekspertów oceniających wnioski, tak aby ich brak nie opóźniał oceny. Realizacja projektów w ramach PWT PBU 2007-2013 odbywała się od podpisania umowy do akceptacji raportu końcowego. Okres realizacji projektów w ramach Programu trwał do 3 lat i był krótszy niż proces wyboru projektów. Beneficjenci uznawali procedury związane z ubieganiem się o środki z Programu raczej za przyjazne, choć dość skomplikowane, jednak nie na tyle, aby zniechęcały do składania wniosku. Skarżyli się natomiast na rozbudowywaną biurokrację projektową, trudne zasady raportowania, uciążliwy proces wprowadzania zmian oraz zbyt sztywne przepisy narzucane przez Program, chociaż chwalili elastyczne nastawienie zarówno Wspólny Sekretariat Techniczny (WST) jak i Wspólna Instytucja Zarządzająca (WIZ) oraz Wspólny Komitet Monitorujący (WKM), które to instytucje wykazały wiele dobrej woli, aby zmieniać zasady z korzyścią dla realizatorów projektów.

Rezultaty projektów można generalnie określić jako trwałe i długookresowe i można się spodziewać dalszego ich trwania również po zakończeniu realizacji projektów. Trwałością cechują się przede wszystkim tzw. rezultaty twarde projektów, polegających na inwestycjach w infrastrukturę. Jednak trwałością cechują się również tzw. projekty miękkie, polegające na inwestycjach w kapitał ludzki. Do trwałych rezultatów tego typu projektów można zaliczyć dalsze organizowanie spotkań, szkoleń, warsztatów, seminariów, spotkań roboczych skutkujące wzrostem wiedzy, doświadczenia i umiejętności uczestników.

Ważnym rezultatem projektów cechujących się wysoką trwałością, ale zarazem trudno mierzalnym jest kształtowanie określonych postaw wobec pozyskiwania środków na realizację przedsięwzięć oraz wobec Unii Europejskiej jako podmiotu będącego źródłem tych środków.

Działania promocyjno-informacyjne były prowadzone w odniesieniu do całego Programu oraz na poziomie każdego projektu. Głównym źródłem informacji o Programie była strona internetowa, ale wykorzystywano też inne kanały informacyjne. Sprawnie przeprowadzono informacje o naborach do Programu, o czym świadczy

olbrzymie zainteresowanie wnioskodawców. Zatem kampania o naborach wpłynęła na realizację celów Programu, gdyż umożliwiła przygotowanie i złożenie odpowiednich projektów. Każdy projekt realizował swoje kampanie promocyjne, chociaż beneficjenci podkreślali, że wzbudzenie zainteresowania mediów projektami nie było łatwe. Działania promocyjne nie tylko promowały PWT PBU 2007-2013, ale były też istotnym narzędziem stymulowania współpracy transgranicznej.

Program okazał się sukcesem. Na jego mocne strony złożyły się m.in.: udana realizacja projektów, które w większości osiągnęły swoje cele, udana współpraca transgraniczna, szeroka formuła Programu, który umożliwił zaistnienie projektów, pozwalających odpowiedzieć na aktualne potrzeby regionu; łączących miękkie i twarde działania, o różnych budżetach i skalach. Ponadto Program został sprawnie przeprowadzony i był elastyczny w zakresie wprowadzania zmian i reagowania na trudności beneficjentów, nawet jeśli wprowadzanie zmian trwało długo. Pozytywnie oceniano także zasadę finansowania projektów poprzez prefinansowanie i umożliwienie beneficjentom wykorzystywania powstałych oszczędności. Program spotkał się z ogromnym zainteresowaniem, co świadczy o jego sukcesie. Do słabych stron Programu natomiast należą: biurokracyzm i złożoność procedur raportowania i rozliczania projektów, zbyt długi czas na wybór projektów, wymóg stosowania PRAG, który nie był do końca zgodny z przepisami na Białorusi i Ukrainie, obarczenie ryzykiem kursowym beneficjentów, a także wymóg stosowania języka angielskiego w kontaktach formalnych.

2. WPROWADZENIE

2.1. Przedmiot i cele badania

Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013 (Program) realizowany w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP) jest kontynuacją i rozszerzeniem współpracy trzech państw w obszarach przygranicznych. Współpraca między administracją lokalną i regionalną, różnymi instytucjami, szkołami, organizacjami pozarządowymi i osobami w regionie objętym Programem wymaga usprawnienia w celu realizacji i pełnego wykorzystania potencjału społecznego i gospodarczego regionu. Program opiera się na dobrych praktykach wypracowanych podczas wdrażania Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA / Tacis CBC 2004–2006 i skupia się na wzroście konkurencyjności oraz poprawie jakości życia na obszarze objętym programem poprzez wspieranie przedsiębiorczości oraz rozwój głównej infrastruktury transportowej i środowiskowej. Kolejnym celem Programu jest zachęcanie do podejmowania lokalnych inicjatyw i wspieranie ich w różnych dziedzinach wśród osób i wspólnot.

Niniejsze badanie ewaluacyjne dotyczy Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007–2013 realizowanego w ramach EISP. Celem badania jest:

- **ocena osiągnięć Programu**, w tym stopnia realizacji jego celu głównego i celów szczegółowych, które są realizowane w ramach priorytetów i podporządkowanych im działań;
- **ocena wpływu** realizacji Programu na obszary wsparcia oraz życie-gospodarcze i społeczne jego mieszkańców.

Przeprowadzone badanie ewaluacyjne ma także udzielić odpowiedzi na temat **skuteczności i racjonalności** pomocy udzielonej w ramach Programu. Wyniki badania, wnioski i rekomendacje posłużą m.in. do **sporządzenia raportu końcowego** z realizacji Programu, który zostanie złożony do Komisji Europejskiej zgodnie z art. 32 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 951/2007.

Ponadto wyniki badania pozwolą również na **wskazanie zagadnień wymagających naprawy** oraz **zaprezentowanie dobrych rozwiązań**, które staną się wzorem do naśladowania w następnych edycjach Programu, szczególnie podczas przygotowywania wytycznych dotyczących projektów ubiegających się o wsparcie w latach 2014–2020, a także realizacji naborów wniosków o dofinansowanie w tej perspektywie finansowej.

Badanie objęło wszystkie projekty zrealizowane w ramach Programu, to jest 108 projektów dofinansowanych w ramach trzech otwartych naborów projektów (w tym 6 projektów parasolowych) i 9 projektów strategicznych dofinansowanych w ramach procedury *direct award*.

2.1.1. Zakres Programu

Program przygotowany przez grupę roboczą, złożoną z przedstawicieli władz centralnych i regionalnych Polski, Białorusi i Ukrainy, został poddany konsultacjom społecznym w trzech krajach, a płynące z nich wnioski uwzględniono w ostatecznej wersji dokumentu.

Głównym celem Programu było wspieranie transgranicznych procesów rozwojowych.

Głównemu celowi zostały przypisane następujące cele szczegółowe:

1. wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego w regionach po obu stronach wspólnej granicy,
2. wspólne działania wobec wspólnych wyzwań w takich dziedzinach, jak: środowisko, zdrowie publiczne oraz przeciwdziałanie i zwalczanie zorganizowanej przestępczości,
3. zapewnienie sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania granic,
4. wspieranie transgranicznych inicjatyw społeczności lokalnych,

Główny cel i cele szczegółowe miały zostać zrealizowane w ramach trzech priorytetów i podporządkowanym im działaniom:

- **Priorytet 1. Wzrost konkurencyjności obszaru przygranicznego**
 - Działanie 1.1. *Lepsze warunki dla przedsiębiorczości*
 - Działanie 1.2. *Rozwój turystyki*
 - Działanie 1.3. *Poprawa dostępności regionu*
- **Priorytet 2. Poprawa jakości życia**
 - Działanie 2.1. *Ochrona środowiska na obszarze przygranicznym*
 - Działanie 2.2. *Sprawne i bezpieczne granice*
- **Priorytet 3. Współpraca sieciowa oraz inicjatywy społeczności lokalnych**
 - Działanie 3.1. *Rozwój regionalnych i lokalnych możliwości współpracy transgranicznej*
 - Działanie 3.2. *Inicjatywy społeczności lokalnych*

Należy podkreślić, że wyznaczone priorytety i działania są ściśle powiązane z celami szczegółowymi Programu, które z kolei odpowiadają celom strategicznym określonym w Strategy Paper. Działania w ramach priorytetu 1 odpowiadają celowi 1 z dokumentu unijnego – wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego w regionach po obu stronach wspólnych granic. Działania w ramach priorytetu 2 są zgodne z celem 2 – wspólne działania wobec wspólnych wyzwań w dziedzinach takich, jak środowisko, zdrowie publiczne oraz przeciwdziałanie i zwalczanie zorganizowanej przestępczości. Poza tym działanie 2.2. jest zgodne z celem 3 – zapewnienie sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania granic. Działania w ramach priorytetu 3 odpowiadają celowi 4 – wspieranie transgranicznych inicjatyw społeczności lokalnych.

Przyporządkowanie priorytetów i działań do celów szczegółowych można zaprezentować w następujący sposób:

Rysunek 1. Schemat przyporządkowania priorytetów i działań celom szczegółowym Programu



Źródło: opracowanie własne.

W ramach Programu zrealizowano 117 projektów (w tym 6 projektów parasolowych).

Tabela 1. Liczba projektów w podziale na poszczególne priorytety i działania

Priorytet/Działanie	łączna liczba projektów	W tym parasolowych	W tym projekty strategiczne
Wzrost konkurencyjności obszaru przygranicznego	40	0	0
Działanie 1.1 Lepsze warunki dla przedsiębiorczości	9	0	0
Działanie 1.2. Rozwój turystyki	21	0	0
Działanie 1.3. Poprawa dostępności regionu	10	0	0
Poprawa jakości życia	26	0	0
Działanie 2.1. Ochrona środowiska na obszarze przygranicznym	16	0	0
Działanie 2.2. Sprawne i bezpieczne granice	10	0	9
Współpraca sieciowa oraz inicjatywy społeczności lokalnych	51	6	0
Działanie 3.1. Rozwój regionalnych i lokalnych możliwości współpracy transgranicznej	45	0	0
Działanie 3.2. Inicjatywy społeczności lokalnych	6	6	0

Źródło: opracowanie własne.

Program obejmował obszary transgraniczne w 3 krajach:

- w Polsce (obszar główny: podregiony suwalski, białostocki, łomżyński, ostrołęcko-siedlecki, bialski, chełmsko-zamojski, krośnieński, przemyski; obszar przyległy: podregiony puławski, lubelski, tarnobrzeski, rzeszowski),
- na Białorusi (obszar główny: obwody brzeski, grodzieński; obszar przyległy: obwody miński i homelski),
- na Ukrainie (obszar główny: obwody lwowski, wołyński, zakarpaci; obszar przyległy: obwody rówieński, tarnopolski, iwanofrankowski).

Całkowity budżet Programu wynosił 203,6 mln EUR, w tym 186,2 mln EUR pochodziło ze środków Unii Europejskiej. W sumie zawarto **117** umów grantowych (I nabór – 23 umowy; II nabór – 79 umów; III nabór – 6 umów; projekty strategiczne zrealizowane w ramach procedury *direct award* – 9 umów) na łączną kwotę przewyższającą **174 mln EUR**.

2.2. Pytania badawcze

Postawione w badaniu pytania miały na celu ocenę działań zrealizowanych w ramach Programu na podstawie trzech kryteriów:

- efektywności, w tym trafności,
- użyteczności,
- trwałości.

A. Do określenia efektywności Programu posłużyły następujące pytania badawcze:

1. Czy i w jakim zakresie Program osiągnął zakładane cele?
2. Jakie rezultaty w zakresie wspólnego rozwiązywania problemów w ramach współpracy polsko-białorusko-ukraińskiej przyniosła realizacja Programu? Czy podobne efekty można było osiągnąć bez interwencji Programu albo angażując mniejsze środki finansowe?
3. Jaki był rodzaj i miejsce realizacji wspólnych projektów (branża/sektor, poziom złożoności podejmowanej współpracy, odległość od granicy)?
4. Jakie grupy beneficjentów w największym stopniu skorzystały z rezultatów Programu?
5. Na ile Program/realizowane projekty odpowiadały potrzebom lokalnym/społecznościom lokalnym/grupom docelowym i wyzwaniom jakie stoją przed obszarem transgranicznym?
6. Jakie czynniki stymulowały/ograniczały współpracę pomiędzy podmiotami zlokalizowanymi po obu stronach granicy?
7. W jakim zakresie czynniki zewnętrzne, takie jak sytuacja społeczno-gospodarcza czy system administracyjny wpłynęły na kształt i osiągnięte rezultaty Programu?
8. Czy system wyboru projektów był skuteczny? Czy procedury aplikowania o dofinansowanie/procedury dotyczące realizacji projektów były „przyjazne” dla pozyskania dofinansowania/w odniesieniu do realizacji projektów? Jakie rozwiązania/rekomendacje dotyczące procedur aplikowania/wdrażania projektów proponuje się przyjąć dla przyszłego Programu?
9. Jakie były przyczyny niezrealizowania/niepełnego zrealizowania projektów zatwierdzonych przez Wspólny Komitet Monitorujący? Jak zapobiegać temu zjawisku na poziomie programowania i wdrażania nowego Programu?
10. W jakim stopniu zakres oferowanego wsparcia w ramach Programu był trafny względem celów Programu? Czy przy wykorzystaniu objętego Programem zakresu wsparcia (rodzajów i obszarów projektów) osiągnięcie celów Programu było możliwe (logika interwencji)? Jakiego rodzaju projektów

zabrakło w Programie i jakie rodzaje projektów objęte Programem nie zostały zrealizowane i jaki był wpływ braku tych projektów na osiągnięcie celów Programu? Jak trafność zaprojektowanej interwencji wpłynęła na użyteczność osiągniętych rezultatów?

11. Jakie są mocne i słabe strony realizowanych działań informacyjno-promocyjnych Programu? Jaki był ich wpływ na osiągnięcie celów Programu i na rezultaty Programu?

B. Do określenia użyteczności Programu posłużyły następujące pytania badawcze:

12. Jakie zmiany obserwujemy w obszarze wsparcia i jak zmieniło się życie lokalnych społeczności/grup docelowych w rezultacie realizacji Programu?
13. Jaki jest wpływ Programu na wzajemne relacje polsko-białorusko-ukraińskie? Czy projekty realizowane w ramach Programu sprzyjają wzmocnieniu współpracy lokalnych społeczności i pobudzają współpracę polsko-białorusko-ukraińską?
14. Czy realizacja Programu przyczyniła się do uruchomienia zauważalnych mechanizmów/trendów na obszarze wsparcia? Jeśli tak to jakich? Czy ewentualne trendy mają charakter stabilny? Czy wymagają dalszego stymulowania poprzez interwencję UE?
15. Jaka jest wartość dodana Programu w aspekcie społeczno-kulturalnym, w tym m.in.: stałe rozpowszechnianie wśród mieszkańców wiedzy o sytuacji historycznej, społecznej, gospodarczej obszaru wsparcia (udział w tym procesie mediów lokalnych), poznawanie języka sąsiedniego kraju, jako element sprzyjający współpracy i komunikacji w obszarze wsparcia?
16. Czy występuje synergia z innymi działaniami podejmowanymi przez beneficjentów?
17. W jakim stopniu Program przyczynił się do realizacji polityk horyzontalnych UE (zrównoważony rozwój, równość szans, partnerstwo i rozwój lokalny, innowacyjność i współpraca międzynarodowa, społeczeństwo informacyjne)?
18. Jakie są największe sukcesy i porażki Programu?
19. Jakie typy postaw i aliansów względem współpracy transgranicznej można zidentyfikować wśród współpracujących organizacji? Jak określona postawa oraz alians przekładają się na skuteczność, użyteczność oraz trwałość efektów projektów i Programu?

C. Do określenia stopnia trwałości Programu posłużyły następujące pytania badawcze

20. Jaka jest trwałość i jakość nawiązanej współpracy partnerskiej?
21. Czy partnerstwa projektowe zostały utworzone dla potrzeb Programu, czy istniały wcześniej?
22. Czy partnerzy aplikowali wcześniej o środki UE na wspólne działania (np. INTERREG IIIA - Tacis CBC, Phare CBC)?
23. Czy partnerzy planują kontynuować podjętą współpracę? Czy planują ponownie aplikować o środki z UE na wspólne działania? Czy planują współpracę bez udziału wsparcia z UE?
24. Czy efekty działań projektów/osiągnięte rezultaty są trwałe i długookresowe? Czy będą one odczuwalne także po zakończeniu realizacji projektów?
25. Jakie są konkluzje/najlepsze praktyki, które mogą być przeniesione na inne, analogiczne interwencje?

3. WYNIKI BADANIA

3.1. Analiza efektywności Programu

3.1.1. Lokalizacja i rodzaje realizowanych projektów

W tej części raportu znajdują się odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Jaki był rodzaj i miejsce realizacji wspólnych projektów (branża/sektor, poziom złożoności podejmowanej współpracy, odległość od granicy)?

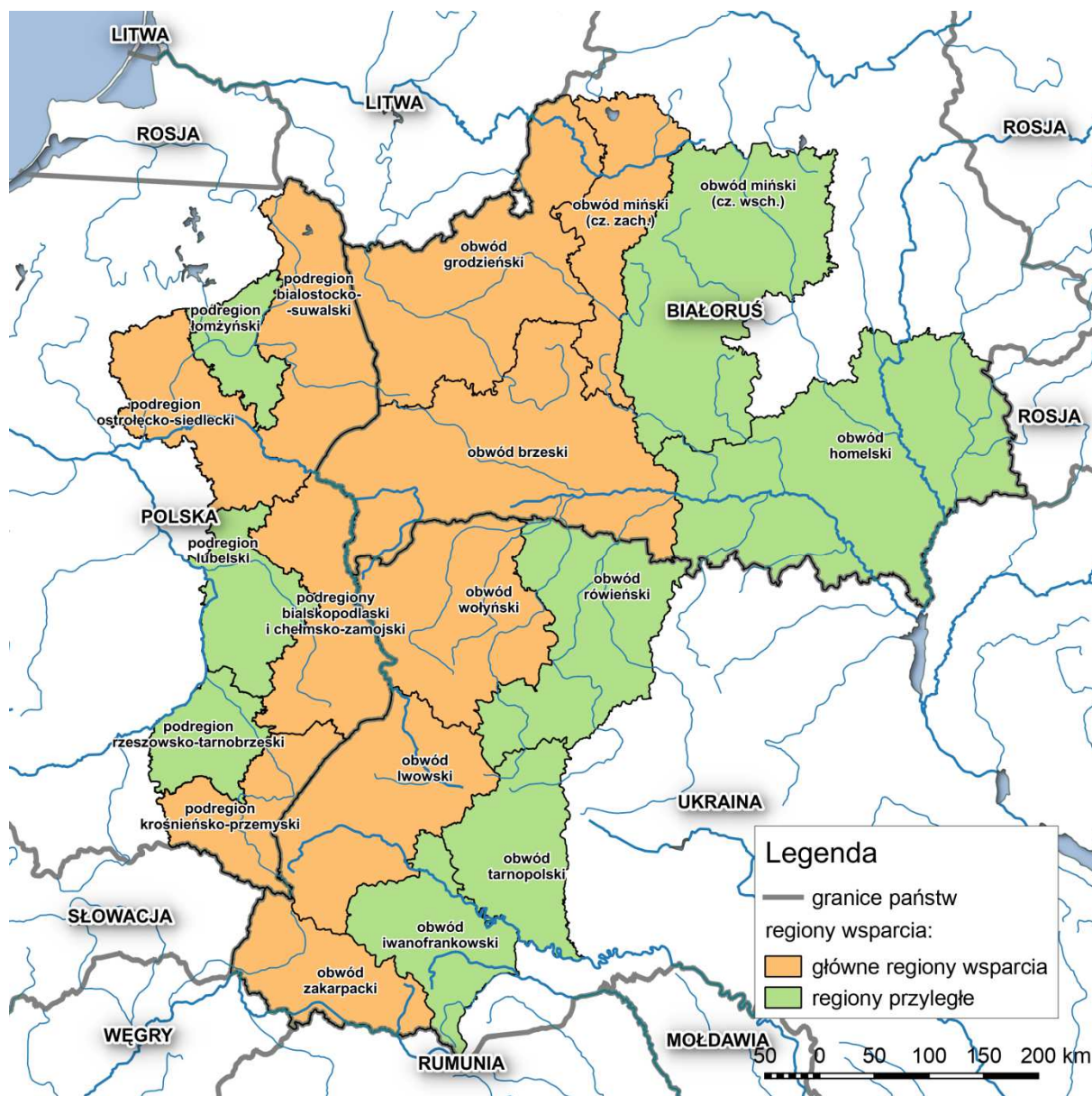
Program objął tereny leżące bezpośrednio lub pośrednio przy granicy polsko-białorusko-ukraińskiej o powierzchni 316,3 tys. km² z czego 75,3 tys. km² (w tym: 22,7 tys. km² w regionach przyległych) leży na terenie Polski, 38,5 tys. km² (w tym: 68,9 tys. km² w regionach przyległych) na terenie Białorusi i 102,5 tys. km² (w tym: 47,8 tys. km² w regionach przyległych) na terenie Ukrainy.

Obszar ten składał się z następujących jednostek administracyjnych:

- Polska – **podregiony główne**: krośnieńsko-przemyski (w województwie podkarpackim), białostocko-suwański (w województwie podlaskim), białkopodlaski i chełmsko-zamojski (w województwie lubelskim), podregion ostrołęcko-siedlecki (w województwie mazowieckim) oraz **regiony przyległe**: podregion rzeszowsko-tarnobrzeski (woj. podkarpackie), łomżyński (w województwie podlaskim) i lubelski (woj. lubelskie);
- Białoruś – **regiony główne**: obwód grodzieński, obwód brzeski, siedem zachodnich rejonów obwodu mińskiego: Miadzioł, Wilejka, Mołodeczno, Wołożyn, Stołpce, Nieśwież, Kleck oraz **regiony przyległe**: Mińsk (miasto) i wschodnia część obwodu mińskiego (15 rejonów), obwód homelski;
- Ukraina – **regiony główne**: obwód lwowski, wołyński, zakarpacki oraz **regiony przyległe**: obwód tarnopolski, rówieński, iwano-frankowski.

Spośród 117 projektów w **partnerstwie polsko-ukraińskim zrealizowano 74 projekty**, w **partnerstwie polsko-białoruskim – 29**, natomiast **partnerstw trójstronnych zawarto 14**, co świadczy o tym, że wraz ze złożonością projektów spadała liczba podmiotów zainteresowanych ich realizacją. Jeśli chodzi o teren Polski, 37 liderów projektów pochodziło z województwa lubelskiego, z podkarpackiego – 25, podlaskiego – 22, mazowieckiego – 5. Na terenie Białorusi liderzy 4 projektów pochodzili z obwodu brzeskiego, 2 z grodzieńskiego i 2 z mińskiego. W przypadku Ukrainy liderzy projektów pochodzili z obwodu lwowskiego – 7 projektów, wołyńskiego – 5 projektów, iwanofrankowskiego – 2 projekty, rówieńskiego – 2 projekty, zakarpackiego – 1 projekt i z kijowskiego – 3 projekty.

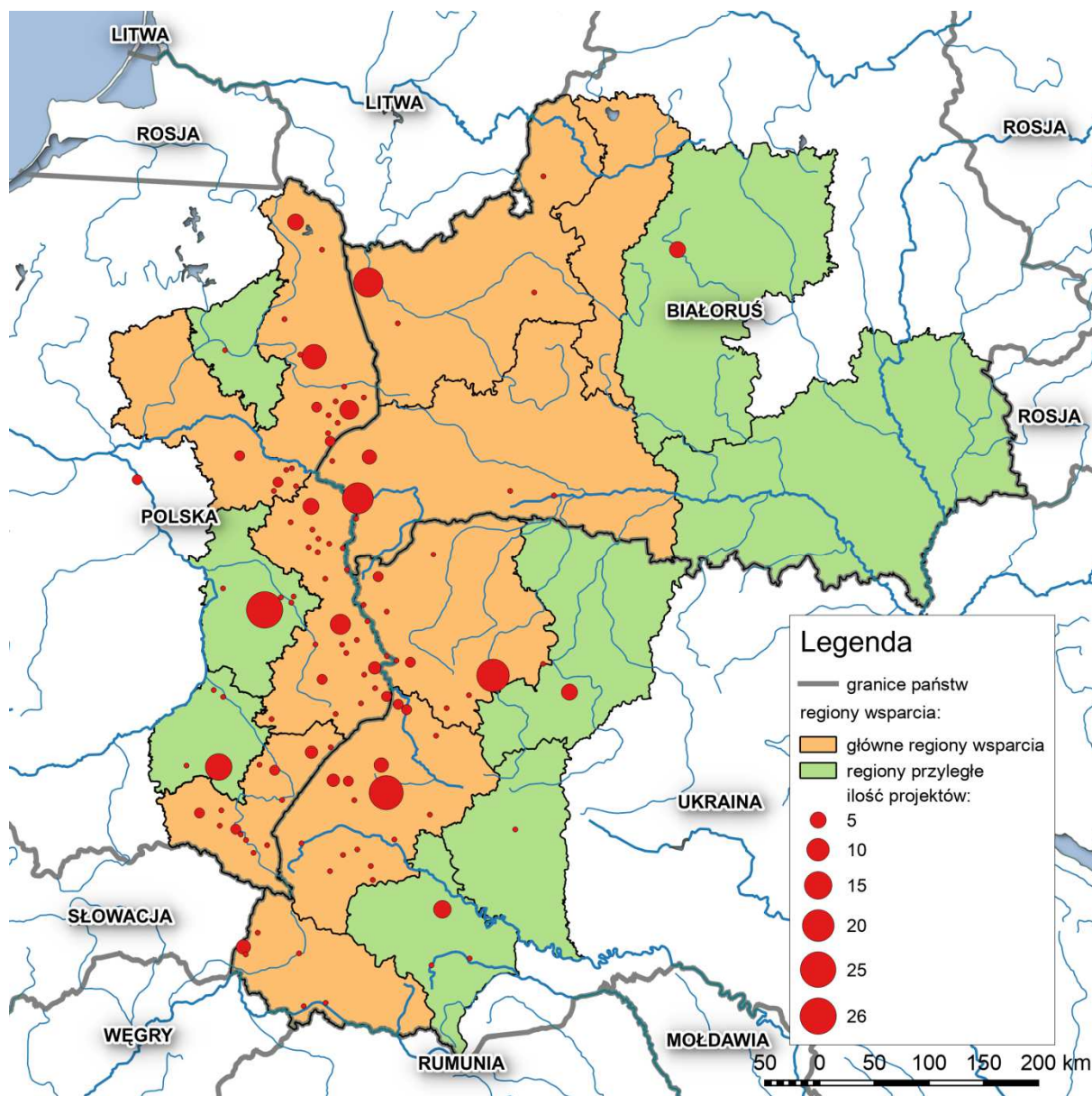
Mapa 1. Mapa obszaru objętego Programem z podziałem na regiony



Źródło: opracowanie własne.

Przeważająca liczba projektów pochodziła z regionów głównych, co było zgodne z założeniami Programu. Projekty pochodzące z regionów przyległych podlegały bowiem pewnym ograniczeniom – nie mogły przekraczać 20% ogólnej wartości działań finansowanych z budżetu Programu, na obszarze przyległym nie można też było realizować zadań infrastrukturalnych.

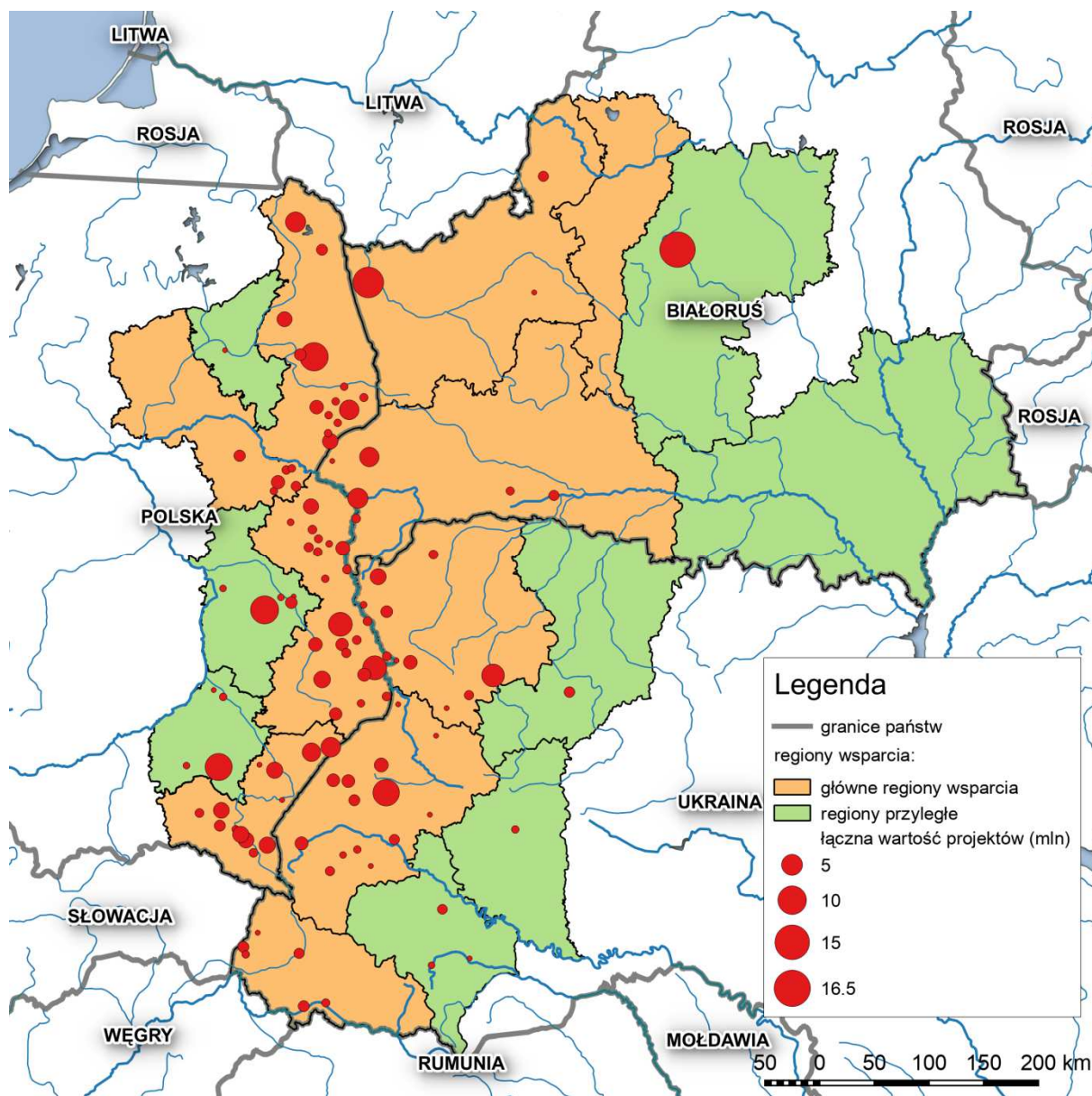
Mapa 2. Liczba projektów w poszczególnych miastach w regionach wsparcia



Źródło: opracowanie własne.

Największe skupienie projektów według wartości znajduje się wzdłuż granicy.

Mapa 3. Wartość projektów według lokalizacji



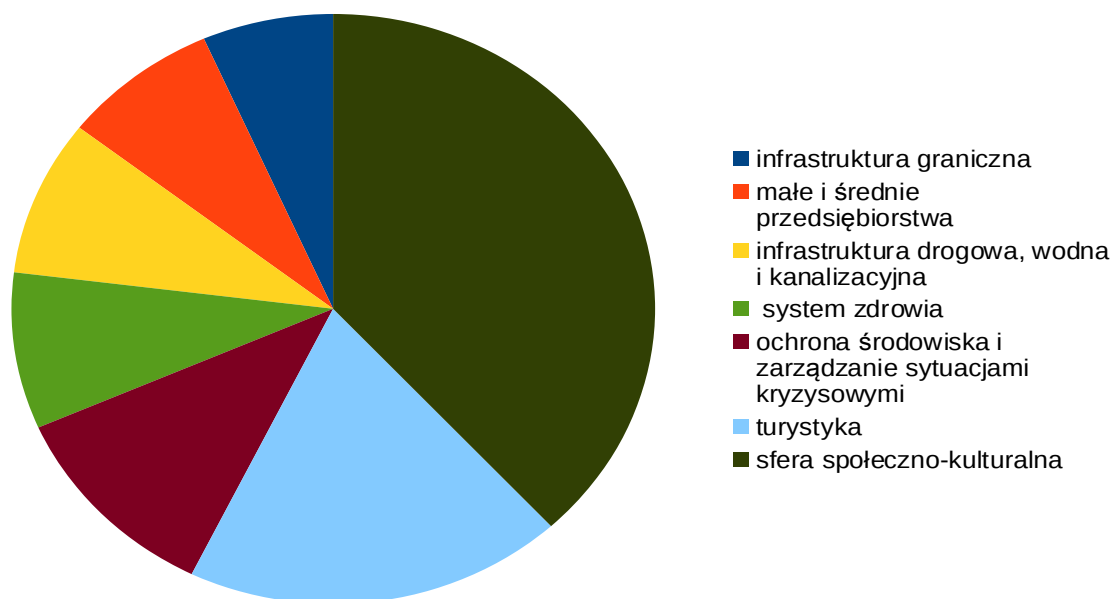
Źródło: opracowanie własne.

W ramach Programu zrealizowano projekty z następujących branż/sektorów¹:

1. **małe i średnie przedsiębiorstwa** – wsparcia tej dziedziny dotyczyło 12 projektów o charakterze miękkim realizowanych przede wszystkim w ramach priorytetu 1, działania 1 (8 projektów), priorytetu 2, działania 1 (1 projekt) i priorytetu 3, działania 1 (3 projekty); projekty te dotyczyły polepszenia warunków współpracy między transgranicznymi regionami (7 projektów); współpracy między ośrodkami naukowymi i biznesowymi (3 projekty); rozwoju nowoczesnych technologii dla rozwoju regionów transgranicznych (2 projekty);
2. **turystyka** – wsparcia tej dziedziny dotyczyło aż 29 projektów o charakterze infrastrukturalnym i miękkim, z czego *gros*, bo 21 realizowano w ramach priorytetu 1, działania 3; 4 projekty – w ramach priorytetu 3, działania 1, również 4 projekty (wszystkie parasolowe) zrealizowano w ramach 3 priorytetu, działania 2; projekty te służyły innowacjom w dziedzinie turystyki (4 projekty); polepszeniu jakości usług i elementów infrastruktury (9 projektów); miały charakter informacyjny (6 projektów); dotyczyły turystyki kulturalnej, religijnej, historycznej (6 projektów); były też mikroprojekty obejmujące działania na rzecz promocji turystyki zdrowotnej, kulturalnej, militarnej i historycznej (w ramach 4 projektów parasolowych);
3. **infrastruktura drogowa, wodna i kanalizacyjna** – wsparcia tej dziedziny dotyczyło 13 projektów przede wszystkim o charakterze infrastrukturalnym, z czego aż 10 było realizowanych w ramach priorytetu 1, działania 3, natomiast trzy projekty przeprowadzono w ramach priorytetu 2, działania 1; najwięcej projektów dotyczyło poprawy infrastruktury drogowej (6 projektów); inne zaś dotyczyły: poprawy infrastruktury wodnej (5 projektów) i kanalizacyjnej (2 projekty);
4. **ochrona środowiska i zarządzanie sytuacjami kryzysowymi** – wsparcia tej dziedziny dotyczyło 17 projektów o charakterze infrastrukturalnym i miękkich, które były przeprowadzone głównie w ramach priorytetu 2, działania 1 (12 projektów), pozostałe zaś w ramach priorytetu 3, działania 1 (4 projekty) i priorytetu 3, działania 2 (1 mikroprojekt); najwięcej projektów dotyczyło przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym (9 projektów); inne projekty dotyczyły: modernizacji i rozwiązań innowacyjnych (4 projekty), współpracy naukowej (3 projekty) i bezpośredniej ochrony środowiska (1 projekt);
5. **infrastruktura graniczna** – wsparcia tej dziedziny dotyczyło 10 projektów o charakterze infrastrukturalnym zrealizowanych w ramach priorytetu 2, działania 2, w tym 9 projektów strategicznych;
6. **system zdrowia** – wsparcia tej dziedziny dotyczyło 13 projektów o charakterze infrastrukturalnym i miękkim (badanie, promocja zdrowia), z czego wszystkie zrealizowano w ramach priorytetu 3, działania 1;
7. **sfera społeczno-kulturalna** – wsparcia tej dziedziny dotyczyło 58 przede wszystkim miękkich projektów, w tym 26 zwykłych projektów realizowanych w ramach priorytetu 3, działania 1 oraz 32 mikroprojekty przeprowadzone w ramach projektów parasolowych (priorytet 3, działanie 2).

¹ Oprac. na podstawie dokumentacji programowej – Programu Współpracy Terytorialnej Polska Białoruś Ukraina 2007–2013 i ostatniego dostępnego sprawozdania z realizacji Programu przekazanego do KE.

Rysunek 2. Zrealizowane projekty według branż i sektorów



Źródło: opracowanie własne.

Respondenci w badaniu CAWI/CATI poproszeni o wskazanie kategorii tematycznych, jakich dotyczy ich działalność, mogli zaznaczać po kilka odpowiedzi, co daje nieco bardziej szczegółowy obraz działań i przełożenia projektów na różne działy gospodarki. Wyniki dla tego pytania pokazuje poniższa tabela:

Tabela 2. Liczba branż i sektorów, w których aktywni są partnerzy wiodący i partnerzy w projektach

Branże/sektor działalności	L. odp.
Turystyka i promocja	93
Dziedzictwo naturalne i kulturowe	92
Edukacja, szkolenia, rynek pracy	76
Infrastruktura społeczna	69
Kultura, sztuka, rekreacja	68
Bezpieczeństwo publiczne	66
Środowisko przyrodnicze (w tym infrastruktura i energetyka)	61
Transport i komunikacja	59
Gospodarka i przedsiębiorczość	43
Innowacyjność, nauka, B+R	38

Źródło: badania własne (n=196)².

Zrealizowane projekty dotyczą wszystkich podstawowych dziedzin gospodarki i reprezentują wszystkie wskazane w Programie branże jako reprezentujące obszary wymagające wsparcia: małe i średnie przedsiębiorstwa, turystykę, infrastrukturę drogową, wodną i kanalizacyjną, ochronę środowiska i zarządzanie sytuacjami kryzysowymi, infrastrukturę graniczną, system zdrowia, sferę społeczno-kulturalną.

² Próbę stanowili respondenci, którzy odpowiedzieli na załączony w Aneksie 8.3.11 kwestionariusz CAWI/CATI. Na ankietę odpowiedziało 196 respondentów, z czego 104 zadeklarowało, że było liderem projektu, a 92 – że pełniło w projekcie rolę partnera. Próba dotyczy wszystkich przytaczanych tu odpowiedzi uzyskanych w badaniu CAWI/CATI.

Respondenci poproszeni w badaniu CAWI/CATI o wskazanie kategorii tematycznych, jakich dotyczy ich działalność, zaznaczali po kilka odpowiedzi, a wyniki świadczą o tym, że często ich działalność jest bardzo różnorodna, co sprzyjało wielowątkowości realizowanych projektów.

3.1.2. Beneficjenci projektów

W tej części raportu znajdują się odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Jakie grupy beneficjentów w największym stopniu skorzystały z rezultatów Programu?

Omawiając kwestię grupy beneficjentów, którzy w największym stopniu skorzystali z rezultatów Programu, trzeba stwierdzić, że beneficjentami w rozumieniu Programu są zarówno beneficjenci bezpośredni, którzy byli również wnioskodawcami, a także grupy docelowe, które miały korzystać z efektów wdrożonego projektu.

Zgodnie z zapisami Programu jego wnioskodawcami i beneficjentami mogły być:

- władze lokalne i regionalne,
- instytucje centralne odpowiedzialne w imieniu władz regionalnych i lokalnych za realizację zadań publicznych,
- organizacje pozarządowe i non profit (także organizacje międzynarodowe),
- organizacje lokalne (w tym sieci współpracy) zaangażowane w regionalną współpracę i integrację,
- organizacje edukacyjne, organizacje kulturalne, badawcze i naukowe,
- regionalne oddziały straży granicznej, jednostki ratownicze,
- euroregiony.

Natomiast końcowymi beneficjentami Programu oprócz wymienionych instytucji i organizacji byli również m.in.:

- mieszkańcy obszaru transgranicznego,
- podmioty gospodarcze,
- inwestorzy,
- turyści i odwiedzający region,
- uczniowie i studenci szkół wyższych,
- kościoły i związki wyznaniowe,
- osoby bezrobotne i niepracujące.

Według odpowiedzi udzielonych w ankiecie CAWI/CATI beneficjentami Programu były wszystkie wymienione grupy, z których najwięcej beneficjentów to jednostki samorządu terytorialnego (38,78% odpowiedzi), organizacje pozarządowe (16,84%), organy administracji rządowej (11,73%), jednostki oświatowe (7,65%) i szpitale (7,14%). Szczegółowe wyniki prezentuje poniższa tabela.

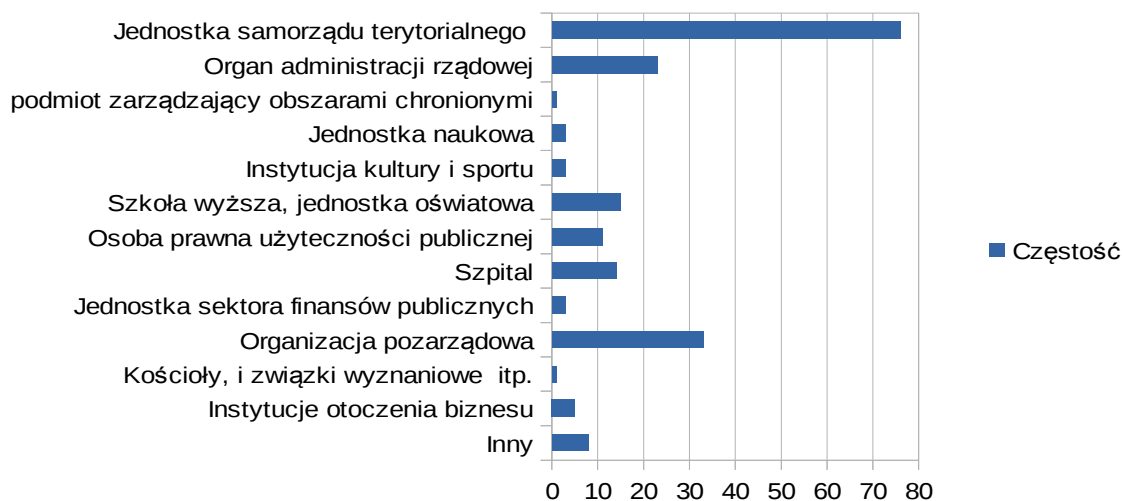
Tabela 3. Formalny status beneficjentów projektów

Etykieta wartości	Wartość	Częstość	Procent
Jednostka samorządu terytorialnego	1	76	38,78
Organ administracji rządowej	2	23	11,73
Podmiot zarządzający obszarami chronionymi	3	1	,51
Jednostka naukowa	4	3	1,53
Instytucja kultury i sportu	5	3	1,53
Szkoła wyższa, jednostka oświatowa	6	15	7,65
Osoba prawna użyteczności publicznej	7	11	5,61
Szpital	8	14	7,14
Jednostka sektora finansów publicznych (inna niż powyżej)	9	3	1,53
Organizacja pozarządowa	10	33	16,84
Kościoły, i związki wyznaniowe itp.	11	1	,51
Instytucje otoczenia biznesu	12	5	2,55
Inny	13	8	4,08
Suma		196	100,0

Źródło: badania własne (n=196).

Wyniki tego badania pokazane za pomocą wykresu najlepiej pokazują grupy beneficjentów, którzy w największym stopniu skorzystali na tym Programie.

Rysunek 3. Grupy beneficjentów według częstości zaangażowania w projekty w Programie



Źródło: badania własne (n=196).

Najczęściej **beneficjentami** w Programie były instytucje centralne, samorządowe, podmioty gospodarcze oraz organizacje pozarządowe. Analiza umów o dofinansowanie potwierdza powyższe wyniki uzyskane w badaniu CATI/CAWI.

Jeśli chodzi o grupy docelowe, z efektów korzystają przede wszystkim, zgodnie z założeniami Programu, mieszkańcy regionów przygranicznych, do których wszystkie projekty były skierowane. Obszar objęty Programem zamieszkuje 20,9 mln osób (dane z 2005), w tym w polskiej części mieszka 5,1 mln osób, w białoruskiej 7,3 mln osób a w ukraińskiej 8,5 mln osób.

W sprawozdaniach końcowych z projektów w 99 na 117 projektów podano zakładaną liczbę końcowych odbiorców wsparcia. Jak bardzo zróżnicowane były to liczby pokazują wyniki ich analizy statystycznej:

- Średnio wskazano jako odbiorców wsparcia 499 082 osoby, co wynikało ze stosunkowo dużej liczby projektów, w której wskazano więcej niż 100 tys. końcowych odbiorców wsparcia (19 projektów, z czego więcej niż 500 tys. zadeklarowano w 11, a w 7 projektach ponad 1 milion końcowych odbiorców wsparcia. Nie pojawiły się wskazania mniejszej liczby końcowych odbiorców wsparcia niż 100 osób, zaś poniżej 1 000 osób wskazano w przypadku 14 projektów).
- Mediana dla analizowanej grupy projektów (n=99) wyniosła 15 850 osób, które miały skorzystać jako końcowi odbiorcy wsparcia. Taka wartość mediany oznacza, że dla połowy projektów (49) liczba odbiorców wsparcia była niższa.
- Z kolei skośność³ rozkładu na poziomie 4,06 oraz kurtoza⁴ o wartości 18,38 wskazują na niesymetryczny rozkład danych. Zdecydowanie jest on wysmukły (leptokurtyczny) i prawoskośny, a więc więcej wyników uzyskano powyżej średniej.

Na podstawie powyższych wyników można stwierdzić, że w połowie przypadków były to projekty ukierunkowane na masowego odbiorcę, zaś projektów kierunkowych, o ograniczonym działaniu było stosunkowo niewiele. Nawet w przypadku projektów specjalistycznych odbiorców wsparcia w instytucjach realizujących projekty było bardzo wielu.

Projekty o największej liczbie odbiorców wsparcia dotyczyły różnych kwestii. Można wśród nich znaleźć projekty:

- gospodarczy (projekt pt. „Cross-border system of investor acquiring Poland-Ukraine” – „Transgraniczny system pozyskiwania inwestorów Polska – Ukraina”, ok. 2,24 mln osób),
- transportowy (projekt pt. „Improving the safety of transport network users in the Polish-Belarusian-Ukrainian borderland” – „Poprawa bezpieczeństwa osób korzystających z sieci komunikacyjnej pogranicza Polski, Białorusi i Ukrainy”, 1,05 mln osób),
- środowiskowe (projekt pt. „Development potential rescue Poland - Ukraine in strengthening infrastructure of the cross-border management of natural hazards” (1,72 mln osób)– Rozwój potencjału służb ratowniczych Polska – Ukraina w ramach wzmacniania infrastruktury transgranicznego system zarządzania zagrożeniami naturalnymi, „Development of the cross-border cooperation aimed at protection of people and environment in the border area of Poland and Belarus” – Rozwój współpracy transgranicznej w celu ochrony ludzi i środowiska w obszarze przygranicznym Polski i Białorusi” (ok. 1,43 mln osób), „Together we protect the Białowieża Forest” – „Wspólnie chronimy Puszcę Białowieską” (ok. 2,57 mln osób),
- wspierający dostęp do kultury i sztuki (projekt pt. “Museums without Barriers” – Coalition of Polish and Ukrainian museums for provision of professional service to disabled visitors” – “Muzea bez barier – Koalicja muzeów polskich i ukraińskich na rzecz profesjonalnej obsługi niepełnosprawnego zwiedzającego”) – największa liczba zadeklarowanych odbiorców wsparcia, 7,5 mln osób),

³ Skośność to statystyka, która – obok kurtozy – jest miarą kształtu rozkładu, określa występowanie i rodzaj asymetrii rozkładu analizowanej zmiennej.

⁴ Kurtoza to miara koncentracji wartości analizowanej zmiennej wokół wartości centralnej.

- kulturalny (projekt pt. „Borderland Culture as an integration platform of local communities in Bug Euroregion” – Kultura pogranicza pomostem integracji społeczności lokalnych w Euroregionie Bug”, 1 mln osób),
- turystyczny (projekt pt. „Integrated Promotion of Tourism Opportunities and Cultural-Historic Heritage of Lviv Region, Podkarpackie and Lublin Voivodeships” – “Zintegrowana promocja możliwości turystycznych oraz kulturowo-historycznego dziedzictwa obwodu lwowskiego oraz województw podkarpackiego i lubelskiego”, ok. 5 mln osób).

Charakterystyczne jest osiągnięcie dla wszystkich projektów zakładanej intensywności wsparcia. Przedstawiciel Wspólnego Komitetu Monitorującego Programu (WKM) tak skomentował rolę beneficjentów:

*Podkreślić należy duże zaangażowanie oraz **aktywność beneficjentów** projektów, których wysiłek zdecydował o efektywnym wykorzystaniu funduszy. Współpraca transgraniczna powinna **pomagać zatem w usuwaniu barier i zmniejszaniu peryferyjności terenów** przygranicznych. Beneficjenci mając do dyspozycji szerokie spektrum możliwego wyboru oraz interwencji zdecydowali się realizować najbardziej pilne regionalne i lokalne potrzeby rozwojowe⁵.*

3.1.3. Rezultaty projektów a zakładane cele Programu

W tej części raportu znajdują się odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Jakie rezultaty w zakresie wspólnego rozwiązywania problemów w ramach współpracy polsko-białorusko-ukraińskiej przyniosła realizacja Programu? Czy podobne efekty można było osiągnąć bez interwencji Programu albo angażując mniejsze środki finansowe?
- Czy i w jakim zakresie Program osiągnął zakładane cele?
- Jakie były przyczyny niezrealizowania/niepełnego zrealizowania projektów zatwierdzonych przez Wspólny Komitet Monitorujący? Jak zapobiegać temu zjawisku na poziomie programowania i wdrażania nowego Programu?

Program został przygotowany zgodnie z *Rozporządzeniem (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 24 października 2006 roku*, które określa przepisy ogólne w sprawie EISP, dotyczącego rozwoju współpracy między Unią Europejską a partnerami do niej nienależącymi przez zapewnienie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju. Program stanowi kontynuację i pogłębienie współpracy na terenie pogranicza trzech krajów, która dotychczas realizował Program Sąsiedztwa Polska – Białoruś – Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004–2006 (Program Sąsiedztwa), a wcześniej uruchomiony w 1997 roku program PHARE „Polska granica wschodnia”.

Analiza produktów i rezultatów Programu pozwala jednoznacznie stwierdzić, że następuje pogłębienie i utrwalenie współpracy transgranicznej, a realizowane projekty przyczyniają się do rozwiązywania wspólnie identyfikowanych problemów partnerów. Główny cel Programu: wspieranie transgranicznych procesów rozwojowych jest zgodny z *European Neighbourhood and Partnership Instrument Cross-Border Cooperation Strategy Paper 2007–2013 (Strategy Paper)* i opisanymi tam czterema celami strategicznymi.

⁵ Tamże.

Projekty, które zgodnie z założeniem miały charakter niekomercyjny, były realizowane w ramach trzech priorytetów i podporządkowanych im działań na całym obszarze wspieranym przez Program.

Rysunek 4. Ilość wydatkowanych środków w poszczególnych priorytetach



Źródło: opracowanie własne.

Priorytet 1. Wzrost konkurencyjności obszaru przygranicznego

Projekty w ramach tego priorytetu miały służyć podniesieniu atrakcyjności inwestycyjnej i potencjału rozwojowego, a także przygotowaniu do przyszłych wspólnych inicjatyw (np. plany, studia, opracowania).

Działanie 1.1. Lepsze warunki dla przedsiębiorczości

W ramach tego działania można było zgłaszać projekty służące podniesieniu jakości i dostępności infrastruktury, w tym infrastruktury nowych technologii, oraz działania o charakterze miękkim, mające na celu rozwój społeczno-gospodarczy obszaru (m.in. z zakresu promocji i marketingu regionu, promocji handlowej, inwestycyjnej i gospodarczej, współpracy między biznesem i nauką, rekultywacji i odnowy społecznej i gospodarczej obszarów zdegradowanych, w tym skażonych).

Działanie 1.2. Rozwój turystyki

Celem była poprawa i wykorzystanie potencjału turystycznego obszaru przygranicznego. Wsparcie koncentrowało się na rozwoju infrastruktury i usług turystycznych, w tym agroturystyki, a także na działaniach miękkich z zakresu promocji regionalnej, rozwoju turystyki i agroturystyki oraz ochrony dziedzictwa kulturowego.

Działanie 1.3. Poprawa dostępności regionu

W ramach działania wspierano inicjatywy zmierzające do poprawy dostępności i jakości infrastruktury społecznej i gospodarczej, z naciskiem na infrastrukturę transportu, energetyki, systemy logistyczne, bezpieczeństwo transportu oraz zaopatrzenie w wodę.

Rezultaty

W ramach tego priorytetu zrealizowano 40 projektów, co stanowi 34,19% wszystkich zrealizowanych projektów. W ramach działania 1.1 zrealizowano 9 projektów, w ramach działania 1.2. – aż 21, natomiast w ramach działania 1.3. – 10 projektów. Osiągnięto również zakładane wskaźniki rezultatu: powstały bowiem dodatkowe przedsiębiorstwa, zwiększyła się liczba innowacyjnych inicjatyw dla przedsiębiorców oraz sieci łączących przedsiębiorców/podmioty gospodarcze. Poprawiona infrastruktura turystyczna umożliwiła obsługę dodatkowej liczby osób. Powstała też większa liczba transgranicznych usług i produktów turystycznych, wspólnych wydarzeń lub usług informacyjnych zwiększających atrakcyjność obszaru objętego Programem. Nastąpił wzrost liczby nowych transgranicznych publicznych połączeń transportowych, dzięki czemu nastąpiła integracja obszarów o małej dostępności, także dzięki stworzonym/przetestowanym modelowym narzędziom / metodom / rozwiązaniom.

Priorytet 2. Poprawa jakości życia

Inwestycje i działania organizacyjne realizowane w ramach tego priorytetu miały przyczynić się do zwiększenia szybkości i bezpieczeństwa przepływu osób i towarów na granicy, a także zwiększenia stopnia integracji społecznej i ekonomicznej w obszarze objętym Programem. W tym priorytecie finansowano także projekty mające na celu opracowywanie planów i studiów prowadzących do wdrażania wspólnych inicjatyw.

Działanie 2.1. Ochrona środowiska w obszarze przygranicznym

W ramach tego działania przede wszystkim realizowano projekty infrastrukturalne w dziedzinie ochrony środowiska o znaczeniu regionalnym lub lokalnym (np. systemy zarządzania sytuacjami kryzysowymi i zagrożeniami naturalnymi) oraz służące polepszeniu transgranicznej współpracy w tej dziedzinie. Wspierano także działania promujące oszczędzanie energii, działania na rzecz lepszego wykorzystywania i rozwoju odnawialnych źródeł energii.

Działanie 2.2. Sprawne i bezpieczne granice

W ramach tego działania wspierano projekty poprawiające efektywność infrastruktury i procedur granicznych oraz podnoszące bezpieczeństwo na granicach przez usunięcie przeszkód administracyjnych, instytucjonalnych i infrastrukturalnych w swobodnym przepływie towarów, usług i ludzi przez granice. W tym działaniu współfinansowano duże projekty strategiczne dotyczące nowych przejść granicznych i modernizacji już istniejących. Projekty te były wybierane i uzgadniane w późniejszym etapie przez Wspólny Komitet Monitorujący w porozumieniu z Komisją Europejską.

Rezultaty

W ramach tego priorytetu zrealizowano 26 projektów, co stanowi 22,22% wszystkich projektów, które otrzymały wsparcie z tego Programu. W ramach działania 2.1. zrealizowano 16 projektów, natomiast w ramach działania

2.2. – 10 projektów, z czego 9 to projekty strategiczne. Realizacja projektów doprowadziła do: wzrostu liczby osób objętych kampaniami edukacyjnymi na rzecz ekologii, stworzonych/przetestowanych narzędzi/metod/rozwiązań modelowych w zakresie ochrony środowiska oraz efektywności i bezpieczeństwa na granicach, wspólnych inicjatyw planistycznych.

Priorytet 3. Współpraca sieciowa oraz inicjatywy społeczności lokalnych

W ramach priorytetu wspierano tworzenie struktur stałej współpracy między lokalnymi i regionalnymi organizacjami i instytucjami.

Działanie 3.1. Rozwój regionalnych i lokalnych możliwości współpracy transgranicznej

Działanie to służyło wspieraniu instytucjonalnego potencjału współpracy, dlatego można tu było otrzymać wsparcie na projekty dotyczące wymiany informacji i doświadczeń, współpracy sieciowej, wspólnych przedsięwzięć zmierzających do zwiększenia stopnia zintegrowania obszaru, na rozpowszechnianie przykładów „dobrych praktyk” w zakresie objętym Programem. Promowana była także transgraniczna współpraca w zakresie przygotowania, wdrażania i wykorzystywania technologii komunikacyjnych i informacyjnych dla stymulowania tej współpracy.

Działanie 3.2. Inicjatywy społeczności lokalnych

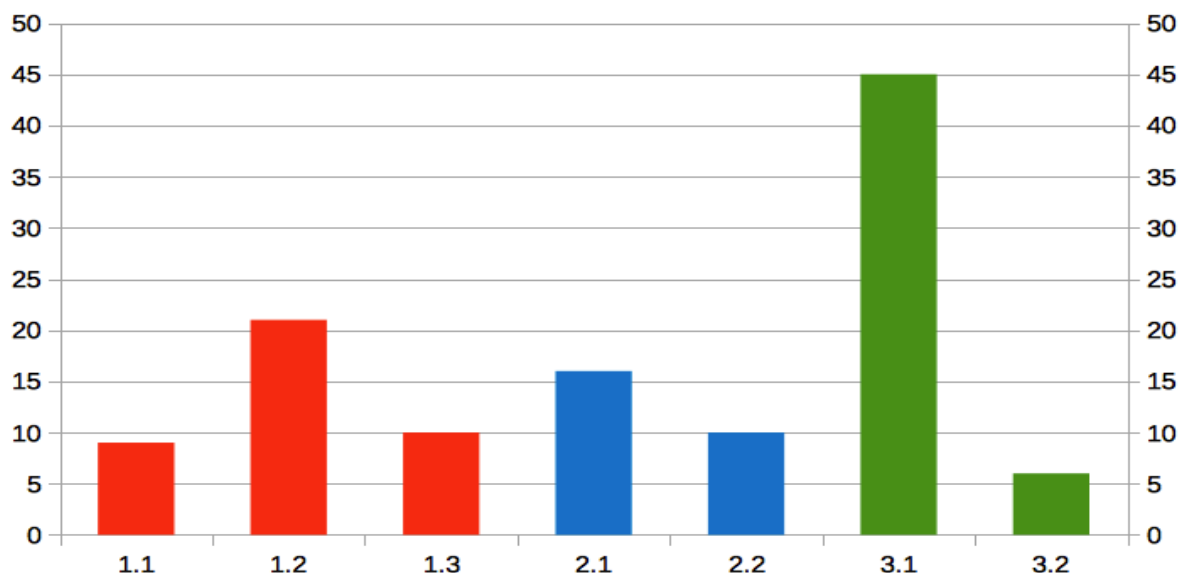
W ramach działania wspierano rozwój transgranicznych kontaktów międzyludzkich i inicjatyw społecznych, współpracy naukowej i edukacyjnej, imprez kulturalnych i sportowych, a także współpracy transgranicznej szkół, uczelni wyższych w zakresie wymiany uczniów/studentów, konferencji i seminariów naukowych. Wsparcie było udzielane projektom społeczności lokalnych, np. dotyczącym promocji, podtrzymywaniu wspólnych tradycji obszarów przygranicznych, kultywowania różnorodności kulturowej, mniejszości narodowych oraz rozumianego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i wspólnot lokalnych.

Rezultaty

W ramach tego priorytetu zrealizowano najwięcej, bo 51 projektów, co stanowi 43,59 % wszystkich projektów objętych wsparciem Programu. Aż 45 projektów dostało dofinansowanie w ramach działania 3.1. W ramach działania 3.2 zrealizowano natomiast 6 projektów parasolowych. O osiągniętych rezultatach świadczy wzrost liczby instytucji, które ustanowiły nowe transgraniczne kontakty, jak i liczba osób uczestniczących we wspólnych transgranicznych inicjatywach lokalnych.

Podsumowanie liczby projektów w poszczególnych priorytetach i działaniach przedstawia poniższy wykres.

Rysunek 5. Liczba zrealizowanych projektów w ramach priorytetów i poszczególnych działań



Źródło: opracowanie własne.

Można stwierdzić, że Program osiągnął zakładane efekty w odniesieniu do liczby i wartości wspartych projektów. Wskaźniki produktu przyjęte w Programie są wyznaczone liczbą projektów w poszczególnych działaniach (1.1.-3.1.):

- liczba projektów poprawiających warunki dla przedsiębiorczości – 9,
- liczba projektów w zakresie rozwoju turystyki – 21,
- liczba projektów zmniejszających izolację poprzez poprawę dostępności do transportu, sieci i usług w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych – 10,
- liczba projektów poprawiających ochronę środowiska w obszarze przygranicznym – 16,
- liczba projektów zwiększających efektywność i bezpieczeństwo na granicach – 10,
- liczba zrealizowanych projektów zwiększających regionalne i lokalne możliwości współpracy transgranicznej – 45.

W odniesieniu do działania 3.2 wskaźnik produktu odnosi się bezpośrednio do liczby zrealizowanych mikroprojektów wspierających inicjatywy społeczności lokalnych. W ramach 6 projektów parasolowych zrealizowano 56 mikroprojektów wspierających społeczności lokalne.

Wszystkie realizowane projekty wpisywały się w główny cel Programu – wspieranie transgranicznych procesów rozwojowych, podporządkowane mu priorytety i przypisywane im działania. Cel, priorytety i działania są zgodne z European Neighbourhood and Partnership Instrument Cross-Border Cooperation Strategy Paper 2007–2013 (Strategy Paper) i opisanymi tam czterema celami strategicznymi. Zgodnie z zakładanym w Programie (s. 34) wskaźnikami obrazującymi wkład budżetowy dla poszczególnych priorytetów zakładano w:

- *Priorytecie 1. Wzrost konkurencyjności obszaru przygranicznego* 30% budżetu Programu, a na podstawie danych z SIMIK stwierdzono nieznaczne odchylenie od przyjętego założenia, ponieważ w ramach *Priorytetu 1* kwota wnioskowanych dofinansowań realizowanych projektów wyniosła 31,5% całkowitej kwoty dofinansowań w Programie;

- *Priorytet 2. Poprawa jakości życia* 35% budżetu Programu, a na podstawie danych z SIMIK stwierdzono odchylenie od przyjętego założenia, ponieważ w ramach *Priorytetu 2* kwota wnioskowanych dofinansowań realizowanych projektów wyniosła 44% całkowitej kwoty dofinansowań w Programie;
- *Priorytet 3. Współpraca sieciowa oraz inicjatywy społeczności lokalnych* 25% budżetu Programu, a na podstawie danych z SIMIK stwierdzono nieznaczne odchylenie od przyjętego założenia, ponieważ w ramach *Priorytetu 3* kwota wnioskowanych dofinansowań realizowanych projektów wyniosła 24,48% całkowitej kwoty dofinansowań w Programie.

Podkreślić należy, że są to wartości wyznaczone na podstawie danych z systemu SIMIK, a nie suma kwot ostatecznego dofinansowania udzielonego w poszczególnych priorytetach. Ze względu na oszczędności proporcje te mogą się zmienić i rozbieżności z założeniami mogą ulec zatarciu. Ze względu na znaczny udział kosztów infrastruktury w pierwszych dwóch priorytetach przy tendencji do uzyskiwania oszczędności w projektach w przetargach infrastrukturalnych, można wnioskować, że ostateczne proporcje – możliwe do wyznaczenia po zamknięciu finansowym wszystkich projektów – będą zgodne z zakładanymi w Programie lub odchylenia będą nieznaczne.

Osiągnięto też efekty wyrażone zakładanymi wskaźnikami rezultatu. W Programie zostały one przypisane poszczególnym priorytetom i działaniom w następujący sposób:

Priorytet 1. Wzrost konkurencyjności obszaru przygranicznego

- **wskaźniki rezultatu dla działania 1.1.:**
 - dodatkowa liczba przedsiębiorstw obsługiwanych przez poprawioną infrastrukturę,
 - liczba innowacyjnych inicjatyw dla przedsiębiorców,
 - liczba sieci angażujących przedsiębiorców/podmioty gospodarcze,
- **wskaźniki rezultatu dla działania 1.2.:**
 - dodatkowa liczba osób obsługiwanych przez poprawioną infrastrukturę turystyczną,
 - liczba stworzonych transgranicznych usług i produktów turystycznych,
 - liczba wspólnych wydarzeń lub usług informacyjnych zwiększających atrakcyjność obszaru objętego Programem,
- **wskaźniki rezultatu dla działania 1.3.:**
 - dodatkowa liczba osób obsługiwanych przez poprawioną infrastrukturę,
 - liczba stworzonych/przetestowanych narzędzi/metod/rozwiązań modelowych zwiększających stopień integracji obszarów o małej dostępności,
 - liczba nowych transgranicznych publicznych połączeń transportowych.

Priorytet 2. Poprawa jakości życia

- **wskaźniki rezultatu dla działania 2.1.:**
 - dodatkowa liczba osób obsługiwanych przez poprawioną infrastrukturę ochrony środowiska,
 - dodatkowa liczba osób objętych kampaniami zwiększającymi świadomość ekologiczną,
 - liczba stworzonych/przetestowanych narzędzi/metod/rozwiązań modelowych w zakresie ochrony środowiska,
 - liczba wspólnych działań/inicjatyw planistycznych,
- **wskaźniki rezultatu dla działania 2.2.:**

- liczba stworzonych/przetestowanych narzędzi/metod/rozwiązań modelowych zwiększających efektywność i bezpieczeństwo na granicach,
- dodatkowa przepustowość nowych przejść granicznych.

Priorytet 3. Współpraca sieciowa oraz inicjatywy społeczności lokalnych

- **wskaźnik rezultatu dla działania 3.1.:**
 - liczba instytucji, które ustanowiły nowe transgraniczne kontakty,
- **wskaźnik rezultatu dla działania 3.2.:**
 - liczba osób uczestniczących we wspólnych transgranicznych inicjatywach lokalnych.

W poniższej tabeli przedstawiono rezultaty w podziale na poszczególne priorytety. Należy podkreślić, że są to wartości przybliżone, ponieważ sposób raportowania rezultatów w sprawozdaniach końcowych znacząco utrudniał agregację danych. Dodatkowo, sprawozdania pozwalają na ocenę rezultatów jedynie w odniesieniu do 73,5% projektów. W przypadku ponad 20 sprawozdań w momencie realizacji badania nie były jeszcze gotowe ostateczne wersje, zwłaszcza sprawozdania finansowego, zawierającego dane o osiągniętych wskaźnikach. Na pytanie zadane respondentom w ankiecie CAWI/CATI: Czy udało się osiągnąć zakładane rezultaty projektu, 90,31% respondentów deklaroowało, że w pełni osiągnęło zakładane rezultaty, natomiast 9,69% deklaroowało, że osiągnęło częściowo zakładane rezultaty. Całkowicie negatywna odpowiedź nie wystąpiła. Na podstawie sprawozdań w obecnej formie nie można jednoznacznie ocenić, których wskaźników nie udało się osiągnąć.

Tabela 4. Osiągnięte rezultaty Programu w podziale na priorytety

Osiągnięte rezultaty	Wartość
Priorytet 1	
Dodatkowa liczba przedsiębiorstw obsługiwanych przez poprawioną infrastrukturę	1014
Liczba innowacyjnych inicjatyw dla przedsiębiorców	11
Liczba sieci angażujących przedsiębiorców/podmioty gospodarcze	2
Dodatkowa liczba osób obsługiwanych przez poprawioną infrastrukturę turystyczną	103790
Liczba stworzonych transgranicznych usług i produktów turystycznych	512
Liczba wspólnych wydarzeń lub usług informacyjnych zwiększających atrakcyjność obszaru objętego Programem	1725
Dodatkowa liczba osób obsługiwanych przez poprawioną infrastrukturę	25534
Liczba stworzonych/przetestowanych narzędzi/metod/rozwiązań modelowych zwiększających stopień integracji obszarów o małej dostępności	3
Liczba nowych transgranicznych publicznych połączeń transportowych	3
Priorytet 2	
Dodatkowa liczba osób obsługiwanych przez poprawioną infrastrukturę ochrony środowiska	25534
Dodatkowa liczba osób objętych kampaniami zwiększającymi świadomość ekologiczną	296000
Liczba stworzonych/przetestowanych narzędzi/metod/rozwiązań modelowych w zakresie ochrony środowiska	13
Liczba wspólnych działań/inicjatyw planistycznych	9
Liczba stworzonych/przetestowanych narzędzi/metod/rozwiązań modelowych zwiększających efektywność i bezpieczeństwo na granicach	9
Dodatkowa przepustowość nowych przejść granicznych [liczba pojazdów na dzień]	29865
Priorytet 3	
Liczba instytucji, które ustanowiły nowe transgraniczne kontakty	214

Liczba osób uczestniczących we wspólnych transgranicznych inicjatywach lokalnych	53468
--	-------

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań.

Na potrzeby opracowania „Księgi projektów”⁶ dokonano podsumowania efektów zrealizowanych projektów. Wyniki w podziale na typy interwencji przedstawiono poniżej. Podobnie jak w przypadku sprawozdań nie są to ostateczne efekty projektów, ponieważ dane były agregowane w 2015 roku. Znaczna część projektów była już jednak wówczas zakończona, więc dane te są w podobnym stopniu przybliżone, jak dane ze sprawozdań:

Tabela 5. Osiągnięte rezultaty Programu – dane na podstawie „Księgi projektów”

Osiągnięte rezultaty	Liczba
Rozwój przedsiębiorczości	
Liczba nowo powstałych miejsc pracy	467
Powstałe organizacje rozwoju biznesu	12
Przedsiębiorcy/firmy obsługiwane w ramach projektów	1014
Nowi przedsiębiorcy /firmy powstałe w wyniku wsparcia	453
Rozwój turystyki	
Doinwestowane miejsca dziedzictwa kulturalnego i historycznego	52
Centra/punkty informacji turystycznej	31
Budowa/wytyczenie/oznakowanie szlaków turystycznych/dróg rowerowych/szlaków wodnych	1875
Inwestycje w infrastrukturę graniczną	
Zbudowane/zmodernizowane przejścia graniczne	5
Wzrost przepustowości przejść granicznych [liczba pojazdów na dzień]	29865
Wzrost przepustowości przejść granicznych w osobach [liczba osób na dzień]	48800
Inwestycje w infrastrukturę ochrony środowiska	
Gospodarstwa domowe /budynki użyt. pub. podłączone do sieci wodociągowej	2365
Zbudowane /zmodernizowane oczyszczalnie ścieków	5
Zbudowane /zmodernizowane systemy kanalizacji [km]	90,8
Inwestycje w pozostałą infrastrukturę	
Zmodernizowane budynki	71
Długość dróg nowych lub wyremontowanych [km]	116,5
Zakupione samochody (policyjne, strażackie, ratunkowe)	246
Sprzęt ratowniczy i drogowy (np. dla policji, straży pożarnej, dla utrzymania dróg) [zestawy]	349

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Księgi projektów”.

Na temat tego, jakie widoczne efekty przyniósł Program, wypowiadali się także respondenci ankiet internetowej i telefonicznej. Na to pytanie często odpowiadano podając listę konkretnych produktów np. zakup samochodu czy wybudowanie odcinka drogi. Na potrzeby badania zebrano wskazywane efekty w kilka głównych kategorii.

Tabela 6. Deklarowane przez respondentów rezultaty projektu widoczne w chwili obecnej

Rodzaj rezultatu	L. odp.
Poprawa infrastruktury	43
Wymiana doświadczeń/wiedzy; kontakty transgraniczne	16
Wzmacnianie współpracy partnerskiej	14
Działania służące wymianie wiedzy, promocji, w tym funkcjonowanie portalu	14
Rozwiązania logistyczne – poprawa obsługi mieszkańców/przyjezdnych	11

⁶ Rybarska H. (red.), 2015, *Księga projektów. Projekty z Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013*, Centrum Projektów Europejskich, Warszawa.

Zwiększenie liczby odwiedzających/obsługiwanych
5
Źródło: badania własne (n=196).

Analiza wyników świadczy o tym, że zauważalnymi rezultatami jest przede wszystkim poprawa infrastruktury (43 odpowiedzi). Następną grupę stanowią działania o charakterze miękkim, takie jak: wymiana doświadczeń i kontaktów transgranicznych (16), działania informacyjno-promocyjne (14), wzmocnienie współpracy partnerskiej (14). Rozwiązania logistyczne przekładające się na poprawę obsługi i zwiększenie liczby odwiedzających/obsługiwanych wskazało odpowiednio 11 i 5 respondentów.

Istotnym czynnikiem utrudniającym ocenę, w jakim zakresie Program osiągnął zakładane cele, jest brak wartości bazowych i docelowych dla wskazanych rezultatów. Na podstawie diagnoz przedstawionych we wnioskach beneficjentów można stwierdzić, że potrzeby zarówno w sferze infrastrukturalnej, jak i w zakresie kompetencji miękkich, znacznie przekraczają wartość wsparcia, które mogło być realizowane w ramach Programu. Warto zwrócić uwagę na fakt, że znaczna część nakładów poniesionych w ramach Programu będzie miała skutki długofalowe, wynikające z efektów mnożnikowych uruchomionych przez dokonane inwestycje czy wsparcie przedsiębiorstw. W przypadku projektu „Transgraniczny system pozyskiwania inwestorów Polska-Ukraina” (IPBU.01.01.00-78-677/11) wymierne korzyści społeczno-gospodarcze dla Wołynia i Podlasia będą odczuwalne w ciągu pięciu lat po wdrożeniu projektu. Oczekuje się wzrostu wartości inwestycji w tych regionach do 204 mln euro (w 2010 było to 170 mln euro). Oznacza to pojawienie się nowych miejsc pracy, zmianę struktury zatrudnienia i poprawę jakości życia mieszkańców. Zwiększenie dostępności ogrodów zoologicznych w Łucku i Zamościu (IPBU.01.02.00-06-690/11) doprowadzić ma w przeciągu kilku lat do zwiększenia liczby odwiedzających odpowiednio do ok. 35 000 i 139 000 osób rocznie. W niektórych projektach efekty te są już widoczne, o czym świadczą np. badania przeprowadzone w projekcie „Rozwój małej i średniej przedsiębiorczości w Równem i Lublinie” (IPBU.01.01.00-88-784/11), gdzie liczba wspólnych przedsięwzięć między MŚP Równego i Lublina wzrosła w 2013 roku o 400 procent w porównaniu z rokiem 2012. Liczba umów o współpracy wzrosła w tym samym czasie o 500 procent. Wartość eksportu małych i średnich przedsiębiorstw Równego do Polski w 2013 roku zwiększyła się o 380 procent (do 85 mln dol.) w porównaniu z rokiem 2011. Problemy, które diagnozowali wnioskodawcy, miały charakter strukturalny i bez wsparcia Programu nie byłoby możliwe ich rozwiązanie. Podobne wnioski wynikają z odpowiedzi respondentów ankiety CAWI/CATI, co ilustruje poniższa tabela.

Tabela 7. Ocena możliwości zrealizowania projektów bez wsparcia w ramach Programu. Respondenci odpowiadali na pytanie: Czy Państwa projekt zostałby zrealizowany gdyby nie otrzymali Państwo wsparcia w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013?

Odpowiedzi	L. odp.	Procent
Tak, w takim samym zakresie	14	7,14
Tak, ale w mniejszym zakresie	22	11,22
Tak, w większym zakresie (np. ze względu na brak konieczności spełniania wymagań programowych)	3	1,53
Nie	129	65,82
Trudno powiedzieć	28	14,29
Suma	196	100

Źródło: badania własne (n=196).

Duża, wynosząca 129 liczba odpowiedzi negatywnych, dobitnie świadczy o tym, że podobnych efektów nie dałoby się osiągnąć bez zaangażowania Programu. Aż 65,82% respondentów nie byłoby w stanie zrealizować projektu bez wsparcia, jakie zyskali. Tak więc efekty bez zaangażowania Programu byłyby o wiele mniejsze, a sam proces wsparcia rozwoju obszarów transgranicznych w wymienionych powyżej sferach w obszarze

transgranicznym Polski, Białorusi i Ukrainy przebiegałby wolniej. Taka opinia wybrzmiewa też ze studiów przypadków, np. studium gminy Oszmiany. Komitet Wykonawczy Rejonu Oszmiańskiego stoi na stanowisku, że bez dotacji z projektu nie byłby w stanie przebudować stadionu ze względu na brak środków finansowych. Podobnie temat komentuje Zastępca Przewodniczącego Kamienieckiego Komitetu Wykonawczego: „Bez PWT PBU 2007-2013 ani Kamieniec ani Wysokie nie byłyby w stanie zbudować nowoczesnego zaplecza sieci kanalizacyjnych i oczyszczalni”. W studiach przypadków stwierdzono także, że w opisanych projektach nie wystąpił efekt jałowej straty, gdyż beneficjenci Programu nie mieli możliwości finansowych realizowania przedsięwzięć ze środków własnych lub zrealizowania ich w takim zakresie, jak zostały one zrealizowane dzięki środkom pozyskanym w ramach Programu. Analizując sprawozdania i ankiety, trudniej natomiast odpowiedzieć na kolejne pytanie badawcze, czy podobne efekty uzyskano by przy mniejszym zaangażowaniu środków. Warto zwrócić natomiast uwagę, że do rzadkości należały projekty, w których możliwe były wyższe efekty rzeczowe, natomiast udawało się uzyskiwać wyższe od zakładanych efekty w odniesieniu do liczby uczestników transgranicznych wydarzeń, spotkań, warsztatów, przeszkolonych osób. W tym kontekście analiza oszczędności uzyskanych w projektach przy rzadko przekraczanych zakładanych wartościach wskaźników rzeczowych w projektach wskazuje, że środki były programowane i wykorzystywane efektywnie.

Do działań, podawanych przez beneficjentów w sprawozdaniach, które zostały w niepełnym stopniu zrealizowane należą: działania o charakterze infrastrukturalnym (w przypadku 7 projektów) oraz działania miękkie – mniejsza od zakładanej liczba zadań o charakterze promocyjnym (3 projekty), mniejsza od zakładanej liczba odbiorców wsparcia (np. mniejsza liczba uczestników konferencji, 3 projekty), mniejsza od zakładanej liczba odbytych seminariów (2 projekty), mniejsza od zakładanej liczba zrealizowanych wizyt studyjnych (2 projekty). Pełne wyniki prezentuje poniższa tabela.

Tabela 8. Rodzaje działań, które nie w pełni zostały wykonane

Działania o charakterze infrastrukturalnym	7 projekty
Działania o charakterze promocyjnym	3 projekty
Pozyskanie zakładanej liczby beneficjentów	3 projekty
Seminaria	2 projekty
Wizyty studyjne	2 projekty

Źródło: opracowanie własne.

Również respondenci ankiety CAWI/CATI za najważniejsze efekty, których nie udało się w pełni osiągnąć, najczęściej wymieniali wskaźniki produktu, dotyczące dostarczenia nowej infrastruktury lub nabycia środków trwałych (niezrealizowanie do końca robót budowlanych, niezakupienie części sprzętu). Nie były to jednak braki, które podważały osiągnięcie celów przez projekty. Najczęściej wskazywano w ankiecie, że po stronie partnera ukraińskiego lub białoruskiego działania nie zostały w pełni zrealizowane. Na przykład:

nie wszystkie efekty zakładane w projekcie zostały osiągnięte np długość wybudowanej sieci kanalizacji po stronie Partnera;

nie udało się dokończyć robót budowlanych po stronie Partnera;

nie udało się wyposażyć kompletnie w meble Oddziału Intensywnej Terapii;

nie udało się zakupić 1 szt. sprzętu (z założonych 23 szt. sprzętu laboratoryjnego);

nie utworzono instytucji o nazwie Agencja Rozwoju Lokalnego, zamiast której powstały dwa Biura Obsługi Inwestora u dwóch partnerów projektu.

Jeśli chodzi o rezultaty bezpośrednie wymieniali natomiast niezrealizowanie zakładanego wzrostu liczby seminariów czy spotkań lub nieosiągnięcie zakładanego poziomu wiedzy u odbiorców.

Warto jednak podkreślić, że informacje o niepełnej realizacji wskaźników były rzadsze niż informacje o pełnej realizacji działań i wskaźników. Niepełne osiągnięcie wskaźników nie musi oznaczać nieosiągnięcia zakładanych celów. Beneficjenci uznają, że cele ich projektów zostały osiągnięte, nawet jeśli zakładane wskaźniki zostało zrelizowane tylko w części, gdyż nie zawsze osiągnięcie celów jest uwarunkowane pełną realizacją wskaźników. Cele projektów są bardziej ogólne.

Istnieje jednak zagrożenie, iż w przypadku 3 poniższych projektów strategicznych ich cele nie zostaną osiągnięte, gdyż realizacja projektów nie została zakończona do momentu realizacji badania:

- IPBU.02.02.01-70-006/09 (Rozbudowa międzynarodowego samochodowego przejścia granicznego „Uściług”);
- IPBU.02.02.01-70-007/09 (Stworzenie modułu funkcjonalnego „Filtracja przejścia granicznego” na międzynarodowym samochodowym przejściu granicznym „Rawa Ruska”, wyposażenie przejść granicznych „Krakowiec”, „Szeginie” i „Jagodzin”);
- IPBU.02.02.01-70-009/10 (Rozwój infrastruktury informatycznej ukraińskich służb celnej i granicznej).

Brak sprawozdań końcowych z realizacji tych projektów uniemożliwił objęcie ich analizą i określenie skali niezrealizowanych działań infrastrukturalnych i zakładanych wskaźników. Jednakże zgody ze strony WKM oraz KE na przedłużanie realizacji tych projektów wskazują na to, że instytucje widzą możliwość osiągnięcia przynajmniej w pewnym zakresie zakładanych rezultatów.

Na podstawie analizy danych zawartych w sprawozdaniach przyczyny niepełnego osiągnięcia rezultatów można podzielić na trzy kategorie: polityczne, proceduralne i inne.

Tabela 9. Przyczyny nieosiągnięcia rezultatów projektu

polityczne	7 projektów
proceduralne	5 projektów
inne	6 projektów

Źródło: opracowanie własne.

Do najważniejszych przyczyn o charakterze politycznym należała zmiana sytuacji na Ukrainie, do jakiej doszło w wyniku wydarzeń na Majdanie. Jak komentuje to jeden z respondentów studium projektu, osoby związane z projektem same włączyły się w wydarzenia polityczne:

W trakcie realizacji projektu miały miejsce wydarzenia na Majdanie w Kijowie, w których z różną intensywnością wzięły udział osoby zaangażowane w realizację projektu. Z tego powodu, jak również z powodu braku podejmowania decyzji również na poziomie lokalnym w związku z sytuacją polityczną na Ukrainie, wiele działań projektowych, w jego początkowej fazie zostało wstrzymanych, co przełożyło się na opóźnienia i konieczność wydłużenia realizacji projektu (z planowanych 24 miesięcy do 33), (studium projektu „Rozwój alternatywnego systemu edukacji przedszkolnej w społecznościach wiejskich”, IPBU.03.01.00-76-257/10).

Dramatyczne wydarzenia polityczne na Ukrainie doprowadziły do kryzysu ekonomicznego, zmiany kursu hrywny, a nawet bankructwa banku. W ankiecie CAWI/CATI w przypadku projektów z udziałem strony ukraińskiej wymieniano: kryzys polityczny i związany z nim kryzys ekonomiczny, wysoką inflację. Tak opisał to respondent innego studium przypadku:

Podobnie jak w przypadku innych projektów realizowanych z partnerami ukraińskimi, jednym z najistotniejszych problemów, które mogły zagrozić prawidłowej realizacji

projektu była sytuacja polityczna na Ukrainie (...) Skutkowało to w pewnym momencie zablokowaniem środków po stronie partnera ukraińskiego i opóźnieniami w realizacji zaplanowanych działań (...) Skutkowało to także trudnościami na etapie rozstrzygnięcia przetargów, ponieważ po wyłonieniu przetargu w związku ze wzrostem kursu euro wobec hrywny okazało się, że realizacja zamówienia przez wykonawcę stała się dla niego nieopłacalna (studium projektu „Czysta Woda na Pobużu - Transgraniczny System Zaopatrzenia w wodę Hrubieszowa i Włodzimierza Wołyńskiego - ETAP I i II”, IPBU.01.03.00-06-161/10, IPBU.01.03.00-06-648/11).

Zarówno w sprawozdaniach, jak i w odpowiedziach w ankiecie CAWI/CATI jako główne przyczyny wymieniano: w przypadku projektów z udziałem strony ukraińskiej: kryzys polityczny i związany z nim kryzys ekonomiczny, wysoką inflację; problemy z rozliczaniem zaliczek, brak środków finansowych u partnera; zbyt wysoką cenę oferowaną w przetargach przez firmy w nich startujące lub niemożność planowego rozstrzygnięcia przetargów. Wśród innych przyczyn podawano: brak zaangażowania w projekt po stronie partnera, błędy w zaplanowaniu projektu na etapie przygotowania, problemy w kontaktach, brak czasu czy spóźnienia, a także narzucony sposób prowadzenia przetargów.

Z kolei do przyczyn o charakterze proceduralnym należał obowiązek dokonywania zakupów w drodze zamówienia publicznego. Wielu partnerów miało bowiem problemy ze stosowaniem zasad przetargowych określonych w PRAG. Nieumiejętne prowadzenie postępowań skutkowało opóźnieniami w realizacji projektów, co przekładało się czasami na osiągnięcie rezultatów. Tak o tym doświadczeniu mówił jeden z respondentów:

W trakcie realizacji projektu wystąpiły problemy z realizacją niektórych zakupów dokonywanych w ramach przetargów, wynikające z braku ofert lub spłynięcia ofert o zbyt wygórowanych cenach. Przetargi musiały być powtarzane, co powodowało opóźnienia i utrudnienia w realizacji projektu (studium projektu „Rozwój współpracy instytucji medycznych Białorusi i Polski w celu zwiększenia dostępności świadczeń zdrowotnych i poprawy ich jakości w zakresie udzielania pomocy w nagłych wypadkach oraz diagnostyki i leczenia zachorowań udarowych”, IPBU.03.01.00-20-719/11).

Inne przyczyny o charakterze proceduralnym odnosiły się do procedur obowiązujących przy raportowaniu lub wprowadzaniu zmian w projektach. W związku z długim czasem akceptowania lub nanoszenia poprawek dochodziło do opóźnień kolejnych transz środków, co spowalniało proces realizacji kolejnego etapu realizacji projektu. Podobnie długotrwała procedura była wprowadzania zmian w projektach. Wszystkie zmiany wymagające podpisania addendum musiały bowiem zyskać akceptację Wspólnego Komitetu Monitorującego, co bardzo wydłużało postępowanie. O spowolnieniu w wypłacie środków opowiedział jeden z respondentów studium projektu:

Planowano, że w projekcie wypłacone zostaną 4 transze (30%, 30%, 30% i 10%). Trzeci raport okresowy przedłożony był do WST w listopadzie 2015 roku, ale został zatwierdzony dopiero 15 lipca 2016 roku, a płatność została otrzymana w dniu 12 grudnia 2016 (studium projektu „Odtworzenie szlaku wodnego E-40 na odcinku Dniepr-Wisła: od strategii do planowania”, IPBU.01.03.00-60-809/11).

W podobny sposób zdiagnozował ten problem pracownik merytoryczny zaangażowany we wdrażanie Programu:

Problemem na pewno były opóźnienia w realizacji przetargów. To jest jeden z najczęstszych powodów zmian w projektach. Były problemy, jeżeli chodzi o wahania kursu hrywny. Wahania kursu rubla też były, ale nie były tak dramatyczne jak na

Ukrainie, no i sytuacja polityczna na Ukrainie, związana najpierw z Majdanem, później działania wojenne na wschodzie kraju.

Do innych przyczyn, które spowodowały opóźnienia, należały specyficzne przepisy krajowe, które przekładały się na wydłużenie procedur finansowych. W przypadku Ukrainy było to tak zwane kasnaczejstwo:

(...) trudność związana z przepływami finansowymi na Ukrainie. Środki z zagranicy trafiają na konto instytucji administracji centralnej będącej przedstawicielstwem Ministerstwa Skarbu (tzw. kasnaczejstwo) w obwodzie rówieńskim i to ta instytucja przekazuje środki beneficjentowi (studium projektu „Rozwój małej i średniej przedsiębiorczości w Równem i Lublinie”, IPBU.01.01.00-88-784/11).

Z kolei na Białorusi w trakcie trwania Programu nastąpiła inflacja, która pośrednio wpłynęła na spowolnienie procesu przepływu środków:

Innym problemem, który pojawił się w trakcie realizacji, były rozliczenia finansowe. Choć w projekcie występowało zaliczkowanie, to kryzys finansowy na Białorusi i różnice kursowe powodowały, że zaliczki nie wystarczały na pokrycie ponoszonych kosztów przez obu partnerów, w związku z czym część faktur trzeba było opłacać z własnych środków i oczekiwać na refundację (...) Dlatego znacznie przedłużył się okres zapłaty za skaner do rezonansu magnetycznego (...) Ostatecznie sprawę rozwiązano płatnościami cząstkowymi, jednak wpłynęło to na przedłużenie projektu o jeden rok (studium projektu, „Rozwój współpracy instytucji medycznych Białorusi i Polski w celu zwiększenia dostępności świadczeń zdrowotnych i poprawy ich jakości w zakresie udzielania pomocy w nagłych wypadkach oraz diagnostyki i leczenia zachorowań udarowych”, IPBU.03.01.00-20-719/11).

W ankietach CAWI/CATI oprócz wymienionych już przyczyn podawano także: brak zaangażowania w projekt po stronie partnera, błędy w zaplanowaniu projektu na etapie przygotowania, problemy w kontaktach, brak czasu.

W okresie 2014-2020 należy dążyć do tego, aby beneficjenci mieli wystarczająco dużo czasu na realizację projektów, poprzez dążenie do skrócenia/ usprawnienia procedury wyboru projektów. Należy również wprowadzić do nowego Programu wszystkie usprawnienia wypracowane w okresie 2007-2013 dotyczące np. płatności zaliczkowych, kursu wymiany euro przyjmowanego do rozliczania projektów. Do uniknięcia problemów związanych z brakiem osiągnięcia wszystkich rezultatów przyczyni się również uproszczenie procedury wprowadzania zmian w projektach poprzez większą rolę WST w akceptowaniu zmian wymagających podpisania addendum oraz uproszczenie sprawozdawczości tak, aby przyspieszyć ten proces, z którym związana jest płynność finansowa projektów. Prowadząc szkolenia dla realizatorów projektów należy ponadto zwracać szczególną uwagę na kwestię odpowiedniego prowadzenia postępowań przetargowych, a nawet rekomendować partnerom białoruskim i ukraińskim zatrudnienie w projekcie dodatkowych osób/ekspertów, którzy pomogliby realizatorom sprawnie przeprowadzać postępowania o zamówienia publiczne. Te wszystkie działania powinny przyczynić się do zmniejszenia opóźnień w realizacji projektów, które są najważniejszą przyczyną niepełnej realizacji zakładanych wskaźników.

3.1.4. Realizowane projekty wobec potrzeb lokalnych i wyzwań stojących przed obszarem transgranicznym

W tej części raportu znajdują się odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Na ile Program/realizowane projekty odpowiadały potrzebom lokalnym/społecznościom lokalnym/grupom docelowym i wyzwaniom jakie stoją przed obszarem transgranicznym?
- W jakim stopniu zakres oferowanego wsparcia w ramach Programu był trafny względem celów Programu? Czy przy wykorzystaniu objętego Programem zakresu wsparcia (rodzajów i obszarów projektów) osiągnięcie celów Programu było możliwe (logika interwencji)? Jakiego rodzaju projektów zabrakło w Programie i jakie rodzaje projektów objęte Programem nie zostały zrealizowane i jaki był wpływ braku tych projektów na osiągnięcie celów Programu? Jak trafność zaprojektowanej interwencji wpłynęła na użyteczność osiągniętych rezultatów?

Na podstawie analizy danych zastanych można stwierdzić, że realizacja Programu dodatnio wpłynęła na wzmocnienie procesów rozwojowych regionów przygranicznych. Należy w tym miejscu zauważyć, że Program objął wsparciem rozległy teren (316,3 tys. km²), a dysponował znacznie mniejszymi środkami niż inne programy (np. regionalne programy operacyjne), stąd zmiany, jakie obserwujemy w obszarze wsparcia, mają charakter lokalny i powinny być oceniane z tej perspektywy. Ogólnie rzecz biorąc, zaobserwowane zmiany odnoszą się przede wszystkim do „twardej” strony projektów, czego najbardziej zauważalne efekty przyniosły projekty strategiczne (*Large Scale Projects*), które otrzymały największe dofinansowanie. Widoczne dzięki nim zmiany dotyczą powstania nowych przejść granicznych lub modernizacji istniejących, przekładając się na zwiększenie dostępności regionów transgranicznych. Nastąpił wzrost przepustowości przejść granicznych – obecnie dziennie może je przekraczać 29 865 pojazdów i 48 800 osób. Przekraczanie granic stało się łatwiejsze, skrócił się czas oczekiwania na granicy. Jest to cenna zmiana w przypadku granicy między Polską a Ukrainą oraz Polską a Białorusią. Np. średni czas oczekiwania w Medyce wynosił do 6 godzin, obecnie to 1,5 godziny. Inne zmiany dotyczą zwiększenia zapobiegania i wykrywalności przestępstw – np. na przejściu granicznym Połowie-Pieszczatka o 10% wzrosło zapobieganie i walka ze zorganizowaną przestępczością i przemytem.

Zauważalne zmiany nastąpiły też w wyniku realizacji innych projektów o charakterze infrastrukturalnym obejmujących budowę nowych obiektów oraz modernizację istniejących budynków, infrastruktury komunalnej i przestrzeni publicznych. Polepszyła się dzięki temu estetyka budynków i przestrzeni publicznej, a przez to podniosła atrakcyjność tych miejsc i szerzej regionu.

Przeprowadzona modernizacja dróg, choć nie duża w liczbie kilometrów (116,5 km), służyła poprawie dostępności terenów i jest ważna przede wszystkim dla miejscowej ludności, ale też pomaga w usprawnieniu ruchu turystycznego i przygranicznego. Projekty te ze względu na niewielką skalę można uznać za projekty o charakterze lokalnym, przyczyniające się jednak do pozytywnych zmian i prowadząc do stymulacji rozwoju społeczno-ekonomicznego regionu.

Kolejne zmiany dotyczą sfery ochrony środowiska i reakcji w sytuacjach kryzysowych w obszarze przygranicznym. Obszar objęty Programem – szczególnie Polesie i Karpaty – to tereny cenne pod względem przyrodniczym. Dzięki zrealizowanym projektom udało się zapobiec wyginięciu szczególnie cennych gatunków flory i fauny, zneutralizować negatywne wpływy na przyrodę (np. w ramach ochrony ekosystemu w dolinie Bugu), a także nawiązano współpracę naukową między krajami biorącymi udział w Programie w dziedzinie ochrony środowiska oraz kontakty między pracownikami parków i rezerwatów przygranicznych. Z kolei projekty

koncentrujące się na reagowaniu w sytuacjach kryzysowych przyczyniły się do wzrostu bezpieczeństwa przeciwpożarowego w regionie przygranicznym, w regionie Puszczy Białowieskiej, Żółkwi, Tomaszowa Lubelskiego, Sokala, Łucka, Brześcia czy Sokołowa Podlaskiego. Zmniejszył się czas przyjazdu brygady ratunkowej na miejsce wypadku – np. w wyniku realizacji projektu „Stymulowanie rozwoju turystyki w regionie karpackim poprzez poprawę usług i bezpieczeństwa” czas reakcji skrócił się do 20 minut.

Tabela 10. Osiągnięte rezultaty w sferze bezpieczeństwa

Osiągnięte rezultaty	Wartość
Liczba przeszkolonych ratowników	1746
Samochody straży pożarnej	33
Sprzęt specjalistyczny (utrudnienia na drodze)	13
Sprzęt specjalistyczny policyjny	15

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań.

Poprawiła się także infrastruktura wodno-kanalizacyjna – ponad dwa tysiące gospodarstw domowych lub budynków użyteczności publicznej zostało podłączonych do sieci wodociągowej, zbudowano lub zmodernizowano kilkanaście oczyszczalni ścieków, zbudowano lub zmodernizowano prawie sto kilometrów kanalizacji.

Zmiany dotyczyły też służby zdrowia: 13 projektów, które zostały zrealizowane w ramach Programu dotyczących poprawy ochrony zdrowia pozwoliło na wyposażenie szpitali i ośrodków zdrowia w nowoczesny sprzęt medyczny oraz na przeprowadzenie badań profilaktycznych m.in. mających na celu wykrycie wczesnych etapów raka, gruźlicy czy chorób naczyniowo-sercowych wśród lokalnej ludności.

Tabela 11. Osiągnięte rezultaty w odniesieniu do służby zdrowia

Osiągnięte rezultaty	Wartość
Zmodernizowane lub nowe oddziały szpitalne lub ambulatoryjne	8
Laboratoria diagnostyczne	3
Hospicja	2
Sprzęt medyczny	1061
Ambulansy	7
Liczba pacjentów objętych badaniami	15049
Narzędzia ułatwiające współpracę diagnostyczną	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań.

Turystyka zgodnie z założeniami twórców Programu może stać się ważnym czynnikiem rozwoju terenów przygranicznych, dlatego też dla projektów z tej dziedziny przewidziano oddzielne działanie (1.2). Dzięki realizacji różnorodnych projektów poprawił się poziom usług turystycznych, w tym infrastrukturalnych, ale także promocyjnych i informacyjnych. Zwiększyła się popularyzacja walorów przyrodniczych i kulturalnych regionu, a także upowszechnianie informacji o wydarzeniach tu się odbywających. Wśród najbardziej zauważalnych zmian w dziedzinie turystyki można wymienić: budowę, wytyczenie lub oznakowanie szlaków turystycznych, ścieżek rowerowych i szlaków wodnych na terenie Puszczy Białowieskiej, na terenach nadbużańskich czy w Karpatach wschodnich, stworzenie kilkudziesięciu centrów lub punktów informacji turystycznej (np. w Starej Wsi, Żółkwi, w rejonie Grodna, na jeziorze Wigry), doinwestowaniu kilkudziesięciu miejsc kulturowych i historycznych (np. w Worocewiczach, Łosicach, Starej Wsi, Żółkwi). Działania z dziedziny turystyki przyczyniły się do zwiększenia dostępności i atrakcyjności terenów przygranicznych, a także zwiększenia wiedzy na jego temat wśród turystów i miejscowej ludności.

Wartościowych wniosków na temat dopasowania realizowanych projektów do potrzeb społeczności lokalnych i zidentyfikowanych w projektach grup docelowych oraz wyzwań, jakie stoją przed obszarem transgranicznym, dostarcza analiza efektów projektów parasolowych. W ramach 56 mikroprojektów lokalne społeczności wypracowywały wspólne odpowiedzi na podstawowe trudności obszarów transgranicznych, wynikające z ich peryferyjnego położenia:

- niską płynność rynku pracy i brak oferty pracy dla młodych ludzi kończących edukację,
- ograniczone możliwości wykorzystania walorów kulturowych i przyrodniczych do rozwoju turystyki,
- bariery wynikające z uwarunkowań historycznych i kulturowych.

Projekty obejmowały wiele wspólnych konferencji (21), wyjazdów studyjnych (12) oraz różnego rodzaju warsztaty, seminaria, imprezy sportowe, kulinarne i artystyczne, w których wzięło udział 8941 osób. Dzięki temu udało się nawiązać więzy i zapewnić bieżący kontakt między społecznościami w poszczególnych obszarach przygranicznych, co widać np. w 3 podpisanych porozumieniach o kontynuacji współpracy. Wymiana doświadczeń i przełamywanie barier to dopiero pierwszy krok do dalszej integracji. W Programie udało się jednak stworzyć ramy także dla konkretnych rezultatów. W projekcie „Transgraniczne Centrum Wsparcia Rynku Pracy” (IPBU.03.02.00-06-827/12) wsparto 200 szkół oraz 15 instytucji rynku pracy, które mają kontakt z absolwentami wkraczającymi na ten rynek. W różnego rodzaju szkoleniach, seminariach i warsztatach wzięło udział 1170 młodych ludzi, którzy mieli okazję podnieść swoje kwalifikacje i zyskać potrzebne umiejętności na rynku pracy. Dla części z nich zorganizowano praktyki zawodowe. Opracowane przewodniki po rynku pracy cieszą się dużą popularnością (1100 pobrań). Na ocenę efektywności tego działania trzeba jednak poczekać, ponieważ skuteczność programów dotyczących przygotowania do wejścia na rynek pracy jest odroczone w czasie. Podobnie trudno ocenić wyniki działań promocyjnych dotyczących kultury i dziedzictwa przyrodniczego prowadzonych w innych projektach parasolowych. Na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach można stwierdzić, że aż 16383 turystów miało okazję zapoznać się z ofertą turystyczną, ale na efekty działań promocyjnych i rozpropagowanie regionu trzeba poczekać.

Jeśli chodzi o odpowiedź na pytanie badawcze o stopień, w jakim zakres oferowanego wsparcia w ramach Programu był trafny względem celów Programu należy stwierdzić, że na potrzeby przygotowania Programu przeprowadzono analizę społeczno-gospodarczą obszaru objętego wsparciem wraz z analizą SWOT, określającą słabe i mocne strony obszarów transgranicznych, a także szanse i zagrożenia, jakie przed nim stoją. Opracowana analiza stała się podstawą Programu, wyznaczenia jego celu głównego i celów szczegółowych.

Za największe **problemy gospodarcze** uznano: koncentrację produkcji w upadających gałęziach wokół miast, niski poziom innowacyjności i zaawansowania technologicznego firm, małe nakłady inwestycyjne, w tym napływu kapitału, słabo rozwinięty system wspierania biznesu i informacji handlowej, złe prawodawstwo w zakresie infrastruktury zagospodarowania odpadów, niską efektywność wykorzystania energii, prawne i administracyjne bariery współpracy biznesowej (w tym wymogi wizowe), rosnące dysproporcje rozwojowe między obszarami miejskim i wiejskimi, brak wspólnego/ skoordynowanego planowania przestrzennego i gospodarczego, bariery administracyjne utrudniające konkurencję rynkową.

Z kolei za największe **wyzwania o charakterze infrastrukturalnym** uznano: brak autostrad i obwodnic miast, słabą jakość i przepustowość dróg, niewystarczającą liczbę i przepustowość przejść granicznych, brak lokalnych przejść granicznych, niewystarczającą dostępność usług telekomunikacyjnych (internet, telefonia stacjonarna i mobilna) niewystarczającą infrastrukturę zagospodarowania odpadów i ścieków, niskie wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, negatywne oddziaływanie środowiskowe rozbudowywanej infrastruktury

transportowej i komunikacyjnej, brak wspólnego/skoordynowanego transgranicznego planowania przestrzennego.

Zdiagnozowane **problemy związane z rynkiem pracy, edukacją i instytucjami społecznymi** to: wysokie bezrobocie, niekorzystna i niedopasowana struktura zatrudnienia, niskie dochody per capita, bariery językowe, niewystarczająca infrastruktura społeczna i edukacyjna, niewystarczające kompetencje i fundusze na poziomie lokalnym, słaba współpraca instytucjonalna, wykluczenie społeczne i zjawiska patologiczne.

Do najważniejszych **problemów środowiska przyrodniczego** zaliczono: niewystarczającą ochronę krajobrazu oraz siedlisk flory i fauny wobec oddziaływania antropogenicznego, niską świadomość ekologiczną obywateli, brak wspólnego programowania, zapobiegania i monitoringu w zakresie ochrony przyrody, brak infrastruktury i technologii zagospodarowania odpadów, dużą liczbę obiektów stanowiących zagrożenie ekologiczne, niewystarczające rozpoznanie walorów przyrodniczych, pozostawanie poza systemem obszarów chronionych pewnej części terenów o wysokich walorach przyrodniczych, zanieczyszczanie wód powierzchniowych i jezior, niezrównoważony rozwój gospodarczy, szczególnie rozwój działalności gospodarczej na obszarach chronionych.

Wreszcie wśród najważniejszych **problemów związanych z turystyką i kulturą** wymieniono: niski standard infrastruktury turystycznej, brak infrastruktury sportowej i wypoczynkowej, słaby system informacji turystycznej, zły stan zabytków, brak wspólnej strategii turystycznej regionów przygranicznych, brak lub słaba promocja turystyczna regionu, w tym promocja o charakterze niekomercyjnym, zamknięcie przejść granicznych dla lokalnego ruchu turystycznego i niezrównoważony rozwój turystyki.

Jako podstawowe wskazano problemy gospodarcze. Zgodnie z diagnozą sformułowaną w projekcie „Stworzenie transgranicznej platformy Biznestrans promującej i wspierającej współpracę między biznesem a instytucjami naukowymi w kierunku ich lepszych powiązań” (IPBU.01.01.00-06-717/11) uszczelnienie polsko-białoruskiej granicy po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej oraz brak umowy o małym ruchu granicznym skutkowały ograniczeniem wymiany gospodarczej i kontaktów między przedsiębiorstwami, szkołami wyższymi i jednostkami publicznymi w sąsiadujących rejonach. Przedsiębiorcy potrzebują informacji o potencjalnych partnerach w biznesie, warunkach prowadzenia działalności gospodarczej po obu stronach granicy. Potrzeba także wsparcia w promocji firm i produktów. Dzięki realizacji projektu udało się zmniejszyć lukę informacyjną. Powstała platforma internetowa dostępna dla przedsiębiorców, a dodatkowe działania promocyjne znacznie wzmocniły lokalną przedsiębiorczość po obu stronach granicy. Na poziomie samorządów istotną barierą braku wsparcia dla przedsiębiorców jest brak odpowiednich dokumentów i analiz uzasadniających takie wsparcie i diagnozujących potrzeby w tym zakresie. Gminy nie posiadają odpowiednich programów strategicznych i wykonawczych, a podejmowane działania są przypadkowe i nieskoordynowane. Przedsiębiorcy nie mają wiedzy o możliwościach współpracy, brak im kontaktów, nie znają dobrych praktyk, a dodatkowo nie ufają partnerom po drugiej stronie granicy. Wiedza i informacja to towary najbardziej pożądane w biznesie. Dlatego uczestnicy projektów szczególnie wysoko oceniają seminaria szkoleniowe dla firm z sektora MŚP. Przykładem dodatkowej wartości dodanej w tym zakresie może być projekt „Nauka i doświadczenie dla biznesu” (IPBU.01.01.00-18-151/10), w przypadku którego udało się zainicjować transfer wiedzy z uczelni do przedsiębiorców.

Kolejnym problemem gospodarczym jest niska atrakcyjność inwestycyjna terenów przygranicznych. W ramach projektu „Transgraniczny system pozyskiwania inwestorów Polska-Ukraina” powołano Transgraniczną Agencję Inwestycyjną, której pracownicy w bezpośrednich kontaktach z zainteresowanymi współpracą jednostkami samorządów terytorialnych bezpłatnie wspierają urzędników gmin w tworzeniu lub aktualizacji ofert inwestycyjnych oraz organizują szkolenia w zakresie standardów obsługi inwestora, budowania wizerunku przyjaznej gminy oraz zasad tworzenia kompleksowej oferty inwestycyjnej.

Analiza projektów zrealizowanych w sferze gospodarczej, szczególnie w odniesieniu do znoszenia barier dla funkcjonowania MŚP, pokazuje, że Program spełnił swoje zadania w zadowalającym stopniu, odpowiadając na większość zidentyfikowanych wyzwań.

W odniesieniu do infrastruktury drogowej wyzwania zdecydowanie przewyższały możliwości wsparcia w Programie, szczególnie w odniesieniu do potrzeby autostrad i obwodnic miast, ponieważ nakłady na infrastrukturę drogową zrealizowaną w ramach Programu pozwoliły na budowę 116 km dróg we wszystkich trzech krajach łącznie. Nie należy jednak oceniać efektów Programu przez pryzmat skali wyzwań, ale poprzez lokalne potrzeby zdiagnozowane w mniejszej skali we wnioskach beneficjentów oraz realizacji zasady dodatkowości w przypadku środków pochodzących z Programu. W przypadku dużych projektów infrastrukturalnych mogą być one cennym wsparciem w przygotowaniu dokumentacji technicznej, która jest warunkiem niezbędnym do rozpoczęcia inwestycji lub realizacji dodatkowego potrzebnego odcinka drogi. Efekty te są widoczne w przypadku projektu „Poprawa dostępności i jakości przygranicznej infrastruktury drogowej etap II – Przebudowa II odcinka drogi powiatowej nr 3432L Hrybieszów – Kryłów – Dołhobyczów – Granica Państwa oraz remont drogi w Uhrynowie (IPBU.01.03.00-06-318/11). Projekt jest częścią kompleksowej przebudowy całej drogi powiatowej nr 3432L Hrubieszów – Kryłów – Dołhobyczów o długości 37 km, które zostało rozpoczęte w 2006 roku w związku z planowaną budową nowego przejścia granicznego Dołhobyczów-Uhrynów. Wszystkie etapy inwestycji są wspierane środkami unijnymi. Kompletna dokumentacja techniczna oraz przebudowa odcinka o długości 680 m na terenie Hrubieszowa zostały sfinansowane ze środków Programu INTERREG III A Polska – Białoruś – Ukraina. Kolejny odcinek o długości 8,55 km zmodernizowano dzięki dotacji z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013. Projekt realizowany w Programie dotyczy remontu 10,24 km tej drogi, biegnącej wzdłuż granicy Polski z Ukrainą, a po stronie ukraińskiej – remontu 620 m drogi w Uhrynowie, bezpośrednio przy przejściu granicznym w Dołhobyczowie. Podobne znaczenie dla lokalnej społeczności ma przebudowywany w projekcie „Rozwój infrastruktury transportowej wokół Kanału Augustowskiego” (IPBU.01.03.00-20-008/10) układ komunikacyjny obejmujący 12 dróg lokalnych VII klasy technicznej. Nowy układ połączył większość miejscowości z główną drogą Augustów–Płaska–Kurzyniec, biegnącą wzdłuż Kanału Augustowskiego na Białoruś, z rozwidleniem w miejscowości Gruszki na przyszłe przejście graniczne.

Inwestycje w infrastrukturę drogową przy ograniczeniach budżetowych mogą spełnić też ważne zadanie, wspierając utrzymanie dróg w stanie niepogorszonym i utrzymywanie bezpieczeństwa użytkowników dróg. Projekt „Poprawa bezpieczeństwa osób korzystających z sieci komunikacyjnej pogranicza Polski, Białorusi i Ukrainy” (IPBU.01.03.00-06-498/11) obok twardych inwestycji, zaowocował też interaktywną mapą infrastruktury powiatu włodawskiego i rejonu szackiego oraz zamontowaniem lokalizatorów GPS na pojazdach, dzięki czemu zwiększyła się ich operatywność i skuteczność działania. Dzięki współpracy służby drogowe regionu pogranicza wypracowały wspólny pomysł na realistyczne rozwiązanie jednego z palących problemów bez nakładów, które w obecnej skali są nierozwiązywalne, ponieważ wieloletnie niedoinwestowanie spowodowało znaczną degradację dróg i mostów. Uważny monitoring i wybór odcinków, które wymagają najpilniejszych inwestycji jest podstawowym warunkiem utrzymania użytkowania tych dróg. Modernizacja szlaków komunikacyjnych to także ważny impuls inwestycyjny. Z perspektywy mieszkańców Starego Samboru był to niezbędny warunek rozwoju urbanistycznego i gospodarczego miasta. Ich zły stan techniczny hamował budowę nowych obiektów infrastruktury publicznej, a także domów jednorodzinnych, które byłyby zapleczem dla agroturystyki. Dodatkowym kryterium wyboru drogi do remontu była lokalizacja dworca autobusowego i kolejowego, na które przybywają turyści rozpoczynający spływy kajakowe na Dniestrze.

Wyzwania w zakresie infrastruktury łączą się z wyzwaniami w sferze środowiskowej. Za dobry przykład efektywnej współpracy w tym zakresie i identyfikacji wyzwań w sferze lokalnej może służyć projekt „Czysta woda na Pobużu – transgraniczny system zaopatrzenia w wodę Hrubieszowa i Włodzimierza Wołyńskiego – Etap I” (IPBU.01.03.00-06-161/10). W obu miastach problemem była przestarzała i niewydolna sieć zaopatrzenia w wodę. Pierwszym krokiem było opracowanie studium planistycznego „Diagnoza stanu infrastruktury zaopatrzenia w wodę w Hrubieszowie oraz Włodzimierzu Wołyńskim i postulowane kierunki działań w zakresie jej rozbudowy i modernizacji”. Zawierało ono pełną inwentaryzację stanu wodociągów i stacji uzdatniania wody oraz opis ich stanu technicznego. Na podstawie tej dokumentacji wyznaczono niezbędne zadania inwestycyjne w perspektywie kolejnych pięciu lat (do 2016 r.). Następnie opracowano dokumentację techniczną inwestycji uznanych za najpilniejsze. Dla Hrubieszowa było to pięć pakietów dokumentacji wodociągów o łącznej długości 23 km, a dla Włodzimierza Wołyńskiego – sześć, w tym dwa na stacje uzdatniania wody oraz na 10 km wodociągu. Powstał także Wspólny Wieloletni Plan Inwestycyjny Hrubieszowa i Włodzimierza Wołyńskiego w zakresie zaopatrzenia w wodę. Podobne projekty modernizacji sieci zaopatrzenia w wodę były realizowane także przez inne jednostki samorządu terytorialnego, przy czym zakresy działań dla partnera polskiego i ukraińskiego lub białoruskiego różniły się, zgodnie ze zróżnicowaniem wyzwań dla poszczególnych obszarów przygranicznych. Po stronie polskiej inwestycje obejmowały najczęściej budowę nowej sieci, stacje uzdatniania wody i zbiorniki retencyjne. Po drugiej stronie granicy podejmowano natomiast remonty i modernizacje istniejącej sieci.

Obok inwestycji w sieć wodno-kanalizacyjną ważnym elementem projektów infrastrukturalnych pozytywnie oddziałujących na środowisko były termomodernizacje budynków użyteczności publicznej i mieszkaniowych. Przykładowo w Sokołowie Podlaskim poddano ociepleniu cztery szkoły i ośrodek zdrowia. W tym samym projekcie w Nowojaworowsku do projektu zakwalifikowano przedszkole, mieszczące się w czterdziestoletnim budynku. Nowojaworowsk był partnerem także innego projektu o znaczeniu środowiskowym, w ramach którego na szpitalu zostały zamontowane kolektory słoneczne o powierzchni 253 m². Pokrywają one część zapotrzebowania na energię cieplną, dzięki czemu zużycie nieodnawialnego paliwa (gazu) znacząco spadnie. Dzięki temu uda się zmniejszyć emisję do atmosfery szkodliwych substancji ze spalania węgla i gazu o 18,7 tys. m³ rocznie.

Nie mniejsze wyzwania stoją przed społecznościami pogranicza w zakresie działań społecznych. Tutaj szczególnie potrzebne jest właściwe rozpoznanie potrzeb, a dodatkowo integrowanie działań inwestycyjnych i miękkich. Przykładem może być projekt „Bez barier ponad granicami – integracja osób niepełnosprawnych poprzez turystykę i kulturę” (IPBU.03.01.00-06-310/11), w którym powstał obiekt dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych z 52 miejscami noclegowymi. W ośrodku prowadzone będą transgraniczne turnusy turystyczno-rehabilitacyjne, specjalistyczne zajęcia rehabilitacyjne i terapeutyczne, a także szkolenia i konferencje z zakresu metod pracy z osobami z niepełnosprawnościami. W ośrodku będzie również kontynuowana dotychczasowa działalność kulturalna, prowadzona przez Stowarzyszenie z partnerami z Ukrainy i Białorusi, obejmująca m.in. organizację koncertów, festiwali oraz warsztatów muzycznych. Podobnie w projekcie „Łamanie barier. Lublin-Włodawa-Brześć. Partnerstwo na rzecz aktywizacji osób niepełnosprawnych 2012-2013” (IPBU.03.01.00-06-655/11), w ramach partnerstwa, które powinno być wzorcem dla innych tego typu inicjatyw, utworzono cztery Punkty Informacyjno-Doradcze w Lublinie, Zamościu, Włodawie i Brześciu, w których osoby z niepełnosprawnościami, ich rodziny oraz instytucje działające na rzecz osób z niepełnosprawnościami mogą korzystać z porad specjalistów - psychologów, prawników, doradców zawodowych i środowiskowych.

Z kolei do wyzwań rynku pracy, obok wspomnianego już jednego z projektów parasolowych, odwoływał się także „Transgraniczny ośrodek metodyczny” (IPBU.03.01.00-06-763/11), utworzony przy Centrum Polityki Oświatowej we Lwowie z inspiracji lubelskiego Stowarzyszenia „Klanza”. Ośrodek służy integracji, współpracy, podwyższaniu kwalifikacji środowisk pedagogów, metodyków i trenerów NGO poprzez wymianę doświadczeń i upowszechnianie nowoczesnych metod nauczania.

Zaskakującym i bardzo ważnym efektem Programu było znaczące zaangażowanie szpitali i placówek służby zdrowia. Najczęściej były to bliźniacze projekty po polskiej i ukraińskiej bądź białoruskiej stronie. Przykładem może być projekt „Rozwój pomocy kardiologicznej dla ludności Polski i Białorusi w ramach PWT PBU 2007-2013” (IPBU.03.01.00-06-417/11). W czasie projektu przeprowadzono zabiegi ablacji u 20 pacjentów w Białej Podlaskiej i 20 w Brześciu, a docelowo obie placówki będą miały możliwość wykonywania 360 zabiegów ablacji rocznie (ok. 30 zabiegów miesięcznie). Ponadto z pracowni hemodynamiki i angiografii skorzysta ok. 3 tys. pacjentów rocznie w każdej z placówek. Ogólna liczba pacjentów szpitala pośrednio korzystająca z projektu to 26 tys. osób dla każdej ze stron. W innych projektach podejmowano walkę z powracającym zagrożeniem gruźlicą oraz z chorobami nowotworowymi (rak piersi, rak jelita grubego, rak prostaty). Efekty w postaci ponad 15 tys. pacjentów objętych badaniami w czasie realizacji projektów i znaczne zwiększenie dostępności do usług medycznych stanowią wartość dodaną interwencji.

Kolejne pytanie badawcze omawiane w tym podrozdziale dotyczy trafności zaprojektowanej interwencji i jej wpływu na użyteczność osiągniętych rezultatów. Zostało ono przeanalizowane na podstawie wyników ankiety CAWI/CATI (opis próby: por. przypis nr 2). Ocenie podlegało, na ile wybrane efekty, pokrywające się ze zdiagnozowanymi obszarami wsparcia, zawartymi w celach Programu, były uznawane przez respondentów za rezultaty ich projektów. Wyniki pytań i odpowiedzi zostały zbiorczo zaprezentowane w poniższej tabeli.

Tabela 12. Ocena efektów realizacji projektu

	1. Zdecydowani e nie	2. Raczej nie	3. Ani tak ani nie	4. Raczej tak	5. Zdecydo wanie tak
Podniesienie poziomu kapitału ludzkiego na obszarze wsparcia (np. poprzez szkolenia i inne działania typu edukacyjnego)	23	21	38	61	53
Powstanie nowych miejsc pracy	20	35	64	44	33
Nawiązanie nowych kontaktów	27	11	14	48	96
Poprawa przepływu informacji między partnerami	25	15	21	82	53
Poprawa wewnętrznej organizacji pracy w instytucjach partnerów	15	25	61	68	27
Zacieśnienie współpracy z partnerami zagranicznymi	23	13	16	83	81
Zacieśnienie współpracy z partnerami krajowymi	19	27	47	54	27
Doposażenie Lidera projektu (zakupiony sprzęt itp.)	29	13	31	35	88
Doposażenie Partnerów projektu (zakupiony sprzęt itp.)	29	16	22	45	84
Zwiększenie kontaktów pomiędzy społecznościami po obu stronach granicy	23	19	36	57	61
Zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy obszarami leżącymi po obu stronach granicy	10	37	88	43	18
Zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy obszarami przygranicznymi a centrum kraju	14	43	73	43	23
Zmniejszenie różnic w poziomie życia społeczności po obu stronach granicy	8	34	90	47	17

Zmniejszenie różnic w poziomie życia społeczności pomiędzy obszarami przygranicznymi a centrum kraju	10	36	79	52	19
Ułatwienie przepływu ludzi lub towarów przez granicę	12	24	41	73	46
Propagowanie idei współpracy transgranicznej	28	6	15	49	98
Zwiększenie wiedzy lokalnych społeczności o społecznościach po drugiej stronie granicy	12	24	41	73	46

Źródło: badania własne (n=196).

Analiza danych zawartych w powyższej tabeli pozwala stwierdzić, że w większości respondenci uznawali, że ich projekty przyniosły pożądane efekty. Do sfer, w których realizacja projektu przyniosła efekty można zaliczyć:

- podniesienie poziomu kapitału ludzkiego na obszarze wsparcia,
- nawiązanie kontaktów lub utrwalanie współpracy między partnerami i społecznościami lokalnymi,
- zwiększenie wiedzy o sąsiadach,
- poprawę infrastruktury,
- ułatwienia przepływu ludzi lub towarów przez granicę.

W mniejszym stopniu pytani wskazywali efekty związane ze zmniejszeniem różnic gospodarczych, w poziomie życia między społecznościami przygranicznymi, jak i żyjącymi w centrum danego kraju. W tych pytaniach najczęściej padało odpowiedzi „trudno powiedzieć”, co może wskazywać na to, że minęło zbyt mało czasu od zakończenia projektu, aby móc tak szybko zaobserwować te efekty. Najmniej zgodne były odpowiedzi na temat efektów w postaci zwiększenia miejsc pracy, choć i tak najczęściej udzielano odpowiedzi „trudno powiedzieć”.

Analiza przeprowadzonej ankiety pozwala wyciągnąć wniosek o trafności zaprojektowanej interwencji i jej dużym wpływie na użyteczność osiągniętych rezultatów. Pewne wątpliwości budzą jedynie kwestie gospodarcze i związane z poziomem życia, gdyż zmiany w tej sferze wymagają dłuższego upływu czasu, ale i zdecydowanie większych nakładów.

Ocenie podlegały także rezultaty projektu, jakich respondenci nie oczekiwali na etapie przygotowania projektu. 17 respondentów wskazało jednoznacznie takie rezultaty, zaś według 21 nieprzewidziane rezultaty raczej się nie pojawiły, zaś 117 respondentów nie potrafiło udzielić jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie, co w zestawieniu z brakiem odpowiedzi od 41 respondentów sugeruje, że nie analizowano tej kwestii. Zdecydowanie negatywną odpowiedź udzieliły jedynie 2 osoby.

Wśród niespodziewanych rezultatów, jakie przyniósł projekt wymieniano następstwa, które można podzielić na trzy kategorie: związane ze współpracą, zwiększeniem wiedzy na temat kraju/regionu partnerów oraz zakup sprzętu/wprowadzenia nowej usługi/procedury. Najwięcej odpowiedzi padło w przypadku pierwszej kategorii. Respondenci mówili o nawiązaniu stałej współpracy, rozwinięciu/wzmocnieniu współpracy, nawiązaniu nowego partnerstwa. Jeśli chodzi o drugą grupę, to padały odpowiedzi, takie jak: zwiększenie wiedzy o społecznościach lokalnych, poznawanie uwarunkowań w sąsiednich krajach, stanie się dla innych przykładem czy zwiększenie zainteresowania organizacją.

Na koniec w formie podsumowania można zacytować przykład ze studium przypadku – Szack, opisującego dwa projekty wpisujące się w problematykę ekologii:

Trudno nie docenić znaczenia polsko-ukraińskich projektów transgranicznych. Za ich sprawą udało się przynajmniej w części rozwiązać problemy ekologiczne, z którymi borykały się lokalne społeczności, zwłaszcza na Wołyniu, co przyczyniło się do wzrostu

atrakcyjności turystycznej regionu, a co za tym idzie, do wzrostu jego znaczenia gospodarczego i strategicznego. [przedstawiciel samorządu lokalnego].

3.1.5. Ograniczenia i stimulanty współpracy transgranicznej

W tej części raportu znajdują się odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Jakie czynniki stymulowały/ograniczały współpracę pomiędzy podmiotami zlokalizowanymi po obu stronach granicy?
- W jakim zakresie czynniki zewnętrzne, takie jak sytuacja społeczno-gospodarcza czy system administracyjny wpłynęły na kształt i osiągnięte rezultaty Programu?

Z literatury źródłowej⁷ wiadomo, że na współpracę transgraniczną wpływa kilka grup czynników, które w zależności od okoliczności mogą stymulować lub spowalniać współpracę między podmiotami znajdującymi się po różnych stronach granicy. Przyczyny te mogą wiązać się z różnym poziomem rozwoju obszarów przygranicznych, istnieniem granicy, mogą mieć charakter społeczny (np. stereotypy wynikające ze wspólnej historii tych terenów) lub administracyjny. Wpływ wywierają także czynniki związane z realizacją konkretnego Programu. Zidentyfikowane potencjalne przyczyny, przyczyniające się do osłabienia lub stymulacji współpracy między podmiotami znajdującymi się po różnych stronach granicy, w mniejszym lub większym stopniu występowały także w przypadku projektów realizowanych w ramach Programu.

Czynniki ułatwiające współpracę

1. Ważnym czynnikiem stymulującym współpracę był kapitał ludzki – czynniki o charakterze społecznym. To ludzie realizujący projekt, głównie beneficjenci, okazali się w kontekście niniejszego Programu, najważniejszym czynnikiem stymulującym współpracę. Ich aktywność, chęć i determinacja zadecydowały o udanej realizacji projektów i o sukcesie całego Programu. Na podstawie dokumentacji projektowej i wywiadów można postawić tezę, że doszło do udanej współpracy partnerskiej, a sama zasada partnerstwa była przestrzegana. Współpracę tę wzmacniały wcześniej realizowane projekty, choć niekoniecznie z tymi samymi partnerami, które dawały niezbędne doświadczenie ułatwiające realizację projektu w ramach Programu. Widać to w wysokiej ocenie partnerów w sprawozdaniach, a także ocenach, jakie pojawiają się w studiach przypadku. Sporadycznie wspominano o problemach w komunikacji między partnerami, niskiej aktywności wynikającej z odległości między partnerami czy barierach mentalnych lub kulturowych beneficjentów.

2. Na podstawie danych zastanych (analiza sprawozdań końcowych) można przyjąć, że władze białoruskie i polskie generalnie nie tworzyły barier w realizacji projektu. Największa liczba odpowiedzi twierdzących dotyczących barier ze strony administracji dotyczyła kontaktów z władzami ukraińskimi, co jest zrozumiałe w obliczu drastycznych zmian politycznych, do jakich doszło w tym czasie na Ukrainie. Niemniej jednak, opinie wyrażone w studiach przypadku projektów na temat zaangażowania władz lokalnych w rozwiązywanie problemów pozwalają stwierdzić, że postawę władz, również ukraińskich, można uznać w wielu przypadkach za czynnik wręcz pozytywny.

⁷ E. Mikula-Bączek, *Czynniki ograniczające i aktywizujące współpracę transgraniczną Polski i Ukrainy*, <https://www.ur.edu.pl/file/6544/09-Mikula-Baczek.pdf>.

3. Na podstawie analizy dokumentacji projektowej i wywiadów przygotowanych na potrzeby badania można wyciągnąć wniosek, że jednym z silniejszych stymulantów współpracy między podmiotami była presja czasu i okoliczności związane z koniecznością zrealizowania i rozliczenia projektu, czyli chęć pełnego zrealizowania projektu. Należy pamiętać, że Program realizowany był w trudnych warunkach politycznych, do jakich doszło na Ukrainie, a także w okresie kryzysu ekonomicznego, który nastąpił w wyniku wydarzeń na Majdanie oraz przy wysokiej inflacji towarzyszącej realizacji projektów na Białorusi. Do tego dochodziły trudności związane z samą realizacją Programu – stosunkowo krótkim czasem, jaki beneficjenci mieli na realizację projektów, długotrwałymi procedurami związanymi z przyjmowaniem raportów i wypłacaniem kolejnych transz środków, długotrwałą procedurą wprowadzania zmian i wymogiem stosowania PRAG.

4. Pomocą w usuwaniu barier był natomiast dobry kontakt z WST. Współpracę tę oceniano bardzo wysoko lub wysoko. Często ocenie towarzyszyły rozbudowane opisy na temat wsparcia technicznego i pomocy udzielonej beneficjentom w trakcie realizacji projektu. Pomoc ta głównie dotyczyła kwestii wypełniania raportów i innych formularzy, szczególnie sprawozdań finansowych. Ocenę współpracy z jednostką ukazuje poniższa tabela.

Tabela 13. Ocena współpracy ze Wspólnym Sekretariatem Technicznym

Ocena współpracy	bardzo słaba	słaba	brak odpowiedzi	dobra	bardzo dobra
Liczba odp.	0	0	12	56	43

Źródło: badania własne (n=196).

Oto przykładowe oceny współpracy z WST zamieszczane w sprawozdaniach:

Bardzo doceniamy wsparcie Wspólnego Sekretariatu pomocny w realizacji projektu; Partnerzy projektu wysoko cenią współpracę ze. Szybko otrzymywaliśmy bardzo profesjonalne odpowiedzi na wszystkie nasze pytania. Koordynator projektu był bardzo pomocny podczas wdrażania i pisanie sprawozdań projektu. Pomagał nam interpretować wytyczne dotyczące realizacji projektu (...); Współpraca ze Wspólnym Sekretariatem przebiegała gładko i była efektywna; wszystkie zgłaszane przez nas wątpliwości i problemy były nam wyjaśniane w sposób wyczerpujący i profesjonalny (...)

Czynniki obojętne lub utrudniające współpracę

1. Prawdą jest, że transgraniczne rejony Polski, Ukrainy i Białorusi, choć same peryferyjne i ubogie w stosunku do innych części tych krajów, charakteryzują się też różnym poziomem rozwoju gospodarczego. Tereny przygraniczne należące do Ukrainy i Białorusi są znacznie uboższe niż tereny leżące w Polsce, niższy jest tam też poziom przedsiębiorczości prywatnej. W przypadku czynników wynikających z różnych poziomów rozwoju obszarów, miały one obojętny wpływ na stymulację lub ograniczenie współpracy między podmiotami. Wskazuje na to analiza danych zastanych, jak i wywiadów przeprowadzonych na potrzeby tego badania – ani beneficjenci w sprawozdaniach, ani respondenci nie identyfikują tych czynników jako problematycznych. Beneficjenci realizujący projekty wiedzieli o różnicach rozwojowych między regionami, biorącymi udział w Programie, ale traktowali je jako coś oczywistego.

2. Jeśli chodzi o czynniki, które wiążą się z istnieniem granic, to na pewno w opinii beneficjentów utrudniały one współpracę. W ankiecie CAWI/CATI respondenci w przeważającym stopniu uznali istnienie granic za ograniczenie. Takich odpowiedzi padło prawie 80%, pozostałe osoby uznały granicę za obojętny czynnik przy rozwoju współpracy.

3. W przypadku czynników o charakterze społecznym, do których należą stereotypy związane ze wspólną historią, trzeba powiedzieć, że również według większości beneficjentów miały one charakter obojętny. W ankiecie CAWI/CATI w 120 na 196 przypadków taka właśnie pada odpowiedź. W 60 przypadkach uważano jednak, że były one czynnikiem utrudniającym współpracę. Jednak ważną zauważoną barierą był częsty brak doświadczenia w realizacji projektów partnerów ukraińskich i białoruskich, szczególnie w zakresie rozliczania projektów pod względem finansowym i sprawozdawczości.

4. Ważną, zidentyfikowaną barierą utrudniającą współpracę były niektóre czynniki o charakterze administracyjnym. Do nich należały długie procedury finansowe na Ukrainie i Białorusi wynikające z obowiązujących tam przepisów, które powodowały opóźnienia w płatnościach. Szczególnie uciążliwe było dla beneficjentów ukraińskiego „kaszniczejstwo”, do którego wpływały pieniądze dla beneficjentów sektora publicznego i który je przetrzymywał⁸.

5. Do barier we współpracy między podmiotami znajdującymi się po różnych stronach granicy należały niektóre czynniki związane z samą realizacją Programu. Były to czynniki związane z obowiązującymi procedurami, takim jak: najczęściej wymieniany przez beneficjentów obowiązek stosowania PRAG, szczególnie obowiązek prowadzenia postępowań przetargowych, które często realizowane były nieumiejętnie i trzeba było je powtarzać. Inne bariery obejmowały opóźnienia w wypłacie środków związane z długim czasem akceptowania i ewentualnego poprawiania raportów, a także uciążliwy proces wprowadzania zmian w projektach, w szczególności tych, wymagających podpisania addendum, co można podsumować jako nadmiar formalności związanych z realizacją projektu.

Jak widać z powyższej identyfikacji barier, dotyczących współpracy między partnerami, dotyczyły one głównie czynników o charakterze zewnętrznym związanych z sytuacją społeczno-gospodarczą oraz systemem administracyjnym krajów i wynikającymi z nich konsekwencjami. Jeśli chodzi o czynniki społeczno-gospodarcze, to przy tworzeniu Programu były one znane i w normalnej sytuacji nie miałyby wpływu na osiągnięcie rezultatów. Jednak już w czasie trwania Programu doszło do dużych zmian w tej dziedzinie, która przełożyła się na realizację projektów. Przede wszystkim doszło do gwałtownych zmian politycznych na Ukrainie, które doprowadziły do pogorszenia się sytuacji ekonomicznej tego kraju – nastąpiła inflacja, powodując ważną w kontekście Programu zmianę kursu hrywny. Zmiany o charakterze gospodarczym, choć nie tak dramatyczne, dotknęły też Białoruś, gdzie także doszło do wzrostu inflacji. Czynniki te na pewno przyczyniły się do trudności w realizacji projektów, przede wszystkim powodując opóźnienia w realizacji działań i problemy związane z płatnościami. Niestety ryzykiem kursowym byli obarczeni beneficjenci Programu – dlatego też w niektórych przypadkach nie udało się w pełni osiągnąć zakładanych produktów i rezultatów, głównie dotyczących zakupów.

⁸ Kaszniczejstwo Ukrainy - państwowy organ władzy wykonawczej realizujący funkcje egzekwowania prawa w celu zapewnienia wykonania budżetu państwa, obsługi kasowej systemu finansów publicznych, wstępnej i bieżącej kontroli nad operacjami związanymi ze środkami budżetu państwa, przeprowadzanymi przez głównych zarządców i odbiorców tych środków. Organ jest podporządkowany Ministerstwu Finansów Ukrainy (za: Rekomendacje Kongresu Inicjatyw Europy Wschodniej 2015, Lublin, http://www.kongres.lublin.eu/files/UserFiles/KIEW_2015_rekomendacje_PL.pdf, s. 5).

Z kolei system administracyjny krajów, biorących udział w Programie, nie uległ w tym czasie zmianie. Stanowił on pewną barierę w realizacji projektów. Szczególnie było to widoczne w przypadku wymogu stosowania PRAG, który nie był do końca zgodny z przepisami na Ukrainie i Białorusi, co stanowiło dodatkowe źródło trudności przy realizacji projektów w tych krajach. W tym przypadku głównie przekładało się to na wydłużenie procedury przeprowadzania przetargów z powodu trudności interpretacyjnych prawa i powodowało opóźnienia w realizacji kolejnych etapów projektu, nie odbijało się natomiast na osiągnięciu zamierzonych rezultatów.

Czynniki o charakterze społeczno-gospodarczym i administracyjnym bez wątpienia miały wpływ na przebieg realizacji projektów. Głównie w przypadku tych pierwszych przełożyły się w niektórych projektach na niepełne osiągnięcie zakładanych rezultatów. Wydaje się, że o ile w krajach o mniejszej stabilności politycznej, nie da się przewidzieć rozwoju sytuacji, o tyle można próbować w kolejnych edycjach Programu wprowadzić procedury identyfikacji i weryfikacji potencjalnych zagrożeń przy realizacji projektu, oraz wypracować sposoby na ich przeciwdziałania lub ograniczanie, zmniejszając tym samym ryzyka projektowe. Zdają sobie z tego sprawę beneficjenci Programu:

Szczególnie zasadne wydaje się identyfikowanie zagrożeń w odniesieniu to takich obszarów jak: zarządzanie projektem, współpraca partnerska, wahania kursów walut, przeprowadzenie procedury przetargowej w tym zapewnienie zgodności prowadzonej procedury przetargowej z przepisami unijnymi i ukraińskimi, wyłonienie wykonawcy, nadzór nad przebiegiem prac wykonawcy, opóźnienia w harmonogramie realizacji projektu. Na etapie oceny projektów warto rozważyć wprowadzenie kryteriów pozwalających na weryfikację trafności zidentyfikowanych ryzyk oraz sposobów im przeciwdziałania („Rozwój współpracy partnerskiej na rzecz poprawy transgranicznej infrastruktury ochrony środowiska w miejscowości Poraż i Zagórz w Polsce oraz w miejscowości Horodok/Gródek na Ukrainie” IPBU.02.01.00-18-563/11).

3.1.6. System wyboru i realizacji projektów

W tej części raportu znajdują się odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Czy system wyboru projektów był skuteczny? Czy procedury aplikowania o dofinansowanie/procedury dotyczące realizacji projektów były „przyjazne” dla pozyskania dofinansowania/w odniesieniu do realizacji projektów? Jakie rozwiązania/rekomendacje dotyczące procedur aplikowania/wdrażania projektów proponuje się przyjąć dla przyszłego Programu?
- Jakie są mocne i słabe strony realizowanych działań informacyjno-promocyjnych Programu? Jaki był ich wpływ na osiągnięcie celów Programu i na rezultaty Programu?

System wyboru projektów w ramach PWT PBU obejmował dwa tryby: tryb konkursowy oraz tryb wyboru dużych projektów (*large scale projects* – LSP).

Tryb konkursowy:

W ramach perspektywy finansowej 2007-2013 tryb konkursowy został trzykrotnie zastosowany w PWT PBU. Każdorazowo zasady naboru były określone w zestawie dokumentów zwanym Pakietem aplikacyjnym przygotowywanym przez Wspólny Zespół ds. przygotowania dokumentacji aplikacyjnej. W skład tego Zespołu wchodziła przedstawiciele wszystkich 3 krajów, co miało zapewnić uwzględnienie specyfiki każdego kraju i było wyrazem partnerstwa na poziomie realizacji Programu. Pakiety aplikacyjne były przygotowywane dla każdego

naboru i wymagały akceptacji WKM. Po akceptacji przez WKM pakiety były jeszcze komentowane przez Komisję Europejską i wymagały kolejnej akceptacji przez WKM, jeśli KE domagała się wprowadzenia zmian.

Na podstawie zaakceptowanych przez WKM Pakietów aplikacyjnych ogłaszano nabory wniosków.

Proces od naboru do podpisania umowy obejmował następujące etapy:

1. przygotowanie dokumentacji naboru wniosków (pakietu aplikacyjnego) i jego zatwierdzenie przez WKM,
2. ogłoszenie naboru przez WIZ oraz WST, jego promocję i wspieranie potencjalnych wnioskodawców w przygotowywaniu wniosków,
3. ocenę formalną,
4. ocenę merytoryczną,
5. propozycję listy rankingowej sporządzoną przez Komisję Oceny Projektów,
6. decyzję WKM,
7. procedurę kontraktowania/negocjowania umów o dofinansowanie,
8. na Białorusi – procedura rejestrowania projektów na poziomie krajowym,
9. podpisanie umów i rozpoczęcie realizacji projektów.

Wnioski o wsparcie finansowe w ramach Programu były zbierane w trzech naborach, które odbywały się w następujących okresach:

- I nabór: 02.11.2009 – 01.03.2010 – trwał 4 miesiące i dotyczył priorytetu 1 oraz działań 2.1 i 3.1,
- II nabór 16.05.2011 – 30.09.2011 – trwał 4,5 miesiąca i dotyczył priorytetu 1, priorytetu 2 i działania 3.1 (omyłkowo złożono też 2 projekty do działania 3.2)
- III nabór 16.02.2012 – 14.06.2012 – trwał 4 miesiące i dotyczył tylko działania 3.2

Po ogłoszeniu naboru WST organizował szkolenia dla potencjalnych wnioskodawców, przekazywał informacje o naborach poprzez ulotki, informacje umieszczane na stronie internetowej Programu (wytyczne, odpowiedzi na pytania, itp.), spotkania w ramach tzw. „dni otwartych” czy wydarzeń organizowanych przez inne podmioty.

Tabela 14. Liczba szkoleń dla potencjalnych wnioskodawców

Nabór	W Polsce		W Białorusi		W Ukrainie	
	Liczba szkoleń	Liczba uczestników	Liczba szkoleń	Liczba uczestników	Liczba szkoleń	Liczba uczestników
I	4	525	1	81	6	385
II	15	857	14	577	15	553
III	10	417	8	428	12	420
	Łącznie 23 „dni otwarte” w 3 krajach					
	Dni otwarte	6	Dni otwarte	34	Dni otwarte	37

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z realizacji Programu do KE (do 2015).

Po zakończeniu naboru złożone wnioski były otwierane, rejestrowane, następnie przystępowano do ich oceny. Ocena wniosków wymagała przygotowania specyficznych zasad oceny wniosków, a także procedur i zasobów ludzkich (pracowników WST oraz zewnętrznych ekspertów zw. asesorami). Właściwe zasady, procedury oraz

wymogi względem członków Komisji Oceny Projektów (KOP), a także ich wybór, zostały zatwierdzone przez WKM, w odniesieniu do naboru I, w okresie od maja do października 2010 roku, czyli kilka miesięcy po zamknięciu naboru I. Obejmowały one: określenie wymogów, które musieli spełnić członkowie KOP, wyznaczenie przewodniczącego i sekretarza Komisji, procedury obowiązujące KOP, wybór zewnętrznych asesorów do oceny wniosków (w lipcu 2010), wybór osób z prawem głosu w KOP, a także podręcznik oceny wniosków. Również w trakcie naboru II, selekcja asesorów miała miejsce dopiero w trakcie trwania naboru i została zakończona z końcem 2011 roku, gdy trwała już ocena formalna wniosków złożonych do 30 września. Gdy okazywało się, że asesorów był zbyt niewielu w stosunku do liczby złożonych wniosków, prowadzona była dodatkowa ich rekrutacja. Ponadto dopiero w sierpniu 2012 wprowadzono możliwość, i to wyłącznie w wyjątkowych sytuacjach, aby wysyłać asesorom wnioski do oceny pocztą, jeśli nie mogli oni dokonywać oceny w siedzibie WST.

Ocena dzieliła się na ocenę formalną oraz merytoryczną. Ocenę formalną prowadzili pracownicy WST. Wnioski, które przeszły pomyślnie ocenę formalną były poddawane ocenie merytorycznej. Oceny merytorycznej wniosku dokonywano przez wypełnienie formularza i przyznanie określonej punktacji zgodnie ze szczegółowymi wytycznymi zatwierdzonymi przez WKM. Każdy wniosek był oceniany przez dwie osoby: pracownika WST oraz zewnętrznego asesora lub dwóch asesorów (jeśli projekt był trójstronny). W razie dużej rozbieżności w ocenie, dokonywana była trzecia ocena. Wyniki tych ocen zatwierdzała w drodze konsensusu lub głosowania KOP podczas posiedzenia (tworzyła tzw. listę rankingową projektów). W przypadku, gdy KOP nie zgadzała się z którąś z ocen, miała prawo przeprowadzić własną ocenę danego projektu. Przygotowana przez KOP lista rankingowa wymagała ostatecznej decyzji co do wyboru wniosków ze strony WKM.

Po dokonaniu wyboru projektów przez WKM informowano wnioskodawców o wynikach i przystępowano do negocjacji kontraktów z wnioskodawcami wybranymi do dofinansowania. W wyniku oceny merytorycznej mogły być formułowane rekomendacje zmian we wnioskach, które były wprowadzane podczas procesu kontraktacji. Na Białorusi dodatkowym etapem było zatwierdzenie projektów przez białoruski rząd, co wydłużało proces kontraktacji.

W przypadku naboru I, proces oceny merytorycznej przez KOP zakończył się w październiku 2010 roku (8 miesięcy po zakończeniu naboru wniosków), a wnioski zostały ostatecznie przyjęte w końcu listopada 2010 przez WKM (9 miesięcy po zamknięciu naboru). W grudniu 2010 roku rozpoczęto kontraktację, w tym zorganizowano 2 szkolenia na temat tego procesu, jedno w Polsce a drugie na Ukrainie dla wnioskodawców z Ukrainy i Białorusi. Po zakończeniu negocjacji z wnioskodawcami, których wnioski zostały przyjęte do realizacji, WST przygotowywał dokumenty do umowy i przekazywał do WIZ, która je ponownie weryfikowała i po ich akceptacji, podpisywała umowy. Proces kontraktacji wniosków zaczął się w maju 2011 roku (**14 miesięcy po zamknięciu naboru I**) a zakończył się w listopadzie 2012 roku (**2 lata i 8 miesięcy po zamknięciu naboru**).

W ramach drugiego naboru, na który wpłynęło 506 wniosków, proces oceny formalnej był prowadzony oddzielnie dla każdego Priorytetu i zakończył się:

- w odniesieniu do wniosków złożonych do Priorytetu 2 – w dniu 28 lutego 2012 (5 miesięcy po zamknięciu naboru),
- w odniesieniu do wniosków złożonych do Priorytetu 3 – w dniu 28 marca 2012 (6 miesięcy po zamknięciu naboru) oraz
- w odniesieniu do Priorytetu 1 - w dniu 1 czerwca (8 miesięcy po zamknięciu naboru).

Natomiast ocena merytoryczna zakończyła się w następujących terminach:

- w odniesieniu do Priorytetu 2 – lista rankingowa została zaakceptowana przez KOP w dniach 25-27 czerwca 2012 roku, czyli prawie 4 miesiące po zakończeniu oceny formalnej a ostateczna decyzja WKM został przyjęta w końcu lipca 2012 (czyli łącznie 10 miesięcy po zamknięciu naboru);
- w odniesieniu do Priorytetu 3 – lista rankingowa została zaakceptowana przez KOP w dniach 4–5 lipca 2012 roku; upływ czasu w odniesieniu do zakończenia oceny formalnej i zamknięcia naboru był podobny jak w przypadku wniosków złożonych do Priorytetu 2;
- w odniesieniu do Priorytetu 1 proces oceny wniosków trwał najdłużej. Lista rankingowa została zaakceptowana przez KOP w dniach 9–10 października 2012 roku a ostateczna decyzja WKM zapadła w końcu listopada 2012 roku, czyli w 14 miesięcy po zamknięciu naboru.

Pierwsze umowy zostały podpisane w drugiej połowie 2012 roku (**łącznie 6 umów do końca 2012, czyli od 12 do 15 miesięcy po zamknięciu naboru**), a ostatnia w dniu 30 grudnia 2013 roku (**czyli 2 lata i 3 miesiące po zamknięciu naboru II**).

Trzeci nabór dotyczył tylko tzw. projektów parasolowych w ramach Działania 3.2. Łącznie złożono 22 wnioski. Ocena formalna była prowadzona od lipca do grudnia 2012 r. Ocena merytoryczna zakończyła się w dniu 5 marca 2013 roku sporządzeniem przez KOP listy rankingowej zawierającej 8 projektów. WKM zatwierdził tę listę rankingową w dniu 10 kwietnia (łącznie ok. 10 miesięcy po zamknięciu naboru III). Proces negocjowania kontraktów trwał zatem od kwietnia do grudnia 2013 r. Ostatnia umowa została podpisana 30 grudnia 2013 roku, czyli około 18 miesięcy po zamknięciu naborów.

Na długość procesu wyboru i kontraktacji projektów z pewnością duży wpływ miało **ogromne zainteresowanie jakim cieszyły się nabory**, w szczególności I i II. W ramach trzech naborów wpłynęły 835 wniosków, z czego w pierwszym naborze – 307 projektów, w drugim – 506, natomiast w trzecim konkursie dedykowanym projektom parasolowym – 22 projekty, które zawierały łącznie 226 mikroprojektów. W ramach Programu najwięcej projektów złożono w partnerstwie polsko-ukraińskim – 553, w polsko-białoruskim – 145, natomiast partnerstw trójstronnych odnotowano 127. Tak duża liczba złożonych wniosków świadczy o dużym zainteresowaniu i ogromnej potrzebie na działania, które można było sfinansować z Programu. Poniżej przedstawiono wyniki procesu aplikacyjnego w trybie konkursowym.

Tabela 15. Liczba i wartość złożonych i zaakceptowanych projektów w trybie konkursowym

Nabór	Wartość dofinansowania złożonych wniosków w EUR (w tym wielokrotność dostępnej alokacji)	Liczba złożonych wniosków	Liczba przyjętych wniosków przez WKM (% liczby złożonych)	Ostateczna liczba podpisanych umów (% liczby złożonych)
I	187 249 641,47 (11,6 razy więcej niż dostępna alokacja)	307	21 (7%)	23 (7,5%)
II	796 116 573,36 (9 razy więcej niż dostępna alokacja)	506	67 (13%)	79 (15,6%)
III	10 626 401,76 EUR (1,6 razy więcej niż dostępna alokacja)	22	8 (36%)	6 (27%)
Razem		835	96 (11%)	108 (13%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z realizacji Programu do KE (do 2015).

Różnica między liczbą przyjętych wniosków przez WKM, a liczbą podpisanych umów jest efektem procesu negocjacji umów. W każdym naborze identyfikowano bowiem projekty rezerwowe (lista projektów rezerwowych była zatwierdzana przez WKM), które zostały pozytywnie ocenione i mogłyby otrzymać dofinansowanie w przypadku dostępności środków finansowych. Dodatkowe dostępne środki mogły się pojawić, jeśli wybrani do dofinansowania wnioskodawcy rezygnowali z umowy lub w trwających umowach pojawiały się oszczędności, przy czym datą ostateczną podpisywania umów był 31 grudnia 2013 roku, co oznacza, że oszczędności, które pojawiły się po 2013 roku nie mogły zostać przeznaczone na podpisanie nowych umów.

Pozakonkursowy tryb wyboru projektów

Duże projekty były realizowane w ramach Działania 2.2, czyli miały przyczynić się realizacji celu szczegółowego dotyczącego zapewnienia sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania granic. Ze względu na tematykę (zarządzanie granicami leżące w gestii władz państwowych i mającego charakter strategiczny) oraz wielkości inwestycji, większość projektów w odniesieniu do tego celu szczegółowego Programu została wybrana w trybie pozakonkursowym. W ramach naboru II można było składać projekty do Działania 2.2 i w konkursie wyłoniono jeden projekt realizowany przez policję.

Procedura wyboru projektów strategicznych obejmowała następujące etapy:

1. wskazanie propozycji projektów strategicznych na podstawie zarysów projektów przez Zespół ds. projektów strategicznych,
2. przygotowanie wymogów i wzorów dokumentów aplikacyjnych dla LSP,
3. zatwierdzenie listy projektów strategicznych przez WKM i dokumentacji aplikacyjnej,
4. zatwierdzenie listy LSP przez KE,
5. wezwanie wnioskodawców do przygotowania pełnej dokumentacji projektów strategicznych,
6. weryfikacja pełnej dokumentacji przez WST,
7. akceptacja wniosków przez WKM,
8. akceptacja wniosków przez KE,
9. kontraktowanie.

Pomimo braku konkurencji między projektami proces naboru projektów strategicznych był długotrwały. Projekty strategiczne zostały zidentyfikowane oraz zaproponowane WKM przez Wspólny Zespół ds. projektów strategicznych. Zespół ten opracował pakiet aplikacyjny i sporządził listę projektów strategicznych. Lista obejmująca 7 projektów została zatwierdzona przez WKM w dniu 3 listopada 2009 roku. Jednocześnie instytucje odpowiedzialne za duże projekty, które znalazły się na zatwierdzonej przez WKM liście zostały zaproszone do złożenia pełnej dokumentacji aplikacyjnej zgodnie z trybem wyboru dużych projektów do dnia 30 grudnia 2009 roku, co nastąpiło w wyznaczonym terminie. Kolejne 2 duże projekty zostały zaakceptowane przez WKM w 2010 roku. Pełna dokumentacja aplikacyjna wymagała w przypadku LSP jeszcze zgody Komisji Europejskiej. Nie była

to zatem procedura ani szybka ani łatwa. Przygotowanie wniosków wraz z załącznikami dot. skomplikowanych inwestycji wymagało wielu miesięcy przygotowań. WST pomagało wnioskodawcom organizując szkolenia i indywidualne spotkania. Duże projekty zostały zidentyfikowane w 2009 i 2010 roku. Od 2011 roku nie proponowano już dodatkowych dużych projektów. O długotrwałości i złożoności procesu wyboru projektów strategicznych świadczą również terminy podpisania umów. Między datą złożenia pierwszych wniosków o duże projekty (koniec 2009) a podpisaniem pierwszej umowy (w kwietniu 2011 roku podpisano umowę na realizację projektu pt. „Budowa i oprzyrządowanie drogowego przejścia granicznego 'Pieszczałka' - Etap III (granica białorusko - polska) - obwód brzeski RB - powiat hajnowski RP”) minęło przeszło 16 miesięcy⁹. Kolejne 6 umów na realizację projektów strategicznych zostało podpisanych w 2012 roku, a cały proces zakończono w 2013 roku podpisaniem dwóch ostatnich umów, przy czym ostatnią umowę podpisano 22 października 2013 roku z realizatorem projektu pt. „Rozwój infrastruktury informatycznej ukraińskich służb celnej i granicznej” złożonym w 2010 roku.

Ostatecznie zakontraktowano 117 projektów (w I naborze – 23 umowy, w II naborze – 79 umów i w III naborze – 6 umów; projekty strategiczne zrealizowane w ramach procedury *direct award* – 9 umów).

3.1.7. Ocena systemu wyboru wniosków, w tym jego skuteczności

Zastosowany w perspektywie 2007-2013 w Programie spełnił swoją rolę, gdyż umożliwił wybór projektów i podpisanie umów w wyznaczonym terminie (do końca 2013), a wybrane do realizacji projekty w zdecydowanej większości osiągnęły swoje cele i przyczyniły się do osiągnięcia celów na poziomie Programu. Niemniej jednak cały proces pozostał w pamięci jego uczestników jako długi i pracochłonny:

Trwało to długo, bo mieliśmy skomplikowane procedury oceny, były komisje oceniające, później komitety monitorujące, długo trwało kontraktowanie ze względu na Białoruś, ale się udało. [przedstawiciel WST]

W czasie trwania procesu oceny i wyboru projektów mogło dojść do różnorodnych zmian, które część planów zawartych we wnioskach czyniły nieaktualnymi:

I później mieliśmy taki przykład, (...) że różnica między tym co się zaplanowało rok wcześniej, a tym co się realizuje rok później to jest taka, że ten sprzęt się bierze i się okazuje, że jest już nowszy. [przedstawiciel beneficjenta]

Należy podkreślić, że badanie było realizowane pod koniec 2016 roku, a więc 3 lata po zakończeniu procesu kontraktowania, a w przypadku projektów zakontraktowanych w 2011 i 2012 roku była to już odległa przeszłość. Ponadto część respondentów badania tylko zarządzała projektami nie biorąc wcześniej udziału w aplikowaniu. Dlatego podczas wywiadów respondenci nie podawali wielu szczegółów dotyczących etapu aplikowania, zdecydowanie bardziej pochłaniało ich zamykanie bieżących projektów i przygotowywanie aplikacji do nowego Programu perspektywy 2014-2020. Niemniej jednak najczęściej podawaną charakterystyką **procesu aplikowania** była jego **długotrwałość**. Nie można jednak do końca się z tą powszechną opinią zgodzić, gdyż w najszybszych przypadkach umowy były podpisywane w okresie do 15 miesięcy po zamknięciu naboru (w ramach naboru II), a najdłużej – do 2 lat i 8 miesięcy (też w ramach naboru II). Okres do 15 miesięcy nie jest bardzo

⁹ Jednocześnie był to pierwszy kontrakt w ramach PWT PBU 2007-2013 i w całej UE w ramach programów współpracy transgranicznej tej perspektywy finansowej.

długim okresem, jeśli się weźmie pod uwagę liczbę złożonych wniosków, złożoność całej procedury, zasoby kadrowe WST oraz realizację przez tę instytucję również innych zadań w tym samym czasie, a także jeśli oceniać ten okres na tle wyników innych programów operacyjnych finansowanych ze środków UE. Można powiedzieć nawet, że okres do 15 miesięcy na podpisanie umowy od momentu zamknięcia naboru jest wynikiem dobrym. Pokazuje on, że stosunkowo szybkie podpisanie umów było możliwe, w szczególności jeśli sam wnioskodawca starannie przygotowywał dokumenty aplikacyjne. Wówczas nie generowały one konieczności wielokrotnego poprawiania, uzupełniania i wyjaśniania.

Proces aplikowania o środki w ramach PWT PBU spełniał wszystkie cechy tego typu procesów dystrybucji środków europejskich. Informacje o naborach były ogólnie dostępne na stronie internetowej Programu, w dokumentach wchodzących w skład pakietów aplikacyjnych, w mediach (szczególnie w prasie), podczas spotkań z potencjalnymi beneficjentami, a także szkoleń nt. aplikowania prowadzonych we wszystkich 3 krajach. Procedury naboru były znane aplikującym od samego początku. Ocena merytoryczna była prowadzona w oparciu o kryteria zatwierdzone przez WKM, które miały zapewnić wybór projektów najlepiej realizujących cele Programu oraz przejrzystość całego procesu. Również procesowi negocjowania umów towarzyszyły szkolenia realizowane przez WST.

Niektórzy respondenci badania **krytykowali obowiązek przygotowania do naboru pełnej dokumentacji wraz z wszystkimi załącznikami**, w tym takimi, których uzyskanie było czasochłonne i wymagało wydania decyzji przez inne urzędy. Można zrozumieć tę krytykę jeśli się weźmie pod uwagę, że spośród 835 wniosków złożonych w naborach, tylko 108¹⁰ (13% złożonych wniosków) projektów zostało zrealizowanych. Oznacza to, że oprócz kilku przypadków rezygnacji z podpisania umowy, zdecydowana większość wnioskodawców (87%) nie uzyskała dofinansowania, a ich wysiłki spełzły na niczym. Gdyby badanie było realizowane w 2013, zapewne poziom frustracji wyrażany w wywiadach byłby większy. Ponadto warto zaznaczyć, że w badaniu nie uwzględniliśmy nieskutecznych wnioskodawców, a więc ich zdania nie znamy. Ponadto warto także podkreślić, że stopień trudności w aplikowaniu o środki był czasami różnie postrzegany w zależności od kraju, z którego pochodził respondent. Respondenci badań jakościowych z Ukrainy i Białorusi (przedstawiciele Oddziałów oraz WKM) uważali, że formularze aplikacyjne były trudne dla wnioskodawców z tych krajów, głównie z powodu ich braku doświadczenia w przygotowywaniu tego typu dokumentów.

„Oczywiście były trudności. Na przykład uciążliwy pakiet aplikacyjny, który wymagał uzupełnienia części opisowej i budżetowej. Nie wszyscy wiedzieli/rozumieli, jak wypełnić wniosek.” [pracownik merytoryczny zaangażowany we wdrażanie Programu na Ukrainie]

Z kolei analogiczny respondent z Polski stwierdził, że dokumenty i procedury stosowane w ramach PWT PBU były dużo łatwiejsze niż w Programach *mainstreamowych* realizowanych w Polsce. W obecnej perspektywie (2014-2020) podjęto decyzję o dokonywaniu preselekcji wniosków na podstawie ich krótkich opisów. Gdyby jednak to rozwiązanie się nie sprawdziło, zalecamy powrót do wniosków o dofinansowanie, jednak bez konieczności składania wszystkich załączników, a jedynie deklaracji ich złożenia we wskazanym terminie w przypadku wybrania projektu do realizacji. Może się bowiem okazać, że ocena wniosków jedynie na podstawie krótkich opisów będzie nieskuteczna i może prowadzić do odrzucenia wielu dobrych i cennych inicjatyw.

Projekty oceniane były w ramach dwuetapowej procedury, co optymalizowało proces oceny, gdyż pod względem jakości oceniano mniejszą liczbę projektów tj. tylko projekty uznane za kwalifikowane i spełniające

¹⁰ Liczba projektów przyjętych w procedurze konkursowej.

wymogi formalne. Ocena merytoryczna projektów była prowadzona przez asesorów zewnętrznych i pracowników WST. Informacje podawane w raportach rocznych z realizacji Programu wskazują, że nabory asesorów odbywały się już w momencie, gdy trwał nabór projektów, co mogło wpłynąć na wydłużenie czasu trwania oceny merytorycznej w sytuacji niewystarczającej liczby osób oceniających (zdarzyła się sytuacja prowadzenia dodatkowego naboru asesorów). Stosowano rygorystyczną zasadę oceny wniosków tylko w siedzibie WST, co nie pozostawało bez związku z dyspozycyjnością asesorów. W związku z odejściem od obowiązku przestrzegania zasad PRAG, w przyszłości rekomendujemy odpowiednio wczesny wybór asesorów i taką organizację ich pracy, aby ich dyspozycyjność podczas procesu oceny wniosków była maksymalna.

Faktyczną ocenę merytoryczną przeprowadzali zatem eksperci zewnętrzni i pracownicy WST, po czym ich ocena podlegała weryfikacji przez Komisję Oceny Projektów i zatwierdzenie przez WKM. Sugerujemy, że jeden z tych etapów jest zbędny i niepotrzebnie wydłużał proces wyboru projektów. Nie jest jasne jaką wartość dodać do oceny wnoszą KOP, ani w stosunku do oceny wykonywanej przez pracowników WST i asesorów, ani w stosunku do roli decyzyjnej WKM, w którym znajdowali się przecież przedstawiciele wszystkich 3 krajów. Funkcjonowanie KOP wynikało z konieczności stosowania zasad PRAG¹¹. Rekomendujemy zatem rezygnację w trybie konkursowym z jednego z etapów zatwierdzania projektów – albo z KOP albo z zatwierdzania listy projektów przez WKM.

Przedstawioną powyżej różnorodną ocenę procesu aplikowania potwierdzają wyniki ankiety (internetowej i telefonicznej) przeprowadzonej z beneficjentami.

Tabela 16. Ocena procesu ubiegania się o środki stosowanego w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013

	1	2	3	4	5	6	7	
skomplikowany	32	34	38	46	26	14	6	prosty
przejrzysty	19	50	41	48	22	7	9	niejasny
sprawiedliwy	40	38	35	56	13	6	8	niesprawiedliwy
umożliwiający wyłonienie tylko najlepszych projektów	29	41	36	57	13	12	8	dopuszczający wyłanianie projektów słabych
sprawny	25	42	43	42	28	8	9	niewydolny
dostosowany do specyfiki projektów transgranicznych	34	52	38	45	13	7	7	niewuwzględniający specyfiki projektów transgranicznych
zachęcający do złożenia projektu	34	58	36	35	18	6	9	zniechęcający do złożenia projektu
przyjazny	35	49	39	38	21	5	9	uciążliwy
zapewniono odp. ilość czasu na przygotowanie projektu	23	56	35	43	16	14	9	było zbyt mała ilość czasu na przyg. projektu

Źródło: badania własne (n=196).

Beneficjenci ocenili, że proces ubiegania się o środki służył wyłonieniu najlepszych projektów (106 wskazań), a nie dopuszczał wyłaniania słabych (33 odp.), co oznacza, że ich zdaniem był skuteczny. Ponadto uznano, że proces był dostosowany do specyfiki projektów transgranicznych (124 odpowiedzi vs 27 odpowiedzi, że takiej specyfiki nie uwzględniał). Wreszcie uznawano ten proces bardziej za sprawiedliwy (198 odp.) niż niesprawiedliwy (27 odp.).

¹¹ Praktyczny przewodnik po procedurach zawierania umów dla zewnętrznych działań Wspólnot Europejskich.

Z kolei analiza odpowiedzi związanych z „przyjaznością” procesu, prowadzi do wniosku, że respondenci uznawali procedury raczej za skomplikowane (108 wskazań) niż proste (46 odp.), choć bardziej przyjazne (123 odp.) niż uciążliwe (35 odp.) i raczej zachęcające do złożenia wniosku (128 odp.) niż zniechęcające (33 odp.). Oznacza to zatem, że beneficjenci dalej, nawet z perspektywy czasu, uznają, że obiektywnie procedura aplikacyjna była skomplikowana, jednak cecha ta była niwelowana przez działania, które czyniły ją przyjazną i zachęcającą do aplikowania, mając zapewne na względzie działania informacyjno-promocyjne oraz szkolenia.

Podsumowując, proces wyboru projektów do realizacji PWT PBU zaczął się 2 listopada 2009 roku a zakończył się 30 grudnia 2013, czyli trwał przeszło 4 lata. Można go zatem postrzegać jako długotrwały, należy mieć jednak na względzie to, że w przypadku wielu projektów proces ten trwał do 15 miesięcy oraz że nabory wniosków cieszyły się ogromnym zainteresowaniem. Procedurę wyboru projektów należałoby skrócić o jeden z elementów – funkcjonowanie KOP albo zatwierdzanie projektów konkursowych przez WKM – oraz uprościć sam proces aplikowania o rezygnację z załączników do wniosków. Warto także odpowiednio wcześniej dokonać wyboru odpowiedniej liczby asesatorów umożliwiając im pracę zdalną przy zapewnieniu zasady poufności dokumentów w celu optymalnego wykorzystania ich czasu. Proces wyboru był skuteczny, gdyż w wyznaczonym terminie umożliwił zakontraktowanie całej alokacji i wybór projektów, które osiągnęły w większości swoje cele i przyczyniły się do osiągnięcia celów Programu. Beneficjenci z perspektywy czasu postrzegają proces aplikowania jako skomplikowany, ale nie na tyle, aby zniechęcał do ubiegania się o środki z UE.

3.1.8. Realizacja projektów

Realizacja projektów w ramach PWT PBU 2007-2013 odbywała się od podpisania umowy do akceptacji raportu końcowego z realizacji. Jak wskazano wcześniej pierwszą umowę podpisano w kwietniu 2011 roku, jednak większość z nich w 2012 roku, a zdecydowana większość projektów zakończyła się w 2015 roku. Zatem okres realizacji projektów w ramach Programu trwał do 3 lat, przy czym 3 spośród 9 projektów strategicznych wciąż nie zostały zakończone do końca 2016 roku¹². Można zatem powiedzieć, że proces realizacji projektów w ramach Programu był krótszy niż proces wyboru projektów.

W ramach realizacji projektów beneficjenci dokonywali zakupu usług, towarów oraz prowadzili inwestycje. Wybór wykonawców i/lub dostawców odbywał się zgodnie z zasadami PRAG i prawodawstwa krajowego w przypadku partnerów ukraińskich i białoruskich i zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych w przypadku beneficjentów (partnerów wiodących i partnerów) polskich¹³. Właśnie stosowanie tych zasad stanowiło jedną z najczęściej wskazywanych trudności w realizacji projektów. WST i jego oddziały na Ukrainie i Białorusi poświęciły wiele czasu i włożyły wiele wysiłku, razem z realizatorami projektów, w ustalenie jaki sposób procedowania jest właściwy w konkretnych przypadkach według **PRAG i krajowych zasad zamówień publicznych** na Ukrainie i Białorusi. Długotrwałość procedur zamówień publicznych, konieczność ich powtarzania, znacząco wpływały na wydłużenie realizacji projektów. Wielu respondentów badania jakościowego wskazywało, że procedowanie z dokonywaniem zakupów po stronie partnerów polskich było dużo sprawniejsze i szybsze niż po stronie ukraińskiej i białoruskiej. Problemem w kilku przypadkach była także reguła kraju pochodzenia, gdy planowanego do zakupu sprzętu nie można było kupić w wyznaczonych krajach. Zakup sprzętu z Chin lub innych krajów nie objętych tą regułą wymagał dodatkowych zgód, czyli pism, wyjaśnień i oczekiwania na decyzje.

¹² Uzyskano zgodę KE na wydłużenie realizacji tych 3 projektów.

¹³ Był to wyjątek w programach EWT wynegocjowany przez stronę polską.

Istotnym elementem realizacji projektów jest ich finansowanie. Pozytywną cechą zasad finansowania projektów w ramach PWT PBU 2007-2013 było przekazywanie realizatorom transz dofinansowania w formie **prefinansowania**. Otrzymanie kolejnej transzy było uzależnione od rozliczenia poprzedniej transzy poprzez złożenie raportu finansowego i merytorycznego. Beneficjenci pozytywnie wyrażali się o zasadzie prefinansowania. Jej mankamentem jednak było to, że zasady regulujące wielkość i częstotliwość transz były takie same na poziomie całego Programu dla wszystkich projektów regularnych i takie same dla projektów parasolowych, a nie dostosowane do życia każdego poszczególnego projektu. Beneficjenci wyrażali bowiem czasami opinię, że przekazana transza była za mała, aby dokonać całego zakupu sprzętu (gdy chodziło o drogi sprzęt do szpitala), a brak zakupu uniemożliwiał wystąpienie o kolejną transzę środków. Ostatecznie kwestie te były rozwiązywane we współpracy z WST, jednak powodowały niepotrzebne opóźnienia. W przyszłości rekomendujemy większą elastyczności w ustalaniu transz płatności dofinansowania z beneficjentami.

Beneficjenci wyrażali też opinie, że procedura weryfikacji raportów finansowych jest w ramach Programu zbyt długa i uwzględnia zbyt wiele etapów:

Ale kiedy złożę wniosek do RPO i nawet kiedy czekam na niego miesiąc, to po miesiącu (...) mam te pieniądze, i mam następne pieniądze. A tu (czyli w ramach PWT PBU) miesiąc, później idzie gdzieś (wniosek – dopisek badacza) do Ministerstwa i tam w Ministerstwie następny miesiąc albo kilkanaście dni się czeka. I suma sumarum po dwóch miesiącach mogą się ubiegać o następne pieniądze. Żeby to się dało tak skrócić do miesiąca, to by było super. [beneficjent projektu]

Po stronie ukraińskiej dodatkową trudność stanowiły zasady polegające na tym, że środki finansowe z zagranicy na realizację projektów najpierw trafiały na **rachunek skarbu państwa** (tzw. kasnaczejstwo) i przekazywane były na rachunki partnerów z dużym opóźnieniem. Powodowało to, że w wielu wypadkach partnerzy ukraińscy realizowali projekty bez wynagrodzenia i długie miesiące nie płacili swoim dostawcom, co powodowało spadek zaufania do nich jako partnerów handlowych (nie chciano im więcej świadczyć usług „na kredyt”) oraz do projektów europejskich jako takich.

Innym jeszcze ważnym aspektem finansowania projektów była zasada, że **ryzyko kursowe ponoszą wyłącznie realizatorzy projektu**. Zgodnie z tą zasadą, jeśli kurs wymiany euro był dla beneficjenta niekorzystny, różnicę musiał pokryć z własnych środków. Ponadto problematyczna była kwestia momentu liczenia kursu euro. Dopiero w marcu 2015 roku WKM podjął decyzję o stosowaniu kursu wymiany euro z miesiąca dokonania rzeczywistej zapłaty. Ponadto na Ukrainie długo obowiązywała zasada, że otrzymane środki w euro należało wymieniać natychmiast na walutę kraju, nawet jeśli kurs wymiany był niekorzystny, a beneficjent nie potrzebował od razu środków na realizację projektu. Rekomendujemy wprowadzenie w przyszłości rozwiązań, które w maksymalnym stopniu pozwalają beneficjentom chronić się przed ryzykiem kursowym, wykorzystując doświadczenia z okresu 2007-2013.

Realizacja projektów obejmowała również nieustanne wprowadzanie zmian do projektów, które jeśli były drobne wymagały „jedynie” zatwierdzenia przez WST, a jeśli bardziej poważne – podpisania addendum, czyli aneksu do umowy zatwierdzonego przez WKM. Na podstawie sprawozdań rocznych z Programu zebrano następujące dane:

Tabela 17. Tabela. Liczba aneksów i zmian zatwierdzonych przez WKM

Rok	Liczba aneksów	Liczba zmian przedłożonych do akceptacji WKM
2012	13	31

2013	55	29
2014	79	113
2015	161	162
Razem	308	335

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z realizacji Programu do KE (do 2015).

Analizując te dane można powiedzieć, że podpisano trzy razy więcej aneksów niż umów o dofinansowanie. Znacząca jest także liczba zmian w projektach, które wymagały zgody WKM (335). Rekomendujemy w przyszłości mniejsze angażowanie WKM do akceptacji zmian w projektach, poprzez rozszerzenie katalogu zmian możliwych do przyjmowania przez WST. Niemniej jednak sama elastyczność w możliwości wprowadzania zmian w projektach PWT PBU była zdaniem beneficjentów, mocną stroną Programu:

W przypadku tych transgranicznych (programów – dopisek badacza) to jest fajne, że można coś zmienić w trakcie realizacji projektu. Bo w innych funduszach, tych naszych regionalnych, to jak się coś raz napisało to tak ma zostać do końca. [beneficjent projektu]

Podczas realizacji projektów beneficjenci otrzymywali szerokie wsparcie szkoleniowe. Organizowane były szkolenia dot. realizacji umów o dofinansowanie, dot. procedur przetargowych oraz szkolenia nt. rozliczania końcowego projektów i sporządzania raportów końcowych, w tym również szkolenia dla audytorów.

Tabela 18. Szkolenia związane z realizacją projektów, w tym ich rozliczaniem i zamykaniem

Informacja	Dane liczbowe
Liczba dni szkoleniowych ¹⁴	82
Liczba uczestników ogółem	1953 ¹⁵
W tym liczba uczestników z Polski	1075
W tym liczba uczestników z Ukrainy	528
W tym liczba uczestników z Białorusi	329

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z realizacji Programu do KE (do 2015).

Według naszych wyliczeń wynika, że przeszkolono z różnych aspektów związanych z realizacją projektów prawie dwa tysiące osób, czyli średnio po prawie 17 osób na projekt. Uznajemy, że jest to wysoki wynik, co oznacza, że każdy projekt otrzymał wsparcie szkoleniowe, a przedstawiciele wielu projektów skorzystali z kilku szkoleń.

W 2015 roku prowadzono także indywidualne spotkania z beneficjentami nt. zamykania projektów i składania sprawozdań końcowych. Wobec projektów mających opóźnienia w realizacji stosowano indywidualne podejście oraz ścisły monitoring (np. tygodniowy nt. postępów w przygotowywaniu rozliczeń i sprawozdań).

Na realizację oraz rozliczanie projektów znaczący wpływ miał też fakt, że wszystkie projekty realizowane były w **partnerstwie**. Partner wiodący ponosił odpowiedzialność za cały projekt i to jego zadaniem było mobilizowanie

¹⁴ Policzono liczbę dni szkoleniowych, gdyż nie zawsze było jasne czy chodzi o szkolenie kilkudniowe czy o kilka szkoleń jednodniowych.

¹⁵ W przypadku jednego szkolenia, w którym uczestniczyły osoby z Polski i Ukrainy podano jedynie łączną liczbę 21 uczestników. Liczba ta została włączona do liczby ogółem uczestników.

pozostałych instytucji do terminowej realizacji zadań i przesyłania na czas prawidłowo wypełnionych dokumentów. Nie zawsze jednak partner wiodący miał możliwość wywierania jakiegokolwiek nacisku na swoich partnerów. W badaniu często wskazywano, że partner wiodący pomagał swoim partnerom w przygotowaniu dokumentów. Niemniej jednak konieczność zbierania dokumentów od różnych instytucji z dwóch albo i trzech krajów wpływała negatywnie na sprawność realizacji i rozliczania projektów. Jest to jednak uciążliwość, która jest rekompensowana wartością dodaną jaka płynie ze współpracy transgranicznej.

W ramach PWT PBU zrealizowano 56 mikroprojektów w ramach 6 tzw. projektów parasolowych. Z przeprowadzonych wywiadów z pracownikami instytucji odpowiadających za wdrażanie Programu wynika, że zasady realizacji projektów parasolowych były niezwykle skomplikowane, a co za tym idzie i nieefektywne:

Były takie właśnie sytuacje, że lider parasola nie był w stanie przez bardzo długi czas wyciągnąć żadnych dokumentów potwierdzających poniesione wydatki. Żadnych informacji na temat tego, co ostatecznie zostało zrobione, jakie są efekty, czy zostały zrealizowane wszystkie wskaźniki przypisane poszczególnym mikroprojektom. Tak że generalnie podsumowując realizację całego tego trzeciego naboru i realizację projektów parasolowych wybranych w trzecim naborze, to bardzo dużo pracy, bardzo dużo problemów organizacyjnych i po naszej stronie i po stronie instytucji realizujących. Efekty raczej mało widoczne. [przedstawiciel instytucji systemu wdrażania Programu]

Co ciekawe, takich jednoznacznie negatywnych opinii nie wyrazili beneficjenci realizujący projekty parasolowe.

Wielu respondentów, częściej po stronie białoruskiej i ukraińskiej, wskazywało na trudność związaną z koniecznością stosowania języka angielskiego w oficjalnych kontaktach z WST. Z wypowiedzi respondentów wynika, że stanowiło to uciążliwość (choć nie było ani barierą ani przeszkodą) i wpływało czasami na trudności z wypełnianiem dokumentów, w tym sprawozdań. W kontaktach między sobą partnerzy posługiwali się swoimi językami (podczas spotkań dwustronnych, podczas rozmów telefonicznych, kontaktów mailowych itp.), natomiast oficjalna korespondencja i dokumenty prowadzone były w języku angielskim, który dla żadnej ze strony nie był naturalnym narzędziem komunikacji. Wprowadzało to pewną sztuczność w relacjach, jak i w opisywaniu efektów i przebiegu projektów. Projekty miały sprzyjać wzmocnieniu współpracy społeczności lokalnych. Język jest istotnym wehikułem tej współpracy i wzajemnego poznawania się. Obszar wsparcia Programu ma wspólną historię i kulturę, którą czasami trudno wyrazić w języku angielskim. W tym kontekście używanie do opisu projektów (które przecież są wyrazem wspólnych potrzeb, celów, działań i rezultatów, które razem partnerzy chcą osiągnąć) języka angielskiego jest nieuzasadnionym obciążeniem administracyjnym. Rekomendujemy stosowanie w kolejnych programach współpracy transgranicznej języków narodowych, co z pewnością będzie sprzyjało lepszemu poznaniu się, poznaniu kultury i tradycji najbliższych sąsiadów i lepszemu opisowi efektów wspólnie podjętych działań.

Poniższa tabela pokazuje rodzaje trudności podczas realizacji projektów, na które najczęściej wskazywali respondenci ankiety. Do najbardziej uciążliwych należał długi czas oczekiwania na płatności i rozbudowana biurokracja projektowa (duża liczba dokumentów, które należało przygotowywać).

Tabela 19. Trudności proceduralne w związku z realizacją projektu w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013

Rodzaj trudności	Liczba odpowiedzi
------------------	-------------------

Niejasne instrukcje w dokumentach	38
Rozbudowana biurokracja projektowa	121
Zbyt sztywne zasady/przepisy narzucane przez Program	54
Uciążliwy proces wprowadzania zmian	76
Trudne zasady raportowania	78
Długi czas oczekiwania na płatność	101
Zbyt mało szkoleń	12
Inne trudności	15
Nie wystąpiły żadne trudności w realizacji projektu	17

Źródło: badania własne (n=196).

Realizacja projektów w ramach PWT PBU trwała zatem niecałe 3 lata (między 2011 a 2015, przy czym większość umów została podpisana w 2012), czyli był to okres krótszy niż okres, w którym w Programie przeprowadzono wybór projektów. Projekty zatem musiały zostać zrealizowane szybko. Procedury związane z realizacją z jednej strony powodowały trudności dla beneficjentów (w szczególności związane z przeprowadzaniem przetargów, stosowaniem PRAG przez beneficjentów z Ukrainy i Białorusi, zasada ponoszenia ryzyka kursowego przez beneficjenta, długi okres oczekiwania na weryfikację sprawozdań i przekazanie kolejnej transzy), a z drugiej strony chwalili sobie oni elastyczność zasad (umożliwiających im wprowadzanie zmian w projektach) oraz dobrą współpracę z WST. Na przyspieszenie weryfikacji sprawozdań merytorycznych i finansowych z pewnością pozytywny wpływ miałyby przekazanie przez WIZ oraz WKM większych kompetencji na rzecz WST, w szczególności w odniesieniu do akceptacji szerszego katalogu zmian w projektach. Utrudnieniem oraz pewną sztucznością jest wymóg stosowania języka angielskiego w sprawozdaniach i rozliczeniach. Postulujemy stosowanie języków narodowych, co powinno sprzyjać ułatwieniu sprawozdawczości. Pomimo tego, iż pojawiały się głosy, iż było za mało szkoleń, zebrane dane pokazują, że beneficjenci otrzymali bardzo duże wsparcie szkoleniowe dotyczące zasad realizacji projektów.

3.1.9. Ocena działań informacyjno-promocyjnych

Jakie są mocne i słabe strony realizowanych działań informacyjno-promocyjnych Programu? Jaki był ich wpływ na osiągnięcie celów Programu i na rezultaty Programu?

Działania informacyjno-promocyjne były ważnym elementem Programu.

Podstawowym źródłem informacji o Programie była na bieżąco aktualizowana **strona internetowa Programu** (<http://www.pl-by-ua.eu/pl>), która była prowadzona w 4 językach. Strona internetowa zawierała informacje o Programie, naborach (w tym pełne pakiety aplikacyjne), o projektach, materiały promocyjne i dane kontaktowe do instytucji odpowiadających za wdrażanie Programu. Od samego początku (strona działa od lipca 2009) pełniła ona ważną rolę, gdyż była pierwszym źródłem informacji o możliwości realizacji projektu w ramach PWT PBU 2007-2013:

Tabela 20. Źródła informacji o możliwości realizacji projektu w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013

Źródło informacji o Programie	L. odp.
Internet	71
Od współpracowników/przełożonych	33
Partnerzy	31
Spotkanie, konferencja, szkolenie w ramach PBU	15
Samorząd	13
Punkt informacyjny o funduszach unijnych	13
Inni projektodawcy	7
Inne źródło	5
Trudno powiedzieć/nie pamiętam	4
Lokalne media (prasa, radio, telewizja)	2
Ulotki, broszury	2

Źródło: badania własne (n=196).

Wyszukiwanie informacji na stronie internetowej Programu jest łatwe, chociaż nie do końca przyjazna w użyciu jest wyszukiwarka projektów. Do wyszukiwania projektów stosowane jest kryterium naboru projektów, które z perspektywy czasu i punktu widzenia osoby szukającej informacji o projektach nie ma takiego znaczenia. Dużo bardziej istotnymi kryteriami powinny być Priorytety i Działania (one dzielą projekty według tematyki) oraz kraje realizacji projektu.

Strona internetowa była podstawowym instrumentem informowania i promowania Programu. Za jej pośrednictwem można było dotrzeć do wszystkich istotnych informacji o Programie.

Do innych narzędzi informacji i promocji należały:

1. Coroczne konferencje Programowe

Realizację Programu rozpoczęto konferencją inaugurującą w styczniu 2010 r. we Lwowie. Następnie odbywały się coroczne konferencje podsumowujące dany rok wdrażania Programu. Kolejne roczne konferencje zorganizowano: w 2011 roku w Mukaczewie na Ukrainie (wspólna konferencja z PWT Węgry-Słowacja-Rumunia-Ukraina 2007-2013), w 2012 roku w Kazimierzy Dolnym, w 2013 – we Lwowie, w 2014 – w Arłamowie i w 2015 – w Lublinie. Konferencja zamykająca Program 2007-2013 i otwierająca edycję 2014-2020 została zorganizowana w 2016 roku w Bukowelu na Ukrainie.

Osobne konferencje zorganizowano także dla projektów parasolowych: konferencję inaugurującą w Rzeszowie w marcu 2014 r., konferencję podsumowującą pierwsze doświadczenia we Lwowie w grudniu 2014 roku i kończącą projekty parasolowe w Przemyśle w grudniu 2015 roku.

Konferencje były swego rodzaju świętami Programu. Chociaż gromadziły głównie beneficjentów, to jednak były zawsze okazją na poinformowanie mediów o realizacji projektów oraz do przygotowania nowych materiałów promujących Program.

2. Europejskie Dni współpracy

Realizatorzy PWT PBU 2007-2013 co roku aktywnie uczestniczyli w wydarzeniach ogólnoeuropejskich obejmujących wszystkie programy EWT/ENPI tj. w Europejskich Dniach Współpracy (cykl corocznych wydarzeń

we wrześniu). Europejskie Dni Współpracy były organizowane nie tylko w dużych ośrodkach jak np. Lwów, ale również w mniejszych miastach jak Łuck czy Chorobrow.

3. Inne wydarzenia realizowane w ramach PWT PBU 2007-2013

Na poziomie Programu były realizowane inne wydarzenia, których celem było zaangażowanie specyficznych grup społecznych i zawodowych w promocję Programu, a w szczególności promocję idei współpracy transgranicznej i stymulowania kontaktów prowadzących do zwiększenia szans rozwojowych terenów przygranicznych.

Cyklicznie organizowano (co roku od 2010) **Transgraniczne Fora Dziennikarzy** (we Lwowie, w białoruskiej części Puszczy Białowieskiej (w Kamieniukach), w Pińsku i w Żółtkwi). Ich celem było również, oprócz promocji Programu, wzajemne integrowanie się środowiska lokalnej i regionalnej prasy terenów przygranicznych.

W Sprawozdaniach rocznych z realizacji Programu zawarto informacje o zorganizowanych w celu promowania współpracy transgranicznej **konkursach**. Jednym z nich był konkurs plastyczny dla szkół z 3 krajów „Kreatywność nie zna granic”¹⁶. Wielki finał konkursu, w którym wzięło udział 12 szkół ze wszystkich 3 krajów, odbył się w 2013 roku we Lwowie. Kolejny konkurs odbył się w 2015 roku pt. „Na wschodzie, na zachodzie, Polska – Białoruś – Ukraina”. Był to konkurs fotograficzny, a wybrane zdjęcia zostały zaprezentowane m.in. podczas Dni Otwartych – Europejskiego Tygodnia Regionów i Miast w Brukseli w 2015 roku.

Również w 2015 roku została przeprowadzona **Kampania Edukacyjna** w szkołach. Zakończyła się ona spotkaniem we Włodawie z udziałem ok. 100 uczniów z 3 krajów.

Promocja Programu odbywała się również przy okazji ważnych dla Programu wydarzeń, np. otwarciu Oddziałów WST w Brześciu i Lwowie, podpisaniu pierwszej umowy w ramach Programu¹⁷.

4. Promocja Programu podczas wydarzeń organizowanych w ramach innych inicjatyw

Podejmowano także działania informujące i promujące Program przy okazji wydarzeń organizowanych przez inne podmioty, tak na obszarze Programu, jak i poza nim. Przedstawiciele Programu co roku uczestniczyli w wielu takich wydarzeniach, przykładowe z nich organizowane na obszarze Programu to:

1. Forum Funduszy Europejskich w Warszawie.
2. Forum Partnerstwa regionalnego Polska – Białoruś pt. „Pogranicze Polsko- Białoruskie w obliczu wyzwań 21. wieku” w Brześciu na Białorusi.
3. XVII Polsko-Białoruskie Forum Gospodarcze w Białymstoku „Dobre sąsiedztwo Białystok 2013”.
4. Kongres Inicjatyw Europy Wschodniej.

5. Wizualizacja Programu

Na potrzeby promocji opracowano narzędzia wizualizacji Programu. Przede wszystkim dokonano wyboru logotypu Programu, wyróżniającego go od innych Programów, który był wykorzystywany we wszystkich działaniach oraz dokumentach, zarówno na poziomie Programu jak i projektów.

¹⁶ <http://www.pl-by-ua.eu/create/>

¹⁷ W dniu 19 kwietnia 2011 r. WST zorganizowało ceremonię uroczystego podpisania pierwszej umowy w Europie dotyczącej dużego projektu w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa: „Budowa i oprzyrządowanie drogowego przejścia granicznego 'Pieszczatka' - Etap III (granica białorusko - polska) - obwód brzeski RB - powiat hajnowski RP”.

Ponadto, głównie na potrzeby bieżącej promocji Programu oraz przy okazji ważnych wydarzeń, produkowano inne narzędzia promocji, w tym gadżety: banery, długopisy, kubki, pen-drive, notatniki, torby, kalendarze, koszulki, swetry, koce, power-banki, itp.

6. Dokumenty informacyjno-promocyjne

Wreszcie w ramach promocji Programu prowadzono ważną działalność edycyjną i wydawniczą. Na początku wydano dokumenty istotne dla procesu aplikowania, takie jak Program (wydrukowany w 1000 egzemplarzy w 3 językach), pakiety aplikacyjne oraz PRAG, mapę obszaru objętego Programem (w dużym i mniejszym formacie) oraz ulotki i broszury.

Realizacja projektów i osiągnięcie przez nich rezultatów dały możliwość prezentacji potencjalnych i osiągniętych efektów Programu. W tym celu wydano opisy projektów w podziale na regiony (tzw. Regional handbooks), publikacje tematyczne (nt. wspierania przedsiębiorczości z Programu, turystyki, dróg i innych inwestycji dot. ochrony środowiska, ośrodków zdrowia, infrastruktury przejść granicznych i oddolnych inicjatyw społeczno-kulturalnych) oraz – na potrzeby rocznej konferencji w 2015 roku – album dotyczący wszystkich projektów. Wydano 9 edycji magazynu „The Crossborderer” określanego jako newsletter.

Materiały promujące projekty i ich rezultaty oraz efekty całego Programu zostały przygotowane bardzo starannie, posiadają dobrą szatę graficzną, są interesujące w lekturze. Jedyny mankament stanowi fakt, że większość z nich jest wyłącznie dostępna w języku angielskim¹⁸. Rekomendujemy w kolejnym Programie prowadzenie tego typu bardzo ważnej działalności promocyjnej w językach narodowych beneficjentów.

Każdy projekt również prowadził swoją promocję zgodnie z tym, co zaplanowano we wniosku i budżecie. Najczęstszymi formami promocji były strona internetowa projektu, lokalne seminaria otwierające i zamykające projekty, plakaty, oznakowanie miejsc, artykuły sponsorowane w lokalnej prasie, ulotki, broszury, udział w lokalnych wydarzeniach. Beneficjenci wspominali także o współpracy z lokalnymi stacjami radiowymi i telewizyjnymi. Od 2013 roku organizowane były Info Dni w ramach projektów, w których uczestniczyli przedstawiciele WST.

Ta różnorodna działalność informacyjno-promocyjna spowodowała, że

Program jest dobrze rozpoznawalny na Zachodniej Ukrainie. [beneficjent]

(PWT – dopisek badacza) Polska- - Białoruś – Ukraina akurat był bardzo dobrze reklamowany. I nawet jeśli ktoś na upartego nie chciałby się o tym (Programie – dopisek badacza) dowiedzieć, to się dowiedział. [beneficjent]

Nie tylko beneficjenci mają pozytywny obraz promocji Programu:

¹⁸ Album wszystkich projektów przygotowany w 2015 jest dostępny także po polsku.

Promocję na tyle szeroko, na ile mogliśmy, zrobiliśmy. Myślę, że naprawdę bardzo, bardzo przyzwoitą. [przedstawiciel instytucji systemu wdrażania PWT PBU]

Ten pozytywny obraz nie oznacza jednak, że łatwo było dotrzeć do mediów z informacjami dotyczącymi projektów:

ale nasze media (...) mało się interesują takimi rzeczami (jak realizacja projektów – dopisek badacza) [beneficjent]

W badaniach jakościowych zapewniano, że wszystkie działania promocyjno-informacyjne projektu zostały realizowane, jednak bardzo często wskazywano, że udawało się wyłącznie umieszczać w prasie artykuły sponsorowane, natomiast trudno było sprawić, aby dziennikarze z własnej inicjatywy pisali o projektach i o Programie. Zdarzały się wyjątki od tej reguły, jeśli temat projektu był tak nośny, że wzbudzał duże zainteresowanie społeczne, a więc również medialne. Był to przypadek projektu pt. „Rozwój alternatywnego systemu edukacji przedszkolnej w społeczeństwach wiejskich” (IPBU.03.01.00-76-257/10), w ramach którego utworzono 48 punktów przedszkolnych na terenach wiejskich Zachodniej Ukrainy.

Analiza informacji prasowych zrealizowana w ramach badania umożliwiła dotarcie do 171 informacji opublikowanych na ok. 120 różnych portalach lokalnej i regionalnej prasy, wydawnictw branżowych, miast i powiatów oraz instytucji po polskiej stronie granicy, do 134 informacji opublikowanych na 65 portalach ukraińskich oraz 82 informacji opublikowanych na 16 portalach białoruskich. Najczęściej były to krótkie wzmianki o nowych lub kończących się projektach. Czasami wymieniano spodziewane lub osiągnięte efekty, cytowano przedstawicieli projektów i/lub mieszkańców korzystających z infrastruktury. Wydzwięk informacji najczęściej był pozytywny lub neutralny. Zdarzyło się kilka pojedynczych informacji o opóźnieniach w oddaniu jakiegś inwestycji.

W ramach PWT PBU 2007-2013 działania promocyjno-informacyjne były prowadzone w odniesieniu do całego Programu oraz na poziomie każdego projektu. Większość zaplanowanych działań została zrealizowana. Katalog działań był bardzo obszerny i obejmował konferencje, wydawnictwa, ulotki, informacje medialne, konkursy artystyczne i kampanie edukacyjne. Głównym źródłem informacji o Programie była strona internetowa. Sprawnie przeprowadzono informacje o naborach do Programu, o czym świadczy olbrzymie zainteresowanie wnioskodawców. Zatem kampania informacyjna o naborach wpłynęła na realizację celów Programu, gdyż umożliwiła przygotowanie i złożenie odpowiednich projektów. Efekty projektów zostały zaprezentowane w starannie wydanych albumach, w podziale regionalnym i tematycznym. Rekomendujemy jednak przygotowywanie tego typu wydawnictw nie tylko po angielsku, ale również w językach narodowych beneficjentów. Każdy projekt, w zależności od zakresu i możliwości finansowych, realizował swoje kampanie promocyjne, w tym w lokalnym radiu i telewizji, chociaż beneficjenci podkreślali, iż wzbudzenie zainteresowania mediów projektami nie było łatwe. Wszystkie strony zaangażowane w realizację Programu – przedstawiciele beneficjentów i instytucji systemu wdrażania – są zgodni co do tego, że Program się „wypromował”.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że działania promocyjne nie tylko promowały PWT PBU 2007-2013 jako taki, ale były też istotnym narzędziem stymulowania współpracy transgranicznej poprzez spotkania artystów, dziennikarzy, uczniów, mieszkańców itp. Można powiedzieć, że tym samym również przyczyniły się do rozwinięcia współpracy transgranicznej.

Efektywność Programu – podsumowanie

Analiza produktów i rezultatów Programu pozwala jednoznacznie stwierdzić, że następuje pogłębienie i utrwalenie współpracy transgranicznej, a realizowane projekty przyczyniają się do rozwiązywania wspólnie identyfikowanych problemów partnerów.

Zrealizowane projekty dotyczą wszystkich podstawowych dziedzin gospodarki i reprezentują wszystkie wskazane w Programie branże jako reprezentujące obszary wymagające wsparcia: małe i średnie przedsiębiorstwa, turystykę, infrastrukturę drogową, wodną i kanalizacyjną, ochronę środowiska i zarządzanie sytuacjami kryzysowymi, infrastrukturę graniczną, system zdrowia, sferę społeczno-kulturalną. Respondenci poproszeni w badaniu CAWI/CATI o wskazanie kategorii tematycznych, jakich dotyczy ich działalność, zaznaczali kilka odpowiedzi, co potwierdza, że ich działalność jest bardzo różnorodna. Projekty, które zgodnie z założeniem miały charakter niekomercyjny, były realizowane w ramach trzech priorytetów i podporządkowanych im działań na całym obszarze wspieranym przez Program.

Beneficjentami Programu byli reprezentanci wszystkich kategorii wymienionych w katalogu beneficjentów w Programie. Najwięcej beneficjentów to jednostki samorządu terytorialnego (38,78%), organizacje pozarządowe (16,84%), organy administracji (11,73%), jednostki oświatowe (7,65%) i szpitale (7,14%). Z efektów Programu korzystają wszystkie grupy docelowe, przede wszystkim, zgodnie z założeniami Programu, mieszkańcy regionów przygranicznych, do których wszystkie projekty były skierowane. Projekty ukierunkowane były przeważnie na oddziaływanie na jak największą populację, a ponieważ w każdym wypadku zrealizowano założenia, projekty można uznać za efektywne. Program osiągnął zakładane efekty w odniesieniu do liczby i wartości wspartych projektów. Wskaźniki produktu przyjęte w Programie są wyznaczone liczbą projektów w poszczególnych działaniach (1.1.-3.1.): liczba projektów poprawiających warunki dla przedsiębiorczości – 9, liczba projektów w zakresie rozwoju turystyki – 21, liczba projektów zmniejszających izolację poprzez poprawę dostępności do transportu, sieci i usług w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych – 10, liczba projektów poprawiających ochronę środowiska w obszarze przygranicznym – 16, liczba projektów zwiększających efektywność i bezpieczeństwo na granicach – 10, liczba zrealizowanych projektów zwiększających regionalne i lokalne możliwości współpracy transgranicznej – 45. W odniesieniu do działania 3.2 wskaźnik produktu odnosi się bezpośrednio do liczby zrealizowanych mikroprojektów wspierających inicjatywy społeczności lokalnych. W ramach 6 projektów parasolowych zrealizowano 56 mikroprojektów wspierających społeczności lokalne. Osiągnięto też efekty wyrażone zakładanymi wskaźnikami rezultatu.

Istotnym czynnikiem utrudniającym ocenę, w jakim zakresie Program osiągnął zakładane cele, jest brak wartości bazowych i docelowych dla wskazanych rezultatów. Na podstawie diagnoz przedstawionych we wnioskach beneficjentów

można stwierdzić, że potrzeby zarówno w sferze infrastrukturalnej, jak i w zakresie kompetencji miękkich, znacznie przekraczają wartość wsparcia, które mogło być realizowane w ramach Programu. Warto zwrócić uwagę na fakt, że znaczna część nakładów poniesionych w ramach Programu będzie miała skutki długofalowe, wynikające z efektów mnożnikowych uruchomionych przez dokonane inwestycje czy wsparcie przedsiębiorstw.

Warto zwrócić uwagę, że do rzadkości należały projekty, w których możliwe były wyższe efekty rzeczowe, natomiast udawało się uzyskiwać wyższe od zakładanych efekty w odniesieniu do liczby uczestników transgranicznych wydarzeń, spotkań, warsztatów, przeszkolonych osób. W tym kontekście analiza oszczędności uzyskanych w projektach przy rzadko przekraczanych zakładanych wartościach wskaźników rzeczowych w projektach wskazuje, że środki były programowane i wykorzystywane efektywnie.

Wszystkie projekty zrealizowały zakładane cele i dlatego można je uznać za skuteczne – w niektórych przypadkach nie w pełni udało się osiągnąć pewne rezultaty (np. niezrealizowanie do końca robót budowlanych, niezakupienie części sprzętu). Na podstawie analizy sprawozdań przyczyny niepełnego osiągnięcia rezultatów projektów można podzielić na trzy kategorie: polityczne, proceduralne i inne. Do przyczyny o charakterze politycznym należała zmiana sytuacji na Ukrainie, która doprowadziła do kryzysu ekonomicznego, wysokiej inflacji, zmiany kursu hrywny, a nawet bankructwa banku. Do przyczyn o charakterze proceduralnym należał obowiązek stosowania PRAG, szczególnie obowiązek realizacji przetargów, które np. z braku ofert musiały być powtarzane, powodując opóźnienia. Inne przyczyny o charakterze proceduralnym odnosiły się do raportowania lub wprowadzania zmian projektowych – długi czas akceptowania lub nanoszenia poprawek prowadził do opóźnień wypłaty kolejnych transz środków, co spowalniało proces realizacji kolejnego etapu projektu. Podobnie długotrwała była procedura wprowadzania zmian w projektach. Do innych przyczyn należały specyficzne przepisy krajowe, które przekładały się na wydłużenie procedur finansowych. W przypadku Ukrainy było to tzw. kasnaczejstwo. W ankietach CAWI/CATI podawano także: brak zaangażowania partnera, błędy w planowaniu projektu na etapie przygotowania, problemy w kontaktach beneficjentów, brak czasu czy spóźnienia. Na podstawie analizy danych zastanych można stwierdzić, że realizacja Programu dodatnio wpłynęła na wzmocnienie procesów rozwojowych regionów przygranicznych. Należy jednak zauważyć, że Program objął wsparciem rozległy teren (316,3 tys. km²), a dysponował znacznie mniejszymi środkami niż inne programy (np. regionalne programy operacyjne), stąd zmiany, jakie obserwujemy w obszarze wsparcia, mają charakter lokalny. Ogólnie rzecz biorąc, dające się zaobserwować efekty odnoszą się przede wszystkim do „twardej” strony projektów, w czego najbardziej zauważalne rezultaty przyniosły ze sobą projekty strategiczne (Large Scale Projects) dotyczące usprawnienia ruchu przygranicznego i przekraczania granic. Inne osiągnięte rezultaty to zwiększenie dostępności terenu,

bezpieczeństwa, polepszenie estetyki i atrakcyjności regionu, polepszenie warunków środowiskowych oraz poprawy warunków do rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, szczególnie w zakresie turystyki. Niespodziewanym i bardzo ważnym efektem Programu było znaczące zaangażowanie szpitali i placówek służby zdrowia.

Problemy, które diagnozowali wnioskodawcy, miały charakter strukturalny i bez wsparcia Programu nie byłoby możliwe ich rozwiązanie. Projekty realizowane w ramach Programu przyniosły korzyści wszystkim grupom społeczności lokalnej, beneficjentom Programu i grupom docelowym. Na podstawie dokumentacji programowej można też stwierdzić spójność między zdiagnozowanymi potrzebami regionu transgranicznego a wyznaczonymi celami. W Programie nie zabrakło żadnego rodzaju projektów, a wszystkie typy projektów objęte Programem zostały zrealizowane. Stąd zaprojektowaną interwencję należy uznać za trafną i przekładającą się na użyteczność osiągniętych rezultatów. Ważnym czynnikiem stymulującym współpracę był kapitał ludzki – to ludzie realizujący projekt, głównie beneficjenci, okazali się w kontekście niniejszego Programu, najważniejszym czynnikiem stymulującym współpracę. Do innych stymulujących czynników można zaliczyć: władze samorządowe, które często pomagały w rozwiązywaniu problemów oraz ważną rolę Wspólnego Sekretariatu, który był pomocny w usuwaniu barier. Zidentyfikowanym, choć nieoczywistym stymulantem była presja czasu i okoliczności związana z koniecznością zrealizowania i rozliczenia projektu, czyli chęć pełnego zrealizowania projektu. Natomiast do barier beneficjenci zaliczali istnienie granic, brak doświadczenia w realizacji projektów partnerów ukraińskich i białoruskich, szczególnie w zakresie rozliczania projektów pod względem finansowym i rzeczowym, niektóre czynniki o charakterze administracyjnym, zwłaszcza długie procedury finansowe na Ukrainie i Białorusi wynikające ze obowiązujących tam przepisów. Wreszcie były nimi niektóre czynniki związane z samą realizacją Programu: najczęściej wymieniany przez beneficjentów obowiązek stosowania PRAG, szczególnie obowiązek prowadzenia postępowań przetargowych, opóźnienia w wypłacie środków związane z długim czasem akceptowania i ewentualnego poprawiania raportów, a także uciążliwy proces wprowadzania zmian w projektach, co można podsumować jako nadmiar formalności związanych z realizacją projektu.

Czynniki o charakterze społeczno-gospodarczym i administracyjnym bez wątpienia miały wpływ na przebieg realizacji projektów. Szczególnie trudności wywołały zmiany w sytuacji politycznej na Ukrainie i związane z nią inflacja i zmiana kursu hrywny, choć także inflacja na Białorusi. Przełożyły się one w niektórych projektach na niepełne osiągnięcie zakładanych rezultatów. Z tego powodu w kolejnych edycjach Programu warto wprowadzić procedury identyfikacji i weryfikacji potencjalnych zagrożeń przy realizacji projektu oraz wypracować sposoby na ich przeciwdziałania lub ograniczanie zmniejszając tym samym ryzyka projektowego. Procedura naboru projektów, która rozpoczęła się w listopadzie 2009 roku,

obejmowała następujące etapy: przygotowanie dokumentacji naboru wniosków (pakietu aplikacyjnego) i jego zatwierdzenie przez WKM, ogłoszenie naboru przez WIZ oraz WST, jego promocję i wspieranie potencjalnych wnioskodawców w przygotowywaniu wniosków, ocenę formalną, ocenę merytoryczną, propozycję listy rankingowej sporządzona przez Komisję Oceny Projektów, decyzję WKM, procedurę kontraktowania/negocjowania umów o dofinansowanie, podpisanie umów i rozpoczęcie realizacji projektów. Duże projekty były realizowane w ramach Działania 2.2, czyli miały przyczynić się realizacji celu szczegółowego dotyczącego zapewnienia sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania granic, były wyłaniane w trybie pozakonkursowym.

Zastosowany w Programie system naboru spełnił swoją rolę, gdyż umożliwił wybór projektów i podpisanie umów w wyznaczonym terminie (do końca 2013), a wybrane do projekty osiągnęły swoje cele i przyczyniły się do osiągnięcia celów na poziomie Programu. Procedura naboru była jednak zbyt długa, w kolejnej edycji Programu należy ją skrócić, poprzez eliminację funkcji KOP, a także odpowiednio wczesną rekrutację ekspertów zewnętrznych do oceny wniosków.

Realizacja projektów w ramach PWT PBU 2007-2013 odbywała się od podpisania umowy do akceptacji raportu końcowego. Okres realizacji projektów w ramach Programu trwał do 3 lat i był krótszy niż proces wyboru projektów. Beneficjenci uznawali procedury związane z ubieganiem się o środki raczej za przyjazne, choć dość skomplikowane, jednak nie na tyle, aby zniechęcały do składania wniosku. Za to skarżyli się na rozbudowywaną biurokrację projektową, trudne zasady raportowania, uciążliwy proces wprowadzania zmian oraz zbyt sztywne przepisy narzucane przez Program.

W ramach PWT PBU 2007-2013 działania promocyjno-informacyjne były prowadzone w odniesieniu do całego Programu oraz na poziomie każdego projektu. Głównym źródłem informacji o Programie była strona internetowa, ale wykorzystywano też inne kanały informacyjne: konferencje, wydawnictwa, ulotki, informacje medialne, konkursy artystyczne i kampanie edukacyjne. Sprawnie przeprowadzono informacje o naborach do Programu, o czym świadczy olbrzymie zainteresowanie wnioskodawców. Zatem kampania informacyjna o naborach wpłynęła na realizację celów Programu, gdyż umożliwiła przygotowanie i złożenie odpowiednich projektów. Każdy projekt, w zależności od zakresu i możliwości finansowych, realizował swoje kampanie promocyjne, w tym w lokalnym radiu i telewizji, chociaż beneficjenci podkreślali, iż wzbudzenie zainteresowania mediów projektami nie było łatwe.

Działania promocyjne nie tylko promowały PWT PBU 2007-2013 jako taki, ale były też istotnym narzędziem stymulowania współpracy transgranicznej poprzez spotkania artystów, dziennikarzy, uczniów, mieszkańców itp. Można powiedzieć, że tym samym również przyczyniły się do rozwinięcia współpracy transgranicznej.

3.2. Analiza użyteczności Programu

3.2.1. Ocena zmian w obszarze wsparcia i wpływu projektów na życie lokalnych społeczności/grup docelowych

W tej części raportu znajdują się odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Jakie zmiany obserwujemy w obszarze wsparcia i jak zmieniło się życie lokalnych społeczności/grup docelowych w rezultacie realizacji Programu?
- Czy realizacja Programu przyczyniła się do uruchomienia zauważalnych mechanizmów/trendów na obszarze wsparcia? Jeśli tak to jakich? Czy ewentualne trendy mają charakter stabilny? Czy wymagają dalszego stymulowania poprzez interwencję UE?

Wnioski wynikające z dokumentacji programowej obejmującej analizę społeczną i gospodarczą obszaru objętego Programem świadczą o istotnych problemach tych terenów. Należą do nich: niski poziom rozwoju gospodarczego, przestarzała infrastruktura drogowa, graniczna, edukacyjna, dotycząca ochrony środowiska. Dzięki realizacji programów (m.in. PHARE, Program Sąsiedztwa) zauważono znaczący postęp we współpracy transgranicznej, pozytywne efekty przyniosły także fundusze zarządzane przez euroregiony. Poziom integracji obszaru objętego Programem wymaga dalszych działań. Umożliwił to Program realizowany w latach 2007–2013, który jest już kontynuowany w perspektywie finansowej 2014–2010.

Wspieranie procesów rozwojowych na obszarach transgranicznych nie byłoby możliwe bez współpracy między sąsiadującymi ze sobą krajami. Zacieśnianie współpracy ułatwia bowiem rozwiązywanie wspólnych problemów. Nawiązaniu i wzmocnieniu współpracy służyły też projekty realizowane w ramach Programu, choć szczególnie te, które prowadzone były w ramach priorytetu 3, dotyczącego rozwoju regionalnych i lokalnych możliwości współpracy.

Tabela 21. Osiągnięte rezultaty wymieniane jako kluczowe w sprawozdaniach beneficjentów Programu¹⁹

Osiągnięte rezultaty	L. odp.
Nawiązanie współpracy na poziomie lokalnym i regionalnym	59
Poprawa poziomu oraz transfer wiedzy i doświadczeń	56
Nawiązanie sieci kontaktów	45
Poprawa warunków do rozwoju gospodarki	24
Promocja wiedzy	23
Poprawa działań promocyjnych i marketingu dotyczących regionu transgranicznego	23
Stworzenie nowych rozwiązań technologicznych	13
Przełamanie stereotypów na temat współpracy transgranicznej	7
Poprawa współpracy między biznesem i nauką	6
Poprawa współpracy między władzami samorządowymi i biznesem	5

Źródło: opracowanie własne.

Analiza dokumentacji projektowej prowadzi do wniosku, że beneficjenci zdawali sobie sprawę z wagi sąsiedzkiej współpracy i to właśnie ją wymieniali na pierwszych miejscach wśród osiągniętych rezultatów. Najczęstszą odpowiedzią na pytanie o główne osiągnięte rezultaty było nawiązanie:

¹⁹ Dane na podstawie analizy dokumentacji projektowej, w której uwzględniono sprawozdania 99 projektów. Beneficjenci podawali dowolną liczbę rezultatów, które uważali za kluczowe.

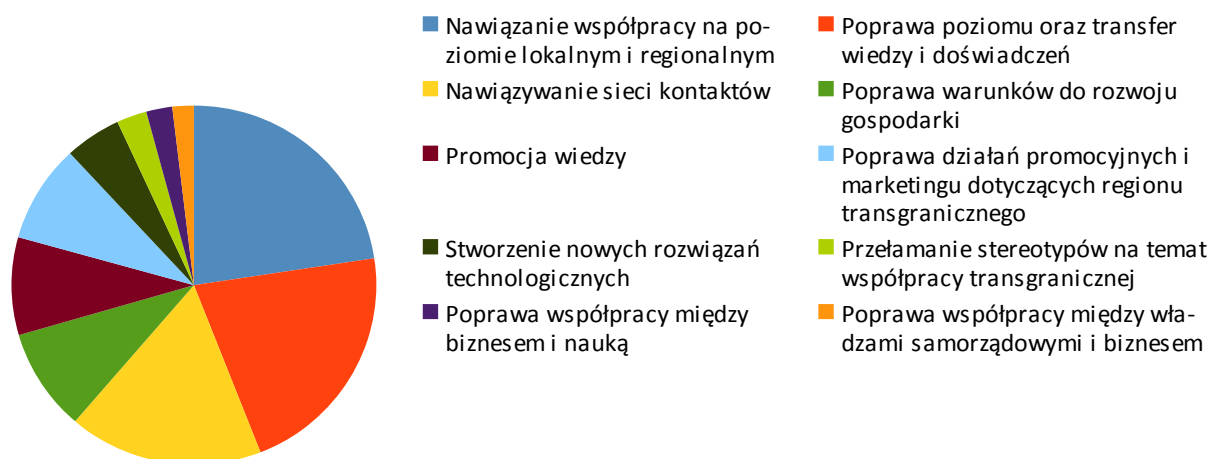
- współpracy na poziomie lokalnym i regionalnym (59 odpowiedzi twierdzących),
- sieci kontaktów (45 odpowiedzi twierdzących).

Za odpowiedzi dotyczące wagi poprawy współpracy transgranicznej można też uznać poprawę:

- poziomu oraz transfer wiedzy i doświadczeń (56 odpowiedzi twierdzących),
- działań promocyjnych i marketingu dotyczących regionu (23 odpowiedzi twierdzących),
- współpracy między biznesem i nauką (6),
- współpracy między biznesem i samorządem (5).

O tym, że proces nawiązywania kontaktów i współpracy transgranicznej osiągnął już pewien znaczący poziom, może z kolei świadczyć niska liczba odpowiedzi (7), które jako osiągnięty rezultat wskazywały przełamanie stereotypów na temat współpracy transgranicznej.

Rysunek 6. Osiągnięte rezultaty wymieniane jako kluczowe w sprawozdaniach beneficjentów Programu



Źródło: opracowanie własne.

O umiejętnościach, jakie zyskali partnerzy projektów oraz o tym, czego się nauczyli w wyniku zrealizowanych projektów, mówią także wyniki analizy zebranych danych, które, do pewnego stopnia obrazują także problemy współpracy transgranicznej. Dotyczy ich poniższa tabela.

Tabela 22. Podstawowe umiejętności pozyskane przez partnera w rezultacie wspólnego zrealizowania projektu

Typ umiejętności pozyskanej przez partnera	L. odp.
zdobycie doświadczeń i umiejętności w realizacji projektu unijnego	99
zwiększenie poziomu wiedzy i transferu wiedzy	87
budowa relacji partnerstwa, współpracy międzynarodowej, relacji transgranicznych	83
zdobycie doświadczeń i kompetencji	54
zdobycie wiedzy z zakresu zasad formalnych koniecznych do realizacji projektu w krajach partnerów	37
zdobycie wiedzy z zakresu prawa koniecznej do realizacji projektu w krajach partnerów	26

Źródło: opracowanie własne.

Tabela pokazuje, że do najważniejszych umiejętności, jakie zyskali partnerzy w wyniku wspólnej realizacji projektu należały zagadnienia, które pomagają w rozwiązywaniu ewentualnych problemów transgranicznych, gdyż bezpośrednio przekładają się na polepszenie wzajemnych relacji (83 odpowiedzi) oraz zdobycie wiedzy pomagającej w przyszłych relacjach lub realizacji następnych projektów. Do tej drugiej kategorii można zaliczyć odpowiedzi dotyczące zdobycia umiejętności w zakresie realizacji projektu unijnego (99 odpowiedzi), zwiększenia poziomu i transferu wiedzy (87 odpowiedzi), wiedzy z zakresu zasad formalnych (37 odpowiedzi) lub z zakresu zasad prawnych (26 odpowiedzi).

Odpowiedzi na pytania związane z relacją między projektami a potrzebami lokalnych społeczności szukano przede wszystkim na etapie przygotowania Programu (co zostanie dalej omówione). To, na ile uczestnikom Programu udało się te potrzeby spełnić, można wywnioskować na podstawie przeprowadzonych ankiet CAWI/CATI (opis próby: por. przypis nr 2). Wyniki najlepiej obrazują poniższe tabele.

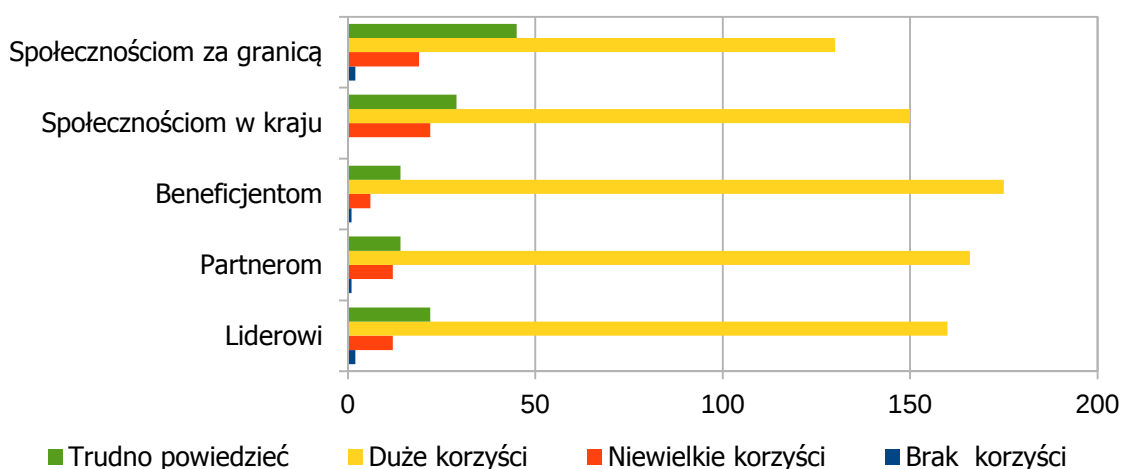
Tabela 23. Ocena korzyści z realizacji projektu z perspektywy poszczególnych kategorii odbiorców

	0. Projekt nie przyniósł żadnych korzyści	1. Projekt przyniósł niewielkie korzyści	2. Projekt przyniósł duże korzyści	3. Trudno powiedzieć/nie dotyczy
Liderowi projektu	2	12	160	22
Partnerowi(om) projektu	1	12	166	14
Beneficjentom ostatecznym	1	6	175	14
Spółecznościom lokalnym w Polsce/na Ukrainie/ na Białorusi	0	22	150	29
Spółecznościom lokalnym za granicą	2	19	130	45

Źródło: badania własne (n=196).

Z przedstawionych danych wynika, że w przeważającym stopniu respondenci uważali, że projekt przyniósł duże korzyści wszystkim beneficjentom i grupom docelowym, do których był on skierowany. 280 wskazań dotyczyło pytania, czy projekt przyniósł korzyści społecznościom lokalnym w Polsce/Ukrainie/na Białorusi oraz społecznościom lokalnym za granicą. To, że nie przyniósł żadnych korzyści wskazano zaledwie w dwóch przypadkach, niewielkie korzyści padło 41 razy.

Rysunek 7. Ocena korzyści z realizacji projektu z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb poszczególnych grup docelowych



Źródło: badania własne (n=196).

Znaczne usprawnienia odnotowano w ruchu granicznym. Przykładowo, w Dołhobyczowie powstały nowe zabudowania, a poszczególne obiekty rozmieszczono na przejściu w sposób zapewniający trwałość i bardzo czytelny rozdział ruchu wjazdowego i wyjazdowego, co w znaczącym stopniu zwiększa płynność ruchu granicznego, ułatwiając kontakty sąsiedzkie. Podobne inwestycje, często z ułatwieniami dla osób z niepełnosprawnościami, przeprowadzono także w innych projektach dotyczących infrastruktury przejść granicznych, co nie tylko wpłynie korzystnie na kontakty handlowe i sąsiedzkie, ale także – dzięki systemom bezpieczeństwa – podniesie wykrywalność prób przemytu. Płynny i bezpieczny ruch graniczny jest jednym z fundamentalnych wyzwań obszaru, istotnym z punktu widzenia wszystkich grup docelowych.

W studium przypadku – Hajnówka szczegółowo omówiono dopasowanie projektu do potrzeb lokalnych. Przedsięwzięcia zrealizowane w gminie w ramach Programu wynikały, zgodnie z deklaracją, ze zidentyfikowanych potrzeb i problemów. Były nimi m.in.: 1) niedostateczna infrastruktura turystyczna i niedostateczne wykorzystanie potencjału turystycznego, brak promocji regionu; 2) problemy związane z ochroną środowiska naturalnego, w tym z pożarami, i potrzebą ochrony zdrowia mieszkańców, problem niewydolnego systemu kanalizacji deszczowej; 3) niewystarczająca infrastruktura w zakresie specjalistycznych usług medycznych czy specjalistycznej edukacji dla osób z niepełnosprawnościami; 4) problemy o charakterze społecznym wynikające ze specyfiki obszaru transgranicznego. Odpowiedź na te problemy stanowiło sześć projektów zrealizowanych w ramach Programu, w wyniku których powstały nowe inwestycje, np. oczyszczalnia ścieków, zakup nowoczesnego sprzętu przeciwpożarowego, promocja Puszczy Białowieskiej, polepszenie infrastruktury turystycznej, stworzenie nowych przedsiębiorstw agroturystycznych, poprawa stanu dróg. Zmiany dotyczą też szkół i przedszkoli, transgranicznej współpracy w zakresie kultury, sztuki, edukacji, w tym dotyczące dzieci z niepełnosprawnościami, sportu i zdrowia, a także chorób, np. przenoszonych przez kleszcze.

Na podobne dopasowanie można wskazać w przypadku projektu realizowanego w Alojzowie i Lwowie („Transgraniczna współpraca na rzecz edukacji, rehabilitacji i turystyki osób niepełnosprawnych – przebudowa, rozbudowa i adaptacja budynków rehabilitacyjnych w Alojzowie i Lwowie”). W Alojzowie utworzono 67 pomieszczeń, m.in. rekreacyjne i techniczne, szatnie, gabinety lekarzy, pomieszczenia biurowe i socjalne, sale dydaktyczne, sale do hydroterapii, sala do kinezyterapii, pomieszczenia higieniczno-sanitarne, sale kulinarna, terapii kolorem i dźwiękiem, doświadczalnia świata, umiejętności społecznych, lustrzane, aromaterapii oraz sala

gospodarstwa domowego. W budynku lwowskiego Centrum przeprowadzono prace remontowo-wykończeniowe niezagospodarowanego poddasza, gdzie powstało siedem pokoi specjalistycznych, trzy pokoje superwizyjne do pracy z dziećmi i rodzicami, pokój dla personelu, dwie sale rehabilitacyjne, punkt rejestracji, pokój do przeprowadzania seminariów i szkoleń, biblioteka-archiwum, sala konferencyjna, strefa rekreacyjna (kąci przyrody, akwarium, zazielenienie, strefa gier), siedem pokoi typu rodzinnego, dwa pokoje klasy hotelowej oraz pomieszczenie gospodarcze. W ramach projektu przeprowadzono także szkolenia dla ośmiu osób w zakresie specjalistycznych metod pracy z osobami niepełnosprawnymi, takich jak Metoda Integracji Sensorycznej, Metody NDT Bobath oraz Metody Ruchu Rozwijającego Weroniki Sherborne.

Dopasowanie do potrzeb lokalnych widać szczególnie w projektach, które były realizowane jako jedyne w swoim rodzaju. Przykładem może być „Utworzenie weterynaryjnej szkoły zaawansowanych technik diagnostycznych wraz ze specjalistycznymi laboratoriami” (IPBU.03.01.00-06-755/11). Na uniwersytetach lwowskim i lubelskim wypracowano systemy wczesnego powiadamiania o zagrożeniach epidemiologicznych, platformę e-learningową, elektroniczny system gromadzenia i wymiany danych, a także nowoczesny sprzęt diagnostyczny. System wczesnego powiadamiania o zagrożeniach pozwoli na stałe monitorowanie sytuacji epidemiologicznej i stanu zdrowia zwierząt. Dzięki temu możliwe będzie zwiększenie ochrony granic UE i Ukrainy przed rozprzestrzenianiem się chorób zwierzęcych i odzwierzęcych.

Podsumowując, trzeba stwierdzić, że zmiany, które nastąpiły, przełożyły się na usprawnienia infrastruktury przygranicznej, środowiskowej, bezpieczeństwa, poziomu usług zdrowotnych, turystyki, zwiększenia dostępności regionu, co można określić jako podniesienie jakości życia, a także poprawy warunków do rozwoju gospodarki.

Projekty zrealizowane w ramach Programu wywarły też wpływ na życie lokalnych społeczności i grup docelowych. Wszystkie zmiany, jakie wynikły z „twardych” przedsięwzięć, wpłynęły na poprawę jakości życia, bezpieczeństwa, zdrowia, dostępności terenu dla ludzi mieszkających na danym obszarze, ale także dla osób odwiedzających region czy prowadzących tu działalność gospodarczą. Co ważne, z analizy sprawozdań, składanych przez beneficjentów Programu, wynika, że wszystkie przewidziane wsparciem grupy docelowe w przypadku wszystkich projektów takie wsparcie otrzymały. Podobne zdanie wyraził w studium przypadku „Wspólna promocja możliwości turystycznych i dziedzictwa kulturalno-historycznego obwodu lwowskiego, województwa podkarpackiego i lubelskiego” (PBU.03.02.00-76-820/12-00) przedstawiciela lidera:

(...) żadne działanie nie okazało się nieużyteczne w odniesieniu do potrzeb na poziomie lokalnym. Rezultaty projektu były użyteczne dla wszystkich grup docelowych. Odpowiadały na zapotrzebowanie na poziomie lokalnym, pozwoliły mieszkańcom pokazać społeczeństwu i turystom, czym wspólnota żyje i zajmuje się i uzyskać z tego dochód.

Dobrym źródłem informacji o zmianach, jakie dało się zaobserwować w obszarze wsparcia, są właśnie studia przypadków, gdyż obejmowały one wywiady przeprowadzane wśród społeczności lokalnej i grup docelowych. Z analizy tych informacji można wyciągnąć wniosek, że zmiany są odczuwalne, mają pozytywny charakter oraz pozytywny wpływ na życie lokalnej społeczności. Np. w studium przypadku gminy Kamieniec na Białorusi, w którym m.in. przedstawiono wnioski z badania grup docelowych w ramach ewaluacji działań podejmowanych w projekcie „Międzynarodowy projekt pomocowy »Rozbudowa transgranicznego systemu oczyszczania ścieków w zlewni rzeki Bug (Zachodni)«, mieszkańcy pogranicza z Hajnówki, Wysokiego i Kamieńca pozytywnie ocenili prowadzone działania, ponieważ dzięki nim zyskali dostęp do nowoczesnej i rozwiniętej infrastruktury w zakresie urządzeń sanitarnych i ochrony środowiska.

Inne zmiany o bezpośrednim charakterze – lokalna społeczność była bowiem podmiotem działań „miękkich”, szczególnie w ramach działania 3.2 odnoszącego się do inicjatyw społeczności lokalnych – dotyczyły poprawy integracji społeczno-kulturalnej oraz zwiększenia lub intensyfikacji współpracy transgranicznej.

Zaistniała współpraca między dużymi miastami, takimi jak Lublin, Rzeszów, Chełm, Zamość, Przemyśl, Lwów, Łuck czy Iwanofrankowsk, Brześć i Grodno, ale bardzo ważnym aspektem projektów okazała się duża aktywność mniejszych ośrodków, np. powiatu hajnowskiego i obwodu brzeskiego, regionu Łosice i obwodu iwanofrankowskiego, powiatu włodawskiego i obwodu szackiego. Dzięki przeprowadzonym tam projektom nastąpiła integracja niewielkich lokalnych wspólnot i rozwój ich współpracy. Szczególnie warto zwrócić uwagę na wzrost aktywności lokalnych społeczności i organizacji pozarządowych na terenie przygranicznym Białorusi, co przekłada się na wzmocnienie postaw związanych ze społeczeństwem obywatelskim na tym obszarze.

O zmianach w sferze społecznej i kulturalnej integracji lokalnej społeczności i grup docelowych świadczy duża liczba zawiązanych partnerstw i sieci, która przekłada się na integrację społeczności lokalnych i organizacji społecznych. Jeśli chodzi o inwestycje w działania społeczne i zasoby ludzkie, to dzięki Programowi odbyło się ponad półtora tysiąca spotkań, konferencji, szkoleń, seminariów. Do nawiązania kontaktów służyły też najrozmaitsze wydarzenia – festiwale czy wydarzenia sportowe – z których wiele jest kontynuowanych po zakończeniu Programu, stając się imprezami o charakterze cyklicznym.

Inne zmiany, których bezpośrednimi odbiorcami stała się społeczność lokalna i grupy docelowe, w tym przypadku przedsiębiorcy działający w regionie, dotyczą projektów realizowanych w celu tworzenia lepszych warunków dla przedsiębiorczości, np. w ramach projektu rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Równym i Lublinie, rozwoju współpracy między ośrodkami naukowymi i środowiskiem biznesu czy rozwoju systemów informatycznych do usprawnienia przepływu informacji gospodarczych w regionie Euroregionie Bug. W wyniku przeprowadzenia tych projektów powstało kilkanaście organizacji rozwoju biznesu, nowe firmy, a lokalni przedsiębiorcy podwyższyli swoje kwalifikacje, zyskali wiedzę, nawiązali cenne kontakty. Po zakończeniu projektów przybyło też trochę nowych miejsc pracy.

Podobne wnioski płyną też np. ze studium przypadku – Lubaczów:

Zrealizowane projekty cechują się wysoką użytecznością rezultatów dla różnych kategorii grup docelowych, od przedsiębiorców, którym zapewniono dogodne warunki prowadzenia działalności gospodarczej, mieszkańców, dla których powinno być odczuwalne podniesienie jakości życia w związku z nadaniem miejskiemu rynkowi rzeczywistej funkcji centrum miasta, po turystów zyskujących atrakcyjne miejsce do odwiedzin podczas pobytu na Roztoczu Wschodnim, ale także jako celu turystycznego, aż wreszcie po władze samorządowe dzięki większym możliwościom kreowania polityki rozwoju, a także lokalnych animatorów życia kulturalnego, dzięki poprawie warunków organizacji wydarzeń kulturalnych.

Zrealizowane w ramach Programu projekty wywarły także pośredni, mniej namacalny wpływ na życie lokalnych społeczności i grup docelowych. Na podstawie wywiadów przeprowadzonych w ramach studiów przypadków można mówić o m.in. zmianie nastawienia, np. chęci kontynuowania współpracy w zakresie wymiany informacji i doświadczeń, co można przeczytać w studium przypadku gminy Sokal, czy chęci kontynuowania nawiązanych kontaktów i relacji, o czym mowa w studium przypadku gminy Hajnówka.

Przedstawiciel Stowarzyszenia Samorządów Euroregionu Puszcza Białowieska stwierdził:

gminy, czy samorządy, które nie widziały się do tej pory, (...) polskie, białoruskie, teraz podpisują porozumienia i coś wspólnie realizują.

Podobny efekt przyniósł projekt przebudowy stadionu w Oszmianach i budowa kompleksu w Przebrodzu – w wyniku imprez kulturalnych i sportowych towarzyszących został uruchomiony wspólny program gmin Suwałki i Oszmiany „Żyj zdrowo i aktywnie”, który jest kontynuowany także po formalnym zakończeniu finansowania.

Mieszkańcy terenów, na których doszło do realizacji projektu, aktywizują się. Zauważyła to np. koordynatorka projektu „Utworzenie systemu alternatywnych form edukacji przedszkolnej na obszarach wiejskich” (IPBU.03.01.00-76-257/10):

Już zauważyliśmy pewne zmiany: grupy docelowe w lokalnych społecznościach są dumne z kampanii i są gotowe do działań – np. w niektórych miejscowościach rodzice zaproponowali, że sami będą gromadzić materiały dydaktyczne.

Zmiany dotyczą także mentalności lokalnej społeczności, jaka nastąpiła dzięki zrealizowanemu projektowi. Za przykład niech posłuży cytata ze studium przypadku gminy Sokal towarzyszący opisowi projektu zrealizowanemu we wsi Uhrynów:

Zmieniła się także mentalność społeczności lokalnej. Projekt posłużył jako doskonały przykład tego, co mieszkańcy mogą wspólnymi siłami wypracować dla swojej miejscowości. Wzrosła liczba inicjatyw oddolnych. Przede wszystkim jednak projekt poszerzył horyzonty lokalnej społeczności, nauczył patrzeć na świat z zupełnie innej perspektywy, stał się inspiracją dla mieszkańców regionu, przyczynił się do budowania wiary w to, że społeczeństwo może wspólnie zrobić coś dobrego i pożytecznego oraz zmienić oblicze swojego miejsca zamieszkania.

Na podstawie analizy danych można potwierdzić, że realizacja Programu dodatkowo wpłynęła na wzmocnienie procesów rozwojowych regionów przygranicznych, jakość życia mieszkańców, a także ich nastawienie oraz poprawę warunków do rozwoju gospodarki. Jednak na ich podstawie trudniej ocenić stopień uruchomienia zauważalnych mechanizmów/trendów na obszarze wsparcia. Na podstawie analizy studiów przypadków wydaje się, że można mówić o znaczącej poprawie współpracy i kontaktów transgranicznych, tak na poziomie regionalnym, jak i lokalnym. Współpraca ta dotyczy głównie beneficjentów, ale także społeczności lokalnej. Co do mechanizmów gospodarczych, wydaje się, że choć niektórzy respondenci je deklarują, to jednoznaczna ocena wymaga dłuższego okresu. Liczba zawartych partnerstw, umów o współpracy i sieci świadczą, że trendy te mogą mieć charakter trwały. Ich wzmocnieniu niewątpliwie będą służyć kolejne programy unijne, w tym Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina realizowany w perspektywie 2014-2020.

Niejednoznaczna jest także odpowiedź na pytanie, czy ewentualne trendy wymagają dalszego wsparcia poprzez interwencje EU. Wydaje się, że o trwałości trendów będzie można przekonać się dopiero w dłuższej perspektywie, natomiast ich wzmocnieniu na pewno przysłużą się kolejne programy unijne. Trzeba pamiętać, że region transgraniczny, któremu dedykowane są środki w ramach Programu, to obszar peryferyjny i ubogi w stosunku do innych części krajów. „Zastrzyk finansowy” jest więc potrzebny, aby móc dalej realizować te projekty, które dotyczą przede wszystkim sfery o charakterze infrastrukturalnym, związanych z budową, modernizacją obiektów i przestrzeni publicznych, zakupem nowoczesnego sprzętu i technologii. Przykładem projektów z zakresu ochrony środowiska i zwiększenia dostępności infrastruktury drogowej w miejscowości Chroborów, które nie mogły się odbyć bez środków unijnych, zostały opisane w studium przypadku gminy Sokal:

Dzięki tym projektom niewielkiej społeczności liczącej niespełna tysiąc osób, w przeważającej części w wieku emerytalnym lub przedemerytalnym, udało się stworzyć lepsze warunki życia. Poziom wsparcia ze strony UE wyniósł ok. 2 mln hrywien, a więc równowartość dwóch rocznych budżetów Chorobrowskiej Gminnej Rady. Wkład własny Rady również był znaczący i wyniósł 300 tys. hrywien.

Można założyć, że podobne projekty – z przyczyn ekonomicznych – nadal nie będą mogły być realizowane bez wsparcia lub nawet, jeśli będą mogłyby być realizowane, to zdecydowanie na mniejszą skalę.

Natomiast jeśli chodzi o działania o charakterze „miękkim”, trendy te mają już trwalszy charakter, a i ich koszt też jest niższy. Z analizy danych ze sprawozdań czy deklaracji beneficjentów Programu wynika, że nawiązane kontakty, współpraca, wymiana doświadczeń i wiedzy, wspólne imprezy o charakterze kulturalnym i sportowym będą kontynuowane po zakończeniu Programu, a więc można założyć, że niezależnie od wsparcia unijnego. W studium przypadku gminy Hajnówka lider jednego z mikroprojektów na pytanie, czy te kontakty będą kontynuowane zależnie czy niezależnie od wsparcia finansowego gminy, deklaruje:

Niezależnie od tego. Tę płaszczyznę, jaką osiągnęliśmy, tej przyjaźni, takiego wzajemnego zaufania... to jest coś więcej, niż tylko pieniądze. Gdybym pokazał telefon, to jest tam 10 numerów pod rząd wpisanych do niego /potencjalnych partnerów/ i w każdej chwili mogę zadzwonić.

3.2.2. Ocena wpływu Programu na relacje polsko-białorusko-ukraińskie

W tej części raportu znajdują się odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Jaki jest wpływ Programu na wzajemne relacje polsko-białorusko-ukraińskie? Czy projekty realizowane w ramach Programu sprzyjają wzmacnianiu współpracy lokalnych społeczności i pobudzają współpracę polsko-białorusko-ukraińską?

Główne wnioski z analizy obszaru wsparcia, przeprowadzone na podstawie dokumentacji programowej, analizy wniosków i sprawozdań oraz ankiety CAWI/CATI, są zbliżone do przedstawianych w poprzednich latach, przy okazji podsumowań i ewaluacji poprzednich programów unijnych realizowanych na tym obszarze. Wspólne inicjatywy transgraniczne w znaczącym stopniu przyczyniły się do budowy dobrych stosunków między mieszkańcami obszarów przygranicznych, dały możliwość poznania sąsiadów po drugiej stronie granicy i zwiększyły wzajemne zrozumienie. Program współpracy transgranicznej okazał się przydatny w rozwiązywaniu problemów i pokonywaniu wspólnych wyzwań o charakterze transgranicznym, w dziedzinie gospodarki, infrastruktury, ochrony środowiska, transportu czy wymiany kulturalnej. Ponadto, projekty pomogły w tworzeniu trwałych kontaktów i stworzyły podstawy do współpracy w ramach inicjatyw na większą skalę, także tych finansowanych z innych źródeł niż programy współpracy transgranicznej. Można więc stwierdzić, że zrealizowane projekty w ramach Programu sprzyjają wzmacnianiu współpracy lokalnych społeczności i pobudzają współpracę między krajami zaangażowanymi w Program.

O przełamywaniu stereotypów, które nastąpiło dzięki realizacji projektów w ramach Programu, wspominał portal informacyjny:

Wizyta studyjna w Brześciu i Baranowiczach to wymiana doświadczeń na temat rehabilitacji osób z niepełnosprawnością. Jeśli ktoś myśli, kojarzy Białoruś z biedą „potworną biedą”, że organizacje, niepełnosprawni są „źle” traktowane to jest to wielki męt i stereotyp. To co zobaczyliśmy, a byliśmy w kilku organizacjach zasługuje na uznanie (niepełnosprawni.lublin.pl).

Podobną opinię wyraził przedstawiciel Stowarzyszenia Samorządów Euroregionu Puszcza Białowieska ze studium przypadku Hajnówka:

[dzięki projektom] przede wszystkim są łamane stereotypy, (...) jeżdżę na Białoruś, to znam od dawien dawna. Białoruś? To tam (...) brudno i biednie (...) Taki jest stereotyp.

Temat wzmacniania relacji sąsiedzkich, rozwijania współpracy, które przekładają się na obalenie stereotypów, był motywem przewijającym się w studiach przypadków przygotowanych na potrzeby badania. Np. w projekcie parasolowym "Support of cross-border local communities initiatives in the Białowieża Forest Euroregion" („Wsparcie transgranicznych inicjatyw społeczności lokalnych w Euroregionie Puszcza Białowieska”), w ramach którego zrealizowano 8 mikroprojektów, celem było wręcz stworzenie podstaw do rozwoju przyjaznej i korzystnej dla obu stron współpracy transgranicznej pomiędzy sąsiadującymi ze sobą regionami w Polsce i na Białorusi. Szczególnie warto wspomnieć mikroprojekt 7 „Inna, a jednak ta sama”, który miał na celu zmianę postaw pronacjonalistycznej społeczności polskiej i białoruskiej, w tym młodzieży szkolnej, w efekcie przeprowadzonych działań integracyjnych. Mieszkańcy gminy Hajnówka, gdzie projekty te były realizowane, zauważają, że dzięki realizacji projektów w ramach Programu nastąpiła intensyfikacja kontaktów transgranicznych lokalnych społeczności, nawiązano międzysąsiedzkie relacje, wzrosło też poczucie integracji, co przekłada się na ograniczanie negatywnego nastawienia, stereotypów i uprzedzeń. Według przedstawiciela Stowarzyszenia Samorządów Euroregionu Puszcza Białowieska

mieszkańcy naprawdę bardzo dobrze się poznali, ze sobą współpracowali”, i mieszkańcom to dało pewność, że oni z tymi partnerami z Białorusi (...) naprawdę mogą pracować.

Podobnie zauważa Radny Miasta Hajnówka:

Poznaliśmy tych ludzi, oni nas poznali. Zobaczyliśmy, że nie jest to trzeci świat. To są normalni ludzie. Oni też nas poznali.

Z analizy zebranych danych wynika, że wszyscy beneficjenci Programu deklarują dalszą chęć współpracy z partnerami. Choć, oczywiście, można zakładać, że część odpowiedzi ma tylko deklaracyjny charakter, jednak wiele towarzyszących tej deklaracji opisów wskazuje na powstanie mocnych wzajemnych relacji między partnerami, które przekładają się na ogólne wzmocnienie relacji polsko-białorusko-ukraińskich na szczeblu lokalnym i regionalnym. Do takich projektów należą np. projekty związane z modernizacją przejść granicznych czy poprawy bezpieczeństwa lub zdrowia mieszkańców regionów przygranicznych. Poprawie relacji służyły też projekty miękkie, głównie te o charakterze kulturalnym i związanym z turystyką.

O dobrych relacjach, jakie wytworzyły się w trakcie realizacji projektu, świadczą odpowiedzi na pytanie o ocenę partnerów. Ocenę dobrą dostało aż 106 partnerów, bardzo dobrą – 61. Jedynie w 6 przypadkach oceniono tę współpracę jako słabą, natomiast oceny bardzo słabej nie otrzymał żaden partner.

Tabela 24. Ocena współpracy z partnerem

Ocena współpracy z partnerem	I. odp.
bardzo dobra	61

dobra	106
brak oceny	34
słaba	6
bardzo słaba	0

Źródło: opracowanie własne (n=196).

Dobra współpraca partnerów przekładała się na osiągnięcie zakładanych rezultatów pomimo zaistniałych problemów:

Dzięki wspólnej pracy partnerów udało się pokonać wiele barier formalno-prawnych wynikających ze specyfiki projektu, dzięki czemu powstały dwa bardzo ważne dla obszarów przygranicznych produkty: geoportal Euroregionu Bug oraz wspólna Koncepcja funkcjonalno-przestrzenna rozwoju Euroregionu Bug do 2020 roku.

O sile współpracy świadczą wspólne plany na przyszłość. Z opisów zawartych w sprawozdaniach końcowych wynika, że wspólne działania, jakie beneficjenci zamierzają realizować po zakończeniu projektu, będą obejmować: dalsze realizowanie przyjętej strategii, prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych (63 odpowiedzi), dalsze zarządzanie projektem (58 wskazań), kontynuację wymiany doświadczeń (46 odpowiedzi). Budowę lub wzmacnianie sieci współpracy wskazano 23 razy, zaś pozostałe odpowiedzi dotyczyły realizacji inwestycji, rozwiązań instytucjonalnych, opracowania rozwiązań organizacyjnych lub instytucjonalnych albo rozwiązań technologicznych. Szczegółowe wyniki tej kwerendy przedstawia poniższa tabela.

Tabela 25. Planowane działania po zakończeniu projektu

Planowane działania po zakończeniu projektu	L. odp.
Realizacja strategii czy planu, realizacja działań informacyjno-promocyjnych	63
Zarządzanie projektem i zapewnienie trwałości projektu	58
Wymiana doświadczeń (wyjazdy, wspólne publikacje, konferencje, wizyty studyjne)	46
Budowa, wzmacnianie sieci współpracy	23
Realizacja inwestycji; wdrożenie wyników badania technologicznego	16
Realizacja rozwiązań instytucjonalnych	13
Opracowanie rozwiązań organizacyjnych (strategie, plany działania)	10
Opracowanie rozwiązań instytucjonalnych (np. dotyczących współpracy)	8
Opracowanie rozwiązań technologicznych i technicznych	5

Źródło: opracowanie własne.

Wreszcie o sile wzajemnych relacji świadczy liczba stworzonych sieci związanych z budową współpracy, liczba przyjętych wspólnych dokumentów strategicznych i liczba zawartych jeszcze w trakcie realizacji projektu porozumień o współpracy. Takie porozumienia i sieci są gwarancją trwałego rozwoju współpracy transgranicznej na poziomie lokalnym i regionalnym, przesądzając o użyteczności Programu. Z analizy danych wynika, że powstało 155 sieci związanych z budową kontaktów, podpisano 76 dokumentów strategicznych i zawarto 132 porozumienia o współpracy.

Jeden z rozmówców z instytucji zarządzającej, z którymi przeprowadzono wywiad w ramach tego badania ewaluacyjnego, opisał wpływ, jaki wywarł Program na relacje polsko-białorusko-ukraińskie:

[Chociaż] granica (...) fizyczna rzeczywiście istnieje, jednak ludzie mają do siebie bliżej. Tak że to jest ta wartość dodana tych programów bezwzględnie. Nie powstają nowe podziały, więc nie stwarza się takiego też muru niechęci wzajemnej, właśnie dzięki temu, że te projekty są w partnerstwach, to więzi przekładają się także na to, że

wydaje mi się, taka jest moja opinia, że te społeczeństwa postrzegają siebie lepiej wzajemnie, poznają siebie i widzą, że po tej drugiej stronie jest człowiek z podobnym problemem.

3.2.3. Ocena występowania efektów synergii z innymi działaniami beneficjentów

W tej części raportu znajdują się odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Czy występuje synergia z innymi działaniami podejmowanymi przez beneficjentów?

O prognozach dotyczących synergii może świadczyć liczba projektów zrealizowanych przez poszczególnych beneficjentów przed projektem realizowanym w ramach Programu, dzięki którym wzrosła zdolność wnioskodawców do realizacji projektu w Programie. Zgodnie z informacjami umieszczonymi w sprawozdaniach końcowych, beneficjenci przed wzięciem udziału w Programie zrealizowali łącznie 120 projektów. Były to najrozmaitsze projekty, głównie w ramach wcześniejszych programów unijnych, które zostały zrealizowane z tymi samymi lub innymi partnerami. Przeprowadzona ankieta CAWI/CATI daje odpowiedź na to, w ramach jakich programów oraz z jakimi partnerami respondenci realizowali dotychczas projekty transgraniczne. Szczegóły przedstawia poniższa tabela.

Tabela 26. Odpowiedź na pytanie: Czy przed realizacją tego projektu realizowali Państwo jakiekolwiek projekty w partnerstwie? [pytanie wielokrotnego wyboru]

Czy przed realizacją tego projektu realizowali Państwo jakiekolwiek projekty w partnerstwie?	L. odp.
Tak, ramach PWT PBU 2007-2013 z tymi samymi partnerami	21
Tak, ramach PWT PBU 2007-2013, ale z innymi partnerami	33
Tak, w ramach INTERREG IIIA (Takis CBC PBU 2004-2006) z tymi samymi partnerami	24
Tak, w ramach INTERREG IIIA (Takis CBC PBU 2004-2006), ale z innymi partnerami	39
Tak, w ramach Phare CBC z tymi samymi partnerami	6
Tak, w ramach Phare CBC, ale z innymi partnerami	10
Tak, w ramach innego programu z tymi samymi partnerami	17
Tak, w ramach innego programu, ale z innymi partnerami	62
Nie	63

Źródło: badania własne (n=196).

Dane zawarte w tabeli pokazują też, że wraz z kolejnymi programami wzrasta liczba projektów realizowanych z tymi samymi lub innymi partnerami, świadcząc o synergii podejmowanych działań. Warto podkreślić, że liczby odpowiedzi podane w tabeli 20 są deklaracjami konkretnych respondentów, którzy wypowiadali się z perspektywy swoich doświadczeń zawodowych, a nie doświadczenia beneficjenta, którego reprezentowali. Skutkiem takiego podejścia respondentów jest szczegółowa informacja o doświadczeniu zawodowym osób, realizujących obecnie projekty transgraniczne. Są to najczęściej osoby doświadczone, które korzystały z różnych możliwości pozyskania środków, nawiązują i utrzymują transgraniczne kontakty zawodowe, powstałe we wcześniejszych projektach.

Z kolei rodzaj działań podejmowanych już w trakcie trwania Programu, jest widoczny dzięki analizie liczby stworzonych sieci (155), podpisanych dokumentów strategicznych (76) oraz porozumień o współpracy (132),

które udało się beneficjentom osiągnąć podczas tej edycji Programu. Efekty te świadczą o spotęgowaniu efektów, jakie wynikają z realizacji projektów w ramach Programu. Zwiększenie efektów nastąpi też przy dalszej planowanej współpracy dotychczasowych partnerów projektu.

Odpowiedzi respondentów ankiety CAWI/CATI dopełniają obrazu synergii podejmowanych działań przez beneficjentów.

Tabela 27. Odpowiedź na pytanie: Czy Państwa projekt stanowił część większego przedsięwzięcia lub był powiązany zakresowo z innym przedsięwzięciem?

Czy Państwa projekt stanowił część większego przedsięwzięcia lub był powiązany zakresowo z innym przedsięwzięciem?	L. odp.	Udział w strukturze odpowiedzi (%)
Tak, stanowił element większego przedsięwzięcia realizowanego tylko przez naszą organizację	18	9,81
Tak, stanowił element przedsięwzięcia realizowanego z tymi samymi partnerami	18	9,81
Tak, stanowił element przedsięwzięcia realizowanego z innymi partnerami	16	8,16
Tak, stanowił element większego przedsięwzięcia finansowanego ze środków zewnętrznych	18	9,18
Tak, stanowił element większego przedsięwzięcia finansowanego ze środków własnych	12	6,12
Tak, stanowił kontynuację innego przedsięwzięcia finansowanego ze środków zewnętrznych	10	5,1
Tak, stanowił kontynuację innego przedsięwzięcia finansowanego ze środków własnych	3	1,53
Tak, poprzedzał inne przedsięwzięcie finansowane ze środków zewnętrznych	7	3,5
Tak, poprzedzał inne przedsięwzięcie finansowane ze środków własnych	5	2,55
Był powiązany z innym działaniem w inny sposób. Jaki? [pytanie otwarte]	5	2,55
Nie był powiązany	95	48,47
Trudno powiedzieć	22	11,22

Źródło: badania własne (n=196).

Około 40% respondentów deklarowało (respondenci mogli zaznaczyć wiele odpowiedzi), że realizowany przez nich projekt był powiązany z innymi projektami, a powiązania te miały różnorodny charakter. Najczęściej przedsięwzięcia te były realizowane przy wykorzystaniu środków zewnętrznych, co może wskazywać na to, że realizujący projekty maksymalizują użyteczność poszczególnych programów, łącząc w przedsięwzięciach różnorodne źródła finansowania. Wniosek taki może zostać potwierdzony także przez fakt, że do rzadkości należą kontynuacje projektów ze środków własnych, podczas gdy więcej wskazań dotyczy projektów kontynuowanych ze środków zewnętrznych. Jeśli projekt był powiązany z innym działaniem w inny sposób, tylko częściowo łączył się z działaniem w ramach projektu. W sumie padło 229 odpowiedzi, z czego odpowiedzi świadczące o tym, że projekt stanowił część większego przedsięwzięcia lub że był powiązany z innym przedsięwzięciem stanowiły 112 wskazań (przy wyliczeniu nie uwzględniono 22 wskazań – trudno powiedzieć), co daje 48,91%. W zestawieniu z liczbą wskazań o braku powiązań (48,47%) staje się widoczna potrzeba promocji dobrych praktyk oraz wspólnych rozwiązań wypracowanych przez partnerów, szczególnie w odniesieniu do projektów kontynuowanych lub wchodzących w skład większych przedsięwzięć finansowanych z różnorodnych źródeł.

O synergii i logice działań świadczy opis projektu "Modernizacja infrastruktury dydaktycznej dla współpracy polsko-białoruskiej na rzecz osób niepełnosprawnych" przygotowanego na potrzeby studium przypadku gminy Kamieniec. Współpracę podjęto już wcześniej, w ramach dwóch projektów realizowanych w 2007 i 2008 roku. Oba dotyczyły dzieci z niepełnosprawnościami i służyły polepszeniu form i metod niesienia pomocy oraz wymianie wiedzy i doświadczeń między partnerami. Projekt w ramach Programu był kontynuacją współpracy. Celem projektu było stworzenie możliwości dla zwiększenia długoterminowej współpracy między ośrodkami kamienieckim i hajnowskim. Partnerzy planują dalszą współpracę - przygotowali już 10 koncepcji projektów społecznych i infrastrukturalnych, które planują złożyć w ramach PWT PBU 2014-2020.

Kilka projektów opisanych w studiach projektów także jest częścią większego przedsięwzięcia lub stanowią etap działań. Przykładem może być projekt "Infrastructural development of the Polowce - Pieszczałka road border crossing - Stage III (Polish-Belarusian border) - powiat of Hajnowka RP - Brest District RB" ("Budowa infrastruktury drogowego przejścia granicznego Połowce – Pieszczałka – Etap III (granica polsko – białoruska) – powiat hajnowski RP – obwód brzeski RB"). Oprócz środków Programu pozyskano też środki z Funduszu Granic Zewnętrznych, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, a także budżetu państwa (łącznie 178 mln zł). Partnerzy zaangażowani byli w realizację innych przedsięwzięć partnerskich o charakterze transgranicznym, ukierunkowanych na poprawę infrastruktury przejść granicznych pomiędzy Polską a Białorusią, jak np. „Budowa systemu X-ray skanowania dla kontroli pojazdów na przejściu granicznym Bruzgi” (również w ramach Programu). Współpraca między partnerami jest kontynuowana po zakończeniu realizacji projektu. Planowane są kolejne przedsięwzięcia, związane z poprawą infrastruktury na przejściu granicznym Kuźnica Białostocka – Bruzgi czy Bobrowniki – Bierestowica.

Z kolei "Restoration of the E40 waterway on the Dnieper-Vistula section: from strategy to planning" („Odtworzenie szlaku wodnego E-40 na odcinku Dniepr-Wisła: od strategii do planowania"), uznany za najlepszy pod względem promocji i wizualizacji projekt PWT PBU 2007-2013, był w założeniu pierwszym etapem dużego projektu mającego na celu przywrócenie drogi wodnej E-40, który objął analizę i przygotowanie studium wykonalności projektu. Dwa kolejne etapy mają objąć: planowanie, przygotowanie i zatwierdzenie dokumentacji budowlanej" oraz budowę. Obecnie przedsięwzięcie przesunęło się z poziomu współpracy ponadregionalnej do poziomu współpracy ponadnarodowej i stało się projektem strategicznym dla każdego z krajów partnerskich.

3.2.4. Ocena wartości dodanej Programu w aspekcie społeczno-kulturalnym i realizacji polityk horyzontalnych

W tej części raportu znajdują się odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Jaka jest wartość dodana Programu w aspekcie społeczno-kulturalnym, w tym m.in.: stałe rozpowszechnianie wśród mieszkańców wiedzy o sytuacji historycznej, społecznej, gospodarczej obszaru wsparcia (udział w tym procesie mediów lokalnych), poznawanie języka sąsiedniego kraju, jako element sprzyjający współpracy i komunikacji w obszarze wsparcia?
- W jakim stopniu Program przyczynił się do realizacji polityk horyzontalnych UE (zrównoważony rozwój, równość szans, partnerstwo i rozwój lokalny, innowacyjność i współpraca międzynarodowa, społeczeństwo informacyjne)?

Wartość dodana Programu

Wartością dodaną Programu był wymiar społeczno-kulturalny uzyskany przy okazji wdrażania projektów. Realizacja projektów przyczyniła się do rozpowszechnienia wśród mieszkańców wiedzy na temat sytuacji historycznej, społecznej i gospodarczej obszarów transgranicznych. Ważną rolę w tym procesie odegrała promocja i informacja w ramach Programu i projektów prowadzona w lokalnych i regionalnych mediach, które zamieszczały informacje na temat realizowanych projektów czy relacjonowały różne wydarzenia towarzyszące ich realizacji. Do działań promocyjnych należały konferencje, festyny, najrozmaitsze targi, wystawy, koncerty, a także różnorodne warsztaty i ćwiczenia (np. kulinarne, rękodzieła artystycznego, teatralne). Szczególnie bezpośrednie spotkania oraz projekty o charakterze turystycznym pogłębiały wiedzę na temat sąsiadów, jak i kontakt z językiem sąsiadów. Rozpowszechnianiu wiedzy o regionie i mieszkających tam ludziach służyły także strony internetowe przygotowywane w ramach projektów, które miały charakter informacyjny i promocyjny. Trzeba nadmienić, że niektóre projekty wprost realizowały elementy o charakterze społeczno-kulturalnym, w tym takie, które przyczyniały się do zwiększenia poziomu wiedzy o sąsiadach. Do takich projektów należały przede wszystkim inicjatywy dofinansowane w ramach Priorytetu 3.

O wartości dodanej w aspekcie społeczno-kulturalnym można mówić szczególnie w przypadku projektów parasolowych, które realizowały głównie działania o charakterze „miękkim” i miały na celu zwiększenie integracji społeczno-kulturalnej oraz zwiększenie lub intensyfikację współpracy transgranicznej. W opisie studiów projektów szerzej omówiono projekt parasolowy "Support of cross-border local communities initiatives in the Białowieża Forest Euroregion" („Wsparcie transgranicznych inicjatyw społeczności lokalnych w Euroregionie Puszcza Białowieska”), w ramach którego zrealizowano 8 mikroprojektów oraz "Integrated Promotion of Tourism Opportunities and Cultural-Historic Heritage of Lviv Region, Podkarpackie and Lublin Voivodeships” („Wspólna promocja możliwości turystycznych i dziedzictwa kulturalno-historycznego obwodu lwowskiego, województwa podkarpackiego i lubelskiego”), w ramach którego zrealizowano 10 mikroprojektów. Zgodnie z deklaracjami zawartymi w sprawozdaniach, w wyniku realizacji mikroprojektów:

wzrosła świadomość kulturowa i historyczna mieszkańców po obu stronach granicy, w tym w zakresie kultywowania zwyczajów ludowych i obrzędów związanych z językiem, tańcem i pieśniami ludowymi oraz dziedzictwem środowiskowym Puszczy Białowieskiej (...) Nastąpiła popularyzacja wspólnego dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego Puszczy Białowieskiej, co będzie przekładać się pozytywnie na rzecz rozwoju całego regionu.

Podobne stwierdzenia padają przy omówieniu drugiego projektu dotyczącego pogranicza polsko-ukraińskiego. Zauważono intensyfikację współpracy lokalnych społeczności po obu strony granicy. Kierownik projektu podkreślił też znaczenie, jakie przedsięwzięcie miało dla rozpowszechniania wśród mieszkańców wiedzy o sytuacji historycznej, społecznej, gospodarczej dotyczącej obszaru, na którym był realizowany:

na wszystkich spotkaniach upowszechniano informacje dotyczące historycznej, społecznej i gospodarczej specyfiki regionu.

Mikroprojekty przyczyniły się również do polepszenia znajomości języków sąsiadów.

Jeden z respondentów, pracownik merytoryczny zaangażowany we wdrażanie Programu, z którymi przeprowadzono wywiad, tak opisał wartość dodaną Programu, którą upatrywał przede wszystkim w aspekcie społecznym:

Wartość dodana programów transgranicznych w aspekcie współpracy terytorialnej oraz jakości partnerstw to przede wszystkim wzajemne poznawanie się oraz budowanie zaufania między partnerami różnych krajów. Pomimo niewielkiej skali finansowej Programu obejmuje on swoim działaniem dość duże obszary i grupy ludności - na obszarach przygranicznych.

Realizacja polityk horyzontalnych UE

Realizacja polityk horyzontalnych Unii Europejskiej w zakresie zrównoważonego rozwoju, równości szans, partnerstwa i rozwoju lokalnego, innowacyjności i współpracy międzynarodowej oraz budowy społeczeństwa informacyjnego była wpisana w Program. Pytania na temat realizacji poszczególnych polityk horyzontalnych pojawiały się w dokumentach, które musieli wypełniać wnioskodawcy, a później beneficjenci. Na podstawie analizy przeprowadzonych projektów i celów, jakie sobie one stawiały, ogólnie można stwierdzić, że projekty realizowały polityki horyzontalne UE. Jednak analiza dokumentów prowadzi do wniosku, że rubryki poświęcone tym zagadnieniom były w dużej liczbie przypadków wypełniane w sposób świadczący o nierozumieniu tych zagadnień (np. traktowaniu odpowiedzi w instrumentalny sposób – udzielanie odpowiedzi „tak” niezależnie od rodzaju projektu). W nielicznych przypadkach odpowiedzi pozytywnej towarzyszyło wyjaśnienie, w jaki sposób dany projekt może przyczynić się do realizacji danej polityki.

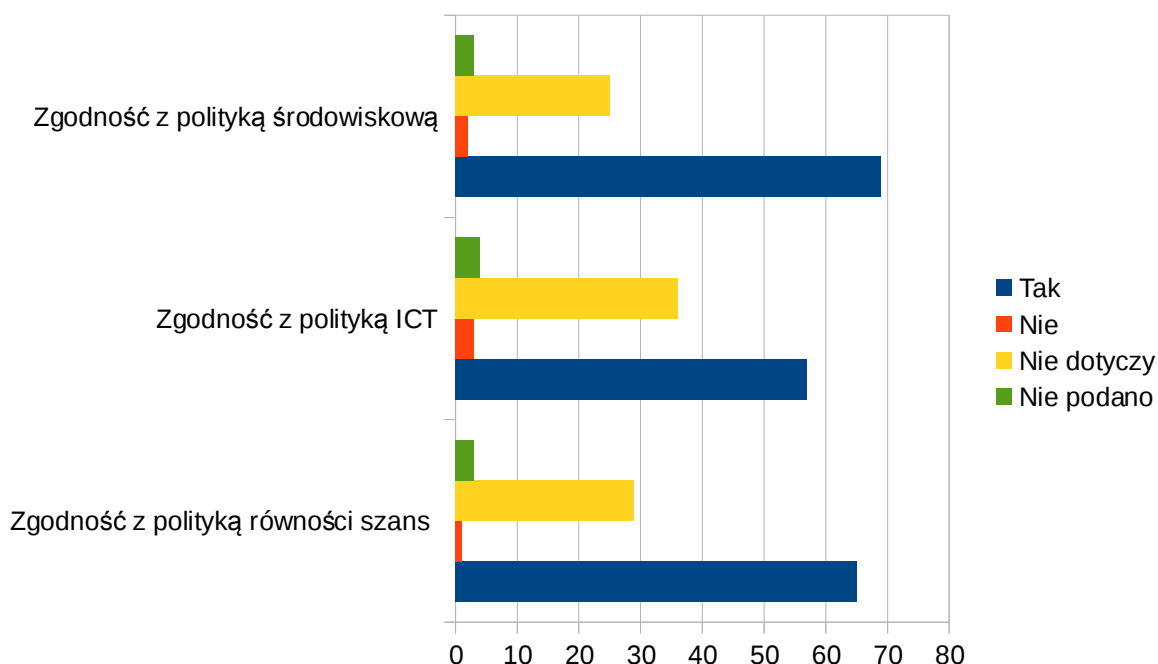
Tabela 28. Odpowiedź na pytanie: czy projekt był zgodny z politykami horyzontalnymi

Rodzaj polityki	Tak	Nie	Nie dotyczy	Nie podano
Zgodność z polityką równości szans	65	1	29	4
Zgodność z polityką ICT	57	3	35	4
Zgodność z polityką środowiskową	69	2	25	3

Źródło: opracowanie własne.

Rozkład przytoczonych wypowiedzi przedstawiono także na wykresie, aby zilustrować skalę możliwej przypadkowości w odniesieniu do odpowiedzi o brak związku („nie dotyczy”) oraz deklaratywności w przypadku odpowiedzi twierdzących.

Rysunek 8. Zgodność projektów z politykami horyzontalnymi



Źródło: opracowanie własne

Polityki horyzontalne były też przedmiotem badania w ankietach CAWI/CATI. Wyniki prezentuje poniższa tabela.

Tabela 29. Stopień uwzględnienia polityk horyzontalnych w projektach

Ocena projektu w nawiązaniu do polityk horyzontalnych	W ogóle	W małym stopniu	Umiarkowanie	W dużym stopniu	Trudno powiedzieć/ nie dotyczy
sprzyjał promowaniu równości szans kobiet i mężczyzn	20	11	63	62	40
sprzyjał wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami	25	26	55	45	45
wzmacniał rozwój społeczności lokalnych	5	14	55	109	13
sprzyjał zrównoważonemu rozwojowi, z poszanowaniem środowiska	10	5	45	114	22
był innowacyjny	7	24	59	90	16
sprzyjał budowaniu społeczeństwa informacyjnego wykorzystującego nowoczesne technologie	15	29	60	65	27

Źródło: badania własne (n=196).

Duża liczba odpowiedzi „trudno powiedzieć/nie dotyczy” na pytania o promowanie równości szans kobiet i mężczyzn (40 wskazań) czy wyrównywaniu szans osób niepełnosprawnych (45 wskazań) może potwierdzać wnioski wypływające z analizy danych zastanych. Z kolei duża liczba odpowiedzi pozytywnych na pytanie o innowacyjność projektu czy o sprzyjanie budowie społeczeństwa informacyjnego w porównaniu z informacjami pozyskanymi ze sprawozdań może świadczyć o bardziej deklaratorywnym niż faktycznym charakterze odpowiedzi. Najbardziej pewne i wiarygodne wydają się odpowiedzi na temat wzmacniania rozwoju

społeczności lokalnej i sprzyjaniu zrównoważonemu rozwojowi, z poszanowaniem środowiska. Świadczyć by o tym mogła duża liczba wskazań „w dużym stopniu” – odpowiednio 109 i 114, oraz mała liczba odpowiedzi „trudno powiedzieć” – odpowiednio 12 i 22. Potwierdzają to także inne dane uzyskane podczas tego badania, zarówno dane zastane jak i przeprowadzone ankiety CAWI/CATI. Podobne wnioski płyną też z analizy studiów przypadków projektów przeprowadzonych na potrzeby niniejszego badania ewaluacyjnego.

W studiach przypadków projektów i gmin także poruszany był temat realizacji polityk horyzontalnych. Odpowiadając na pytanie, w jakim aspekcie dany projekt realizował te polityki, respondenci koncentrowali się na dwóch aspektach: zrównoważonym rozwoju i polityce wyrównywania szans. Realizację zasady zrównoważonego rozwoju, głównie w zakresie działań ekologicznych, wymieniają studia przypadków gmin: Sokala, Szacka, Hajnówki. Projektami, które realizowały ideę zrównoważonego rozwoju, były m.in. „Czysta Woda na Pobużu – Transgraniczny System Zaopatrzenia w wodę Hrubieszowa i Włodzimierza Wołyńskiego – ETAP I i II” (IPBU.01.03.00-06-161/10, IPBU.01.03.00-06-648/11). Warto zacytować fragment studium tego projektu poświęcone temu zagadnieniu:

Projekt posiada pozytywny wpływ na politykę zrównoważonego rozwoju ze względu na bardziej efektywne gospodarowanie wodą, zlikwidowanie nieszczelności wodociągu powodujące straty wody, zainstalowanie bardziej energooszczędnych pomp zmniejszających zużycie energii elektrycznej, a także m.in. wymianę rur azbestowych. Ze względu na specyfikę projektu posiadał on neutralny wpływ na pozostałe polityki horyzontalne (...).

Innym projektem, opisanym w studium projektów, który realizował politykę zrównoważonego rozwoju w zakresie ochrony środowiska naturalnego, był „Rozwój współpracy partnerskiej na rzecz poprawy transgranicznej infrastruktury ochrony środowiska w miejscowości Poraz i Zagórz w Polsce oraz w miejscowości Horodok/Gródek na Ukrainie (IPBU.02.01.00-18-563/11)”, przyczyniający się do zabezpieczenia środowiska naturalnego przed zanieczyszczeniem.

Z kolei do projektów, który miał pozytywny wpływ na wyrównywanie szans, należały „Skarby pogranicza – ochrona dziedzictwa kulturowego” (IPBU.01.02.00-18-373/11), które służyły m.in. wyrównywaniu szans osób niepełnosprawnych. Tak opisano to w studium projektów:

Projekt posiada pozytywny wpływ na politykę równości szans w kontekście zapewnienia dostępności dla osób niepełnosprawnych. Mimo niekorzystnego ukształtowania terenu w Starej Wsi zastosowano rozwiązania infrastrukturalne (odpowiednie podjazdy) zapewniające osobom niepełnosprawnym dostęp do wspartych obiektów.

Innym przykładem wyrównywania szans mogą być działania opisane w studium projektów „Modernizacja ogrodów zoologicznych w Zamościu i Łucku oraz opracowanie koncepcji utworzenia strefy rekreacji w Rzeszowie w celu rozwoju transgranicznej kwalifikowanej turystyki przyrodniczej” (IPBU.01.02.00-06-690/11):

Warto zauważyć, że duży nacisk na zapewnienie dostępności zamojskiego zoo dla osób niepełnosprawnych jest kładziony nie tylko w związku z realizacją projektów współfinansowanych ze środków europejskich, ale także również w ramach innych inicjatyw. Przykładem takiej inicjatywy jest organizacja „Wieczoru marzeń w zamojskim zoo” (...) Dzieci niepełnosprawne wraz z opiekunami mogą zwiedzać zoo bezpłatnie na specjalne zaproszenie, a dla pozostałych osób obiekt jest niedostępny.

Zapytany o realizację polityk horyzontalnych przedstawiciel instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie Programu

podczas wywiadu przeprowadzonego na potrzeby badania ewaluacyjnego stwierdził:

Gdybyśmy zaczęli schodzić bardziej na poziom projektów, to pewnie tam byśmy znaleźli jakieś takie elementy, które rzeczywiście wpływają na realizację tych polityk horyzontalnych, dlatego, że moja świadomość tych polityk jest taka, że to są bardzo szerokie określenia i mają bardzo szeroki zakres działań. Powiem szczerze, że w Programie to nie jest jakiś kluczowy element oceny projektów. Na poziomie programów raczej się przyjmuje informacje ogólne, że coś nie jest wbrew tym politykom, albo pisze się takie uzasadnienia, że do usług będą mieli równy dostęp kobiety, mężczyźni i osoby niepełnosprawne, albo jeżeli robimy oczyszczalnie ścieków to to jest ochrona środowiska. Takie rzeczy się pisze na poziomie projektów. Społeczeństwo informacyjne. Mieliśmy parę fajnych projektów, które polegały na zwiększeniu dostępu jakiejś szerszej grupy do tego typu e-usług.

Jeszcze bardziej symptomatyczna wydaje się odpowiedź udzielona przez innego pracownika merytorycznego zaangażowanego we wdrażanie Programu:

Bardzo trudno jest wójtowi małej gminy wytłumaczyć, że my musimy zrealizować polityki horyzontalne. On często nawet nie wiedział o ich istnieniu i tylko przez profilowanie kryteriów naboru możemy go zachęcić do tego, żeby projekt w jakiś sposób w polityki horyzontalne się wpisywał. Natomiast jemu zależy na tym, żeby była zrobiona kanalizacja, żeby przyjechali turyści, to są priorytety dla beneficjentów. Taka jest prawda.

3.2.5. Wpływ projektów na uformowanie postaw i aliansów względem współpracy transgranicznej

W tej części raportu znajdują się odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Jakie typy postaw i aliansów względem współpracy transgranicznej można zidentyfikować wśród współpracujących organizacji? Jak określona postawa oraz alians przekładają się na skuteczność, użyteczność oraz trwałość efektów projektów i Programu?

Postawa określa stosunek do zjawisk wyrażających poglądy, sposób postępowania lub zachowania wobec określonych zjawisk. Określenie postaw ma znaczenie diagnostyczne, a same postawy kształtują się w wyniku wzajemnego oddziaływania. W kontekście współpracy transgranicznej można wyróżnić trzy rodzaje postaw, jakie przyjmują współpracujące ze sobą organizacje. Zgodnie z literaturą przedmiotu są to: **postawa utylitarna** (podejmowanie współpracy nie jest celem samym w sobie, ale środkiem do osiągnięcia innej korzyści, niekoniecznie związanej z nawiązaną relacją), **celowa** (dotyczy współpracy podejmowanej dla realizacji konkretnego celu i cechują ją łączenie podobnych grup interesu po obu stronach granicy) i **ideowa** (motywacje podporządkowane są ideom współpracy, porozumienia, integracji europejskiej, przełamywaniu uprzedzeń)²⁰.

²⁰J. Blatter, *Political co-operation in cross-border regions: two explanatory approaches*, European Regional Science Association 36th European Congress, Zurich 1996; J. Blatter, *Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces*, „Governance – An International Journal of Policy, Administration and Institutions” nr 4/2003, za: K. Szmigiel, *Regionalne po co i z kim? Internacjonalizacja relacji polskich województw*, Geoprofit, Warszawa 2009.

Choć na podstawie analizy danych zastanych można mówić o tym, że beneficjenci zaangażowani w projekt reprezentują różne postawy, niezwykle trudno ocenić ich rodzaj z powodu bardzo niejednorodnych odpowiedzi. Pytanie ze sprawozdania, które posłużyło nam do próby zdefiniowania typów postaw brzmiało: Czy współpraca będzie kontynuowana? Interesowała nas nie tyle sama odpowiedź – była to z jednym wyjątkiem odpowiedź twierdząca – ale to, co beneficjenci pisali w komentarzu. Analiza jakościowa ich wypowiedzi pozwoliła na wyciągnięcie następujących wniosków: o postawie utylitarnej możemy mówić w przypadku 16 odpowiedzi, o postawie ideowej – w 34 przypadkach, o postawie celowej – 11 przypadkach. Jednak aż 28 odpowiedzi nie pozwoliło nam na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków.

W literaturze przedmiotu identyfikuje się także sojusze (alianse), które są zawiązywane przez współpracujące organizacje. Jedną z klasyfikacji dotyczy typów korzyści osiąganych przez organizacje²¹. Z punktu widzenia projektowania interwencji najbardziej charakterystyczne i interesujące są sojusze:

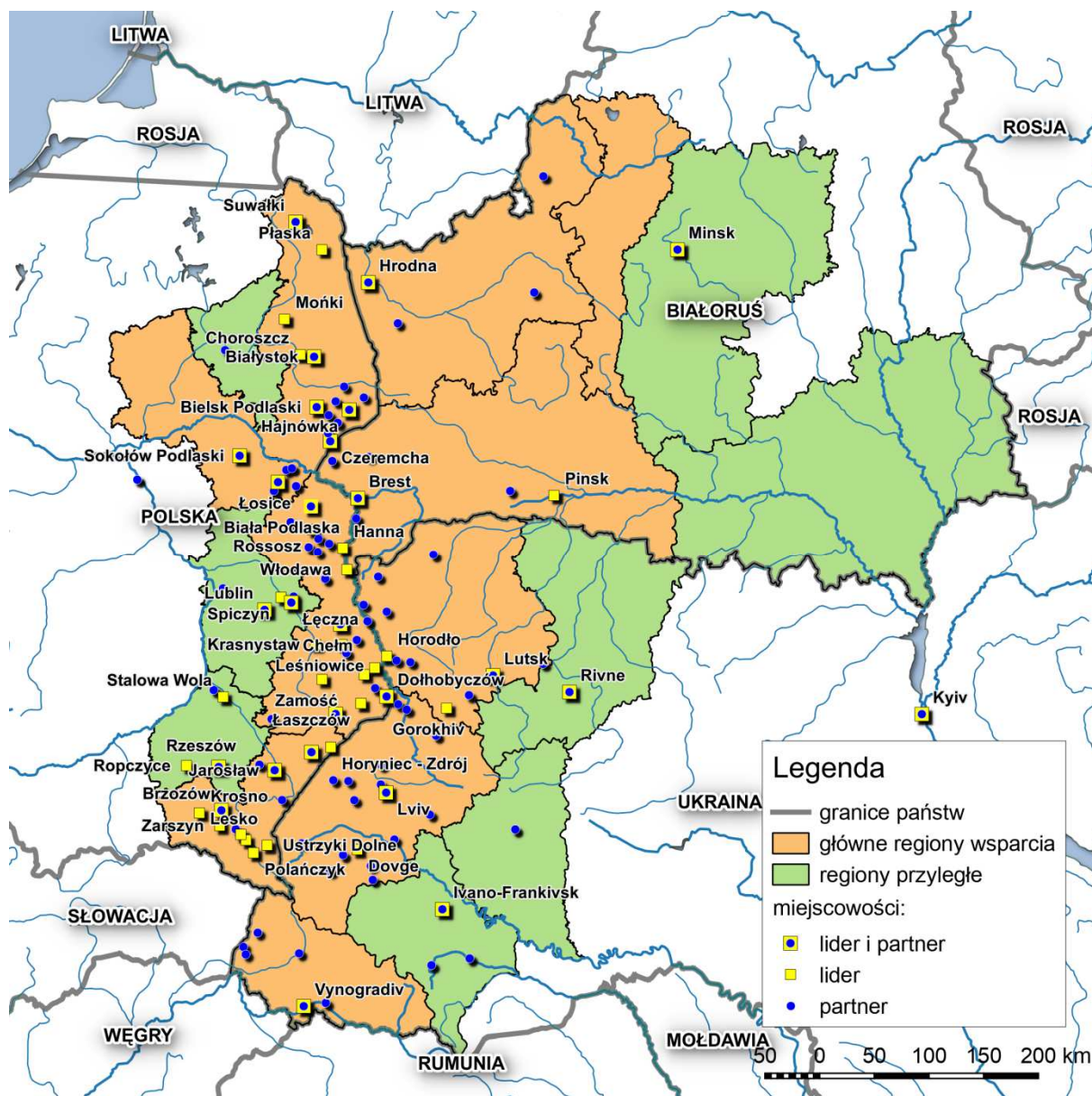
1. tłuste banany, brzydkie kaczątko i piękne siostry – to typ sojuszy, które charakteryzuje zdolność do dostrzegania korzyści zewnętrznych, które płyną ze wspólnego występowania wobec środowiska zewnętrznego dla tych organizacji; tę funkcję partnerstw warto wspierać w celu budowy potencjału gospodarczego pogranicza, np. przez wspieranie narzędzi wspólnego zewnętrznego marketingu terytorialnego;
2. siostry syjamskie i siostry przyrodnie – to sojusz organizacji, których przedstawiciele uznają, że funkcjonują w środowisku, dla którego granica administracyjna państwa ma istotne negatywne znaczenie dla rozwoju; ten typ sojuszy, charakterystyczny dla miejsc położonych najbliżej granicy, należy zdecydowanie neutralizować;
3. trzęsące się parasole – to typ sojuszu, w którym dla jego funkcjonowania niezbędna jest obecność „trzeciej strony”, organizacji, która stymuluje współpracę (często jest to właśnie interwencja finansowana ze środków europejskich); ten typ sojuszu nie rokuje trwałości, a założenia co do spadku aktywności we współpracy w przypadku zaprzestania interwencji są merytorycznie uzasadnione; trzeba przy tym zauważyć, że aktywność społeczna, która jest przedmiotem interwencji Programu (np. poznawanie się sąsiadów, budowanie wspólnej tradycji kulturowej, uczenie się siebie nawzajem) często jest trudna nawet w ramach jednego kraju i inicjowanie tego rodzaju współpracy również i w tym przypadku wymaga publicznego wsparcia; na trwałość tego typu aliansów ma też wpływ typ organizacji współpracujących; dla trwałości tego typu aliansów najbardziej są predestynowane samorządy lokalne²².

W badaniu ewaluacyjnym dążono do identyfikacji, do którego typu sojuszu należy każde z partnerstw powstałych w trakcie realizacji Programu. Na poniższej mapie zestawiono wszystkich liderów i partnerów w analizowanych 117 projektach.

²¹H. Baldersheim, K. Ståhlberg, *Transborder region-building: Cement or solvent in Nordic co-operation?*, [w:] H. Baldersheim, K. Ståhlberg, *Nordic region-building in a European perspective*, Ashgate Publishing Ltd, Hants, Vermont 1999, s. 3–23; P. Swianiewicz, *Kontakty międzynarodowe samorządów*, „Samorząd terytorialny”, nr 10/2005; K. Szmigiel, *Regionalne ...*, op.cit.

²² WYG PSDB, Geoprofit. *Efekty realizacji Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Lubuskie)-Brandenburgia 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju, 2015, s. 59.

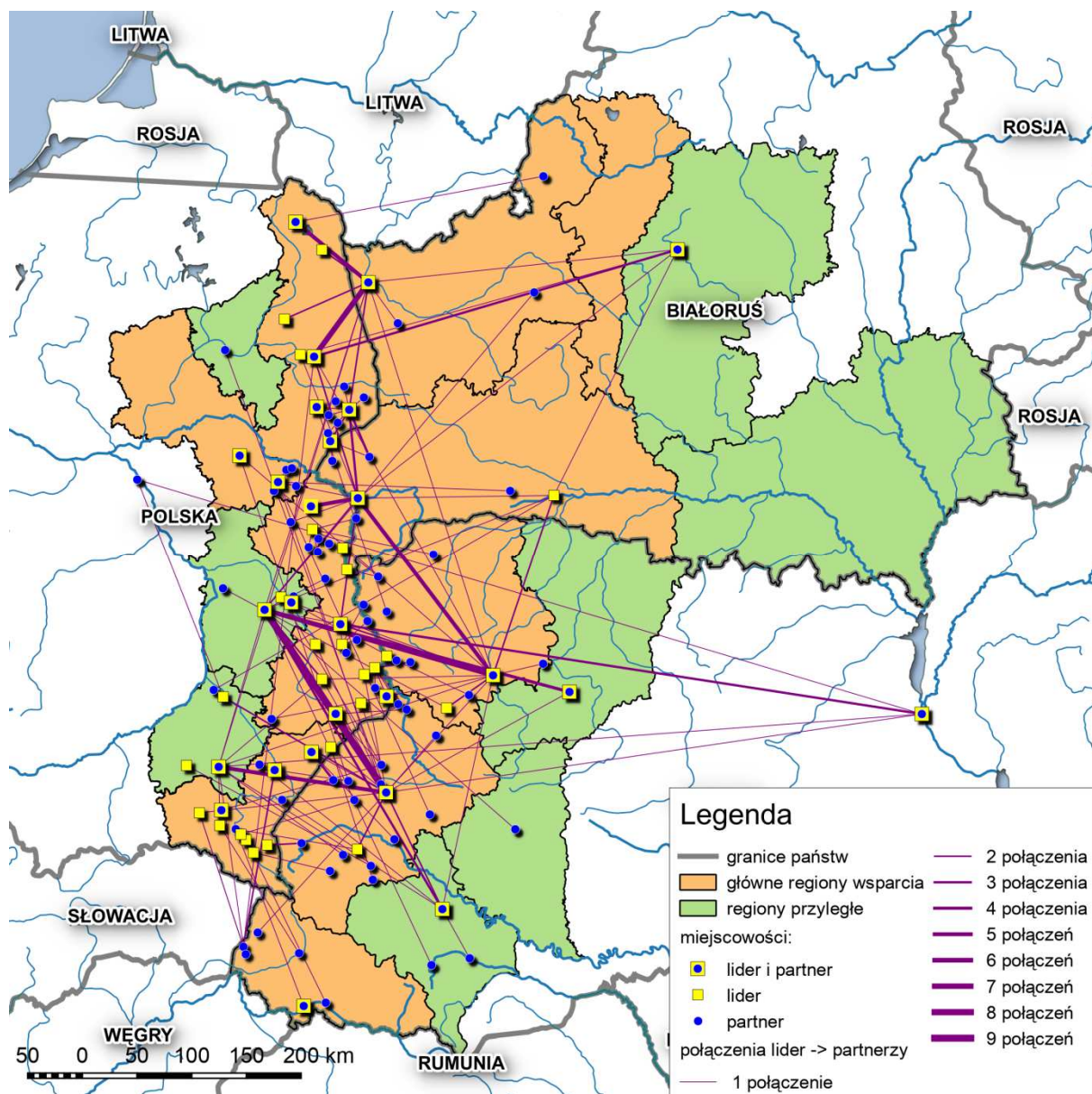
Mapa 4. Liderzy i partnerzy projektów realizowanych w Programie



Źródło: opracowanie własne.

Liczba i rozkład poszczególnych typów sojuszy w macierzy pozwoli na wstępne wnioskowanie o dojrzałości i perspektywach trwałości zawiązanych partnerstw, które powstały w wyniku realizacji Programu. Trzeba w tym miejscu nadmienić, że duża liczba typów sojuszy sama w sobie świadczy o zaawansowaniu współpracy na pograniczu.

Mapa 5. Liczba powiązań lider-partner w realizowanych projektach w Programie



Źródło: opracowanie własne.

Miastami, w których zlokalizowane organizacje zrealizowały najwięcej projektów, były:

- Lublin (28 projektów, w tym 13 jako liderzy i 15 jako partnerzy),
- Łuck (26 projektów, w tym 4 jako liderzy i 22 jako partnerzy),
- Lwów (26 projektów, w tym 6 jako liderzy i 20 jako partnerzy),
- Grodno (22 projekty, w tym 2 jako liderzy i 20 jako partnerzy),
- Rzeszów (16 projektów, w tym 9 jako liderzy i 7 jako partnerzy),
- Brześć (19 projektów, w tym 3 jako liderzy i 16 jako partnerzy),

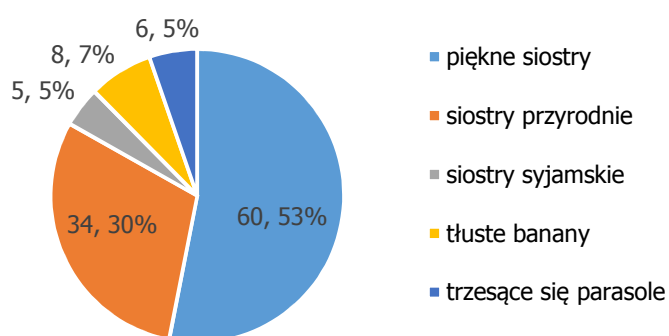
- Białystok (13 projektów, w tym 7 jako liderzy i 6 jako partnerzy).

Organizacje z tych miast wytworzyły w projektach najwięcej połączeń i były one już często ugruntowane poprzez wcześniejszą współpracę. Widoczna jest także prawidłowość, zgodnie z którą organizacje z Ukrainy i Białorusi dużo częściej są partnerami projektów niż liderami w sytuacji, gdy współpracują z organizacjami z dużych ośrodków w Polsce. Łatwiej natomiast stają się liderami, gdy wielkość ośrodka jest zbliżona, najczęściej w małych miastach i na wsi.

Charakterystyczne jest nie tylko tworzenie powiązań lider-partner, ale również utrwalanie sieci współpracy pomiędzy partnerami. Powiązań tych występuje dla danych lokalizacji więcej i można wywnioskować z ich rozkładu, że dobrym duchem stabilności tych partnerstw jest marketing szeptany, kiedy organizacje z danego ośrodka (niezależnie od kraju) chętnie korzystają z kontaktów ze sprawdzonymi partnerami polecanymi przez inne organizacje z tego samego ośrodka.

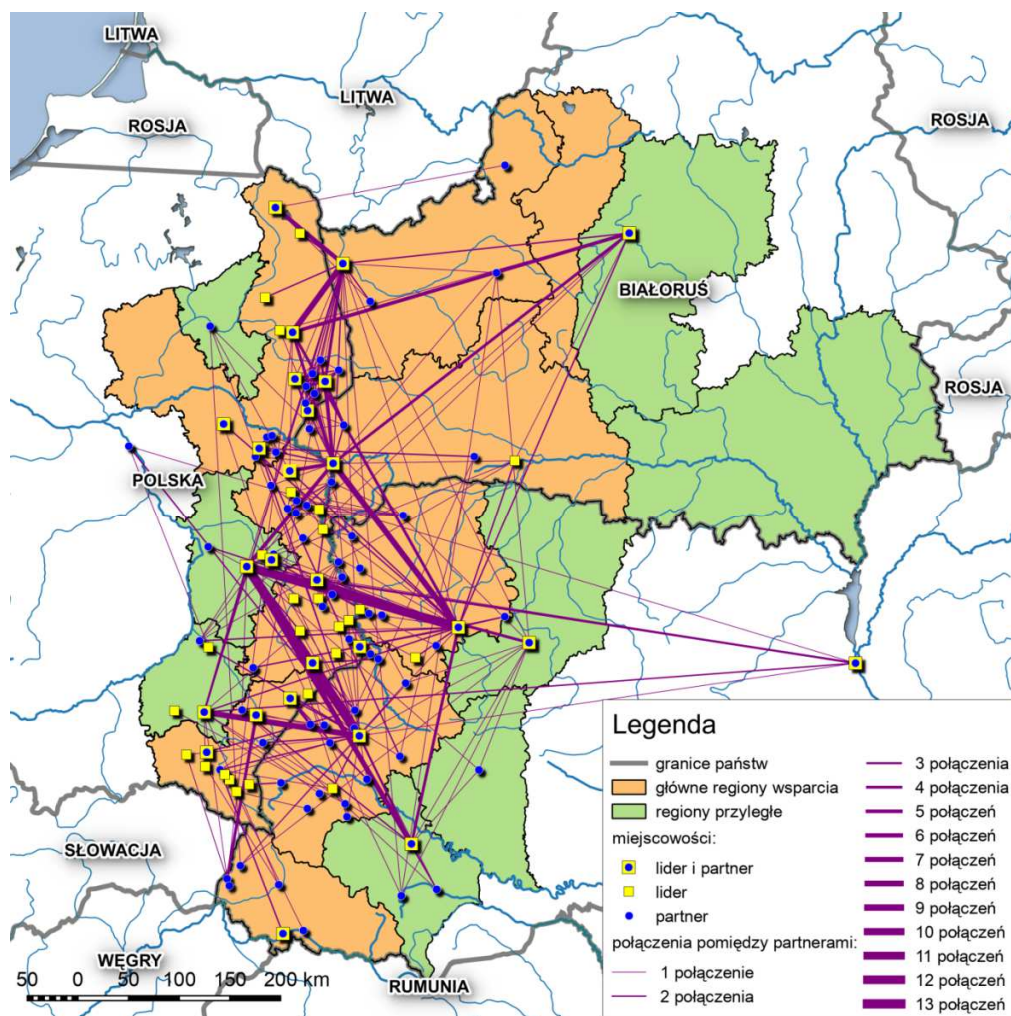
Analiza projektów w matrycy pokazuje, że dominującym typem sojuszu są piękne siostry (60 projektów). Oznacza to, że organizacje realizujące te projekty charakteryzuje zdolność do dostrzegania korzyści zewnętrznych, które płyną ze wspólnego występowania wobec środowiska zewnętrznego dla tych organizacji, potrafią zjednoczyć siły i być może ich współpraca przy wsparciu informacyjno-promocyjnym stanie się trwała. Na drugim miejscu są projekty, w których zidentyfikowano typ sojuszu siostry przyrodnie. Zgodnie z definicją jest to sojusz organizacji, których przedstawiciele uznają, że funkcjonują w środowisku, dla którego granica administracyjną państwa ma istotne negatywne znaczenie dla rozwoju, ale w przypadku analizowanych projektów oznacza tymczasowe połączenie sił organizacji po dwóch stronach granicy dla realizacji analogicznych celów przy różnym zaawansowaniu potrzeb. Chociaż teoretycznie ten typ sojuszu nie bywa trwały, może okazać się być dobrym punktem wyjścia do wspólnego rozwoju, zwłaszcza przy dostępnych środkach warunkowanych zawianiem partnerstwa. Bliżej teoretycznego znaczenia tego typu sojuszu są projekty, w których zidentyfikowano sojusz siostry syjamskie, chociaż tutaj potrzeby partnerów są zbliżone, więc współpraca także może okazać się trwała. Tłuste banany (8 projektów) dotyczą najczęściej projektów o znaczeniu politycznym (np. usprawnienie przejść granicznych). Bardzo nieliczna (6 projektów) jest grupa projektów, które można określić jako trzęsące się parasole, co potwierdza dotychczas przedstawione wyniki dotyczące efektywności Programu.

Rysunek 9. Liczba projektów według typu sojuszu



Źródło: opracowanie własne.

Mapa 6. Liczba powiązań między partnerami w realizowanych projektach w Programie



Źródło: opracowanie własne.

Siłę i rodzaj kontaktów między partnerami realizującymi projekt w ramach Programu analizowano także w oparciu o odpowiedzi respondentów ankiety CAWI/CATI. Pytano o wzajemne relacje lub ich ustanie w ramach innych zrealizowanych już lub planowanych projektów. Poniższe tabele zbiorczo prezentują uzyskane wyniki.

Tabela 30. Projekty realizowane w partnerstwie po zakończeniu realizacji projektu w Programie. Odpowiedź na pytanie badawcze: Czy po realizacji projektu realizowali Państwo jakiekolwiek projekty w partnerstwie [pytanie wielokrotnego wyboru]?

Formuła projektu realizowanego w partnerstwie	I. odp.
Lider z tymi samymi partnerami	21
Lider, z innymi partnerami	35
Partner z tymi samymi partnerami	26
Partner, z innymi partnerami	41
Brak projektów realizowanych w partnerstwie	105

Źródło: badania własne (n=196).

Tabela 31. Plany dotyczące realizacji projektów w partnerstwie z tymi samymi partnerami. Odpowiedź na pytanie badawcze: Czy w przyszłości zamierzają Państwo realizować jakiegokolwiek projekty w partnerstwie z tymi samymi Partnerami?

Odpowiedzi	L. odp.	Udział w strukturze odpowiedzi
Zdecydowanie tak	92	46,94
Raczej tak	67	34,18
Być może tak, być może nie	32	16,33
Raczej nie	3	1,53
Zdecydowanie nie	2	1,02

Źródło: badania własne (n=196).

Tabela 32. Plany dotyczące realizacji projektów w partnerstwie z innymi partnerami. Odpowiedź na pytanie badawcze: Czy w przyszłości zamierzają Państwo realizować jakiegokolwiek projekty w partnerstwie z innymi Partnerami?

Odpowiedzi	L. odp.	Udział w strukturze odpowiedzi
Zdecydowanie tak	78	39,8
Raczej tak	82	41,84
Być może tak, być może nie	21	14,8
Raczej nie	2	1,02
Zdecydowanie nie	5	2,55

Źródło: badania własne (n=196).

Analiza powyższych odpowiedzi z ankiety CAWI/CATI nie pozwala jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie o trwałość i jakość związków między partnerami. Na pytanie, czy w przyszłości respondenci zamierzają realizować projekty z tymi samymi partnerami, odpowiedzi zdecydowanie tak lub raczej tak udzieliło 81,12% badanych. Jednocześnie na pytanie, o realizację projektów z innymi partnerami pada zbliżona liczba wskazań (zdecydowanie tak i raczej tak) – 81,65%. Świadczy to o dużej otwartości na realizację projektów partnerskich. Również pytanie o realizację innego projektu po zakończeniu projektu prowadzonego w ramach Programu zdaje się to potwierdzać, pokazując brak wyraźnego przywiązania respondentów do partnerów. 38,76% podjęło się realizacji projektu, ale nie z tymi samymi partnerami. Tych samych partnerów wybrało 27,86% pytanym. Odpowiedzi te zdają się świadczyć o tym, że choć **można mówić o wytworzeniu się znacznej liczby partnerstw, jednak nie są one jeszcze w zadowalającym stopniu trwałe. Organizacje szukają sojuszy tymczasowych, służących realizacji konkretnych celów.**

Wnioski o typach sojuszy można też próbować wyciągać na podstawie analizowanych danych, które posłużyły nam do określenia typów postaw. Wydaje się, że **odpowiedzi charakteryzujące postawę celową można uznać za najtrwalszy typ sojuszy charakteryzujący pierwszy typ aliansu (tłuste banany, brzydkie kaczątko i piękne siostry)**. Beneficjenci, których odpowiedzi zostały zaliczone do tej kategorii, reprezentowali najtrwalsze sojusze/partnerstwa, które często trwały od wielu lat, niejako niezależnie od dotacji, programów, dofinansowywanych projektów. Można też uznać, że **odpowiedzi, które zostały zakwalifikowane jako charakterystyczne dla postawy utylitarnej można zestawić z trzecim typem sojuszy (trzęsące się parasole)** – respondenci deklarowali bowiem, chęć dalszej współpracy, jednak dalszą współpracę uzależniali od otrzymanych środków zewnętrznych. Na podstawie udzielanych odpowiedzi nie dało się wyróżnić drugiego typu sojuszy (siostry syjamskie i siostry przyrodnie), gdyż żadna z odpowiedzi nie wpisywała się w ten rodzaj aliansu. Nie można też zakwalifikować odpowiedzi charakterystycznych dla postawy ideowej ani pozostałych do żadnego typu sojuszy.

Chociaż w większości organizacje realizujące projekty szukają sojuszy tymczasowych, służących realizacji konkretnych celów, dotychczas zrealizowane projekty przyczyniły się do wytworzenia aliansów. Zgodnie z analizą macierzową, opartą na odległości od granicy i zamożności organizacji, dominują sojusze typu piękne siostry i siostry przyrodnie. W analizie opartej na wynikach badania CAWI/CATI zidentyfikowano głównie sojusze typu tłuste banany, brzydkie kaczątko i piękne siostry i trzęsące się parasole. Ponieważ analiza zamożności jest obciążona błędem, należy przyjąć, że najbardziej typowe sojusze to:

- piękne siostry,
- siostry przyrodnie,
- trzęsące się parasole.

Można też stwierdzić, że w porównaniu z wcześniejszymi programami (INTERREG IIIA – Tacis CBC, Phare CBC) rośnie zainteresowanie programami unijnymi dotyczącymi współpracy transgranicznej, zwiększa się liczba uczestników i liczba zawiązywanych partnerstw. Potrzeba jednak czasu i następnych programów, żeby było można precyzyjnie ocenić, jak trwałe są to partnerstwa, czemu służą, jakie wynikają z nich korzyści dla regionów.

3.2.6. Największe sukcesy i porażki Programu

W tej części raportu znajdują się odpowiedzi na następujące pytanie badawcze:

- Jakie są największe sukcesy i porażki Programu?

Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina okazał się sukcesem, na co złożyło się wiele przyczyn, które zostaną omówione w tym podrozdziale. W opinii autorów niniejszego raportu nie można wskazać porażek, które wiązałyby się z Programem, co nie oznacza, że nie można wykazać pewnych jego mankamentów lub słabych stron²³. Wydaje się zatem, że zamiast mówić o sukcesach i porażkach, lepiej mówić o mocnych i słabych stronach Programu, jego atutach i wadach.

Mocne strony Programu

1. Udana realizacja projektów, które osiągnęły swoje cele

Największy sukces Programu to udana realizacja projektów, zarówno infrastrukturalnych jak i miękkich. Zgodnie z przyjętym założeniem cele projektu zostały określone na poziomie Programu, stąd sukces związany z realizacją projektów jest sukcesem samego Programu. Jest to tym większe osiągnięcie, że udało się je zrealizować pomimo nieoczekiwanej zmiany sytuacji politycznej i gospodarczej na Ukrainie, niekorzystnych dla projektodawców z Ukrainy zasad przepływów finansowych, małego doświadczenia beneficjentów z Ukrainy i Białorusi w realizowaniu projektów unijnych. Taka konkluzja wybrzmiewa z analizy sprawozdań i wywiadów CAWI/CATI.

Mamy piękne centrum miejscowości, które pozwala na podejmowanie różnych działań w kontaktach z partnerami, a szczególnie naszej społeczności; Największym sukcesem jest całkowita realizacja zamierzonych działań w projekcie, jak również nawiązanie kontaktów i stałej współpracy (uczestnik projektu „Poprawa dostępności obszaru turystycznego Dolina Zielawy oraz gmin partnerskich na pograniczu Polski,

²³ W trakcie realizacji badania istniało zagrożenie, iż 3 projekty strategiczne nie zostaną zrealizowane, jednak sprawa nie została wówczas przesądzona.

Białorusi i Ukrainy” IPBU.01.03.00-06-439/11; wywiad CAWI/CATI)

2. Współpraca transgraniczna się powiodła

Program był dedykowany współpracy transgranicznej. Taki właśnie charakter Programu podkreślano w studiach projektów – respondenci uważali bowiem, że jedynie w ramach tak skonstruowanego Programu byli w stanie realizować wspólne lub przedsięwzięcia po różnych stronach granicy.

(...) wartość programu polega na tym, że (...) „możliwość nawiązania trójstronnej współpracy w ramach rozwiązywania wspólnych problemów w warunkach równych szans” (respondent studium projektu, „Wspólna promocja możliwości turystycznych i dziedzictwa kulturalno-historycznego obwodu lwowskiego, województwa podkarpackiego i lubelskiego” /IPBU.03.02.00-76-820/12);

(...) za pomocą PWT PBU można rozwiązać problemy, które są ważne dla regionu, a także odnoszą się do współpracy Ukrainy, Białorusi i Polski (respondent studium projektu Rozwój potencjału służb ratowniczych Polska-Ukraina w ramach wzmacniania infrastruktury transgranicznego systemu zarządzania zagrożeniami naturalnymi”, IPBU.02.01.00-14-177/10).

Ważniejszą jednak kwestią wydaje się to, że idea Programu w zakresie transgraniczności się powiodła. Program był realizowany na przygranicznych obszarach krajów, z których dwa nie należą do Unii Europejskiej, granice między tymi krajami zaliczają się do trudnych, obowiązujące przepisy i procedury też różnią się od tych, obowiązujących na terenie Unii. Realizacja idei transgraniczności była więc trudniejsza do osiągnięcia niż np. w przypadku zachodniej czy południowej granicy Polski. Tymczasem doszło do udanej współpracy i budowy partnerstw. Szczególnie warto podkreślić, że udało się to w przypadku organów administracji państwowej, dużych i zbiurokratyzowanych struktur jak służba graniczna, służba celna czy policja. Jak stwierdził jeden z przedstawicieli instytucji zarządzającej:

[Program] wpłynął na pewne usystematyzowanie, ustrukturalizowanie współpracy pomiędzy zainteresowanymi regionami, a także władzami centralnymi (Ukrainy, Białorusi).

3. Szeroka formuła Programu

Program miał szeroką formułę i rzeczywiście pozwolił odpowiedzieć na potrzeby, jakie istniały na obszarze wsparcia w danym momencie. Choć wśród priorytetów były dedykowane działania dotyczące poszczególnych sektorów, np. ze sfery turystyki czy ochrony środowiska, to formuła pozwoliła na ubieganie się o środki na inne, niewymienione w działaniach, sektory, dzięki czemu pojawiły się np. projekty zdrowotne.

Tak komentował to w wywiadzie przedstawiciel WIZ:

Tamten Program [tj. PWT PL-BY-UA 2007–2013] był dosyć szeroki. Mieliśmy faktycznie bardzo szerokie priorytety i tematycznie, merytorycznie można było realizować wszystko. Tak naprawdę nie było żadnych ograniczeń. Ograniczeniem było to, że nie mieliśmy podmiotów komercyjnych, więc siłą rzeczy prywatne spółki były niekwalifikowalne, ale nie było jakiś dużych kontrowersji tutaj.

Innym ważnym przejawem szerokiej formuły, jaką oferował Program, była możliwość realizacji różnorodnych projektów – miękkich i inwestycyjnych, małych (a nawet mikro) i dużych. Dawał też możliwość realizacji różnorodnych działań o miękkim i twardym charakterze w ramach jednego projektu, co szczególnie jest warte

podkreślenia w kontekście innych programów unijnych, które koncentrują się tylko na jednym z aspektów (np. EFS i EFRR). Taki komentarz można przeczytać w jednym ze studiów projektów:

Korzystnym rozwiązaniem, wartym kontynuowania, jest możliwość realizacji przedsięwzięć o bardzo zróżnicowanych skalach i budżetach: „wartość i mocna strona Programu przejawia się tym, że (...) projekty nie są zbyt ograniczone w finansowaniu, więc każdy może zrealizować swój pomysł – tak mały, jak i duży („Wspólna promocja możliwości turystycznych i dziedzictwa kulturalno-historycznego obwodu lwowskiego, województwa podkarpackiego i lubelskiego” IPBU.03.02.00-76-820/12).

4. Sprawne przeprowadzenie Programu

Sprawne wdrażanie Programu dotyczyło sprawnego prowadzenia działań informacyjnych o Programie, naboru i oceny wniosku, negocjacji i podpisywania umów z beneficjentami, przyjmowania i weryfikacji sprawozdań, audytów finansowych rozliczających projekty. Tak na ten temat wypowiada się pracownik merytoryczny zaangażowany we wdrażanie Programu na Białorusi:

Bo i te wszystkie projekty udało się [zrealizować – dopisek badacza], przede wszystkim poczynszy od (...) działań informacyjnych. Informacja dotarła, wpłynęło bardzo dużo projektów, wszystkie udało się sprawdzić, wszystkie umowy udało się podpisać i mimo tych procedur białoruskich ostatecznie z pewnym opóźnieniem [wszystko zrealizować – dopisek badacza].

5. Elastyczność Programu

Elastyczność Programu, realizowanego w trudnych warunkach politycznych i zmieniającej się sytuacji gospodarczej, była dużą jego zaletą i zaważyła na sukcesie całego Programu. Przejawiała się przede wszystkim w zaliczkowaniu płatności, co bardzo ułatwiło realizację projektów beneficjentom. Procedurę zaliczkowania chwalili zarówno przedstawiciele instytucji odpowiadających za wdrażanie Programu, jak i respondenci studiów projektów.

[Innym atutem Programu była] oczywiście kwestia zaliczki, bo to nie było przynajmniej w poprzedniej perspektywie powszechne. Większość programów jednak refundacje stosuje, a nie zaliczkowanie. Żeby tak możliwie elastycznie pozwolić na to, aby te środki... zagospodarować [wywiad z przedstawicielem WIZ];

Ważnym atutem Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007–2013 jest możliwość zaliczkowania 70% wartości projektu, co jest szczególnie istotne dla instytucji dysponujących ograniczonymi własnymi zasobami finansowymi, jak instytucje kościelne oraz organizacje pozarządowe posiadające zarazem trudności w pozyskaniu kredytu. Jest to również bardzo istotne w odniesieniu do podmiotów na Ukrainie ze względu na trudną sytuację gospodarczą w tym kraju. Ma to także istotne znaczenie dla samorządów, biorąc pod uwagę wysoki poziom zadłużenia wielu z nich i ograniczone możliwości zaciągnięcia dalszych kredytów (studium projektu „Skarby pogranicza - ochrona dziedzictwa kulturowego”, IPBU.01.02.00-18-373/11).

Elastyczność przejawiała się także w elastycznym podejściu do oszczędności, jakie powstawały przy realizowanych projektach. Oszczędności te nie były zwracane – beneficjenci mogli przeznaczyć je na inne zadania, przy założeniu, że przyczyniały się one do pełniejszego osiągnięcia celów. Zwróciła na to uwagę przedstawiciel WIZ w wywiadzie:

Dodatkowo wykorzystanie oszczędności różnych projektowych też było bardzo chwalone przez beneficjentów, bo umożliwialiśmy im realizację jakiś działań uzupełniających, komplementarnych do tego celu projektu określonego pierwotnie po to, żeby maksymalnie wykorzystać te środki przeznaczone na projekt. To też było bardzo chwalone.

Niewątpliwym atutem Programu było elastyczne podchodzenie instytucji systemu wdrażania do kwestii możliwości wykorzystania oszczędności powstałych po przetargach. Innymi słowy, jeżeli powstały oszczędności po przetargach, to nie było konieczności zwracania środków lub obniżania dotacji, lecz możliwe było wykorzystanie zaoszczędzonych środków na realizację innych zadań pod warunkiem, że te zadania przyczyniały się do pełniejszego osiągnięcia zakładanych celów projektów (studium projektu „Czysta Woda na Pobużu – Transgraniczny System Zaopatrzenia w wodę Hrubieszowa i Włodzimierza Wołyńskiego - ETAP I”; „Czysta Woda na Pobużu - Transgraniczny System Zaopatrzenia w wodę Hrubieszowa i Włodzimierza Wołyńskiego - ETAP II”, IPBU.01.03.00-06-161/10, IPBU.01.03.00-06-648/11).

Elastyczność dotyczyła również podejścia twórców Programu po projektów w trakcie ich realizacji w zakresie wprowadzania zmian i reagowania na trudności beneficjentów. Tu dużą rolę odegrała udana współpraca z WST:

[dużą wartością jest] wsparcie techniczne, jakie otrzymują instytucje realizujące projekty. Partnerzy doceniają wsparcie ze strony Wspólnego Sekretariatu Technicznego (...) Organizacja zawsze uzyskiwała potrzebną pomoc ze strony Wspólnego Sekretariatu Technicznego. (kierownik projektu, studium projektu „Wspólna promocja możliwości turystycznych i dziedzictwa kulturalno-historycznego obwodu lwowskiego, województwa podkarpackiego i lubelskiego” IPBU.03.02.00-76-820/12).

6. Ogromne zainteresowanie Programem

Program cieszył się ogromnym i rosnącym zainteresowaniem. W sumie do konkursu złożono 835 wniosków, z czego w pierwszym naborze – 307 projektów, a w drugim – 506. Natomiast w trzecim konkursie, dedykowanym projektom parasolowym złożono 22 projekty, które zawierały łącznie 226 mikroprojektów. Zainteresowanie, jakie udało się wywołać przy okazji tej edycji, przekłada się na olbrzymie zainteresowanie nową edycją Programu, realizowaną w obecnej perspektywie – w latach 2014–2020.

Szeroki oddźwięk, jaki wzbudził Program, wiązał się z tym, że odpowiadał on na realne problemy, ale również z dobrą jego promocją, która odbywała się za pośrednictwem wielu różnorodnych kanałów i przebiegała przed, w trakcie, a także po zakończeniu Programu. Warto w tym miejscu zacytować fragment jednego ze studiów projektów:

Przedstawiciel lidera dostrzega dobrą promocję Programu. Liczne działania informacyjno-promocyjne oraz ciekawe opracowania pozwalają upowszechniać idee i rezultaty Programu i zrealizowanych przedsięwzięć, pomagają wyciągać wnioski na przyszłość. (studium projektu: „Budowa infrastruktury drogowego przejścia granicznego Połowce – Pieszczatka – Etap III [granica polsko-białoruska] – powiat hajnowski RP – obwód brzeski RB”, IPBU.02.02.01-20-002/09).

7. Praktyczne zastosowanie zasad polityk horyzontalnych

Istotną zaletą Programu było podejście do tematu unijnych polityk horyzontalnych. To podejście można na podstawie przeanalizowanych danych zastanych, głównie sprawozdań, określić jako elastyczne. Wymóg dostosowania programów unijnych do obowiązujących polityk horyzontalnych mógł stanowić wyzwanie dla beneficjentów projektów, którzy we wniosku i w sprawozdaniach musieli określić, w jakiej mierze i czy w ogóle ich projekt wpisywał się w ideę zrównoważonego rozwoju, wyrównywania szans i realizacji postulatów społeczeństwa informacyjnego. Mogli dać odpowiedź „nie dotyczy” i często taką odpowiedź dawali. Tymczasem z przedstawionej w innej części tego raportu analizy odpowiedzi wynika, że nie zawsze beneficjenci rozumieli ideę polityk horyzontalnych. Jednak z kolei analiza ich projektów i prowadzonych w ich ramach działań świadczy, że w praktyce takie działania podejmowali, np. prowadząc projekty mające na celu ochronę przyrody, promując swój projekt za pomocą strony internetowej czy włączając w organizowane przez siebie wydarzenia osoby niepełnosprawne czy wykluczone społecznie.

Ponadto, widoczną wartością dodaną Programu, świadczącą o też o jego sukcesie, był wymiar społeczno-kulturalny uzyskany przy okazji realizacji projektów. Realizacja projektów przyczyniła się do rozpowszechnienia wśród mieszkańców wiedzy na temat sytuacji historycznej, społecznej i gospodarczej obszarów transgranicznych oraz poznaniu języka sąsiadów.

Wreszcie, o sukcesie Programu może świadczyć odpowiedź na pytanie, czy, gdyby cofnąć czas, to czy respondenci zdecydowaliby się na udział w Programie. Ponad 90% respondentów ankiety CAWI/CATI zdecydowałoby się powtórnie zrealizować projekt w ramach Programu.

Słabe strony Programu

1. Biurokracizm i złożoność procedur

Jedną ze słabszych stron Programu, na którą narzekali beneficjenci, jest zbędna biurokracja i złożone procedury. Oba te elementy wydłużały proces wyboru wniosku, a potem jego realizację.

Respondenci ankiety CAWI/CATI zwracali uwagę na: nadmierną biurokrację i formalności, zbędny według nich obowiązek przeprowadzenia audytu projektu, który generował dodatkowy koszt (dublowanie sprawdzania dokumentacji przez pracowników WST), długi czas rozpatrywania raportów, co wydłużało oczekiwanie na kolejną transzę środków. Innym przejawem niepotrzebnej biurokracji była długotrwała procedura wprowadzania zmian w projektach. Część zmian musiała zyskać akceptację Wspólnego Komitetu Monitorującego, co bardzo wydłużało postępowanie. Złożoność procedur szczególnie była odczuwana przez beneficjentów przy finansowym rozliczaniu projektów. Na ten aspekt skarżyli się respondenci ankiety CAWI/CATI, a bardziej szczegółowo na ten temat wypowiedzieli się respondenci studiów projektów, którzy uważali tę procedurę za „długotrwałą, pracochłonną i żmudną”.

Pewną trudność w procesie realizacji projektu stanowią skomplikowane procedury jego rozliczania, w tym konieczność uzupełniania tych samych danych w różnych załącznikach, co z kolei stwarza ryzyko popełniania pomyłek w przypadku korekty danych zawartych w dokumentach (konieczność pamiętania o wprowadzeniu poprawek w różnych miejscach), „Modernizacja ogrodów zoologicznych w Zamościu i Łucku oraz opracowanie koncepcji utworzenia strefy rekreacji w Rzeszowie w celu rozwoju transgranicznej kwalifikowanej turystyki przyrodniczej”, IPBU.01.02.00-06-690/11.

2. Długi czas trwania procesu oceny i wyboru projektów

Za kolejną wadę lub słabą stronę Programu można uznać długotrwałą procedurę oceny i wyboru wniosków. Tak skomentował to przedstawiciel instytucji odpowiadającej za wdrażanie Programu:

Cała procedura trwa długo to oczywiście było dużo takich głosów. No, bo od złożenia projektu do podpisania umowy grantowej miało bardzo dużo czasu. Dwa lata.

Długotrwałość tej procedury spowodowała, że wiele projektów ruszyło dopiero w 2013 r. Wprawdzie bezpośrednio realizacja żadnego projektu nie została skrócona z tego powodu, niemniej jednak z badań terenowych wynika, że długotrwałość procedury wyboru projektów spowodowała, że założenia projektowe się w międzyczasie dezaktualizowały. Tak to widzieli beneficjenci Programu.

Ocena i wybór projektu był procesem długotrwałym. Zbyt długi proces oceny i wyboru projektu wpływa na zmniejszenie aktualności założeń projektowych (studium projektu, „Wspólna promocja możliwości turystycznych i dziedzictwa kulturalno-historycznego obwodu lwowskiego, województwa podkarpackiego i lubelskiego”, IPBU.03.02.00-76-820/12);

Korzystne byłoby skrócenie procesu oceny, negocjacji i podpisania umów. Długi proces oceny powoduje, że powiększa się różnica między tym, co się zaplanowało rok wcześniej, a tym co się realizuje rok później (studium projektu „Rozwój współpracy instytucji medycznych Białorusi i Polski w celu zwiększenia dostępności świadczeń zdrowotnych i poprawy ich jakości w zakresie udzielania pomocy w nagłych wypadkach oraz diagnostyki i leczenia zachorowań udarowych”, IPBU.03.01.00-20-719/11).

Ponadto beneficjentom pozostał stosunkowo krótki czas na realizację swoich projektów i planowane harmonogramy były bardzo napięte.

3. Wymóg stosowania PRAG

Beneficjentów projektu obowiązywały zasady Przewodnika po procedurach zawierania umów dla zewnętrznych działań Wspólnot Europejskich (PRAG) w zakresie raportowania oraz systemu płatności, w tym wymóg przeprowadzania przetargów. Procedury PRAG nie pokrywały się z przepisami krajowymi na Ukrainie i Białorusi, co było źródłem dodatkowych trudności przy realizacji projektów w tych krajach. Uwagi na ten temat przewijały się w wypowiedziach tamtejszych respondentów, którzy postulowali dostosowanie wymagań Programu do przepisów krajowych, co ułatwiłoby realizację projektów.

Tak opisał to respondent jednego ze studiów projektów:

... partner białoruski zwraca uwagę na olbrzymie problemy, jakie napotykał w związku z realizacją takich zakupów w systemie zamówień publicznych i koniecznością łączenia unijnych oraz białoruskich wymagań w tym zakresie. Potrzebne jest wypracowanie rozwiązania dla tego problemu. [Przedstawiciel partnera] (studium projektu, „Rozwój współpracy instytucji medycznych Białorusi i Polski w celu zwiększenia dostępności świadczeń zdrowotnych i poprawy ich jakości w zakresie udzielania pomocy w nagłych wypadkach oraz diagnostyki i leczenia zachorowań udarowych”, IPBU.03.01.00-20-719/11).

4. Ryzyko kursowe po stronie beneficjentów

Program obarczał beneficjentów ryzykiem kursowym, uznając różnicę w kursie za koszt niekwalifikowany. W obliczu drastycznej zmiany sytuacji politycznej na Ukrainie, ale także, choć w mniejszym stopniu, inflacji na Białorusi, okazało się to olbrzymim problemem dla niektórych beneficjentów projektów. Tak skomentował to w wywiadzie przedstawiciel WIZ:

[Wyzwanie stanowiła] zmiana kursu hrywny i białoruskiego rubla (...) [tam była] przecież inflacja niesamowita w ostatnich latach. Różnice kursowe, co do zasady były w Programie niekwalifikowalne (...) oni [beneficjenci] brali to ryzyko na siebie i konsekwencje...

5. Sztuczność używania języka angielskiego

Oficjalnym językiem Programu był angielski, co stanowiło trudność dla beneficjentów projektów. Najważniejsze dokumenty projektowe i oficjalna komunikacja z WST musiały odbywać się po angielsku, powodując niepewność co do właściwego rozumienia instrukcji i informacji ze względu na czasami niejasne tłumaczenia. Stąd w wypowiedziach respondentów studiów projektów pojawił się postulat prowadzenia dokumentacji programowej i projektowej w językach beneficjentów.

Tak sztuczność tę skomentował jeden z respondentów studiów projektów:

Ponadto w wielu sytuacjach niezrozumiałe było dla realizatorów projektu, że wyjaśnienia dla instytucji polskiej przez polskiego partnera muszą być formułowane w języku angielskim: „to dla mnie było zabawne to, że ja piszę do instytucji, która mieści się w Warszawie i ja piszę do nich po angielsku i przykładam do tego polskie dokumenty finansowe. To takie wyjaśnienia czasem absurdalne wręcz mi się wydawały, to tak trochę na minus tego Programu” (studium projektu, „Rozwój alternatywnego systemu edukacji przedszkolnej w społecznościach wiejskich”, IPBU.03.01.00-76-257/10).

6. Zbyt niski budżet Programu w stosunku do potrzeb

Ogromne zainteresowanie Programem i liczba złożonych wniosków skłania do postawienia tezy, że Program dysponował zbyt małym budżetem w stosunku do potrzeb. Przy istniejącym budżecie mniej więcej jeden na osiem złożonych projektów dostał dofinansowanie. Taki wniosek postawił w wywiadzie jeden z przedstawicieli instytucji zarządzającej:

Można powiedzieć zapewne, że istotnym minusem jest zbyt mała alokacja oraz niedosyt środków przeznaczonych na współpracę przygraniczną.

Analiza użyteczności – podsumowanie

Realizacja Programu dodatnio wpłynęła na wzmocnienie procesów rozwojowych regionów przygranicznych. Pomimo wcześniejszych programów (m.in. PHARE, Program Sąsiedztwa) i funduszy zarządzanych przez euroregiony poziom integracji obszaru objętego Programem wymaga dalszych działań, co umożliwił Program realizowany w latach 2007–2013, który jest już kontynuowany w perspektywie

finansowej 2014–2020. Wspieranie procesów rozwojowych na obszarach transgranicznych nie byłoby możliwe bez współpracy między sąsiadującymi ze sobą krajami. Zacieśnianie współpracy ułatwia bowiem rozwiązywanie wspólnych problemów. Nawiązaniu i wzmocnieniu współpracy służyły projekty realizowane w ramach Programu, szczególnie te prowadzone w ramach priorytetu 3, dotyczącego rozwoju regionalnych i lokalnych możliwości współpracy. Analiza dokumentacji projektowej prowadzi do wniosku, że beneficjenci zdawali sobie sprawę z wagi sąsiedzkiej współpracy.

Działania o „miękkim” charakterze sprawiły, że zwiększyła się integracja społeczno-kulturalna lokalnych wspólnot, nastąpił wzrost aktywności lokalnych społeczności i organizacji pozarządowych, a także zwiększenie lub intensyfikacja współpracy transgranicznej. O zmianach w sferze społecznej oraz kulturalnej integracji lokalnej społeczności i grup docelowych świadczy duża liczba zawiązanych partnerstw i sieci, do których doszło m.in. dzięki spotkaniom, warsztatom, szkoleniom i licznym wydarzeniom społeczno-kulturalnym przeprowadzonym w ramach projektów.

Zaobserwowane zmiany pozwalają stwierdzić, że Program ma pozytywny wpływ na życie lokalnych społeczności i grup docelowych. Wszyscy beneficjenci i grupy docelowe, przewidziane w Programie, otrzymały zakładane wsparcie.

Trudniej ocenić, w jakim stopniu zrealizowane projekty uruchomiły zauważalne mechanizmy/trendy na obszarze wsparcia. Wydaje się, że można mówić o znaczącej poprawie współpracy i kontaktów transgranicznych, tak na poziomie regionalnym, jak i lokalnym. Współpraca ta dotyczy głównie beneficjentów, ale także społeczności lokalnej. Trendy te mogą mieć charakter trwały, choć o ich trwałości będzie można przekonać się dopiero w dłuższej perspektywie. Niejednoznaczna pozostaje odpowiedź na pytanie, czy trendy te wymagają dalszego wsparcia przez interwencje EU, na pewno jednak kolejne programy unijne, w tym realizowany w obecnej perspektywie (2014–2020) Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina, przysłuży się ich wzmocnieniu.

Wspólne inicjatywy transgraniczne w znaczącym stopniu przyczyniły się do budowy i wzmocnienia dobrych stosunków między mieszkańcami obszarów przygranicznych. Program okazał się też przydatny w rozwiązywaniu wspólnych wyzwań w dziedzinie gospodarki, infrastruktury, ochrony środowiska, transportu czy wymiany kulturalnej.

Realizacja projektów pomogła w budowie trwałych kontaktów i podstawy do dalszej współpracy transgranicznej. Można stwierdzić, że zrealizowane projekty w ramach Programu sprzyjają wzmocnieniu współpracy lokalnych społeczności i pobudzają współpracę między krajami zaangażowanymi w Program.

W przypadku wielu beneficjentów występuje synergia działań związanych z innymi podejmowanymi przez nich działaniami. Świadczy o tym duża liczba projektów przeprowadzonych przed projektem realizowanym w ramach Programu, dzięki którym wzrosła zdolność wnioskodawców do realizacji projektu; nastąpił wzrost

liczby projektów realizowanych z tymi samymi lub innymi partnerami wraz z kolejnymi programami; stworzono dużą liczbę sieci, podpisano wiele dokumentów i porozumień o współpracy w trakcie realizacji projektów.

Widoczną wartością dodaną Programu był wymiar społeczno-kulturalny uzyskany przy okazji realizacji projektów. Realizacja projektów przyczyniła się do rozpowszechnienia wśród mieszkańców wiedzy na temat sytuacji historycznej, społecznej i gospodarczej obszarów transgranicznych oraz poznaniu języka sąsiedniego kraju.

Ważnym elementem w tym procesie były media, szczególnie lokalne, regionalne, a także strony internetowe o charakterze lokalnym lub regionalnym, przygotowywane w ramach projektów, które miały charakter informacyjny i promocyjny.

Zrealizowane projekty wpisywały się w realizację polityk horyzontalnych UE promujących zrównoważony rozwój, wyrównywanie szans, budowę społeczeństwa informatycznego. Analiza dokumentacji projektów prowadzi do wniosku, że rubryki poświęcone tym zagadnieniom mogły być wypełniane w sposób świadczący o niezrozumieniu tych zagadnień lub traktowaniu ich w instrumentalny sposób. Jednak analiza sprawozdań pod kątem działań realizowanych w ramach projektów pozwala na stwierdzenie faktu, że polityki te w praktyce były realizowane w sposób racjonalny.

Chociaż w większości organizacje realizujące projekty szukają sojuszy tymczasowych, służących realizacji konkretnych celów, dotychczas zrealizowane projekty przyczyniły się do wytworzenia aliansów. Zgodnie z analizą macierzową, opartą na odległości od granicy i zamożności organizacji, dominują sojusze typu piękne siostry i siostry przyrodnie. W analizie opartej na wynikach badania CAWI/CATI zidentyfikowano głównie sojusze pierwszego i trzeciego typu. Ponieważ analiza zamożności jest obarczona błędem, należy przyjąć, że najbardziej typowe sojusze to piękne siostry, siostry syjamskie oraz trzęsące się parasole.

W porównaniu z wcześniejszymi programami (INTERREG IIIA – Tacis CBC, Phare CBC) rośnie zainteresowanie programami unijnymi dotyczącymi współpracy transgranicznej, zwiększa się liczba uczestników i liczba zawiązywanych partnerstw. Wydaje się, że potrzeba czasu i następnych programów, żeby było można precyzyjnie ocenić, jak trwałe są to partnerstwa, czemu służą, jakie wynikają z nich korzyści dla regionów.

Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina okazał się sukcesem. Na mocne strony Programu złożyły się m.in.: udana realizacja projektów, które osiągnęły swoje cele, udana współpraca transgraniczna, szeroka formuła Programu, który umożliwił zaistnienie projektów, pozwalających odpowiedzieć na aktualne potrzeby regionu; łączących miękkie i twarde działania, o różnych budżetach i skalach. Ponadto Program został sprawnie i skutecznie wdrożony i był elastyczny w

zakresie wprowadzania zmian i reagowania na trudności beneficjentów, także zaliczkowania i umożliwienia beneficjentom wykorzystywania powstałych oszczędności. Program spotkał się z ogromnym zainteresowaniem, co świadczy o jego sukcesie. Do słabych stron Programu natomiast należą: biurokratyzm i złożoność procedur, długotrwała procedura oceny i wyboru projektów, krótki czas pozostawiony na realizację projektów, wymóg stosowania PRAG, którego zasady różniły się z przepisami na Białorusi i Ukrainie, obarczenie ryzykiem kursowym beneficjentów, a także wymóg stosowania języka angielskiego powodujący trudności w komunikowaniu się.

3.3. Analiza trwałości Programu

3.3.1. Ocena trwałości partnerstw projektowych

W tej części raportu znajdują się odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Jaka jest trwałość i jakość nawiązanej współpracy partnerskiej?
- Czy partnerstwa projektowe zostały utworzone dla potrzeb Programu, czy istniały wcześniej?
- Czy partnerzy aplikowali wcześniej o środki UE na wspólne działania (np. INTERREG IIIA - Tacis CBC, Phare CBC)?
- Czy partnerzy planują kontynuować podjętą współpracę? Czy planują ponownie aplikować o środki z UE na wspólne działania? Czy planują współpracę bez udziału wsparcia z UE?

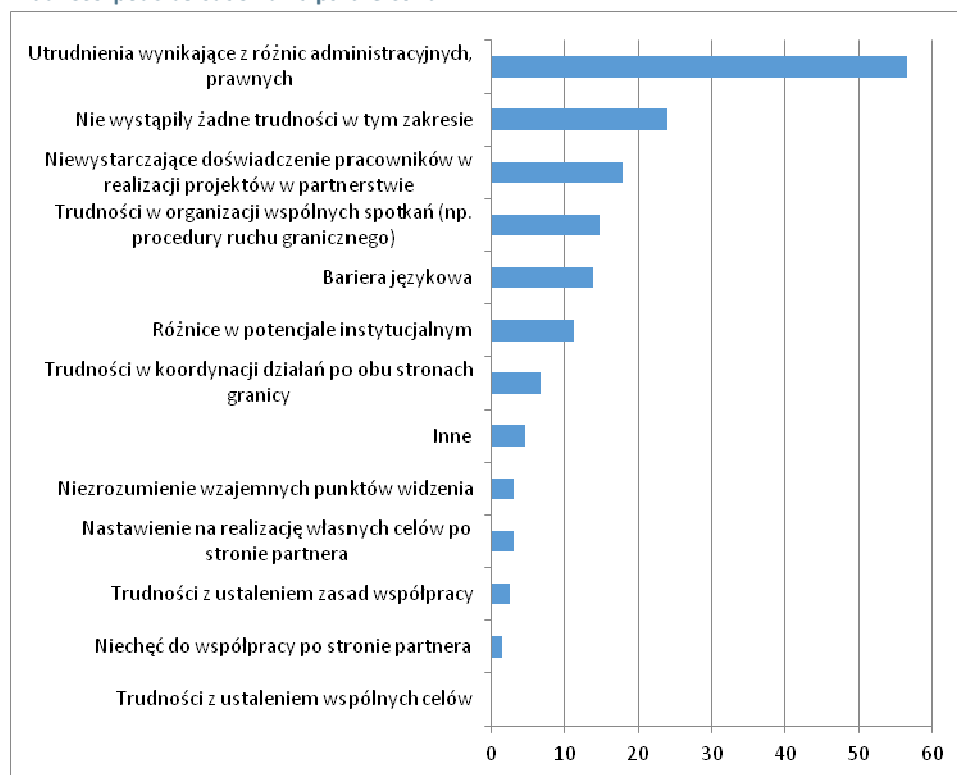
Z danych zebranych za pomocą badania ankietowego wynika, że partnerzy stanowili istotne źródło informacji o możliwościach aplikowania o środki w ramach Programu. Blisko co szósty respondent wskazał, że informacja o możliwości realizacji projektu z tego Programu pochodziła właśnie od partnera. Zauważalne jest pod tym względem bardzo duże zróżnicowanie w zależności od roli pełnionej w projekcie. Co czwarty przedstawiciel podmiotu niebędącego liderem projektu wskazał, że partner był źródłem informacji o możliwości realizacji przedsięwzięcia w ramach omawianego Programu, przy czym niespełna 7% przedstawicieli liderów wskazało, że tego typu informacje otrzymali od partnera.

Jest to zarazem zbieżne z informacjami na temat tego, kto w opinii respondentów badania kwestionariuszowego, był inicjatorem projektu. Zdecydowana większość badanych wskazała, że inicjatorem ich projektu był partner wiodący (lider). Zauważalna jest przy tym pewna tendencja do przypisywania sobie inicjowania projektu. Zarówno partnerzy wiodący jak i pozostali partnerzy częściej wskazywali, że to oni byli inicjatorami projektu.

Blisko co czwarty respondent badania kwestionariuszowego uznał, że na etapie budowania partnerstwa nie wystąpiły żadne trudności. Wskazywanie trudności przez zdecydowaną większość badanych można uznać za niejako naturalne, biorąc pod uwagę to, że realizacja projektu partnerskiego jest generalnie trudniejsza od projektu realizowanego samodzielnie, tym bardziej jeżeli współpraca partnerska odbywa się pomiędzy podmiotami funkcjonującymi w różnych krajach w obrębie różnych porządków prawnych i kultury

organizacyjnej. Właśnie różnice prawne oraz administracyjne były najczęściej wskazywane jako źródło trudności podczas budowania partnerstwa. Jako zasadniczą trudność w tym zakresie można uznać rozbieżności pomiędzy prawodawstwem unijnym a ukraińskim czy białoruskim, co było podkreślane nie tylko przez respondentów badania ankietowego, ale także przez respondentów, z którymi przeprowadzono wywiady pogłębione w ramach studiów przypadku. Przyczyną tych rozbieżności jest to, że Ukraina oraz Białoruś nie należą do Unii Europejskiej, w związku z tym nie obowiązuje ich porządek prawny obowiązujący w Unii Europejskiej, jednak z drugiej strony korzystanie ze środków europejskich wiąże się z koniecznością stosowania zasad wymaganych przez fundatora. Za przyczynę występujących trudności można dodatkowo uznać niestabilną sytuację polityczną na Ukrainie, która stanowiła zagrożenie dla realizacji wielu projektów, których okres realizacji przypadał na pierwszą połowę 2014 roku, co również podkreślano podczas wywiadów prowadzonych w ramach studiów przypadku. Innym problemem, który można wymienić w tym kontekście jest inny sposób funkcjonowania podmiotów publicznych związany z bardziej scentralizowanym zarządzaniem środkami publicznymi w Białorusi i na Ukrainie.

Rysunek 10. Trudności podczas budowania partnerstwa



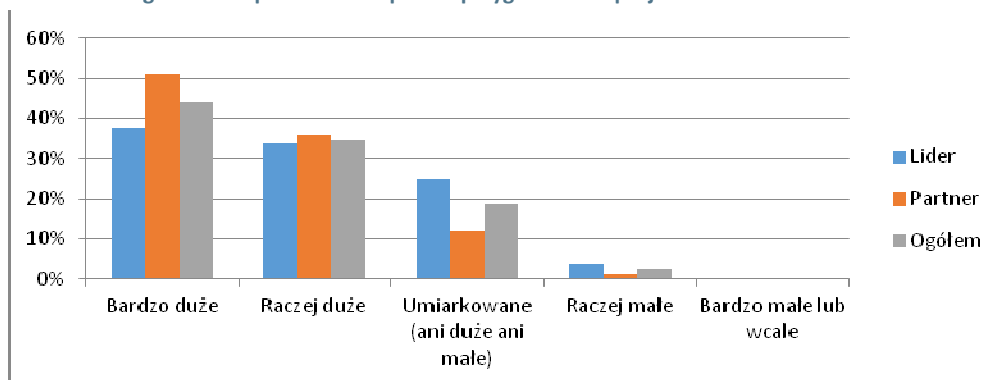
Źródło: badania własne (n=196).

Zarówno liderzy jak i partnerzy wysoko oceniali zaangażowanie swoich partnerów w realizację projektu, przy czym nieco wyżej zaangażowanie swoich partnerów oceniali przedstawiciele podmiotów niebędących liderami projektów, co nie jest zaskoczeniem, biorąc pod uwagę to, że zaangażowanie liderów projektów musiało być większe ze względu na ponoszenie odpowiedzialności za cały projekt, ale też mieli oni największą świadomość zaangażowania poszczególnych partnerów.

Zauważalne jest, że tylko nieliczni respondenci (niepełna 3%) ocenili zaangażowanie partnerów jako raczej małe, przy czym żaden respondent nie wskazał, że to zaangażowanie było bardzo małe lub nie było go wcale. Opinie respondentów badania kwestionariuszowego nie zaskakują, biorąc pod uwagę rozwiązania stymulujące

współpracę zastosowane w ramach Programu polegające na możliwości finansowania działań podejmowanych przez wszystkich partnerów.

Rysunek 11. Ocena zaangażowania partnerów w proces przygotowania projektu



Źródło: badania własne (n=196).

Na podstawie danych zebranych na potrzeby studiów przypadku zauważalna jest duża różnorodność sposobów nawiązywania partnerstw, przy czym nie można jednoznacznie stwierdzić, że jedne sposoby nawiązywania partnerstw są skuteczniejsze od innych w kontekście utrzymywania trwałości partnerskiej współpracy. Na podstawie zebranego materiału można stwierdzić, że na trwałość partnerskiej współpracy zdecydowanie większy wpływ ma cel tej współpracy niż sposób jej zawiązania. Dla efektywnej i trwałej współpracy kluczowe jest zatem posiadanie przez partnerów podobnych problemów, które są możliwe do rozwiązania za pomocą wspólnych działań. Respondenci wywiadów pogłębionych przeprowadzonych w ramach studiów przypadku często wskazywali, że posiadanie podobnych problemów wymagających rozwiązania było głównym powodem nawiązywania partnerskiej współpracy. Chociaż sposób nawiązania współpracy nie jest gwarantem jej trwałości, to zauważalne jest, że niektóre sposoby stanowią dobre podłoże do tego, by partnerska współpraca przebiegała sprawnie i efektywnie. Jednym z podstawowych czynników powodzenia projektu partnerskiego zidentyfikowanym za pomocą studiów przypadku jest wcześniejsza realizacja wspólnych projektów, która pozwala na zbudowanie relacji opartych na wspólnych doświadczeniach i zaufaniu. Nie muszą to być jednak wspólne projekty o szerokim zakresie realizowane ze środków zewnętrznych. Kluczowe jest, by wspólne przedsięwzięcia nawet jeżeli ich zakres nie jest znaczny pozwalały partnerom nawiązać kontakt, poznać się wzajemnie, ponieważ osobiste kontakty pomiędzy konkretnymi przedstawicielami partnerów i wola ich dalszego podtrzymywania stanowią kluczowy warunek powodzenia i trwałości partnerskiej współpracy. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego dobrym podłożem do realizacji wspólnych projektów są partnerstwa nawiązywane w ramach miast partnerskich. Oczywiście jeżeli wiążą się one z podejmowaniem jakichkolwiek wspólnych działań przejawiających się chociażby we wzajemnych kontaktach, organizowanych wspólnych spotkaniach itp. Podczas wywiadów przeprowadzonych w ramach studiów przypadku pojawiały się wypowiedzi, że powodem nawiązania współpracy z takim a nie innym partnerem była znajomość konkretnych osób po stronie partnera.

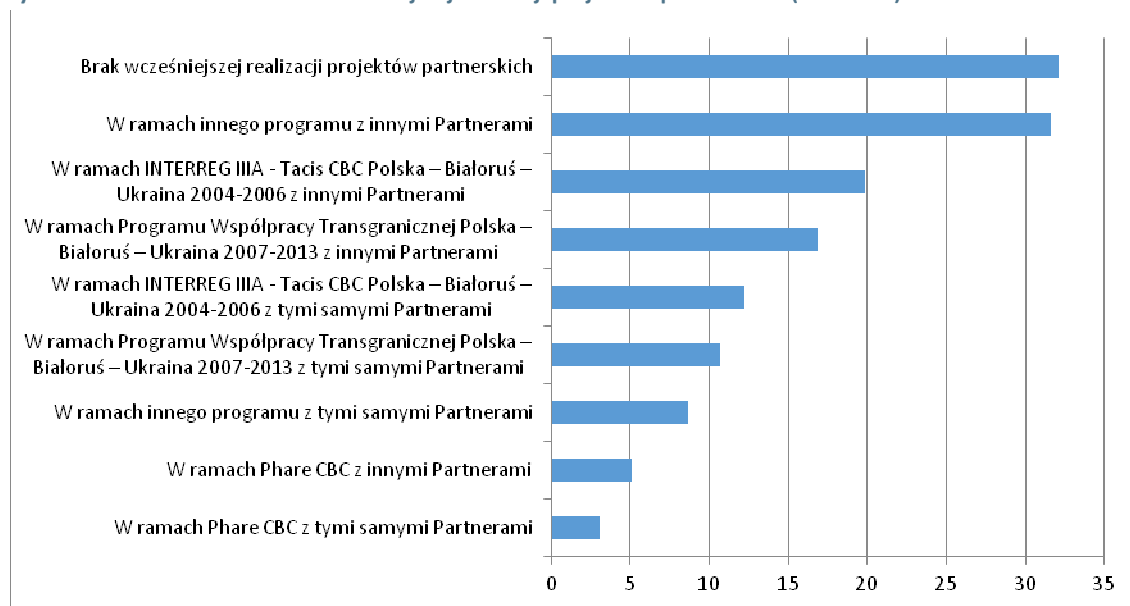
Dokonując oceny trwałości partnerstw projektowych w kontekście trwałości Programu, ważne jest nie tylko to, czy partnerzy planują realizację kolejnych wspólnych działań współfinansowanych lub nie ze środków europejskich, ale również to, czy dzięki wsparciu w ramach Programu podnoszą swój potencjał realizacji partnerskich z tymi samymi lub innymi partnerami. Innymi słowy, o trwałości partnerskiej współpracy

postrzeganej z perspektywy efektów Programu można mówić zarówno wtedy, gdy partnerzy planują realizację kolejnych przedsięwzięć z tymi samymi partnerami, jak i wtedy, gdy planują takie działania z partnerami innymi.

Za cenne doświadczenie można uznać również wcześniejszą współpracę w ramach projektów partnerskich, nawet jeżeli były one realizowane z innymi podmiotami. W tym kontekście za szczególnie wartościowy efekt programów współpracy można by uznać sytuację, w której podmiot pełniący funkcję partnera projektu dzięki zdobytemu doświadczeniu w ramach kolejnej inicjatywy decyduje się na podjęcie funkcji lidera, gdyż w ten sposób można by mówić o istotnym wzroście potencjału takiego podmiotu w zakresie realizacji projektów partnerskich.

Ponad 2/3 podmiotów realizujących projekty w ramach Programu posiadało już doświadczenia w realizacji projektów partnerskich w ramach wcześniejszych inicjatyw. Zauważalne jest jednak to, że relatywnie niewielu respondentów wskazywało na wcześniejszą współpracę z tymi samymi partnerami w ramach programów transgranicznych wdrażanych w ramach perspektyw finansowych na lata 2004-2006 oraz 2007-2013. Można to interpretować dwojako, z jednej strony wskazując, że współpraca nawiązana w ramach poprzednich perspektyw finansowych nie jest trwała, z drugiej zaś, że projekty realizowane w ramach poprzednich perspektyw finansowych cechują się efektami w postaci wzrostu potencjału projektodawców w zakresie nawiązywania współpracy i realizacji projektów partnerskich. Druga z tych interpretacji wydaje się bardziej uzasadniona z tego względu, że głównym efektem współpracy partnerskiej stymulowanej w ramach programu transgranicznego nie powinno być koncentrowanie się na pozyskiwaniu kolejnych środków. Zauważenia wymaga, że realizacja projektów ma prowadzić do rozwiązania określonych problemów, zaspokojenia określonych potrzeb (w szczególności jeżeli są to projekty polegające na inwestycjach w infrastrukturę), a przede wszystkim wynikać z problemów i potrzeb występujących u partnerów. Przykładowo podobne problemy u partnerów po obu stronach granicy mogą skutkować wspólną inicjatywą realizacji projektu polegającego na budowie sieci wodociągowej. Wybudowanie sieci wodociągowej powoduje zatem rozwiązanie określonego problemu, zaspokojenie określonych potrzeb występujących u partnerów. Jednak partnerzy mogą istotnie się różnić pod względem innych występujących problemów, stąd też zasadne może być poszukiwanie innych partnerów o problemach podobnych. Występowanie takiego zjawiska zaobserwowano podczas wykonywania studiów przypadku niektórych projektów. Na podstawie przeprowadzonych studiów przypadku można stwierdzić, że u respondentów występuje wysoka świadomość tego, że jednym z podstawowych czynników sukcesu projektu jest to, by działania zaplanowane w projekcie były odpowiednio dopasowane do potrzeb wszystkich partnerów.

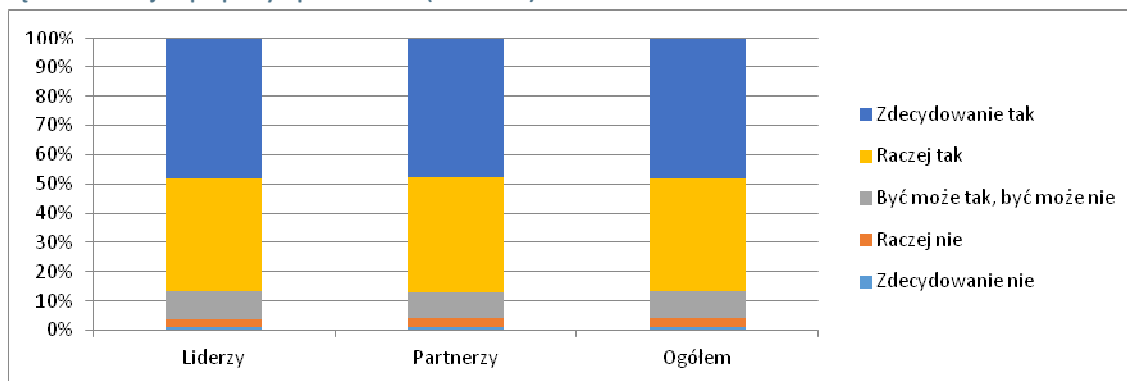
Rysunek 12. Doświadczenie we wcześniejszej realizacji projektów partnerskich (dane w %) ²⁴



Źródło: badania własne (n=196).

Blisko 87% respondentów żywi przekonanie, że realizacja projektu w partnerstwie przyczyniła się do nawiązania trwałej współpracy pomiędzy partnerami.

Rysunek 13. Rozkład odpowiedzi w odniesieniu do stwierdzenia: „Realizacja projektu w partnerstwie przyczyniła się do nawiązania trwałej współpracy z partnerami” (dane w %)

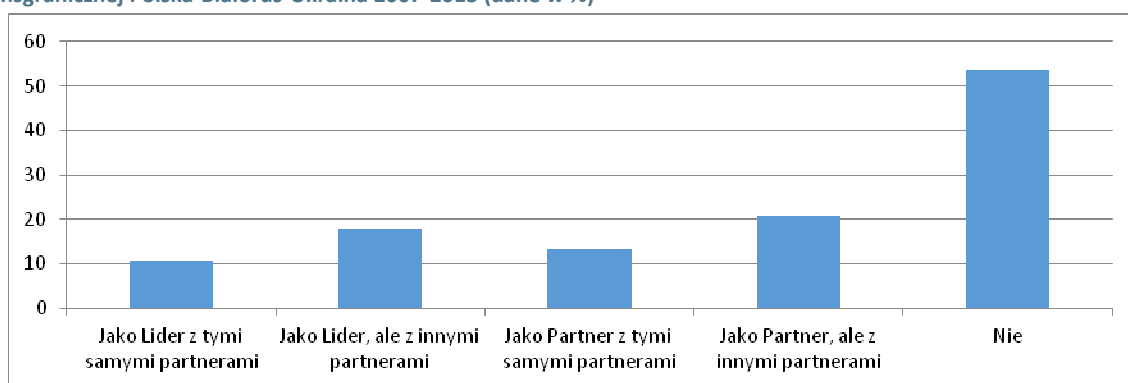


²⁴ Wyniki zostały obliczone na podstawie danych zebranych w ramach badania ankietowego. Należy podkreślić, że liczba odpowiedzi w badaniu ankietowym nie jest tożsama z liczbą projektów. W praktyce liczba odpowiedzi dotyczących doświadczenia we wcześniejszej realizacji projektów partnerskich jest wyższa od liczby realizowanych projektów partnerskich mając na uwadze to, że jeden projekt był realizowany przez co najmniej 2 partnerów. Zatem za naturalne można przyjąć przypadki wskazywania nawet przez kilku respondentów doświadczenia w realizacji tego samego projektu partnerskiego. Przykładowo, jeżeli jeden projekt partnerski byłby realizowany przez 4 partnerów i każdy z tych partnerów wypełniłby ankietę, to doświadczenie we wcześniejszej realizacji projektów partnerskich byłoby wskazywane czterokrotnie. Jest to spowodowane tym, że jednostką analizy w ramach badania ankietowego nie były projekty, ale podmioty realizujące projekty. W związku z tym badanie ankietowe pozwala na uzyskanie odpowiedzi na pytanie: „Ilu partnerów posiada doświadczenie w realizacji projektów partnerskich”, a nie na pytanie „ile projektów partnerskich było wcześniej realizowanych. Wyniki nie sumują się do 100%, ponieważ zostały zebrane na pytanie wielokrotnego wyboru. Przykładowo, jeden respondent mógł wskazać posiadanie doświadczenia zarówno w realizacji projektów w ramach PWT PBU 2007-2013, INTERREG IIIA (Tacis CBC PBU 2004-2006) jak i Phare CBC zarówno z tymi samymi partnerami jak i innymi.

Źródło: badania własne (n=196).

O potencjale do realizacji projektów partnerskich, który można do pewnego stopnia postrzegać jako efekt Programu może świadczyć realizowanie kolejnych tego typu przedsięwzięć już po realizacji projektu współfinansowanego w ramach omawianego Programu. Z informacji uzyskanych w ramach badania ankietowego wynika, że blisko połowa badanych podmiotów brała udział w realizacji kolejnych projektów partnerskich, co można uznać za wysoki odsetek biorąc pod uwagę to, że niektóre projekty były realizowane w ramach Programu jeszcze pod koniec 2015 roku.

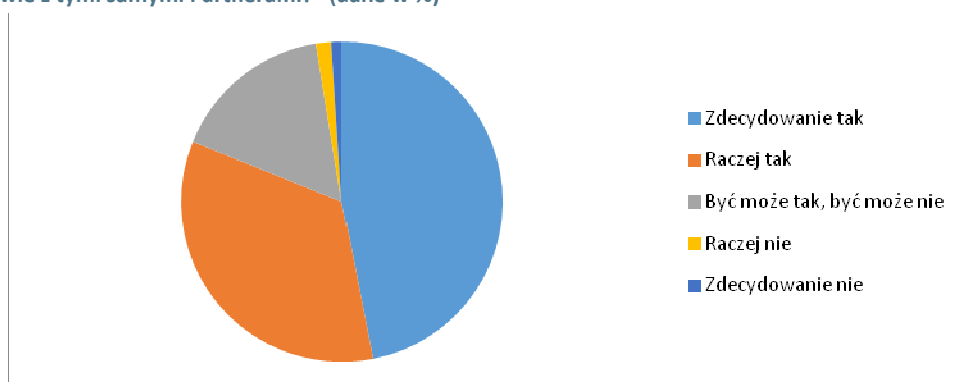
Rysunek 14. Realizacja projektów w partnerstwie po zrealizowaniu projektu w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013 (dane w %)



Źródło: badania własne (n=196).

Potwierdzeniem zadowolenia z dotychczasowej współpracy pomiędzy partnerami, a także jej spodziewanej trwałości, jest to że ponad 4/5 podmiotów zamierza realizować w przyszłości wspólne projekty z tymi samymi partnerami. Dalszej współpracy z tymi samymi partnerami nie zamierza podejmować zaledwie 2,5% podmiotów.

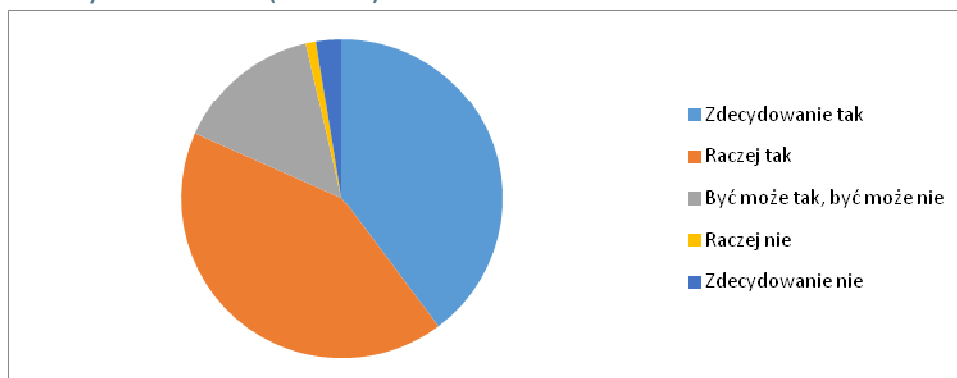
Rysunek 15. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy w przyszłości zamierzają Państwo realizować jakiegokolwiek projekty w partnerstwie z tymi samymi Partnerami?” (dane w %)



Źródło: badania własne (n=196).

Ponad 4/5 respondentów wskazało, że w przyszłości zamierza realizować projekty w partnerstwie z innymi partnerami. Współpracy nie zamierza podejmować zaledwie 3,6% badanych. Zatem bardzo zbliżony odsetek podmiotów zamierzających podejmować współpracę z tymi samymi partnerami zamierza również podejmować współpracę z innymi partnerami. Potwierdza to zarazem, że jednym z najważniejszych efektów Programu jest wzrost motywacji i potencjału wspartych podmiotów do realizacji projektów w partnerstwie.

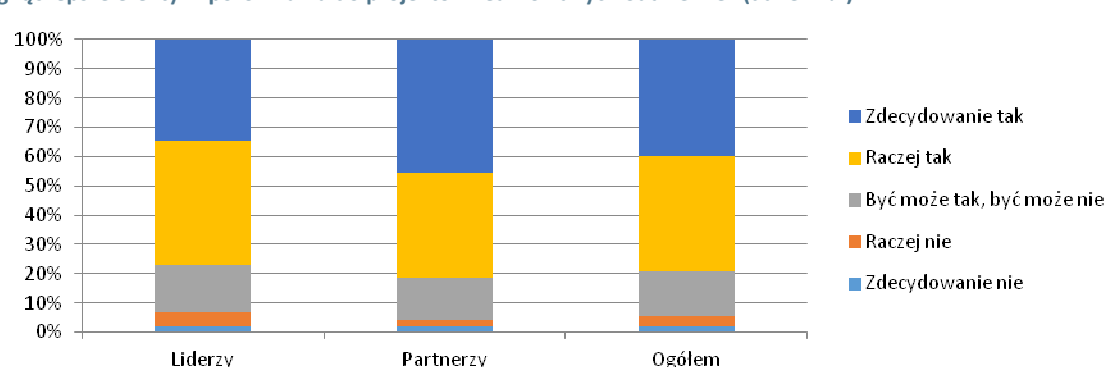
Rysunek 16. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy w przyszłości zamierzają Państwo realizować jakiekolwiek projekty w partnerstwie z innymi Partnerami?” (dane w %)



Źródło: badania własne (n=196).

Nieomal 4/5 badanych dostrzega osiągnięcie lepszych efektów projektów partnerskich w porównaniu do projektów realizowanych samodzielnie.

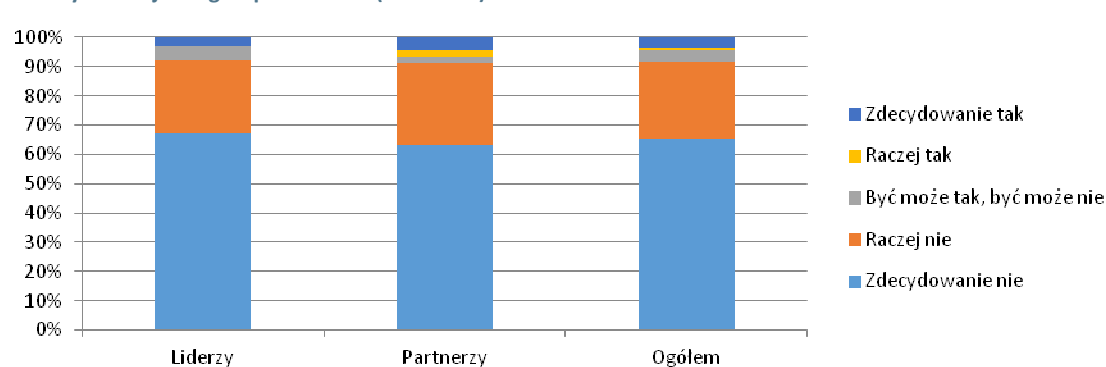
Rysunek 17. Rozkład odpowiedzi w odniesieniu do stwierdzenia: „Realizowanie projektów w partnerstwie pozwala osiągnąć lepsze efekty w porównaniu do projektów realizowanych oddzielnie” (dane w %)



Źródło: badania własne (n=196).

Podobne prawidłowości można zaobserwować w odpowiedziach dotyczących stwierdzenia: „Zrealizowanie projektu w partnerstwie okazało się użyteczne tylko dla jednego z partnerów”. Ze stwierdzeniem tym zgodzili się jedynie nieliczni respondenci (mniej niż 5% ogółu badanych).

Rysunek 18. Rozkład odpowiedzi w odniesieniu do stwierdzenia: „Zrealizowanie projektu w partnerstwie okazało się użyteczne tylko dla jednego z partnerów” (dane w %)

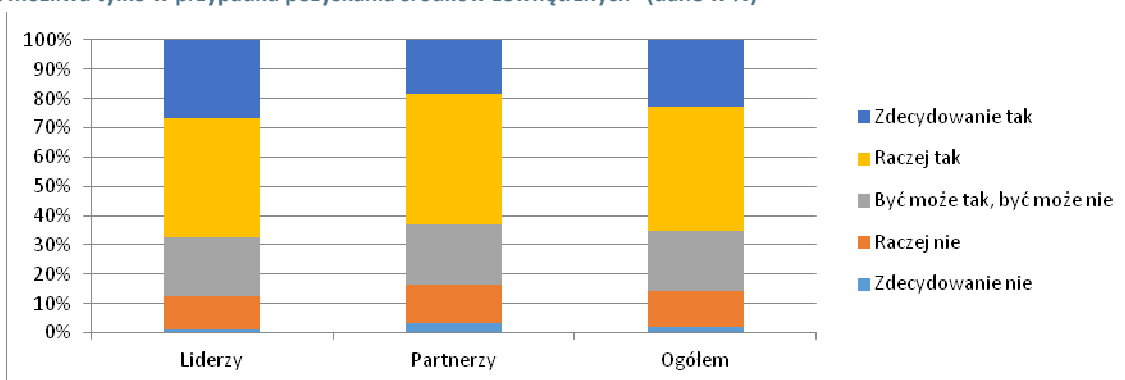


Źródło: badania własne (n=196).

Niestety blisko 2/3 respondentów badania kwestionariuszowego zgodziło się ze stwierdzeniem, że realizacja projektów transgranicznych w partnerstwie jest możliwa tylko w przypadku pozyskania środków zewnętrznych. Zdecydowanie nie zgodziło się z tym stwierdzeniem zaledwie 2% badanych. Chociaż ze względu na niewielkie liczebności respondentów z Ukrainy a przede wszystkim z Białorusi (odpowiednio 38 i 23) utrudnione jest wyprowadzanie wniosków statystycznych ze względu na kraj partnera, to zauważalne jest, że odpowiedzi partnerów z Białorusi w odniesieniu do tego stwierdzenia różnią się od odpowiedzi partnerów z pozostałych krajów. Ze stwierdzeniem tym zgodziło się aż 21 z 23 przedstawicieli podmiotów z Białorusi.

Opinie na temat uzależnienia możliwości realizacji partnerskich projektów transgranicznych od pozyskania środków zewnętrznych można uznać za niekorzystne w kontekście efektów wsparcia a zarazem trwałości współpracy, ponieważ trwała współpraca jest możliwa przede wszystkim wtedy, gdy nie jest ona uzależniona od konieczności pozyskiwania środków zewnętrznych, a zarazem świadczy o zawężonym sposobie postrzegania tej współpracy. Warto przy tym zauważyć, że trwała współpraca partnerska niekoniecznie musi się wiązać z podejmowaniem wspólnych przedsięwzięć o szerokim zakresie wymagających ponoszenia dużych wydatków. Przykładem efektywnej i trwałej współpracy mogą być bieżące kontakty, spotkania, wizyty studyjne, organizowanie wspólnych wydarzeń kulturalnych, co nie musi wiązać się z ponoszeniem wysokich kosztów.

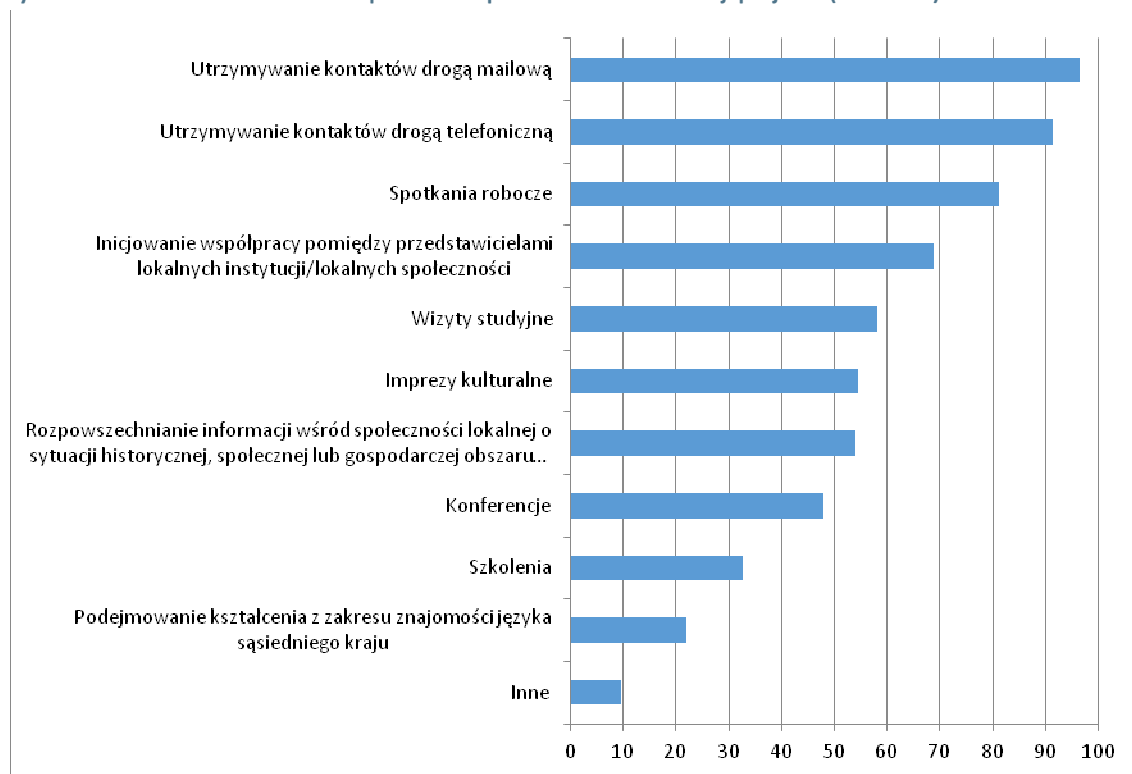
Rysunek 19. Rozkład odpowiedzi w odniesieniu do stwierdzenia: „Realizacja projektów transgranicznych w partnerstwie jest możliwa tylko w przypadku pozyskania środków zewnętrznych” (dane w %)



Źródło: badania własne (n=196).

Na podstawie wyników badania kwestionariuszowego można stwierdzić, że bieżąca współpraca faktycznie ma miejsce. Utrzymywanie bieżących kontaktów z partnerami drogą mejlową lub telefoniczną zadeklarowało ponad 90% badanych, co zarazem świadczy o trwałości współpracy pomiędzy partnerami.

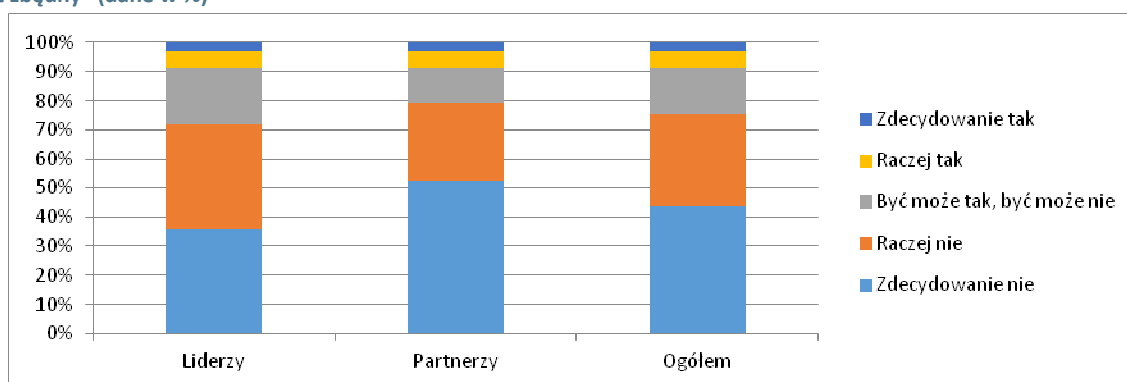
Rysunek 20. Działania realizowane z partnerami po zakończeniu realizacji projektu (dane w %)



Źródło: badania własne (n=196).

Spójne z odpowiedziami w odniesieniu do wcześniej omówionych stwierdzeń są zróżnicowania w odniesieniu do stwierdzenia: „Wymóg partnerstwa w projektach transgranicznych jest zbędny”. Mniej niż 10% respondentów zgodziło się z tym stwierdzeniem, co można uznać za wyraz dominującego wśród badanych przekonania, że współpraca partnerska w ramach projektów transgranicznych odgrywa fundamentalną rolę i nie sprowadza się jedynie do wspólnego celu w postaci dążenia do zdobycia dofinansowania ze względu na konieczność spełnienia takiego wymogu.

Rysunek 21. Rozkład odpowiedzi w odniesieniu do stwierdzenia: „Wymóg partnerstwa w projektach transgranicznych jest zbędny” (dane w %)

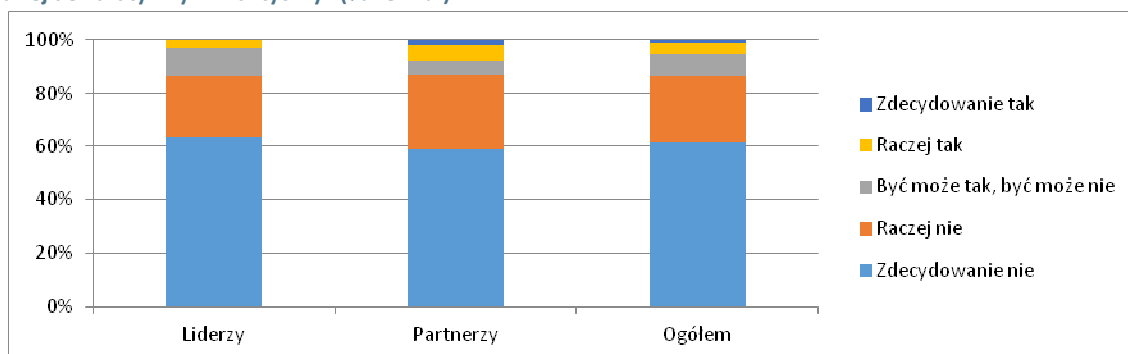


Źródło: badania własne (n=196).

Nieliczni respondenci (ok. 5%) zgodzili się ze stwierdzeniem, że współpraca w ramach projektu miała bardziej charakter deklaracyjny niż faktyczny. Zauważalne jest, że nieco częściej takie przekonanie żywili przedstawiciele

podmiotów niebędących liderami projektu, jednak również w odniesieniu do tej kategorii osoby zgadzające się z tym stwierdzeniem były nieliczne i stanowiły niespełna 8%.

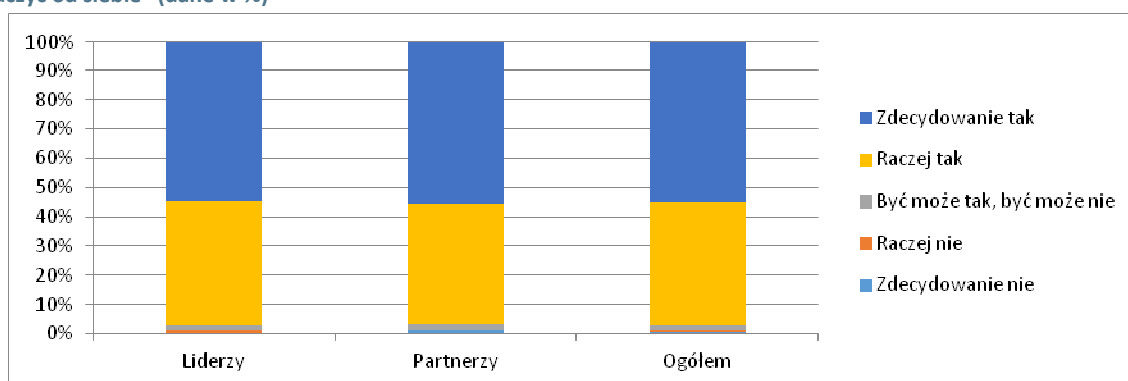
Rysunek 22. Rozkład odpowiedzi w odniesieniu do stwierdzenia: „Współpraca z partnerem projektu miała charakter bardziej deklaracyjny niż faktyczny” (dane w %)



Źródło: badania własne (n=196).

Niemalże wszyscy uczestnicy badania kwestionariuszowego zgodzili się ze stwierdzeniem, że dzięki współpracy uczestnicy projektu mogli się dużo nauczyć od siebie.

Rysunek 23. Rozkład odpowiedzi w odniesieniu do stwierdzenia: „Dzięki współpracy uczestnicy projektu mogli się dużo nauczyć od siebie” (dane w %)



Źródło: badania własne (n=196).

Trwałość partnerstw projektowych – podsumowanie

Trwałość i jakość współpracy partnerskiej prowadzonej w ramach projektów współfinansowanych z Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013 można ocenić wysoko. Niemalże wszyscy przedstawiciele podmiotów realizujących projekty w ramach tego Programu stwierdzili, że dzięki współpracy mogli bardzo dużo nauczyć się od partnerów.

Partnerstwo jest postrzegane jako fundamentalne dla realizacji projektów transgranicznych, jako nieodłączna wartość tych projektów, dzięki czemu możliwe jest osiągnięcie lepszych efektów w porównaniu do projektów realizowanych samodzielnie. Po zrealizowaniu projektów niemalże wszyscy partnerzy nadal ze

sobą współpracują, co najmniej poprzez utrzymywanie bieżących kontaktów mejlowych czy telefonicznych.

Niepokojące jest jedynie to, że większość badanych partnerów (w tym niemalże wszyscy z Białorusi) jest przekonana, że realizacja transgranicznych projektów partnerskich jest możliwa wyłącznie przy zaangażowaniu środków zewnętrznych.

Ponad 2/3 podmiotów realizujących projekty w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013 posiadało już doświadczenia w realizacji projektów partnerskich. Zauważalne jest jednak to, że relatywnie niewielu respondentów wskazywało na wcześniejszą współpracę z tymi samymi partnerami w ramach programów transgranicznych wdrażanych w ramach perspektyw finansowych na lata 2004-2006 oraz 2007-2013. Zdecydowana większość badanych podmiotów zamierza podejmować partnerską współpracę w ramach kolejnych projektów transgranicznych zarówno z tymi samymi partnerami jak i partnerami innymi. Można zatem stwierdzić, że jednym z najważniejszych efektów Programu jest wzrost potencjału wspartych podmiotów do realizacji partnerskich projektów transgranicznych.

3.3.2. Ocena trwałości osiągniętych rezultatów

W tej części raportu znajdują się odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Czy efekty działań projektów/osiągnięte rezultaty są trwałe i długookresowe? Czy będą one odczuwalne także po zakończeniu realizacji projektów?

Ocena trwałości osiągniętych rezultatów musi uwzględniać ich specyfikę. W zależności od przyjętego sposobu klasyfikacji i kładzionych akcentów rezultaty można podzielić na „twarde” oraz „miękkie”, „materialne” oraz „niematerialne”, „mieralne” i „niemieralne”, „bezpośrednie” i „pośrednie”. Rezultaty twarde są zazwyczaj materialne, łatwiej mieralne oraz bezpośrednie, natomiast rezultaty miękkie są zazwyczaj niematerialne, przez co są trudniej mieralne, czy wręcz niemieralne a ich związek z wdrażaną interwencją publiczną bywa pośredni. Oznacza to, że błędem byłoby dokonywanie oceny trwałości rezultatów miękkich z zastosowaniem standardów wykorzystywanych na potrzeby oceny trwałości rezultatów twardych. W związku tym, że rezultaty twarde są łatwiejsze do zaobserwowania i zmierzenia, to zarazem łatwiejsza do zaobserwowania i zmierzenia jest ich trwałość, co jednak nie musi w sposób jednoznaczny prowadzić do wniosku, że rezultaty twarde są bardziej trwałe. Zidentyfikowanie twardych rezultatów Programu jest zadaniem stosunkowo prostym, biorąc pod uwagę, że znaczna część podejmowanych przedsięwzięć w ramach Programu polega na wsparciu określonej infrastruktury w postaci wybudowanych, przebudowanych, rozbudowanych lub wyposażonych obiektów. Tego typu przedsięwzięcia zazwyczaj cechują się wysoką trwałością, pomijając inwestycje związane z nowoczesnymi technologiami (np. z branżą IT). Jeżeli droga, sieć wodociągowa, sieć kanalizacyjna, wybudowany obiekt zostały solidnie wykonane z zastosowaniem materiałów wysokiej jakości, to będą służyć grupom docelowym przez wiele lat. Z drugiej jednak strony cele interwencji publicznych nawet jeżeli polegają na inwestycjach w infrastrukturę nie mogą ograniczać się jedynie do wytworzenia materialnych rezultatów, ponieważ wsparta

infrastruktura ma służyć do rozwiązywania określonych problemów. Innymi słowy, nawet jeżeli rezultaty są trwałe w wymiarze materialnym, to dana interwencja publiczna nie będzie cechować się trwałością, gdy wsparta infrastruktura nie jest wykorzystywana zgodnie z przyjętymi celami, np. gdy zakupiony sprzęt nie jest wykorzystywany ze względu na brak personelu do jego obsługi.

Dokonując pewnego uproszczenia można stwierdzić, że zgodnie z zasadami logiki interwencji rezultaty osiągnięte na poziomie Programu stanowią sumę rezultatów osiągniętych na poziomie projektów. Zatem trwałość rezultatów na poziomie Programu jest zależna od stopnia, w jakim trwałość rezultatów utrzymuje się na poziomie projektów. W związku z powyższym ocena trwałości rezultatów na poziomie Programu wymagałaby uprzedniej agregacji do poziomu Programu rezultatów osiągniętych na poziomie projektu. To z kolei wymagałoby stosowania na poziomie projektów jednolitego systemu monitorowania realizowanych przedsięwzięć. W ramach Programu taki system monitorowania nie został utworzony. Co prawda instytucje systemu wdrażania przedstawiły listy przykładowych wskaźników adekwatnych do pomiaru rezultatów w odniesieniu do określonych typów projektów, jednak Wnioskodawcy nie byli zobowiązani do ich stosowania i mogli proponować własne wskaźniki, określając zarazem własną metodykę ich pomiaru. Z perspektywy Wnioskodawcy takie rozwiązanie posiada niewątpliwie zalety, ponieważ pozwala na elastyczne opracowanie systemu monitorowania rezultatów dopasowane do specyfiki danego projektu, jednak w praktyce uniemożliwia dokonanie agregacji rezultatów na wyższe poziomy wdrażania, tj. w odniesieniu do poziomu działań, priorytetów czy całego Programu. Innymi słowy, odbywająca się z perspektywy ex post agregacja rezultatów na wyższe poziomy wdrażania jest możliwa tylko wtedy, gdy system monitorowania Programu i procedury agregacji są opracowane ex ante. Dodatkową trudnością z perspektywy monitorowania rezultatów Programu (która z innej perspektywy jest jego niewątpliwym atutem) jest różnorodność wspartych projektów. Mierzenie bardzo różnorodnych projektów za pomocą tych samych wskaźników mogłoby z kolei prowadzić do daleko idących uproszczeń czy wręcz wypaczeń faktycznie osiągniętych rezultatów. Dlatego w ramach niniejszego badania odstąpiono od próby określenia skali trwałości osiągniętych rezultatów, lecz skoncentrowano się przede wszystkim na jakościowej ocenie tego zjawiska zadając przedstawicielom projektodawców w ramach badania kwestionariuszowego pytanie otwarte o to, jakie rezultaty projektu utrzymują się do chwili obecnej. Dodatkowo ocena trwałości rezultatów stanowiła jeden z elementów wykonanych studiów przypadku, których wyniki dołączono do niniejszego raportu w postaci aneksów. Dlatego w tym miejscu zasadne jest jedynie syntetyczne omówienie wyników studiów przypadku w odniesieniu do kwestii trwałości osiągniętych rezultatów. Wśród osiągniętych rezultatów w ramach projektów objętych studiami przypadku zauważalne są cechujące się wysoką trwałością rezultaty przedsięwzięć infrastrukturalnych. Jako przykłady takich inwestycji mogą służyć projekty, takie jak:

- "Czysta Woda na Pobużu - Transgraniczny System Zaopatrzenia w wodę Hrubieszowa i Włodzimierza Wołyńskiego - ETAP I; Czysta Woda na Pobużu - Transgraniczny System Zaopatrzenia w wodę Hrubieszowa i Włodzimierza Wołyńskiego - ETAP II" realizowane przez Miasto Hrubieszów oraz Miasto Włodzimierz Wołyński polegające m.in. na budowie sieci wodociągowej. Sieć wodociągowa została zmodernizowana lub wybudowana w ramach tego projektu z zastosowaniem nowoczesnych technologii, do których w szczególności po stronie ukraińskiej był utrudniony dostęp. Ze względu na specyfikę projektu w zasadzie nie występuje możliwość wykorzystania rezultatów projektu w sposób niezgodny z jego celami. Rezultaty projektu cechują się zatem spodziewaną wysoką trwałością, gdyż wybudowana lub zmodernizowana sieć wodociągowa wraz z dodatkową infrastrukturą oraz zakupionym sprzętem będzie służyła przez wiele lat mieszkańcom oraz innym użytkownikom;

- "Skarby pogranicza - ochrona dziedzictwa kulturowego" realizowany przez Towarzystwo Jezusowe Dom Zakonny w Starej Wsi, Państwowy Historyczno-Architektoniczny Rezerwat Miasta Żółkiew oraz Gminę Brzozów polegający m.in. na zabezpieczeniu infrastruktury zabytkowej oraz budowie infrastruktury turystyczno-pielgrzymkowej. W ramach tego projektu spodziewaną trwałością cechują się rezultaty polegające na zabezpieczeniu przed zniszczeniem cennych obiektów dziedzictwa kulturowego oraz zwiększenia ich dostępności dla odwiedzających, co zarazem skutkuje zwiększeniem liczby odwiedzających. Wzrost liczby odwiedzających w Żółkwi spowodował zarazem wzrost dochodów ze sprzedaży biletów. Z kolei poprawa kondycji finansowej podmiotu zarządzającego obiektami stymuluje a zarazem umożliwia podejmowanie kolejnych etapów inwestycji w przyszłości. Przykładowo, przywrócenie pokrycia dachu umożliwia w przyszłości dokonanie renowacji wnętrza zamku, dzięki czemu możliwe będzie wyposażenie wnętrza zamku w muzealne ekspozycje. Projekt ten jest zarazem dobrym przykładem, jak trwałe bezpośrednie rezultaty twarde polegające na inwestycjach w infrastrukturę pozwalają na osiągnięcie kolejnych trwałych rezultatów. W wyniku utworzenia w Starej Wsi Centrum informacyjno-pielgrzymkowego powstało 6 trwałych miejsc pracy, ponieważ Centrum funkcjonuje nie tylko w sezonie letnim, ale również poza sezonem. Jedno z tych miejsc pracy zostało utworzone dla atache artystycznego odpowiedzialnego za organizację wydarzeń kulturalnych z wykorzystaniem wspartej infrastruktury w tym koncertów organowych z wykorzystaniem odnowionych w ramach projektu organów. Dzięki temu osiągnięto trwałość rezultatów miękkich poprzez organizację cyklicznych wydarzeń kulturalnych;
- "Budowa infrastruktury drogowego przejścia granicznego Połowce - Pieszczatka - Etap III (granica polsko - białoruska) - powiat hajnowski RP - obwód brzeski RB" realizowany przez Wojewodę Podlaskiego oraz Państwowy Komitet Celny Republiki Białorusi polegający m.in. na budowie infrastruktury przejścia granicznego. Rezultaty projektu można uznać za trwałe. Projekt miał charakter inwestycji długoterminowej i przeprowadzone analizy finansowe wskazują na stabilność finansowania na eksploatację i utrzymanie powstałej infrastruktury ze środków Wojewody Podlaskiego;
- "Rozwój potencjału służb ratowniczych Polska-Ukraina w ramach wzmacniania infrastruktury transgranicznego systemu zarządzania zagrożeniami naturalnymi" realizowany przez Starostwo Powiatowe w Sokołowie Podlaskim, Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Sokołowie Podlaskim oraz Regionalny Zarząd Ministerstwa Sytuacji Nadzwyczajnych w Łucku polegający m.in. na wsparciu infrastruktury na potrzeby straży pożarnej wraz z wyposażeniem oraz zakupie pojazdów ratowniczych. . Można spodziewać się, że zakupiony sprzęt ratowniczy będzie służył partnerom przez wiele lat, co w sposób trwały przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa mieszkańców i innych podmiotów będących w zasięgu oddziaływania wspartych jednostek straży pożarnej. Inwestycje w infrastrukturę skutkują w tym wypadku podejmowaniem trwałych działań w postaci współpracy i wymiany doświadczeń polegających na corocznych spotkaniach partnerskich jednostek straży pożarnej. Organizowane są wspólne ćwiczenia, zawody, szkolenia, co z kolei skutkuje w sposób trwały wzrostem doświadczenia oraz umiejętności strażaków;
- "Rozwój współpracy partnerskiej na rzecz poprawy transgranicznej infrastruktury ochrony środowiska w miejscowości Poraz i Zagórz w Polsce oraz w miejscowości Horodok/Gródek na Ukrainie" realizowany przez Gminę Zagórz oraz Miasto Horodok polegający m.in. na budowie sieci kanalizacyjnej. . Dzięki zrealizowanemu projektowi skanalizowano znaczną część gminy Zagórz, a zarazem zabezpieczono przed zanieczyszczeniami środowiska. Rezultaty projektu cechują się

spodziewaną wysoką trwałością, ponieważ do wykonania infrastruktury w ramach projektu wykorzystano nowoczesne rozwiązania oraz wysokiej jakości trwałe materiały. Inwestycje w ten rodzaj infrastruktury w sposób trwały przyczynią się do poprawy stanu środowiska naturalnego zarówno na terenie gminy Zagórz, jak również będą cechować się oddziaływaniem na inne tereny zabezpieczone przed przedostawaniem się zanieczyszczeń do rzek. Do wzmocnienia trwałości rezultatów przyczyni się zakupiony specjalistyczny samochód służący do oczyszczania i udrażniania sieci kanalizacyjnej, dzięki czemu będzie ona utrzymywana w odpowiednim stanie technicznym. W odniesieniu do Gródka ocena trwałości rezultatów nie jest możliwa ze względu na ich nieosiągnięcie;

- "Modernizacja ogrodów zoologicznych w Zamościu i Łucku oraz opracowanie koncepcji utworzenia strefy rekreacji w Rzeszowie w celu rozwoju transgranicznej kwalifikowanej turystyki przyrodniczej" realizowany przez Miasto Zamość, Komitet Wykonawczy Miasta Łuck oraz Miasto Rzeszów polegający na rozbudowie lub przebudowie infrastruktury ogrodów zoologicznych. Wsparta w ramach projektu infrastruktura cechuje się spodziewaną wysoką trwałością, którą dodatkowo powinno zapewniać to, że infrastruktura ta będzie eksploatowana na potrzeby bieżącej działalności ogrodów zoologicznych, dzięki czemu zarazem konieczne będzie ciągłe dbanie o jej odpowiedni stan.

Jak już wcześniej wspomniano, warunkiem rzeczywistej trwałości materialnych rezultatów projektów polegających na wsparciu określonej infrastruktury jest to, czy przyczyniają się one do wystąpienia trwałych rezultatów pośrednich a zarazem trudno mierzalnych i niematerialnych. Przykładem takiego rezultatu o wysokiej trwałości jest podniesienie jakości życia bez wątpienia będące konsekwencją takich projektów jak „Czysta woda na Pobużu...” czy Rozwój współpracy partnerskiej na rzecz poprawy transgranicznej infrastruktury ochrony środowiska w miejscowości Poraz i Zagórz w Polsce oraz w miejscowości Horodok/Gródek na Ukrainie”, dzięki podniesieniu jakości i dostępności sieci wodociągowej czy kanalizacyjnej. Ostatni z wymienionych projektów cechuje się także trwałością w zakresie ochrony środowiska ze względu na zmniejszenie ilości ścieków przedostających się do wód gruntowych oraz rzek.

Wśród projektów objętych studiami przypadków można znaleźć również przynoszące trwałe rezultaty w postaci trwałych miejsc pracy, czego przykładem może być projekt „Skarby pogranicza...”, w wyniku którego utworzono 6 trwałych miejsc pracy do obsługi powstałej infrastruktury turystyczno-pielgrzymkowej (np. do obsługi sklepu i punktu informacyjnego, do obsługi punktu gastronomicznego czy organizacji wydarzeń kulturalnych).

Do trwałych efektów części projektów można również zaliczyć stymulowanie wzrostu gospodarczego. Przykładem takiego projektu może być przedsięwzięcie objęte analizą w ramach jednego z wykonanych studiów przypadku gminy polegające na kompleksowym przygotowaniu terenów inwestycyjnych pt. „Rozwój przedsiębiorczości poprzez udostępnienie terenów inwestycyjnych miasta Lubaczów i gminy Lubaczów oraz rekultywację terenów zdegradowanych powiatu jaworowskiego i Nowy Rozdół”, zrealizowane przez Gminę Miejską Lubaczów, Gminę Lubaczów, Jaworowską Radę Rejonową, Noworozdolską Miejską Radę oraz Instytut Rozwoju Regionalnego we Lwowie. Jest to przykład projektu, którego rezultaty powinny cechować się bardzo wysoką trwałością, a ze względu na długotrwałość procesu inwestycyjnego ich wystąpienia można się spodziewać dopiero po kilku latach.

Wystąpienia trwałych rezultatów, jednak odłożonych w czasie można spodziewać się w przypadku projektów skierowanych do dzieci. Przykładem takiego projektu jest przedsięwzięcie pt. „Rozwój alternatywnego systemu edukacji przedszkolnej w społecznościach wiejskich” zrealizowane przez Centrum Inicjatyw Edukacyjnych (Ukraina), Społeczno-Oświatowe Stowarzyszenie Pomocy Pokrzywdzonym i Niepełnosprawnym Edukator

w Łomży, Wołyńskie Centrum Zasobów w Równem, fundację Centrum Inicjatyw Obywatelskich w Pereczynie oraz Agencję Rozwoju Regionu Radziechów, polegające na wsparciu edukacji na poziomie przedszkolnym. W odniesieniu do tego projektu odłożenie w czasie trwałości rezultatów polega na tym, że podniesienie jakości i dostępności edukacji przedszkolnej dzieci może mieć przełożenie na ich dalszy rozwój. W odniesieniu do tego projektu zagrożeniem dla zapewnienia trwałości rezultatów w dalszej perspektywie może być brak zarezerwowania środków w lokalnych budżetach obwodów na Ukrainie na finansowanie alternatywnej edukacji przedszkolnej. Niemniej jednak w roku od zakończenia realizacji projektu wciąż działały wszystkie przedszkola objęte wsparciem. W wielu miejscach lokalne szkoły włączyły przedszkola w swoje struktury. Ponadto w kilku miejscach wydłużono czas funkcjonowania przedszkoli do pełnych 8 godzin, a także uruchomiono kolejne grupy przedszkolne. Respondenci badania w toku wywiadów potwierdzili, że nie mają obaw o to czy uruchomione przedszkola dalej będą funkcjonować. Trwałość rezultatów tego typu projektów dobrze obrazują słowa jednego z przedstawicieli Projektodawcy wyrażone podczas wywiadu pogłębionego przeprowadzonego w ramach studium przypadku: „Z naszych doświadczeń wynika, że jeżeli coś się daje, to potem jest to trudniej zabrać i społeczeństwo się aktywizuje. Jeżeli został otworzony taki ośrodek przedszkolny i on funkcjonował rok, dwa, a nawet niech on funkcjonuje tylko pół roku, to w kolejnym ci rodzice sami pójdą i zapukają do odpowiednich drzwi i powiedzą: »bo moje dziecko nauczyło się pisać, śpiewać, tańczyć, umie rysować, umie się bawić w grupie, wie, jak się zachować w takiej czy innej sytuacji, proszę nam nie zamykać, proszę nam dać, proszę coś zrobić, żeby ten ośrodek był«”.

Chociaż ze względu na dynamicznie zmieniającą się rzeczywistość zdobywana wiedza ulega względnie szybko dezaktualizacji, to bez wątpienia wysoką trwałością cechują się projekty polegające na podnoszeniu kwalifikacji. W ramach wielu projektów objętych studiami przypadku przywiązywano dużą wagę do kwestii podnoszenia kwalifikacji oraz dyfuzji wiedzy poprzez organizację szkoleń, warsztatów, ale także przez seminaria, spotkania robocze. Przykładem takiego projektu może być „Planeta pomysłów – transgraniczny transfer wiedzy w zakresie przyciągania inwestycji rozwijających turystykę transgraniczną” zrealizowany przez Grodzieński oddział obwodowy "Krajowego Stowarzyszenia Turystyki i Sportu" z Białorusi, Departament Edukacji Fizycznej, Sportu i Turystyki Obwodu Grodzieńskiego, Wołyński Regionalny Fundusz Wsparcia Przedsiębiorczości oraz Centrum Promocji Innowacji i Rozwoju (Polska). Innym przykładem może być projekt parasolowy zrealizowany przez „Wspólna promocja możliwości turystycznych i dziedzictwa kulturalno-historycznego obwodu lwowskiego, województwa podkarpackiego i lubelskiego”, którego trwałym rezultatem był również transfer wiedzy z zakresu rozwoju branży turystycznej, co zostanie zapewnione m.in. przez organizację dalszych szkoleń, warsztatów, seminariów.

Ważnym rezultatem projektów cechujących się wysoką trwałością, ale zarazem trudno mierzalnym jest kształtowanie określonych postaw wobec pozyskiwania środków na realizację przedsięwzięć oraz wobec Unii Europejskiej. Wśród przedstawicieli partnerów, którzy wzięli udział w wywiadach przeprowadzonych w ramach studiów przypadku powszechne było przekonanie, że realizacja projektów kształtuje pozytywne postawy wobec Unii Europejskiej, stymulując zarazem postawy przedsiębiorcze przejawiające się w chęci pozyskiwania środków na realizację kolejnych projektów. Trwałością zatem cechuje się podniesienie potencjału projektodawców do realizacji kolejnych przedsięwzięć. Realizacja projektów europejskich skutkuje także często trwałą zmianą zachowania, np. poprzez wprowadzenie określonych procedur zarządzania organizacją lub modyfikację procedur obecnych czy zarządzanie organizowanie prac instytucji na zasadach projektowych niezależnie, czy dany obszar działalności jest realizowany ze środków europejskich czy nie. Przykładem takiego projektu jest „Rozwój transgranicznej współpracy gospodarczej podregionu białostocko-suwańskiego i obwodu grodzieńskiego na Białorusi oraz podregionu krośnieńsko - przemyskiego i obwodu zakarpackiego na Ukrainie”, którego rezultatem trwałym rezultatem jest spopularyzowanie koncepcji współpracy transgranicznej w regionach

objętych projektem, dzięki czemu zarówno samorządy terytorialne, jak i przedsiębiorcy są bardziej zainteresowani dalszym rozwojem transgranicznych kontaktów gospodarczych. Zwiększenie potencjału instytucjonalnego do podejmowania dalszych inicjatyw w zakresie współpracy transgranicznej nastąpiło również dzięki realizacji projektu parasolowego „Wsparcie transgranicznych inicjatyw społeczności lokalnych w Euroregionie Puszcza Białowieska”. Współpraca rozpoczęta w regionie Puszczy Białowieskiej będzie kontynuowana. Pojawiają się nowe pomysły, które będą rozwijane. Tworzony jest projekt powstania stałego centrum transgranicznej współpracy w Hajnówce, które mogłoby być prowadzone przez partnera wiodącego projektu parasolowego, tj. Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu Puszcza Białowieska.

Relatywnie trudne jest osiągnięcie trwałości rezultatów w przypadku przedsięwzięć polegających na opracowaniu koncepcji czegoś. Przykładem tego może być koncepcja utworzenia strefy rekreacji z elementami ogrodu zoologicznego w Rzeszowie w ramach projektu „Modernizacja ogrodów zoologicznych w Zamościu i Łucku oraz opracowanie koncepcji utworzenia strefy rekreacji w Rzeszowie w celu rozwoju transgranicznej kwalifikowanej turystyki przyrodniczej” czy koncepcja odtworzenia szlaku wodnego E-40 na odcinku Dniepr-Wisła w ramach projektu zrealizowanego przez jednolite przedsiębiorstwo remontowo-budowlane ‘Szlak Wodny Dniepr-Bug’, Lokalną Fundację Promocji Dialogu Międzynarodowego i Współpracy Interakcja, Komitet Wykonawczy Obwodu Brzeskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Progress, Wołyński Regionalny Departament Zasobów Wodnych oraz Wołyńskie Stowarzyszenie Naukowców i Innowatorów. Oczywiście tego typu przedsięwzięcia mogą cechować się bardzo wysoką trwałością, jednak żeby tak się stało opracowana koncepcja musi zostać zrealizowana, co może wymagać uregulowania spraw własnościowych, uzyskania odpowiednich pozwoleń a przede wszystkim pozyskania odpowiednich środków. Przykładowo koszt odtworzenia szlaku wodnego E-40 na odcinku Dniepr-Wisła jest szacowany na ok. 12 mld euro. Tak wysoki koszt całej inwestycji powoduje, że nie jest możliwe jej zrealizowanie w relatywnie krótkim czasie, lecz musi zostać ona rozłożona na wiele etapów, których realizacja może zająć nawet kilkadziesiąt lat. Tak bardzo oddalony w czasie zakładany rezultat końcowy może z kolei wiązać się z trudnością w wygospodarowaniu odpowiednich środków, które w pierwszej kolejności mogą być przeznaczane na inwestycje prowadzących do osiągnięcia zakładanych rezultatów w krótszej perspektywie czasowej. W odniesieniu do części projektu “Modernizacja ogrodów zoologicznych w Zamościu i Łucku oraz opracowanie koncepcji utworzenia strefy rekreacji w Rzeszowie w celu rozwoju transgranicznej kwalifikowanej turystyki przyrodniczej” warunkiem trwałości rezultatów uzyskanych po stronie Miasta Rzeszowa jest utworzenie zaprojektowanej strefy rekreacji z elementami ogrodu zoologicznego. Jeżeli strefa zostanie utworzona, to rezultaty projektu będą cechowały się wysoką trwałością. Utworzenie strefy przyczyni się do wzrostu atrakcyjności turystycznej Rzeszowa, a także przyczyni się do poprawy jakości życia mieszkańców tego miasta i okolic ze względu na stworzenie dodatkowych możliwości spędzania wolnego czasu. W przypadku braku jej utworzenia trwałość rezultatów w ogóle nie wystąpi. Niestety ze względu na występujące trudności w pozyskaniu gruntów na potrzeby inwestycji polegające przede wszystkim na konieczności wypłaty wysokich odszkodowań za wywłaszczenia realizacja tej inwestycji prawdopodobnie zostanie zaniechana lub przynajmniej znacznie odłożona w czasie, co z kolei może skutkować dezaktualizacją opracowanej dokumentacji. Jednak również projekty polegające na opracowaniu koncepcji mogą cechować się wysoką trwałością osiągniętych rezultatów. Pod tym względem przykładem dobrej praktyki jest projekt „Czysta woda na Pobużu...” cechujący się bardzo wysoką trwałością dzięki uzyskaniu dofinansowania w ramach Programu najpierw na opracowanie koncepcji budowy sieci wodociągowej a następnie pozyskano środki na jej budowę. Innymi słowy, projekty polegające na opracowaniu koncepcji mogą cechować się wysoką trwałością w przypadku pozyskania środków pozwalających na wykonanie inwestycji zgodnie z opracowaną koncepcją. To zarazem pokazuje zasadność określania kryteriów wyboru projektów w sposób umożliwiający premiowanie projektów polegających na

realizację inwestycji na podstawie koncepcji, których opracowanie zostało dofinansowane ze środków europejskich.

Analizując i interpretując odpowiedzi respondentów badania kwestionariuszowego na pytanie otwarte, jakie rezultaty projektu utrzymują się do chwili obecnej, należy mieć na uwadze, że uzyskane wyniki nie mogą stanowić podstawy do wyciągania wniosków na temat skali trwałości osiąganych rezultatów, lecz jedynie pozwalają zauważyć, jakie rezultaty są przede wszystkim dostrzegane przez projektodawców w sposób spontaniczny. Innymi słowy, na podstawie badania ankietowego nie jest możliwe określenie rzeczywistej trwałości rezultatów, lecz jedynie możliwe jest poznanie opinii na ten temat wyrażanych przez respondentów. Co prawda poniżej przedstawiono częstotliwość skategoryzowanych odpowiedzi, jednak uczyniono to jedynie w celach poglądowych. Skategoryzowane odpowiedzi nie są równoznaczne ze stwierdzeniem, że w przypadku zrealizowanych projektów wystąpiły tylko takie rezultaty, które zostały przez respondentów wskazane. Przykładowo, najczęściej respondenci nie wskazali żadnej odpowiedzi na to pytanie, co oczywiście nie oznacza, że w ramach zrealizowanych przez nich projektów nie wystąpiły trwałe rezultaty, lecz jest raczej spowodowane niechęcią do wpisywania samodzielnych odpowiedzi w ramach badania kwestionariuszowego.

Biorąc pod uwagę to, że najłatwiej dostrzegalne są rezultaty twarde, można postawić hipotezę, że będą one najczęściej wskazywane przez respondentów. Ponadto wśród najczęściej wskazywanych rezultatów można spodziewać się tych, które odnoszą się do kwestii trwałości współpracy transgranicznej z tego względu, że jest to element odróżniający Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013 od innych programów współfinansowanych ze środków europejskich, ale także z tego względu, że każdy projekt wsparty w ramach tego Programu musiał być realizowany w partnerstwie i współpraca w ramach partnerstwa musiała stanowić jeden z podstawowych elementów projektu. Na podstawie dokonanej kategoryzacji odpowiedzi udzielonych na pytanie otwarte hipotezy te można uznać za potwierdzone, przy czym na pierwszy plan wysuwa się kwestia współpracy a dopiero w drugiej kolejności zagadnienia dotyczące infrastruktury, sprzętu, wyposażenia. Taki rozkład odpowiedzi można uzasadniać tym, że każdy wsparty projekt musiał zakładać współpracę partnerską, ale nie każdy projekt musiał polegać na inwestycjach w infrastrukturę. Z drugiej jednak strony utrzymanie współpracy wymaga zaangażowania ze strony partnerów, zatem trwałość partnerskiej współpracy nie jest czymś oczywistym. W związku z tym częste wskazywanie na trwałość współpracy jako rezultat projektów można uznać za sukces Programu. Zauważalne jest, że również podczas wywiadów pogłębionych z przedstawicielami projektodawców prowadzonych w ramach studiów przypadku podkreślano fundamentalne znaczenie współpracy w ramach realizowanych projektów z tego Programu. Zauważenia wymaga, że odpowiedzi pochodzące z badania kwestionariuszowego zaliczone do tej kategorii odnosiły się nie tylko do trwałości kontaktów i współpracy między partnerami, ale także do współpracy pomiędzy środowiskami, które korzystały z rezultatów projektu, np. środowisk naukowych i podejmowaniem wspólnych projektów badawczych, środowisk ze świata kultury, przedsiębiorców, lokalnych organizacji pozarządowych itp. Relatywnie często wskazywano na kwestie związane z wdrażaniem usprawnień, doskonaleniem procedur, wprowadzaniem nowych usług lub podnoszeniem jakości usługi istniejących. Na tej podstawie można stwierdzić, że projektodawcy dostrzegają nie tylko materialne rezultaty zrealizowanych projektów, ale także rezultaty niematerialne, trudno mierzalne, które zarazem są ściśle powiązane z zakładanymi celami projektów. Potwierdzeniem tego są również odpowiedzi wskazujące na wzrost wiedzy, kompetencji zdobytych podczas realizacji projektów czy to przez personel zespołów projektowych czy przez pracowników będących beneficjentami ostatecznymi, jak pracownicy uczelni podnoszący swoje kompetencje badawcze, lekarze, ratownicy medyczni, urzędnicy itp. Jako trwałe rezultaty wskazywano także portale internetowe utworzone w ramach projektów i w dalszym ciągu utrzymywane czy strony internetowe projektów. Wskazywano również na kontynuowanie zapoczątkowanych w ramach projektu działań informacyjnych czy promocyjnych

z określonego zakresu skutkujących wzrostem wiedzy odbiorców. Część respondentów wskazywała także na trwałość organizowanych w dalszym ciągu zainicjowanych dzięki realizacji projektu wydarzeń, imprez, szkoleń, warsztatów, spotkań, wizyt studyjnych itp. Za trwałe rezultaty niektórzy respondenci uznali także opracowane strategie/ekspertyzy. Odpowiedzi skategoryzowane w ramach innych zagadnień były udzielane przez niewielką liczbę respondentów.

Tabela 33. Kategorie odpowiedzi respondentów badania kwestionariuszowego CAWI/CATI na pytanie otwarte: „Jakie rezultaty projektu utrzymują się do chwili obecnej?”

Kategoria odpowiedzi	Częstość
Brak odpowiedzi	66
Kontakty/współpraca pomiędzy partnerami/kontynuacja partnerskiej współpracy/kontakty z inwestorami/kontakty biznesowe/kontakty lokalnych środowisk w ramach nawiązanych partnerstw	37
Infrastruktura (wybudowane/przebudowane/wsparte obiekty)	30
Zakupiony sprzęt/wyposażenie	30
Wprowadzone procedury/rozwiązania organizacyjne/wprowadzenie nowych usług/podniesienie jakości świadczonych usług	26
Wszystkie	15
Zdobyta wiedza/kompetencje (kadry projektu/przeszkolonych osób)	14
Portal internetowy utworzony w ramach projektu/strona internetowa projektu	13
Organizacja wydarzeń/imprez/szkoleń/warsztatów/spotkań/wizyt studyjnych	11
Działania informacyjne i promocyjne/wzrost wiedzy mieszkańców/potencjalnych użytkowników/klientów	10
Opracowana strategia/opracowane ekspertyzy	9
Artykuły w czasopiśmie naukowym/publikacje naukowe/wyniki badań	4
Opracowana koncepcja projektu technologicznego/dokumentacja projektowa	4
Tablice pamiątkowe/informacyjne/materiały promocyjne	4
Wzrost liczby odwiedzających	4
Rozwój gospodarczy wspartego terenu/powstawanie nowych miejsc pracy	2
Wdrażanie wyników prac badawczych	1
Większa efektywność energetyczna	1
Wzrost atrakcyjności miasta	1

Źródło: badania własne (n=196).

Na podstawie przeprowadzonych studiów przypadku warto także podjąć próbę identyfikacji warunków sprzyjających trwałości rezultatów. Za taki warunek można uznać wpisywanie się zakresu realizowanego projektu w bieżącą działalność projektodawcy, tj. jeżeli realizacja projektu przyczynia się do poszerzenia zakresu lub podniesienia jakości usług dotychczas świadczonych przez projektodawcę. Przykładowo, jeżeli projekt polega na rozbudowie lub przebudowie infrastruktury ogrodu zoologicznego, to można spodziewać się wystąpienia wysokiej trwałości rezultatów takiego projektu z tego względu, że projektodawca będzie dbał o zachowanie trwałości tych rezultatów w ramach swojej bieżącej działalności polegającej na prowadzeniu ogrodu zoologicznego, jak w przypadku projektu „Modernizacja ogrodów zoologicznych w Zamościu i Łucku oraz opracowanie koncepcji utworzenia strefy rekreacji w Rzeszowie w celu rozwoju transgranicznej kwalifikowanej turystyki przyrodniczej”. W zakresie zadań władz Powiatu Sokołowskiego jest zapewnianie bezpieczeństwa

ludności z obszaru objętego swym zasięgiem, co gwarantuje zapewnienie trwałości rezultatów projektu "Rozwój potencjału służb ratowniczych Polska-Ukraina w ramach wzmacniania infrastruktury transgranicznego systemu zarządzania zagrożeniami naturalnymi". W aspekcie finansowym partnerzy projektu po obu stronach granicy zobowiązali się do zabezpieczania w swoich corocznych budżetach środków na wypełnianie zadań mających na celu zapewnienie trwałości rezultatów osiągniętych dzięki realizacji projektu. Wysokość tych środków jest wystarczająca do utrzymania w odpowiednim stanie budynku, sprzętu oraz wyposażenia wspartego w ramach projektu.

Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku projektów polegających np. na rozbudowie sieci wodociągowej czy kanalizacyjnej, , czego przykładem są przedsięwzięcia: "Czysta Woda na Pobużu - Transgraniczny System Zaopatrzenia w wodę Hrubieszowa i Włodzimierza Wołyńskiego - ETAP I"; „Czysta Woda na Pobużu - Transgraniczny System Zaopatrzenia w wodę Hrubieszowa i Włodzimierza Wołyńskiego - ETAP II" oraz "Rozwój współpracy partnerskiej na rzecz poprawy transgranicznej infrastruktury ochrony środowiska w miejscowości Poraż i Zagórz w Polsce oraz w miejscowości Horodok/Gródek na Ukrainie", "Budowa infrastruktury drogowego przejścia granicznego Połowce – Pieszczałka – Etap III (granica polsko – białoruska) – powiat hajnowski RP – obwód brzeski RB", ponieważ zapewnienie dostępu do odpowiedniej jakości infrastruktury wodnej i kanalizacyjnej jest podstawowym zadaniem jednostek podległych partnerom.

Innym warunkiem sprzyjającym trwałości rezultatów jest odpowiedni potencjał i stabilna sytuacja projektodawcy. Pod tym względem wystąpienia trwałości rezultatów można się spodziewać w przypadku projektów realizowanych przez podmioty z sektora publicznego. Jako przykłady mogą posłużyć wspomniane powyżej projekty „Modernizacja ogrodów zoologicznych w Zamościu i Łucku oraz opracowanie koncepcji utworzenia strefy rekreacji w Rzeszowie w celu rozwoju transgranicznej kwalifikowanej turystyki przyrodniczej", "Czysta Woda na Pobużu - Transgraniczny System Zaopatrzenia w wodę Hrubieszowa i Włodzimierza Wołyńskiego - ETAP I"; „Czysta Woda na Pobużu - Transgraniczny System Zaopatrzenia w wodę Hrubieszowa i Włodzimierza Wołyńskiego - ETAP II" oraz "Rozwój współpracy partnerskiej na rzecz poprawy transgranicznej infrastruktury ochrony środowiska w miejscowości Poraż i Zagórz w Polsce oraz w miejscowości Horodok/Gródek na Ukrainie", a także inne szereg innych przedsięwzięć takich jak: "Budowa infrastruktury drogowego przejścia granicznego Połowce – Pieszczałka – Etap III (granica polsko – białoruska) – powiat hajnowski RP – obwód brzeski RB" czy „Rozwój potencjału służb ratowniczych Polska-Ukraina w ramach wzmacniania infrastruktury transgranicznego systemu zarządzania zagrożeniami naturalnymi". Jako inny przykład pokazujący, że gwarancją trwałości rezultatów jest stabilna sytuacja partnerów (tj. funkcjonującej na rynku od ponad 20 lat Białostockiej Fundacji Kształcenia Kadr oraz Państwowego Uniwersytetu imienia J. Kupały w Grodnie i ukraińskiego Funduszu Rozwoju Współpracy Transgranicznej), może posłużyć projekt „Rozwój transgranicznej współpracy gospodarczej podregionu białostocko-suwalskiego i obwodu grodzieńskiego na Białorusi oraz podregionu krośnieńsko - przemyskiego i obwodu zakarpackiego na Ukrainie". Osiągnięciu trwałości rezultatów sprzyja także postrzeganie dofinansowanego projektu jako elementu większego przedsięwzięcia, np. jako etapu większej inwestycji lub wydarzenia organizowanego cyklicznie. Przykładem projektu stanowiącego element wieloetapowej inwestycji może być „Modernizacja ogrodów zoologicznych w Zamościu i Łucku oraz opracowanie koncepcji utworzenia strefy rekreacji w Rzeszowie w celu rozwoju transgranicznej kwalifikowanej turystyki przyrodniczej". W celu wzmocnienia trwałości projektu Miasto Zamość oraz Miasto Łuck planują dalszą modernizację i rozbudowę ogrodów zoologicznych oraz wyposażenie ich w kolejne gatunki zwierząt. Będzie to jednak uzależnione od możliwości pozyskania środków zewnętrznych. Projekt rozbudowy zamojskiego zoo został wpisany do Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 jako przedsięwzięcie priorytetowe. W celu wzmocnienia rezultatów projektu władze Miasta Łucka zapowiedziały poprawę jakości infrastruktury prowadzącej do zoo (np. oznakowanie, drogowaskazy informujące

o sposobie dotarcia do zoo). Zapowiedziano także podejmowanie dalszych prac modernizacyjnych, w tym wymianę 13 wybiegów. Podejmowanie dalszych działań jest konieczne w celu dalszego podniesienia atrakcyjności zoo. W tym celu konieczne jest powiększenie obszaru zoo i wyposażenie go w kolejne gatunki zwierząt. Poza tym władze Łucka planują realizację innych projektów z zakresu infrastruktury turystycznej, które w sposób synergiczny będą wzmacniać efekty tego projektu i trwałość rezultatów poprzez podniesienie atrakcyjności miasta.

W przypadku projektów „Czysta Woda na Pobużu - Transgraniczny System Zaopatrzenia w wodę Hrubieszowa i Włodzimierza Wołyńskiego - ETAP I”; „Czysta Woda na Pobużu - Transgraniczny System Zaopatrzenia w wodę Hrubieszowa i Włodzimierza Wołyńskiego - ETAP II” realizowanych przez Hrubieszów i Włodzimierz Wołyński na uwagę zasługuje to, że wzmocnieniu trwałości rezultatów sprzyjało dofinansowanie w ramach Programu najpierw projektu polegającego na opracowaniu dokumentacji technicznej, a następnie dofinansowanie w ramach kolejnego konkursu projektu polegającego na wdrożeniu opracowanej koncepcji. Postrzeganie zrealizowanego projektu jako etapu większej inwestycji sprawia, że projektodawca dąży do podejmowania dalszych działań, których realizacja zarazem sprzyja trwałości działań dotychczas zrealizowanych. Z kolei w odniesieniu do przedsięwzięć polegających na organizacji wydarzeń kulturalnych cykliczność można uznać za podstawowy warunek konieczny trwałości rezultatów. Jako przykład może posłużyć projekt parasolowy „Wsparcie transgranicznych inicjatyw społeczności lokalnych w Euroregionie Puszcza Białowieska”, w ramach którego podjęte zostały inicjatywy polegające m.in. na cyklicznie organizowanych wspólnych imprezach zespołów folklorystycznych oraz innych imprez kulturalnych i sportowych. Bardzo ważną rolę w kontekście zapewnienia trwałości rezultatów odgrywa także stabilna sytuacja polityczno-gospodarcza. Wydaje się jednak, że po zawirowaniach politycznych na Ukrainie w pierwszej połowie 2014 roku, sytuację polityczno-gospodarczą można określić jako ustabilizowaną.

Trwałość osiągniętych rezultatów - podsumowanie

Na podstawie danych zebranych i przeanalizowanych podczas badania rezultaty projektów dofinansowanych w ramach Programu można generalnie określić jako trwałe i długookresowe i można się spodziewać dalszego ich trwania również po zakończeniu realizacji projektów. Trwałością cechują się przede wszystkim tzw. rezultaty twarde projektów polegających na inwestycjach w infrastrukturę. Solidnie wykonana infrastruktura z zastosowaniem wysokiej jakości materiałów oraz wysokiej jakości sprzęt zakupiony w ramach projektów powinny pełnić swoje funkcje przez wiele lat. Z tego względu jako trwałe można również uznać tzw. rezultaty miękkie projektów infrastrukturalnych, takie jak: poprawa jakości życia mieszkańców i innych użytkowników wspartej infrastruktury, poprawa stanu środowiska naturalnego, poprawa bezpieczeństwa, dostępności do opieki medycznej, poprawa dostępności terenów przygranicznych, wzrost atrakcyjności inwestycyjnej i stymulowanie wzrostu gospodarczego, wzrost atrakcyjności turystycznej, powstawanie trwałych miejsc pracy czy organizacja imprez kulturalnych z wykorzystaniem wspartej infrastruktury.

Trwałością cechują się również dofinansowane w ramach Programu tzw. projekty miękkie polegające na inwestycjach w kapitał ludzki. Do trwałych rezultatów tego

typu projektów można zaliczyć dalsze organizowanie spotkań, szkoleń, warsztatów, seminariów, spotkań roboczych skutkujące wzrostem wiedzy, doświadczenia i umiejętności uczestników.

Ważnym rezultatem projektów cechujących się wysoką trwałością, ale zarazem trudno mierzalnym jest kształtowanie określonych postaw wobec pozyskiwania środków na realizację przedsięwzięć oraz wobec Unii Europejskiej jako podmiotu zapewniającego te środki.

Relatywnie najniższą trwałością rezultatów cechują się przedsięwzięcia polegające na opracowaniu koncepcji czegoś, jeżeli w ślad za opracowaniem koncepcji nie idą dalsze działania prowadzące do pozyskania środków na wdrożenie tej koncepcji.

Na podstawie wyników badania kwestionariuszowego przeprowadzonego wśród przedstawicieli beneficjentów można stwierdzić, że rezultaty najczęściej wskazywane przez respondentów jako trwałe dotyczyły dalszej współpracy między partnerami oraz podtrzymywania kontaktów nawiązanych dzięki realizacji projektów zarówno wśród osób zaangażowanych w realizację projektów jak i lokalnych środowisk, takich jak środowiska biznesowe, środowiska z dziedziny kultury czy szkoły. Wśród najczęściej wskazywanych jako trwałe pojawiały się również rezultaty związane z wykorzystaniem wspartej infrastruktury oraz sprzętu zakupionego dzięki realizacji projektów. Do najczęściej wskazywanych trwałych rezultatów można zaliczyć także wprowadzenie procedur, rozwiązań organizacyjnych prowadzących do poprawy jakości funkcjonowania wspartych podmiotów w tym poprawy jakości świadczonych usług.

Za czynnik sprzyjający zapewnieniu trwałości osiągniętych rezultatów można uznać wpisywanie się zakresu realizowanego projektu w bieżącą działalność projektodawcy, dzięki czemu trwałość rezultatów jest zapewniana niejako w sposób automatyczny w drodze realizacji codziennych zadań danego podmiotu. Innym czynnikiem sprzyjającym trwałości rezultatów jest odpowiedni potencjał i stabilna sytuacja projektodawcy, dzięki czemu nie występuje zagrożenie, że po realizacji projektu wsparty podmiot zaprzestanie prowadzenia swojej działalności. Osiągnięciu trwałości rezultatów sprzyja także postrzeganie dofinansowanego projektu jako elementu większego przedsięwzięcia, np. jako etapu większej inwestycji lub wydarzenia organizowanego cyklicznie. Postrzeganie zrealizowanego projektu jako etapu większej inwestycji sprawia, że projektodawca dąży do podejmowania dalszych działań, których realizacja zarazem sprzyja trwałości działań dotychczas zrealizowanych. Z kolei w odniesieniu do przedsięwzięć polegających na organizacji wydarzeń kulturalnych cykliczność można uznać za podstawowy warunek konieczny trwałości rezultatów.

4. WNIOSKI Z BADANIA I REKOMENDACJE

1. Realizacja zakładanych wskaźników produktu dla Programu, osiągnięcie rezultatów bez możliwości odniesienia do wartości bazowych lub docelowych

Wniosek: W wyniku realizacji Programu udało się osiągnąć zakładane wskaźniki produktu, ponieważ zostały one określone jako liczby projektów w poszczególnych działaniach. Drugim z określonych efektów były procentowe udziały projektów przypisanych do poszczególnych działań w ogólnej puli środków wydatkowanych w ramach Programu. W tym przypadku także osiągnięto zakładany poziom wsparcia dla projektów w poszczególnych działaniach. Zmierzenie rezultatów Programu narażało na znacznie większe trudności z kilku powodów. Podstawową trudność sprawiała analiza sprawozdań finansowych, w których zawarte były informacje o osiągniętych wynikach poszczególnych projektów. Mimo zakończenia projektów brakowało końcowych sprawozdań w przypadku ponad 20% projektów, przez co zliczone wartości wskaźników są podane jedynie w przybliżeniu. Drugą trudnością był brak wartości bazowych i docelowych dla głównych wskaźników, przez co trudno jednoznacznie stwierdzić, czy osiągnięte rezultaty są satysfakcjonujące z punktu widzenia celów interwencji. Trzecią trudnością było znaczne rozproszenie wskaźników sprawozdawanych przez beneficjentów i brak wskaźników wspólnych, które byłyby w jednolity sposób raportowane w trakcie realizacji Programu na poziomie wszystkich projektów.

Rekomendacja: Podstawową zmianą w realizacji Programu w latach 2014-2020 powinno być określenie rezultatów na poziomie Programu wraz ze wskazaniem dla nich wartości bazowych oraz wartości docelowych, co pozwoli na ocenę skali osiąganych wyników w odniesieniu do celów interwencji. Należy także wprowadzić w systemie raportowania osobną część sprawozdania poświęconą wskaźnikom zagregowanym na poziomie Programu, aby widoczny był udział poszczególnych projektów w realizacji celów Programu.

2. Wzmocnienie współpracy transgranicznej i transferu doświadczeń w regionie przygranicznym

Wniosek: Realizacja projektów pozwoliła na wymianę doświadczeń pomiędzy organizacjami, które często mimo bliskiej odległości nie współpracowały i nie znały stosowanych przez potencjalnych partnerów rozwiązań. Wzrasta świadomość podobnych problemów, wyzwań i potrzeb po obu stronach granicy, ludzie przekonują się do siebie i coraz chętniej korzystają z możliwości, jakie dają zrealizowane projekty. Partnerstwa te są tworzone i wzmacniane dzięki wspólnym konferencjom, seminariom i wyjazdom studyjnym organizacje uczą się partnerstwa ponad granicą i współpracy, np. przy aktywizacji rynku pracy, wsparciu obsługi inwestora, współpracy przy badaniach naukowych lub służby zdrowia czy przy zwiększaniu bezpieczeństwa w ruchu granicznym. Te doświadczenia mają istotne znaczenie, ponieważ stopniowo następuje wspólne planowanie inwestycji (np. Wspólny Wieloletni Plan Inwestycyjny Hrubieszowa i Włodzimierza Wołyńskiego w zakresie zaopatrzenia w wodę poprzedzający opracowanie dokumentacji technicznych na najpilniejsze inwestycje lub usprawnienie pięciu kluczowych dziedzin gospodarki komunalnej (wodno-ściekowej, ciepłej, mieszkaniowej, gromadzenia i utylizacji odpadów oraz organizacji transportu miejskiego we wspólnym projekcie Chełma i Łucka). Szczególnie wartościowa jest współpraca instytucji administracji centralnej, np. służby celnej, dzięki której następuje znaczna poprawa płynności i bezpieczeństwa w ruchu granicznym.

W ramach projektów podejmowano szereg działań świadczących o dojrzałości beneficjentów w organizacji partnerstwa. Dobrą praktyką w tym przypadku jest umiejętność twórczego zastosowania doświadczeń zebranych

w dotychczas realizowanych projektach. Dzięki temu partnerstwa wzmacniają się i nabywają nowe kompetencje, a dzięki coraz lepszemu podziałowi ról efektywnie wykorzystują atuty poszczególnych partnerów. Przykładem mogą być projekty „Czysta Woda na Pobużu - Transgraniczny System Zaopatrzenia w wodę Hrubieszowa i Włodzimierza Wołyńskiego - ETAP I”; „Czysta Woda na Pobużu - Transgraniczny System Zaopatrzenia w wodę Hrubieszowa i Włodzimierza Wołyńskiego - ETAP II”. Studium przypadku tych projektów to ilustracja ewolucji „partnerstwa uczącego się” skutecznej realizacji projektów współfinansowanych z tego Programu. Z informacji uzyskanych podczas wywiadów z przedstawicielami projektu wynika, że na podstawie doświadczeń związanych z realizacją pierwszego etapu wprowadzono szereg usprawnień podczas projektowania i realizacji projektu na etapie drugim oraz że Lider projektu, mając świadomość posiadania większego doświadczenia z zakresu wdrażania projektów europejskich, a także tego, że to na nim spoczywa odpowiedzialność za projekt jako całość, zajmował się nie tylko wdrażaniem zadań przypisanych do siebie, ale również stanowił istotne wsparcie w realizacji zadań Partnera.

3. Właściwie skierowane wsparcie z punktu widzenia grup docelowych i potrzeb regionu przygranicznego

Wniosek: Z efektów Programu korzystają wszystkie grupy docelowe, przede wszystkim, zgodnie z założeniami Programu, mieszkańcy regionów przygranicznych, do których wszystkie projekty były skierowane. Na podstawie dokumentacji programowej i analizy wniosków o dofinansowanie można też stwierdzić spójność między zdiagnozowanymi potrzebami regionu transgranicznego w poszczególnych projektach a wyznaczonymi celami. Jednocześnie projekty wpisują się wyraźnie w cele określone w działaniach. Można też postawić tezę, że w Programie nie zabrakło żadnego rodzaju projektów oraz że wszystkie rodzaje projektów, objęte Programem, zostały zrealizowane. Warto zauważyć, że diagnoza przedstawiona w Programie pozwalała na znaczną elastyczność w uszczegółowieniu na poziomie konkretnych projektów. Dzięki temu szansę na uzyskanie wsparcia miały różnorodne projekty dopasowane do potrzeb lokalnych społeczności. Szczególnie efektywnie wsparcie wykorzystano w służbie zdrowia oraz we wspieraniu MŚP. Aż 1014 istniejących przedsiębiorstw uzyskało wsparcie w ramach projektów oraz powstało 453 nowych.

Realizacja Programu dodatnio wpłynęła na wzmocnienie procesów rozwojowych regionów przygranicznych. Nastąpiła poprawa m.in. infrastruktury, bezpieczeństwa, co ogólnie można określić jako podniesienie jakości życia oraz poprawa warunków do rozwoju gospodarki. Zaobserwowane zmiany pozwalają stwierdzić, że Program ma pozytywny wpływ na życie lokalnych społeczności i grup docelowych. Wszyscy beneficjenci i grupy docelowe, przewidziane w Programie, otrzymały zakładane wsparcie.

Rekomendacja: Należy utrzymać zakres przestrzenny i podmiotowy, jeśli chodzi o grupy docelowe odbiorców wsparcia w Programie. Wartościową cechą Programu, którą należy utrzymać, jest znaczna elastyczność kategorii wsparcia, dzięki której uzyskano różnorodność projektów i wysokie dopasowanie do potrzeb społeczności lokalnych. Ważnym odbiorcą wsparcia są małe i średnie przedsiębiorstwa oraz służba zdrowia, zwłaszcza wobec zdiagnozowanych w regionie przygranicznych problemów zdrowotnych (zagrożenie epidemiologiczne gruźlicą, wzrost zachorowań na nowotwory).

4. Zapotrzebowanie na projekty we wszystkich podstawowych dziedzinach gospodarki

Wniosek: Zrealizowane projekty dotyczą wszystkich podstawowych dziedzin gospodarki i reprezentują wszystkie wskazane w Programie branże, w których zostały zdiagnozowane obszary wymagające wsparcia: małe i średnie przedsiębiorstwa, turystykę, infrastrukturę drogową, wodną i kanalizacyjną, ochronę środowiska

i zarządzanie sytuacjami kryzysowymi, infrastrukturę graniczną, system zdrowia, sferę społeczno-kulturalną. Wyniki badania CAWI/CATI pokazują, że działalność beneficjentów jest bardzo różnorodna i że z wielu branż i segmentów gospodarki jest zgłaszane zapotrzebowanie na wsparcie w regionach transgranicznych. Podobnej sytuacji należy oczekiwać w okresie programowania 2014-2020.

Rekomendacja: Należy utrzymać obecny szeroki katalog celów oraz układ priorytetów i działań, aby umożliwić wnioskodawcom realizację podobnie szerokich, złożonych i różnorodnych tematycznie projektów. Jednocześnie należy podkreślić znaczenie promocji rezultatów złożonych projektów wśród możliwie szerokiej grupy odbiorców wsparcia i potencjalnych wnioskodawców w obecnej perspektywie.

5. Wymiar społeczno-kulturalny jako ważna wartość dodana

Wniosek: Widoczną wartością dodaną Programu był wymiar społeczno-kulturalny uzyskany przy okazji realizacji projektów. Realizacja projektów przyczyniła się do rozpowszechnienia wśród mieszkańców wiedzy na temat sytuacji historycznej, społecznej i gospodarczej obszarów transgranicznych oraz poznaniu języka kraju sąsiedniego.

Rekomendacja: Należy promować dotychczas zrealizowane projekty, wskazując na dodatkowe wartości społeczno-kulturalne, które udało się uzyskać dzięki ich realizacji. Uzyskane efekty należy pielęgnować i wzmacniać, także przez realizację kolejnych projektów w tym zakresie. Aspekt społeczno-kulturalny powinien być stale obecny zarówno w materiałach informacyjnych opracowywanych przez instytucje wdrażające Program, jak i przez samych beneficjentów.

6. Polityki horyzontalne realizowane *implicit*

Wniosek: Projekty realizowane w ramach Programu realizowały w różnym zakresie polityki horyzontalne Unii Europejskiej. Niektóre wprost odnosiły się do zagadnień zrównoważonego rozwoju, np. projekty w zakresie ochrony środowiska czy projekty, w których powstała infrastruktura dla osób z niepełnosprawnościami. Zdarzały się jednak projekty, które np. wyrównywały szanse kobiet na rynku pracy poprzez szkolenia zawodowe, ale nie były identyfikowane przez beneficjentów jako zgodne z politykami horyzontalnymi ze względu na niską świadomość pełnego znaczenia i zakresu polityk horyzontalnych.

7. Piękne siostry vs. przyrodnie siostry – siła i zdolność instytucjonalna zawiązujących się sojuszy i aliansów

Wniosek: Chociaż w większości organizacje realizujące projekty szukają sojuszy tymczasowych, służących realizacji konkretnych celów, dotychczas zrealizowane projekty przyczyniły się do wytworzenia zrębów aliansów. Najbardziej typowe sojusze to piękne siostry, siostry przyrodnie oraz trzęsące się parasole. Piękne siostry to typ sojuszu, w którym zaangażowani partnerzy są zamożni i wspólnie czerpią korzyści z projektów. Dominacja tego typu sojuszu wśród realizowanych projektów sugeruje, że największą zdolność instytucjonalną i ekonomiczną (wkład własny) do pozyskania i realizacji projektów w Programie mają silne organizacje. Przyrodnich sióstr, drugich pod względem częstotliwości występowania, jest o wiele mniej. Jest to typ sojuszu, który zawiązywany jest w odpowiedzi na trudności funkcjonowania w regionie transgranicznym, np. niedostatki infrastrukturalne wynikające z peryferyjnego położenia. Podobnie w przypadku trzęsących się parasoli, trzeciego typu sojuszu pod względem częstotliwości występowania wśród analizowanych projektów. Organizacji, które są obciążone problemami wynikającymi z funkcjonowania w regionie przygranicznym i nie mogą z różnych powodów pozwolić sobie na realizację projektów z innych źródeł, jest znacznie więcej niż

potencjalnych pięknych sióstr, ale te ostatnie osiągają większą skuteczność w aplikowaniu o środki z Programu. Oznacza to, że istnieje potrzeba ograniczenia konkurencji między silniejszymi i słabszymi ekonomicznie i instytucjonalnie organizacjami.

Rekomendacja: Należy rozważyć podział alokacji w poszczególnych działaniach na osobne koperty przeznaczone na wsparcie partnerstw zawiązywanych przez organizacje o wyższym potencjale dochodowym, od których wymagany byłby także wyższy wkład własny oraz o niższym potencjale dochodowym. W polskich warunkach czytelnym kryterium podziału może być wartość współczynnika G dla gmin będących siedzibą organizacji.

8. Uzależnienie realizacji projektów od wsparcia środkami Programu

Wniosek: Na podstawie analizy dokumentacji programowej i ankiet CAWI/CATI można stwierdzić, że efekty bez zaangażowania Programu lub przy mniejszym zaangażowaniu środków byłyby o wiele mniejsze, a sam proces poprawy rozwoju obszarów transgranicznych należących do Polski, Białorusi i Ukrainy przebiegałby o wiele wolniej. Niepokojące jest, że większość badanych partnerów (w tym niemalże wszyscy z Białorusi) jest przekonana, że realizacja transgranicznych projektów partnerskich jest możliwa wyłącznie przy zaangażowaniu środków zewnętrznych. Takie nastawienie uczestników skutkuje nadpodażą zgłoszeń do Programu, z których większość powinna być realizowana bez oczekiwania na wsparcie. Perspektywa możliwości uzyskania środków dotacyjnych skłania do odroczenia potrzebnej inwestycji do momentu pojawienia się nowych konkursów. Szczególnie niepokojące jest uzależnienie od środków Programu w kontekście kondycji finansowej beneficjentów, z których – na podstawie analizy sojuszy – znaczną część można określić jako zamożnych.

Rekomendacja: Potrzebne jest zidentyfikowanie wśród beneficjentów Programu organizacji, które stosują w realizowanych projektach różnorodne źródła finansowania (w tym oparte na własnym potencjale dochodowym, partnerstwie publiczno-prywatnym lub źródłach komercyjnych) oraz organizacja seminariów poświęconych alternatywnym możliwościom finansowania wspierającym efektywność wykorzystania środków z Programu, możliwościom tworzenia montażu finansowych i opierania finansowania projektów na różnorodnych środkach finansowych. Seminaria powinny być oparte na doświadczeniach uczestników Programu, aby przedstawione przykłady były jak najbardziej adekwatne do sytuacji innych beneficjentów oraz potencjalnych wnioskodawców. Równolegle do prowadzonej akcji edukacyjnej, celowe jest także wprowadzenie kryteriów jednoznacznie premiujących projekty o fundamentalnym znaczeniu dla lokalnej społeczności czy gospodarki, które realizowane są po raz pierwszy i bez wsparcia nie mogłyby być zrealizowane, a także premiowanie projektów, w których wnioskuje się o niższy od maksymalnego poziom dofinansowania. Rekomendacja jest zbieżna z poprzednią dotyczącą utworzenia osobnych kopert finansowych dla organizacji o różnej kondycji finansowej i uzależnienia poziomu dofinansowania od poziomu rozwoju gminy, w której organizacja ma siedzibę. Efektem modyfikacji kryteriów ma być odsiewanie projektów infrastrukturalnych, których potencjał komercyjny pozwala na realizację z innych środków (np. prywatnych, komercyjnych) i zwiększenie dostępności środków w Programie dla organizacji o mniejszej sile ekonomicznej. Premiowane natomiast będą projekty, które korzystając ze zróżnicowanych środków, znajdują w Programie dodatkowe, a nie główne źródło finansowania.

9. Skuteczny chociaż długotrwały i złożony proces wyboru projektów

Wniosek: zastosowany w PWT PBU system wyboru projektów okazał się skuteczny, gdyż pozwolił wybrać odpowiednią liczbę projektów, które przyczyniły się do realizacji celów Programu i wykorzystania prawie całej alokacji przeznaczonej na Program. Proces ten jednak był dosyć długi (trwał ponad 4 lata) oraz złożony. Wnioskodawcy, w szczególności ukraińscy i białoruscy, uznawali zasady aplikowania za trudne. Głównym punktem krytyki była konieczność przedłożenia pełnej dokumentacji aplikacyjnej wraz z wszystkimi załącznikami. Długotrwałość procesu aplikacyjnego była też związana z procedurą weryfikacji oceny wniosków przez Komisję Oceny Projektów a potem weryfikację i akceptację przez Wspólny Komitet Monitorujący listy rankingowej przyjętej przez KOP. Duża liczba wniosków, które przeszły do oceny merytorycznej, wymagała zaangażowania większej liczby asesorów, którzy byli rekrutowani podczas trwania naborów. Beneficjenci ocenili proces aplikacji jako skomplikowany, ale sprawiedliwy i przyjazny, co należy wiązać z dużym wsparciem, jakie otrzymali podczas składania wniosków ze strony WST.

Rekomendacja: należy dążyć do skrócenia procesu wyboru projektów poprzez odpowiednio wczesne zrekrutowanie ekspertów oceniających projekty oraz wyeliminowanie jednego z dublujących się etapów wyboru projektów – funkcjonowanie KOP albo zatwierdzanie listy rankingowej przez WKM. Działaniem w dobrym kierunku jest także uproszczenie procedury wnioskowania w okresie 2014-2020 poprzez wprowadzenie składania w pierwszej kolejności koncepcji projektu. WST powinien prowadzić w okresie 2014-2020, podobnie jak w okresie 2007-2013, dużą akcję informacyjną i szkoleniową dla potencjalnych wnioskodawców.

10. Realizacja projektów napotykała na trudności proceduralne, które udawało się pokonać dzięki wsparciu WST oraz elastycznym zasadom zatwierdzanym przez WKM

Wniosek: zdecydowana większość projektów wybranych do realizacji została pomyślnie zakończona, a projekty w większości osiągnęły zakładane rezultaty. Czas realizacji projektów był krótszy niż okres trwania całego procesu wyboru projektów w Programie. Dobrą praktyką Programu było prefinansowanie działań projektowych. Największe trudności realizacyjne były związane z procedurami przetargowymi (w szczególności na Ukrainie i Białorusi, gdzie obok prawodawstwa krajowego trzeba było stosować PRAG), zarządzaniem ryzykiem kursowym oraz złożonością i długim czasem oczekiwania na weryfikację i akceptację sprawozdań i rozliczeń finansowych. Te trudności zostały w większości pokonane dzięki wsparciu ze strony WST oraz elastycznemu nastawieniu WKM do zatwierdzania zmian w projektach. Jednocześnie konieczność akceptacji wielu rodzajów zmian w projektach przez WKM niepotrzebnie przedłużała cały proces.

Rekomendacja: Należy utrzymać wsparcie oferowane przez WST oraz elastyczne podejście do wprowadzania zmian w projektach, jak również zasadę prefinansowania. Warto jednak umożliwić dostosowanie harmonogramów płatności w zakresie wysokości transz do harmonogramu realizacji projektu. Należy przekazać więcej kompetencji decyzyjnych WST w zakresie zatwierdzania zmian w projektach. Należy również uwzględnić doświadczenia z okresu 2007-2013, które przyczyniły się do niwelowania niekorzystnych skutków ryzyka kursowego ponoszonego przez beneficjentów.

11. Potrzeba uproszczenia procedur rozliczeniowych i sprawozdawczych

Wniosek: Pewną trudność w procesie realizacji projektu stanowią skomplikowane procedury jego rozliczania, w tym konieczność uzupełniania tych samych danych w różnych załącznikach, co z kolei stwarza ryzyko

popętniania pomyłek w przypadku korekty danych zawartych w dokumentach (konieczność pamiętania o wprowadzeniu poprawek w różnych miejscach). Znaczną trudność sprawiało beneficjentom sprawozdawanie z realizacji projektu w języku angielskim, przez co część sprawozdań była niezrozumiała.

Rekomendacja: Problem ten mógłby zostać rozwiązany przez wprowadzenie uproszczonego prostego generatora wniosków o płatność, w którym powtarzające się tabele byłyby wypełniane automatycznie lub przynajmniej formularza opracowanego w arkuszu kalkulacyjnym z odpowiednio określonymi formułami, dzięki którym część obliczeń mogłaby być prowadzona w sposób automatyczny. Postuluje się także odejście od języka angielskiego jako podstawowego języka sprawozdawczości na rzecz języków narodowych.

12. Działania informacyjno-promocyjne skutecznie wypromowały Program

Wniosek: Informowanie o naborach okazało się skuteczne, gdyż doprowadziło do wygenerowania przeszło 800 projektów, z czego tylko 117 zostało wybranych do dofinansowania. Beneficjenci podkreślali zgodnie, że Program jest identyfikowany na obszarze wsparcia, nie tylko przez osoby bezpośrednio z nim związane. Zastosowano szeroki katalog działań promocyjnych, zarówno na poziomie Programu jak i poszczególnych projektów. Do najważniejszych źródeł informacji o Programie należy jego strona internetowa. Prezentacja projektów i ich efektów w starannie przygotowanych i ciekawych opracowaniach takich jak publikacje regionalne i tematyczne oraz w albumie projektów wydanym w 2015 roku została dokonana w większości w języku angielskim. Brakuje tego typu publikacji w językach narodowych wnioskodawców. Niemniej jednak, pomimo pełnej realizacji zaplanowanych działań informacyjno-promocyjnych, beneficjenci wskazywali, że niezwykle trudno było zainteresować Programem media, pomimo organizacji corocznego Transgranicznego Forum Dziennikarzy. Media interesowały się projektami i Programem w zdecydowanej większości przypadków z inicjatywy WST oraz beneficjentów, a bardzo rzadko z własnej. Tylko niektóre tematy, jak przedszkola na obszarach wiejskich tworzone w ramach projektów, wzbudzały własne zainteresowanie ze strony mediów.

Rekomendacja: w kolejnym okresie programowania należy prowadzić podobne działania informacyjno-promocyjne jak w latach 2007-2013, gdyż skutecznie „wypromowały” one Program. Należy jednak prowadzić promocję również w językach narodowych krajów objętych Programem. Z pewnością przyczyni się to do większej znajomości efektów Programu.

4.1. Tabela rekomendacji

Tabela 34. Tabela rekomendacji

Problem	Waga problemu	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Oczekiwany efekt	Adresat	Możliwy termin wdrożenia
Rezultaty Programu bez możliwości odniesienia do wartości bazowych lub docelowych	Bardzo duża	Zmierzenie rezultatów Programu narażało na duże trudności z kilku powodów. Podstawową trudnością sprawiała analiza sprawozdań finansowych, w których zawarte były informacje o osiągniętych wynikach poszczególnych projektów. Mimo zakończenia projektów brakowało końcowych sprawozdań w przypadku ponad 20% projektów, przez co zliczone wartości wskaźników są podane jedynie w przybliżeniu. Drugą trudnością był brak wartości bazowych i docelowych dla głównych wskaźników, przez co trudno jednoznacznie stwierdzić, czy osiągnięte rezultaty są satysfakcjonujące z punktu widzenia celów interwencji. Trzecią trudnością było znaczne rozproszenie wskaźników sprawozdawanych przez beneficjentów i brak wskaźników wspólnych, które byłyby w jednolity sposób raportowane w trakcie realizacji Programu na poziomie wszystkich	Podstawową zmianą w realizacji Programu w latach 2014-2020 powinno być określenie rezultatów na poziomie Programu wraz ze wskazaniem dla nich wartości bazowych oraz wartości docelowych, co pozwoli na ocenę skali osiąganych wyników w odniesieniu do celów interwencji. Należy także wprowadzić w systemie raportowania osobną część sprawozdania poświęconą wskaźnikom zagregowanym na poziomie Programu, aby widoczny był udział poszczególnych projektów w realizacji celów Programu.	Zapisy w dokumentacji Programu i warunkach naboru. Modyfikacja systemu sprawozdawczości w projektach	Możliwość oceny stopnia realizacji zakładanych celów Programu.	WIZ WKM	Najszybszy możliwy.

Problem	Waga problemu	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Oczekiwany efekt	Adresat	Możliwy termin wdrożenia
		projektów i możliwe do jednoznacznej agregacji.					
Ogromne potrzeby w zakresie wsparcia we wszystkich podstawowych dziedzinach gospodarki	Duża	Zrealizowane projekty dotyczą wszystkich podstawowych dziedzin gospodarki i reprezentują wszystkie wskazane w Programie branże jako reprezentujące obszary wymagające wsparcia; nadal istnieje duże zainteresowanie działaniami analogicznymi do tych zrealizowanych w Programie.	Należy utrzymać obecny szeroki katalog celów oraz układ priorytetów i działań, aby umożliwić wnioskodawcom realizację podobnie szerokich, złożonych i różnorodnych tematycznie projektów. Jednocześnie należy podkreślić znaczenie promocji rezultatów zrealizowanych projektów (w językach narodowych) wśród możliwie szerokiej grupy odbiorców wsparcia i potencjalnych wnioskodawców w obecnej perspektywie, aby wzmocnić efektywność kolejnych projektów poprzez odwoływanie się do najlepszych praktyk.	Zapisy w dokumentacji Programu i warunkach naboru.	Poprawa jakości życia i sytuacji społeczno-ekonomicznej w regionie przygranicznym.	WIZ, WKM	Ciągły
Dysproporcja siły ekonomicznej i zdolności instytucjonalnej w zawiązujących się sojuszach różnego typu	Duża	Mimo stosunkowo krótkiego czasu tworzą się już między partnerami zręby aliansów. Najbardziej typowe sojusze to piękne siostry, siostry przyrodnie oraz trzęsące się parasole. Piękne siostry to typ sojuszu, w którym zaangażowani partnerzy są zamożni i wspólnie czerpią korzyści z projektów. Dominacja tego typu sojuszu wśród realizowanych projektów sugeruje, że	Należy rozważyć podział alokacji w poszczególnych działaniach na osobne koperty przeznaczone na wsparcie partnerstw zawiązywanych przez organizacje o wyższym potencjale dochodowym, od których wymagany byłby także wyższy wkład własny oraz o niższym potencjale dochodowym. W polskich warunkach czytelnym kryterium podziału może być	• Zapisy w dokumentacji Programu, • Modyfikacja procedur konkursowych	Poprawa jakości i trwałości sojuszy i aliansów w regionie przygranicznym.	WIZ, WKM	• Ciągły, • Modyfikacja procedur konkursowych (do rozważenia) – na etapie ponownego naboru po ocenie liczby projektów zgłoszonych w ramach istniejących

Problem	Waga problemu	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Oczekiwany efekt	Adresat	Możliwy termin wdrożenia
		największą zdolność instytucjonalną i ekonomiczną (wkład własny) do pozyskania i realizacji projektów w Programie mają silne organizacje. Przyrodnych siostr, drugih pod względem częstotliwości występowania, jest o wiele mniej. Jest to typ sojuszu, który zawiązywany jest w odpowiedzi na trudności funkcjonowania w regionie transgranicznym, np. niedostatki infrastrukturalne wynikające z peryferyjnego położenia. Podobnie w przypadku trzęsących się parasoli, trzeciego typu sojuszu pod względem częstotliwości występowania wśród analizowanych projektów. Oznacza to, że istnieje potrzeba ograniczenia konkurencji między silniejszymi i słabszymi ekonomicznie i instytucjonalnie organizacjami.	wartość współczynnika G dla gmin będących siedzibą organizacji.				wcześniej partnerstw w obecnie zamkniętym naborze.
Uzależnienie realizacji projektów od wsparcia środkami zewnętrznymi	Duża	Na podstawie analizy dokumentacji programowej i ankiet CAWI/CATI można stwierdzić, że efekty bez zaangażowania Programu lub przy mniejszym zaangażowaniu środków byłyby o wiele mniejsze,	Potrzebne jest zidentyfikowanie wśród beneficjentów Programu organizacji, które stosują w realizowanych projektach różnorodne źródła finansowania (w tym oparte na własnym potencjale	• Modyfikacja procedur konkursowych • Promocja i informacja	Zwiększenie dostępności środków z Programu dla wnioskodawców wymagających	WIZ, WKM	Ciągły.

Problem	Waga problemu	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Oczekiwany efekt	Adresat	Możliwy termin wdrożenia
		a sam proces poprawy rozwoju obszarów transgranicznych należących do Polski, Białorusi i Ukrainy przebiegałby wolniej. Niepokojące jest, że większość badanych partnerów (w tym niemalże wszyscy z Białorusi) jest przekonana, że realizacja transgranicznych projektów partnerskich jest możliwa wyłącznie przy zaangażowaniu środków zewnętrznych. Takie nastawienie uczestników skutkuje nadpodażą zgłoszeń do Programu, z których część powinna być realizowana bez oczekiwania na wsparcie. Perspektywa możliwości uzyskania środków dotacyjnych skłania do odroczenia potrzebnej inwestycji do momentu pojawienia się nowych konkursów. Szczególnie niepokojące jest uzależnienie od środków Programu w kontekście kondycji finansowej beneficjentów, z których – na podstawie analizy sojuszy – znaczną część można określić jako zamożnych.	dochodowym, partnerstwie publiczno-prywatnych lub źródłach komercyjnych) oraz organizacja seminariów poświęconych możliwościom łączenia środków pochodzących z Programu z innymi. Seminaria powinny być oparte na doświadczeniach uczestników Programu, aby przedstawione przykłady były jak najbardziej adekwatne do sytuacji innych beneficjentów oraz potencjalnych wnioskodawców. Równolegle do prowadzonej akcji edukacyjnej, celowe jest także wprowadzenie kryteriów jednoznacznie premiujących projekty o fundamentalnym znaczeniu dla lokalnej społeczności czy gospodarki, które realizowane są po raz pierwszy i bez wsparcia nie mogłyby być zrealizowane, a także premiowanie projektów, w których wnioskuje się o niższy od maksymalnego poziom dofinansowania. Rekomendacja jest zbieżna z poprzednią dotyczącą utworzenia osobnych kopert finansowych dla organizacji		wsparcia z powodu obarczenia problemami wynikającymi z prowadzenia działalności/funkcjonowania w regionie przygranicznym.		

Problem	Waga problemu	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Oczekiwany efekt	Adresat	Możliwy termin wdrożenia
			o różnej kondycji finansowej i uzależnienia poziomu dofinansowania od poziomu rozwoju gminy, w której organizacja ma siedzibę. Efektem modyfikacji kryteriów ma być odsiewanie projektów infrastrukturalnych, których potencjał komercyjny pozwala na realizację z innych środków (np. prywatnych, komercyjnych) i zwiększenie dostępności środków w Programie dla organizacji o mniejszej sile ekonomicznej. Premiowane natomiast będą projekty, które korzystając ze zróżnicowanych środków, znajdują w Programie dodatkowe, a nie główne źródło finansowania.				
Potrzeba uproszczenia procedur sprawozdawczych i rozliczeń	Średnia	Pewną trudność w procesie realizacji projektu stanowią skomplikowane procedury jego rozliczania, w tym konieczność uzupełniania tych samych danych w różnych załącznikach, co z kolei stwarza ryzyko popełniania pomyłek w przypadku korekty danych zawartych w dokumentach (konieczność pamiętania o wprowadzeniu poprawek w różnych miejscach).	Problem ten mógłby zostać rozwiązany przez wprowadzenie uproszczonego generatora wniosków o płatność, w którym powtarzające się tabele byłyby wypełniane automatycznie lub przynajmniej formularza opracowanego w arkuszu kalkulacyjnym z odpowiednio określonymi formułami, dzięki którym część obliczeń mogłaby być prowadzona	- Usprawnienie procedury poprzez wprowadzenie generatora wniosków o płatność - Rezygnacja z języka angielskiego jako obowiązkowego, - Wsparcie szkoleniowe dla beneficjentów	Ograniczenie barier proceduralnych w realizacji projektów.	WIZ, WST	Do wprowadzenia najpóźniej przed pierwszym okresem sprawozdawczym w projektach wybranych do dofinansowania w zakończonym naborze wniosków.

Problem	Waga problemu	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Oczekiwany efekt	Adresat	Możliwy termin wdrożenia
		Znaczną trudnością było posługiwanie się językiem angielskim, przez co część sprawozdań była niezrozumiała.	w sposób automatyczny. Odejście od języka angielskiego jako podstawowego języka sprawozdawczości na rzecz języków narodowych.				
Skuteczny chociaż długotrwały i złożony proces wyboru projektów	Mała	System wyboru projektów okazał się skuteczny, gdyż pozwolił wybrać odpowiednią liczbę projektów, które przyczyniły się do realizacji celów Programu i wykorzystania prawie całej alokacji. Proces ten jednak był dosyć długi i złożony. Wnioskodawcy, w szczególności ukraińscy i białoruscy, uznawali zasady aplikowania za trudne. Beneficjenci uznawali procedury związane z wnioskami raczej za przyjazne, choć dość skomplikowane, jednak nie na tyle, aby zniechęcały do składania wniosku.	Należy dążyć do skrócenia procesu wyboru projektów przez odpowiednio wczesne zrekrutowanie ekspertów oceniających projekty i wyeliminowanie jednego z dublujących się etapów wyboru projektów – funkcjonowanie KOP albo zatwierdzanie listy rankingowej przez WKM. Dobrym działaniem jest także uproszczenie procedury wnioskowania w okresie 2014-2020 przez wprowadzenie składania w pierwszej kolejności koncepcji projektu. WST powinna prowadzić w okresie 2014-2020, podobnie jak w okresie 2007-2013, dużą akcję informacyjną i szkoleniową dla potencjalnych wnioskodawców.	- Promocja i informacja, - Wsparcie szkoleniowe - Uproszczenie procedury poprzez eliminację funkcji KOP albo zatwierdzanie listy rankingowej przez WKM - Odpowiednio wczesna rekrutacja ankietowanych	Ograniczenie barier proceduralnych w przygotowaniu projektów	WIZ, WST	Ciągły
Realizacja projektów napotykała na trudności proceduralne, które udawało się pokonać dzięki	Średnia	Zdecydowana większość projektów wybranych do realizacji została pomyślnie zakończona, a projekty w większości osiągnęły zakładane rezultaty. Największe trudności	Należy utrzymać wsparcie oferowane przez WST oraz elastyczne podejście do wprowadzania zmian w Programie i projektach, jak również zasadę prefinansowania. Warto	- Doradztwo/ szkolenia w zakresie bieżącej obsługi projektów. - Zwiększenie kompetencji	Ograniczenie barier proceduralnych we wdrażaniu projektów i zwiększenie płynności w	WIZ, WST	Ciągły.

Problem	Waga problemu	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Oczekiwany efekt	Adresat	Możliwy termin wdrożenia
wsparciu WST oraz elastycznym zasadom zatwierdzanym przez WKM		realizacyjne były związane z procedurami przetargowymi, zarządzaniem ryzykiem kursowym oraz złożonością i długim czasem oczekiwania na weryfikację i akceptację sprawozdań i rozliczeń finansowych. Te trudności zostały w większości pokonane dzięki wsparciu ze strony WST oraz elastycznemu nastawieniu WKM do zatwierdzania zmian w projektach. Jednocześnie akceptacja dużego katalogu zmian przez WKM niepotrzebnie przedłużała cały proces.	jednak umożliwić dostosowanie harmonogramów płatności w zakresie wysokości transz do harmonogramu realizacji projektu. Należy przekazać więcej kompetencji decyzyjnych WST w zakresie zatwierdzania zmian w projektach. Należy również uwzględnić doświadczenia z okresu 2007-2013, które przyczyniły się do niwelowania niekorzystnych skutków ryzyka kursowego ponoszonego przez beneficjentów.	decyzyjnych na rzecz WST, w szczególności w zakresie zatwierdzania zmian • Szkolenia dla beneficjentów nt. procedur przetargowych	bieżącym zarządzaniu.		
Działania informacyjno-promocyjne skutecznie wypromowały Program	Duża	Informowanie o naborach okazało się skuteczne. Beneficjenci podkreślali zgodnie, że Program jest identyfikowany na obszarze wsparcia, nie tylko przez osoby bezpośrednio z nim związane. Zastosowano szeroki katalog działań promocyjnych, zarówno na poziomie Programu jak i poszczególnych projektów. Do najważniejszych źródeł informacji o Programie należy jego strona internetowa.	W kolejnym okresie programowania należy prowadzić podobne działania informacyjno-promocyjne jak w I. 2007-2016, gdyż skutecznie „wypromowały” one Program. Należy jednak prowadzić promocję również w językach narodowych krajów objętych Programem. Z pewnością przyczyni się to do większej znajomości efektów Programu.	Szeroki katalog działań informacyjno-promocyjnych, w szczególności w językach narodowych	Większa znajomość efektów Programu.	WIZ WST	Ciągły.

Źródło: opracowanie własne.

5. SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1. Schemat przyporządkowania priorytetów i działań celom szczegółowym Programu.....	11
Rysunek 2. Zrealizowane projekty według branż i sektorów.....	19
Rysunek 3. Grupy beneficjentów według częstości zaangażowania w projekty w Programie	21
Rysunek 4. Ilość wydatkowanych środków w poszczególnych priorytetach.....	24
Rysunek 5. Liczba zrealizowanych projektów w ramach priorytetów i poszczególnych działań	27
Rysunek 6. Osiągnięte rezultaty wymieniane jako kluczowe w sprawozdaniach beneficjentów Programu	69
Rysunek 7. Ocena korzyści z realizacji projektu z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb poszczególnych grup docelowych	71
Rysunek 8. Zgodność projektów z politykami horyzontalnymi.....	83
Rysunek 9. Liczba projektów według typu sojuszu	89
Rysunek 10. Trudności podczas budowania partnerstwa.....	102
Rysunek 11. Ocena zaangażowania partnerów w proces przygotowania projektu.....	103
Rysunek 12. Doświadczenie we wcześniejszej realizacji projektów partnerskich (dane w %)	105
Rysunek 13. Rozkład odpowiedzi w odniesieniu do stwierdzenia: „Realizacja projektu w partnerstwie przyczyniła się do nawiązania trwałej współpracy z partnerami” (dane w %).....	105
Rysunek 14. Realizacja projektów w partnerstwie po zrealizowaniu projektu w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013 (dane w %).....	106
Rysunek 15. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy w przyszłości zamierzają Państwo realizować jakiegokolwiek projekty w partnerstwie z tymi samymi Partnerami?” (dane w %).....	106
Rysunek 16. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy w przyszłości zamierzają Państwo realizować jakiegokolwiek projekty w partnerstwie z innymi Partnerami?” (dane w %)	107
Rysunek 17. Rozkład odpowiedzi w odniesieniu do stwierdzenia: „Realizowanie projektów w partnerstwie pozwala osiągnąć lepsze efekty w porównaniu do projektów realizowanych oddzielnie” (dane w %).....	107
Rysunek 18. Rozkład odpowiedzi w odniesieniu do stwierdzenia: „Zrealizowanie projektu w partnerstwie okazało się użyteczne tylko dla jednego z partnerów” (dane w %).....	107
Rysunek 19. Rozkład odpowiedzi w odniesieniu do stwierdzenia: „Realizacja projektów transgranicznych w partnerstwie jest możliwa tylko w przypadku pozyskania środków zewnętrznych” (dane w %).....	108
Rysunek 20. Działania realizowane z partnerami po zakończeniu realizacji projektu (dane w %)	109
Rysunek 21. Rozkład odpowiedzi w odniesieniu do stwierdzenia: „Wymóg partnerstwa w projektach transgranicznych jest zbędny” (dane w %).....	109

Rysunek 22. Rozkład odpowiedzi w odniesieniu do stwierdzenia: „Współpraca z partnerem projektu miała charakter bardziej deklaracyjny niż faktyczny” (dane w %) 110

Rysunek 23. Rozkład odpowiedzi w odniesieniu do stwierdzenia: „Dzięki współpracy uczestnicy projektu mogli się dużo nauczyć od siebie” (dane w %) 110

6. SPIS TABEL

Tabela 1. Liczba projektów w podziale na poszczególne priorytety i działania	11
Tabela 2. Liczba branż i sektorów, w których aktywni są partnerzy wiodący i partnerzy w projektach	19
Tabela 3. Formalny status beneficjentów projektów	21
Tabela 4. Osiągnięte rezultaty Programu w podziale na priorytety	29
Tabela 5. Osiągnięte rezultaty Programu – dane na podstawie „Księgi projektów”	30
Tabela 6. Deklarowane przez respondentów rezultaty projektu widoczne w chwili obecnej	30
Tabela 7. Ocena możliwości zrealizowania projektów bez wsparcia w ramach Programu. Respondenci odpowiadali na pytanie: Czy Państwa projekt zostałby zrealizowany gdyby nie otrzymali Państwo wsparcia w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013?	31
Tabela 8. Rodzaje działań, które nie w pełni zostały wykonane	32
Tabela 9. Przyczyny nieosiągnięcia rezultatów projektu	33
Tabela 10. Osiągnięte rezultaty w sferze bezpieczeństwa	37
Tabela 11. Osiągnięte rezultaty w odniesieniu do służby zdrowia	37
Tabela 12. Ocena efektów realizacji projektu.....	42
Tabela 13. Ocena współpracy ze Wspólnym Sekretariatem Technicznym	45
Tabela 14. Liczba szkoleń dla potencjalnych wnioskodawców	48
Tabela 15. Tabela Liczba i wartość złożonych i zaakceptowanych projektów w trybie konkursowym	50
Tabela 16. Ocena procesu ubiegania się o środki stosowanego w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013	54
Tabela 17. Tabela. Liczba aneksów i zmian zatwierdzonych przez WKM.....	56
Tabela 18. Szkolenia związane z realizacją projektów, w tym ich rozliczaniem i zamykaniem	57
Tabela 19. Trudności proceduralne w związku z realizacją projektu w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013	58
Tabela 20. Źródła informacji o możliwości realizacji projektu w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013	60

Tabela 21. Osiągnięte rezultaty wymieniane jako kluczowe w sprawozdaniach beneficjentów Programu	68
Tabela 22. Podstawowe umiejętności pozyskane przez partnera w rezultacie wspólnego zrealizowania projektu	69
Tabela 23. Ocena korzyści z realizacji projektu z perspektywy poszczególnych kategorii odbiorców	70
Tabela 24. Ocena współpracy z partnerem	76
Tabela 25. Planowane działania po zakończeniu projektu	77
Tabela 26. Odpowiedź na pytanie: Czy przed realizacją tego projektu realizowali Państwo jakiegokolwiek projekty w partnerstwie? [pytanie wielokrotnego wyboru]	78
Tabela 27. Odpowiedź na pytanie: Czy Państwa projekt stanowił część większego przedsięwzięcia lub był powiązany zakresowo z innym przedsięwzięciem?	79
Tabela 28. Odpowiedź na pytanie: czy projekt był zgodny z politykami horyzontalnymi.....	82
Tabela 29. Stopień uwzględnienia polityk horyzontalnych w projektach.....	83
Tabela 32. Projekty realizowane w partnerstwie po zakończeniu realizacji projektu w Programie. Odpowiedź na pytanie badawcze: Czy po realizacji projektu realizowali Państwo jakiegokolwiek projekty w partnerstwie [pytanie wielokrotnego wyboru]?	90
Tabela 33. Plany dotyczące realizacji projektów w partnerstwie z tymi samymi partnerami. Odpowiedź na pytanie badawcze: Czy w przyszłości zamierzają Państwo realizować jakiegokolwiek projekty w partnerstwie z tymi samymi Partnerami?	91
Tabela 34. Plany dotyczące realizacji projektów w partnerstwie z innymi partnerami. Odpowiedź na pytanie badawcze: Czy w przyszłości zamierzają Państwo realizować jakiegokolwiek projekty w partnerstwie z innymi Partnerami?.....	91
Tabela 35. Kategorie odpowiedzi respondentów badania kwestionariuszowego CAWI/CATI na pytanie otwarte: „Jakie rezultaty projektu utrzymują się do chwili obecnej?”	118
Tabela 36. Tabela rekomendacji	128

7. SPIS MAP

Mapa 1. Mapa obszaru objętego Programem z podziałem na regiony	15
Mapa 2. Liczba projektów w poszczególnych miastach w regionach wsparcia	16
Mapa 3. Wartość projektów według lokalizacji.....	17
Mapa 4. Liderzy i partnerzy projektów realizowanych w Programie.....	87
Mapa 5. Liczba powiązań lider-partner w realizowanych projektach w Programie	88
Mapa 6. Liczba powiązań między partnerami w realizowanych projektach w Programie	90

8. ANEKSY

8.1. Aneks 1 – Raporty ze studiów przypadku projektów

Na etapie projektu raportu końcowego studia przypadku zostaną dostarczone jako odrębne pliki.

8.2. Aneks 2 – Raporty ze studiów przypadku gmin

Na etapie projektu raportu końcowego studia przypadku zostaną dostarczone jako odrębne pliki.

8.3. Aneks 3 – Narzędzia badawcze

8.3.1. Scenariusz wywiadu z pracownikami merytorycznymi zaangażowanymi we wdrażanie Programu

Badacz przedstawia siebie oraz cel badania oraz prosi o wyrażenie zgody na nagrywanie rozmowy.

1. Jak przebiegała realizacja Programu? Jakie były najważniejsze etapy realizacji Programu? Z jakimi wyzwaniami się Państwo zmierzyliscie? Co było najtrudniejsze? A co jest największym sukcesem Programu?
2. Jak przebiegły nabory projektów? Czy zostały przeprowadzone w terminie? Jeśli nie, to dlaczego? Jakie wystąpiły trudności podczas naborów dla WST oraz dla wnioskodawców? Jak WST oraz wnioskodawcy sobie z nimi poradzili? Jakie działania podjęło WST w celu uczynienia procedur i zasad „przyjaznymi” dla wnioskodawców? Co się sprawdziło i należałoby stosować w przyszłości? Co należy zmienić w procedurach naboru wniosków?
3. Czy zdarzyły się przypadki rozwiązania umowy grantowej lub niepełnego zrealizowania projektu? Jak często, w jakich działaniach, jakiego typu beneficjentów to dotyczyło? Jakie były przyczyny zaistnienia takiej sytuacji? Czy Pana/i zdaniem można było temu zapobiec? Jeśli tak, w jaki sposób?
4. Czy w trakcie wdrażania Programu stwierdzili Państwo, że jakiegoś typu projektu zabrakło? Jeśli tak, jakiego zakresu interwencji zabrakło? Dlaczego? Czy jakiś typ projektu nie został zrealizowany ze względu na brak wniosków? Jeśli tak, o jaki typ projektu chodzi? Dlaczego nie spotkał się z zainteresowaniem wnioskodawców? Jak te luki wpłynęły na osiągnięcie celów Programu?
5. Jakie działania informacyjno-promocyjne były podejmowane przez WST? Czy Pana/i zdaniem były one wystarczające do przekazania informacji o Programie i do promocji jego efektów? Jakich działań zabrakło i dlaczego? Jakie są efekty tych działań? Jak transgraniczność wpływa na realizację tego typu działań?
6. Jakie rezultaty w zakresie wspólnego rozwiązywania problemów wskazują beneficjenci w sprawozdaniach z realizacji projektów?

Badacz omawia z respondentem każde działanie Programu (albo działanie za które odpowiada respondent) i charakterystyczne dla tego działania problemy i rezultaty wykazywane przez beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie oraz w sprawozdaniach. Badacz dopytuje w odniesieniu do każdego omawianego działania jaki projekt lub działanie w projekcie respondent uznaje za dobrą praktykę.

7. Jak przebiegała współpraca między partnerami? Czy zdarzały się przypadki rozwiązania współpracy? Co/ jakie czynniki pozytywnie wpływały na współpracę? Jakie bariery/problemy napotykali beneficjenci podczas wspólnego aplikowania i realizacji projektów? Na ile czynniki te są związane z transgranicznością?
8. Czy sytuacja społeczno-gospodarcza miała wpływ na kształt projektu i osiągnięte rezultaty? Jeśli tak, jak się to przejawiało? Czy to był wpływ negatywny czy pozytywny?
9. Czy system administracyjny miał wpływ na kształt projektu i osiągnięte rezultaty? Jeśli tak, jak się to przejawiało? Czy to był wpływ negatywny czy pozytywny?

10. W jaki sposób beneficjenci realizowali polityki horyzontalne? Która z polityk znalazł w projektach PWT PBU największe zastosowanie? Która najmniejsze? Dlaczego?
11. Co Pana/i zdaniem jest największym sukcesem Programu – proszę uzasadnić swoją opinię? Czy ma on związek z celami Programu? Jaki?
12. Jaka jest Pana/i zdaniem największa porażka Programu? Dlaczego? Czy miała ona wpływ na osiągnięcie celów Programu? Jaki?
13. Jakie projekty lub elementy projektów uznaje Pan/i za dobre praktyki? Dlaczego?
14. Jakie elementy systemu wdrażania Programu uznaje Pan/i za dobrą praktykę? Co warto dalej stosować? Co należało zmienić/poprawić?

8.3.2. Scenariusz wywiadu z przedstawicielami Polski, Białorusi i Ukrainy zasiadającymi we Wspólnym Komitecie Monitorującym (WKM)

Badacz przedstawia siebie oraz cel badania oraz prosi o wyrażenie zgody na nagrywanie rozmowy.

1. Jakie rezultaty przyniosły projekty zrealizowane w ramach PWT PBU 2007-2013? W jakich aspektach? Które z tych rezultatów są najistotniejsze? Dlaczego?
2. Jakie czynniki wpływały na kształt, realizację i efekty tych projektów – czynniki natury społecznej, gospodarczej, instytucjonalnej, inne? Czy wpływ tych czynników był pozytywny czy negatywny na Program i projekty?
3. Z jakimi problemami/ specyficznymi trudnościami borykali się beneficjenci? Jakie były największe trudności i wyzwania? Jak sobie z nimi radzili? (specyfika projektów sektora rządowego, samorządowego i pozarządowego w zależności od respondenta) Czy problemy te powodowały niezrealizowanie projektów lub nieosiągnięcie wszystkich rezultatów? Jak ograniczać te problemy w przyszłych programach?
4. Jakie zmiany nastąpiły na obszarze wsparcia PWT PBU w ciągu ostatnich lat? Które ze zmian można łączyć z wpływem PWT PBU? Dlaczego Pan/i tak sądzi?
5. Czy osiągnięte efekty i zmiany wywołane interwencją PWT PBU będą trwałe? Dlaczego? Czy konieczne są dalsze działania ze środków zewnętrznych?
6. Jakie rezultaty projektów i zmiany są zauważalne w zakresie współpracy instytucji i organizacji z obu stron granicy? Jak ta współpraca ewoluje? Czy projekty przyczyniły się do jej wzmocnienia i utrwalenia? Czy widoczna jest współpraca, która nie jest stymulowana środkami zewnętrznymi? W jakim zakresie, w jakich dziedzinach? Kto najczęściej współpracuje z własnej inicjatywy?
7. Co Pana/i zdaniem jest największą wartością dodaną Programu? Co jest jego słabą stroną?
8. Jakie dobre praktyki można wskazać w Programie?
9. Czy zakres interwencji był trafny? Czy jakiegoś typu projektów zabrakło? Jakiego?
10. Jak Pan/i ocenia wdrażanie Programu, w tym procedury ubiegania się o środki i realizacji projektów? Czy były one „przyjazne” dla wnioskodawców i beneficjentów? Dlaczego?
11. Czy informacja o projekcie była wystarczająca? Czy Program był promowany w wystarczającym stopniu?

8.3.3. Scenariusz wywiadu z partnerem wiodącym (w ramach studium przypadku)

Badacz przedstawia siebie oraz cel badania oraz prosi o wyrażenie zgody na nagrywanie rozmowy.

Rezultaty projektu

1. Czy zrealizowaliście Państwo w projekcie wszystkie działania w planowanym zakresie? Czy zostały osiągnięte wszystkie planowane rezultaty? Jeśli nie to dlaczego? Jakie z tego płyną wnioski na przyszłość? Jakich błędów unikać w przyszłości?
2. Proszę wskazać rezultaty projektu i wyjaśnić jakie problemy w zakresie współpracy polsko-białoruskiej/polsko-ukraińskiej dzięki nim zostały rozwiązane i w jaki sposób? Czy te rezultaty są trwałe? Od czego ich trwałość zależy? Czy bez interwencji ze strony PWT PBU udałooby się te problemy rozwiązać lub ograniczyć? Jeśli tak, w jaki inny sposób można było to osiągnąć?
3. Czy wszystkie działania przewidziane w projekcie odpowiadały na zapotrzebowanie na poziomie lokalnym? W jakim stopniu? Względem jakich grup społecznych? *Badacz omawia każde działanie w projekcie i jego adekwatność względem potrzeb lokalnych.*
4. Jakie grupy docelowe skorzystały z rezultatów Państwa projektu? W jaki sposób rezultaty projektu miały wpływ na te grupy docelowe? Co te grupy docelowe zyskały dzięki realizacji projektu i jego rezultatów?
5. Czy zabrakło jakichś potrzebnych działań? Czy jakieś zrealizowane w projekcie działania okazały się nieużyteczne w odniesieniu do potrzeb na poziomie lokalnym? Jak te działania?
6. Czy sytuacja społeczno-gospodarcza w momencie realizacji projektu miała wpływ na jego kształt (zakres działań) oraz osiągnięte rezultaty? W jaki sposób? Jakie czynniki miały wpływ?
7. Czy system administracyjny po obu stronach granicy miał wpływ na zakres projektu i osiągnięte rezultaty? Jakie elementy tego systemu miały wpływ? Czy można było zaplanować i osiągnąć lepsze rezultaty? Jeśli tak, co stało temu na przeszkodzie?
8. Co Państwo uważacie za dobrą praktykę w Państwa projekcie? Dlaczego?
9. W Państwa projekt był częścią, kontynuacją jakiegoś innego projektu? Jakiego? Z jakich źródeł finansowanego? Jak te różne projekty na siebie wpływają lub wpłynęły?

Wpływ projektu na obszar

10. Co się zmieniło dzięki realizacji Państwa projektu? Czy to są zmiany na lepsze czy gorsze? Dla jakich grup docelowych są to istotne zmiany? Dlaczego? Czy zmiany te są trwałe? Jeśli nie, dlaczego? Czy zmiany te pociągają za sobą kolejne zmiany? Jakie?
11. Czy w efekcie realizacji projektu nastąpiła intensyfikacja współpracy lokalnych społeczności po obydwu stronach granicy? Jeśli tak, jakie przykłady na to może Pan/i podać? Czy ta współpraca wpływa na relacje polsko-białoruskie i polsko-ukraińskie? W jaki sposób?
12. Jakie niezaplanowane efekty pojawiły się w wyniku realizacji projektu? Jak Pani/i ocenia te efekty – jako pozytywne, negatywne, neutralne?
13. Czy Państwa projekt przyczynił się do rozpowszechniania wśród mieszkańców wiedzy o sytuacji historycznej, społecznej, gospodarczej obszaru, na którym projekt był realizowany? W jaki sposób?
14. Czy Państwa projekt przyczynił się do lepszej znajomości języka polskiego, białoruskiego, ukraińskiego po drugiej stronie granicy? W jaki sposób?

15. Czy w związku z realizacją projektów i PWT PBU zauważyli Państwo większe zainteresowanie lokalnych mediów sytuacją po drugiej stronie granicy, współpracą transgraniczną, itp.? W jakich mediach to większe zainteresowanie było zauważalne?

Współpraca partnerska

16. Jak przebiegała współpraca z partnerem/partnerami z drugiej strony granicy? Co wpływało na tę współpracę pozytywnie? Jakie były trudności we współpracy? Z czego wynikały? Czy udało się je pokonać i w jaki sposób?
17. Czy współpraca jest kontynuowana? W jaki sposób? Czy będzie kontynuowana w przyszłości? W jakim zakresie?
18. W jaki sposób współpracowaliście z partnerem w przeszłości? W ramach jakich programów? Co razem zrealizowaliście? Czy wcześniejsze doświadczenia skłoniły Was do dalszej współpracy? Czy współpracujecie także bez dofinansowania z zewnątrz? W jakim zakresie?
19. Jakie wspólne rezultaty osiągnęliście? Jaka jest wartość dodana współpracy instytucji/organizacji z dwóch stron granicy?

Polityki horyzontalne

20. Czy w Państwa projekcie uwzględniliście w praktyce zasadę zrównoważonego rozwoju? Czy w którymś z działań projektu wprowadziliście rozwiązania ekologiczne? Czy jakieś działania projektu miały związek z ochroną środowiska? Jeśli tak, to jakie?
21. W jaki sposób uwzględniliście Państwo zasadę równości szans? Czy jakieś działania projektu objęły osoby niepełnosprawne albo/i grupy wykluczone społecznie? Jakie to były działania? Czy były działania skierowane jedynie albo głównie do kobiet lub mężczyzn, osób starszych lub osób młodych? Jakie to działania?
22. Czy Państwa projekt miał elementy innowacyjne? Jakież? Jaka była skuteczność tego podejścia? Czy faktycznie uzyskano innowacyjne efekty projektu?
23. Czy w Państwa projekcie uwzględniliście zasadę społeczeństwa informacyjnego (wykorzystanie nowoczesnych technologii, przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu społeczeństwa)? Jeśli tak, w jaki sposób? Czy to podejście było skuteczne?

Opinie beneficjentów o PWT PBU 2007-2013 (proces ubiegania się o środki, realizacja projektów, zakres Programu)

24. Jak przebiegło przygotowanie projektu? Czy mieliście Państwo jakieś trudności z przygotowaniem projektu? Czy kwestia różnych języków była problematyczna? Czy uzyskaliście Państwo niezbędną pomoc w przygotowaniu projektu – odpowiedź na pytania, szkolenie, inne wsparcie?
25. Jak przebiegała ocena Państwa projektu? Czy był to proces długotrwały? Czy ocena i wybór projektu nastąpił szybko?
26. Jak przebiegała realizacja projektu? Jak przebiegło rozliczenie finansowe projektu oraz przygotowanie sprawozdania rzeczowego? Czy napotkali Państwo jakieś trudności? Jakież? Jak udało się je pokonać? Czy uzyskaliście Państwo potrzebną pomoc ze strony Wspólnego Sekretariatu Technicznego?
27. Jaka jest Państwa opinia odnośnie informacji prowadzonej w ramach PWT PBU? Czy jako beneficjenci w łatwy i skuteczny sposób uzyskiwaliście niezbędne informacje? W jaki sposób się to odbywało?

28. Czy Program Państwa zdaniem był odpowiednio promowany? Czy lokalna społeczność była o nim informowana w wystarczający sposób? Jakie media były najczęściej wykorzystywane do promocji i czy było to skuteczne? W jaki sposób Państwo promowaliście projekt i jego efekty? Czy to było skuteczne?
29. Czy w Programie WT PBU zabrakło jakiegoś typu projektów/ zakresu lub i obszaru wsparcia, który Państwo chcielibyście realizować? Jeśli tak, to jakiego?
30. Co Pan/i uznaje za mocną a co za słabą stronę Programu Współpracy Terytorialnej PBU 2007-2013? Dlaczego? Czym dla Państwa PWT PBU odróżnia się od innych programów pomocowych? Czy widzą Państwo wartość dodaną tego Programu?

8.3.4. Scenariusz wywiadu telefonicznego z partnerem projektu (w ramach studium przypadku)

Badacz przedstawia siebie oraz cel badania oraz prosi o wyrażenie zgody na nagrywanie rozmowy.

Rezultaty projektu i wpływ projektu na obszar

1. Czy zrealizowaliście Państwo w projekcie wszystkie działania w planowanym zakresie? Czy zostały osiągnięte wszystkie planowane rezultaty? Jeśli nie to dlaczego? Jakie z tego płyną wnioski na przyszłość? Jakich błędów unikać w przyszłości?
2. Proszę wskazać rezultaty projektu i wyjaśnić jakie problemy w zakresie współpracy polsko-białoruskiej/polsko-ukraińskiej dzięki nim zostały rozwiązane i w jaki sposób? Czy te rezultaty są trwałe? Od czego ich trwałość zależy? Czy bez interwencji ze strony PWT PBU udałoby się te problemy rozwiązać lub ograniczyć? Jeśli tak, w jaki inny sposób można było to osiągnąć?
3. Co się zmieniło dzięki realizacji Państwa projektu? Czy to są zmiany na lepsze czy gorsze? Dla jakich grup docelowych są to istotne zmiany? Dlaczego? Czy zmiany te są trwałe? Jeśli nie, dlaczego? Czy zmiany te pociągają za sobą kolejne zmiany? Jakie?
4. Czy w efekcie realizacji projektu nastąpiła intensyfikacja współpracy lokalnych społeczności po obydwu stronach granicy? Jeśli tak, jakie przykłady na to może Pan/i podać? Czy ta współpraca wpływa na relacje polsko-białoruskie i polsko-ukraińskie? W jaki sposób?
5. Co Państwo uważacie za dobrą praktykę w Państwa projekcie? Dlaczego?
6. W Państwa projekt był częścią, kontynuacją jakiegoś innego projektu? Jakiego? Z jakich źródeł finansowanego? Jak te różne projekty na siebie wpływają lub wpłynęły?

Współpraca partnerska

7. Jak przebiegała współpraca z partnerem/partnerami z drugiej strony granicy? Co wpływało na tę współpracę pozytywnie? Jakie były trudności we współpracy? Z czego wynikały? Czy udało się je pokonać i w jaki sposób?
8. Czy współpraca jest kontynuowana? W jaki sposób? Czy będzie kontynuowana w przyszłości? W jakim zakresie?
9. W jaki sposób współpracowaliście z partnerem w przeszłości? W ramach jakich programów? Co razem zrealizowaliście? Czy wcześniejsze doświadczenia skłoniły Was do dalszej współpracy? Czy współpracujecie także bez dofinansowania z zewnątrz? W jakim zakresie?
10. Jakie wspólne rezultaty osiągnęliście? Jaka jest wartość dodana współpracy instytucji/organizacji z dwóch stron granicy?

Opinie beneficjentów o PWT PBU 2007-2013 (proces ubiegania się o środki, realizacja projektów, zakres Programu)

11. Jak przebiegło przygotowanie projektu? Czy mieliście Państwo jakieś trudności z przygotowaniem projektu? Czy kwestia różnych języków była problematyczna? Czy uzyskaliście Państwo niezbędną pomoc w przygotowaniu projektu – odpowiedź na pytania, szkolenie, inne wsparcie?
12. Jak przebiegła ocena Państwa projektu? Czy był to proces długotrwały? Czy ocena i wybór projektu nastąpił szybko?
13. Jak przebiegła realizacja projektu? Jak przebiegło rozliczenie finansowe projektu oraz przygotowanie sprawozdania rzeczowego? Czy napotkali Państwo jakieś trudności? Jakież? Jak udało się je pokonać? Czy uzyskaliście Państwo potrzebną pomoc ze strony Wspólnego Sekretariatu Technicznego?
14. Jaka jest Państwa opinia odnośnie informacji prowadzonej w ramach PWT PBU? Czy jako beneficjenci w łatwy i skuteczny sposób uzyskiwaliście niezbędne informacje? W jaki sposób się to odbywało?
15. Czy Program Państwa zdaniem był odpowiednio promowany? Czy lokalna społeczność była o nim informowana w wystarczający sposób? Jakie media były najczęściej wykorzystywane do promocji i czy było to skuteczne? W jaki sposób Państwo promowaliście projekt i jego efekty? Czy to było skuteczne?
16. Co Pan/i uznaje za mocną a co za słabą stronę Programu Współpracy Terytorialnej PBU 2007-2013? Dlaczego? Czym dla Państwa PWT PBU odróżnia się od innych programów pomocowych? Czy widzą Państwo wartość dodaną tego Programu?

8.3.5. Scenariusz wywiadu z przedstawicielem urzędu miasta/gminy w ramach studium przypadku gminy

Scenariusz wywiadu z przedstawicielem urzędu miasta/gminy zajmującym się rozwojem miasta/gminy – wójt, burmistrz, wyznaczony przez niego pracownik

Badacz przedstawia siebie oraz cel badania oraz prosi o wyrażenie zgody na nagrywanie rozmowy.

Wpływ projektów na obszar wsparcia

1. Na terenie (nazwa miasta/ gminy) były realizowane projekty (nazwa projektów). Czy projekty te są Panu/i znane? Z jakimi efektami/rezultatami kojarzy Pan te projekty?
2. Jakie grupy docelowe (wszyscy mieszkańcy, dorośli, młodzież, turyści, przedsiębiorcy, itp.) w największym stopniu skorzystały na realizacji projektów?
3. Na jakie problemy lokalnej społeczności odpowiadały te projekty? W jakim zakresie projekty przyczyniły się do rozwiązania tych problemów?
4. Jakie zmiany w życiu społeczności lokalnych przyniosły te projekty? Czy to zmiany pozytywne czy negatywne czy neutralne? Czy te zmiany są trwałe? Czy pociągają kolejne zmiany? Jakież?
5. Czy te projekty miały wpływ na wzajemne relacje polsko-białorusko-ukraińskie? Jaki to wpływ? W jakim aspekcie?
6. Czy te projekty przyczyniły się do współpracy i bliższych relacji po obydwu stronach granicy w obszarze społecznym i kulturalnym? W jaki sposób?
7. Jaka jest wartość dodana projektów w ramach PWT PBU, w szczególności w kontekście innych projektów, finansowanych z innych źródeł? Jak jest miejsce tych projektów w kontekście innych projektów finansowanych z innych źródeł?

8. Czy w ramach PWT PBU brakowało jakiegoś zakresu działań, typu projektów, który powinien być się znaleźć w Programie współpracy terytorialnej? Jeśli tak, jakiego zakresu działań zabrakło?
9. Czy projekty w ramach PWT PBU uzupełniają inne projekty zrealizowane na terenie gminy? Jakież?
10. Jakie dobre praktyki wynikają z projektów PWT PBU? Dlaczego Pan/i uważa, że to dobra praktyka?

Współpraca terytorialna/transgraniczna

11. Co sprzyja współpracy po obydwu stronach granicy? Co utrudnia tę współpracę? Jak ograniczać bariery we współpracy?
12. Czy zwiększa się współpraca lokalnych społeczności? W jaki sposób? Kto współpracuje najczęściej? W jakim zakresie? Czy podejmowana jest współpraca z własnych środków, bez udziału środków UE?
13. Czy dalsza współpraca nadal wymaga stymulacji ze strony środków UE? W jakim zakresie?

8.3.6. Scenariusz wywiadu z radnym w radzie miasta/gminy

Badacz przedstawia siebie oraz cel badania oraz prosi o wyrażenie zgody na nagrywanie rozmowy.

Wpływ projektów na obszar wsparcia

1. Na terenie (nazwa miasta/ gminy) były realizowane projekty (nazwa projektów). Czy projekty te są Panu/i znane? Z jakimi efektami/rezultatami kojarzy Pan te projekty?
2. Jakie grupy docelowe (wszyscy mieszkańcy, dorośli, młodzież, turyści, przedsiębiorcy, itp.) w największym stopniu skorzystały na realizacji projektów?
3. Na jakie problemy lokalnej społeczności odpowiadały te projekty? W jakim zakresie projekty przyczyniły się do rozwiązania tych problemów?
4. Jakie zmiany w życiu społeczności lokalnych przyniosły te projekty? Czy to zmiany pozytywne czy negatywne czy neutralne? Czy te zmiany są trwałe? Czy pociągają kolejne zmiany? Jakież?
5. Czy te projekty miały wpływ na wzajemne relacje polsko-białorusko-ukraińskie? Jaki to wpływ? W jakim aspekcie?
6. Czy te projekty przyczyniły się do współpracy i bliższych relacji po obydwu stronach granicy w obszarze społecznym i kulturalnym? W jaki sposób?
7. Jaka jest wartość dodana projektów w ramach PWT PBU, w szczególności w kontekście innych projektów, finansowanych z innych źródeł? Jak jest miejsce tych projektów w kontekście innych projektów finansowanych z innych źródeł?
8. Czy projekty w ramach PWT PBU uzupełniają inne projekty zrealizowane na terenie gminy? Jakież?
9. Jakie dobre praktyki wynikają z projektów PWT PBU? Dlaczego Pan/i uważa, że to dobra praktyka?

Współpraca terytorialna/transgraniczna

10. Co sprzyja współpracy po obydwu stronach granicy? Co utrudnia tę współpracę? Jak ograniczać bariery we współpracy?
11. Czy zwiększa się współpraca lokalnych społeczności? W jaki sposób? Kto współpracuje najczęściej? W jakim zakresie? Czy podejmowana jest współpraca z własnych środków, bez udziału środków UE?
12. Czy dalsza współpraca nadal wymaga stymulacji ze strony środków UE? W jakim zakresie?

8.3.7. Scenariusz wywiadu z przedstawicielem organizacji społeczeństwa obywatelskiego

Badacz przedstawia siebie oraz cel badania oraz prosi o wyrażenie zgody na nagrywanie rozmowy.

1. Na terenie (nazwa miasta/ gminy) były realizowane projekty (nazwa projektów). Czy projekty te są Panu/i znane? Z jakimi efektami/rezultatami kojarzy Pan te projekty? Jakie grupy docelowe (wszyscy mieszkańcy, dorośli, młodzież, turyści, przedsiębiorcy, itp.) w największym stopniu skorzystały na realizacji projektów? Na jakie problemy lokalnej społeczności odpowiadały te projekty? W jakim zakresie projekty przyczyniły się do rozwiązania tych problemów?
2. Jakie zmiany Pan/i obserwuje w ciągu ostatnich kilku lat w życiu społeczności lokalnej? Które zmiany są najistotniejsze? Dlaczego? Czy są to zmiany na lepsze czy na gorsze?
3. Jakie zmiany Pan/i obserwuje w odniesieniu do organizacji pozarządowych? Czy są to zmiany na lepsze czy na gorsze?
4. Jak Pan/i postrzega współpracę z organizacjami lub instytucjami z drugiej strony granicy? Jakich dziedzin dotyczy ta współpraca? Czy jest ona obecnie łatwiejsza, intensywniejsza? Co się w tym zakresie zmieniło? Czy są to zmiany pozytywne czy negatywne? Dlaczego?
5. Co sprzyja współpracy po obydwu stronach granicy? Co utrudnia tę współpracę? Jak ograniczać bariery we współpracy?
6. Czy sądzi Pan/i, że projekty sfinansowane w ramach PWT PBU, o których wspomnieliśmy wcześniej, przyczyniły się do tych zmian? Dlaczego Pan/i tak sądzi?

8.3.8. Scenariusz wywiadu z przedstawicielem projektu zrealizowanego w ramach PWT PBU 2007-2013 w gminie objętej studium przypadku

Badacz przedstawia siebie oraz cel badania oraz prosi o wyrażenie zgody na nagrywanie rozmowy.

Rezultaty projektu

1. Czy zrealizowaliście Państwo w projekcie wszystkie działania w planowanym zakresie? Czy zostały osiągnięte wszystkie planowane rezultaty? Jeśli nie to dlaczego? Jakie z tego płyną wnioski na przyszłość? Jakich błędów unikać w przyszłości?
2. Proszę wskazać rezultaty projektu i wyjaśnić jakie problemy w zakresie współpracy polsko-białoruskiej/polsko-ukraińskiej dzięki nim zostały rozwiązane i w jaki sposób? Czy te rezultaty są trwałe? Od czego ich trwałość zależy? Czy bez interwencji ze strony PWT PBU udałoby się te problemy rozwiązać lub ograniczyć? Jeśli tak, w jaki inny sposób można było to osiągnąć?
3. Jakie grupy docelowe skorzystały z rezultatów Państwa projektu? W jaki sposób rezultaty projektu miały wpływ na te grupy docelowe? Co te grupy docelowe zyskały dzięki realizacji projektu i jego rezultatów?
4. Czy sytuacja społeczno-gospodarcza w momencie realizacji projektu miała wpływ na jego kształt (zakres działań) oraz osiągnięte rezultaty? W jaki sposób? Jakie czynniki miały wpływ?

5. Czy system administracyjny po obu stronach granicy miał wpływ na zakres projektu i osiągnięte rezultaty? Jakie elementy tego systemu miały wpływ? Czy można było zaplanować i osiągnąć lepsze rezultaty? Jeśli tak, co stało temu na przeszkodzie?
6. W Państwa projekt był częścią, kontynuacją jakiegoś innego projektu? Jakiego? Z jakich źródeł finansowanego? Jak te różne projekty na siebie wpływają lub wpłynęły?

Wpływ projektu na obszar

7. Co się zmieniło dzięki realizacji Państwa projektu? Czy to są zmiany na lepsze czy gorsze? Dla jakich grup docelowych są to istotne zmiany? Dlaczego? Czy zmiany te są trwałe? Jeśli nie, dlaczego? Czy zmiany te pociągają za sobą kolejne zmiany? Jakie?
8. Czy w efekcie realizacji projektu nastąpiła intensyfikacja współpracy lokalnych społeczności po obydwu stronach granicy? Jeśli tak, jakie przykłady na to może Pan/i podać? Czy ta współpraca wpływa na relacje polsko-białoruskie i polsko-ukraińskie? W jaki sposób?
9. Jakie niezaplanowane efekty pojawiły się w wyniku realizacji projektu? Jak Pani/i ocenia te efekty – jako pozytywne, negatywne, neutralne?
10. Czy Państwa projekt przyczynił się do rozpowszechniania wśród mieszkańców wiedzy o sytuacji historycznej, społecznej, gospodarczej obszaru, na którym projekt był realizowany? W jaki sposób?
11. Czy Państwa projekt przyczynił się do lepszej znajomości języka polskiego, białoruskiego, ukraińskiego po drugiej stronie granicy? W jaki sposób?
12. Czy w związku z realizacją projektów i PWT PBU zauważyli Państwo większe zainteresowanie lokalnych mediów sytuacją po drugiej stronie granicy, współpracą transgraniczną, itp.? W jakich mediach to większe zainteresowanie było zauważalne?

Współpraca partnerska

13. Jak przebiegała współpraca z partnerem/partnerami z drugiej strony granicy? Co wpływało na tę współpracę pozytywnie? Jakie były trudności we współpracy? Z czego wynikały? Czy udało się je pokonać i w jaki sposób?
14. Czy współpraca jest kontynuowana? W jaki sposób? Czy będzie kontynuowana w przyszłości? W jakim zakresie?
15. W jaki sposób współpracowaliście z partnerem w przeszłości? W ramach jakich programów? Co razem zrealizowaliście? Czy wcześniejsze doświadczenia skłoniły Was do dalszej współpracy? Czy współpracujecie także bez dofinansowania z zewnątrz? W jakim zakresie?
16. Jakie wspólne rezultaty osiągnęliście? Jaka jest wartość dodana współpracy instytucji/organizacji z dwóch stron granicy?

Opinie beneficjentów o PWT PBU 2007-2013

17. Co Pan/i uznaje za mocną a co za słabą stronę Programu Współpracy Terytorialnej PBU 2007-2013? Dlaczego? Czym dla Państwa PWT PBU odróżnia się od innych programów pomocowych? Czy widzą Państwo wartość dodaną tego Programu? Jaką? Dlaczego?

8.3.9. Scenariusz wywiadu z przedstawicielem projektu realizowanego na terenie gminy objętej studium przypadku finansowanym z innych środków niż PWT PBU 2007-2013

Badacz przedstawia siebie oraz cel badania oraz prosi o wyrażenie zgody na nagrywanie rozmowy.

1. Z jakich środków jest realizowany/ został zrealizowany Państwa projekt?
2. Na jakie potrzeby projekt odpowiadał? W jakim stopniu te potrzeby zaspokoił? Jakie rezultaty osiągnął? Kto skorzystał z rezultatów projektu?
3. Czy słyszał Pan o projektach zrealizowanych w [nazwa gminy/miasta] o nazwie [nazwa projektów] ze środków PWT PBU 2007-2013?
4. Czy potrafi Pan/i wskazać zmiany na terenie gminy [nazwa gminy/ miasta], które nastąpiły dzięki tym projektom/ w związku z realizacją tych projektów? Jak Pan/i ocenia te zmiany? Czy są one trwałe? Czy te zmiany są użyteczne dla lokalnej społeczności? Dla kogo? Dlaczego?
5. Czy projekty zrealizowane w ramach PWT PBU 2007-2013 oraz Państwa projekt są komplementarne? W jakim zakresie? Czy efekty tych projektów wzajemnie się wzmacniają? W jaki sposób?
6. Jak Pan/i ocenia wartość dodaną PWT PBU 2007-2013? Na czym ona polega?
7. Czy współpracę terytorialną i transgraniczną należy wspierać? Dlaczego?

8.3.10. Scenariusz wywiadu z osobami ze środowiska kultury lub edukacji na poziomie lokalnym

Badacz przedstawia siebie oraz cel badania oraz prosi o wyrażenie zgody na nagrywanie rozmowy.

1. Na terenie [nazwa miasta/ gminy] były realizowane projekty (nazwa projektów). Czy projekty te są Panu/i znane? Z jakimi efektami/rezultatami kojarzy Pan te projekty? Jakie grupy docelowe (wszyscy mieszkańcy, dorośli, młodzież, turyści, przedsiębiorcy, itp.) w największym stopniu skorzystały na realizacji projektów? Na jakie problemy lokalnej społeczności odpowiadały te projekty? W jakim zakresie projekty przyczyniły się do rozwiązania tych problemów?
2. Jakie zmiany Pan/i obserwuje w ciągu ostatnich kilku lat w życiu społeczności lokalnej? Które zmiany są najistotniejsze? Dlaczego? Czy są to zmiany na lepsze czy na gorsze?
3. Jak Pan/i postrzega współpracę z organizacjami lub instytucjami z drugiej strony granicy? Jakich dziedzin dotyczy ta współpraca? Czy jest ona obecnie łatwiejsza, intensywniejsza? Co się w tym zakresie zmieniło? Czy są to zmiany pozytywne czy negatywne? Dlaczego?
4. Co sprzyja współpracy po obydwu stronach granicy? Co utrudnia tę współpracę? Jak ograniczać bariery we współpracy?
5. Czy sądzi Pan/i, że projekty sfinansowane w ramach PWT PBU, o których wspomnieliśmy wcześniej, przyczyniły się do tych zmian? Dlaczego Pan/i tak sądzi?

8.3.11. Ankieta CAWI/CATI z partnerami

[Ekran powitalny]

Serdecznie dziękujemy za udział w badaniu ewaluacyjnym pt. *Ewaluacja ex-post działań współfinansowanych z Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013.*

Ankieta dotyczy projektu, pt.: [tutaj pobierany automatycznie z bazy projektów tytuł projektu] realizowanego w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013.

Prosimy, jeśli to możliwe, żeby odpowiedzi udzielały osoby, które były wyznaczone do kontaktu ze Wspólnym Sekretariatem Technicznym (w przypadku partnera wiodącego) lub partnerem wiodącym (w przypadku pozostałych partnerów) w ramach realizacji projektu.

Pyt. A1. Skąd dowiedzieli się Państwo o możliwości realizacji projektu w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013? Proszę o wskazanie najważniejszego źródła.

1. Z Internetu
2. Od współpracowników/przełożonych
3. Z punktu informacyjnego udzielającego informacji o funduszach unijnych
4. Podczas spotkania, konferencji, szkolenia organizowanego przez Program PBU
5. Od samorządu
6. Od partnerów
7. Od innych projektodawców
8. Z lokalnych mediów (prasa, radio, telewizja)
9. Z ulotek, broszur
10. Z innego źródła. Jakiego?
11. Nie wiem/trudno powiedzieć/nie pamiętam

Pyt. A2. Dlaczego zdecydowali się Państwo na realizację projektu w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013?

1. Ponieważ tylko ten Program dawał nam szansę na realizację projektu
2. Ponieważ był to jeden z programów, który pozwolił nam na realizację naszego projektu
3. Ponieważ Program pozwolił nam na realizację projektu z wybranym/i białoruskim/i lub/-i ukraińskim/-i partnerem/-ami
4. Ponieważ składaliśmy wniosek do innego Programu, ale nie uzyskaliśmy dofinansowania [przejdź do pyt. A2a]
5. Ponieważ w ramach tego Programu było najłatwiej o uzyskanie dofinansowania
6. Z innego powodu. Jakiego?

Pyt. A2a. W ramach jakiego programu składali Państwo swój wniosek? [pytanie otwarte]

Pyt. A3. Kto był inicjatorem tego projektu?

1. Partner wiodący
2. Partner(zy)
3. Inny podmiot(y)
4. Trudno powiedzieć, nie pamiętam

Pyt. A4. Jakie trudności wystąpiły podczas budowania partnerstwa w ramach tego projektu? [pytanie wielokrotnego wyboru]

1. Bariera językowa
2. Utrudnienia wynikające z różnic administracyjnych, prawnych
3. Trudności z ustaleniem wspólnych celów
4. Trudności z ustaleniem zasad współpracy
5. Niechęć do współpracy po stronie partnera
6. Nastawienie na realizację własnych celów po stronie partnera
7. Różnice w potencjale instytucjonalnym

8. Niewystarczające doświadczenie pracowników w realizacji projektów w partnerstwie
9. Trudności w koordynacji działań po obu stronach granicy
10. Trudności w organizacji wspólnych spotkań (np. z powodu procedur ruchu granicznego)
11. Niezrozumienie wzajemnych punktów widzenia
12. Inne. Jakież?
13. Nie wystąpiły żadne trudności w tym zakresie

Pyt. A5. Jak Pan(i) ocenia zaangażowanie partnera(ów) w proces przygotowania projektu?

1. Bardzo duże
2. Raczej duże
3. Umiarkowane (ani duże ani małe)
4. Raczej małe
5. Bardzo małe lub wcale

Pyt. A6. Jak często kontaktowali się Państwo z Partnerem(ami) w ramach realizacji projektu osobiście, telefonicznie oraz mailowo?

	Codziennie	Raz lub kilka razy w tygodniu	Raz lub kilka razy w miesiącu	Raz lub kilka razy w roku	Rzadziej niż raz w roku
Osobiście					
Telefonicznie					
Mailowo					

Pyt. A7. Czy przed realizacją tego projektu realizowali Państwo jakiegokolwiek projekty w partnerstwie?

[pytanie wielokrotnego wyboru]

1. Tak, ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 z tymi samymi Partnerami
2. Tak, w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013, ale z innymi Partnerami
3. Tak, w ramach INTERREG IIIA - Tacis CBC Polska – Białoruś – Ukraina 2004-2006 z tymi samymi Partnerami
4. Tak, w ramach INTERREG IIIA - Tacis CBC Polska – Białoruś – Ukraina 2004-2006, ale z innymi Partnerami
5. Tak, w ramach Phare CBC z tymi samymi Partnerami
6. Tak, w ramach Phare CBC, ale z innymi Partnerami
7. Tak, w ramach innego programu z tymi samymi Partnerami
8. Tak, w ramach innego programu, ale z innymi Partnerami
9. Nie

Pyt. A8. Czy po zakończeniu realizacji tego projektu, pt.: [automatycznie generowany tytuł projektu] realizowali Państwo jakiegokolwiek projekty w partnerstwie? [pytanie wielokrotnego wyboru]

1. Tak, jako Lider z tymi samymi partnerami
2. Tak, jako Lider, ale z innymi partnerami
3. Tak, jako Partner z tymi samymi partnerami
4. Tak, jako Partner, ale z innymi partnerami
5. Nie

Pyt. A9. Czy w przyszłości zamierzają Państwo realizować jakiekolwiek projekty w partnerstwie z tymi samymi Partnerami?

1. Zdecydowanie tak
2. Raczej tak
3. Być może tak, być może nie
4. Raczej nie
5. Zdecydowanie nie

Pyt. A10. Czy w przyszłości zamierzają Państwo realizować jakiekolwiek projekty w partnerstwie z innymi Partnerami?

1. Zdecydowanie tak
2. Raczej tak
3. Być może tak, być może nie
4. Raczej nie
5. Zdecydowanie nie

Pyt. A11. Poniżej znajduje się kilka różnych stwierdzeń. Proszę o wskazanie, w jakim stopniu pasują one do projektów realizowanych w partnerstwie w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013. [należy zastosować rotację stwierdzeń]

	Zdecydowanie nie	Raczej nie	Ani tak ani nie	Raczej tak	Zdecydowanie tak
Realizowanie projektów w partnerstwie pozwala osiągnąć lepsze efekty w porównaniu do projektów realizowanych oddzielnie					
Realizacja projektu odbywała się z udziałem partnerów, którzy wcześniej ze sobą nie współpracowali					
Realizacja projektu pozwoliła na nawiązanie potrzebnych kontaktów z punktu widzenia wszystkich uczestników projektu					
W trakcie realizacji projektu granice administracyjne państw nie odgrywały istotnej roli					
Zrealizowanie projektu w partnerstwie okazało się użyteczne tylko dla jednego z partnerów					
Realizacja projektu w partnerstwie przyczyniła się do nawiązania trwałej współpracy z partnerami					
Realizacja projektów transgranicznych w partnerstwie jest możliwa tylko w przypadku pozyskania środków zewnętrznych					
Zrealizowanie projektu w partnerstwie doprowadziło do zauważalnych pozytywnych zmian o charakterze społeczno-gospodarczym na obszarze wsparcia					
Efektywną współpracę utrudniają zbyt duże różnice kulturowe pomiędzy Partnerami					
Realizowanie projektów transgranicznych jest trudne ze względu na różnice w potencjale instytucjonalnym pomiędzy partnerami					
Lepiej być Liderem projektu niż Partnerem					
Wymóg partnerstwa w projektach transgranicznych jest zbędny					
Współpraca z partnerem projektu miała charakter bardziej deklaracyjny niż faktyczny					
Dzięki współpracy uczestnicy projektu mogli się dużo nauczyć od siebie					

Pyt. B1. Poniżej znajduje się kilka par stwierdzeń. Które z nich najlepiej pasują do procesu ubiegania się o środki stosowanego w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013? Przykładowo, jeżeli uważa Pan(i), że proces ubiegania się o środki z Programu PWT PBU był skomplikowany, to proszę wskazać wartość 1, jeżeli jednak uważa Pan(i), że był on prosty, to proszę wybrać 7. Może Pan(i) wskazywać również wartości pośrednie.

	1	2	3	4	5	6	7	
skomplikowany								prosty
przejrzysty								niejasny
sprawiedliwy								niesprawiedliwy
umożliwiający wyłonienie tylko najlepszych projektów								dopuszczający wyłanianie projektów słabych
sprawny								niewydolny
dostosowany do specyfiki projektów transgranicznych								nieuwzględniający specyfiki projektów transgranicznych
zachęcający do złożenia projektu								zniechęcający do złożenia projektu
przyjazny								uciążliwy
zapewniono odpowiednią ilość czasu na przygotowanie projektu								było zbyt mało czasu na przygotowanie projektu

Pyt. B2. Jakie trudności wystąpiły w związku z realizacją projektu w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013?

1. Niejasne instrukcje zawarte w różnych dokumentach dotyczących zasad realizacji projektów w Programie Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013
 2. Rozbudowana biurokracja projektowa
 3. Zbyt sztywne zasady/przepisy narzucane przez Program
 4. Uciążliwy proces wprowadzania zmian
 5. Trudne zasady raportowania
 6. Długi czas oczekiwania na płatność
 7. Zbyt mało szkoleń [\[zadać pytanie B2a\]](#)
 8. Inne trudności, które wystąpiły w trakcie realizacji Programu. Jakież? [\[pytanie otwarte\]](#)
 9. Nie wystąpiły żadne trudności w realizacji projektu
- Pyt. B2a** Jakich szkoleń zabrakło [\[zadać jeśli w pyt. B2=7\]](#)

Pyt. B3. Czy udało się osiągnąć zakładane rezultaty projektu?

1. W pełni
2. Częściowo [\[przejdź do pytania B3a i B3b\]](#)
3. Nie [\[przejdź do pytania B3b i B3b\]](#)

Pyt. B3a. Jakich rezultatów nie udało się osiągnąć w projekcie? [\[pytanie otwarte\]](#) [\[zadać jeśli B3=2 lub 3\]](#)

Pyt. B3b. Jakie były przyczyny nieosiągnięcia rezultatów projektu? [\[pytanie otwarte\]](#) [\[zadać jeśli B3=2 lub 3\]](#)

Pyt. B4. Czy Państwa projekt zostałby zrealizowany gdyby nie otrzymali Państwo wsparcia w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013?

1. Tak, w takim samym zakresie
2. Tak, ale w mniejszym zakresie

3. Tak, w większym zakresie (np. ze względu na brak konieczności spełniania wymagań programowych)
4. Nie
5. Trudno powiedzieć

Pyt. B5. Czy Państwa projekt stanowił część większego przedsięwzięcia lub był powiązany zakresowo z innym przedsięwzięciem? [pytanie wielokrotnego wyboru]

1. Tak, stanowił element większego przedsięwzięcia realizowanego tylko przez naszą organizację
2. Tak, stanowił element przedsięwzięcia realizowanego z tymi samymi partnerami
3. Tak, stanowił element przedsięwzięcia realizowanego z innymi partnerami
4. Tak, stanowił element większego przedsięwzięcia finansowanego ze środków zewnętrznych
5. Tak, stanowił element większego przedsięwzięcia finansowanego ze środków własnych
6. Tak, stanowił kontynuację innego przedsięwzięcia finansowanego ze środków zewnętrznych
7. Tak, stanowił kontynuację innego przedsięwzięcia finansowanego ze środków własnych
8. Tak, poprzedzał inne przedsięwzięcie finansowane ze środków zewnętrznych
9. Tak, poprzedzał inne przedsięwzięcie finansowane ze środków własnych
10. Był powiązany z innym działaniem w inny sposób. Jaki? [pytanie otwarte]
11. Nie był powiązany
12. Trudno powiedzieć

Pyt. B6. Proszę ocenić na skali -3 do 3 wpływ poniższych czynników na współpracę między partnerami -3 oznacza, że czynnik utrudniał współpracę, 3 oznacza, że czynnik ułatwiał współpracę. 0 oznacza, że czynnik nie miał wpływu. Może Pan(i) wskazywać także wartości pośrednie [zastosować rotację stwierdzeń]

	-3. czynnik utrudniał współpracę	-2	-1	0. brak wpływu	1	2	3. czynnik ułatwiał współpracę
granica administracyjna państw dzieląca partnerów							
stan transgranicznej infrastruktury transportu zbiorowego							
uwarunkowania polityczne/sytuacja polityczna							
różnice w poziomie i jakości życia mieszkańców na terenach transgranicznych							
peryferyjny charakter regionów w stosunku do innych części danych krajów, w których realizowany był projekt							
kondycja organizacji pozarządowych z obszaru wsparcia							
poziom przedsiębiorczości prywatnej na terenach przygranicznych							
stopień zaangażowania przedstawicieli administracji samorządowej z obszaru wsparcia							
krajowe rozwiązania prawne i instytucjonalne							
procedury i formalności związane z realizacją projektu							
obowiązek stosowania języka angielskiego							
różnice mentalne/kulturowe pomiędzy partnerami z różnych krajów							
inna waluta							
faktyczne stosowanie zasady partnerstwa podczas realizacji projektu							
hierarchiczne stosunki między partnerami projektu							
potencjał akademicki, badawczy i edukacyjny							

obszaru wsparcia							
stereotypy wynikające ze wspólnej historii tych terenów							

Pyt. C1. W jakim stopniu Państwa projekt...

	0. W ogóle	1. W małym stopniu	2. W umiarkowanym stopniu	3. W dużym stopniu	99. Trudno powiedzieć/nie dotyczy
sprzyjał promowaniu równości szans kobiet i mężczyzn					
sprzyjał wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami					
wzmacniał rozwój społeczności lokalnych					
sprzyjał zrównoważonemu rozwojowi, z poszanowaniem środowiska					
był innowacyjny					
sprzyjał budowaniu społeczeństwa informacyjnego wykorzystującego nowoczesne technologie					

Pyt. C2. W jakim stopniu projekt przyniósł korzyści określonym kategoriom?

	0. Projekt nie przyniósł żadnych korzyści	1. Projekt przyniósł niewielkie korzyści	2. Projekt przyniósł duże korzyści	99. Trudno powiedzieć/nie dotyczy
Liderowi projektu				
Partnerowi(om) projektu				
Beneficjentom ostatecznym				
Społecznościom lokalnym w Polsce [jeśli ankieta po polsku] /na Ukrainie [jeśli ankieta po ukraińsku]/ na Białorusi [jeśli ankieta po rosyjsku]				
Społecznościom lokalnym za granicą				
Innym. Jakim?.....				

Pyt. C3. Jakie efekty przyniosła realizacja Państwa projektu? Proszę o dokonanie swoich odpowiedzi z użyciem skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza „zdecydowanie nie”, 2 – „raczej nie” 3 – „ani tak ani nie”, 4 – „raczej tak” a 5 – „zdecydowanie tak”. [należy zastosować rotację stwierdzeń]

	1. Zdecydowanie nie	2. Raczej nie	3. Ani tak ani nie	4. Raczej tak	5. Zdecydowanie tak
Podniesienie poziomu kapitału ludzkiego na obszarze wsparcia (np. poprzez szkolenia i inne działania typu edukacyjnego)					
Powstanie nowych miejsc pracy					
Nawiązanie nowych kontaktów					
Poprawa przepływu informacji między partnerami					
Poprawa wewnętrznej organizacji pracy w instytucjach partnerów					
Zacieśnienie współpracy z partnerami zagranicznymi					
Zacieśnienie współpracy z partnerami krajowymi					
Doposażenie Lidera projektu (zakupiony sprzęt itp.)					
Doposażenie Partnerów projektu (zakupiony sprzęt itp.)					
Zwiększenie kontaktów pomiędzy społecznościami po obu stronach granicy					
Zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy obszarami leżącymi po obu stronach granicy					
Zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju					

gospodarczego pomiędzy obszarami przygranicznymi a centrum kraju					
Zmniejszenie różnic w poziomie życia społeczności po obu stronach granicy					
Zmniejszenie różnic w poziomie życia społeczności pomiędzy obszarami przygranicznymi a centrum kraju					
Ułatwienie przepływu ludzi lub towarów przez granicę					
Propagowanie idei współpracy transgranicznej					
Zwiększenie wiedzy lokalnych społeczności o społecznościach po drugiej stronie granicy					

Pyt. C4. Czy realizacja Państwa projektu przyniosła jakieś rezultaty, których nie zakładali Państwo na etapie przygotowania projektu?

1. Zdecydowanie tak [\[przejdź do pyt. C4a\]](#)
2. Raczej tak [\[przejdź do pyt. C4a\]](#)
3. Trudno powiedzieć
4. Raczej nie
5. Zdecydowanie nie

Pyt. C4a. Jakie nieoczekiwane rezultaty przyniosła realizacja Państwa projektu? [\[pytanie otwarte\]](#)
[\[zadać jeśli C4=1 lub 2\]](#)

Pyt. C5. Które z poniższych działań są realizowane we współpracy z partnerem(ami) po zakończeniu realizacji projektu? [\[należy zastosować rotację stwierdzeń\]](#)

	Tak	Nie
Spotkania robocze		
Szkolenia		
Konferencje		
Wizyty studyjne		
Imprezy kulturalne		
Utrzymywanie kontaktów drogą telefoniczną		
Utrzymywanie kontaktów drogą mailową		
Inicjowanie współpracy pomiędzy przedstawicielami lokalnych instytucji/lokalnych społeczności		
Rozpowszechnianie informacji wśród społeczności lokalnej o sytuacji historycznej, społecznej lub gospodarczej obszaru wsparcia		
Podejmowanie kształcenia z zakresu znajomości języka sąsiedniego kraju		
Inne. Jakież?		

Pyt. C6. Jakie rezultaty projektu utrzymują się do chwili obecnej? [\[pytanie otwarte\]](#)

Pyt. C7. Co jest największym sukcesem Państwa projektu? Z czego są Państwo najbardziej zadowoleni? [\[pytanie otwarte\]](#)

Pyt. C8. Z czego są Państwo najbardziej niezadowoleni? Czego nie udało się osiągnąć w ramach projektu? [\[pytanie otwarte\]](#)

Pyt. C9. Czy gdyby Państwo mogli jeszcze raz podjąć decyzję o realizacji projektu w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013, to czy ponownie zdecydowałiby się Państwo na jego realizację?

1. Zdecydowanie tak [\[przejdź do pyt. C9\]](#)
2. Raczej tak [\[przejdź do pyt. C9\]](#)

3. Być może tak, być może nie [przejdź do pyt. C9]
4. Raczej nie [przejdź do pyt. C9a]
5. Zdecydowanie nie [przejdź do pyt. C9a]

Pyt. C9a. Dlaczego nie zdecydowałoby się Państwo na realizację projektu w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013? [pytanie otwarte]

Pyt. C10. Czy planują Państwo aplikować o dofinansowanie projektu w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020?

1. Zdecydowanie tak
2. Raczej tak
3. Być może tak, być może nie
4. Raczej nie
5. Zdecydowanie nie

Pyt. M1. Jakich kategorii tematycznych dotyczy Państwa działalność? Prosimy o zaznaczenie wszystkich pasujących odpowiedzi.

1. Gospodarka i przedsiębiorczość
2. Innowacyjność, nauka, B+R
3. Turystyka i promocja
4. Transport i komunikacja
5. Środowisko przyrodnicze (w tym infrastruktura i energetyka)
6. Edukacja, szkolenia, rynek pracy
7. Kultura, sztuka, rekreacja
8. Dziedzictwo naturalne i kulturowe
9. Infrastruktura społeczna
10. Bezpieczeństwo publiczne
11. Rozwój regionalny i lokalny
12. Współpraca partnerska
13. Inny. Jaki?

Pyt. M2. Jaki status formalny posiada Państwa organizacja? Prosimy o zaznaczenie tylko jednej odpowiedzi.

1. Jednostka samorządu terytorialnego (województwo, powiaty, gminy, miasta), ich związki lub stowarzyszenia
2. Organ administracji rządowej
3. Park narodowy i krajobrazowy / podmiot zarządzający obszarami chronionymi
4. PGL Lasy Państwowe i jego jednostki organizacyjne
5. Jednostka naukowa
6. Instytucja kultury i sportu

7. Szkoła wyższa lub jednostka oświatowa
8. Osoba prawna użyteczności publicznej
9. Jednostka systemu ratownictwa medycznego
10. Szpital
11. Jednostka sektora finansów publicznych (inna niż powyżej)
12. Organizacja pozarządowa
13. Kościoły i związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych;
14. Instytucje otoczenia biznesu / instytucje i organizacje wspierające rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności

Pyt. M3. W jakiej miejscowości posiadacie Państwo swoją siedzibę? [pytanie otwarte]

Pyt. M4. Jaką rolę pełniła Państwa organizacja w projekcie [nazwa projektu zaciągana z bazy]

1. Partnera wiodącego (lidera)
2. Partnera

Pyt. M4a. Ważnym elementem badania jest analiza powiązań sieciowych występujących pomiędzy Liderami projektów realizowanych w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 a Partnerami. Dlatego prosba o wypełnienie ankiety zostanie wysłana również do Partnerów projektów. W związku z tym w celu ułatwienia kontaktu z Partnerami zwracamy się z uprzejmą prośbą o podanie adresów e-mail osób odpowiedzialnych po stronie partnerów za kontakty w ramach projektu. [Pojawia się komórka z miejscem na wpisanie adresów e-mail] [Zadać jeśli M4=1]

Serdecznie dziękujemy za wypełnienie ankiety!