



**Ocena wpływu Programu Sąsiedztwa  
INTERREG IIIA / Tacis CBC  
Polska-Białoruś-Ukraina 2004-2006  
na osiągnięcie spójności gospodarczej,  
społecznej i terytorialnej na obszarze  
transgranicznym objętym wsparciem**

Badanie zostało zrealizowane przez firmę EGO S.C.



*Badanie współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz budżetu państwa w ramach Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG III A/TACIS CBC 2004-2006*

*Raport przygotowany na zlecenie Departamentu Współpracy Terytorialnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*

*Badanie zostało zrealizowane przez zespół badawczy w składzie: dr Karol Olejniczak, Bartosz Ledzion, dr Anna Domaradzka-Widła, Elżbieta Kozłowska, Katarzyna Krok, Andrzej Krzewski, Adam Płoszaj, Łukasz Widła-Domaradzki, Michał Wolański, Katarzyna Wojnar, Katarzyna Zalewska.*

*Serdecznie dziękujemy pracownikom Instytucji Zarządzającej Programem Polska-Białoruś-Ukraina oraz beneficjentom programu za pomoc i aktywny udział w badaniu. Oczywiście odpowiedzialność za ostateczną formę jak i treść niniejszego raportu spoczywa w całości na nas.*

*Zespół badawczy*

## STRESZCZENIE

Publikowany raport przedstawia wyniki badania efektów Programu Sąsiedztwa INTERREG IIIA / Tacis CBC Polska-Białoruś-Ukraina 2004-2006. Badanie zostało zlecone przez polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego - Departament Współpracy Terytorialnej, zaś wykonane przez zespół badawczy firmy EGO s.c. – Evaluation for Government Organizations w składzie: dr Karol Olejniczak, Bartosz Ledzion, dr Anna Domaradzka-Widła, Elżbieta Kozłowska, Katarzyna Krok, Andrzej Krzewski, Adam Płoszaj, Łukasz Widła-Domaradzki, Michał Wolański, Katarzyna Wojnar, Katarzyna Zalewska.

Celem głównym badania była ocena wpływu Programu Sąsiedztwa INTERREG IIIA/Tacis CBC Polska-Białoruś-Ukraina 2004-06 na spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną na obszarze transgranicznym objętym wsparciem - w tym wyjaśnienie mechanizmów odpowiedzialnych za skalę i jakość tego wpływu. Przedmiotem analizy był więc Program PBU jako całość (polska, ukraińska i białoruska strona), grupy tematyczne projektów i pojedyncze inwestycje, jak i obszary przestrzenne, na których były prowadzone działania Programu.

### Metodologia

Koncepcję badawczą oparto na trzech głównych założeniach. Po pierwsze było to zastosowanie Ewaluacji Wspieranej Teorią – podejścia które przy analizie efektów uwzględnia czynniki kontekstowe i mechanizmy zmian na obszarze interwencji jak również odnosi Program do szerszych teorii- w tym wypadku rozwoju regionalnego i współpracy terytorialnej. Po drugie, uwzględniono dualny charakter programów współpracy transgranicznej i badano dwa rodzaje efektów - podnoszenie standardów życia oraz integrację społeczno-gospodarczą obszarów przygranicznych. Po trzecie, badanie empiryczne skoncentrowano na poziomie lokalnym (gmin i pojedynczych projektów).

W badaniu zastosowano szereg metod zarówno jakościowych jak i ilościowych. Były to między innymi: kompleksowy przegląd literatury tematu dotyczącej współpracy terytorialnej, analiza statystyk krajowych i regionalnych, *desk research* dokumentów programowych, modele logiczne, wywiady z 23 kluczowymi uczestnikami procesu programowania i wdrażania Programu, 80 wywiadów indywidualnych z przedstawicielami beneficjentów oraz przedstawicielami władz lokalnych, badania ankietowe z 95 beneficjentami, partnerstw projektowych (231 beneficjentów polskich i 147 partnerów zagranicznych) oraz mikroprojektów (157 projektów), wizyty na konkretnych projektach-inwestycyjnych (60 projektów zlokalizowanych w Polsce, Ukrainie i Białorusi), badanie mieszkańców par gmin

położonych blisko i daleko od granicy z projektami i bez projektów INTERREG (Zwierzyniec, Szczbrzeszyn, Włodawa, Hrubieszów) oraz kwerenda prasy lokalnej i regionalnej.

## Wnioski

Podsumowując całociowe działanie Programu, należy stwierdzić, że miał on charakter silnie "przygraniczny", a nie "transgraniczny". Jego efekty były odczuwalne głównie w skali lokalnej. Niemniej zważywszy na wysoce trudny kontekst działania Programu (niski poziom rozwoju, granica jako wysoce nieprzepuszczalna bariera) fakt, że w tak niesprzyjających warunkach udało się zrealizować tak dużą liczbę projektów w partnerstwach uznać należy za niewątpliwy sukces Programu.

W badaniu zidentyfikowano pięć głównych kwestii dotyczących efektów oraz szereg czynników wyjaśniających zaistniały stan rzeczy.

### 1. Zaistniała dysproporcja między aktywnością polskich a wschodnich uczestników Programu

Dowodami na tę obserwację są alokacja środków finansowych w podziale na jednostki terytorialne i koncentracja środków finansowych po stronie polskiej, koncentracja projektów po stronie polskiej, struktura partnerstw, dysproporcja w liczbie projektów w których liderami były polskie, ukraińskie, białoruskie instytucje.

Zidentyfikowana dysproporcja wynika z czterech czynników natury kontekstowej. Pierwszym, kluczowym wyjaśnieniem była znacząca dysproporcja w środkach finansowych alokowanych przez Komisję Europejską dla strony polskiej w ramach INTERREG IIIA (w sumie 37 mln EUR) oraz strony białoruskiej i ukraińskiej w ramach TACIS-CBC (7 mln EUR). Drugim czynnikiem był fakt, iż partnerzy z Ukrainy i Białorusi byli po drugiej stronie granicy będącej coraz silniejszą i szczelną barierą (chodzi nam zarówno przepustowość przejść granicznych, jak i ograniczenia wizowe, odmienność przepisów). Trzecim czynnikiem determinującym poziom aktywności było doświadczenie potencjalnych beneficjentów. Ukraińskie i białoruskie instytucje miały dużo niższy *know how* z zakresu ubiegania się o programy unijne niż polskie instytucje. Wreszcie, wyższa aktywność polskiej strony wynikać mogła również z tego, iż polscy beneficjenci mieli często gotowe pomysły na projekty (choć nie były to pomysły na projekty transgraniczne).

### 2. Program skoncentrował się głównie na lokalnej jakości życia, a w mniejszym stopniu na integracji transgranicznej

Podstawą dla tego wniosku są wyniki oceny najznacznějších pod kątem finansowym grup projektów systemów transportowych i ochrony środowiska. Ich rzeczywiste efekty dotyczyły

podnoszenia jakości życia przy jednoczesnym, bardzo niskim wskaźniku transgraniczności (a więc były to efekty odczuwalne tylko dla lokalnej społeczności). Praktycznie też we wszystkich tych przypadkach udział partnerów zagranicznych ograniczał się do roli obserwatorów.

Wyjaśnien tego stanu rzeczy jest kilka. Czynnikiem kontekstowym był niski poziom rozwoju obszaru nadgranicznego. Potencjalni beneficjenci starali się zabezpieczyć swoje podstawowe potrzeby rozwojowe – głównie natury infrastrukturalnej. Jednocześnie jednak potencjalna „transgraniczność” działań była blokowana przez wysoką nieprzepuszczalność granicy (w tym nieprzystawanie systemów ITNERREG/TACIS-CBC). W praktyce więc strona polska, mając znacznie utrudnione prowadzenie wspólnych inwestycji prowadziła inwestycje samodzielne, konsultując ich kształt z partnerami wschodnimi. Mała skala tych projektów ograniczała „promieniowanie” ich efektów na drugą stronę granicy. Kolejną ważną przyczyną był też czynnik wynikający z regulacji Komisji Europejskiej dotyczących zasad wdrażania INTERREG i TACIS CBC oraz samego procesu wyboru projektów. Program przeznaczył duże środki na działania infrastrukturalne, praktycznie niedostępne dla partnerów wschodnich (z uwagi na regulacje TACIS-CBC), a jednocześnie nie określał wyraźnej linii demarkacyjnej między środkami INTERREG IIIA a innymi programami dostępnymi dla polskich beneficjentów. W praktyce więc na polskim obszarze, w polu wsparcia infrastruktury nałożyły się finansowanie ze ZPORR, INTERREG IIIA, programów wiejskich (PROW), a z czasem i RPO.

### **3. Podnoszenie jakości życia miało charakter lokalny i przygraniczny**

Główną przesłanką jest skala interwencji (środki Programu stanowiły 2% środków UE zainwestowanych w analizowanych regionach polskich), wielkość poszczególnych projektów (zwykle dużo poniżej 1 mln EUR) oraz ich znaczne przestrzenne rozproszenie. Efekty były niewidoczne i niepoliczalne w skali regionalnej. O lokalności efektów świadczą też wyniki analiz eksperckich i wizyt studyjnych projektów. Program podnosił jakość życia na terenach polskich, a więc terenach znacznie wyżej rozwiniętych, podczas gdy po stronie białoruskiej i ukraińskiej realizowano pojedyncze inicjatywy infrastrukturalne (5 projektów).

Możliwe są projekty infrastrukturalne, które będąc realizowane po jednej stronie granicy promieniują i przynoszą pozytywne efekty transgraniczne. Wymaga to jednak inwestycji dużej, skoncentrowanej na kwestiach ważnych dla wszystkich partnerów. Takie przypadki nie miały miejsca w Programie PBU a wyniknęło to z dwóch czynników. Po pierwsze fundusze Programu były zbyt małe, by mogły wesprzeć inwestycje o prawdziwie



ponadgranicznej skali. Po drugie, mimo nadania priorytetu pasowi przygranicznemu, środki zostały silnie rozproszone.

#### **4. Integracja transgraniczna nastąpiła głównie na poziomie instytucjonalnym a w mniejszym stopniu na poziomie grup docelowych**

O integracji instytucjonalnej świadczy wysoka liczba i struktura partnerstw oraz pozytywne wyniki oceny partnerstw. Pozytywnymi przesłankami są też wyniki analizy Działania 2.1., które wykazały integrację branż i grup zawodowych oraz powiązania między projektami Priorytetu 2 i 1 (mniejsze projekty, szczególnie mikroprojekty budowały fundamenty pod większe inicjatywy). Z drugiej strony wyniki przeprowadzonych badań wybranych społeczności lokalnych dowodzą, że nawet duże natężenie mikroprojektów nie przebiło się do świadomości społeczności lokalnych i nie zostało skojarzone z Programem. Analiza mikroprojektów pokazuje brak samopodtrzymującego się mechanizmu i niską przenikalność projektów do szerszych grup docelowych.

Wyjaśnieniem tej sytuacji jest mieszanka kilku czynników. Po pierwsze, teoria wdrażania Programu wyraźnie zmuszała do partnerstw instytucjonalnych (aplikujący otrzymywali dużo punktów przy ocenie wniosków za wykazanie partnerstwa). Po drugie w przypadku projektów, których finansowanie pochodziło tylko z jednego źródła (INTERREG) zasady kwalifikowalności kosztów uniemożliwiały przenoszenie dużych imprez na stronę ukraińską czy białoruską. Siłą rzeczy efekty organizowanych imprez docierały tylko do społeczności po jednej stronie granicy i wybranych, zaproszonych gości. Po trzecie, warunki wdrażania, jak i tematyka zgłaszanych projektów przyczyniły się do wypracowania głównie eksperckiej formuły inicjatyw Działania 2.1. Po czwarte, w przypadku projektów Działania 2.2. część z nich jest realizowanych według utartych schematów, rzadko budowane są oddolnie przez społeczności lokalne.

#### **5. Projekty z zakresu turystyki i bezpieczeństwa dały najwyższe efekty jakości życia i integracji**

Dowodem na to stwierdzenie są wyniki analizy eksperckiej opartej na danych zebranych z systemu monitoringu, bezpośrednio od beneficjentów oraz w trakcie wizyt terenowych.

Wyjaśnienia tej obserwacji są dwa. Po pierwsze projekty kubaturowe dawały dużo większe możliwości zagospodarowania niż lokalne projekty drogowe i ochrony środowiska. Po drugie można je było łączyć – i to często właśnie robiono - z kolejnymi inicjatywami o charakterze kulturalnym, edukacyjnym i transnarodowym. Tym samym dawały one kolejne efekty mnożnikowe jak i zwiększały trwałość inwestycji. Specyficzną podgrupą były projekty

związane z bezpieczeństwem. Ich tematyka z natury rzeczy miała charakter transgraniczny, zaś po podpisaniu stosownych porozumień ich produkty mogły być wykorzystywane przez wszystkich partnerów. To zwiększało poziom integracji a jednocześnie wpływało na poziom bezpieczeństwa, a co za tym idzie i jakości życia.

## Rekomendacje

Bazując na wnioskach z ewaluacji efektów Programu Sąsiedztwa INTERREG IIIA-TACIS-CBC Polska-Białoruś-Ukraina 2004-2006, przedstawiono 5 grup rekomendacji dla przyszłego Programu.

### Rekomendacja 1: Zmaksymalizowanie transgraniczności Programu

Należy wyraźnie ukierunkować Program na współpracę i integrację transgraniczną, z zaznaczeniem, że cel "podnoszenia jakości życia" dotyczy obszaru ponadgranicznego a nie przygranicznych, lokalnych działań korzystnych i odczuwalnych tylko dla jednej strony granicy. Proponujemy trzy sposoby. Po pierwsze sugerujemy wprowadzenie wyraźnego kryterium transgraniczności jako kryterium „filtrującego” udział w Programie. Składane propozycje projektów musiałyby wykazywać we wniosku jasno w jaki sposób przyczynią się do celu integracji transgranicznej. Dopiero po spełnieniu takiego warunku byłyby analizowana ich wartość pod kątem podnoszenia jakości życia. Po drugie, proponujemy by zrezygnować z projektów drogowych i ochrony środowiska o zasięgu wyłącznie lokalnym i przygranicznym (np. lokalne drogi, wodociągi, lokalne stacje uzdatniania wody, oczyszczalnie ścieków zlokalizowane z dala od granicy). Sugerujemy by dopuścić możliwość finansowania wyłącznie projektów ciągów komunikacyjnych bezpośrednio prowadzących do przejść granicznych, lub projektów środowiskowych, które są zdolne wykazać się jasnym i silnym efektem transgranicznym. Po trzecie sugerujemy zwiększenie środków dostępnych dla puli projektów z zakresu rozwoju infrastruktury okołobiznesowej i turystyki. Doświadczenia pokazują, że mają one bardzo duży potencjał, dużą siłę oddziaływania jak i pociągają za sobą efekty mnożnikowe.

Jednocześnie sugerujemy zaostrzenie nadzoru i zwiększenie wsparcia merytorycznego dla powyżej sugerowanych projektów infrastrukturalnych. Doświadczenia z obecnego Programu pokazują, że większość projektów po stronie ukraińskiej ma poważne opóźnienia, problemy procedurami, etc. Wynikają one z jednej strony z braku doświadczenia a z drugiej ze zbyt optymistycznego i często pobieżnego planowania na etapie składania wniosku. Sugerujemy więc, by projekty, które wygrają konkurs zostały uważnie sprawdzone przed podpisaniem ostatecznej umowy, a ich założenia organizacyjno-proceduralne dokładnie przedyskutowane i uszczegółowione w ścisłej współpracy z beneficjentem. Taka procedura podniesie

skuteczność wdrażania, wiedzę beneficjentów, i pozwoli także uniknąć wielu błędów i opóźnień w kontrakcie.

### **Rekomendacja 2: Zwiększenie wsparcia inicjatyw sprawności instytucjonalnej oraz aktywności społeczności lokalnych**

Wyzwaniem dla skutecznego wykorzystania środków rozwojowych jest posiadanie przez lokalne i regionalne instytucje odpowiedniej kultury organizacyjnej, zarówno *know how* (efektywne procedury, procesy, przejrzyste zasady) jak i umiejętności strategicznego planowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Sugerujemy więc stworzenie większej puli dla projektów transferu doświadczeń i praktyk administracyjnych między instytucjami publicznymi. Drugą – równie ważną stroną tego procesu - jest wzmacnianie aktywności społeczności lokalnych, a więc inicjatyw oddolnych, wychodzących bezpośrednio z lokalnych społeczności i ich organizacji pozarządowych. Za tym idzie nasza sugestia zwiększenia środków dla mikroprojektów, ale tylko takich, które aktywnie angażują społeczności lokalne.

### **Rekomendacja 3: Zintensyfikowanie działań na rzecz zwiększenia przepuszczalności granicy**

Zasadnym wydaje się podejmowanie takich inicjatyw, które będą – w choć ograniczonym zakresie – zwiększać przepuszczalność tej granicy. Sugerujemy stworzenie Działania poświęconego bezpieczeństwu i przepuszczalności granicy. W jego ramach finansowane byłyby projekty infrastrukturalne przejść granicznych, a przede wszystkim wszelkie innowacyjne projekty poprawy procedur, płynności ruchu wizowego, informacji, bezpieczeństwa i komfortu ruchu granicznego. Tutaj miałyby też swoje miejsce wspólne projekty bezpieczeństwa np. drogowego, ochrony środowiska, koordynacji służb ratunkowych.

### **Rekomendacja 4: Poprawienie systemu monitoringu Programu**

Sugerujemy elastyczne podejście do wskaźników. Oznacza ono jasną, krótką i wspólną dla całego Programu listę wskaźników na poziomie produktów i rezultatów (z możliwym podziałem na grupy tematyczne projektów) oraz deklaratywne podejście do wskaźników rezultatów i oddziaływania specyficznych dla każdego z projektów. Bazą dla nowego systemu mogą być prace European Policies Research Centre, Strathclyde University wykonane w 2003 roku na zlecenie Władzy Wdrażającej Programy Europejskie.



## **Rekomendacja 5: Odniesienie do szerszej debaty europejskiej na temat spójności terytorialnej**

Unia Europejska jest dopiero w trakcie wypracowywania wspólnej i jasnej koncepcji „spójności terytorialnej”. Na obecnym etapie prac wiadomo jedynie, że termin ten sugeruje bardziej horyzontalne, systemowe podejście do kwestii spójności. Głos rządu polskiego w tej debacie wskazuje na konieczność podejścia funkcjonalnego i zintegrowanego – a więc zorientowanego na rozwój endogenicznych potencjałów, ułatwiania przepływów i wzmacniania funkcjonalnych powiązań między obszarami. W świetle tych interpretacji przyszłe programy współpracy polsko-białorusko-ukraińskiej powinny odchodzić od inicjatyw przygranicznych na rzecz transgranicznej współpracy traktującej jako pole działania obszar ponadgraniczny (terytoria po trzech stronach granicy) i wspierającej inicjatywy oraz projekty, które są w stanie rozwijać połączenia funkcjonalne między lokalnymi i regionalnymi partnerami oraz obszarami po trzech stronach granicy. Budowanie połączeń funkcjonalnych i rozwoju opartego na endogenicznym potencjale wymaga oczywiście diagnozy własnych zasobów i szans rozwoju (znalezienia niszy i zdefiniowania własnej przewagi komparatywnej). Warto więc rozważyć dopuszczenie projektów traktujących pogranicze jako wspólny zasób, tworzących wspólne badania diagnostyczne oraz wspólne strategie rozwoju dla obszaru ponadgranicznego definiowanego jako całość, a nie suma działań oddzielnych aktorów.

## SPIS TREŚCI

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 1     | WPROWADZENIE .....  | 12  |
| 1.1   | Cele i przedmiot badania .....  | 12  |
| 1.2   | Koncepcja i metodologia badania .....   | 14  |
| 2     | CHARAKTERYSTYKA OBSZARU OBJĘTEGO PROGRAMEM .....  | 21  |
| 2.1   | Jak wygląda obszar objęty Programem na tle europejskim? .....   | 21  |
| 2.2   | Co mówią nam teorie współpracy transgranicznej i rozwoju regionalnego? .....  | 34  |
| 2.3   | Jaka była skala Programu w porównaniu do innych interwencji publicznych? .....  | 39  |
| 2.4   | Wnioski .....   | 41  |
| 3     | ZAKŁADANE STRATEGICZNE KIERUNKI I EFEKTY PROGRAMU.....  | 42  |
| 3.1   | W jaki sposób wybrano strategiczne kierunki Programu?.....  | 42  |
| 3.1.1 | Zidentyfikowanie inspiracji i przesłanek (Teorii Bazowych), którymi kierowano się podczas tworzenia i zmian strategii Programu..... | 42  |
| 3.1.2 | Odniesienie zidentyfikowanych inspiracji do koncepcji współpracy transgranicznej i paradygmatów rozwoju regionalnego .....          | 44  |
| 3.2   | Jak zdefiniowano oczekiwane efekty Programu? .....  | 45  |
| 3.3   | Jak ewaluatorzy zdefiniowali rzeczywiste efekty Programu? .....   | 51  |
| 3.4   | Wnioski .....   | 59  |
| 4     | ZIDENTYFIKOWANE EFEKTY W OBSZARZE INTERWENCJI PROGRAMU .....  | 61  |
| 4.1   | Jakie były produkty Programu? .....   | 61  |
| 4.1.1 | Działania .....   | 61  |
| 4.1.2 | Partnerstwa .....   | 66  |
| 4.1.3 | Rozmieszczenie przestrzenne projektów Programu Sąsiedztwa .....   | 76  |
| 4.2   | Jakie efekty przyniósł Program? .....   | 78  |
| 4.2.1 | Działania .....   | 78  |
| 4.2.2 | Partnerstwa (beneficjenci i ich partnerzy).....   | 139 |
| 4.3   | Wnioski – całościowe efekty Programu .....  | 148 |
| 5     | WYJAŚNIENIE OSIĄGNIĘTYCH EFEKTÓW PROGRAMU .....   | 154 |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 5.1 | Dlaczego zaistniała dysproporcja między aktywnością polskich a wschodnich uczestników Programu?.....                                       | 154 |
| 5.2 | Dlaczego program skoncentrował się głównie na lokalnej jakości życia, a w mniejszym stopniu na integracji transgranicznej? .....           | 155 |
| 5.3 | Dlaczego podnoszenie jakości życia miało charakter lokalny i przygraniczny? ...  | 156 |
| 5.4 | Dlaczego integracja transgraniczna nastąpiła głównie na poziomie instytucjonalnym a w mniejszym stopniu na poziomie grup docelowych? ..... | 157 |
| 5.5 | Dlaczego projekty z zakresu turystyki i bezpieczeństwa dały najwyższe efekty jakości życia i integracji?.....                              | 158 |
| 6   | REKOMENDACJE .....   | 159 |
| 7   | SPIS RYCIN I TABEL .....   | 166 |
| 8   | BIBLIOGRAFIA .....   | 170 |
| 9   | Załączniki .....   | 175 |
| 9.1 | Zestawienie metod i narzędzi badawczych .....  | 176 |
| 9.2 | Ocena systemu wdrażania .....  | 183 |
| 9.3 | Rozkład przestrzenny aktywności projektowej wnioskodawców .....  | 195 |
| 9.4 | INTERREG w prasie centralnej, regionalnej i lokalnej .....   | 197 |

## 1 WPROWADZENIE

### 1.1 CELE I PRZEDMIOT BADANIA

**Celem głównym** badania jest *"ocena wpływu Programu Sąsiedztwa INTERREG IIIA/Tacis CBC Polska-Białoruś-Ukraina 2004-06 na osiągnięcie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na obszarze transgranicznym objętym wsparciem - w tym wyjaśnienie mechanizmów odpowiedzialnych za skalę i jakość tego wpływu*. Tym samym badanie miało zidentyfikować, ocenić i wyjaśnić rzeczywiste efekty Programu Sąsiedztwa.

Obserwacje poczynione w badaniu i sformułowane na ich podstawie sugestie będą wkładem do dyskusji na temat kształtu współpracy transgranicznej i formy Programów Sąsiedztwa zarówno w okresie programowania 2007-2013, jak po 2014 r.

Cel główny projektu badawczego został realizowany za pomocą **sześciu celów szczegółowych**:

1. Przeanalizowanie kontekstu - charakteru obszaru transgranicznego, na jakim operował Program,
2. Wyjaśnienie inspiracji, którymi kierowali się twórcy Programu,
3. Rekonstrukcja założeń na temat efektów i zmian, które program miał przynieść,
4. Zidentyfikowanie rzeczywistych zmian na obszarze działania programu,
5. Wyjaśnienie przyczyn tych zmian (lub braku zmian),
6. Przedstawienie rekomendacji nt. mechanizmów współpracy transgranicznej jak i zmian w systemie wdrażania programu

Należy podkreślić, że wyznaczonym celom szczegółowym odpowiadają także bloki analityczne badania (przedstawione w rozdziale 1.2). Dzięki temu badanie jest spójne logicznie.

Przedmiotem badania jest Program INTERREG IIIA TACIS CBC Polska-Białoruś-Ukraina 2004-2006. Zostały zbadane efekty większości projektów Programu (po stronie polskiej, ukraińskiej i białoruskiej) jak również wybranej grupy mikroprojektów. Ponadto badanie obejmuje: większość podmiotów na poziomie centralnym i regionalnym włączonych w proces realizacji Programu w trzech państwach, polskich, białoruskich i ukraińskich beneficjentów realizujących projekty Działania 1.1.-1.3. i 2.1., ich partnerów, władze Euroregionów, wybranych beneficjentów projektów Działania 2.2., a także beneficjentów ostatecznych (społeczności lokalne) w wybranych lokalizacjach.

**Tabela 1 Podział projektów na priorytety i działania Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004-2006**

| Nazwa Priorytetu i Działań   | 2008 z dodatkową kontraktacją | 2008 bez dodatkowej kontraktacji | Projekty realizowane na Białorusi i Ukrainie |
|--|-------------------------------|----------------------------------|--|
| <b>Priorytet 1</b>   |                               |                                  |  |
| Wzrost konkurencyjności regionów przygranicznych poprzez modernizację i rozbudowę infrastruktury transgranicznej                         | 80                            | 72                               | 5  |
| Działanie 1.1.:<br>Modernizacja i rozbudowa istniejących systemów transportowych w celu poprawy dostępności regionu                      | 29                            | 27                               | 1  |
| Działanie 1.2.:<br>Rozwój wspólnego transgranicznego systemu ochrony środowiska naturalnego  | 31                            | 27                               | 3  |
| Działanie 1.3.:<br>Rozwój infrastruktury okołobiznesowej i turystyki   | 20                            | 18                               | 1  |
| <b>Priorytet 2</b>   |                               |                                  |  |
| Rozwój kapitału ludzkiego i instytucjonalnych form współpracy transgranicznej oraz poprawa bezpieczeństwa na granicach Unii Europejskiej | 93                            | 80                               | 7  |
| Działanie 2.1.:<br>Wzmocnienie instytucjonalnej współpracy transgranicznej oraz podniesienie jakości kapitału ludzkiego                  | 84                            | 72                               | 6  |
| Działanie 2.2.:<br>Wsparcie inicjatyw społeczności lokalnych ( <i>Fundusz Mikroprojektów</i> )   | 9                             | 8                                | 1  |
| <b>Razem</b>   | <b>173</b>                    | <b>152</b>                       | <b>12</b>                                    |

Źródło: Raport roczny za 2008r. z realizacji Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004-2006, s.28, [www.interreg.gov.pl](http://www.interreg.gov.pl)

**Tabela 2. Podział finansowy w ramach Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004-2006**

| Nazwa Priorytetu i Działań  | Alokacja EFRR<br>(mIn EUR) | Alokacja Tacis<br>CBC<br>(mIn EUR) |
|---|----------------------------|------------------------------------|
| <b>Priorytet 1</b>  | <b>21,447</b>              |                                    |
| Wzrost konkurencyjności regionów przygranicznych poprzez modernizację i rozbudowę infrastruktury transgranicznej    |                            |                                    |
| Działanie 1.1.:<br>Modernizacja i rozbudowa istniejących systemów transportowych w celu poprawy dostępności regionu | 11,111                     | 7,0                                |
| Działanie 1.2.:<br>Rozwój wspólnego transgranicznego systemu ochrony środowiska naturalnego                         | 6,649                      |                                    |
| Działanie 1.3.:<br>Rozwój infrastruktury okołobiznesowej i turystyki  | 3,717                      |                                    |



|  |               |            |
|--|---------------|------------|
| <b>Priorytet 2</b><br>Rozwój kapitału ludzkiego i instytucjonalnych form współpracy transgranicznej oraz poprawa bezpieczeństwa na granicach Unii Europejskiej | <b>14,068</b> |            |
| Działanie 2.1.:<br>Wzmocnienie instytucjonalnej współpracy transgranicznej oraz podniesienie jakości kapitału ludzkiego  | 7,034         |            |
| Działanie 2.2.:<br>Wsparcie inicjatyw społeczności lokalnych ( <i>Fundusz Mikroprojektów</i> )   | 7,034         |            |
| <b>Priorytet 3</b><br>Pomoc techniczna   | <b>2,272</b>  |            |
| Działanie 3.1.:<br>Zarządzanie, wdrażanie oraz kontrola  | 1,515         |            |
| Działanie 3.2.:<br>Ewaluacja i promocja programu   | 0,756         |            |
| <b>Razem</b>   | <b>37,818</b> | <b>7,0</b> |

Źródło: Program Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004-2006, Uzupełnienie Programu (wersja z dnia 20 grudnia 2006 r.), s. 60-61, [www.interreg.gov.p](http://www.interreg.gov.p)

## 1.2 KONCEPCJA I METODOLOGIA BADANIA

Koncepcja badawcza niniejszej ewaluacji ex post opiera się na trzech elementach:

- zastosowaniu podejścia zwanego Ewaluacją Wspieraną Teorią (ang. *Theory Driven Evaluation*);
- uwzględnieniu dualnego charakteru programów współpracy transgranicznej i badaniu dwóch rodzajów efektów - podnoszenia standardów życia oraz integracji społeczno-gospodarczej obszarów przygranicznych;
- skoncentrowaniu badania na poziomie lokalnym (gmin i pojedynczych projektów).

Szczegóły tych trzech filarów koncepcji badawczej omawiamy poniżej.

### PROGRAM JAKO TEORIA

Podjęciem ewaluacyjnym przyjętym przez nas dla niniejszego badania jest Ewaluacja Wspierana Teorią (ang. *Theory-Driven Evaluation - TDE*). Sięgnęliśmy po nie ponieważ dotychczasowe doświadczenia międzynarodowe (Chen, 2005; Donaldson, 2007; Pawson, 2002; Petrosino et al., 2000), jak i pierwsze krajowe analizy (Górniak, 2007; Ledzion et al., 2009; Olejniczak, 2009), wskazują jego wysoką użyteczność w badaniach efektów programów publicznych.

Ewaluacja Wspierana Teorią traktuje każdy program publiczny jak "teorię" zakładającą, że dzięki konkretnym działaniom uzyskamy konkretną pozytywną zmianę. Tę teorię weryfikuje jednak dopiero rzeczywistość. Badanie ewaluacyjne *ex post* ma pomóc we wskazaniu, co rzeczywiście się zmieniło, wyjaśnieniu, które z elementów programu-teorii sprawdziły się lub nie w praktyce, dlaczego tak się stało oraz co można poprawić w przyszłości (Weiss, 1997).

Traktując program jako "teorię" wyróżniane są w nim trzy elementy:

- **Teorie Bazowe** to wiedza, wyobrażenia, przeświadczenia o słuszności konkretnych paradygmatów rozwoju, wcześniejsze doświadczenia, którymi kierowały się (świadomie lub nie) osoby i grupy interesariuszy tworząc program - określając jego kierunki strategiczne i alokując środki;
- **Teoria Zmiany** to założenia przyczynowo-skutkowe na temat pozytywnej zmiany jaką ma wywołać program (jego Działania - poszczególne grupy tematyczne projektów) wśród beneficjentów i na danym obszarze interwencji,
- **Teoria Wdrażania** to cały mechanizm implementacji - sekwencja procedur i procesów, którą ustalono do codziennego wdrażania programu.

Ponadto, niektórzy autorzy podkreślają, że te same programy-teorie różnie działają w zależności od kontekstu w którym operują (Pawson, 2009). I tak na przykład teoria programu współpracy transgranicznej, która sprawdziła się na wysoko rozwiniętej granicy niemiecko-holenderskiej, przeniesiona bez zmian na granicę polsko-ukraińską może przynieść zupełnie inne, dużo słabsze efekty, a to z powodu zupełnie odmiennego kontekstu, w którym została zaaplikowana. Tak więc aby sprawdzić czy teoria-program jest skuteczny trzeba zrozumieć zarówno jego trzy elementy (teorie bazowe, teorię zmiany i teorię wdrażania) jak i kontekst w którym zostały one zaaplikowane.

Aplikując powyższe rozważania do praktyki badania ewaluacyjnego Programu Sąsiedztwa INTERREG IIIA/Tacis CBC Polska-Białoruś-Ukraina 2004-06 wyłania nam się sześć bloków badawczych (5 analitycznych i 1 rekomendacyjny). Przedstawiamy to w poniższej tabeli.

**Tabela 3: Zastosowanie Ewaluacji Wspieranej Teorią do badania Programu Sąsiedztwa**

**Program Sąsiedztwa, jako "Teoria", której użyteczność weryfikujemy**

Wykorzystując Ewaluację Wspieraną Teorią (TDE) do ewaluacji *ex post* Programu Sąsiedztwa INTERREG IIIA/Tacis CBC Polska-Białoruś-Ukraina 2004-06 przyjmujemy, że Program jest swoistą "teorią", która została zweryfikowana przez rzeczywistość.

Aby ocenić użyteczność Programu musimy:

1. poznać i zrozumieć kontekst w jakim operował Program (charakterystykę obszaru

- transgranicznego, uwarunkowania decyzji, etc.)
2. zrozumieć inspiracje i paradygmaty rozwoju jakimi kierowali się twórcy Programu (tzw. teorie bazowe) oraz odtworzyć konkretne założenia na temat pozytywnych efektów jakie miał przynieść projekty Programu (teoria zmiany)
  3. zidentyfikować i ocenić siłę rzeczywistych efektów i zmian wywołanych przez projekty (weryfikacja teorii zmiany)
  4. poszukać wyjaśnienia efektów w czynnikach kontekstowych, charakterystyce beneficjentów i mechanizmach wdrażania (teoria wdrażania);
  5. zasugerować co poprawić w przyszłych, analogicznych interwencjach publicznych wdrażanych w podobnym kontekście społeczno-gospodarczym.

## DWA RODZAJE EFEKTÓW PROGRAMU

Analizy poświęcone programom współpracy transgranicznej podkreślają specyfikę tych interwencji. Polega ona na dualnej naturze celów (LRDP 2003; Olejniczak, 2008a, s.121-122). Po pierwsze, programy INTERREG realizują cele rozwojowe analogiczne do głównego nurtu funduszy strukturalnych. Jest to wyrównywanie potencjałów rozwoju, wzmacnianie rozwoju regionalnego i standardów życia poprzez realizację inwestycji (głównie infrastrukturalnych), bądź ich koncepcyjnego przygotowania. INTERREG ma jednak pewien znaczący wyróżnik. Cel podnoszenia jakości życia jest realizowany w odniesieniu do zintegrowanego obszaru ponadgranicznego (transgranicznego), co oznacza że obszarem oczekiwanych efektów rozwojowych nie jest obszar przygraniczny (po jednej stronie granicy) ale ponadgraniczny (nadgraniczny) - rozumiany jako obszar sąsiedzki, po różnych stronach danej granicy (porównaj: EC 2004 pkt 6a; pkt 9). Z tym związana jest druga kwestia. Programy transgraniczne stawiają sobie cel integracji sąsiadujących regionów i przygranicznych społeczności lokalnych wspólnot, a więc łączenia obszarów i partnerów z różnych krajów, wzmacniania ich współpracy. Należy podkreślić, że nawet w przypadku projektów jasno nakierowanych na cel rozwojowy (podniesienie standardów życia) ważny jest nie tylko efekt (odczuwalny w obszarze ponadgranicznym) ale i jakości relacji i dynamice współpracy podczas samego procesu wdrażania (realizacja inwestycji wspólnie z partnerem zagranicznym).

Ten dualizm efektów jest też wyraźnie obecny także w Programie Sąsiedztwa będącym przedmiotem niniejszego badania. Jako cel strategiczny określono: *"podniesienie standardu życia oraz społeczno-ekonomiczną integrację sąsiadujących regionów"* (Program PBU, 2004, s.30). Jednocześnie jednak w założeniach programowych wyraźnie wskazano obszary nadgraniczne (a nie przygraniczne) jako pole interwencji oraz wspólne działania jako metodę osiągania celów (Program PBU 2004, s.4, s.30). W świetle tych zapisów jak i szerszych

dokumentów UE (EC 2003a; EC 2003b; EC 2004) cel „podniesienia standardu życia” należy interpretować jako działanie "transgraniczne".<sup>1</sup>

Omówiony dualizm celów strategicznych ma dwie bardzo praktyczne implikacje dla naszego badania ex post. Po pierwsze oznacza że efekty projektów realizowanych w ramach Programu Sąsiedztwa musiały być mierzone (wskaźniki) i oceniane w odniesieniu do dwóch różnych celów: podniesienia standardów życia w obszarze nadgranicznym oraz społeczno-ekonomicznej integracji sąsiadujących regionów.

Po drugie oznacza to, że w badaniu trzeba było uwzględnić zarówno tradycyjne "twarde" efekty infrastrukturalne jak i bardziej miękkie efekty - jakość współpracy, intensywność interakcji, ich trwałość, wspólne uczenie się partnerów.

W naszym badaniu staraliśmy się uwzględnić te kwestie na cztery sposoby:

- badając wszystkie projekty z dwóch perspektyw i stosując dla nich dwa równoległe systemy wskaźników efektów: wskaźniki standardów życia (interpretowane „transgranicznie”) oraz wskaźniki integracji;
- wydzielając specjalny komponent badania poświęcony relacjom między partnerami projektów;
- badając projekty po wszystkich trzech stronach granicy, uwzględniając perspektywy wszystkich interesariuszy;
- łącząc metody typowe dla badania efektów twardych (infrastruktury) z metodami pozwalającymi analizować i ocenić miękkie efekty - siłę współpracy, sieć kontaktów, wzrost doświadczenia.

## EFEKTY OBSERWOWANE LOKALNIE

Dotychczasowe ewaluacje ex post przeprowadzone dla programów współpracy przygranicznej na granicy polsko-niemieckiej wykazały, że efekty interwencji UE mają znaczenie głównie dla rozwoju lokalnego i mogą być obserwowane w skali gmin a nie regionów czy całego obszaru transgranicznego (Gorzelak et al., 2006; Olejniczak, 2008b).

Warto tu podkreślić, że program PHARE-CBC Polska-Niemcy 1994-2001 był nieporównywalnie większym impulsem finansowym dla pogranicza niż obecny program Sąsiedztwa (budżet jednej tylko, rocznej edycji jest porównywalny z wielkością całego

<sup>1</sup> Taka interpretacja umożliwia wyraźne odróżnienie INTERREG od innych programów UE dostępnych dla obszarów Polski Wschodniej. Warto zauważyć, że podnoszenie standardów życia w polskim pasie przygranicznym realizował też (przy znacznie większych środkach i skali interwencji) program ZPORR. Tak więc to zakładana „transgraniczność” (ponadgraniczność) efektów odróżnia Program Sąsiedztwa od ZPORR.

Programu Sąsiedztwa z lat 2004-2006). Co więcej, w czasie, gdy działał PHARE-CBC nie było innych znaczących środków pomocowych na tamtejszej granicy. Ewentualne zmiany można było przypisywać pieniądзом UE. Tymczasem w przypadku Programu Sąsiedztwa po polskiej stronie granicy dostępne były i działały znaczące pomocowe programy publiczne (np. ZPORR, SPO RZL, SPO- ROL). Próby poszukiwań efektów na poziomie regionalnym i przypisywanie ich Programowi Sąsiedztwa byłyby nieuprawnione i nieuzasadnione w świetle przedstawionych doświadczeń empirycznych.

Tak więc w niniejszym badaniu w eksploracji efektów skoncentrowaliśmy się na poziomie mikro - projektów i gmin, a dopiero z niego zaczęliśmy dokonywać ewentualnych uogólnień. W praktyce oznaczało to:

- przyjęcie pojedynczych projektów jako podstawowej jednostki analizy
- poszukiwanie ich efektów głównie na poziomie lokalnym - w zmianach sytuacji gmin i społeczności lokalnych
- w przypadku znalezienia silnych lub analogicznych efektów, agregowanie ich z poziomu projektów i poziomu lokalnego na poziom grup tematycznych projektów (Działania Programu) czy szerszych obszarów przestrzennych.

## MODEL I BLOKI BADAWCZE

Proponowany przez nas model badawczy to prosty ciąg logiczny sześciu bloków badawczych. Zawartość i kolejność bloków wynika wprost z zastosowania Ewaluacji Wspieranej Teorią, omówionej już przez nas w poprzednim podpunkcie (patrz: Tabela 2).

Zastosowanie modelu pomogło w dwóch kwestiach. Po pierwsze umożliwiło łączenie kompleksowych i wieloaspektowych analiz prowadzonych na różnych poziomach w większe całości. Tym samym dało spójność prowadzonemu badaniu i pozwoliło uniknąć przytłoczenia szczegółami. Po drugie dało się zastosować jako struktura raportu końcowego, tym samym ułatwiło jasną narrację przy prezentacji i omawianiu najważniejszych wniosków.

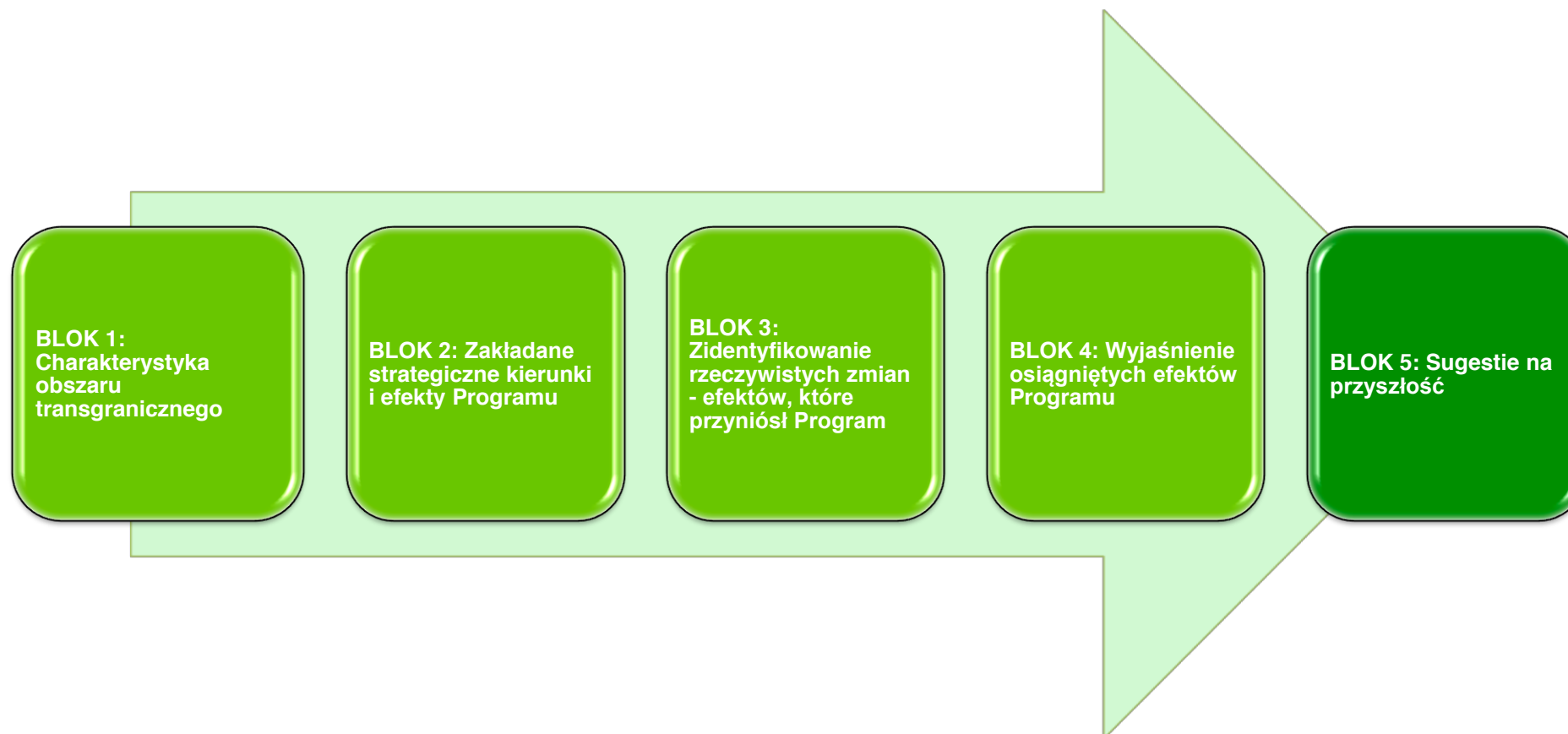
Poniżej prezentujemy schemat modelu zaś w drugim podrozdziale krótko omawiamy cel i zawartość każdego z jego sześciu bloków badawczych.

Model badawczy dla ewaluacji ex post Programu Sąsiedztwa INTERREG IIIA/Tacis CBC Polska-Białoruś-Ukraina 2004-06 prezentujemy na Rycinie 1. Struktura niniejszego raportu dokładnie odpowiada poszczególnym częściom modelu.



Każdemu z bloków modelu przyporządkowano konkretne działania analityczne, jednostki analizy oraz źródła danych i metody. Tak szczegółowo opisana metodologia niniejszego badania została przedstawiona w tabeli, w załączniku 1 (9.1).

**Ryc. 1 Model i bloki badawcze badania**



Źródło: opracowanie własne

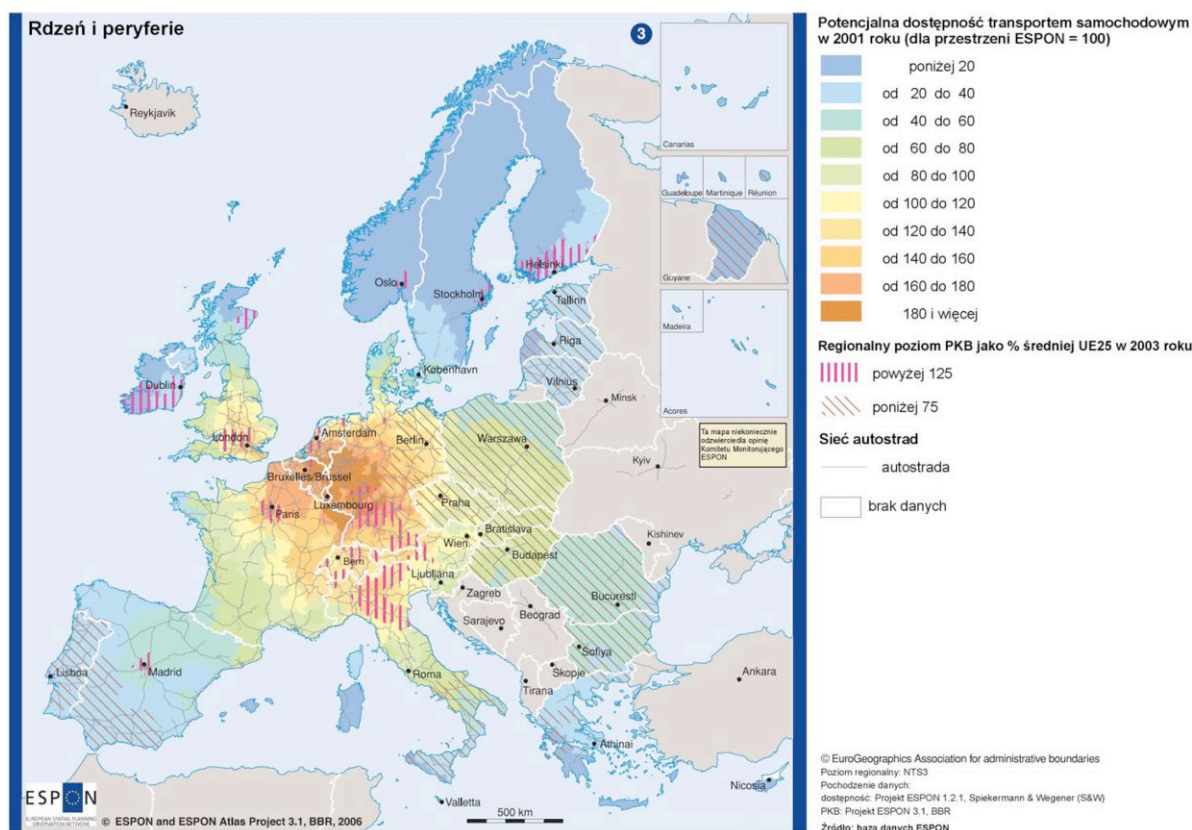
## 2 CHARAKTERYSTYKA OBSZARU OBJĘTEGO PROGRAMEM

### 2.1 JAK WYGLĄDA OBSZAR OBJĘTY PROGRAMEM NA TLE EUROPEJSKIM?

#### Obszar wsparcia na tle Europy

Obszar wsparcia Programu PBU ma charakter peryferyjny a poziom jego rozwoju odbiega w znaczący sposób od lepiej rozwiniętych regionów. Widoczne jest to przede wszystkim w szerszym kontekście europejskim i zaznacza się już bardzo wyraźnie na poziomie krajowym. Otóż Białoruś, Ukraina i Polska (tak jak inne obszary Europy środkowo-wschodniej) pod wieloma względami stanowią element europejskiej peryferii daleko odbiegającym poziomem rozwoju od europejskiego centrum definiowanego najczęściej jako europejski pentagon, czyli obszar między Londynem, Paryżem, Mediolanem, Monachium i Hamburgiem (por. np.: EC, 1999) cechujący się zarazem wysokim poziomem PKB oraz bardzo dobrą dostępnością transportową (por. ryc. 2).

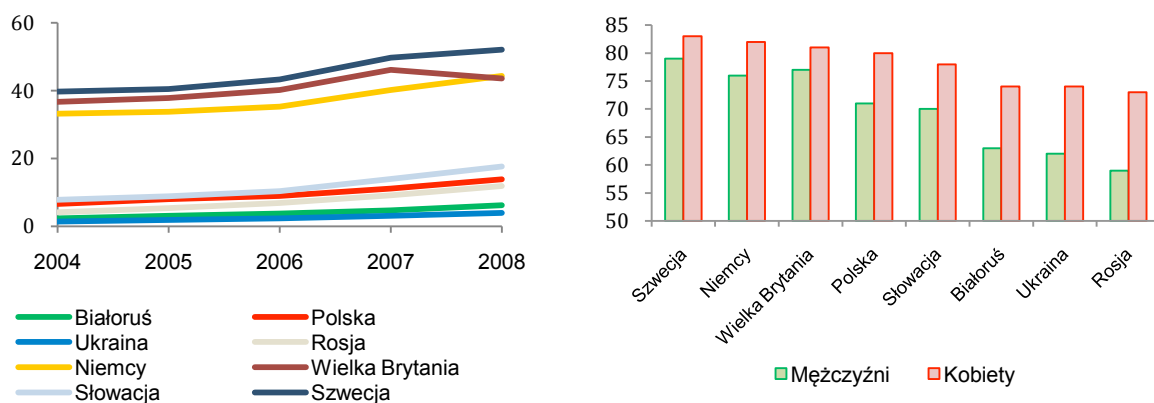
#### Ryc. 2 Centrum i peryferie w Europie



Źródło: ESPON (2006a), Atlas ESPON, Struktura terytorium Europy, Warszawa, s. 35.

Trzeba mieć świadomość, że peryferyjność omawianego tu obszaru i jego relatywne zacofanie nie jest zjawiskiem nowym. Przeciwnie jest to typowy przejaw tak zwanego długiego trwania (Braudel, 1999). Obecne pogranicze polsko-ukraińsko-białoruskie od wieków było zapóźnione w stosunku do ówczesnych centrów rozwoju, położonych na zachodzie. Peryferyjność tej części Europy wykształciła się już w średniowieczu – w tym przypadku Wisła była granicą średniowiecznej urbanizacji i modernizacji. Następnie, począwszy od XV wieku, zostało to utrwalone przez zjawisko tzw. dualizmu agrarnego – utowarowienie rolnictwa na zachodzie i refeudalizacja na wschodzie. Z kolei od połowy XX wieku tereny te zostały poddane eksperymentowi realnego socjalizmu i oddzielone od zachodu tzw. Żelazną Kurtyną (Gorzelać, 2007).

**Ryc. 3 PKB per capita (w tys. USD) oraz średnia długość życia (2006) w krajach obszaru wsparcia i wybranych krajach europejskich**



Źródło: opracowanie Adama Płoszaja na podstawie danych UNDP.

Obecną sytuację społeczno-gospodarczą obszaru wsparcia warunkuje sytuacja poszczególnych państw do których ten obszar przynależy. Białoruś, Polska i Ukraina wyraźnie odstają pod względem rozwoju gospodarczego od najbardziej zaawansowanych państw europejskich. Wartości PKB per capita są w ich przypadku kilkakrotnie niższe niż w np. Niemczech, Szwecji czy Wielkiej Brytanii (por. ryc. 3). Również pod względem dobrostanu społecznego widać wyraźną różnicę. Średnia długość życia jest znacząco krótsza w przypadku Białorusi i Ukrainy w porównaniu z krajami zachodnimi – Polska pod tym względem wypada lepiej niż jej wschodni sąsiedzi, ale mimo to wyraźnie odstaje od standardów zachodnich (por. ryc. 3). Podobne zróżnicowanie odbija się w wartościach Wskaźnika Rozwoju Ludzkiego (Human Development Index)<sup>2</sup>, który dla Ukrainy w roku 2005

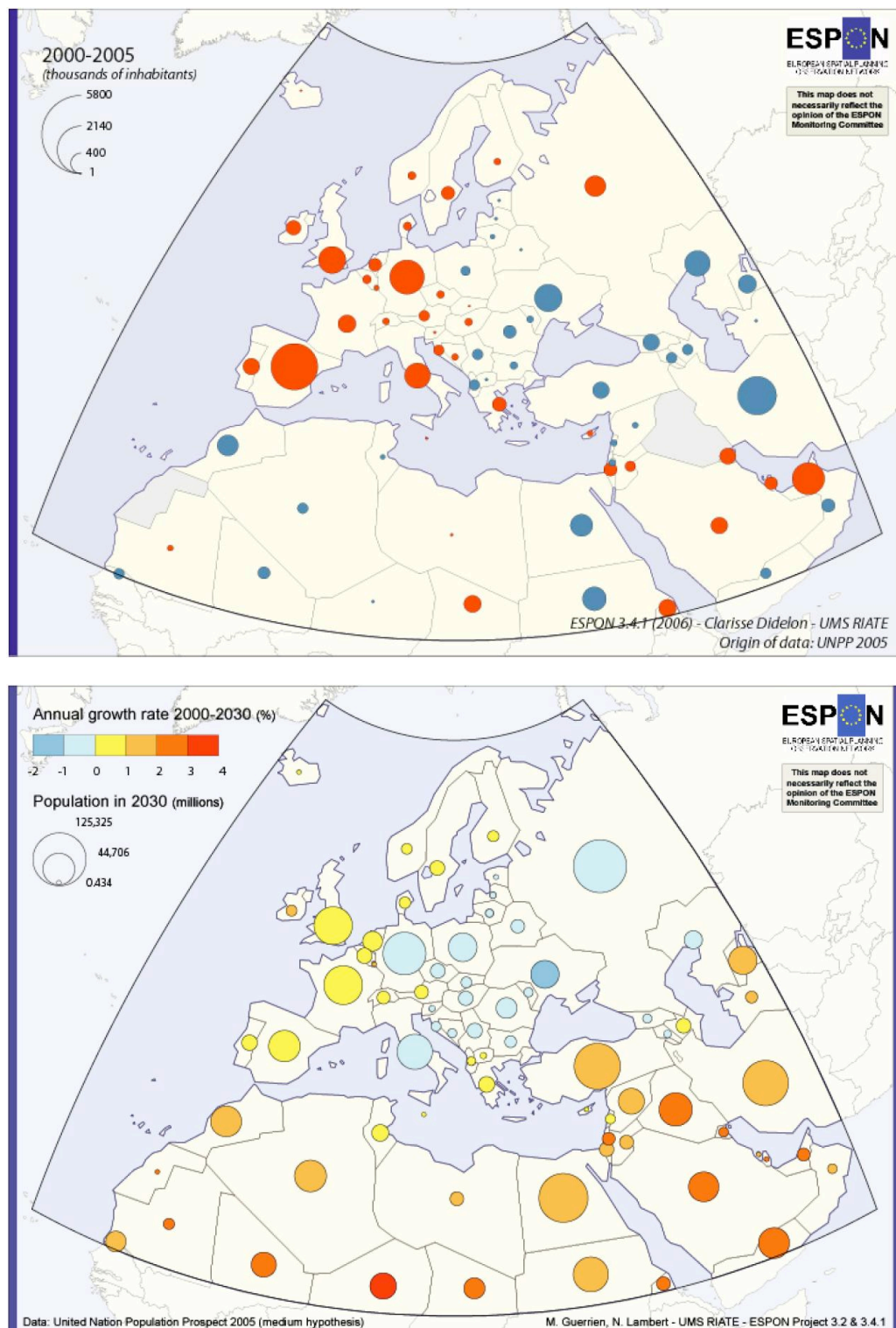
<sup>2</sup> Do obliczenia syntetycznego miernika HDI wykorzystywane są następujące mierniki podstawowe: średnia długość życia; ogólny wskaźnik skolaryzacji brutto dla wszystkich poziomów nauczania; wskaźnik umiejętności czytania ze zrozumieniem i pisanie; PKB per capita w USD, liczony według parytetu nabywczej waluty (PPP \$).

wyniósł 0,796; dla Białorusi 0,826; dla Polski 0,88 a dla Niemiec 0,947; Wielkiej Brytanii – 0,947 i 0,963 dla Szwecji (UNDP, 2009).

Ważnym czynnikiem wpływającym na potencjał i perspektywy rozwojowe pogranicza objętego wsparciem jest sytuacja demograficzna. Zarówno Polska jak i jej wschodni sąsiedzi to kraje z wyraźnym odpływem migracyjnym ludności (przeważnie do państw Europy Zachodniej). Migracje w połączeniu z małym lub ujemnym przyrostem naturalnym powodują, że liczba ludności omawianych krajów zmniejsza się i w przewidywalnej przyszłości będzie się nadal zmniejszać. Zjawisko to dotyczy również obszaru wsparcia Programu PBU i może znacząco utrudnić rozwój społeczno-ekonomiczny tych terenów.



**Ryc. 4 Zmiana liczby ludności związana z migracjami międzynarodowymi oraz prognoza liczby ludności w roku 2030**



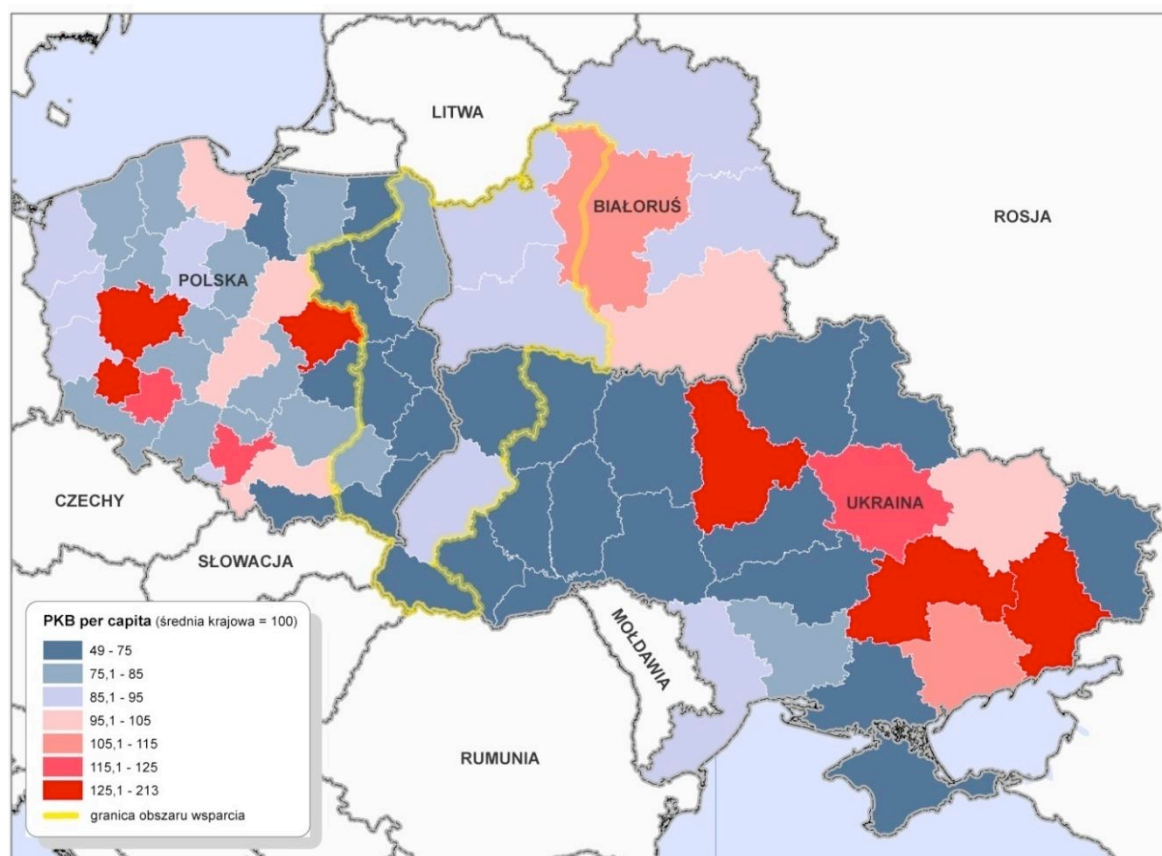
Źródło: ESPON Project 1.1.3, 2005, s. 136 i 200.

[http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/650/file\\_1190/full\\_revised\\_version\\_113.pdf](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/650/file_1190/full_revised_version_113.pdf)

### **Obszar wsparcia w przestrzeni Białorusi, Polski i Ukrainy**

Białoruś, Polska i Ukraina, tak jak wszystkie duże kraje, są wewnętrznie zróżnicowane pod względem rozwoju społeczno gospodarczego. To zróżnicowanie w dużej mierze rozgrywa się w perspektywie wieś-miasto. Regiony z dużymi ośrodkami miejskimi cechują się wyraźnie lepszymi wskaźnikami rozwoju społeczno gospodarczego. Taka zależność potwierdza się w przypadku nowych krajów członkowskich EU z europy środkowo-wschodniej (w tym Polski) (Smętkowski, Wójcik, 2009) jest widoczna również w przypadku Ukrainy (Kamińska, Mrinska, Płoszaj, 2008), oraz Białorusi (Herbst, Smętkowski, Płoszaj, 2009).

**Ryc. 5 Regionalne zróżnicowanie rozwoju gospodarczego na Białorusi, w Polsce i na Ukrainie; PKB per capita odniesione do średnich krajowych (średnia krajowa = 100); dane za 2006 r.**



Źródło: opracowanie Adama Płoszaja na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego RP; Ministerstwa Statystyki i Analiz Republiki Białorusi; Ukraiński Krajowy Komitet Statystyki.

Polska część obszaru wsparcia (województwa lubelskie, podkarpackie, podlaskie i część mazowieckiego – podregion ostrołęcko-siedlecki) to zarazem najsłabiej rozwinięte regiony kraju. Związane jest to z niekorzystnymi uwarunkowaniami historycznymi (o których częściowo już była mowa), peryferyjnym położeniem w peryferyjnym kraju, oddaleniem od źródeł kapitału i technologii, sąsiedztwem ze słabiej rozwiniętymi krajami, wyludnianiem się niektórych obszarów (na północy) i przeludnieniem agrarnym na południu, słabą dostępnością transportową, niedostatecznie rozwiniętą infrastrukturą oraz niskim rozwojem poziomu gospodarczego. W syntetyczny sposób pokazuje to poziom regionalnego PKB per capita, który w prawie wszystkich podregionach polskiej części obszaru wsparcia wynosi mniej niż 75% średniej krajowej (Gorzelać, 2008). Jedynie w przypadku podregionów rzeszowsko-tarnowskiego (rozwijający się klaster lotniczy) (Kudęłko, 2007) oraz białostocko-suwalskiego (wpływ Białegostoku oraz rozwijającego się kompleksu mlecznego) (Kulikowski, 2005) PKB per capita mieści się w przedziale 75-85% średniej krajowej (por. ryc. 5).

Ukraiński obszar wsparcia Programu PBU – podobnie jak w przypadku Polski – również stanowi peryferię gospodarczą kraju. PKB na jednego mieszkańca w 2006 r. stanowił w obwodzie zakarpackim 57% średniej krajowej, w obwodzie wołyńskim 64% średniej krajowej, a we lwowskim 72%. Relatywnie lepsza, niż dwu pozostałych obwodów, pozycja regionu lwowskiego wynika z dużego potencjału Lwowa, który koncentruje znaczny potencjał ludnościowy oraz jest ważnym w skali kraju ośrodkiem naukowym, akademickim, kulturalnym i turystycznym. Słaby rozwój zachodnich regionów Ukrainy związany jest przede wszystkim z mniejszym uprzemysłowieniem szczególnie w porównaniu do obwodów wschodnich oraz z mniejszymi wskaźnikami urbanizacji i dużym udziale rolnictwa w gospodarce (Kamińska, Mrinska, Płoszaj, 2008). W sumie z przedstawionych charakterystyk wyłania się dość pesymistyczny obraz słabo rozwiniętego obszaru w słabo rozwiniętym państwie. Pozytywnym czynnikiem w kontekście niniejszej ewaluacji może być to, że mieszkańcy zachodniej części Ukrainy widzą możliwości i potrzebę współpracy z krajami Unii Europejskiej zdecydowanie częściej (twierdzi tak mniej więcej połowa badanych) niż osoby z innych części kraju (20-30%)<sup>3</sup>. Taka sytuacja wynika z dosyć wyraźnego podziału Ukrainy na część wschodnią, z dużym udziałem Rosjan w ogólnej populacji oraz z Ukraińcami na co dzień posługującymi się językiem rosyjskim, którzy niejako naturalnie ciążą w stronę Rosji, oraz zachód kraju z ludnością zazwyczaj ukraińską, używającą na co dzień języka ukraińskiego i mentalnie bardziej związaną z „zachodem” niż z Rosją (Riabczuk, 2004; Portnikow, 2007; Chruślińska, Tyma, 2005).

Dokładna ocena zróżnicowań regionalnych na Białorusi jest trudna. Związane jest to do pewnego stopnia z sytuacją polityczną w tym kraju. Ponadto wpływ na analizy przestrzenne ma również podział administracyjny i co za tym idzie podział do celów statystyki publicznej. Otóż kraj podzielony jest na 6 (oraz osobno stolica: Mińsk) relatywnie dużych regionów – odpowiedników poziomu NTS2 (czyli polskich województw). Mała liczba stosunkowo dużych jednostek sprzyja zacieraniu różnic (por. np.: ESPON, 2006b). Ponadto oficjalne białoruskie statystyki nie obejmują danych na temat PKB w regionach. Z uwagi na brak regionalnych statystyk PKB dokonano szacunków na podstawie danych o dochodach nominalnych ludności<sup>4</sup>. Z tak przekształconych oficjalnych danych wyłania się obraz dość małych zróżnicowań regionalnych, gdzie najslabszy region brzeski notuje 89% średniej krajowej, a grodzieński 92%. Relatywnie najlepiej wyglądają w tym przypadku zachodnie dystrykty

<sup>3</sup> Dane z badania przeprowadzonego przez Centrum Razumkova w 2002 r., [www.uceps.org](http://www.uceps.org).

<sup>4</sup> W Polsce na poziomie województw korelacja między wartością PKB, a dochodami nominalnymi ludności w regionach wynosi 0,999. W związku z tym wartość PKB Białorusi rozszacowano pomiędzy poszczególne regiony proporcjonalnie do udziału obwodów w dochodach ludności ogółem (Herbst, Smętkowski, Płoszaj 2009).

obwodu mińskiego (110% średniej) – jednak należy pamiętać, że wysoka pozycja tego regionu warunkowana jest przez duży potencjał Mińska, wobec tego można przypuszczać, że oddalone od stolicy dystrykty objęte Programem PBU znajdują się w sytuacji podobnej do sąsiedniego regionu grodzieńskiego.

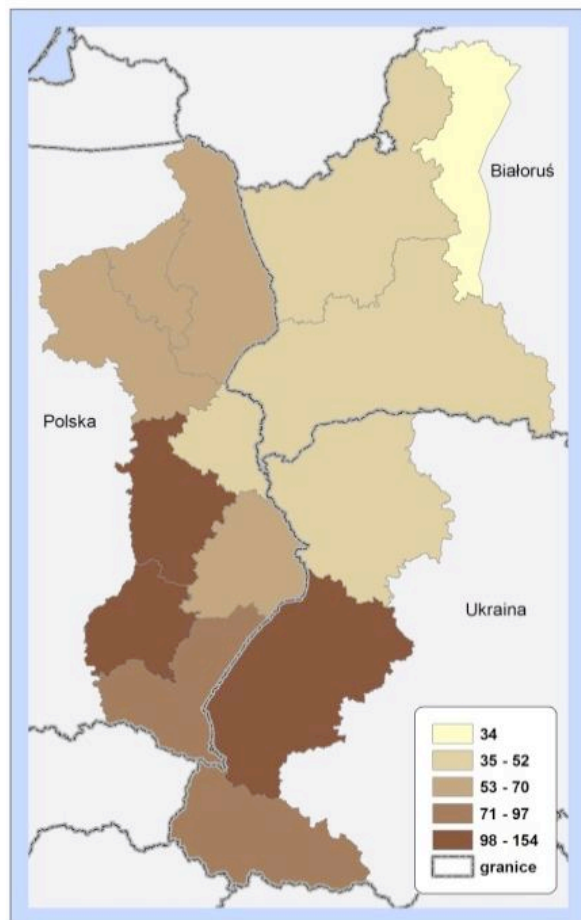
### Przestrzenne zróżnicowanie obszaru wsparcia

Pod względem liczby ludności największy udział w obszarze wsparcia mają mieszkańcy Polski (ok. 44%), następnie Ukrainy (35%) i Białorusi (21%). Jednak to właśnie Białoruś jest krajem, w którym obszar wsparcia potencjalnie obejmuje największy odsetek społeczeństwa – prawie 1/3 ogółu ludności, mimo niskiej gęstości zaludnienia (por. ryc. 7). Po polskiej stronie Programem objęte jest ok. 16% ludności, na Ukrainie – 10%. Procesy demograficzne wskazują na stopniowe zmniejszanie się liczby ludności w polskiej części obszaru wsparcia (w okresie 2003-2007 prawie o 43 tys.). Po stronie ukraińskiej w ostatnich latach liczba ludności także maleje (w okresie 2003-2007 prawie o 60 000). Dane białoruskie wskazują na spadek o ok. 89,6 tys. w latach 2003-2007. Spadek liczby ludności wynika z tego, że we wszystkich trzech krajowych obszarach wsparcia łączne saldo migracji i przyrostu naturalnego w całym analizowanym okresie pozostaje ujemne. Na poziomie regionów jedynie w podregionie rzeszowsko-tarnobrzeskim wzrosła liczba ludności (por. ryc. 8).

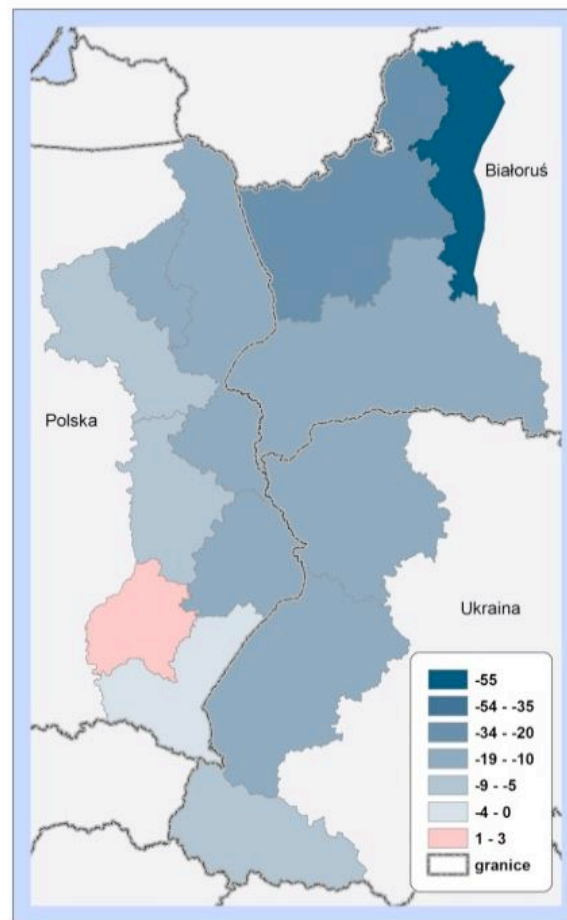
Poziom rozwoju gospodarczego także istotnie różnicuje obszar wsparcia. Najwyższe wartości PKB per capita występują w polskiej części obszaru a najniższe w ukraińskiej. Białoruska część znajduje się pomiędzy tymi dwoma skrajnościami. O skali tego zróżnicowania świadczy rozpiętość między najslabszymi regionami Ukrainy a polskimi podregionami, których PKB per capita jest ponad pięciokrotnie wyższy (por. ryc. 9).



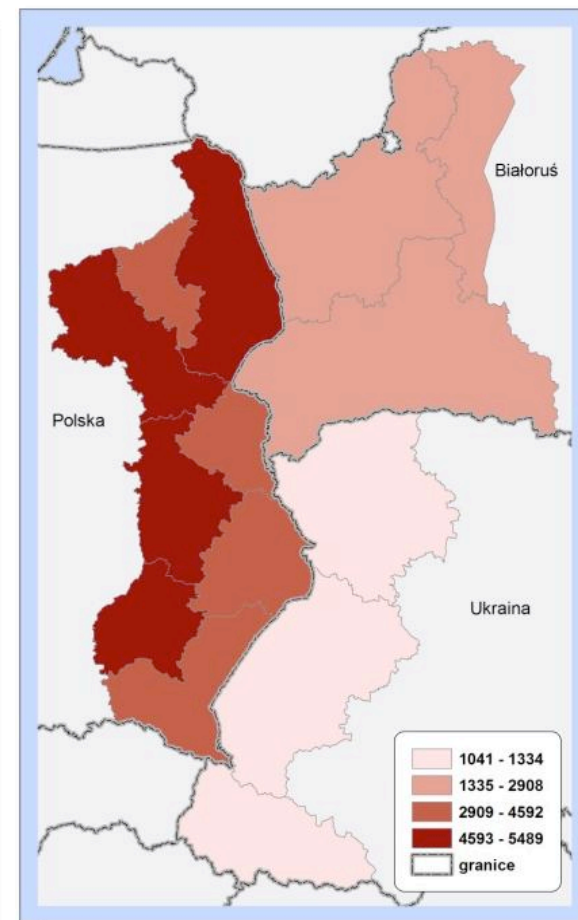
**Ryc. 7 Gęstość zaludnienia w 2007 r.**  
(liczba osób na 1 km<sup>2</sup>)



**Ryc. 8 Zmiana liczby ludności**  
w latach 2003-2007 w promilach



**Ryc. 6 PKB na mieszkańca w EUR w 2006 r.**

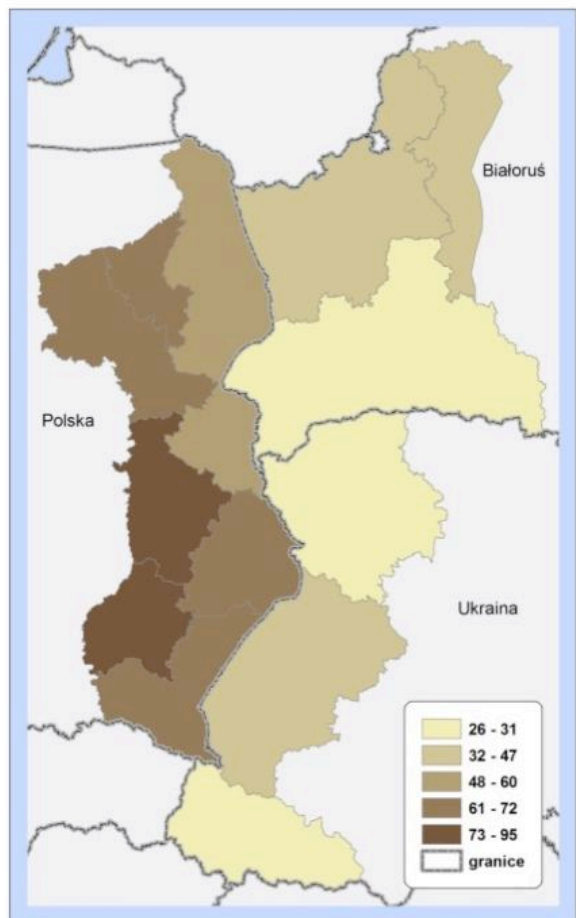


Źródło: opracowanie Adama Płoszaja na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego RP; Ministerstwa Statystyki i Analiz Republiki Białorusi; Ukraiński Krajowy Komitet Statystyki.

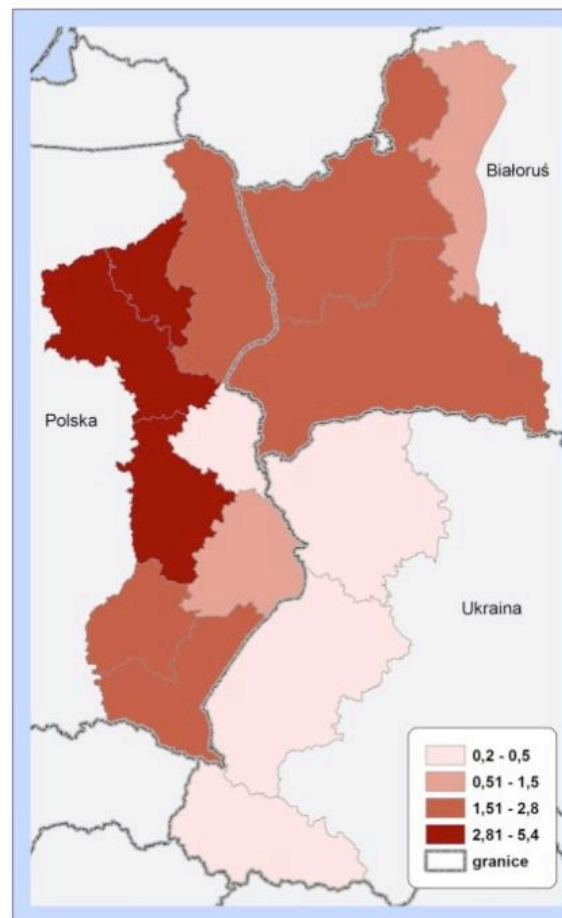
Znaczące są różnice w sytuacji na rynkach pracy w regionach polskich, ukraińskich i białoruskich. Zdecydowanie najwyższa stopa bezrobocia notowana jest w polskiej części obszaru wsparcia (13,6% w 2007 r. przy dalszej bardzo silnej tendencji spadkowej). W ostatnich latach liczba bezrobotnych wyraźnie jednak spada, co spowodowało obniżenie stopy bezrobocia o 5,9 pkt między 2003 i 2007 r. Na ukraińskich terenach przygranicznych stopa bezrobocia wynosiła pod koniec 2007 roku 7,4% i także wykazywała tendencję spadkową. Zdecydowanie najniższe bezrobocie obserwujemy na Białorusi (poniżej 2% z tendencją spadkową), jednak jest prawdopodobne, że gospodarka białoruska charakteryzuje się znaczącym bezrobociem „ukrytym”, charakterystycznym dla gospodarki centralnie sterowanej. W przypadku polskiego pogranicza prawdopodobny jest znaczny wpływ pracy nierejestrowanej na zawyżenie oficjalnej stopy bezrobocia.

Infrastruktura transportowa ma szczególne znaczenie w rozwoju obszarów przygranicznych wobec konieczności obsługi granicznego ruchu tranzytowego. Obszar wsparcia charakteryzuje się dość wysoką gęstością sieci drogowej, przy czym jest ona dość silnie zróżnicowana. Gęstość sieci w polskiej części regionu wsparcia (w 2007 r. 70,2 km na 100 km<sup>2</sup>) jest prawie dwukrotnie wyższa, niż w części białoruskiej i ukraińskiej (por. ryc. 10). W latach 2003-2007 na obszarze wsparcia odnotowano wzrost gęstości sieci drogowej o 3,1 km na 100 km<sup>2</sup> w części polskiej i 2,4 km na 100 km<sup>2</sup> w białoruskiej części regionu, podczas gdy na Ukrainie nie nastąpił wyraźny przyrost długości sieci drogowej (por. ryc.11).

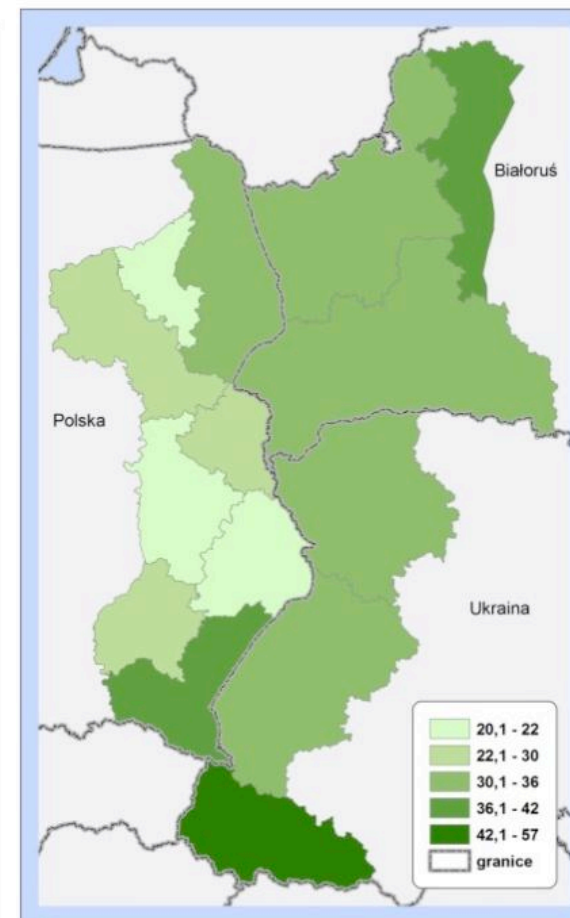
Ryc. 9 Gęstość sieci drogowej na 100 km w 2007 r.



Ryc. 10 Zmiana gęstości sieci drogowej w 2003-2007 r.



Ryc. 11 Lesistość (%) w 2007 r.



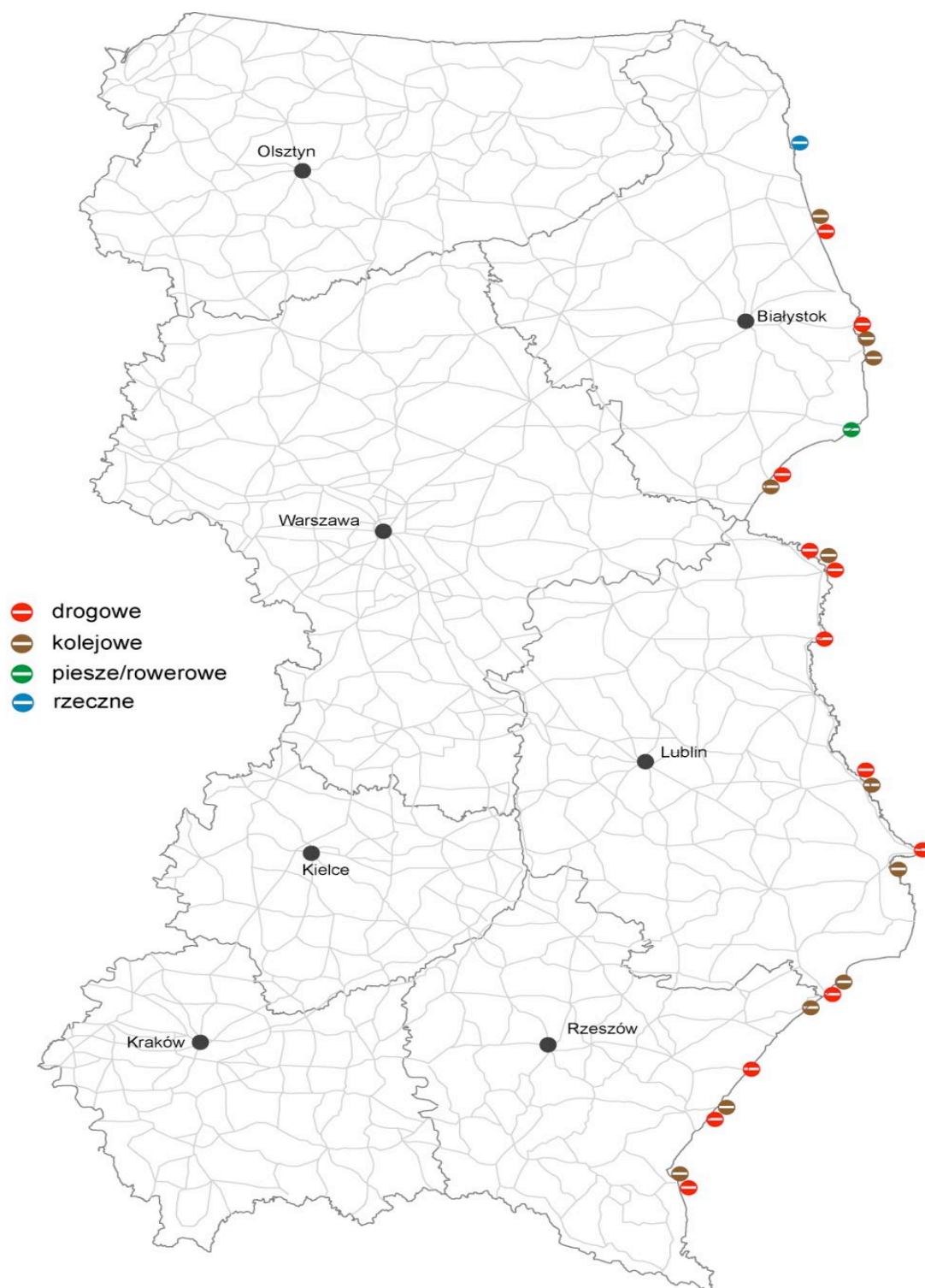
Źródło: opracowanie Adama Płoszaja na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego RP; Ministerstwa Statystyki i Analiz Republiki Białorusi; Ukraiński Krajowy Komitet Statystyki.

Wreszcie ostatnim elementem kontekstu na który należy zwrócić uwagę jest charakter granicy oddzielającej rozpatrywane obszary. Niewątpliwie granica ta ma charakter silnej administracyjno-prawnej bariery ograniczającej przepływy i kontakty między obszarami. Głównie wynika to z wprowadzonych regulacji Schengen (nakładających obowiązek wizowy). Dodatkowym elementem ograniczającym jest przepuszczalność granicy, o ile liczba przejść granicznych jest stosunkowo duża (26 przejść granicznych na obu granicach)<sup>5</sup>, o tyle przepustowość tychże przejść granicznych jest ograniczona, co skutkuje powstawaniem wielokilometrowych kolejek samochodów do odprawy i z tym związanym wielogodzinnym czasem oczekiwania. Znaczna część problemów związanych z przepustowością wynika z dysproporcji w infrastrukturze przejść granicznych, o ile po stronie polskiej wiele przejść zostało zmodernizowanych dzięki środkom z Funduszu Schengen, o tyle po stronie ukraińskiej i białoruskiej infrastruktura nie jest rozbudowywana. Dodatkowo mając na uwadze fakt, że wzrost natężenia ruchu granicznego ma charakter długotrwałego trendu brak odpowiednich działań może jeszcze pogarszać zaistniałą sytuację. Najważniejsze przejścia graniczne zostały pokazane zostały one na rycinie 12.

---

<sup>5</sup> Na granicy Polski i Białorusi znajduje się trzynaście przejść granicznych - siedem drogowych, pięć kolejowych oraz jedno rzeczne, natomiast na granicy z Ukrainą znajduje się ich dwanaście - sześć drogowych oraz sześć kolejowych.

Ryc. 12 Mapa przejść granicznych na granicy Polska - Ukraina, Polska - Białoruś



Źródło: opracowanie Adama Płoszaja



## Podsumowanie

Uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru wsparcia Programem Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC są raczej niekorzystne. Obejmuje on słabo rozwinięte obszary słabo rozwiniętych państw. W tym sensie jest to podwójna peryferia w rozumieniu nie tylko dostępności transportowej do centrum (w tym przypadku Europy Zachodniej oraz centrów rozwojowych poszczególnych krajów: Białorusi, Polski i Ukrainy), ale też peryferii społecznej (niskie wskaźniki rozwoju społecznego, np. HDI) i gospodarczej (niskie PKB, niekorzystna struktura gospodarcza, małe znaczenie dla gospodarek krajowych, relatywnie niska atrakcyjność inwestycyjna). Wobec tych uwarunkowań inwestycje prorozwojowe na tym obszarze oraz rozwijanie współpracy transgranicznej nabiera szczególnie ważnej roli, ale stoi też, przed dużymi wyzwaniami (przełamanie wielowiekowych zapóźnień w stosunku do lepiej rozwiniętych obszarów, obecność „twardej” granicy niesprzyjającej współpracy czy zwykłemu przepływowi dóbr i osób, negatywne uwarunkowania demograficzne i społeczne).

## 2.2 CO MÓWIĄ NAM TEORIE WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ I ROZWOJU REGIONALNEGO<sup>6</sup>?

Współcześnie wyróżnić można trzy główne nurty teoretyczne. Są to (van Houtum, 2000):

- podejście skupiające się na przepływach (*flow approach*), w którym granica postrzegana jest jako sztuczna przeszkoda i bariera rozwoju zwiększająca koszty transakcyjne;
- podejście skupiające się na współpracy transgranicznej (*cross-border coopeartion approach*), które akcentuje potencjały i możliwość czerpania z komplementarności i bogactwa zróżnicowanych zasobów obu stron granicy,
- oraz podejście skupiające się na ludziach i aspektach społecznych (*people approach*) badające granicę jako twór kulturowy i socjo-psychologiczny.

W praktyce badań programów granicznych wskazanym jest uwzględniać wszystkie trzy nurty teoretyczne, choć w programach UE dominującą filozofią badań jest nurt drugi (granicy jako szansy przewagi komparatywnej). Niezależnie od przyjętej optyki, wszystkie trzy nurty mają jeden punkt wyjścia do dalszych analiz. Jest nim diagnoza poziomu przepuszczalności

---

<sup>6</sup> Rozdział został przygotowany na podstawie ekspertyzy Pani Katarzyny Krok

granicy, a więc na ile jest ona barierą (fizyczną czy mentalną) a na ile pomostem łączącym różne systemy.

W obecnej sytuacji, w jakiej znalazła się Europa wyróżnia się trzy typy reżimów granicznych: granica nieobecna (*absent border*), pogranicze (*the march*) i granica zewnętrzna (*post colonial limes*) (Kramsch, Hooper, 2004). Granica wewnętrzna charakterystyczna dla krajów starej Unii Europejskiej i dla jej wewnętrznych granic wyróżnia się brakiem formalnych obostrzeń i brakiem kontroli. Zlikwidowane zostały posterunki graniczne a przekraczający granicę może nawet nie odnotować tego faktu. Teoretycznie sytuacja taka stwarza idealne warunki dla nawiązania współpracy i trwałych kontaktów. O ile rzeczywiście stały się one znacznie łatwiejsze, o tyle oczekiwania związane z tym faktem były znacznie większe. W praktyce osoby zamieszkujące obszary graniczne nie wykazują szczególnie dużego zainteresowania drugą stroną, nie zanotowano np. wzmożonego ruchu dojazdów do pracy lub stałych migracji.

Reżim pogranicza (*the march*) to termin związany z Europą Środkową i Wschodnią. Obszar ten znajduje się między starą UE a krajami, które pozostaną poza nią bez szans na szybką integrację. Tworzy strefę buforową, ochronną. Regiony sąsiadujące bezpośrednio z granicą Wspólnoty w największym stopniu doświadczają zderzenia między ideą zjednoczenia i współpracy ponadgranicznej a logiką wykluczenia zawartą w Traktacie z Schengen. Włączanie do UE nowych państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej przyczyniło się do zmiany natury ich granic, a w wyniku tego również relacji między państwami. To, co było wcześniej „mocną” granicą zewnętrzną między UE a jej środkowo- i wschodnioeuropejskimi sąsiadami, stało się „słabą” granicą wewnętrzną. Jednocześnie granice między nowymi państwami członkowskimi a ich sąsiadami ze wschodu stały się „mocniejsze”<sup>7</sup>. Wreszcie reżim graniczny nazwany Zewnętrzną granicą (*limes*) wyznacza swoistą strefę stabilizacji i bezpieczeństwa wokół i poza UE, krąg przyjaciół. Tworzą go kraje pozostające poza Unia Europejską, które nie mają bliższych perspektyw na integrację.

Do powyżej przedstawionej typologii funkcjonalnej przystaje typologia instytucjonalna, w której reżimy graniczne podzielone zostały także na 3 typy: zarządzanie (*governance*), możliwość zarządzania (*governability*) i rządy (*government*) (Philippe J., Saez G., 2002). Najważniejszym aspektem jest w tym przypadku system zarządzania w regionach przygranicznych, a więc m.in. występujące instytucje, zakres ich kompetencji i suwerenności.

<sup>7</sup> Długookresowe implikacje poszerzenia Unii Europejskiej: *Natura nowych granic*; 1999; Raport końcowy grupy refleksyjnej do spraw długotrwałych implikacji poszerzenia Unii Europejskiej przygotowany przez Zespół Studiów Perspektywicznych Komisji Europejskiej i Centrum Roberta Schumana przy Instytucie Uniwersytetu Europejskiego we Florencji; Instytut Uniwersytetu Europejskiego Badia Fiesolana; Włochy.



Obie typologie uzupełniają się wzajemnie. Występowanie poszczególnych typów reżimów granicznych pokrywa się bowiem w obu przypadkach w przestrzeni europejskiej.

**Tabela 4 Reżimy graniczne w Europie**

| Reżimy graniczne w Europie   |     |  |                       |
|--|-----|--|-----------------------|
| Typologia funkcjonalna<br>( <i>Olivier Kramsch, Barbara Hooper</i> ) |     | Typologia instytucjonalna<br>( <i>Jean –Philippe, Guy Saez</i> ) |                       |
| Granica nieobecna  | <-> | Governance -   | zarządzanie           |
| Pogranicze   | <-> | Governability –  | możliwość zarządzania |
| Granica zewnętrzna   | <-> | Government –   | rządzenie             |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Kramach O., Hooper B. (2004); Philippe J., Saez G. (2002)

Cechą charakterystyczną obszarów zaliczanych do pierwszej grupy (zarządzanie) jest najwyższy poziom suwerenności regionalnej i możliwości nawiązania współpracy ponadgranicznej przez szereg instytucji i organizacji. Granica jest w tym przypadku czymś nie do końca określonym, pewnym znakiem. Tym niemniej nie stanowi bariery, tak jak w drugim przypadku, gdzie uznawana jest za przeszkodę. Związane jest to z typem systemu politycznego i stopniem decentralizacji, a co za tym idzie z dużą liczbą aktorów na różnych poziomach administracji: europejskiej, państwowej, regionalnej i lokalnej, którzy muszą ze sobą współpracować.

Reżim graniczny - rządzenie – charakteryzuje te obszary, w których dominuje biurokracja państwowa, za priorytetowe uznane są stosunki międzypaństwowe na najwyższym szczeblu, a sprawy regionalne rozwiązywane są przez komisje na podstawie umów państwowych. Granice stanowią, zatem linie oddzielające, bariery, które aby sforsować należy wypełnić szereg nakazów i powinności. Ten typ charakterystyczny jest dla państw o niskim poziomie decentralizacji i słabej demokracji, a więc dla państw znajdujących się obecnie poza granicami UE, bez perspektyw przyszłego członkostwa. Współpraca transgraniczna, bazująca na inicjatywie i potrzebach regionalnych społeczności jest w tym przypadku utrudniona lub wręcz niemożliwa.

Reżim pośredni – możliwość zarządzania - umożliwia system powiązań współpracy między poziomem państwowym a regionalnym i lokalnym. Dzięki temu grupy lokalne mają wpływ na kształt polityki w regionie a działania służące rozwojowi lokalnemu i regionalnemu są realizowane. Ramy dla współpracy wyznaczają w tym przypadku porozumienia i traktaty o współpracy transgranicznej. Granica pozostaje jednak w świadomości jako przeszkoda do pokonania. Ten typ można utożsamiać z reżimem pogranicza, a więc z zewnętrznymi granicami unijnymi. Zetknięcie się dwu, na ogół różnych, systemów politycznych na tych

obszarach powoduje konieczność zawierania kompromisów, wprowadzania zmian umożliwiających większą swobodę działania aktorów regionalnych. W sytuacji, kiedy zasoby regionu transgranicznego uznane są za służące rozwojowi całego regionu, a o nim samym decydują przede wszystkim instytucje regionalne współpracujące ze sobą na zasadach partnerskich mamy do czynienia z reżimem zarządzania, który odpowiada reżimowi granic nieobecnych - charakterystycznemu dla granic wewnątrz UE.

Za sprawą rozszerzania Unii Europejskiej i rozprzestrzeniania się innowacji i wartości wspólnych dla Europejczyków, można przypuszczać, że w Europie nastąpi polaryzacji reżimów granicznych. W najbliższych latach dominować będą granice słabo sformalizowane, charakterystyczne dla reżimu nieobecnej granicy wewnątrz Unii oraz bardzo sformalizowane (reżim granica zewnętrzna) z reguły z ruchem wizowym dla mieszkańców państw bezpośrednich sąsiadów UE. Coraz mniejsze znaczenie i rzadsza będzie natomiast granica pośrednia (pogranicze).

Otwartość granic – czyli inaczej ujmując – dystans (przestrzenny, polityczny, prawny) silnie determinuje systemy powiązań międzyinstytucjonalnych i społeczno-ekonomicznych. Możliwe opcje zostały podsumowane w poniższej tabeli.

**Tabela 5 Rodzaj powiązań a dystans geograficzny i instytucjonalno-organizacyjny**

|                                       |      | Dystans geograficzny  |   |
|---------------------------------------|------|---|---|
| Dystans organizacyjny-instytucjonalny |      | Mały  | Duży  |
|                                       |      | I   | II  |
|                                       | Mały | <p>Wewnętrzna dyfuzja technologiczna (integracja terytorialna):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– sieci przedsiębiorstw,</li> <li>– okręgi przemysłowe,</li> <li>– regiony uczące się</li> </ul> | <p>Międzynarodowa integracja usług:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– alianse strategiczne i joint venture,</li> <li>– rozprzestrzenianie się technologii,</li> <li>– integracja międzygałęziowa.</li> </ul> |
|                                       | Duży | <p>Międzyregionalna integracja przemysłowa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– sieci poddostawców,</li> <li>– powiązania odbiorca-dostawca,</li> <li>– handel wewnątrzgałęziowy.</li> </ul>       | <p>Handel międzynarodowy:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– izolacja,</li> <li>– handel wymienny/kompensacyjny,</li> <li>– przepływy międzygałęziowe (eksport-import).</li> </ul>                            |

Źródło: Cappelin R.; (2002)

Ta typologia przenosi nas do ostatniej kwestii – dodatkowych czynników warunkujących formy relacji i współpracy. Próby usystematyzowania i uporządkowania różnych wyjaśnień, opisów znaczenia i rodzaju współpracy transgranicznej podjął się Brunet-Jailly (2004; 2005). Zaproponował on model, w którym o charakterze granicy, obszaru transgranicznego, a w konsekwencji o rodzaju i możliwościach współpracy decydują dwa typy równorzędnych zmiennych - strukturalne (*structural*) i pośrednie (*agency*). Do pierwszych zaliczają się przepływy rynkowe oraz różnorodne działania rządu, do drugich natomiast polityczna i organizacyjna siła społeczeństwa lokalnego, a także kultura społeczności lokalnych/regionalnych na obszarach przygranicznych. Zmienne pośrednie pozwalają na zrozumienie specyfiki obszaru transgranicznego, podczas gdy strukturalne określenie presji zewnętrznej, formalnej oddziałującej na region i społeczność z obszaru transgranicznego. Ten sam autor wcześniej twierdził, iż na współpracę transgraniczną decydujący wpływ wywierają zmienne strukturalne, a więc te o znaczeniu ponadregionalnym. Zmienne pośrednie traktował jako drugorzędne. Uznał jednak, iż ta sytuacja odpowiada jedynie przypadkom, gdy granica oddziela dwa organizmy administracyjne charakteryzujące się podobnymi systemami ekonomicznymi (np.: granica USA -Kanada lub wewnętrzne granice EU15). W przypadku, gdy obszary po obu stronach granicy charakteryzują się różnymi systemami ekonomicznymi i są na różnym poziomie rozwoju o rodzaju i intensywności współpracy w równym stopniu decydowały zmienne pośrednie (Brunet-Jailly 2004).

Uzupełnieniem dla koncepcji zmiennych pośrednich i bezpośrednich jest teoria wzajemnych oddziaływań tzw. Triada Ullmana (Ullman, 1957). Teoria zakłada, iż powiązania między

regionami są wynikiem trzech elementów: komplementarności, sposobności pośredniej i przenośności. Komplementarność występuje wtedy, gdy regiony dysponują różnymi zasobami. Wywołanie interakcji między takimi regionami, a więc wymiany komplementarnych zasobów zależy jednak od możliwości podażowych jednego z regionów i popytowych drugiego. Sposobność pośrednia (pośrednia możliwość) to zdolność przejmowania interakcji przez region/ ośrodek znajdujący się między potencjalnie powiązanymi obszarami. Przejawem wzrostu liczby sposobności pośrednich jest wzrost liczby i częstości zmian w kierunkach powiązań we współczesnej gospodarce. Przenośność z kolei opisuje redukujący wpływ odległości geograficznej, czasowej, ekonomicznej na intensywność powiązań. Rozwój technologii informacyjnych i transportowych, powoduje spadek znaczenia odległości fizycznej i kosztów transportu. Z tego powodu czynnik przenośności traci na znaczeniu na rzecz dwu poprzednich.

Z perspektywy obszarów położonych przy granicach najważniejszym czynnikiem decydującym o zaistnieniu interakcjach międzyregionalnych wydaje się być komplementarność (występowanie różnych zasobów po obu stronach granicy, które będą przedmiotem wymiany) oraz przenośność (im bliżej granicy tym silniejsze interakcje, na skutek braku potrzeby pokonywania dużych odległości). Czynnik sposobności pośredniej może w tym przypadku osłabić wzajemne powiązania. Regiony przygraniczne, uważane często za peryferyjne i o ograniczonych możliwościach rozwojowych mogą utracić część potencjalnych powiązań na rzecz obszarów centralnych.

### **2.3 JAKA BYŁA SKALA PROGRAMU W PORÓWNANIU DO INNYCH INTERWENCJI PUBLICZNYCH?**

Program Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC był współfinansowany z dwóch linii budżetowych: po stronie polskiej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ang. ERDF), zaś po stronie białoruskiej i ukraińskiej ze środków TACIS CBC (wspólnotowego programu pomocy dla byłych republik radzieckich i Mongolii). Środki z EFRR przeznaczone na Program wynoszą 37,8 mln EUR, a łącznie ze współfinansowaniem krajowym przewidziano 50,4 mln EUR. Z programu Tacis CBC zarezerwowano 8 mln EUR.

W wymiarze finansowym program miał relatywnie małą skalę, szczególnie w porównaniu do łącznych nakładów z funduszy Unii Europejskiej oraz środków krajowych. W latach 2004-2007 transfery z budżetu UE do Polski osiągnęły ponad 19,3 mld EUR – w odniesieniu do tej

kwoty środki z EFRR przeznaczone na Program stanowiły mniej niż 0,2%<sup>8</sup>. Z kolei w latach 2004–2007 całkowite wydatki strukturalne<sup>9</sup> – finansowane ze źródeł krajowych oraz z budżetu UE wyniosły nieco ponad 156 mld zł (MRR, 2009). W odniesieniu do całości tak pojętych nakładów rozwojowych środki programu stanowiły mniej niż 0,1%. Na tej podstawie można zaryzykować stwierdzenie, że wpływ programu – jakkolwiek niebyły pozytywny dla bezpośrednich beneficjentów – w skali całego kraju jest co najmniej trudny do uchwycenia, czy nawet wręcz pomijalny. Program nie miał jednak ogólnokrajowego charakteru. Przeciwnie interwencja była dość wyraźnie skoncentrowana przestrzennie. Jednak i uwzględniając te uwarunkowania skala finansowa programu wobec ogólnych nakładów rozwojowych jest bardzo mała. Szacunkowy udział Programu w krajowych wydatkach strukturalnych oraz wydatkach z Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych w latach 2004-2007 stanowi zdecydowanie mniej niż 1%. Z kolei według danych ze strony Funduszy UE ([www.fundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl)) procentowy udział wkładu Programu w ogólne kwoty dofinansowania ze wszystkich funduszy europejskich z okresu 2004-2006 dla województwa podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego wynosił około 2,2%. Zatem nawet w skali samych funduszy europejskich udział programu jest bardzo mały. Wobec tego nawet w przypadku samego tylko obszaru wsparcia nie należy oczekiwać wyraźnego wpływu Programu na ogólną sytuację społeczno-gospodarczą. Chociaż należy jeszcze raz podkreślić, że w wymiarze lokalnym efekty te mogą być dość istotne i pozytywne.

W przypadku Białorusi i Ukrainy brak oficjalnych danych o interwencjach publicznych (w ogóle i w ujęciu regionalnym) uniemożliwia dokładną ocenę skali potencjalnego oddziaływania Programu. Jednakże biorąc pod uwagę, że białoruski i ukraiński obszar wsparcia jest większy od obszaru polskiego zarówno pod względem powierzchni (stanowi 60% obszaru wsparcia), jak i pod względem liczby ludności (56% ludności zamieszkującej obszar wsparcia) oraz, że przewidziane środki finansowe na sfinansowanie interwencji z TACIS były mniejsze niż te przewidziane dla polskiej części obszaru, można z dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że również dla białoruskiej i ukraińskiej części obszaru wsparcia Program miał bardzo małe znaczenie.

<sup>8</sup> Należy pamiętać, że zgodnie z zasadą N+2 środki przeznaczone na realizację programu mogły być wydawane do końca roku 2008, a dane o ogólnych transferach z UE tego roku nie obejmują (dane za 2008 r. nie były dostępne w momencie przeprowadzania niniejszych analiz). Wobec tego rzeczywiste udział programu będzie mniejszy niż 0,2%.

<sup>9</sup> „Wydatkami strukturalnymi nazywamy wszystkie wydatki publiczne poniesione na zadania, które mogą być przedmiotem dofinansowania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE194. Oznacza to, że do wydatków strukturalnych zaliczamy zarówno wydatki na zadania całkowicie sfinansowane środkami krajowymi, jak i wydatki na zadania współfinansowane środkami krajowymi i środkami budżetowymi UE pochodzącymi z funduszy strukturalnych lub z Funduszu Spójności” (MRR, 2009, s. 164).

Podsumowując, skala interwencji Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC była stosunkowo mała. Dotyczy to zarówno kwoty zapisanej w dokumentach programowych alokacji wyrażonej w liczbach absolutnych (37,8 mln EUR z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz 8 mln EUR z programu Tacis CBC. W ujęciu relatywnym wydatki poniesione w ramach programu w polskiej części obszaru wsparcia stanowiły mniej niż 1% ogólnych nakładów prorozwojowych. W przypadku białoruskiej i ukraińskiej części obszaru wsparcia udział ten był najprawdopodobniej jeszcze mniejszy.

## 2.4 WNIOSKI

Uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru wsparcia Programem Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC są raczej niekorzystne. Obejmuje on słabo rozwinięte obszary słabo rozwiniętych państw. W tym sensie jest to podwójna peryferia w rozumieniu nie tylko dostępności transportowej do centrum (w tym przypadku Europy Zachodniej oraz centrów rozwojowych poszczególnych krajów: Białorusi, Polski i Ukrainy), ale też peryferii społecznej (niskie wskaźniki rozwoju społecznego, np. HDI) i gospodarczej (niskie PKB, niekorzystna struktura gospodarcza, małe znaczenie dla gospodarek krajowych, relatywnie niska atrakcyjność inwestycyjna). Dodatkowo granica ma charakter „twardy” - silnej bariery (prawnej, politycznej i ekonomicznej). W świetle teorii rozwoju regionalnego przypadek taki należy uznać za granicę tworzącą duży dystans i praktycznie uniemożliwiającą wspólne działania. W takiej konfiguracji, zgodnie z teoriami praktycznie niemożliwe są wspólne inwestycje infrastrukturalne i większe przedsięwzięcia.

Wobec takich uwarunkowań inwestycje prorozwojowe na tym obszarze oraz rozwijanie współpracy transgranicznej nabiera szczególnie ważnej roli, ale stoi też, przed olbrzymimi wyzwaniami (przełamanie wielowiekowych zapóźnień w stosunku do lepiej rozwiniętych obszarów, zwiększenie przepuszczalności „twardej” granicy niesprzyjającej współpracy czy zwykłemu przepływowi dóbr i osób, negatywne uwarunkowania demograficzne i społeczne).

Co więcej w praktyce skala zróżnicowania społeczno-gospodarczego w połączeniu ze znikomymi środkami Programu PBU (w skali objętego nim obszaru i w odniesieniu do potrzeb) sprawia, że trudno oczekiwać, by efekty Programu miały widoczny w skali obszaru wsparcia wpływ na sytuację społeczno-gospodarczą. Znaczenie omawianej interwencji ma zatem charakter lokalny, oddziałujący przede wszystkim na miejscowości (i społeczności lokalne), w których realizowane były konkretne projekty.

Teorie sugerują w takiej sytuacji nakierowanie na zmienne pośrednie (siła społeczności lokalnych, społeczeństwo obywatelskie, współpraca instytucjonalna), które warunkują



współpracę na granicach różnych systemów ekonomicznych oraz na poszukiwanie komplementarności.

### 3 ZAKŁADANE STRATEGICZNE KIERUNKI I EFEKTY PROGRAMU

#### 3.1 W JAKI SPOSÓB WYBRANO STRATEGICZNE KIERUNKI PROGRAMU?

##### 3.1.1 Zidentyfikowanie inspiracji i przesłanek (Teorii Bazowych), którymi kierowano się podczas tworzenia i zmian strategii Programu

Jednym z istotnych elementów kompleksowej oceny efektów Programu jest ocena przesłanek, jakimi kierowali się autorzy Programu i Uzupełnienia Programu Sąsiedztwa w trakcie procesu powstawania całego instrumentu wsparcia. Inaczej nie sposób ocenić, jak efekty Programu wypełniły zakładane cele oraz sformułowane założenia. Tym samym należy przedstawić i ocenić proces powstawania Programu

Dokument programy tworzony był od wiosny 2003 r., a jego pierwsza wersja została upubliczniona 31 sierpnia 2003 r. Ostatecznie został on zatwierdzony przez Komisję Europejską 5 listopada 2004 r. Poprzedzały to dwie tury negocjacyjne: w kwietniu i sierpniu 2004 r.

Niestety nie udało się w pełni odtworzyć procesu ustalania struktury priorytetów i działań Programu Sąsiedztwa. Wiadomo, że priorytety były ustalane w ramach Trójstronnej Grupy Roboczej. Przedstawiciele danego kraju, wchodzący w skład Grupy, konsultowali priorytety w regionach, i z ministerstwami w danym kraju. Natomiast istotne jest to, iż prace nad częścią diagnostyczną prowadzono później, latem i jesienią 2003 r. Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej była integralnym elementem Programów ze względów formalnych i jak się wydaje na podstawie analizy testu dokumentu programowego miała ona ogólny, statystyczny charakter. Współuczestnicy procesu, reprezentujący regiony koncentrowali się w pracach nad dokumentem na nieco innych kwestiach, o czym będzie mowa niżej. Proces wdrażania programu wykazał jednak, iż same kierunki wsparcia zostały zidentyfikowane poprawnie. Jeżeli za wyraz potrzeb przyjmiemy liczbę i rodzaje projektów, złożonych do Programu, to istotnie Beneficjenci mogli w nim znaleźć odpowiedni instrument finansowania swoich przedsięwzięć. Pozostaje pytanie, na ile te potrzeby w rzeczywisty sposób były związane z pobudzaniem aktywności transgranicznej, a na ile Program ten był



wykorzystywany ze względu na podobieństwo wsparcia w programach o charakterze krajowym. (np. Zintegrowany Operacyjny Program Rozwoju Regionalnego 2004-2006).

Zasadniczą inspiracją do tworzenia programu były dokumenty strategiczne na poziomie Komisji, zwłaszcza Komunikat Komisji *Paving the way for a Neighbourhood Instrument*: COM (2003) 393 z 1 lipca 2003 r., a także Komunikat Komisji do państw członkowskich z dnia 28 kwietnia 2000 r. ustanawiający wytyczne dla Inicjatywy Wspólnotowej dotyczące współpracy transeuropejskiej odnośnie popierania harmonijnego i trwałego rozwoju terytorium europejskiego - Interreg III (2000/C 143/08), który został znowelizowany 2 września 2004 r. (2004/C 226/02). Dodatkowo w zakresie wdrażania programu istniejący już tekst dokumentu należało zweryfikować pod kątem wydanych 11 czerwca 2004 r. wytycznych Komisji Europejskiej *Neighbourhood Programmes 2004-2006. Implementing Guidelines for INTERREG/Tacis and INTERREG/Cards borders*. Ważne jest to, iż wspomniane dokumenty pojawiały się już w trakcie sporządzania programu i pracami na Uzupełnieniu. Okazało się, iż zatem, iż prace nad Programem i Uzupełnieniem Programu odbywały się w sposób intuicyjny, bez wyraźnych wytycznych ze strony Komisji.

W trakcie pisania dokumentu nie kierowano się żadnymi teoriami naukowymi i badaniami. Ważne za to były doświadczenia związane z wdrażaniem Phare CBC, głównie w zakresie typów projektów, możliwych do realizacji oraz listy aktorów, uczestniczących w procesie wdrażania. Chodzi przede wszystkim o rolę Euroregionów w zarządzaniu działaniem 2.2. Przyjęty model był niemal wprost kontynuacją Funduszu Mikroprojektów Phare CBC.

Na proces współpracy przy tworzeniu Programu między przedstawicielami krajów – beneficjentów analizowanego Programu istotne znaczenie miały trzy czynniki. Po pierwsze: asymetria w potencjale instytucjonalnym i kompetencjach dotyczących wykorzystania środków UE. Doświadczenie strony polskiej w tym zakresie było ogromne w porównaniu z doświadczeniem strony białoruskiej i ukraińskiej. Po drugie: różnice w systemach administracyjnych. O ile głos polskich regionów, reprezentowanych przede wszystkim przez urzędy marszałkowskie i euroregiony był silny, o tyle po stronie białoruskiej i ukraińskiej kluczowe decyzje i stanowiska negocjacyjne zapadały na szczeblu centralnym, a rola władz obwodowych na etapie konstruowania programu była mniejsza. Po trzecie: asymetria w alokacji. Przeprowadzone badania jakościowe w ramach niniejszego badania potwierdziły tezę, iż strona białoruska i ukraińska, świadoma dysproporcji w alokacjach między INTERREG III A a Tacis CBC i tym samym dysproporcji w przyszłej liczbie projektów do realizacji, traktowała Program Sąsiedztwa przede wszystkim jako program dla strony polskiej. W konsekwencji, wobec takiego stanu rzeczy ich aktywność przy pisaniu programu

była mniejsza, a prym wiodła strona polska. Porównując stronę białoruską i ukraińską między sobą, osoby prowadzące wówczas prace nad programem zauważyły pasywność strony białoruskiej i aktywność Ukraińców. Białorusini w pierwszej fazie pisania programu próbowali wprowadzić do niego różne rodzaje projektów, które po prostu nie pasowały do istoty programu współpracy transgranicznej, a kiedy zabieg ten się nie udał, przyjęli raczej pozycję wyczekującą.

W przypadku polskiej strony, aktywni byli przede wszystkim przedstawiciele Euroregionów i urzędów marszałkowskich. Ci pierwsi byli zainteresowani przede wszystkim uczestniczeniem w procesie zarządzania działaniem 2.2, co gwarantowało im trwałość instytucjonalną i finansową (finansowanie struktur i biur z pomocy technicznej Programu Sąsiedztwa i łagodne przejście z finansowania ze środków Phare), zaś ci drudzy koncentrowali się przede wszystkim na uzyskaniu odpowiednich alokacji na poszczególne działania, głównie o charakterze infrastrukturalnym: drogach i ochronie środowiska. Takie potrzeby w zakresie finansowania projektów potwierdziły statystyki poszczególnych naborów projektów.

Ze strony Komisji Europejskiej i jej Przedstawicielstwa w Kijowie aktywność koncentrowała się na pilnowaniu, aby dokument był zgodny z wytycznymi i procedurami. Ogólnie rzecz ujmując współpracę w trakcie pisania programu ocenia się jako dobrą, efektywną i pozbawioną istotnych konfliktów, przy czym za stronę dominującą uznać należy zdecydowanie stronę polską.

Odnosząc się do zagadnienia wpływu sytuacji politycznej, gospodarczej czy też struktur administracyjnych na program, to taki wpływ nie został zidentyfikowany. Dopiero na poziomie wdrażania Programu i poszczególnych projektów ujawniły się w strukturach i procedurach po obu stronach granicy pewne niespójności oraz wymogi formalno-prawne, które w programie nie zostały przewidziane. Natomiast nie miały one wpływu na zasadniczą strukturę priorytetów i działań w Programie.

### **3.1.2 Odniesienie zidentyfikowanych inspiracji do koncepcji współpracy transgranicznej i paradygmatów rozwoju regionalnego**

Odnosząc wnioski płynące z teorii do kształtu Programu nasuwa się kilka spostrzeżeń.

Pozytywną obserwacją jest, iż program uwzględnił peryferyjny charakter obszaru transgranicznego oraz jego ograniczenia potencjału i kontekstu. Nie tworzono wysublimowanych priorytetów i działań nakierowanych na transfery wysokich technologii czy

innowacje, a więc pola współpracy, które zwykle pojawiają się dopiero na wyższym poziomie integracji, rozwoju i przepuszczalności granicy.

Bardzo silnie skoncentrowano się na infrastrukturze podnoszenia jakości życia, co jest jednak w świetle teorii dużym zaskoczeniem. Efektywne wspieranie spójności obszaru transgranicznego przy takiej skali potrzeb oraz dysproporcji rozwojowych wymagałoby bardzo dużych i silnie skoncentrowanych bodźców. Tymczasem środki programu były bardzo ograniczone, występowały limity kwotowe<sup>10</sup> na dofinansowanie projektów, stąd te i inne czynniki spowodowały ich rozproszenie, nie miały więc one szans wywołania strukturalnej zmiany, a ich efekty nie miały szans przenikania granicy.

Teorie wskazywały raczej by rozwijać raczej współpracę w zakresie bezpośredniego zwiększania przepuszczalności granicy (bezpośrednie inwestycje w granicę, przejścia, dojazdy do przejść, poprawę płynności, jakości i bezpieczeństwa ruchu granicznego). Można by więc oczekiwać oddzielnego, znaczącego Działania w tym polu. Takiego działania – o infrastrukturalnym charakterze – nie przewidziano w formalnej strukturze programu.

Teorie wskazywały też że w przypadku, gdy obszary po obu stronach granicy charakteryzują się różnymi systemami ekonomicznymi i są na różnym poziomie rozwoju o rodzaju o intensywności współpracy w równym stopniu decydują zmienne pośrednie. Z czego wniosek jest taki, że chcąc intensyfikować współpracę trzeba oddziaływać na te zmienne – tzn. kulturę i efektywność instytucjonalną, organizacyjną siłę społeczeństwa lokalnego, a także kulturę społeczności lokalnych. Z tym postulatem korespondował Priorytet 2 programu, choć można uznać, że akcent postawiony na to właśnie pole w sposób niewystarczający uwypuklał postulaty „dobrego rządzenia” i wspierania „społeczeństwa obywatelskiego”.

### 3.2 JAK ZDEFINIOWANO OCZEKIWANE EFEKTY PROGRAMU?

Do zdefiniowania zakładanych efektów programu służy zestaw wskaźników, określający nie tylko postęp rzeczowy i finansowy (nakłady i produkty - co zostało zrobione i ile już wydatkowano środków), ale również badający efekty interwencji (rezultaty i oddziaływanie projektów).Wskaźniki to po prostu sposób praktycznej operacjonalizacji celów programu. W uproszczeniu powinny odpowiadać na proste pytania: „jak mam rozpoznać efekt programu?”, „w jaki sposób będę wiedzieć, że efekt został osiągnięty?”

<sup>10</sup> W przypadku projektów z Priorytetu I dofinansowanie mogło wynosić od 50 tys. Euro do 1 mln Euro.

W przypadku Programu Sąsiedztwa istniały trzy poziomy wskaźników. Pierwszy dotyczył całego Programu i został zawarty w dokumencie programowym (rozdział 1.7). Drugi, na poziomie poszczególnych działań został zawarty w Uzupełnieniu Programu. Trzeci dotyczył wskaźników na poziomie projektu, przy czym Beneficjentom pozostawiono dowolność w konstruowaniu swojego zestawu indykatorów, a propozycje zostały pomieszczone w Podręczniku Wnioskodawcy.

Analiza dwóch pierwszych poziomów każe ocenić je bardzo krytycznie.

Na poziomie całego programu przyjęto, jako wskaźnik oddziaływania *intensywność współpracy transgranicznej*. Określenie takie nie jest wskaźnikiem, a jedynie pewnym hasłem które można zdefiniować jako cel, do którego na dodatek nie przypisano żadnej miary i nie nadano mu horyzontu czasowego. Podobnie jest na poziomie oddziaływań do każdego z priorytetów. Dla Priorytetu I wskaźnik oddziaływania brzmi: *Wzrost potencjału gospodarczego obszaru pogranicza*, zaś dla Priorytetu II: *Wzrost aktywności społecznej i instytucjonalnej w regionie*, co również może być zdefiniowane jako cel, a nie jako wskaźnik ten cel mierzący. Na poziomie rezultatów dla Priorytetu I wskaźnikiem jest *wzrost liczby ulepszonych elementów infrastruktury transgranicznej*, co może być mierzalne po doprecyzowaniu pojęcia *element infrastruktury transgranicznej*, bo w swym obecnym brzemieniu wskaźnik jest nieprecyzyjny. Dla Priorytetu II wskaźnik na poziomie rezultatu brzmi: *wzrost liczby ustanowionych kontaktów instytucjonalnych*. Ten wskaźnik jest również nieprecyzyjny, bowiem nie określono, w jaki sposób liczyć kontakty instytucjonalne. Na poziomie produktu przyjęto za wskaźnik liczbę projektów, przy czym w Priorytecie I przyjęto trzy wskaźniki, które odpowiadają charakterem trzem działaniom w jego ramach. W przypadku Priorytetu II ustanowiono dwa wskaźniki, które miały odpowiadać dwóm działaniom (2.1 i 2.2.). O ile wskaźnik dotyczący liczby projektów mikro jest do przyjęcia, o tyle wskaźnik odpowiadający działaniu 2.1 obejmuje tylko *liczbę inicjatyw szkoleniowych i współpracy, którym udzielono wsparcia*, co wypełnia tylko niewielką część projektów, możliwych do realizacji w tym działaniu (pomija np. istotne projekty kulturalne, sportowe etc.). Omawiany system jest zatem niespójny i zawiera określenia, które nie są wskaźnikami

Na poziomie działań określono wskaźniki produktu i rezultatu. Wskaźniki produktu to nic innego, jak liczba projektów, możliwych do realizacji. W przypadku rezultatów zastosowano takie wskaźniki jak np. *nowe/ulepszone transgraniczne usługi w transporcie publicznym*, *liczbę populacji objętych projektami*, *nowe stałe miejsca pracy*, *liczba organizacji zaangażowanych w realizację projektów* etc. W przypadku wskaźników na poziomie produktu wskaźniki te były relatywnie łatwe do mierzenia. Problem pojawiał się wówczas,

gdy projekt obejmował kilka form wsparcia (np. studia, strategie i komponent inwestycyjny) lub kilka sektorów tematycznych (np. kultura i turystyka jednocześnie), bowiem wówczas był problem z przypisaniem ich do jednej grupy. Pojawiały się także projekty, dla których w ogóle nie można było znaleźć odpowiedniego wskaźnika. Wskaźniki nie spełniały także wszystkich kryteriów, jakie powinien spełniać prawidłowy wskaźnik (analiza wskaźników do Działania 2.2 została umieszczona w ramce poniżej). Warto przy okazji stwierdzić, iż określanie wskaźników jako liczby projektów stanowiło odstępstwo od przyjętego przez Komisję Europejską systemu budowy wskaźników, bowiem liczbę projektów jako miarę powodzenia programu należało, zdaniem Komisji, przyjąć w zasadzie wyłącznie w projektach dotyczących zasobów ludzkich (European Commission 2000, s. 40 Sheet H: Human Resources Development). Kolejny problem wynikł z tego, iż część wskaźników na poziomie rezultatu były nieprecyzyjne i były trudności z ich mierzeniem.

### Analiza systemu wskaźników do działania 2.2

W systemie wskaźników na poziomie działania 2.2 wyróżniono następujące kategorie projektów:

- 1) Mikroprojekty kulturalne lub społeczne;
- 2) Mikroprojekty szkoleniowe lub edukacyjne;
- 3) Mikroprojekty o wymiarze gospodarczym, łącznie z tymi, które rozwijają biznes i turystykę;
- 4) Mikroprojekty wspierające służby ds. bezpieczeństwa/ sytuacji kryzysowych/ ratownictwa na obszarze przygranicznym;
- 5) Mikroprojekty transferów technologii/ nauki.

Oceny jakości obecnego systemu wskaźników dokonano poprzez przetestowanie ich, czy wypełniają uznawane kryteria tworzenia wskaźników oraz pobocznie – kryteria SMART (tabela poniżej)

| kryteria  | Konkretność | Mierzalność | Dostępność | Odpowiedniość | Perspektywa czasowa |
|---|-------------|-------------|------------|---------------|---------------------|
| Wskaźniki produktu  |             |             |            |               |                     |
| Mikroprojekty kulturalne lub społeczne                                    |             | ●           | ●          | ?             | ●                   |
| Mikroprojekty szkoleniowe lub edukacyjne                                  |             | ●           | ●          | ?             | ●                   |
| Mikroprojekty o wymiarze gospodarczym                                     |             | ●           | ●          | ?             | ●                   |
| Mikroprojekty wspierające służby ds. bezpieczeństwa /sytuacji kryzysowych |             | ●           | ●          | ?             | ●                   |
| Mikroprojekty transferów technologii/nauki                                |             | ●           | ●          | ?             | ●                   |
| Wskaźniki rezultatu   |             |             |            |               |                     |
| Zaangażowane organizacje  | ●           | ●           |            | ?             | ●                   |
| Stworzone/zaangażowane sieci lub partnerstwa                              | ●           |             |            | ?             | ●                   |
| Małe i średnie przedsiębiorstwa zaangażowane w działania projektów        |             | ●           |            | ?             | ●                   |

● - wskaźnik wypełnia kryterium, ? brak podstaw do oceny



W przypadku badania zgodności wskaźników ze zgodnością z kryteriami SMART wskazano, iż przyjęty system nie odzwierciedla celów działania 2.2, tak na poziomie celów szczegółowych, jak i ogólnych, bowiem definiuje jedynie techniczny poziom wykorzystania środków i aktywności społeczności lokalnych. W konsekwencji zatem nie spełnia kryterium konkretności (*specific*). Pozytywnie należy jednak ocenić kryterium mierzalności (*measurable*). Stosunkowo łatwo jest zmierzyć powodzenie lub porażkę mikroprojektu, poprzez stwierdzenie faktu, czy został on zakończony tak pod względem rzeczowym (osiągnięcie produktu), jak pod względem finansowym (pozytywnie zakończony proces weryfikacji i certyfikacji płatności oraz pełne jego rozliczenie). Wskaźniki produktu na poziomie działania 2.2 dają się również łatwo mierzyć i agregować, są zatem bardzo łatwo dostępne (*available*), szczególnie na poziomie samych euroregionów. Otwarte pozostaje pytanie, czy wskaźniki te zaspokajają potrzeby instytucji, zaangażowanych we wdrażanie programu, a zatem czy są odpowiednie (*relevant*). Można założyć, iż w celach operacyjnych zarządzania programem i w celu mierzenia postępu rzeczowo-finansowego są one wystarczające i dają pewne pojęcie o sposobie wykorzystywania środków na rozwój inicjatyw lokalnych. Wydaje się wszak, iż w przypadku pogłębionej ewaluacji ex-post, wskaźniki te będą służyły jedynie wtórnie do oceny, czy Program Sąsiedztwa przyczynił się do wzmocnienia współpracy przygranicznej i do pogłębienia wzajemnego zrozumienia. Stosunkowo prosto natomiast jest ocenić kryterium perspektywy czasowej zaproponowanych wskaźników (*Time bounded*). Przyjęty system wskaźników nie ujmuje istoty problemu i nie posiada jasnej oraz normatywnie akceptowalnej interpretacji. Przyjęte wskaźniki opowiadają o rzeczywistości, jaką jest liczba wspartych przedsięwzięć, natomiast wskaźniki nie wychwytyją esencji problemu, to jest nie badają rzeczywistej logiki interwencji. Zasadniczy błąd polega na niewłaściwej architekturze wskaźników na poziomie programu. Zespół nie potrafił zdefiniować trafności tych wskaźników, bowiem nie odnalazł linii ich korespondencji z celem działania 2.2 Programu Sąsiedztwa. Wskaźnik ma postać pozwalającą na ustanowienie planowanych wartości docelowej i ocenę stopnia ich realizacji.

Zbadano także istotę wskaźników, czy odzwierciedlają oddziaływanie interwencji publicznych i czy stają się przedmiotem manipulacji politycznych. Wskaźniki dają się powiązać z działaniami, ale wyłącznie w sposób produktowy (*zamknięte projekty*). Wskaźniki nie odzwierciedlają faktycznych efektów mikroprojektów, stąd mogą być poddawane manipulacjom. Liczba realizowanych projektów świadczyć może o intensywności samych operacji w ramach działania, natomiast nie przekłada się na wypełnianie założeń interwencji publicznej.

(Cytat: Cymbarewicz, Kościelecki 2007, s. 36-38 oraz aneks 6)

Stosunkowo najlepiej funkcjonował fakultatywny system wskaźników na poziomie beneficjenta. Był on zmodyfikowaną wersją listy wskaźników, stosowanych w ZPORR, jak i SPO RZL w wersji stosowanej na przełomie 2004 i 2005 r. Beneficjenci korzystali z niego bardzo chętnie, zwłaszcza monitorując produkty i rezultaty. Problem polegał jedynie na tym, iż stosowali ono stosunkowo rzadko takie wskaźniki na poziomie rezultatu, które potem można by było zagregować do poziomu wskaźników rezultatu na poziomie działania.

Podsumowując, przyjęty w Programie system wskaźników, służący ocenie postępów w zakresie realizacji Programu nie był, zdaniem ewaluatorów kompletny i wyczerpujący w kontekście założonych celów i dostępnej alokacji. Zespół stwierdził, iż są problemy z



poprawnością merytoryczną i metodologiczną przyjętych wskaźników. System nie był do końca użyteczny ze względu na realizację zobowiązań Instytucji Zarządzającej w zakresie monitorowania i oceny Programu. Nie jest on zdaniem zespołu również do końca efektywny, ze względu na możliwość pozyskiwania wiarygodnych oraz dostępnych danych, koniecznych do pomiaru efektów interwencji Programu i nie jest spójny wewnętrznie. Na wszystkich trzech poziomach, jedynie część wskaźników da się agregować na wyższy poziom, zaś część strumienia interwencji w ogóle nie znalazło swojego wskaźnikowania.

Przyjęty system był wynikiem przyjęcia pewnych założeń z systemu Phare CBC i pewnej intuicji osób dostosowujących go do zakresu tematycznego Programu Sąsiedztwa.

Jakie cechy powinien zatem spełniać dobry system wskaźników dla perspektywy 2007-2013? Punktami wyjściowymi propozycji indeksu wskaźników programów jest: przyjęcie wskaźników kluczowych, zaproponowanych przez Komisję Europejską, wykorzystanie wskaźników celu piątego NSRO (obejmującego współpracę przygraniczną), założenie, że systemy wskaźników w programach krajowych oraz programach ENPI częściowo nachodzą na siebie, a zatem system pomiarów efektów powinien być zbieżny, założenie, iż wskaźniki powinny, zgodnie ze swoją istotą, mierzyć cele programów, założenie, iż wskaźniki na poziomie projektu muszą wprost agregować się na poziom programu, założenie, iż zestaw wskaźników powinien być praktyczny i ograniczony pod względem ich liczby. Wskaźniki powinny być podzielone na następujące grupy: wskaźniki charakteryzujące projekty, wskaźniki charakteryzujące produkty projektów (dające się agregować na poziom programu), wskaźniki charakteryzujące rezultaty projektów (dające się agregować na poziom programu). Tym samym powstaje kategoria wskaźników, które charakteryzują 1) sam projekt, w tym jego system zarządzania, partnerstwo, zasady finansowania i rozliczania, 2) efekty projektu, w tym wyniki prowadzenia robot budowlanych, usług, dostaw oraz 3) trwałe zmiany spowodowane tymi efektami. Szczegółowe propozycje takich wskaźników w poszczególnych sektorach tematycznych zostały zaprezentowane w specjalnym raporcie z końca 2008 r. (Kościelecki, Goleman, Matjunin 2008, s. 74-82).

### 3.3 JAK EWALUATORZY ZDEFINIOWALI RZECZYWISTE EFEKTY PROGRAMU?

#### Działania 1.1: Modernizacja i rozwój istniejących systemów transportowych w celu poprawy dostępności regionu

Zgodnie z ogólnymi założeniami projektu, ocena projektów transportowych została dokonana w dwóch kategoriach – podniesienia standardów życia mieszkańców pogranicza oraz zwiększenia społeczno-gospodarczej integracji sąsiadujących regionów (transgraniczności). Oceny nadawano każdorazowo w skali od 1 do 3.

Szczegółowe zasady przyznawania ocen zawiera poniższa tabela.

Przy ocenie podnoszenia standardów życia skupiono się na tworzeniu i utrzymywaniu połączeń z miejscowości do usług publicznych, takich jak szkoła podstawowa, gimnazjum, ośrodki zdrowia, urząd gminy, czy urząd powiatu oraz na poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dodatkowo premiowano budowę jedynych utwardzonych dróg do miejscowości, w szczególności posiadających obiekty turystyczne lub przemysłowe.

Z kolei przy ocenie transgraniczności skupiono się na lokalizacji drogi (czy doprowadza do przejścia granicznego lub ciągu prowadzącego do przejścia granicznego) oraz na rzeczywistym wpływie na liczbę wizyt Polaków zagranicą i/lub Ukraińców lub Białorusinów w Polsce. Mniejsze znaczenie grały kryteria, dotyczące budowania spójnej krajowej sieci międzyregionalnej, ułatwiającej połączenia z granicy w głąb kraju oraz odsetka samochodów na obcych rejestracjach. Ze względów technicznych, ocena tego ostatniego kryterium dotyczyła tylko niektórych odcinków.

Oceny bazowały na wizjach lokalnych, wywiadach z osobami mieszkającymi przy modernizowanych lub budowanych drogach, wywiadach z władzami samorządowymi, wywiadach i ankietach z beneficjentami oraz analizie eksperckiej.

Ocenie według zaprezentowanego schematu podlegały wyłącznie projekty polegające na budowie i modernizacji dróg – pominięto przygotowywanie dokumentacji. Indywidualnie oceniono pojedynczy projekt, polegający na modernizacji systemu ratownictwa technicznego.

**Tabela 6. Zasady oceny projektów w działaniu 1.1**

| Nazwa kryterium  | Zasady przyznawania oceny                                       |   |   |   | Waga |
|--|---|---|---|---|------|
|  | 0   | 1   | 2   | 3   |      |
| X: Podniesienie standardów życia                             |   |   |   |   |      |
| Poprawa dostępności do miejscowości, osiedli oraz obiektów z | Droga nie stworzyła dojazdu drogą utwardzoną do osiedli lub wsi | Droga stworzyła jedyny dojazd do niewielkiego osiedla lub wsi | Droga stworzyła jedyny dojazd do niewielkiego osiedla lub wsi ze znaczącymi obiektami turystycznymi lub | Droga stworzyła jedyny dojazd do większego osiedla miejskiego lub wsi z obiektami | 0,3  |

| utrudnionym dojazdem*  | które takim dojazdem nie dysponowały  |  | zakładem pracy albo do większego osiedla miejskiego lub wsi   | turystycznymi lub fabryką   |                |
|--|---|--|---|---|----------------|
| Poprawa dostępności podstawowych usług publicznych*  | Droga nie tworzy nowego połączenia do podstawowych usług publicznych                        | Droga tworzy nowe połączenie do 1-2 usług publicznych dla niewielkiego osiedla lub wsi   | Droga tworzy nowe połączenie do co najmniej 3 usług publicznych dla niewielkiego osiedla lub wsi lub 1-2 usług dla większego osiedla miejskiego lub wsi   | Droga tworzy nowe połączenie do co najmniej 3 usług publicznych dla większego osiedla miejskiego lub wsi    | 0,35           |
| Poprawa bezpieczeństwa i komfortu ruchu drogowego oraz szkodliwego wpływu transportu na otoczenie    | Przebudowa drogi nie zmniejszyła jej szkodliwego wpływu na otoczenie, lub droga nie posiada | Widoczne liczne braki w urządzeniach zwiększających komfort lub bezpieczeństwo ruchu drogowego (np. brak znaków drogowych, brak chodnika przy dużym ruchu pieszym) | Widoczne pojedyncze braki w urządzeniach zwiększających komfort lub bezpieczeństwo ruchu drogowego  | Droga wzorowo, adekwatnie do ruchu, wyposażona w urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego                  | 0,35           |
| Y: Zwiększenie społeczno-gospodarczej integracji sąsiadujących regionów                              |   |  |   |   |                |
| Ułatwienie przewozu osób i towarów przez granicę PL-UA lub PL-BY                                     | Droga nie ma wpływu na ułatwienie przewozu osób i towarów przez granicę                     | Droga leży w ciągu doprowadzającym do ciągu prowadzącego do granicy  | Droga leży w ciągu doprowadzającym do ciągu prowadzącego do granicy i buduje powiązania zagraniczne miejscowości powiatowych lub gminnych w powiatach nadgranicznych oraz posiada stosowne oznaczenia znakami drogowymi** | Droga leży bezpośrednio w ciągu prowadzącym do granicy oraz posiada stosowne oznaczenia znakami drogowymi** | 0,4/<br>0,3*** |
| Wzrost liczby wizyt mieszkańców PL na BY lub UA lub odwrotnie  | Nie zaobserwowano wzrostu liczby wizyt mieszkańców PL na BY lub UA lub odwrotnie            | Zaobserwowano jednostronny wzrost liczby wizyt w relacjach z jednym krajem   | Zaobserwowano dwustronny wzrost liczby wizyt w relacjach z jednym krajem lub jednostronny wzrost liczby wizyt w relacjach z dwoma krajami   | Zaobserwowano dwustronny wzrost liczby wizyt w relacjach z dwoma krajami                                    | 0,4/<br>0,3    |
| Budowanie spójnej krajowej międzyregionalnej sieci drogowej *  | Droga łączy się jedynie z jedną inną drogą, tej samej kategorii                             | Droga łączy się z jedną drogą wyższej kategorii lub dwiema drogami tej samej kategorii   | Droga łączy się z dwiema drogami wyższej kategorii lub trzema drogami tej samej kategorii   | Droga łączy się z trzema drogami wyższej kategorii  | 0,2/<br>0,15   |
| Udział samochodów na rejestracjach zagranicznych w ruchu drogowym (liczony dla niektórych projektów) | Poniżej 5%  | 5%-10%   | 10%-15%   | Powyżej 15%   | - /<br>0,25    |

\*Jeśli inwestycja polega na remoncie i nie tworzy nowych połączeń, ale sprzyja zachowaniu dotychczasowych, znajdujących się w bardzo złym stanie technicznym – przyznana ocena jest pomniejszana o 1.

\*\*W razie braku oznaczeń ocenę zmniejsza się o 0,25.

\*\*\*Pierwsza waga obowiązuje jeśli nie dokonywano pomiaru udziału samochodów na rejestracjach zagranicznych zaś druga – jeśli tego pomiaru dokonano.

## Działania 1.2: Rozwój wspólnego transgranicznego systemu ochrony środowiska naturalnego

Z uwagi na fakt, że w ramach działania 1.2 nie występowały projekty, które w sposób bezpośredni przyczyniałyby się do zwiększenia społeczno-gospodarczej integracji sąsiadujących regionów (transgraniczności). Ocena w tej kategorii została nadana intuicyjnie.

Mając na uwadze powyższe ograniczenie, w głównej mierze ocena projektów środowiskowych została dokonana wyłącznie w jednej kategorii: podniesienia standardów życia mieszkańców pogranicza. Oceny nadawano każdorazowo w skali od 1 do 3.

Z uwagi na fakt, iż w ramach działania 1.2 do realizacji wybrano projekty zróżnicowane tematycznie, by dokonać oceny w kategorii podnoszenia standardów życia podzielono projekty na dwie kategorie:

- 1) projekty mające na celu ograniczenie ilości zanieczyszczeń trafiających bezpośrednio do środowiska, a więc np.: projekty związane z budową/modernizacją oczyszczalni ścieków, sieci kanalizacyjnej czy też zapewnieniem właściwego systemu gospodarki odpadami.
- 2) projekty mające na celu poprawę bezpieczeństwa, przeciwdziałanie nadzwyczajnym wydarzeniom.

Dla obu powyższych kategorii zastosowano oddzielne zasady przyznawania oceny.

**Tabela 7 Zasady oceny projektów z działania 1.2 „ochrona środowiska”(kategoria 1).**

| Nazwa kryterium   | Zasady przyznawania oceny   |   |  |  | Waga |
|---|---|---|--|--|------|
|   | 0   | 1   | 2  | 3  |      |
| X: Podniesienie standardów życia                                |   |   |  |  |      |
| poprawa stanu środowiska naturalnego na obszarze przygranicznym | Realizacja inwestycji nie przyczyniła się do poprawy jakości środowiska | Realizacja inwestycji wpływa pośrednio na poprawę jakości środowiska                            | Realizacja inwestycji wpływa bezpośrednio na poprawę jakości środowiska                            | Realizacja inwestycji wpływa bezpośrednio na poprawę jakości środowiska a jej efekty są kluczowe i znaczące dla zdrowia ludności                             | 0,5  |
| poprawa stanu środowiska naturalnego po drugiej stronie granicy | Realizacja inwestycji nie przyczyniła się do poprawy jakości środowiska | Realizacja inwestycji wpływa pośrednio na poprawę jakości środowiska po drugiej stronie granicy | Realizacja inwestycji wpływa bezpośrednio na poprawę jakości środowiska po drugiej stronie granicy | Realizacja inwestycji wpływa bezpośrednio na poprawę jakości środowiska po drugiej stronie granicy, a jej efekty są kluczowe i znaczące dla zdrowia ludności | 0,2  |
| -wzrost świadomości ekologicznej po obu stronach granicy        | Realizacja inwestycji nie wpłynęła na wzrost świadomości ekologicznej   | Realizacja inwestycji mogła wpłynąć pośrednio na wzrost świadomości ekologicznej                | Realizacja inwestycji wpłynęła na wzrost świadomości ekologicznej po obu stronach granicy          | Realizacja inwestycji wpłynęła na wzrost świadomości ekologicznej po obu stronach granicy, a jej efekty są trwałe  | 0,3  |

Jako projekty kluczowe i znaczące dla zdrowia ludności traktowano te projekty, które przyczyniały się bezpośrednio do ochrony zbiornika wody pitnej, szamb, czy też likwidacji dzikich wysypisk odpadów, które zagrażają zdrowiu ludności. Istota tego typu projektów tkwi w ich w znaczeniu sanitarno-epidemiologicznym i często szerokim zasięgu oddziaływania. Ponadto, założono, że jako trwałe efekty edukacji ekologicznej można traktować te, gdy istnieją dowody na zmianę świadomości mieszkańców i zmianę ich zachowań (np. edukacja ekologiczna przyczyniła się do wzrostu liczby segregowanych odpadów, lub realizacji kolejnych proekologicznych projektów).

W przypadku projektów z drugiej kategorii tzw. „bezpieczeństwa” przyjęto następujący klucz dokonania oceny:

**Tabela 8 Zasady oceny projektów z działania 1.2 – „bezpieczeństwo” (kategoria 2)**

| Nazwa kryterium                                   | Zasady przyznawania oceny   |  |   |   | Waga |
|---|---|--|---|---|------|
|   | 0   | 1  | 2   | 3   |      |
| X: Podniesienie standardów życia                  |   |  |   |   |      |
| poprawa bezpieczeństwa na obszarze przygranicznym | Realizacja inwestycji nie przyczyniła się do poprawy bezpieczeństwa         | Realizacja inwestycji wpływa pośrednio na poprawę bezpieczeństwa | Realizacja inwestycji wpływa bezpośrednio na poprawę stanu bezpieczeństwa | Realizacja inwestycji wpływa bezpośrednio na poprawę jakości środowiska a jej efekty są kluczowe dla ludności                             | 0,6  |
| poprawa bezpieczeństwa po drugiej stronie granicy | Realizacja inwestycji nie przyczyniła się do poprawy poprawy bezpieczeństwa | Realizacja inwestycji wpływa pośrednio na poprawę bezpieczeństwa | Realizacja inwestycji wpływa bezpośrednio na poprawę stanu bezpieczeństwa | Realizacja inwestycji wpływa bezpośrednio na poprawę jakości środowiska po drugiej stronie granicy, a jej efekty są kluczowe dla ludności | 0,4  |

Z uwagi na fakt, iż głównym celem analizowanego działania jest poprawa jakości środowiska, przyjęto założenie, że maksymalną ilość punktów mogły otrzymać tylko te projekty, których realizacja wpływała bezpośrednio na poprawę jakości środowiska, a jej efekty były kluczowe dla zdrowia ludności.

### Działania 1.3: Rozwój infrastruktury okołobiznesowej i turystyki

W ramach działania 1.3 wyróżniono dwa typy projektów, które były przedmiotem oceny i analizy. Były to ścieżki rowerowe oraz obiekty kubaturowe infrastruktury okołobiznesowej i

turystyki. Zgodnie z założeniami badania projekty oceniano według dwóch głównych kryteriów. Po pierwsze, rozpatrywano wpływ projektów na podniesienie poziomu życia mieszkańców. Po drugie, analizowano wpływ zrealizowanych projektów na integrację transgraniczną badanych obszarów. W ramach poszczególnych kryteriów przyznawano oceny na skali 0-3.

Poniższe tabele prezentują szczegółowe kryteria przyznawania ocen poszczególnym typom projektów.

Przy ocenie wpływu ścieżek rowerowych/ turystycznych na wzrost poziomu życia mieszkańców skoncentrowano się na funkcjonalnych aspektach tego typu inwestycji, czyli przede wszystkim na roli wybudowanych ścieżek w poszerzeniu dostępności mieszkańców do lokalnych instytucji takich jak szkoły, urzędy, obiekty handlowe i inne instytucje użyteczności publicznej. Ponadto analizowano adekwatność nawierzchni ścieżki do jej funkcji na danym odcinku. Najwyższą wagę z perspektywy podniesienia poziomu życia przypisano czynnikom związanym z poprawą bezpieczeństwa takim jak odpowiednie oznakowanie ścieżki, oddzielenie jej od jezdni przeznaczonych dla samochodów i chodników dla pieszych.

Analizując wpływ ścieżek rowerowych na integrację transgraniczną skoncentrowano się na aspektach związanych z turystyką. W związku z tym oceniano wpływ inwestycji na rozwój sektora usług turystycznych takich jak noclegi, gastronomia, pola biwakowe, jak również specjalistyczne sklepy rowerowe, wypożyczalnie, punkty serwisowe. Pod uwagę brano również to na ile wybudowany odcinek wpisuje się w istniejącą sieć szlaków rowerowych oraz czy doprowadza do kulturalnych i przyrodniczych atrakcji turystycznych. Kolejne kryterium miało na celu oszacowanie zwiększenia liczby turystów zagranicznych korzystających ze ścieżki. Najważniejszym czynnikiem oceny wpływu projektów na integrację transgraniczną była liczba międzynarodowych imprez rekreacyjno-sportowych zrealizowanych w oparciu o utworzony szlak rowerowy/turystyczny.



**Tabela 9. Zasady oceny projektów typu ścieżka rowerowa/turystyczna w działaniu 1.3**

| Nazwa kryterium   | Zasady przyznawania oceny   |  |  |  | Waga |
|---|---|--|--|--|------|
|   | 0   | 1  | 2  | 3  |      |
| X: Podniesienie standardów życia  |   |  |  |  |      |
| Adekwatność parametrów technicznych i trasy ścieżki w stosunku do jej głównej funkcji                               | Nawierzchnia, szerokość i konstrukcja ścieżki nie są funkcjonalne, brak użytkowników              | Występuje ewidentny problem z funkcjonalnością parametrów technicznych ścieżki w stosunku do potrzeb użytkowników                  | Nawierzchnia, szerokość i trasa ścieżki są w pełni funkcjonalne dla co najmniej jednej, dominującej grupy użytkowników                               | Parametry techniczne i trasa ścieżki są funkcjonalne względem wielu grup użytkowników  | 0,25 |
| Poprawa bezpieczeństwa i wygody w lokalnym ruchu rowerowym  | Ścieżka nie zwiększyła bezpieczeństwa rowerzystów (np. została wytyczona na drogowym pasie ruchu) | Widoczne braki w oznaczeniach, niezadbana nawierzchnia   | Ścieżka nie jest wydzielona od chodnika, ale jest prawidłowo oznaczona i ma zadbana nawierzchnię.  | Ścieżka jest wydzielona z pasa ruchu i chodnika dla pieszych, prawidłowo oznaczona, również na przejazdach przez jezdnię.                        | 0,4  |
| Poprawa dostępności do lokalnych instytucji   | Ścieżka nie przebiega obok żadnej istotnej instytucji   | Ścieżka nie dociera do najbardziej uczęszczanych miejsc, jest położona z dala od głównych tras lokalnego ruchu rowerowego          | Ścieżka łączy kilka najważniejszych celów lokalnego ruchu rowerowego   | Ścieżka łączy wszystkie główne cele lokalnego ruchu rowerowego, jest częścią systemu   | 0,35 |
| Y: Zwiększenie społeczno-gospodarczej integracji sąsiadujących regionów   |   |  |  |  |      |
| Rozwój usług związanych z turystyką rowerową jako atrakcją turystyczną  | Nie ma i nie powstały żadne usługi związane z turystyką rowerową, nie ma oznaczeń szlaków.        | Nie ma wyspecjalizowanego punktu usług rowerowych, ale np. agroturystyka, hotel oferują wynajęcie rowerów, szlaki słabo oznaczone. | Brakuje specjalistycznego sklepu, ale na miejscu jest/powstał serwis i wypożyczalnia rowerów, jest co najmniej jeden dobrze oznaczony szlak rowerowy | Jest specjalistyczny sklep, serwis i wypożyczalnia, system szlaków rowerowych będący częścią międzynarodowej sieci                               | 0,3  |
| Szacunkowy wzrost zagranicznych turystów i odwiedzających korzystających ze ścieżki oraz miejsc do których prowadzi | Poniżej 25%   | 25-50%   | 50-75%   | Powyżej 75%  | 0,3  |
| Wzrost liczby międzynarodowych imprez organizowanych w oparciu o ścieżkę.   | Brak imprez   | Zorganizowano tylko 1-2 imprezy międzynarodowe tuż po zakończeniu inwestycji, a potem zaprzestano.                                 | W oparciu o obiekt odbywa się co najmniej 1 cykliczna coroczna impreza międzynarodowa. Oprócz tego zorganizowano 3-4 imprezy pojedyncze.             | W oparciu o obiekt corocznie organizowane są co najmniej 3-4 cykliczne imprezy międzynarodowe, oprócz tego odbyło się kilka imprez pojedynczych. | 0,4  |

Oceniając wpływ obiektów kubaturowych na podniesienie standardów życia społeczności lokalnej największą wagę przypisano kryterium poprawy jakości i ilości oferty spędzania wolnego czasu w pobliżu miejsca zamieszkania. Koncentrowano się zatem na technicznych i organizacyjnych aspektach poszerzenia oferty spędzania wolnego czasu, które związane były z inwestycją. Kolejnym istotnym kryterium oceny było zwiększenie dostępności różnych grup mieszkańców takich jak osoby niepełnosprawne, osoby z małymi dziećmi, dzieci i

młodzież, osoby starsze, które dotychczas nie mogły korzystać z oferty kulturalno-rekreacyjnej. Ponadto analizowano czynniki związane z poprawą estetyki gminy oraz rozwojem lokalnego sektora handlowo-usługowego.

Podobnie jak w przypadku ścieżek rowerowych, przy ocenie wpływu kubaturowych obiektów kulturalno-rekreacyjnych na integrację transgraniczną najwyższa waga przypisana została kryterium podniesienia liczby międzynarodowych imprez, takich jak zawody, koncerty, konferencje, festiwale zrealizowanych w oparciu o obiekt. Pozostałe dwa kryteria oceny dotyczyły zwiększenia grona użytkowników obiektu, w tym użytkowników zagranicznych. W ramach tego aspektu oceniano również adekwatne oznaczenie obiektu w językach obcych.

**Tabela 10. Zasady oceny projektów kubaturowych w działaniu 1.3**

| Nazwa kryterium  | Zasady przyznawania oceny   |  |  |   | Waga |
|--|---|--|--|---|------|
|  | 0   | 1  | 2  | 3   |      |
| X: Podniesienie standardów życia   |   |  |  |   |      |
| Poprawa bezpieczeństwa i dostępności dla różnych grup użytkowników (dzieci, osoby niepełnosprawne) | Inwestycja nie spowodowała ani podniesienia poziomu bezpieczeństwa ani nie poszerzyła dostępności dla żadnej z grup   | Nie nastąpiła widoczna poprawa bezpieczeństwa, a dostępność zwiększyła się tylko dla wąskiej grupy                       | Inwestycja poprawiła bezpieczeństwo i dostępność wyłącznie dla jednej grupy użytkowników   | Inwestycja znacząco poprawiła bezpieczeństwo oraz dostępność dla wielu różnych grup użytkowników  | 0,35 |
| Poprawa jakości i ilości oferty form spędzania czasu wolnego dla mieszkańców                       | Inwestycja nie spowodowała ani poszerzenia oferty rekreacyjno-kulturalnej ani zwiększenia osób z niej korzystających. | Inwestycja nie spowodowała poszerzenia oferty obiektu, ale zwiększyła ilość osób korzystających z dotychczasowej oferty. | Inwestycja umożliwiła powiększenie oferty kulturalno-rekreacyjnej o 1-2 rodzaje sekcji/kursów tematycznych. Ilość osób korzystających z oferty obiektu zwiększyła się. | Inwestycja umożliwiła powstanie stałych klubów, sekcji itp. kulturalno-rekreacyjnych. Ilość osób uczestniczących w ofercie obiektu znacząco zwiększyła się. | 0,4  |
| Poprawa estetyki gminy oraz dochodów innych punktów usługowo handlowych                            | Niska estetyka obiektu, zaniedbane otoczenie, widoczne niedoróbki, brak wpływu na przychody firm w gminie.            | Niska estetyka obiektu, widoczne pojedyncze niedoróbki, zadbane otoczenie. Brak wpływu na przychody lokalnych firm.      | Obiekt wykonany solidnie, zadbane otoczenie, nie wyróżnia się architektonicznie. Zauważono okresowy pozytywny wpływ na przychody lokalnych firm.                       | Wysokie walory architektoniczne, solidnie wykonane, zadbane otoczenie, pozytywny i zauważalny wpływ na przychody firm w gminie                              | 0,25 |
| Y: Zwiększenie społeczno-gospodarczej integracji sąsiadujących regionów                            |   |  |  |   |      |
| Szacunkowe zwiększenie grona odbiorców oferty obiektu  | Poniżej 10%   | 10-50%   | 50-75%   | Powyżej 75%   | 0,3  |
| Wzrost liczby wizyt użytkowników zagranicznych   | Oferta obiektu nie jest skierowana do obcokrajowców i nie odwiedzają oni obiektu                                      | Obiekt nie zawiera oznaczeń w językach obcych, wizyty obcokrajowców zdarzają się sporadycznie                            | Obiekt zawiera oznaczenia w jednym języku obcym. Zauważalnie wzrosła liczba odwiedzających go obcokrajowców.   | Obiekt jest oznaczony w językach obcych, a obcokrajowcy często go odwiedzają.   | 0,3  |
| Wzrost liczby międzynarodowych imprez organizowanych w oparciu o obiekt                            | Brak imprez   | Zorganizowano tylko 1-2 imprezy międzynarodowe tuż po zakończeniu inwestycji, a potem                                    | W oparciu o obiekt odbywa się co najmniej 1 cykliczna coroczna impreza międzynarodowa. Oprócz tego zorganizowano 3-4   | W oparciu o obiekt corocznie organizowane są co najmniej 3-4 cykliczne imprezy  | 0,4  |

|  |  |              |                     |   |  |
|--|--|--------------|---------------------|---|--|
|  |  | zaprzestano. | imprezy pojedyncze. | międzynarodowe, oprócz tego odbyło się kilka imprez pojedynczych. |  |
|--|--|--------------|---------------------|---|--|

Oceny projektów zostały sformułowane w oparciu o różne źródła danych takich jak ankiety wśród przedstawicieli beneficjentów, formularze wizji lokalnych, wywiady z przedstawicielami władz lokalnych oraz wywiady z przedstawicielami społeczności lokalnej w tym z osobami prowadzącymi działalność handlowo-usługową w bezpośrednim otoczeniu inwestycji. Ocena oparta jest na analizie eksperckiej tych danych.

Należy podkreślić, że w ocenie brano pod uwagę projekty ukończone, które polegały na budowie, modernizacji lub wyposażeniu istniejących obiektów, bądź utworzeniu, wyznaczeniu i oznakowaniu ścieżek rowerowych. Analizie nie poddano zatem projektów, których celem było sporządzenie dokumentacji pod przyszłe inwestycje.

## Priorytet II:

### Działanie 2.1 Wzmocnienie instytucjonalnej współpracy transgranicznej oraz podniesienie jakości kapitału ludzkiego

#### Działanie 2.2 Wsparcie inicjatyw społeczności lokalnych (Wsparcie mikroprojektów)

W trakcie oceny efektów projektów realizowanych z priorytetu 2 założono, iż w niewielkim stopniu przyczyniają się one wprost do poprawy jakości życia, natomiast mają się przyczyniać do integracji sąsiadujących ze sobą regionów. Zatem poszukiwanie i ocena tych efektów szły w dwóch kierunkach. Po pierwsze, badano efekty w odniesieniu do integracji na poziomie instytucjonalnym, po drugie na poziomie integracji grup docelowych. Oceny dokonano na podstawie wyników badań ankietowych, sprawozdań końcowych z realizacji projektów, wywiadów pogłębionych z wybranymi członkami zespołów projektowych, wywiadów telefonicznych z przedstawicielami projektów oraz analizy eksperckiej w oparciu o niżej przedstawiony zestaw kryteriów.

**Tabela 11 Zasady oceny projektów z działania 2.1 oraz 2.2**

| Kryterium: integracja instytucjonalna  |   |   |   | Waga punktów |
|--|---|---|---|--------------|
| współpraca między partnerami wystąpiła jedynie formalnie i każdy robił swoje rzeczy oddzielnie | współpraca przebiegała sprawnie, ale w projekcie nie uzyskano istotnych wymiernych rezultatów   | współpraca przebiegała sprawnie, rezultaty wystąpiły i partnerzy potrafili je zdefiniować | współpraca przebiegała sprawnie, rezultaty wystąpiły i partnerzy potrafili je zdefiniować, rezultaty projektu są wykorzystywane, a partnerzy ze sobą współpracują, bądź planują dalszą współpracę | 1,0          |
| 0  | 1   | 2   | 3   | 0-3 pkt      |
| Integracja na poziomie grup docelowych   |   |   |   | Waga punktów |
| nie można mówić o sytuacji, w której grupy po obu stronach granicy nastawione są do siebie źle | deklarowany przez beneficjentów udział grup docelowych z obu stron granicy w projektach lub choćby pośredni wpływ rezultatów projektu na te grupy | projekt odpowiadał na potrzebę integracji grup docelowych                                 | udało się udowodnić, iż w wyniku projektu nastąpiła oddolna integracja i nawiązanie współpracy przedstawicieli grup docelowych z obu stron granicy  | 1,0          |
| Nie przyznawano 0 pkt  | 1   | 2   | 3   | 1-3 pkt      |

Ogólna ocena efektu transgranicznego była średnią arytmetyczną obu tych ocen. W konsekwencji można było uzyskać 0,5 do 3 pkt.

### 3.4 WNIOSKI

Analiza dotycząca strategicznych kierunków programu pokazuje, że zasadniczo przystawały one do potrzeb regionu transgranicznego. Zestawienie z informacjami kontekstowymi o obszarze przygranicznym oraz z teoriami współpracy terytorialnej pokazuje jednak wyjściowe ograniczenia stworzonej struktury priorytetów i Działań. Pierwszym była koncentracja na infrastrukturze przy jednoczesnym silnym rozproszeniu i małej skali inwestycji. Sama koncentracja na infrastrukturze jest zrozumiała z perspektywy potrzeb obszaru ponadgranicznego, jednak rozproszenie tych inwestycji i ich mała skala sprawiały, że ich potencjalna użyteczność dla sąsiadujących obszarów, a nie tylko przygranicznych miejsc po jednej stronie granicy, stawała się mało prawdopodobna. Kolejnymi dwoma był brak inwestycji zwiększających przepuszczalność granicy oraz relatywnie słaby akcent położony na wspieranie mechanizmów dobrego rządzenia i społeczeństwa obywatelskiego.

Weryfikacja systemu wskaźników, użytych w Programie pokazuje, że mogły one, na poziomie działań i projektów służyć do oceny trwałych i wymiernych produktów, uzyskanych w trakcie

poszczególnych przedsięwzięć i z pewnymi zastrzeżeniami do zidentyfikowania ogólnej liczby projektów z poszczególnych zakresów. Dane te jednak mają charakter niemal wyłącznie statystyczny i nie są istotne w badaniu rzeczywistych efektów Programu w odniesieniu do oceny poprawy jakości życia na obszarach przygranicznych i do stopnia integracji transgranicznej, tak w wymiarze instytucjonalnym, jak społeczności lokalnych i regionalnych.

Zaproponowane przez zespół ewaluatorów sposoby oceny poszczególnych kategorii projektów koncentrują się na uchwyceniu efektów – zarówno tych planowanych jak i nieprzewidzianych. Tym samym traktują dane uzyskane ze wskaźników jedynie jako źródło wtórne, mające charakter pomocniczy w całym procesie analizy i oceny. Przy stosowaniu kryteriów i dokonywaniu oceny przy pomocy zaproponowanych skal Zespół ewaluacyjny musiał z konieczności sięgnąć do innych źródeł niż wskaźniki (np. wizyt studyjnych). Opracowany system oceny można uwzględnić przy tworzeniu nowego systemu wskaźników, czy nawet na poziomie wyboru projektów – jako pomocniczy system identyfikowania i oceny zakładanych efektów.

## 4 ZIDENTYFIKOWANE EFEKTY W OBSZARZE INTERWENCJI PROGRAMU

Cel: Zbadanie i pokazanie rzeczywistych produktów i efektów Programu. Pokazujemy je według 3 perspektyw:

1. Skalą i tematami - duże projekty, ich grupy tematyczne, „Miękkie” i mikroprojekty
2. Partnerstwami
3. Przestrzenią - jednostki terytorialne o największej i najmniejszej liczbie projektów (w tym strona białoruska i ukraińska)

### 4.1 JAKIE BYŁY PRODUKTY PROGRAMU?

#### 4.1.1 Działania

Ze względu na fakt, iż projekty, finansowane ze środków Tacis CBC jeszcze trwają, zaś projekty po stronie polskiej (finansowane ze środków INTERREG IIIA) były realizowane jeszcze w 2009 r., poniższe dane są aktualne na dzień 31 grudnia 2008 r.<sup>11</sup> Znaczna część projektów, realizowanych po stronie białoruskiej i ukraińskiej nie zakończyła się jeszcze, ponadto projekty związane z dokumentacją techniczną, studiami i strategiami w Priorytecie I nie zakończyła się do końca 2008 r. (były realizowane jeszcze w 2009 r.), w związku z tym mając na uwadze charakter badania nie zostały objęte dalszą analizą.

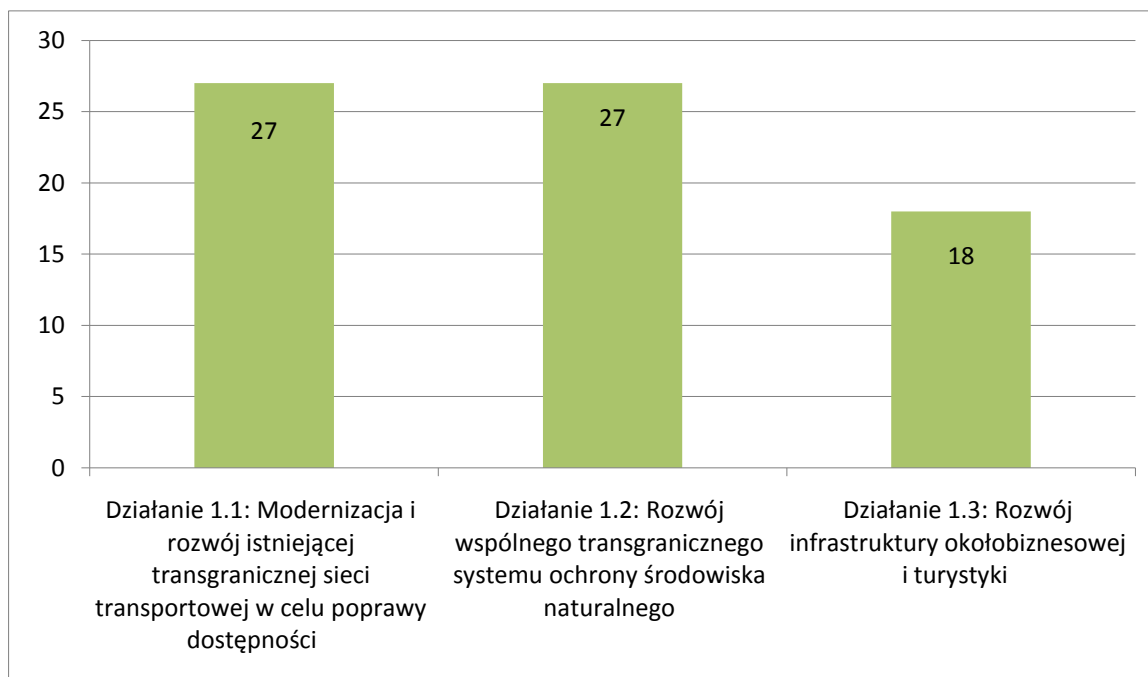
#### **Projekty – Priorytet I: Wzrost konkurencyjności regionów przygranicznych poprzez modernizację i rozwój infrastruktury transgranicznej**

W Priorytecie I zrealizowano łącznie 72 projekty o wartości dofinansowania powyżej 50 000 EUR (rys 12).

<sup>11</sup> Badanie nie objęło projektów dodatkowo zakontraktowanych w 2008 rok, bowiem część z nich w zakresie infrastruktury dotyczyła przygotowania dokumentacji projektowych, reszta nadal była w trakcie realizacji badania stąd nie mogły wygenerować efektów.



**Ryc. 13 Liczba projektów realizowanych w ramach Priorytetu I Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004-2006**

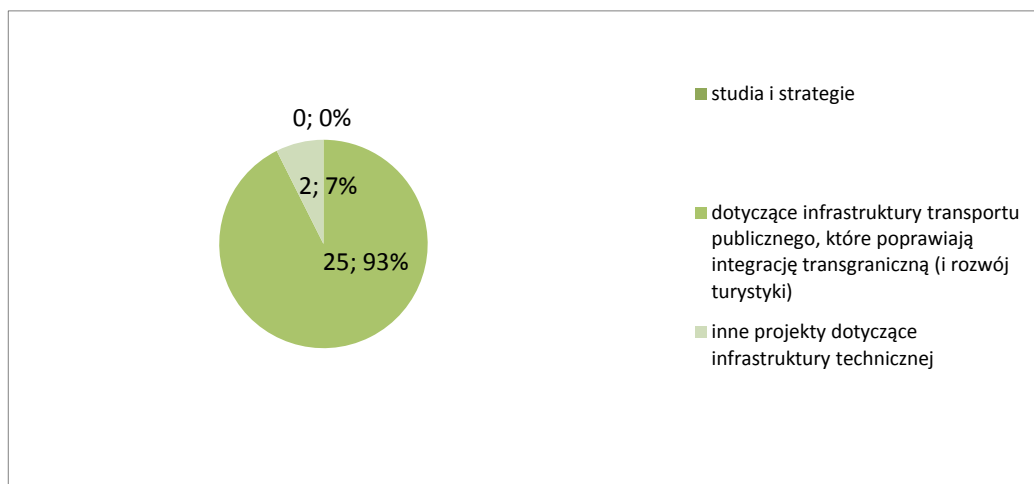


Źródło: Raport roczny za 2008r. z realizacji Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004-2006, s.28, [www.interreg.gov.pl](http://www.interreg.gov.pl)

Wewnątrz poszczególnych działań struktura projektów przedstawiała się następująco:

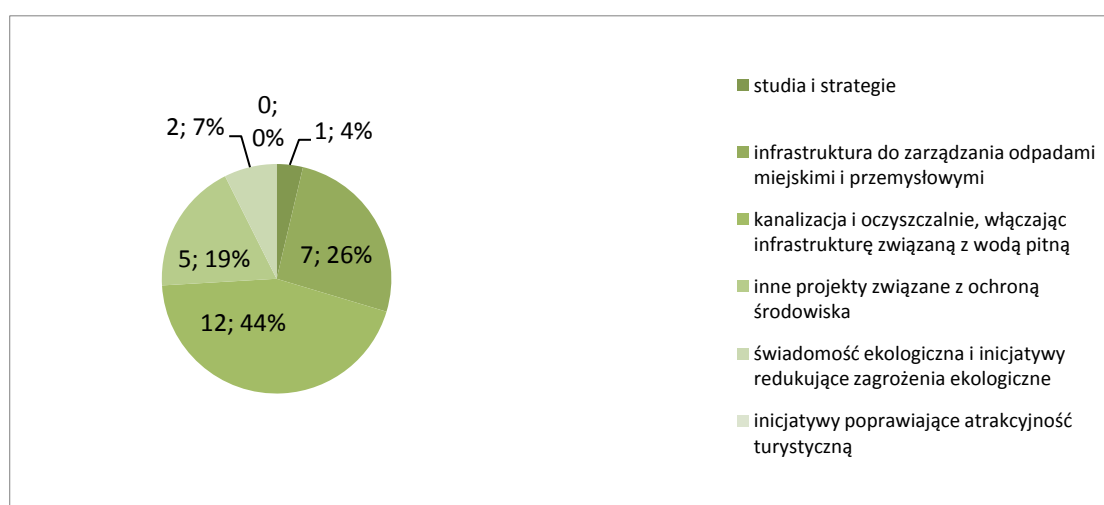
W Działaniu 1.1 dominowały projekty infrastruktury transportu publicznego, które poprawiają integrację transgraniczną (i rozwój turystyki), przy czym zdecydowana ich większość dotyczyła modernizacji małych odcinków dróg gminnych i powiatowych. W dalszej kolejności realizowano projekty z zakresu studiów i strategii (studiów wykonalności przyszłych inwestycji), a także projekty z zakresu ratownictwa drogowego (przypisane do kategorii *inne projekty dotyczące infrastruktury technicznej*). (ryc 13.). Warto podkreślić przy tym, że spośród 27 projektów z działania 1.1, 20 miało charakter inwestycyjny, resztę stanowiły projekty doradcze dotyczące przygotowania dokumentacji technicznej.

**Ryc. 14 Struktura projektów realizowanych w ramach Działania 1.1 Programu Sąsiedztwa Polska Białoruś-Ukraina INTERREG III A /Tacis CBC 2004-2006**



W przypadku działania 1.2 dominowały projekty z zakresu budowy oczyszczalni ścieków, wodociągów i kanalizacji, które stanowiły niemal połowę wszystkich przedsięwzięć, realizowanych w ramach tego działania. Dalej istotną część projektów dotyczyła infrastruktura do zarządzania odpadami miejskimi i przemysłowymi (głównie wysypiska śmieci) oraz inne projekty związane z ochroną środowiska. Inne rodzaje projektów miały znaczenie marginalne (ryc. 14). Warto podkreślić przy tym, że spośród 27 projektów z działania 1.2, 17 miało charakter inwestycyjny, resztę stanowiły projekty doradcze dotyczące przygotowania dokumentacji technicznej.

**Ryc. 15 Struktura projektów realizowanych w ramach działania 1.2 Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG III A/Tacis CBC 2004-2006**

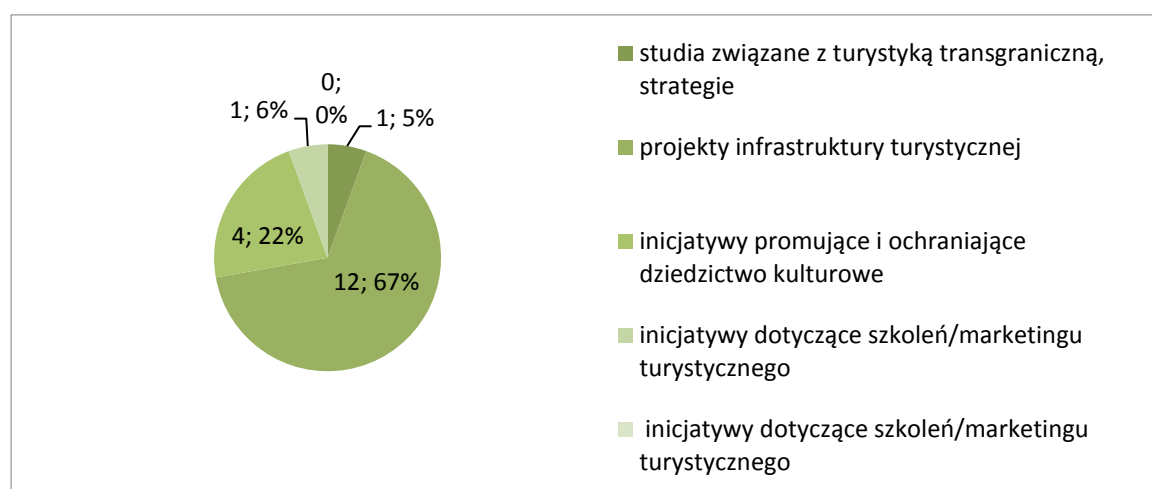


W działaniu 1.3 przeważały projekty związane z infrastrukturą turystyczną (szlaki rowerowe, oznakowanie szlaków, infrastruktura sportowa, centra informacji turystycznej etc.), w dalszej

kolejności inicjatywy promujące dziedzictwa kulturowe, przy czym warto wskazać, iż w praktyce nie prowadzono prac konserwatorskich i restauratorskich przy zabytkach (ryc. 15).

Warto podkreślić przy tym, że spośród 18 projektach z działania 1.3, 12 miało charakter inwestycyjny, resztę stanowiły projekty doradcze dotyczące przygotowania dokumentacji technicznej.

**Ryc. 16 Struktura projektów realizowanych w ramach Działania 1.3 Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004-2006**

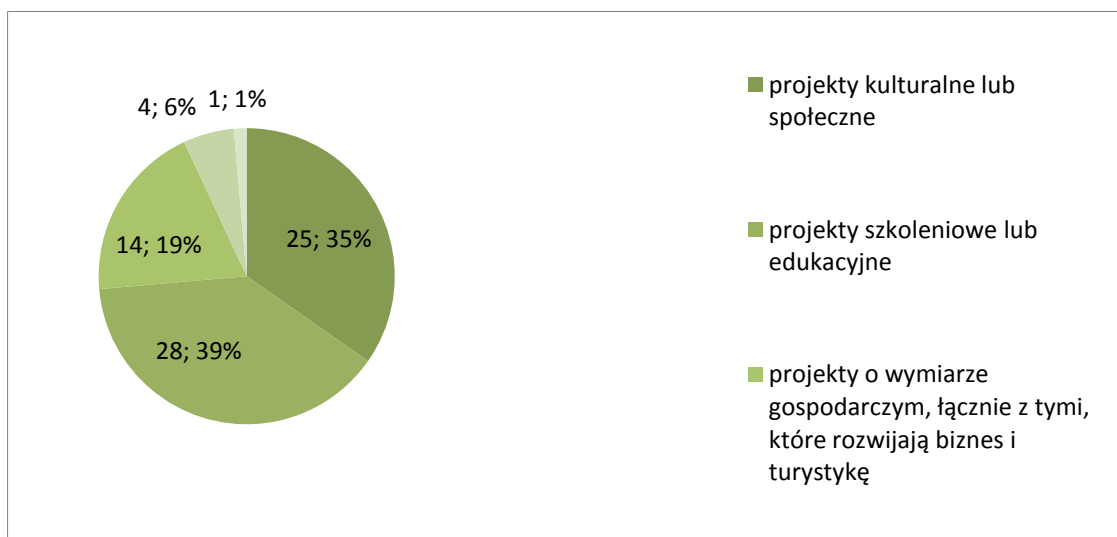


### **Projekty Priorytet II: Rozwój kapitału ludzkiego i instytucjonalnych form współpracy transgranicznej oraz poprawa bezpieczeństwa na granicach Unii Europejskiej**

W priorytecie II zrealizowano łącznie 72 projekty duże (o wartości dofinansowania od 50 000 EUR) oraz 322 projekty typu mikro (projekty o dofinansowaniu od 5 000 do 49 999 EUR), realizowane w ramach 8 projektów „parasolowych”.

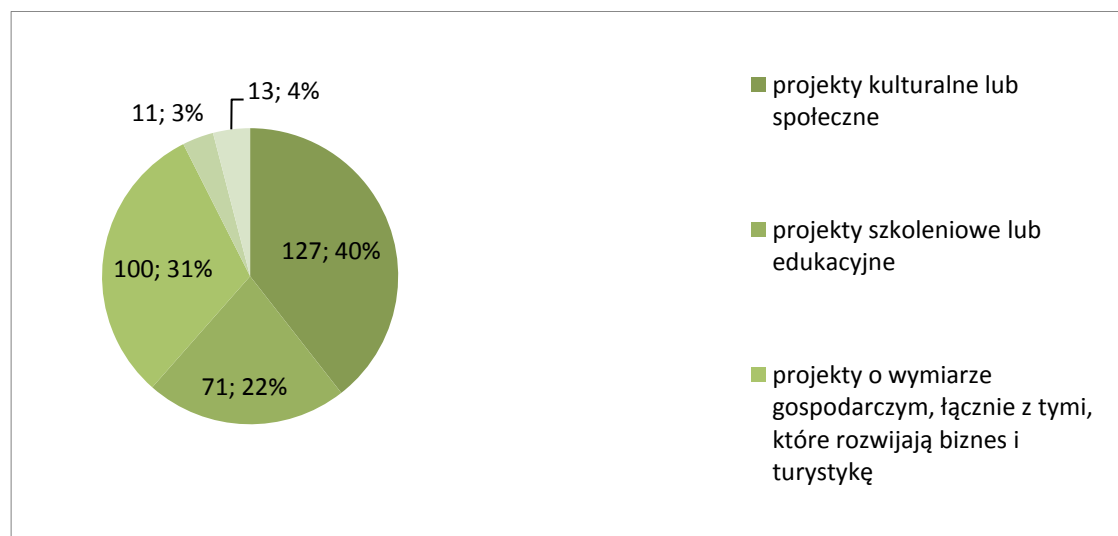
W przypadku Działania 2.1 dominowały projekty szkoleniowe oraz kulturalne. Łącznie stanowią one niemal  $\frac{3}{4}$  realizowanych projektów. Zdecydowanie mniejsza liczba projektów dotyczyły wsparcia służby ds. bezpieczeństwa/sytuacji kryzysowych/ratownictwa na obszarze przygranicznym oraz transferów nauki i technologii (ryc. 16).

**Ryc. 17 Struktura projektów realizowanych w Działaniu 2.1 Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG III A/Tacis CBC 2004-2006**



W przypadku mikro-projektów, realizowanych w działaniu 2.2 również dominują projekty kulturalne (w tym również dotyczące kultury fizycznej) oraz projekty zaliczone do projektów o wymiarze gospodarczym. Należy jednak podkreślić, że w swojej lwiej części dotyczyły one rozwoju turystyki, a nie kontaktów gospodarczych. Kolejną istotną grupą były projekty związane z edukacją i podnoszeniem kompetencji, w tym projekty z udziałem młodzieży. Do tej grupy zaliczono także projekty związane z rozwojem demokracji lokalnej. Projekty w zakresie bezpieczeństwa dotyczyły przede wszystkim kwestii ochrony zdrowia (ryc. 17).

**Ryc. 18 Struktura mikro-projektów, realizowanych w Działaniu 2.2 Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG III A/Tacis CBC 2004-2006**



W przypadkach projektów, realizowanych w obu działaniach, rodzaje aktywności były niemal identyczne, różniły się skalą, czasem trwania i kosztami. Do podstawowych form działań zaliczyć można: staże i wymiany, konferencje, seminaria, szkolenia, wydarzenia artystyczne, w tym koncerty, wystawy, przedstawienia, wydawanie publikacji artystycznych i naukowych, tworzenie strategii, tworzenie zestawów map, informatorów i baz danych, strony internetowe, przewodniki, zawody sportowe i konkursy etc. Projektom, w szczególności z działania 2.1 towarzyszyły małe dostawy i niewielkie roboty (np. zakup wyposażenia, odnowa pomieszczeń, przeznaczonych na realizację projektu itp.).

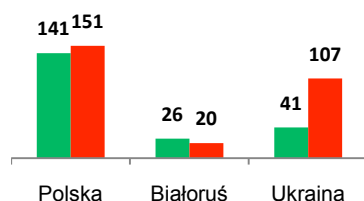
Osobną grupę projektów stanowiły projekty realizowane po drugiej stronie granicy finansowane z Programu TACIS CBC (3 projekty były realizowane na Białorusi, 9 na Ukrainie). Łączna wartość zakontraktowanych środków na realizację tych projektów wynosi 5, 765 mln EUR. Aż 7 projektów jest wdrażanych w ramach 2 priorytetu, z czego 6 projektów finansowanych jest z działania 2.1, jeden projekt dotyczy działania 2.2. Z priorytetu 1 finansowany jest jeden projekt z działania 1.1, 3 projekty z działania 1.2 oraz jeden z 1.3.

W czasie realizacji badania badacze mogli odnieść się jedynie do efektów 4 zakończonych projektów z działania 2.1, realizacja pozostałych projektów wciąż trwała, więc uwaga badaczy głównie była skoncentrowana na procesie wdrażania tychże przedsięwzięć.

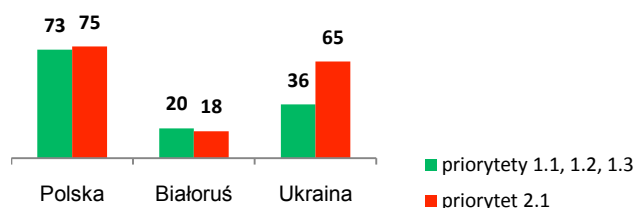
#### 4.1.2 Partnerstwa

Większość dużych projektów realizowana była przy udziale partnerów (88,5%). Zazwyczaj beneficjent współpracował z 1 partnerem (41%) albo z 2 lub 3 partnerami (30%). Na zaangażowanie partnerów w projekt duży wpływ ma jego charakter. W przypadku działań miękkich (priorytet 2.1) tylko jeden projekt (na 75) był realizowany bez udziału partnerów. Z kolei w ramach priorytetów 1.1, 1.2, 1.3, co piąty projekt realizowany był bez współpracy (16 projektów na 73). Projekty miękkie częściej niż infrastrukturalne angażują większą liczbę partnerów (więcej niż jednego na projekt). W efekcie średnia liczba partnerów w projektach z priorytetów 1.1, 1.2, 1.3 – licząca 1,8 partnera na projekt – jest wyraźnie mniejsza niż w przypadku projektów z priorytetów 2.1, gdzie średnia wynosi 2,7 partnera na projekt. Chociaż należy podkreślić, że najliczniejsze projekty angażujące 13-16 partnerów to projekty w ramach działań 1.1, 1.2, 1.3. Istotne jest również to, że większość podmiotów w projektach o największej liczbie partnerów to instytucje z Polski.

**Ryc. 20 Liczba partnerów projektów z poszczególnych państw**



**Ryc. 19 Liczba projektów, w których uczestniczyli partnerzy z poszczególnych państw**

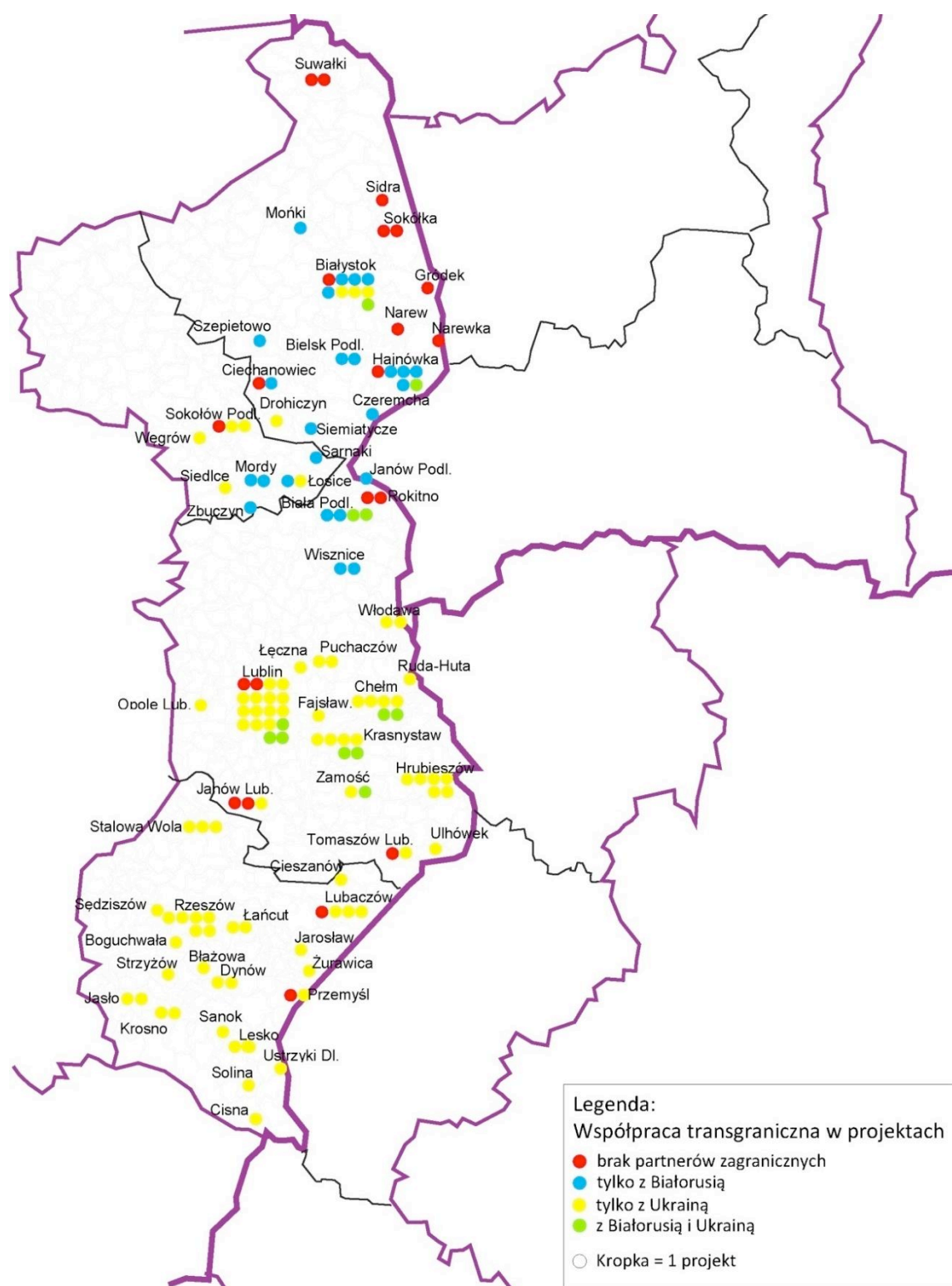


Źródło: opracowanie Adama Płoszaja na podstawie kart informacyjnych projektów.

W 148 projektach realizowanych przez polskich beneficjentów uczestniczyło w sumie 486 partnerów (łącznie z beneficjentami). Najliczniejszą grupę stanowiły instytucje polskie (60% partnerów), mniej liczne były podmioty z Ukrainy (30,5%). Najmniejsza liczba partnerów (9,5%) pochodziła z Białorusi (por. ryc. 19). Partnerzy ukraińscy zaangażowani byli w sumie w 101 projektów (68%), a partnerzy z Białorusi tylko w 38, czyli w niespełna 26% zrealizowanych projektów (por. ryc. 20). 13 projektów realizowanych było przy zaangażowaniu partnerów ze wszystkich trzech państw (10 projektów miękkich i 3 infrastrukturalne). Z kolei 23 projekty realizowane były bez udziału partnerów zza wschodniej granicy. Dość istotne różnice w zaangażowaniu partnerów z Białorusi i Ukrainy występują między projektami z priorytetów 1.1, 1.2, 1.3 (w ramach, których realizowano inwestycje infrastrukturalne) oraz dużych projektów miękkich w ramach priorytetu 2.1. Wyraźne jest szczególnie duże zaangażowanie partnerów Ukraińskich w projekty miękkie. Z kolei partnerzy białoruscy nieco częściej uczestniczyli w projektach infrastrukturalnych niż w projektach miękkich (por. ryc. 18 i 19).

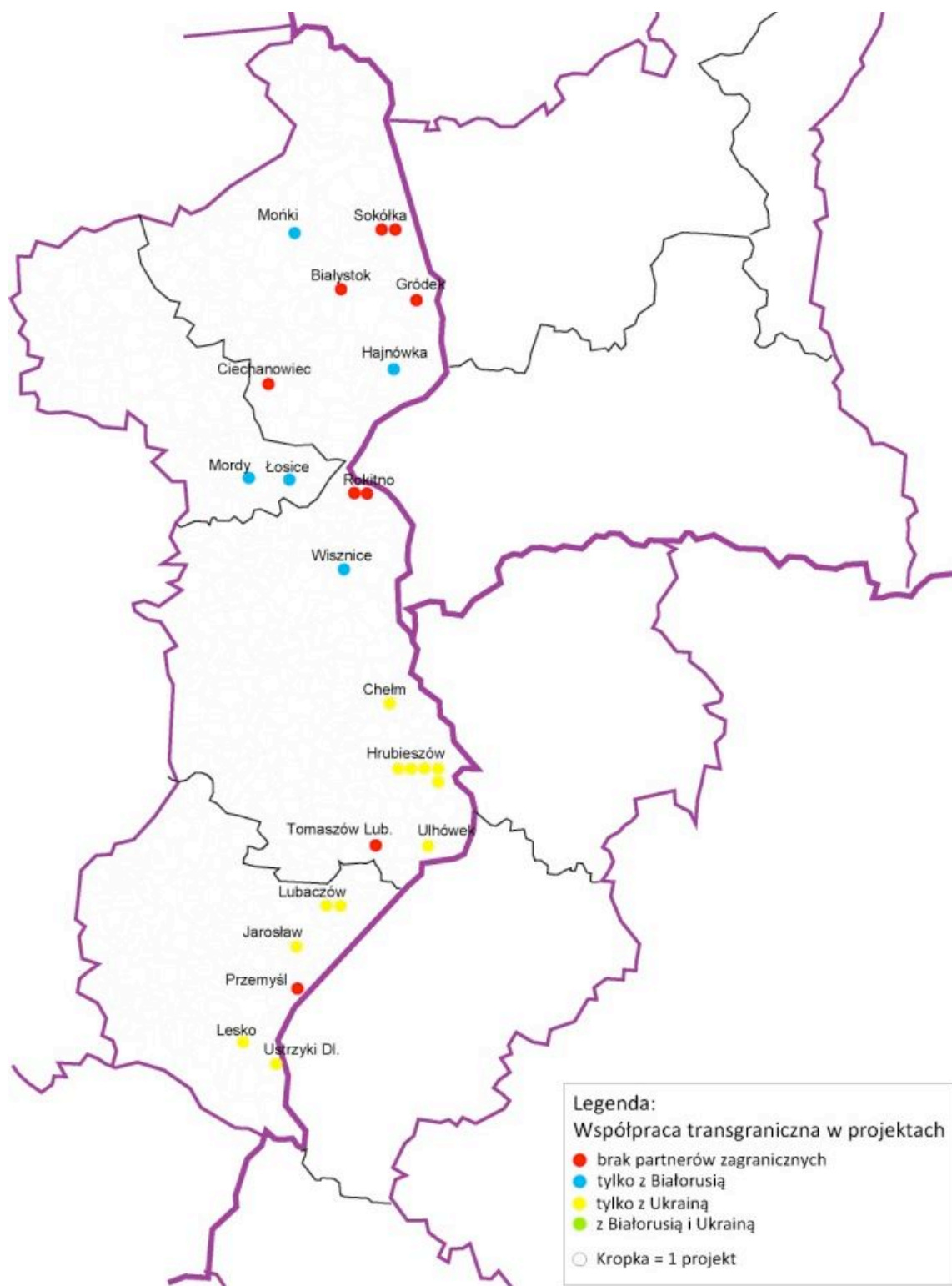


Ryc. 21 Współpraca transgraniczna w projektach (priorytety 1.1, 1.2, 1.3 i 2.1)



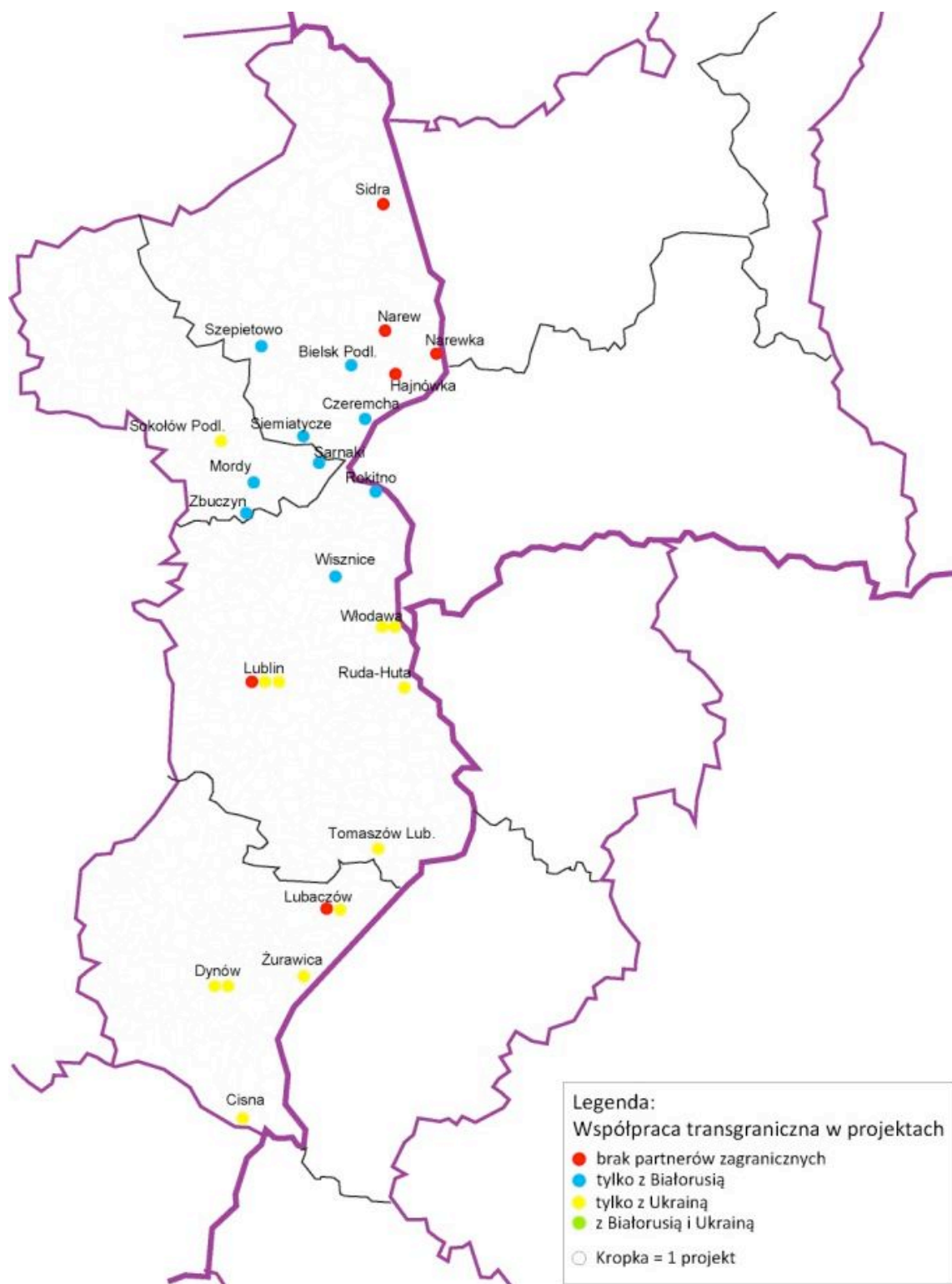
Źródło: opracowanie Katarzyny Wojnar i Adama Płoszaja na podstawie kart informacyjnych projektów.

Ryc. 22 Współpraca transgraniczna działanie 1.1



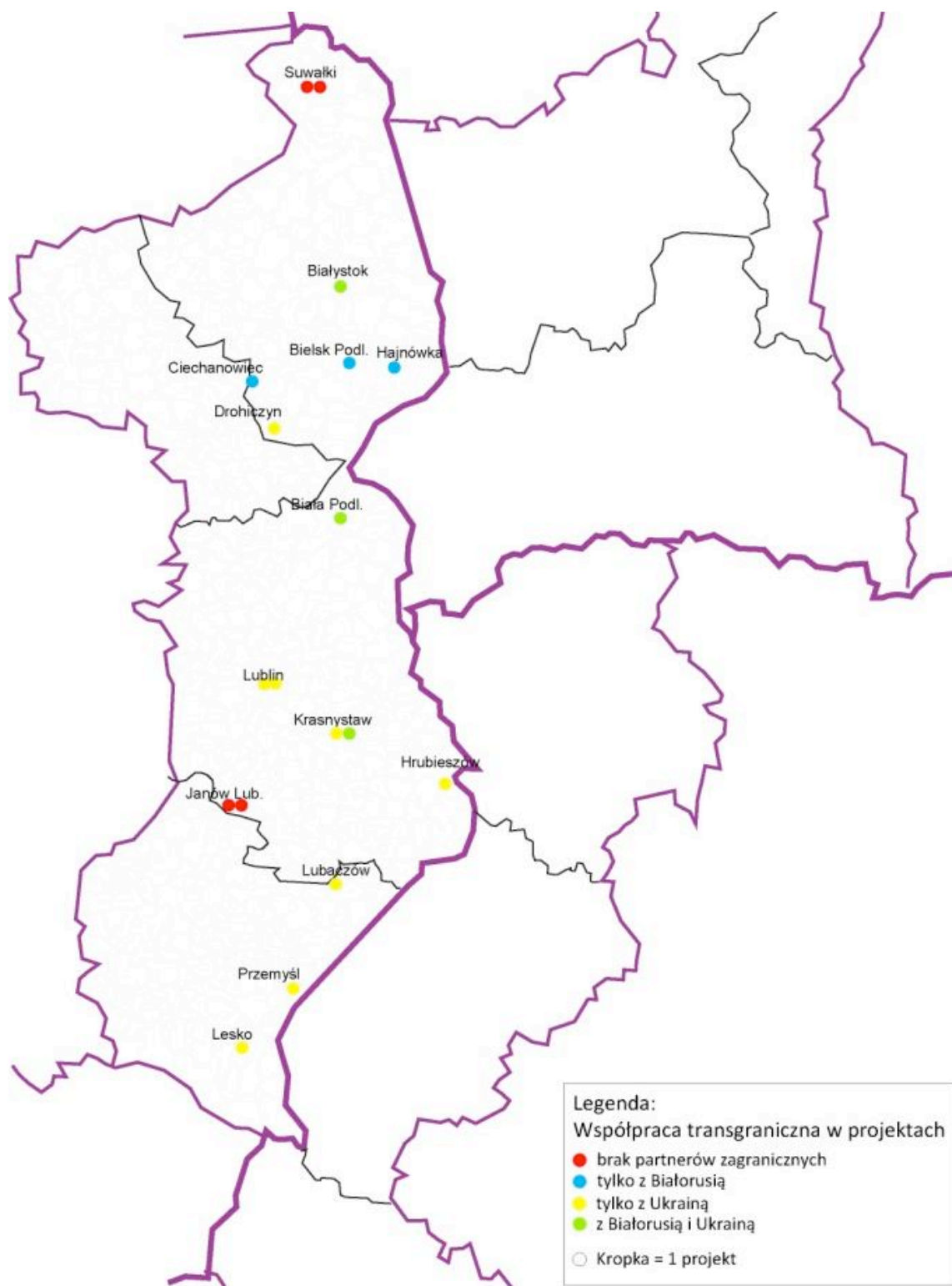
Źródło: opracowanie Katarzyny Wojnar i Adama Płoszaja na podstawie kart informacyjnych projektów.

Ryc. 23 Współpraca transgraniczna działanie 1.2



Źródło: opracowanie Katarzyny Wojnar i Adama Płoszaja na podstawie kart informacyjnych projektów.

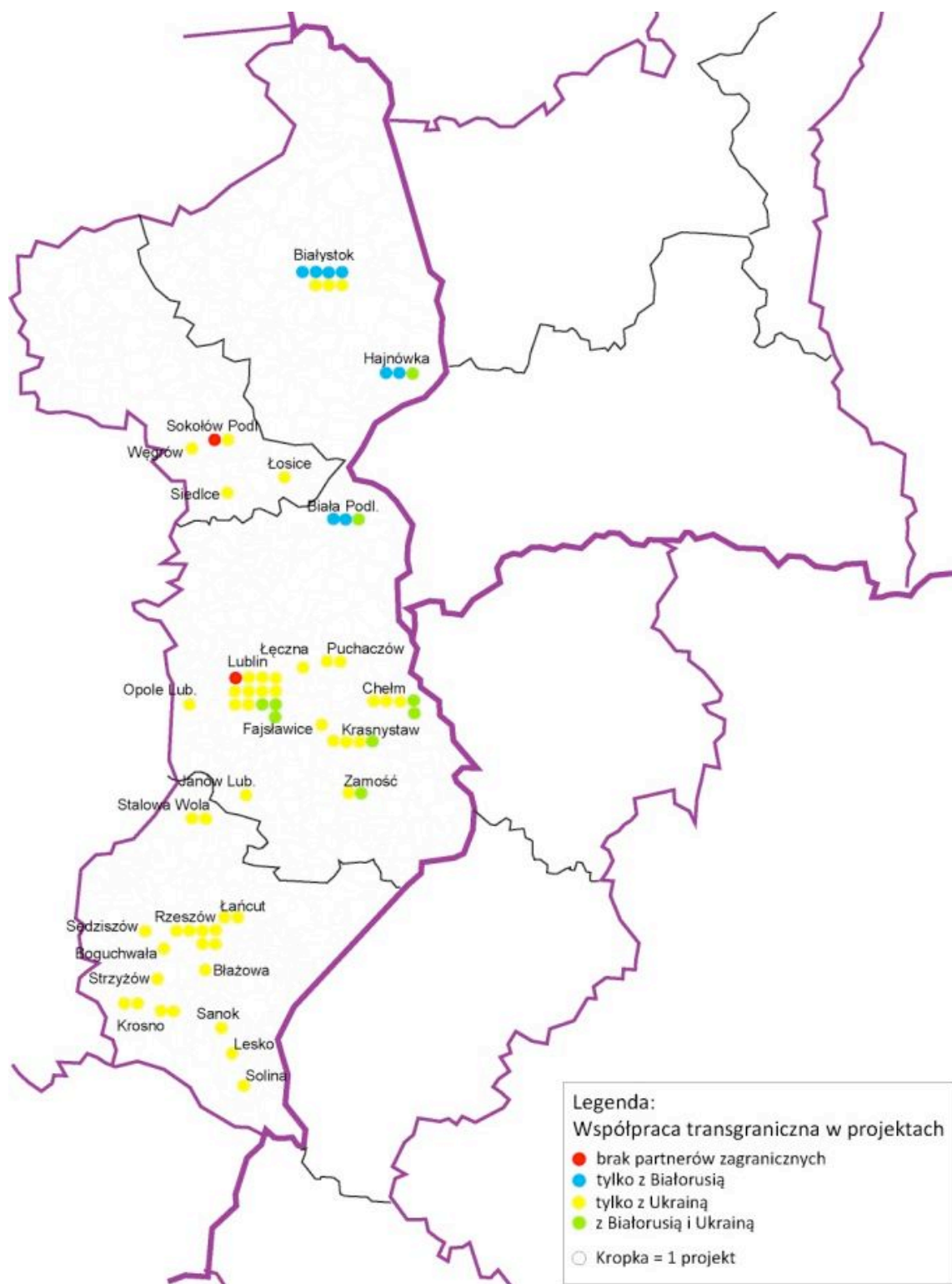
Ryc. 24 Współpraca transgraniczna działanie 1.3



Źródło: opracowanie Katarzyny Wojnar i Adama Płoszaja na podstawie kart informacyjnych projektów.

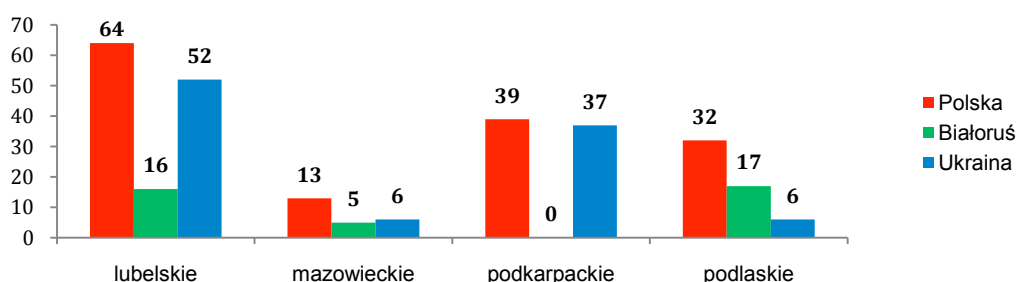


Ryc. 25 Współpraca transgraniczna działanie 2.1



Źródło: opracowanie Katarzyny Wojnar i Adama Płoszaja na podstawie kart informacyjnych projektów.

**Ryc. 26 Liczba projektów, w których uczestniczyli partnerzy z poszczególnych państw**



Źródło: opracowanie Adama Płoszaja na podstawie kart informacyjnych projektów.

Zaangażowanie partnerów w projekty jest dość wyraźnie zdeterminowane przestrzennie. W prawie wszystkie projekty realizowane w województwie podkarpackim włączyli byli partnerzy z Ukrainy – dotyczy to 37 na 39 projektów w tym regionie (por. ryc. 25 i ryc. 20). Natomiast ani jeden projekt nie był realizowany w partnerstwie z podmiotami z Białorusi. W przypadku województwa lubelskiego również widać wyraźną preferencję do współpracy z Ukraińcami (uczestniczyli w ponad 80% projektów) – choć w tym regionie współpraca transgraniczna z Białorusią jest również widoczna (białoruscy partnerzy uczestniczyli w co 4 projekcie). Z kolei w województwie podlaskim więcej inicjatyw realizowano wspólnie z instytucjami z Białorusi (17 projektów) niż z Ukrainy (6 projektów). W przypadku województwa mazowieckiego proporcje między partnerami z Ukrainy i Białorusi są wyrównane (por. ryc. 25 i ryc. 20). Taki rozkład przestrzenny współpracy jest wyraźnie zdeterminowany przestrzenie i wiąże się z tym, że województwo podlaskie graniczy tylko z Białorusią, a podkarpackie tylko z Ukrainą. Granica między Ukrainą i Białorusią jest granicą wyraźnie dzielącą charakter współpracy transgranicznej (por. ryc. 20). Z Białorusią współpracują tylko polskie podmioty z województw podlaskiego i mazowieckiego oraz części województwa lubelskiego bezpośrednio graniczącej z Białorusią. W przypadku współpracy z Ukrainą granica ta jest mniej wyraźna. Zdarza się nawet, że z Ukrainą współpracują polskie podmioty, które zlokalizowane są w znacznym oddaleniu od granicy z tym krajem (por. ryc. 20). Zróżnicowanie przestrzenne współpracy transgranicznej w projektach widoczne jest także ze względu na rodzaj projektu (por. ryc. 21-24). Dotyczy to przede wszystkim małego zaangażowania partnerów Białoruskich w duże projekty miękkie (priorytet 2.1), wyraźnie mniejszego niż partnerów Ukraińskich (por. ryc. 24). Większa skłonność do współpracy z Ukraińcami niż z Białorusinami związana jest z większym potencjałem potencjalnych partnerów, szczególnie organizacji pozarządowych. Ponadto sytuacja na Białorusi nie sprzyja podejmowaniu współpracy chociażby ze względu na trudniejsze niż w przypadku Ukrainy przekraczanie granicy.

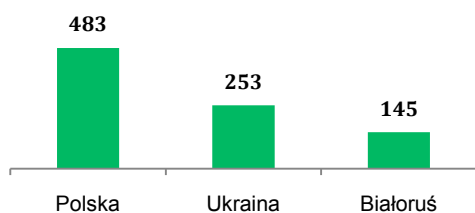


## Mikroprojekty

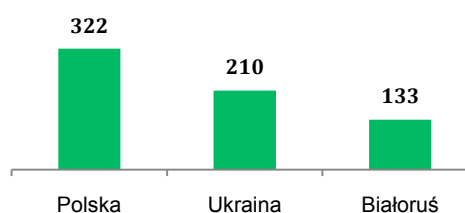
Tylko jeden z 322 mikroprojektów nie był realizowany w partnerstwie. 53% mikroprojektów realizowanych było przez dwu partnerów (w tym partnera wiodącego, 30% przez trzech, 11% przez 4, i 6% przez pięciu i więcej (w tym przypadku były to pojedyncze projekty: z 5 partnerami – 4, z 6 i 7 partnerami po jednym projekcie oraz jeden projekt angażujący aż 15 partnerów).

W mikroprojektach realizowanych w ramach Programu uczestniczyło ogółem 881 partnerów. Największą grupę stanowili partnerzy z Polski (55%). Partnerzy ukraińscy to prawie 29% wszystkich podmiotów. Najmniej partnerów pochodziło z Białorusi – nieco ponad 16% (por. ryc. 26). Polskie instytucje obecne były we wszystkich realizowanych mikroprojektach, ukraińskie uczestniczyły w 210 (65% mikroprojektów), a białoruskie w 133 (41%).

Ryc. 27 Liczba partnerów projektów z poszczególnych państw



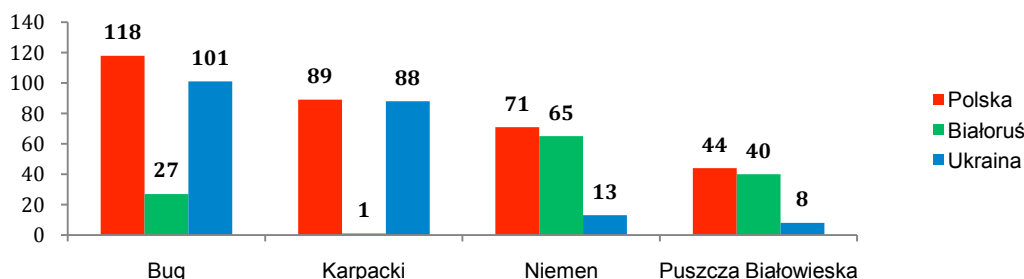
Ryc. 28 Liczba projektów, w których uczestniczyli partnerzy z poszczególnych państw



Źródło: opracowanie Adama Płoszaja na podstawie bazy danych mikroprojektów.

Kierunki podejmowanej współpracy uwarunkowane są przez położenie partnerów (bliskość przestrzenną). Projekty w euroregionie Karpackim realizowane są prawie wyłącznie we współpracy z partnerami z Ukrainy. Przewaga partnerów ukraińskich nad białoruskimi widoczna jest również w przypadku euroregionu Bug. Z kolei w euroregionach Niemen i Puszcza Białowieska współpraca transgraniczna dotyczy przede wszystkim podmiotów z Białorusi (por. ryc. 28).

Ryc. 29 Liczba projektów, w których uczestniczyli partnerzy z poszczególnych państw



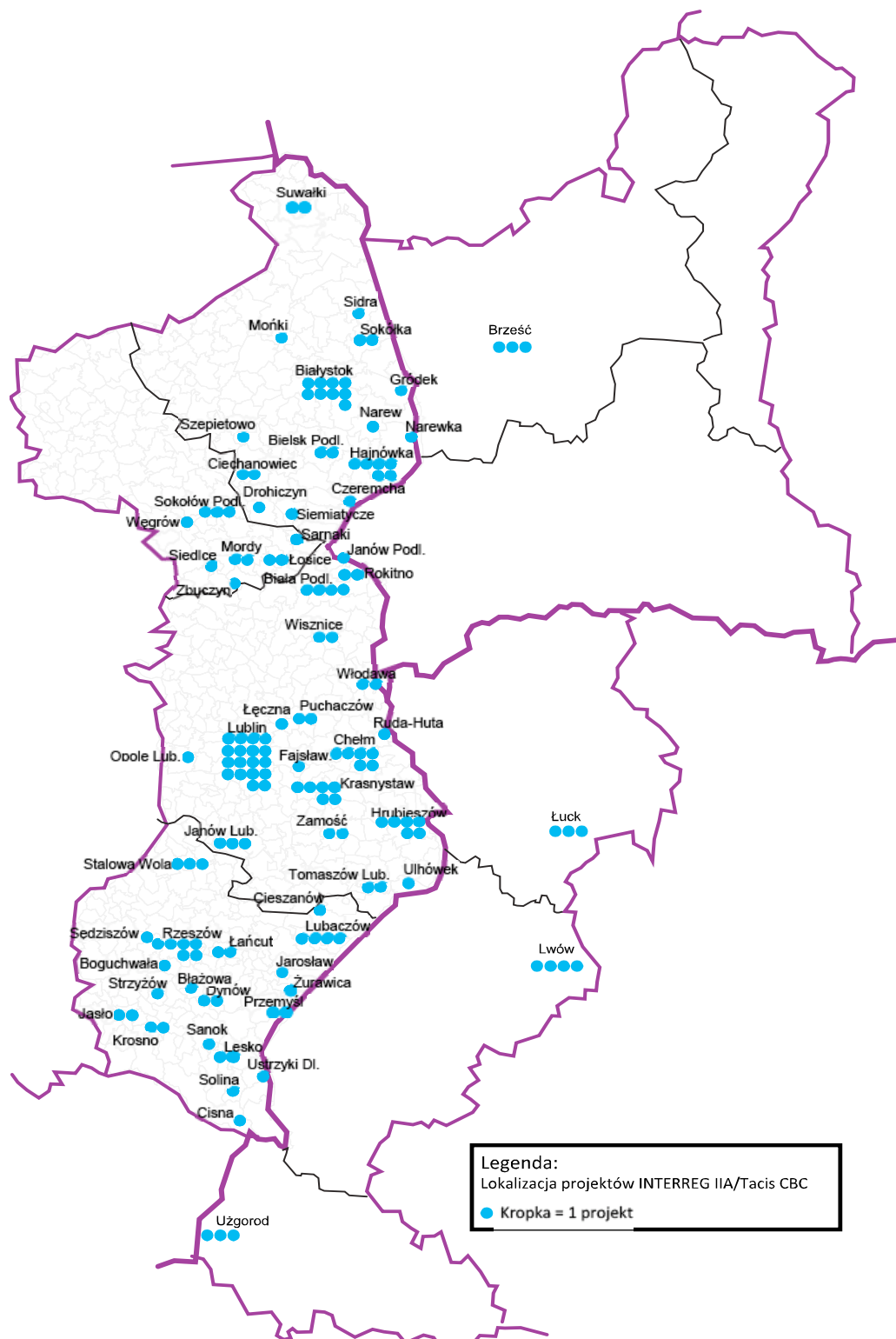
Źródło: opracowanie Adama Płoszaja na podstawie bazy danych mikroprojektów.

## **Partnerstwa podsumowanie**

Zarówno w przypadku dużych projektów jak i mikroprojektów liczbę zaangażowanych partnerów można określić jako znaczącą. Zdecydowana większość obu typów projektów angażowała partnerów zza wschodniej granicy, choć trzeba zauważyć, że współpraca z Ukrainą i Białorusią jest silniejsza w przypadku mikroprojektów oraz miękkich działań (priorytet 2.1) niż w ramach projektów infrastrukturalnych (1.1, 1.2, 1.3). Związane jest to z odmiennym charakterem tych typów projektów jak również z odmiennymi celami jakie zostały przed nimi wyznaczone (infrastruktura stworzona w ramach Programu często znajduje się w znacznym oddaleniu od granicy i nie ma istotnego wpływu na wschodnich partnerów). Istotne z punktu widzenia współpracy transgranicznej jest wyraźnie mniejsze zaangażowanie partnerów z Białorusi niż z Ukrainy. Do pewnego stopnia można to tłumaczyć tym, że w białoruskim obszarze wsparcia mieszka mniej ludzi (21% populacji całego obszaru wsparcia) niż w ukraińskim (35%).

#### 4.1.3 Rozmieszczenie przestrzenne projektów Programu Sąsiedztwa

Ryc. 30 Mapa lokalizacji partnerów wiodących projektów z działania 1.1, 1.2, 1.3 oraz 2.1



Powyższa mapa lokalizacji partnerów wiodących projektów z działania 1.1, 1.2, 1.3, 2.1 wyraźnie pokazuje, jak silnie projekty są skoncentrowane po stronie polskiej, co więcej, widoczna jest wyjątkowa dysproporcja w liczbie projektów w których liderami były polskie, ukraińskie, białoruskie instytucje. Taka sytuacja zapewne wynika z alokacji finansowej w Programie Interreg, która jest niemal czterokrotnie wyższa niż w TACIS CBC, z drugiej strony ważnym czynnikiem tych dysproporcji jest poziom aktywności projektowej beneficjentów po obu stronach granicy (o czym piszemy w dalszej części raportu).

## 4.2 JAKIE EFEKTY PRZYNIÓSŁ PROGRAM?

### 4.2.1 Działania

#### **Działania 1.1: Modernizacja i rozwój istniejących systemów transportowych w celu poprawy dostępności regionu**

Zgodnie z ogólnymi założeniami projektu, ocena projektów transportowych została dokonana w dwóch kategoriach – podniesienia standardów życia mieszkańców pogranicza oraz zwiększenia społeczno-gospodarczej integracji sąsiadujących regionów (transgraniczności). Oceny nadawano każdorazowo w skali od 1 do 3.

Szczegółowe zasady przyznawania ocen zawiera poniższa tabela.

Przy ocenie podnoszenia standardów życia skupiono się na tworzeniu i utrzymywaniu połączeń z miejscowości do usług publicznych, takich jak szkoła podstawowa, gimnazjum, ośrodek zdrowia, urząd gminy, czy urząd powiatu oraz na poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dodatkowo premiowano budowę jedynych utwardzonych dróg do miejscowości, w szczególności posiadających obiekty turystyczne lub przemysłowe.

Z kolei przy ocenie transgraniczności skupiono się na lokalizacji drogi (czy doprowadza do przejścia granicznego lub ciągu prowadzącego do przejścia granicznego) oraz na rzeczywistym wpływie na liczbę wizyt Polaków zagranicą i/lub Ukraińców lub Białorusinów w Polsce. Mniejsze znaczenie grały kryteria, dotyczące budowania spójnej krajowej sieci międzyregionalnej, ułatwiającej połączenia z granicy w głąb kraju oraz odsetka samochodów na obcych rejestracjach. Ze względów technicznych, ocena tego ostatniego kryterium dotyczyła tylko niektórych odcinków.

Oceny bazowały na wizjach lokalnych, wywiadach z osobami mieszkającymi przy modernizowanych lub budowanych drogach, wywiadach z władzami samorządowymi, wywiadach i ankietach z beneficjentami oraz analizie eksperckiej.

Ocenie według zaprezentowanego schematu podlegały wyłącznie projekty polegające na budowie i modernizacji dróg – pominięto przygotowywanie dokumentacji. Metodą ekspercką oceniono pojedynczy projekt, polegający na modernizacji systemu ratownictwa technicznego, albowiem jego specyfika wymagała indywidualnego podejścia.

**Tabela 12. Zasady oceny projektów w działaniu 1.1**

| Nazwa kryterium  | Zasady przyznawania oceny   |  |   |   | Waga           |
|--|---|--|---|---|----------------|
|  | 0   | 1  | 2   | 3   |                |
| X: Podniesienie standardów życia   |   |  |   |   |                |
| Poprawa dostępności do miejscowości, osiedli oraz obiektów z utrudnionym dojazdem*                   | Droga nie stworzyła dojazdu drogą utwardzoną do osiedli lub wsi, które takim dojazdem nie dysponowały | Droga stworzyła jedyny dojazd do niewielkiego osiedla lub wsi  | Droga stworzyła jedyny dojazd do niewielkiego osiedla lub wsi ze znaczącymi obiektami turystycznymi lub zakładem pracy albo do większego osiedla miejskiego lub wsi   | Droga stworzyła jedyny dojazd do większego osiedla miejskiego lub wsi z obiektami turystycznymi lub fabryką | 0,3            |
| Poprawa dostępności podstawowych usług publicznych*  | Droga nie tworzy nowego połączenia do podstawowych usług publicznych                                  | Droga tworzy nowe połączenie do 1-2 usług publicznych dla niewielkiego osiedla lub wsi   | Droga tworzy nowe połączenie do co najmniej 3 usług publicznych dla niewielkiego osiedla lub wsi lub 1-2 usług dla większego osiedla miejskiego lub wsi   | Droga tworzy nowe połączenie do co najmniej 3 usług publicznych dla większego osiedla miejskiego lub wsi    | 0,35           |
| Poprawa bezpieczeństwa i komfortu ruchu drogowego oraz szkodliwego wpływu transportu na otoczenie    | Przebudowa drogi nie zmniejszyła jej szkodliwego wpływu na otoczenie, lub droga nie posiada           | Widoczne liczne braki w urządzeniach zwiększających komfort lub bezpieczeństwo ruchu drogowego (np. brak znaków drogowych, brak chodnika przy dużym ruchu pieszym) | Widoczne pojedyncze braki w urządzeniach zwiększających komfort lub bezpieczeństwo ruchu drogowego  | Droga wzorowo, adekwatnie do ruchu, wyposażona w urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego                  | 0,35           |
| Y: Zwiększenie społeczno-gospodarczej integracji sąsiadujących regionów                              |   |  |   |   |                |
| Ułatwienie przewozu osób i towarów przez granicę PL-UA lub PL-BY                                     | Droga nie ma wpływu na ułatwienie przewozu osób i towarów przez granicę                               | Droga leży w ciągu doprowadzającym do ciągu prowadzącego do granicy  | Droga leży w ciągu doprowadzającym do ciągu prowadzącego do granicy i buduje powiązania zagraniczne miejscowości powiatowych lub gminnych w powiatach nadgranicznych oraz posiada stosowne oznaczenia znakami drogowymi** | Droga leży bezpośrednio w ciągu prowadzącym do granicy oraz posiada stosowne oznaczenia znakami drogowymi** | 0,4/<br>0,3*** |
| Wzrost liczby wizyt mieszkańców PL na BY lub UA lub odwrotnie  | Nie zaobserwowano wzrostu liczby wizyt mieszkańców PL na BY lub UA lub odwrotnie                      | Zaobserwowano jednostronny wzrost liczby wizyt w relacjach z jednym krajem   | Zaobserwowano dwustronny wzrost liczby wizyt w relacjach z jednym krajem lub jednostronny wzrost liczby wizyt w relacjach z dwoma krajami   | Zaobserwowano dwustronny wzrost liczby wizyt w relacjach z dwoma krajami                                    | 0,4/<br>0,3    |
| Budowanie spójnej krajowej międzyregionalnej sieci drogowej *  | Droga łączy się jedynie z jedną inną drogą, tej samej kategorii                                       | Droga łączy się z jedną drogą wyższej kategorii lub dwiema drogami tej samej kategorii   | Droga łączy się z dwiema drogami wyższej kategorii lub trzema drogami tej samej kategorii   | Droga łączy się z trzema drogami wyższej kategorii  | 0,2/0,1<br>5   |
| Udział samochodów na rejestracjach zagranicznych w ruchu drogowym (liczony dla niektórych projektów) | Poniżej 5%  | 5%-10%   | 10%-15%   | Powyżej 15%   | - /<br>0,25    |

\*Jeśli inwestycja polega na remoncie i nie tworzy nowych połączeń, ale sprzyja zachowaniu dotychczasowych, znajdujących się w bardzo złym stanie technicznym – przyznana ocena jest pomniejszana o 1.

\*\*W razie braku oznaczeń ocenę zmniejsza się o 0,25.



**\*\*\*Pierwsza waga obowiązuje jeśli nie dokonywano pomiaru udziału samochodów na rejestracjach zagranicznych zaś druga – jeśli tego pomiaru dokonano.**

W obrębie działania 1.1 oceniano projekty głównie polegające na przebudowie i budowie odcinków drogowych. Mediana w zakresie podniesienia standardów życia wyniosła 1,7, zaś pod względem transgraniczności – 0,3. Wskazuje to na bardzo niską ocenę większości projektów i już na wstępie pozwala postawić tezę, że realizowane inwestycje drogowe w niewielkim stopniu przyczyniały się do realizacji celów programu Interreg, w zakresie rozwoju współpracy transgranicznej, wpływając raczej na podoszenie standardów życia ludności obszarów nadgranicznych w Polsce.

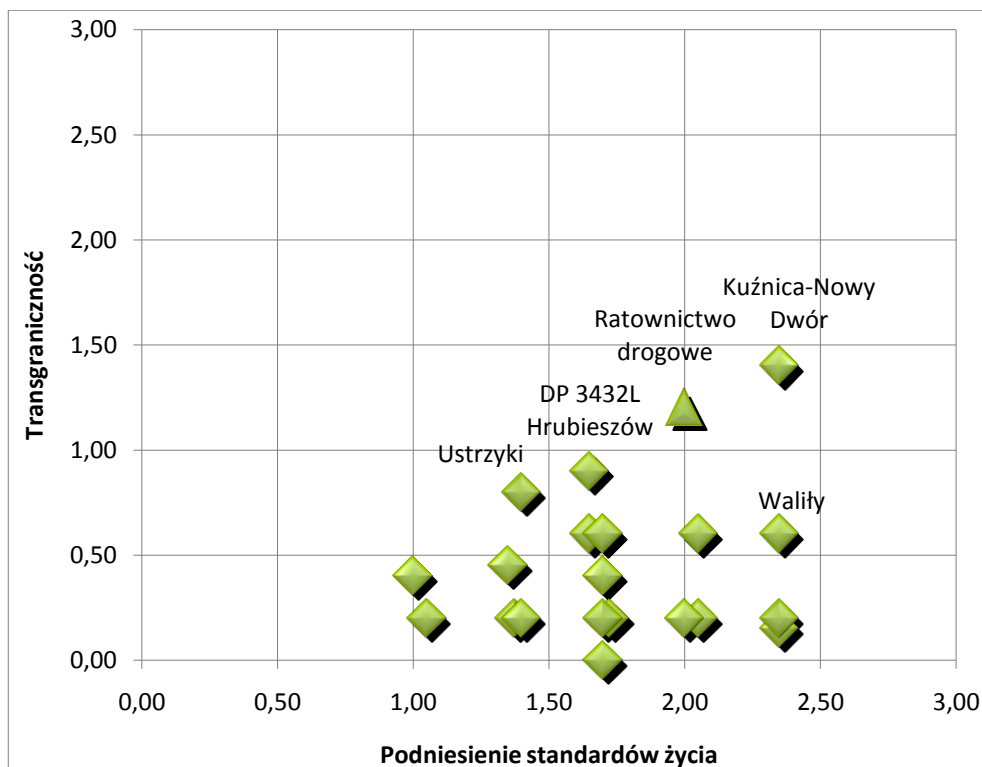
Tymczasem w założeniach działania było stwierdzone wprost, że „po polskiej stronie granicy kwalifikujące się do uzyskania pomocy subregiony NUTS III wejdą w zakres celu 1 polityki strukturalnej UE, dlatego też ze środków INTERREG będą finansowane jedynie działania o charakterze transgranicznym”, natomiast w uzupełnieniu do Programu powtórzono, iż „biorąc pod uwagę ograniczone fundusze przeznaczone na program, w ramach priorytetu będą realizowane projekty infrastrukturalne o znaczeniu regionalnym lub lokalnym z pozytywnym efektem transgranicznym, nie finansowane z innych programów narodowych lub UE.”

Należy również podkreślić, że wszystkie projekty drogowe były zlokalizowane w Polsce, gdzie – mimo wszystko – sieć dróg jest gęstsza i w lepszym stanie, niż na Białorusi i Ukrainie. A zatem inwestycje ukierunkowane stricte na poprawę jakości życia nie przyczyniały się do wyrównywania różnic pomiędzy Polską i Białorusią oraz Ukrainą – co jest jednym z założeń nowego instrumentu sąsiedztwa (EC 2003a, pkt.6) – a wręcz przeciwnie: różnice te pogłębiały.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Dokument Komisji Europejskiej „Paving the Way to The New Neighbourhood Instrument” wyraźnie wskazuje na istniejące, znaczące różnice w standardach życia między członkami UE a obszarami sąsiedzkimi. Postuluje też wykorzystanie nowych instrumentów sąsiedztwa (INTERREG i TACIS CBC) do niwelowania tej sytuacji (nazywając ją wprost „poverty gap”) (EC 2003a, s.4)

Ryc. 31 Zestawienie ocen projektów w działaniu 1.1



Zestawienie ocen w poszczególnych kryteriach przedstawia poniższa tabela.

Tabela 13. Zestawienie ocen w poszczególnych kryteriach cząstkowych w działaniu 1.2

|                 | Podniesienie standardów życia   |  |   | Zwiększenie społeczno-gospodarczej integracji sąsiadujących regionów |   |   |  |
|-----------------|---|--|---|--|---|---|--|
|                 | Poprawa dostępności do miejscowości, osiedli oraz obiektów z utrudnionym dojazdem | Poprawa dostępności i podstawowych usług publicznych | Poprawa bezpieczeństwa i komfortu ruchu drogowego oraz szkodliwego wpływu transportu na otoczenie | Ułatwienie przewozu osób i towarów przez granicę PL-UA lub PL-BY     | Wzrost liczby wizyt mieszkańców PL na BY lub UA lub odwrotnie | Budowanie spójnej krajowej międzyregionalnej sieci drogowej | Udział samochodów w na rejestracjach zagranicznych w ruchu drogowym (wybrane projekty) |
| Średnia         | 1,2   | 1,5  | 2,6   | 0,5  | 0,0   | 1,2   | 0,4  |
| Mediana         | 1,0   | 1,8  | 3,0   | 0,0  | 0,0   | 1,0   | 0,0  |
| Ocena najlepsza | 2,0   | 3,0  | 3,0   | 2,0  | 0,0   | 2,0   | 2,0  |
| Ocena najgorsza | 0,0   | 0,0  | 1,0   | 0,0  | 0,0   | 0,0   | 0,0  |

W szczególności należy stwierdzić, że aż 12 projektów nie miało praktycznie żadnego znaczenia transgranicznego, w szczególności nawet nie doprowadzały do ciągu drogowego (lub linii kolejowej) prowadzącej do przejścia granicznego. Mogły to być niewielkie drogi z dala od granicy, lub ciągi prostopadłe do granicy w jej bliskości, jednak nie prowadzące do przejścia granicznego (czasami beneficjenci uzasadniali ich modernizację planami stworzenia przejścia granicznego, jednak plany te okazywały się dość mgliste). Przykładem inwestycji nie posiadającej znaczenia tras granicznego jest opisana w studium przypadku 1.1.2. droga do miejscowości Derło.

Potwierdza to mediana ocen kryterium „ułatwienie przewozu osób przez granicę” wynosząca 0 – innymi słowy większość projektów uzyskała w tym kryterium ocenę 0.

Pozostałe 8 projektów również nie stanowi rozwiązań modelowych – niektóre z nich prowadzą wprawdzie do linii kolejowych, prowadzących na Białoruś lub Ukrainę, jednak wielkość przeładunków w punktach stycznych jest raczej symboliczna. Inne – chociaż teoretycznie prowadzą do ciągów wiodących do przejść granicznych – to jednak nie przejmują znacznych potoków transgranicznych, gdyż nie prowadzą do istotnych celów. Przykładem mogą być tutaj ulica Kolejowa w Ustrzykach Dolnych (NEB/PL/PDK/1.1/05/14), która łączy się wprawdzie z drogą wojewódzką, prowadzącą do granicy, jednak nigdzie dalej nie wiedzie.

**Studium przypadku 1.1.1:Przebudowa ciągu komunikacyjnego łączącego trzy przejścia graniczne Kuźnica-Nowy Dwór (II etap), NEB/PL/PDL/1.1/05/63**

**Beneficjent:** Starostwo Powiatowe w Sokółce 16-100 Sokółka ul. Marszałka J. Piłsudskiego 8

**Cel projektu:** rozwój i aktywizacja terenów przygranicznych przez usprawnienie komunikacji drogowej wzdłuż wschodniej granicy łączącej trzy przejścia graniczne [...].

**Produkt:** Przebudowa drogi na odcinku 16,5 km.

**Najlepszym przykładem inwestycji w udany sposób budującej powiązania transgraniczne jest odcinek drogi powiatowej z Kuźnicy do Nowego Dworu** w województwie podlaskim. W miejscowości Kuźnica na południowym krańcu drogi znajduje się przejście graniczne na Białoruś, natomiast w kierunku północnym droga stanowi optymalne połączenie z Grodna do Dąbrowy Białostockiej, Augustowa, Elk, Suwałk, Olsztyna, czy nawet Gdańska i Szczecina.

Właściwa lokalizacja drogi przełożyła się na rzeczywiste jej wykorzystanie przez zagranicznych kierowców – dokonane obserwacje wskazały, **że ponad 10% jeżdżących nią samochodów ma obce rejestracje**. Jest to jedyny taki przypadek w całym badaniu (dla innych inwestycji wskaźnik ten nie przekraczał 5%, zaś był określany tam, gdzie wstępne obserwacje wskazywały na możliwość osiągnięcia wyższych wartości).

Dodatkowo droga ta łączy się z na swoich końcach z drogą krajową oraz drogą wojewódzką, a także posiada wiele skrzyżowań z drogami gminnymi i powiatowymi, co sprzyja budowie spójnej krajowej sieci transportowej.

Jednocześnie jednak droga ta jest dobrym przykładem skutków braku jasnej linii demarkacyjnej pomiędzy programem Interreg, a innymi programami. Pierwotnie (już w 2004 r.) przygotowano dokumentację na przebudowę prawie 67 km drogi (Lipszczany – Bobrowniki), zaś następnie projekt podzielono i w 2006 przebudowano dwa odcinki, korzystając w jednym przypadku z dofinansowania ze środków Interreg, zaś w drugim – z Rezerwy celowej budżetu państwa. W latach 2009 i 2010 – pozostałe dwa odcinki zostaną zmodernizowane ze środków RPO województwa podlaskiego. Należy podkreślić, że podział ten był uwarunkowany względami finansowymi, a nie technicznymi.

**Fotografia 1. Droga z Kuźnicy do Nowego Dworu w powiecie sokólskim (NEB/PL/PDL/1.1/05/63) jako jedna z nielicznych spełnia postulat transgraniczności...**



Fotografia 2. ...i jako jedna z nielicznych posiada oznakowanie w kierunku granicy Państwa – niestety bez międzynarodowego symbolu BY, zrozumiałego dla obcokrajowców.



Niestety nawet w przypadku tak dobrego projektu w opinii respondentów mieszkających przy drodze oraz jej użytkowników, nie zaobserwowano wzrostu liczby zagranicznych użytkowników drogi – **w tej kategorii wszystkie projekty otrzymały 0 punktów**, a zatem straciły po 1,2 punktu do oceny generalnej. To jedna z najważniejszych przyczyn, determinujących niską ocenę najlepszego projektu, która wyniosła 1,4. Respondenci jednogłośnie wskazują, że przyczyną takiego stanu rzeczy jest konieczność posiadania tzw.

wiz Schengen przez obywateli Białorusi i Ukrainy oraz uciążliwe odprawy na granicy (szczególnie istotne na granicy polsko-ukraińskiej, gdzie Polacy nie potrzebują wiz).

Znacznie większa liczba projektów przyczynia się do **poprawy jakości życia** na peryferyjnych obszarach Polski, które bez wątpienia tego typu pomocy potrzebują. **Co trzeci projekt** otrzymał pod tym względem **ocenę większą lub równą 2**. Co ciekawe, sześć na siedem najlepszych projektów polegało na modernizacji istniejących ciągów. Jednym z czterech projektów uzyskujących najlepszą ocenę była omawiana już modernizacja drogi Kuźnica – Nowy Dwór, stanowiąca dzięki temu również wzorcowe połączenie realizacji celów transgraniczności i poprawy jakości życia (poprzez m.in. poprawienie dojazdów do szkoły podstawowej, gimnazjum i urzędu gminy w Kuźnicy).

**Studium przypadku 1.1.2: Poprawa dostępności obszaru pogranicza poprzez budowę drogi gminnej nr 000213 od km 0+000 do km 0+843.**

**Beneficjent:** Urząd Gminy Rokitno, 21-504 Rokitno 39A

**Cel projektu:** Poprawa systemu transportowego na obszarze transgranicznym, skrócenie czasu przejazdu. Wzrost potencjału gospodarczego w strefie granicznej, poprzez podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej. Przeciwdziałanie nielegalnym przekroczeniom granicy państwa przez osoby spoza Unii Europejskiej. Ułatwienie funkcjonariuszom Straży Granicznej kontroli obszaru granicy państwa (miejscowość Derło leży w bezpośrednim sąsiedztwie rzeki Bug).

**Produkt:** Budowa utwardzonej drogi gminnej na odcinku 840 m.

**Dobrym przykładem projektu ważnego dla lokalnej społeczności, jednak nie realizującego celów programu Interreg** jest budowa 800 metrowego odcinka drogi gminnej, prowadzącej ze wsi Derło w gminie Rokitno do drogi wojewódzkiej 698.

Derło zamieszkane jest przez 155 osób, którym utwardzona droga zapewnia jedyne połączenie do takich usług publicznych, jak szkoła podstawowa i gimnazjum w Rokitnie, urząd gminy w Rokitnie, czy urząd powiatu w Białej Podlaskiej. Po nowej drodze kursują również autobusy PKS Biała Podlaska. Z pewnością zatem projekt przyczynił się do walki z wykluczeniem społecznym mieszkańców Derła, zapewniając im lepszy dostęp do edukacji i miejsc pracy.

Aspekt ułatwienia kontroli granicy – wskazany przez beneficjenta – chociaż ważny, to jednak nie świadczy o transgraniczności projektu w sensie programu Interreg, gdyż nie przyczynia się do integracji społeczeństw po obu stronach granicy. Mieszkańcy Derła sami stwierdzają, że większość z nich nie jeździ na Białoruś, gdyż nie widzą ku temu powodów.

Tego typu projekty są jak najbardziej zasadne, jednak ze względu na ich oddziaływanie nie powinny być finansowane z Programu INTERREG, gdyż w znikomym stopniu przyczyniają się do realizacji jego celów.

**Fotografia 3. Droga do Derła jest bardzo ważna dla lokalnej społeczności, nie przyczynia się jednak do integracji pomiędzy Polską i Białorusią lub Ukrainą**





Najlepsze oceny realizowane projekty otrzymywały pod względem poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego – średnia ocena wyniosła aż 2,55. Należy jednak zauważyć, że sytuacja tylko pozornie jest bardzo dobra – w rzeczywistości na większości dróg jest niski ruch i w zasadzie nie są wymagane urządzenia poprawiające bezpieczeństwo ruchu, czego przykładem jest inwestycja opisana w studium przypadku 1.1.2. Istnieją jednak projekty, w których wskazane byłoby jednak sięgnięcie po takie rozwiązania, jak oznakowanie poziome i chodniki, wysepki dla pieszych po środku drogi, rondo, a nawet skrzyżowania i przejścia dla pieszych z tarczami wyniesionymi. Jest to o tyle istotne, że w wielu przypadkach współpraca ze stroną ukraińską sprawdzała się do roli obserwatora – i temu obserwatorowi należy pokazywać dobre praktyki, również pod względem technicznych.

Typowe niedociągnięcia można zaobserwować w projektach realizowanych przez Powiatowy Zarząd Dróg w Hrubieszowie – beneficjenta bardzo aktywnego i sprawnie pozyskującego fundusze unijne nie tylko z programu Interreg.

Na drodze z Hrubieszowa w kierunku Dołhobyczowa (NEB/PL/LUB/1.1/05/12 – patrz fotografia) występuje mieszany ruch pojazdów ciężkich, ciężarówek i autobusów do dworca oraz bazy PKS, a także rowerów – podstawowego środka komunikacji w małym mieście. Niestety dla tych drugich brak jest wydzielonej ścieżki, np. w formie dedykowanego pobocza, zaś korzystanie z chodnika jest poważnie utrudnione ze względu na niektóre nieobniżone krawężniki

Fotografia 4. Droga z Hrubieszowa w kierunku Kryłowa i Dołhobyczowa (NEB/PL/LUB/1.1/05/12) – widoczny ruch pojazdów ciężarowych i rowerów



Podobnie na odcinku drogi Adelina – Kryłów (NEB/PL/LUB/1.1/05/11) dobra nawierzchnia na stosunkowo długim odcinku zachęca do rozwijania wysokich prędkości. Mieszkańcy skarżą się na hałas i ryzyko wypadków, tymczasem projektant drogi nie zastosował żadnych rozwiązań uspokajających ruch, szczególnie potrzebnych w rejonie szkoły w Małkowie Kolonii (patrz fotografia). W tym przypadku wskazane byłoby umieszczenie wysepek, rond na niektórych skrzyżowaniach, wymalowanie oznakowania poziomego – przynajmniej przejścia dla pieszych przy szkole oraz ustawienie ograniczeń prędkości w najważniejszych miejscach.

Fotografia 5. Na drodze Adelina – Kryłów (NEB/PL/LUB/1.1/05/11) w rejonie szkoły podstawowej w Małkowie Kolonii (niewidoczna, za drzewami po prawej stronie zdjęcia) ustawiono jedynie znak drogowy A-17 „uwaga dzieci”.



W ramach działania 1.1 zrealizowano również 7 projektów dokumentacyjnych dla modernizacji dróg. Nie były przedmiotem oceny, ze względu na brak fizycznych efektów, aczkolwiek należy zaznaczyć, że projekty te w przyszłości - po zakończeniu budowy infrastruktury opartej na stworzonych planach, mogą osiągnąć wymierne oddziaływanie.

Układ dróg, dla których sporządzono dokumentację wskazuje, że w przyszłości może zostać zmodernizowanych kilka ciągów o istotnym znaczeniu transgranicznym, takich jak np. całość połączenia Hrubieszów – Dołhobyczów (NEB/PL/LUB/1.1/07/73), które po otwarciu przejścia granicznego w Dołhobyczowie może przejąć ruch przygraniczny (choć paradoksalnie kolejny odcinek tego ciągu będzie realizowany z RPO województwa lubelskiego).

Jednak niektóre inne drogi, dla których przygotowano dokumentację – jak kontynuowany przez tego samego beneficjenta, ciąg Adelina – Mircze – Kryłów (NEB/PL/LUB/1.1/07/81) będą raczej miały znaczenie lokalne.

W działaniu 1.1. zrealizowano również jeden projekt, polegający na doposażeniu systemu ratownictwa techniczno – komunikacyjnego, który zwiększa bezpieczeństwo zarówno mieszkańców pogranicza, jak i ruchu transgranicznego, chociaż trudno liczyć, żeby istotnie przyczynił się do integracji pomiędzy Polską, a Białorusią i Ukrainą. Na wykresie ocen został on zaznaczony trójkątem, gdyż jego ocena została przyznana indywidualnie i nie wynika z przyjętych kryteriów.

***Trafność projektów względem podstawowych potrzeb jakie stoją przed obszarami transgranicznymi***

Jedynie w przypadku 7 projektów istniał dokument strategiczny, dotyczący rozwoju sieci drogowej lub transportowej, na poziomie realizacji projektu (np. w gminie, powiecie). 4 projekty zostały wymienione w tych dokumentach imiennie, natomiast pozostałe 3 – realizują ich cele, chociaż nie zostały wymienione.

Potwierdza to wypowiedzi niektórych beneficjentów, którzy przyznawali, że o wytypowaniu drogi do konkursu INTERREG decydowały nie tylko szanse na uzyskanie dobrej oceny oraz lokalne potrzeby strategiczne, ale przede wszystkim bieżące potrzeby techniczne, związane z krytycznym stanem wybranych obiektów.

W sposób oczywisty projekty INTERREG przyczyniają się do usuwania barier w obszarze drogowej infrastruktury komunikacyjnej, zaś jeden z projektów również w obszarze infrastruktury ochrony środowiska (połączona z budową drogi budowa kanalizacji w Hrubieszowie).

Dodatkowo projekty przyczyniały się do:

- rozwoju turystyki – 2 projekty (nad Jeziorem Solińskim i w okolicach Horyńca Zdroju) – ułatwiając dojazd do miejscowości o dużym potencjalne turystycznym;
- rozwoju potencjału MSP – 5 projektów – poprawiające skomunikowanie stref przemysłowych w miastach;
- rozwoju obszarów wiejskich – 13 projektów (zlokalizowane na terenach wiejskich, czasami częściowo w miastach, lecz poprawiające dostęp z obszarów wiejskich do szkół itp.);
- rozwoju potencjału edukacyjnego i szkoleniowego oraz rynku pracy – wszystkie projekty, ze względu na poprawę dojazdu do miejsc pracy i szkół.

Większość projektów była wykonywana przez niewielkie, lokalne firmy budowlane, co z pewnością mogło przyczyniać się do pobudzania gospodarki w otoczeniu projektu.

Wszystkie inwestycje przyczyniły się do współpracy na poziomie projektu, jednak z reguły współpraca polegała na obserwacji przez stronę zagraniczną zastosowanych rozwiązań organizacyjnych i technicznych (tym bardziej należy żałować, że strona polska nie wykorzystywała nowoczesnych rozwiązań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego). Natomiast rezultaty projektów nie przyczyniły się do pogłębiania współpracy między mieszkańcami, czego dowodem jest fakt, że w żadnym z projektów nie zauważono wzrostu wizyt mieszkańców Polski zagranicą lub mieszkańców Ukrainy i Białorusi w Polsce.



Po raz kolejny dowodzi to tezy, że projekty w niniejszym działaniu w dużej większości mają zatem charakter zaspakajania bieżących potrzeb lokalnych, zaś w znacznie mniejszym stopniu odpowiadają wyzwaniom, jakie stoją przed obszarami transgranicznymi.

### **Podsumowanie wniosków**

Wiele projektów zostało zrealizowanych zupełnie w oderwaniu od potrzeb budowania transgranicznej sieci transportowej, jedynie skupiając się na poprawie jakości życia w rejonach nadgranicznych, w których jakość ta odbiega nawet od standardów krajowych.

Jednak specyfika granic polsko-ukraińskiej i polsko-białoruskiej (mała liczba przejść granicznych, skoncentrowanych tylko na drogach krajowych, długi czas odprawy), sprawia że nawet nieliczne dobrze zaprojektowane projekty nie mogły się przyczyniać do intensyfikacji ruchu transgranicznego. Widoczne jest również duże rozdrobnienie projektów oraz nieco przypadkowy dobór źródeł finansowania. Zamiast realizować duże, dobre projekty transgraniczne (jak np. cały ciąg Lipszczany – Bobrowniki) z Interreg, zaś projekty lokalne (jak droga do Derła) ze ZPORR/ RPO – pierwszy z wymienionych projektów został podzielony i w dużej części włączony do RPO, zaś drugi – finansowany z Interregu, którego celów nie realizuje.

## **Działania 1.2: Rozwój wspólnego transgranicznego systemu ochrony środowiska naturalnego**

Celem Programu w ramach Działania 1.2 Rozwój wspólnego transgranicznego systemu ochrony środowiska naturalnego, była ochrona i poprawa stanu środowiska poprzez rozwój systemu ochrony środowiska. Cel ten miał być osiągnięty poprzez realizację następujących celów szczegółowych:

- Poprawa jakości środowiska obszaru transgranicznego poprzez wzrost przedsięwzięć inwestycyjnych czy turystycznych na obszarze;
- Ochrona, minimalizacja czy likwidacja ryzyka zanieczyszczenia środowiska obszaru transgranicznego;
- Dostępność do lepszej jakości informacji strategicznych związanych z kierowaniem procesem podejmowania decyzji w kwestiach środowiskowych redukcja deficytu informacji;
- Przyczynianie się do wzrostu publicznej świadomości dotyczącej spraw środowiska naturalnego strefy transgranicznej.

Każdy z projektów jaki został zrealizowany w ramach Działania 1.2 wpisywał się w spełnienie co najmniej jednego z powyższych celów szczegółowych, a tym samym przyczyniał się do realizacji celu głównego.

W ramach działania do realizacji wybrano 27 projektów, z których 10 było tzw. projektami miękkimi, które dotyczyły przede wszystkim przygotowania dokumentacji projektowej i technicznej dla projektów infrastrukturalnych w zakresie infrastruktury wodno-ściekowej lub gospodarki odpadami. Tylko jeden projekt miał na celu przygotowanie strategii zarządzania zrównoważonym rozwojem pogranicza.

W przypadku wyżej wspomnianych projektów, ich efekty można mierzyć i oceniać dopiero po realizacji zamierzeń i planów zawartych w dokumentacji technicznej lub strategii. W większości przypadków beneficjenci planują wypełnić opracowanie w dokumentach zamierzenia za pomocą środków z programów pomocowych przeznaczonych na lata 2007-13.

Przedsięwzięcia te same w sobie nie przyczyniają się do poprawy jakości życia w obszarze transgranicznym, a ich powodzenie zależy od tego czy w najbliższej przyszłości zostaną wykorzystane i czy przełożą się na konkretne zamierzenia infrastrukturalne.



W ramach oceny działania 1.2 badaniem objęto 17 projektów inwestycyjnych, w tym 11 projektów skierowanych na szeroko rozumianą poprawę jakości środowiska oraz 6 projektów mających na celu poprawę bezpieczeństwa.

W sposób bezpośredni poprawie jakości środowiska na obszarze transgranicznym służą przede wszystkim projekty ściśle związane z ograniczeniem ilości zanieczyszczeń trafiających bezpośrednio do środowiska, a więc związane z budową/modernizacją oczyszczalni ścieków, sieci kanalizacyjnej czy też zapewnieniem właściwego systemu gospodarki odpadami oraz edukacją ekologiczną.

W zakresie poprawy bezpieczeństwa realizowano projekty związane z zakupem sprzętu ratowniczego i przeciwpożarowego, przygotowaniem baz lokalowych na potrzeby jednostek ratowniczych czy budową zbiorników retencyjnych.

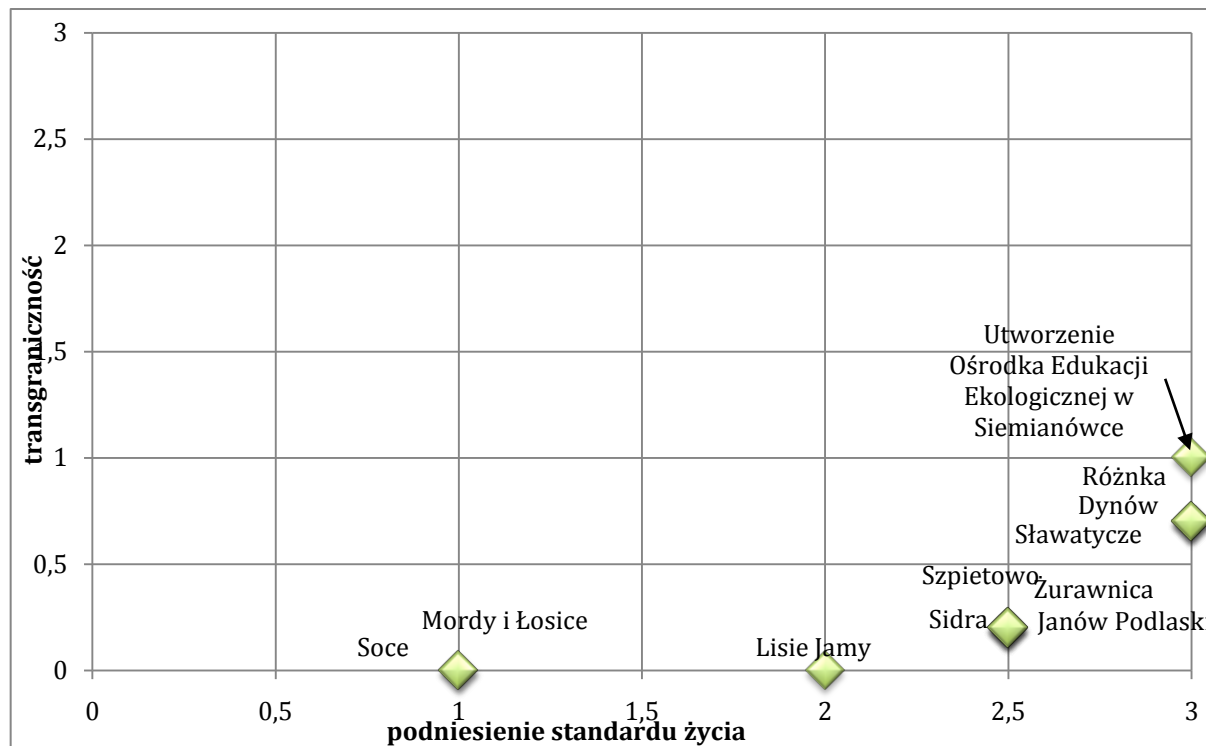
Wartość mediany dla projektów mających na celu poprawę jakości środowiska w zakresie podniesienia jakości życia wyniosła 3,0, a średnia 2,6. Jest to więc wartość bardzo wysoka, co świadczy o fakcie iż, większość zrealizowanych projektów przyczyniła się w dużym stopniu do poprawy jakości środowiska na poziomie lokalnym.

Należy jednak zauważyć iż, składową oceny w zakresie kategorii 'podniesienie jakości życia' stanowiła ocena, czy dany projekt przyczynił się do poprawy jakości środowiska „po drugiej stronie granicy”, co możemy uznać za intuicyjną ocenę transgraniczności.

Jednakże, jak przedstawia to poniższe zestawienie poszczególnych ocen, projekty przyczyniły się w niewielkim stopniu od poprawy jakości środowiska po drugiej stronie granicy oraz wzrostu pro-ekologicznej świadomości mieszkańców.

|                 | Poprawa środowiska na obszarze przygranicznym | Poprawa środowiska po drugiej stronie granicy | Wzrost świadomości mieszkańców |
|-----------------|---|---|--------------------------------|
| Średnia         | 2,6   | 1,5   | 2,0                            |
| Mediana         | 3,0   | 1,5   | 2,0                            |
| Ocena najlepsza | 3,0   | 3,0   | 3,0                            |
| Ocena najgorsza | 1,0   | 0,0   | 1,0                            |

**Ryc. 32 Zestawienie ocen dla projektów z działania 1.2 z zakresu „ochrony środowiska”.**



W ramach działania 1.2 zrealizowano 7 projektów służących zapewnieniu oczyszczania ścieków komunalnych zgodnie z wymogami prawa polskiego i UE, lub też tylko zebraniu ścieków w szczelne sieci kanalizacyjne i doprowadzeniu do istniejącej oczyszczalni ścieków (4 oczyszczalnie i 4 kanalizacje w tym jeden projekt zintegrowany). W sumie zbudowano w ramach poszczególnych projektów wybudowano 36 km sieci kanalizacyjnej i zbudowano/zmodernizowano oczyszczalnie ścieków obsługujące łącznie ponad 9 tys. RLM. Wszystkie projekty zrealizowano na terenie gmin wiejskich.

Realizacja tych projektów związana jest z likwidacją często nieszczelnych przydomowych zbiorników bezodpływowych (tzw. szamb), a tym samym przyczynia się ograniczenia ilości ścieków trafiających do wód powierzchniowych i podziemnych oraz do środowiska. W sumie w wyniku realizacji projektów zlikwidowano ponad 90 szamb. Likwidacja szamb, które są zbiornikami często nieszczelnymi, prowadzi do zmniejszenia przenikania zanieczyszczeń do wód gruntowych, a także wiąże się bezpośrednio z poprawą mikroklimatu (likwidacja odorów).

Z powyższych danych wynika, iż skala projektów nie była duża, lecz efekty w postaci zlikwidowanych szamb są stosunkowo znaczące i odczuwalne nie tylko przez mieszkańców danej gminy, lecz także w przypadku wycieków i skażeń wód powierzchniowych i podziemnych, efekty mogą być odczuwalne na znacznie szerszym obszarze.

Realizacja projektów z zakresu gospodarki ściekowej przynosi nie tylko korzyści środowiskowe. Osoby zamieszkałe na obszarze realizacji projektu w efekcie braku dostępności do infrastruktury odprowadzania ścieków zagrożone były marginalizacją społeczną i ekonomiczną (np. w zakresie bariery rozwoju gospodarczego, czy podejmowanej działalności agroturystycznej). W wyniku podłączenia do sieci kanalizacyjnej poprawiły się warunki oraz standard życia mieszkańców. Funkcjonujące na obszarze projektu przedsiębiorstwa (także te nastawione na usługi turystyczne) zyskały dostęp do infrastruktury odprowadzania ścieków, przez co generują oszczędności na wywozie ścieków i w efekcie wzrosła ich pozycja konkurencyjna.

Można stwierdzić, iż realizacja projektów mających na celu należyte zapewnienie oczyszczania ścieków komunalnych w pełni wpisuje się w potrzeby lokalne i wyzwania stojące przed regionem przygranicznym. Plany dotyczące przedsięwzięć w zakresie gospodarki ściekowej zostały ujęte w gminnych Programach Rozwoju Lokalnego, Strategiach Rozwoju, Programach Ochrony Środowiska i ich realizacja jest konsekwencją tych zapisów.

*Należy także mieć na uwadze, iż realizacja tego typu przedsięwzięć przyczynia się do wypełnienia zobowiązań Traktatu Akcesyjnego, w którym Polska zobowiązała się do poprawy jakości wód powierzchniowych. Zgodnie z założeniami, poprawa ta ma nastąpić poprzez wyposażenie wszystkich aglomeracji o równoważnej liczbie mieszkańców (RLM) większej od 2000 w systemy zbiorowego odprowadzania ścieków oraz oczyszczalnie ścieków. Istotnym zadaniem jest zapewnienie 75% stopnia redukcji całkowitego ładunku azotu i fosforu w ściekach komunalnych pochodzących z obszaru całego kraju. W perspektywie ma to zapewnić poprawę jakości wód powierzchniowych, a następnie ich ochronę, co w rezultacie pozwoli na obniżenie stopnia eutrofizacji wód Morza Bałtyckiego.*

Analizowane w ramach Programu przedsięwzięcia przyczyniają do poprawy jakości wód powierzchniowych (redukcja wskaźników BZT5 i ChZT nawet o ponad 90%), lecz z uwagi na ich niewielką skalę nie można doszukiwać się zmian w zakresie jakości rzek które są odbiornikami trafiających ścieków. Jednakże, jak podkreślali podczas przeprowadzonych wywiadów beneficjenci, projekty były dobrym wzorcem dla innych i bodźcem do realizacji własnych projektów.

W ramach grupy przedsięwzięć z zakresu gospodarki ściekowej nie znalazły się przedsięwzięcia stricte transgraniczne. Wszystkie obiekty realizowane były tylko i wyłącznie na terytorium Polski, a bezpośredni wpływ ich realizacji na jakość środowiska po drugiej

stronie granicy sumarycznie można uznać jako niewielki. Tylko dwa projekty (zrealizowane w Różance i Siemiatyczach) mogły wywrzeć wpływ na jakość transgranicznej rzeki Bug. Ale tak jak już wcześniej wspomniano, mając na uwadze bardzo niewielką skalę inwestycji, nie można spodziewać się dostrzegalnej zmiany w jakości rzeki. Analizowane projekty, to bardzo istotne, lecz niewielkie elementy przyczyniające się do sumarycznej poprawy jakości rzeki.

Część projektów, pomimo zapewnień w fischkach projektowych o wpływie realizacji przedsięwzięcia na jakość rzeki transgranicznej, wpływu na jakość środowiska po drugiej stronie granicy nie wywarło z uwagi na lokalizację oraz kierunek przepływu wód w rzece czy też zlewni rzeki. Nie można np. powoływać się na transgraniczność projektu zlokalizowanego w dolnym odcinku rzeki, w przypadku, gdy rzeka jest graniczna w jej górnym biegu.

Projekty, mogły przyczyniać się pośrednio, poprzez pokazanie dobrego przykładu, w jaki sposób można przyczynić się do poprawy jakości środowiska. Bardzo popularne były spotkania z partnerem zagranicznym w celu prezentacji własnych planów, rozwiązań technicznych oraz efektów. Jednakże, na obecnym etapie, trudno wypowiedzieć się na temat efektywności takich działań. Działania te miały jedynie charakter deklaracyjny, nie pociągnęły za sobą realizacji inwestycji po drugiej stronie granicy, lecz można się spodziewać, że gdy pojawią się dostępne środki, zdobyta wiedza zostanie wykorzystana i przełożona na konkretne inwestycje. W tym miejscu należy także wspomnieć, iż wprowadzenie obowiązku wizowego stanowiło pewne utrudnienie w spotkaniach pomiędzy partnerami.

Mając na uwadze powyższe argumenty projekty z zakresu gospodarki ściekowej, pod względem wpływu poprawę jakości życia zostały ocenione bardzo wysoko (średnio 2,7 pkt). Istotny wydaje się fakt, że żaden z projektów nie uzyskał oceny niższej od 2 pkt.

W ramach działania 1.2 zrealizowano jeden projekt dotyczył gospodarki odpadami „Poprawa transgranicznego systemu ochrony środowiska poprzez uporządkowanie gospodarki odpadami na terenie gminy Szepietowo”. Działania w ramach tego projektu są zgodne z unijną hierarchią postępowania z odpadami, w której w pierwszej kolejności powinny być wykonywane zadania nakierowane na zapobieganie wytwarzania odpadów, następnie na powtórne wykorzystanie, odzysk materii, energii i dopiero na końcu skierowanie odpadów na składowiska. W ramach projektu zakupiono sprzęt, który umożliwia mieszkańcom segregację odpadów źródła. Zgodnie z informacjami otrzymanymi od beneficjenta, segregacją odpadów objęto ok. 2000 osób, a w ciągu roku ok. 50 ton zbieranych odpadów poddanych jest segregacji i odzyskowi.

Realizacja projektu była wynikiem potrzeb gminy i jej trudności w wypełnianiu zobowiązań regulacji polskich i unijnych w zakresie gospodarki odpadami. Ponadto, realizacja projektu przyczynia się do realizacji Regionalnego Programu Gospodarki Odpadami, a tym samym od realizacji Krajowego Programu Gospodarki Odpadami.

Przedsięwzięcie to wpływa na poprawę jakości środowiska obszaru przygranicznego (zabezpieczanie wysypiska), a przez to pośrednio na rozwój przedsiębiorczości i turystyki oraz podniesienie jakości życia po polskiej stronie granicy. Jednakże z uwagi na lokalizację przedsięwzięcia oraz skalę jego oddziaływania, wpływ projektu na jakość środowiska po drugiej stronie granicy może być tylko pośredni – poprzez prezentowanie doświadczeń partnerom zagranicznym.

Tylko jeden projekt (Ośrodek Edukacji Ekologicznej w Siemianówce) nakierowany był tylko i wyłącznie na promowanie i rozpowszechnianie zachowań proekologicznych. Dzięki współfinansowaniu wyremontowano budynek szkolny, który wykorzystywany jest do edukacji ekologicznej. W ramach zajęć w ośrodku uczestniczą także goście zza granicy, co wpływa na propagowanie proekologicznych zachowań także w krajach sąsiednich. Prowadzone w ośrodku zajęcia mają na celu zwiększenia świadomości ekologicznej społeczeństwa, co przynosi wymierne efekty, np. w postaci zbiórek surowców odnawialnych organizowanych przez dzieci.

Powstanie tego typu ośrodków edukacji ekologicznej wynika z potrzeb regionu zapisanych w strategii rozwoju województwa oraz potrzeb lokalnych zapisanych w strategii rozwoju gminy. Tego typu ośrodki, zgodnie z założeniami, mają stanowić jedno z elementów rozwoju gmin wiejskich.

Dodatkowo utworzenie ośrodka wpłynęło na rozwój usług turystycznych prowadzonych przez mieszkańców wsi i okolic: przejazdy bryczką, jazda konna, kwatery agroturystyczne oraz do wzrostu obrotu istniejących działalności (np. w sklepach spożywczych).

Mając na uwadze powyższe, przedsięwzięcie oceniono jako wpływające w wysokim stopniu na poprawę jakości życia.

Ponadto w ramach analizowanego działania 1.2 zrealizowano dwa projekty mające na celu dostarczenie wody pitnej dla ludności. Projekty te polegały na wybudowaniu w sumie ok. 50 km sieci wodociągowej na terenie gmin wiejskich. Ich realizacja nie przyczynia się do poprawy jakości środowiska, lecz wpływa tylko na potrzeby społeczeństwa w zakresie zaopatrzenia w odpowiedniej jakości wodę pitną oraz wpływa na usunięcie barier infrastrukturalnych dla działalności gospodarczej.

W przypadku oceny tego typu projektu, należy pamiętać, że wyposażenie mieszkań w wodociągi powoduje nawet czterokrotny wzrost ilości ścieków w porównaniu do okresu poprzedzającego. Równocześnie art. 42 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne mówi o konieczności realizacji budowy urządzeń do zaopatrzenia w wodę jednocześnie z rozwiązaniem spraw gospodarki ściekowej, w szczególności poprzez budowę systemów kanalizacji zbiorczej i oczyszczalni ścieków. W miejscach, gdzie budowa systemów kanalizacji zbiorczej nie przyniosłaby korzyści dla środowiska lub spowodowała nadmierne koszty, należy stosować systemy indywidualne, lub inne rozwiązania spełniające wymogi ochrony środowiska

W przypadku zgłaszania tego typu przedsięwzięć do dofinansowania, beneficjent zawsze powinien wyjaśnić w jaki sposób zamierza zapewnić właściwe oczyszczanie ścieków. Należy także mieć na uwadze, że rozdzielenie wodociągowania i kanalizowania danej jednostki terytorialnej na dwa osobne projekty obniża efektywność finansowania takich inwestycji i wymusza wykonywanie zbliżonych prac dwukrotnie w ramach różnych projektów. Mając na uwadze powyższe czynniki, inwestycje mające na celu budowę sieci wodociągowej oceniono jako wpływające w niskim stopniu na poprawę jakości życia (1 pkt).

Odrębną grupę projektów, których bezpośrednim celem nie była poprawa jakości środowiska, lecz poprawa bezpieczeństwa w obszarze przygranicznym stanowiły projekty mające na celu poprawę skuteczności zwalczania skutków katastrof i klęsk żywiołowych oraz ratownictwa (5 projektów).

Tak jak już wcześniej wspomniano, projekty te dotyczyły zakupu sprzętu ratowniczego, (który w ramach stosownych porozumień mógł także poruszać się po stronie kraju sąsiedniego), remontu strażnic oraz budowy zbiornika retencyjnego.

Wartość mediany dla tych projektów wyniosła 1,5 – również taką wartość osiągnęła średnia (co świadczy o małym zróżnicowaniu ocen).

Należy zauważyć iż, składową oceny w zakresie kategorii 'podniesienie jakości życia' stanowiła ocena, czy dany projekt przyczynił się w jakiś sposób do poprawy bezpieczeństwa „po drugiej stronie granicy” (tzw. transgraniczność).

Projekty, które w nadzwyczajnych przypadkach mogły wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa w kraju sąsiednim, dotyczyły przede wszystkim zakupu sprzętu ratowniczego, (który w ramach stosownych porozumień mógł także poruszać się po stronie kraju sąsiedniego, remontu strażnic oraz budowy zbiornika retencyjnego).

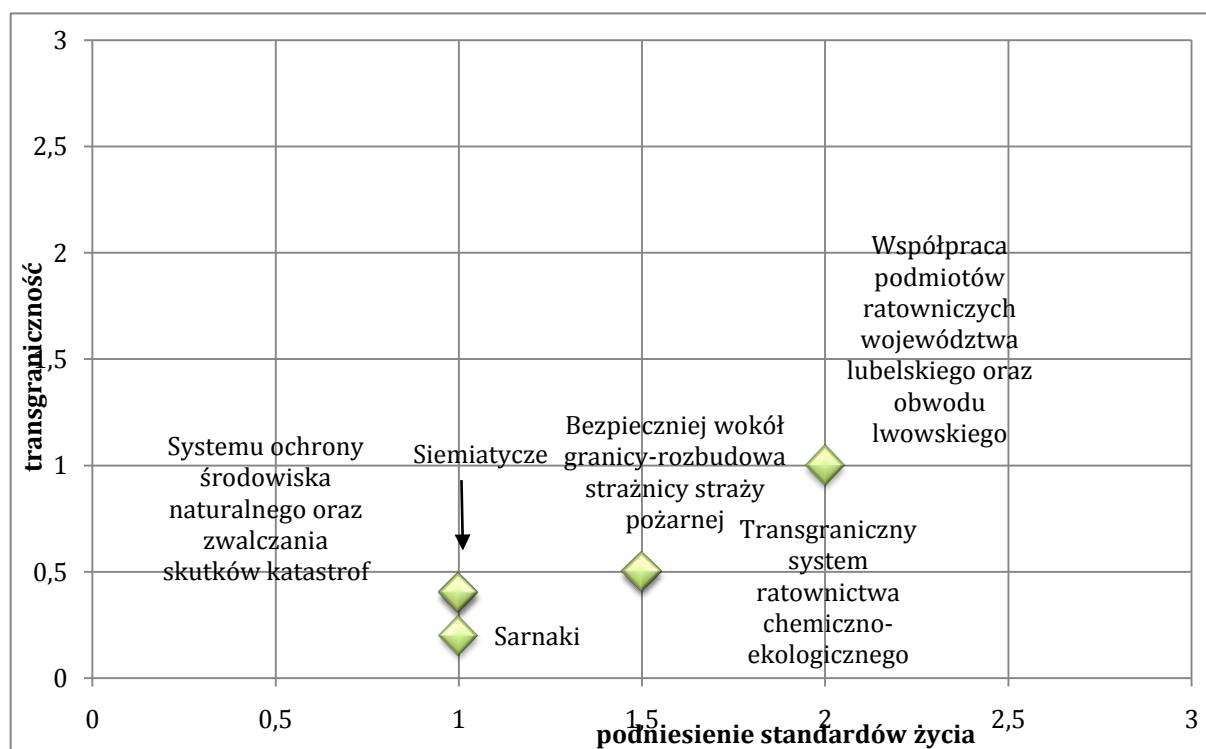
|         | Poprawa bezpieczeństwa na obszarze przygranicznym | Poprawa bezpieczeństwa po drugiej stronie granicy |
|---------|---|---|
| Średnia | 1,5   | 0,75  |



|                 |     |     |
|-----------------|-----|-----|
| Mediana         | 1,5 | 1,0 |
| Ocena najlepsza | 2,0 | 0,5 |
| Ocena najgorsza | 1,0 | 1,0 |

W związku z powyższymi czynnikami, przedsięwzięcia oceniono jako mające średni wpływ na poprawę jakości życia po obu stronach granicy. Najwięcej (2 pkt) dostały projekty w ramach których zakupiono sprzęt, który w przypadku nadzwyczajnych wydarzeń może być wykorzystany po drugiej stronie granicy.

**Ryc. 33 Zestawienie ocen dla projektów z działania 1.2 z zakresu „bezpieczeństwa”.**



Realizacja tych projektów nie wynikała ze strategii jednostki lokalnej, lecz była wynikiem strategii organizacji beneficjenta. Beneficjentem tych projektów były przede wszystkim jednostki straży pożarnej oraz nadleśnictwo.

Tak jak już wcześniej wspomniano, tego typu projekty nie przyczyniają się bezpośrednio do poprawy jakości środowiska, lecz mają na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w przypadku wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń środowiska. Celem projektów jest zapobieganie i minimalizowanie strat w środowisku w przypadku wystąpienia zagrożeń oraz zwiększenie możliwości operacyjnych jednostek ratowniczych.

Podsumowując, w ramach działania 1.2 oceniono 17 projektów, które miały na celu poprawę jakości środowiska oraz bezpieczeństwa. Średnia ocena w zakresie podniesienia standardów życia wyniosła 2 pkt. i dla żadnego projektu nie osiągnęła wartości niższej od 1 pkt., co prowadzi do wniosku, że każdy z realizowanych projektów przyczyniał się do realizacji jednego z celów. Programu oraz do podniesienia jakości życia mieszkańców obszaru przygranicznego. Jednakże najwyższe oceny otrzymały projekty których bezpośrednim celem była poprawa jakości środowiska (a więc związane z zapewnieniem należytego oczyszczenia ścieków oraz edukacją ekologiczną), a najniższą – projekty z

zakresu infrastruktury wodociągowej, które to projekty same w sobie nie przyczyniają się do poprawy jakości środowiska.

#### **Podsumowanie wniosków:**

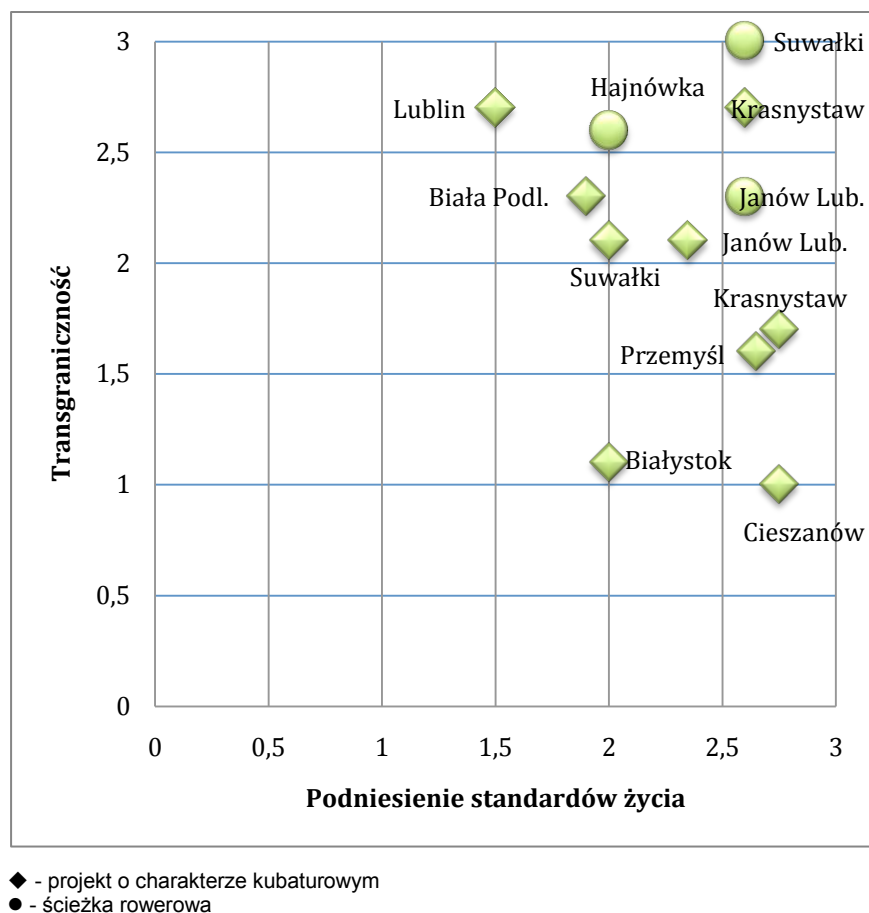
- Projekty realizowane w ramach działania 1.2 w większości przypadków przyczyniają się do poprawy jakości życia oraz środowiska na obszarze przygranicznym, lecz oddziaływanie na jakość środowiska po drugiej stronie granicy mogą mieć zwykle tylko pośrednią. Oddziaływanie to może wystąpić przede wszystkim poprzez wyznaczenie dobrego wzorca i standardów w ochronie środowiska dla kraju sąsiedniego. Ocena czy faktycznie zagraniczni partnerzy wykorzystali wiedzę zdobytą przy okazji projektów zrealizowanych w Polsce mogłaby być dokonana dopiero wtedy, gdy partnerzy Ci dostaną szansę skorzystania ze środków pomocowych
- W największym stopniu do poprawy jakości środowiska przyczyniają się projekty z zakresu gospodarki ściekowej, odpadowej oraz edukacji ekologicznej, a najmniej projekty mające na celu dostarczenie odpowiedniej jakości wody dla ludności. Budowa wodociągu w gminie wpływa na poprawę jakości życia, ale w przypadku ocenianych projektów, wpływ na jakość życia po drugiej stronie granicy był niewielki.
- Projekty z zakresu bezpieczeństwa, nie przyczyniają się bezpośrednio do poprawy jakości środowiska, lecz mają na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w przypadku wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń środowiska. Celem projektów jest zapobieganie i minimalizowanie strat w środowisku w przypadku wystąpienia zagrożeń oraz zwiększenie możliwości operacyjnych jednostek ratowniczych. Podpisane odpowiednie porozumienia z krajem sąsiednim, umożliwiają faktyczne wykorzystanie zakupionego sprzętu w tym kraju co jest elementem podkreślającym w pośredni sposób transgraniczność takich projektów
- Analiza projektów pozwala wysnuć wniosek, iż o ile nie można podważać istotności potrzeb i zrealizowanych projektów, to te same projekty, w analogicznym zakresie mogłyby być zrealizowane ze środków programu regionalnego, a nie programu współpracy terytorialnej. Z drugiej strony, zdaniem beneficjentów, rygorystyczny obowiązek wizowy, stanowi istotne utrudnienie w kontaktach oraz realizacji wspólnych projektów przez partnerów z różnych stron granicy oraz może uniemożliwiać realizację tego typu projektów.

### **Działania 1.3: Rozwój infrastruktury okołobiznesowej i turystyki**

W zakresie działania 1.3 ocenie poddano 3 ścieżki rowerowe oraz 9 obiektów kubaturowych, co w sumie daje 12 projektów. Na tle innych projektów priorytetu 1, inwestycje związane z infrastrukturą okołobiznesową oraz turystyką otrzymały zdecydowanie wyższe oceny zarówno w kategorii podnoszenia standardów życia, jak też integracji transgranicznej.

Średnie oceny ścieżek rowerowych są wyższe zarówno w zakresie podnoszenia poziomu życia – 2,4, jak też transgraniczności – 2,6 w stosunku do średnich ocen obiektów kubaturowych, które wynoszą odpowiednio 2,28 i 1,92. Sytuacja ta ma miejsce również w odniesieniu do wartości median tych dwóch typów projektów, które dla ścieżek rowerowych wynoszą 2,6 w zakresie poziomu życia i 2,6 w zakresie transgraniczności, natomiast dla obiektów kubaturowych przyjmują odpowiednio wartości 2,35 i 2. Oznacza to, że projekty tego działania ocenione zostały stosunkowo dobrze.

Ryc. 34 Zestawienie ocen projektów w działaniu 1.3



Aż 10 z 12 projektów osiągnęło ocenę minimum 2, a aż połowa projektów ocenę 2,5 lub większą w zakresie podnoszenia poziomu życia mieszkańców. Oznacza to, że inwestycje w sposób zauważalny i namacalny dla różnych grup użytkowników i odbiorców przyczyniły się do poprawienia ich sytuacji. Zmiany te są pozytywnie oceniane przez społeczność lokalną oraz pojawiają się mierzalne efekty projektów. Inwestycje są rozpoznawalne przez szerokie grono odbiorców i obok twardych efektów związanych z poprawą bezpieczeństwa, dostępności i obrotów w lokalnej gospodarce stanowią element lokalnej dumy i symbol rozwoju oraz modernizacji.

Nieco gorsze, aczkolwiek na tle innych projektów priorytetu 1, najwyższe oceny przyznano w zakresie integracji transgranicznej. Ze względu na to kryterium projekty można podzielić na trzy grupy, ponieważ 4 projekty charakteryzował słaby (poniżej 2) wpływ na transgraniczność, cztery projekty w stopniu dobrym przyczyniły się do integracji (oceny 2 – 2,5), natomiast kolejne 4 silnie przyczyniły się do osiągnięcia tego celu (oceny powyżej 2,5).

Ścieżki rowerowe w dużym stopniu przyczyniły się do osiągnięcia celu związanego z podniesieniem poziomu życia, szczególnie z uwagi na adekwatność parametrów ścieżek w stosunku do ich głównych funkcji oraz łączenie przez nie obiektów użyteczności publicznej. Jeszcze wyższą średnią ocenę ścieżki rowerowe otrzymały za przyczynianie się do zwiększania integracji transgranicznej, głównie z uwagi na turystyczne funkcje tych inwestycji, w tym komplementarność względem sieci szlaków rowerowych, lokalizacji atrakcji turystycznych oraz przełożenia się inwestycji na wzrost liczby turystów zagranicznych, w tym turystów z krajów sąsiedzkich.

**Tabela 14. Zestawienie ocen w poszczególnych kryteriach cząstkowych ścieżek rowerowych w działaniu 1.3**

|                 | Podniesienie standardów życia   |  |   | Zwiększenie społeczno-gospodarczej integracji sąsiadujących regionów   |   |   |
|-----------------|---|--|---|--|---|---|
|                 | Adekwatność parametrów technicznych i trasy ścieżki w stosunku do jej głównej funkcji | Poprawa bezpieczeństwa i wygody w lokalnym ruchu rowerowym | Poprawa dostępności do lokalnych instytucji | Rozwój usług związanych z turystyką rowerową jako atrakcją turystyczną | Szacunkowy wzrost zagranicznych turystów i odwiedzających korzystających ze ścieżki oraz miejsc do których prowadzi | Wzrost liczby międzynarodowych imprez organizowanych w oparciu o ścieżkę. |
| Średnia         | 2,67  | 2,00   | 2,67  | 3,00   | 2,67  | 2,33  |
| Mediana         | 3   | 2  | 3   | 3  | 3   | 2   |
| Ocena najlepsza | 3   | 2  | 3   | 3  | 3   | 3   |
| Ocena najgorsza | 2   | 2  | 2   | 3  | 2   | 2   |

Obiekty kubaturowe zdecydowanie bardziej przyczyniły się do podniesienia poziomu życia niż do wzmocnienia integracji transgranicznej. Cel związany z podnoszeniem poziomu życia w wyniku inwestycji kubaturowych został osiągnięty głównie w wyniku jakości technicznej oraz estetycznej wykonanych inwestycji oraz ich przełożenia się na zwiększenie obrotów w lokalnym handlu i usługach. Cele związane z integracją transgraniczną zostały osiągnięte tylko połowicznie, ponieważ inwestycje, za wyjątkiem jednorazowych imprez kulturalno-rekreacyjnych, nie przyczyniały się bezpośrednio do stałego wzrostu wizyt użytkowników zagranicznych. Obiekty te pełnią w większości przypadków funkcje związane z poszerzoną i



ulepszoną ofertą spędzania wolnego czasu skierowaną do mieszkańców oraz turystów krajowych, natomiast okazja do transgranicznej integracji w obrębie tych obiektów ma charakter incydentalny.

**Tabela 15. Zestawienie ocen w poszczególnych kryteriach częściowych obiektów kubaturowych w działaniu 1.3**

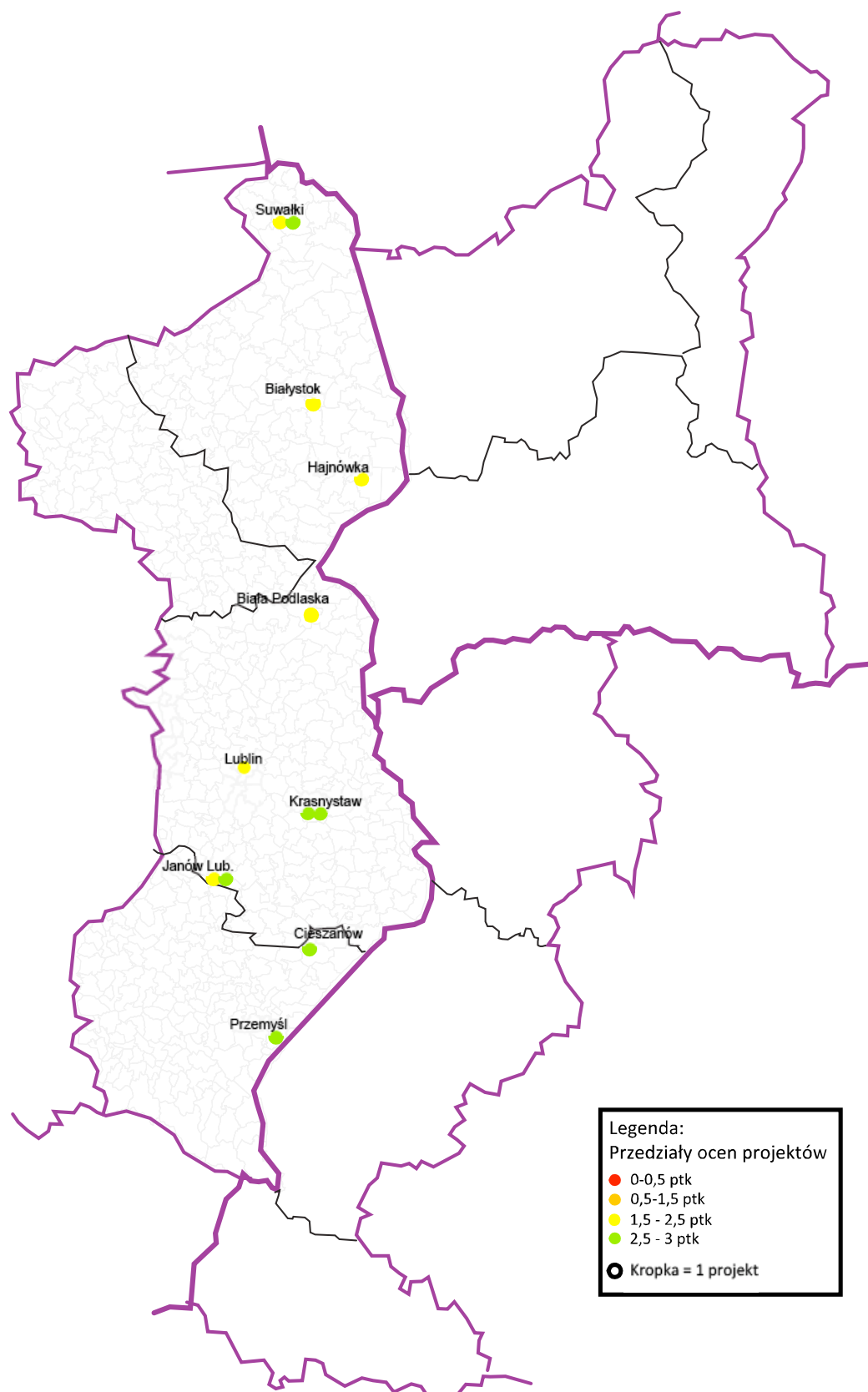
|                 | Podniesienie standardów życia  |  |   | Zwiększenie społeczno-gospodarczej integracji sąsiadujących regionów |  |   |
|-----------------|--|--|---|--|--|---|
|                 | Poprawa bezpieczeństwa i dostępności dla różnych grup użytkowników (dzieci, osoby niepełnosprawne) | Poprawa jakości i ilości oferty form spędzania czasu wolnego dla mieszkańców | Poprawa estetyki gminy oraz dochodów innych punktów usługowo handlowych | Szacunkowe zwiększenie grona odbiorców oferty obiektu                | Wzrost liczby wizyt użytkowników zagranicznych | Wzrost liczby międzynarodowych imprez organizowanych w oparciu o obiekt |
| Średnia         | 2,22   | 2,22   | 2,44  | 1,89   | 1,56   | 2,22  |
| Mediana         | 2  | 2  | 2   | 2  | 2  | 2   |
| Ocena najlepsza | 3  | 3  | 3   | 3  | 3  | 3   |
| Ocena najgorsza | 1  | 1  | 2   | 0  | 0  | 1   |

Biorąc pod uwagę przestrzenny rozkład projektów i ich ocen już na pierwszy rzut oka widać, że projekty zrealizowane w ramach Działania 1.3 zlokalizowane są równomiernie w całym obszarze wsparcia po polskiej stronie granicy. Oceny w kryterium podnoszenia poziomu życia są średnio o jedną ocenę wyższe w południowej części obszaru niż w północnej. Czynnikiem, który wpływa na to zjawisko jest fakt, że projekty realizowane w Krasnymstawie, Cieszanowie, czy Przemyśle były w znacznej części nakierowane na potrzeby społeczności lokalnej i w zauważalny sposób zwiększyły standard i dostęp do wielu form rekreacji wielu grupom społecznym. W Krasnymstawie (NEB/PL/LUB/1.3/05/187) z nowej infrastruktury korzysta rocznie ok. 12,7 tys. użytkowników, w Cieszanowie (NEB/PL/PDK/1.3/05/108) rocznie z wyników projektu korzysta około 14,3 tys. osób, natomiast w Przemyśle (NEB/PL/PDK/1.3/05/434) liczba spodziewanych użytkowników (42 tys.) znacznie przekroczyła oczekiwania osiągając poziom ponad 113 tys. osób rocznie. Są to obiekty publicznie dostępne dla licznych grup użytkowników. Z kolei projekty zlokalizowane w północnej części obszaru wsparcia miały raczej charakter specjalistyczny, skierowany do

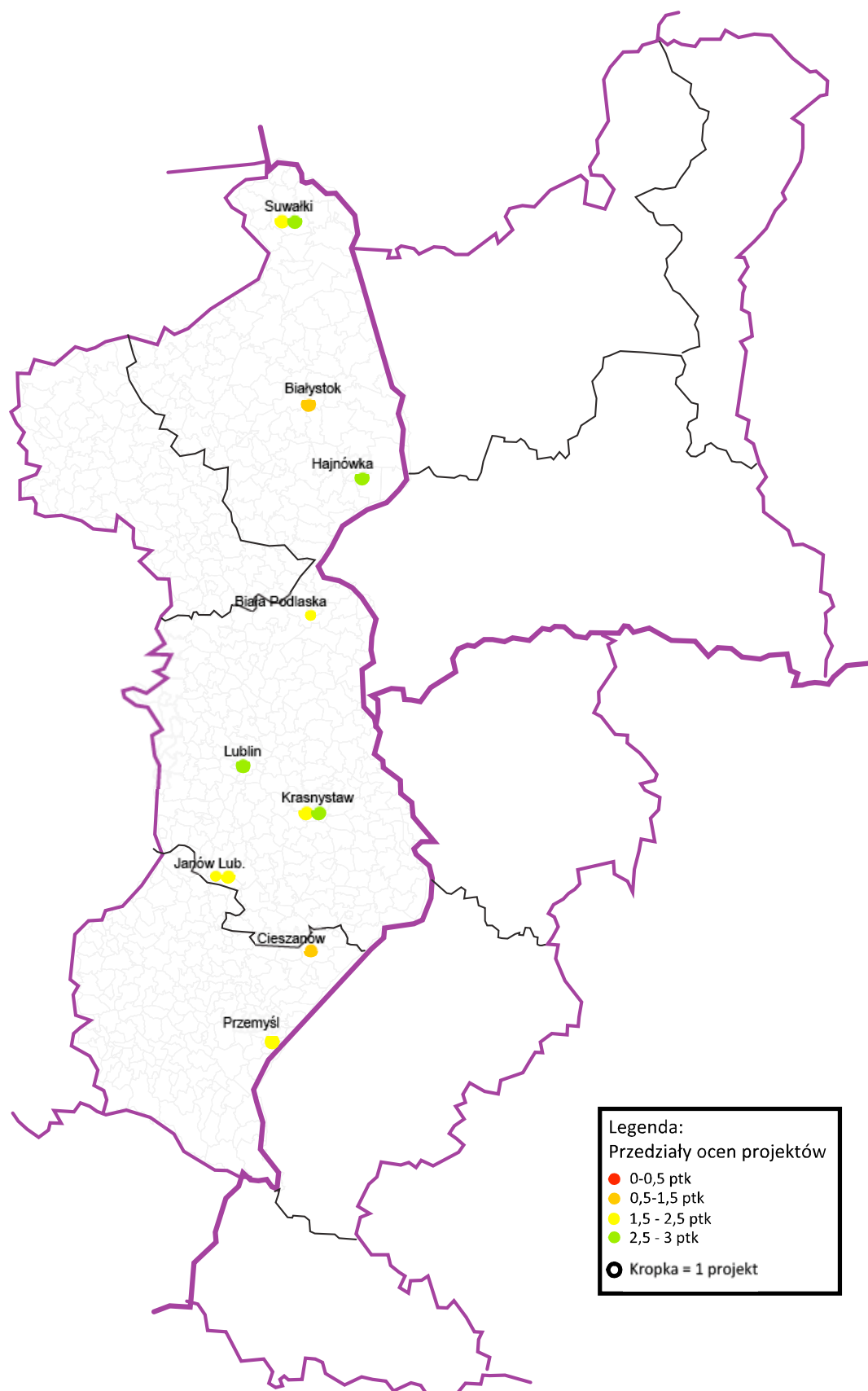
ściśle określonych grup użytkowników, którymi często byli turyści. I tak w projekcie „Rozwój turystyki transgranicznej w regionie Puszczy Białowieskiej” (NEB/PL/PDL/1.3/05/502) liczba turystów wyniosła 2658 osobo-dni, a miesięczna liczba odbiorców internetowych przekazów Filharmonii Białostockiej wynosiła średnio 5000 osób. Z kolei przestrzenny rozkład ocen z zakresu wpływu na integrację transgraniczną projektów działania 1.3 ma charakter bardzo zróżnicowany i nie ma bezpośredniego związku z odległością projektu od granicy.

**Ryc. 35 Mapy rozkładu przestrzennego projektów z działania 1.3**

Rozkład przestrzenny ocen projektów w zakresie podnoszenia standardów życia w działaniu 1.3 -



Rozkład przestrzenny ocen projektów w zakresie integracji transgranicznej w działaniu 1.3



Najlepszym przykładem realizacji ścieżki rowerowej jest projekt Rozbudowa infrastruktury dla potrzeb turystyki aktywnej na pograniczu polsko-białoruskim (NEB/PL/PDL/1.3/05/152) na Suwalszczyźnie. Czynnikiem, który sprawił, że projekt otrzymał wysoką ocenę w obu kryteriach jest jego kompleksowy i zintegrowany charakter oraz fakt, że projekt pozwala na zagospodarowanie najważniejszych walorów i zasobów turystycznych większego obszaru. Projekt powstał w oparciu o wspólną koncepcję rozwoju turystyki aktywnej na pograniczu oraz dokumentację sporządzoną w ramach programu Interreg IIIB. Realizacja projektu nie ma charakteru punktowego, a sieciowy, co oznacza, że jest funkcjonalną częścią systemu turystyki rowerowej. Różnego typu komplementarne działania prowadzone były aż w pięciu różnych lokalizacjach (Suwałki, Augustów, Lipska, Płaska, Nowinka). Dzięki temu widoczne jest oddziaływanie efektów projektu na sferę związaną z podnoszeniem standardów życia mieszkańców. Projekt otrzymał również pozytywną ocenę w kategorii transgraniczności, ponieważ w wyniku udziału partnerów z Białorusi w projekcie i zdobywania przez nich doświadczenia, w ramach środków TACIS zrealizowany został bliźniaczy projekt „Nieznana Europa - rozwój infrastruktury turystycznej pogranicza białorusko-polskiego w obszarze Kanału Augustowskiego i Niemna” na Białorusi poszerzający cały obszar objęty zintegrowanym rozwojem turystycznej infrastruktury rowerowej.

**Fotografia 1., 16. Elementy infrastruktury rowerowej Moło i ścieżka rowerowa w Augustowie**



**Fotografia 3., 4. Obiekty infrastruktury biwakowo-rowerowej w Lipsku, i Bryzgielu**



**Fotografia 5., 6. Obiekty infrastruktury biwakowo-rowerowej nad jez. Dynowskim**





Najlepszym przykładem realizacji obiektu kubaturowego jest Utworzenie Transgranicznego Ośrodka Współpracy Kulturalno-Turystycznej w Krasnymstawie (NEB/PL/LUB/1.3/05/464). Wysokie oceny w zakresie podnoszenia poziomu życia mieszkańców oraz integracji transgranicznej wynikają pośrednio z charakteru działalności prowadzonej przez beneficjenta – Stowarzyszenie „Magnum Bonum”, które zajmuje się promocją integracji zarówno w znaczeniu społecznej integracji osób niepełnosprawnych jak również kulturalnej integracji społeczności całego obszaru transgranicznego. W wyniku realizacji projektu wybudowana została sala szkoleniowo-rehabilitacyjna, z której korzystają zarówno mieszkańcy powiatu krasnostawskiego i województwa lubelskiego, którzy uczestniczą w szkoleniach oraz imprezach artystycznych, jak również grupy z Ukrainy i Białorusi przyjeżdżające do Polski w ramach współpracy ze stowarzyszeniem. Warto podkreślić, że obiekt służy również celom rehabilitacyjnym, gdyż wybudowana sala mieści się w kompleksie budynków Ośrodka Rehabilitacyjno-Terapeutycznego.

Wizytacja ośrodka pokazała, że sala jest bardzo intensywnie użytkowana, a w ciągu dnia wielokrotnie zmieniają się jej funkcje, co wpłynęło na wysoką ocenę w zakresie poziomu życia. Sukces projektu jest związany z faktem, że oddziaływanie na standard życia społeczności lokalnej jest również ściśle powiązane z integracją transgraniczną. Wysoka ocena w ramach tego kryterium związana jest z dużą aktywnością beneficjenta w zakresie realizacji międzynarodowych projektów „miękkich” z wykorzystaniem obiektu, co najlepiej wyrażone jest w ilości i cykliczności imprez i szkoleń o charakterze międzynarodowym, które odbyły się w ośrodku. Dzięki realizacji projektu zainteresowanie partnerów zagranicznych beneficjenta oraz częstotliwość ich wizyt w Polsce zwiększyły się o 80%. Projekt jest również dobrym przykładem synergii między zwiększaniem potencjału kulturowego, potencjału w zakresie opieki zdrowotnej i rehabilitacji oraz potencjału edukacyjno-szkoleniowego.

**Fotografia 7., 8. Obiekty infrastruktury biwakowo-rowerowej nad jez. Dynowskim**





Inwestycje z zakresu infrastruktury okołobiznesowej i turystyki w zauważalny sposób przyczyniły się do rozwoju turystyki i powiązanej z nią działalności mikroprzedsiębiorstw. Ma to miejsce zwłaszcza w odniesieniu do rozwoju obiektów agroturystycznych, punktów gastronomicznych oraz lokalnych punktów handlowych. Oddziaływanie to nie ma jednak charakteru fundamentalnego, a raczej komplementarny i nie stanowi jedynego czynnika atrakcyjności, uzupełnia natomiast potencjał istniejących atrakcji turystycznych.

Dodatkowo, ścieżki rowerowe przyczyniają się do zwiększenia dostępności do podstawowych usług na terenach wiejskich. Należy tu podkreślić, że ruch rowerowy na badanych obszarach nadal pozostaje istotnym czynnikiem zwiększającym dostępność mieszkańców do podstawowych usług społecznych. Ścieżki rowerowe oraz infrastruktura towarzysząca (stojaki, oznakowanie) przyczyniły się do zwiększenia komfortu i bezpieczeństwa tej formy transportu. Z drugiej strony, nie można przypisywać mu roli kluczowej.

Z kolei obiekty kubaturowe, w szczególności centra edukacyjne, sportowe oraz obiekty konferencyjno-audytoryjne w sposób zauważalny przyczyniły się do zwiększenia potencjału edukacyjnego i szkoleniowego na badanych terenach. Jest to czynnik szczególnie istotny w kontekście wskazywanych przez respondentów lokalnych barier rozwojowych wynikających z niskiego kapitału ludzkiego mieszkańców. Inwestycje oraz towarzysząca im oferta kulturalno-rekreacyjna mają szansę w widoczny sposób przyczynić się do podniesienia kapitału ludzkiego, a w przypadku inwestycji takich jak „Przebudowa i adaptacja istniejącego budynku na Centrum Edukacyjno-Informacyjne Euroregionu Niemen” (NEB/PL/PDL/1.3/05/527) również lokalnego potencjału instytucjonalnego. W końcu oddziaływanie projektów na rynek pracy, poza etapem inwestycyjno-budowlanym, nie przyniosło trwałego efektu.

Pod kątem poprawy jakości życia, projekty zrealizowane w ramach działania 1.3 przyniosły różnorodne, pozytywne efekty w różnych dziedzinach życia społecznego, które w oczywisty sposób zależały od charakteru tych projektów. W szczególności efekty te dotyczyły sfery szeroko rozumianej kultury i dziedzictwa narodowego. Skala oddziaływania projektów miał również różną była również różnorodna – od regionalnej w przypadku modernizacji filharmonii w Białymstoku, czy rozbudowy Przemyskiego Parku Sportowo-Rekreacyjnego poprzez subregionalną, jak np. ścieżki rowerowe, po lokalną, jak w przypadku większości pozostałych projektów.

W niektórych przypadkach udało się osiągnąć efekty synergii obejmujące swoim zakresem różne dziedziny życia społecznego. Bardzo dobry przykład stanowi tu Krasnystaw, w którym zrealizowano dwa projekty w ramach działania 1.3 – „Intensyfikacja polsko-ukraińskiej

wymiany młodzieży poprzez rozbudowę infrastruktury sportowej w Krasnymstawie” (NEB/PL/LUB/1.3/05/187) oraz „Utworzenie Transgranicznego Ośrodka Współpracy Kulturalno-Turystycznej w Krasnymstawie” (NEB/PL/LUB/1.3/05/464). Pierwszy projekt, zrealizowany inicjatywy Urzędu Miasta polegał m.in. na spłyceniu toru pływalni na potrzeby młodszych dzieci oraz osób niepełnosprawnych. Drugi projekt zainicjowany przez Stowarzyszenie „Magnum Bonum” został zrealizowany na terenie ośrodka rehabilitacyjnego i polegał na budowie wielofunkcyjnej sali konferencyjnej, która może pełnić również funkcje sali rehabilitacyjnej. Dzięki współpracy beneficjentów oba projekty w znaczący sposób poprawiły jakość i dostępność do usług zdrowotnych, rehabilitacyjnych jak również do oferty kulturalno-rekreacyjnej bardzo szerokim grupom mieszkańców nie tylko w skali lokalnej, ale również w skali regionalnej.

### **Trafność projektów względem potrzeb jakie stoją przed obszarami transgranicznymi**

Wszystkie analizowane miejscowości w okresie realizacji programu posiadały co najmniej jeden obowiązujący dokument o charakterze strategicznym określający priorytetowe kierunki i cele rozwoju. Zgodność z obowiązującymi dokumentami strategicznymi (strategie rozwoju, lokalne plany rozwoju, strategie rozwoju turystyki, szczegółowe plany inwestycyjne itp.) projektów zrealizowanych w ramach działania 1.3 była regułą. Spośród 12 projektów aż pięć (Janów Podlaski, Krasnystaw, Lublin, Suwałki) było przewidzianych w planach inwestycyjnych. Na tym tle należy szczególnie wyróżnić Suwałki, w których oba projekty wynikały bezpośrednio z dokumentów strategicznych. Jeżeli chodzi o pozostałe projekty, to należy podkreślić, że w trzech przypadkach (Biała Podlaska, Janów Lubelski, Krasnystaw) beneficjentami nie były jednostki samorządu terytorialnego, a instytucje o charakterze prywatnym lub innego rodzaju instytucje publiczne. Projekty te nie mogły więc bezpośrednio figurować w planach inwestycyjnych, ale we wszystkich trzech przypadkach bezpośrednio nawiązywały do celów strategicznych i operacyjnych lokalnych dokumentów rozwojowych. Pozostałe 4 projekty (Cieszanów, Przemyśl, Białystok, Hajnówka) są zgodne z co najmniej jednym celem strategicznym i operacyjnym obowiązujących dokumentów.

Niektóre z projektów w sposób pośredni przyczyniły się jednak do podniesienia walorów związanych z poziomem życia oraz integracją międzynarodową osób spoza głównego obszaru wsparcia. Chodzi tu o projekty o charakterze turystycznym, takim jak ścieżki rowerowe, Przemyski Park Sportowo-Rekreacyjny i zintegrowane oznaczenie turystyczne Lublina, które są odwiedzane przez turystów krajowych i zagranicznych. Oddziaływanie związane było w tym przypadku z podniesieniem standardów świadczonych usług turystycznych, poszerzeniem oferty oraz stworzeniem przestrzeni integracji międzyludzkiej osób z różnych obszarów. Poza tym aspektem, projekty miały w większości charakter lokalny i subregionalny.

## **Podsumowanie wniosków**

Zdecydowana większość projektów działania 1.3 została zrealizowana zgodnie z celami Programu, jak również strategiami rozwoju poszczególnych rejonów obszaru wsparcia. Projekty charakteryzowały się pozytywnym oddziaływaniem zarówno na poziom życia mieszkańców, jak też na integrację transgraniczną. Oddziaływanie projektów na jakość życia okazało się nieznacznie większe niż na transgraniczność.

## **Działania 2.1: Wzmocnienie instytucjonalnej współpracy transgranicznej oraz podniesienie jakości kapitału ludzkiego**

Projekty realizowane w ramach działania 2.1 charakteryzują się ogromnym zróżnicowaniem tematycznym, kombinacją partnerstw, wielością działań i w konsekwencji również wielorakimi efektami. Stąd trudno dokonać jednoznacznej ich oceny. Mimo to można uchwycić pewne cechy i charakterystyki, które pozwalają na pokazanie rzeczywistych efektów tych projektów. Trzeba przy tym wskazać, iż ocenie podlegało 45 projektów ze strony polskiej oraz 2 projekty ze strony białoruskiej i 1 ze strony ukraińskiej. Reszta projektów albo nie zakończyła się jeszcze (co dotyczy projektów, finansowanych z Tacis CBC), albo w pozostałych przypadkach respondenci nie chcieli uczestniczyć w badaniu i nie odesłali ankiet lub też osoby odpowiedzialne za wdrażanie projektów z działania 2.1 już nie pracowały w tych instytucjach i w związku z tym nie zidentyfikowano respondentów.

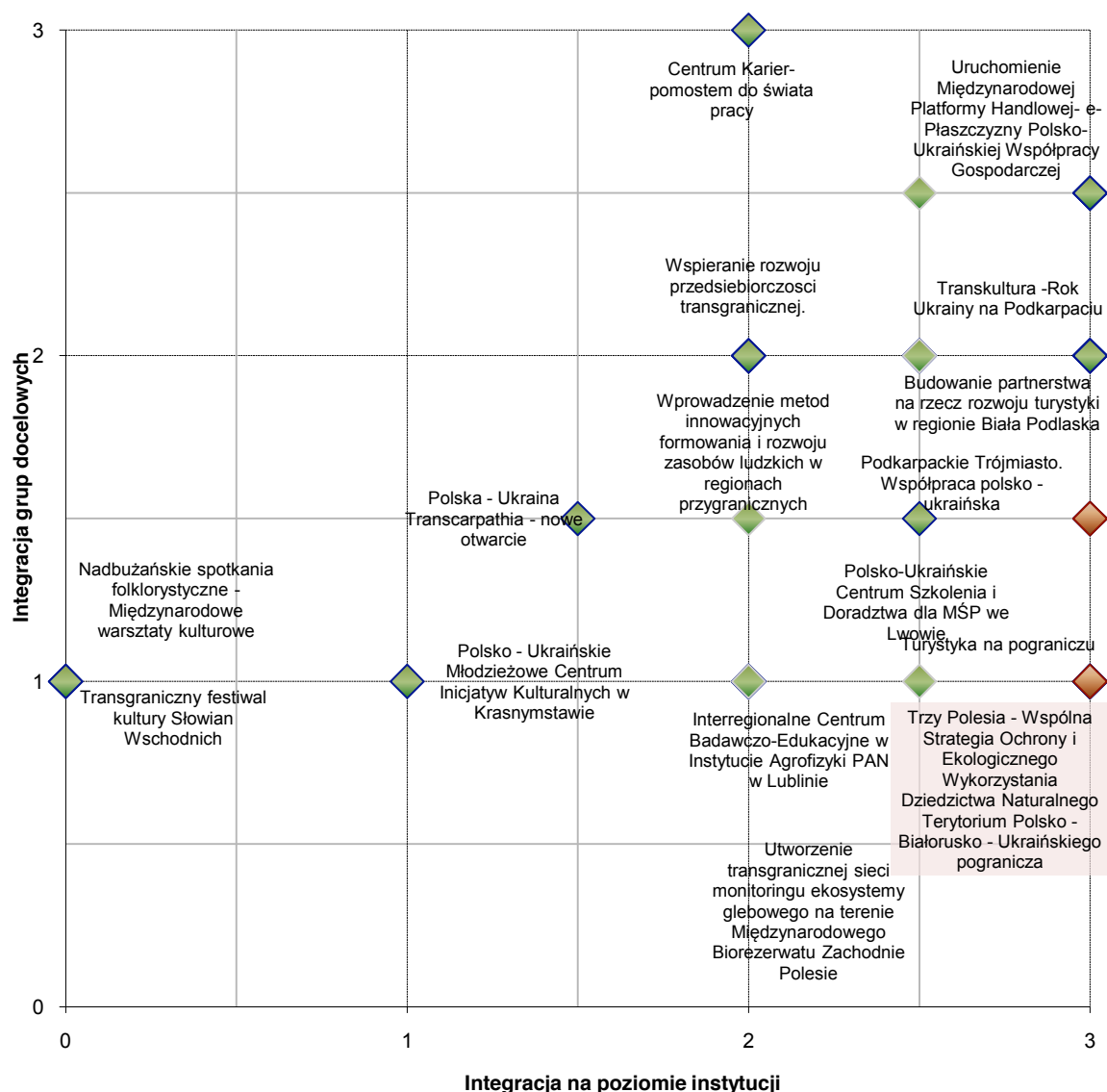
Jak już było wskazane wyżej w podrozdziale 3.3.4 ocena „miękkich”, nieinwestycyjnych przedsięwzięć o dużej skali dofinansowania (powyżej 50 000 EUR) może iść w dwóch kierunkach : oceny efektów dla samych partnerów oraz dla grup docelowych, beneficjentów ostatecznych projektu.

Analiza struktur poszczególnych naborów oraz liczby zakończonych projektów z tego działania wskazują, iż w pierwszych latach wdrażania Programu Sąsiedztwa cieszyło się ono bardzo małym powodzeniem. Dopiero w momencie ogłaszania III naboru wyłącznie na projekty z tego działania sytuacja ulegała poprawie, a dynamika przyrostu liczby projektów znacznie wzrosła. Wynikało to z dwóch zasadniczych przyczyn. Po pierwsze, beneficjenci byli zainteresowani w pierwszej kolejności projektami infrastrukturalnymi i aplikowaniem do działań z Priorytetu 1, po drugie, realizacja projektów transgranicznych o charakterze miękkim nie jest możliwe bez uczestnictwa w nich instytucji, osób (interesariuszy) z drugiej strony granicy, bowiem w takim przypadku ich zasadnicza cecha, czyli transgraniczność ulega spłyceniu. W praktyce, w trakcie generowania pomysłów na projekty, a dalej w fazie aplikowania nie było możliwe ustalenie celów projektu i ich przypisanie do celów działania 2.1 bez uczestniczenia w nim sąsiadów z drugiej strony granicy. Aktywne uczestnictwo instytucji i grup docelowych z obu stron wiąże się z pewną swobodą prowadzenia działań projektowych (szkoleń, konferencji, spotkań, imprez, w tym masowych) zarówno w jednym, jak drugim kraju. Tymczasem brak dostępu do środków Tacis CBC do 2006 r, i niemożność kwalifikowania wydatków z INTERREG IIIA na Białorusi i Ukrainie swobodę tę krępowało w sposób istotny. Dopiero łączenie w ramach jednego projektu obu źródeł finansowania (jak się okazało również dość trudne) i realizacja projektów z Tacis CBC (które można było

wydatkować swobodnie po obu stronach) dało impuls do realizacji większej liczby projektów, a tym samym tworzenia większej liczby powiązań instytucjonalnych i uczestnictwa beneficjentów ostatecznych w projektach.

Badania wykazały, iż przy osiąganiu zamierzonych produktów i mierzalnych rezultatów w projekcie, efektem działania 2.1 jest budowa sformalizowanych i niesformalizowanych powiązań instytucjonalnych i grup ekspertów, przedstawicieli organizacji pozarządowych i administracji, które mogą być i zapewne będą wykorzystywane w tworzeniu nowych projektów i inicjatyw transgranicznych. Efekty projektów w znacznej mierze nie są wykorzystywane, zaś wpływ tych projektów bezpośrednio na duże grupy docelowe jest ograniczony. Lepiej integracja grup docelowych zachodzi w mniejszych społecznościach: zawodowych i branżowych. Widać to na ryc. 34 dotyczącym zestawienia oceny projektów z działania 2.1. O ile integracja na poziomie instytucji zawiera się w większości projektów badanych między 2-3 pkt, o tyle integracja na poziomie grup lokalnych mieści się w większości w przedziale 1-2 pkt.

Ryc. 36 Porównanie ocen projektów z działania 2.1



Na zielono zaznaczone projekty, realizowane ze środków INTERREG IIIA, na brązowo: ze środków Tacis CBC

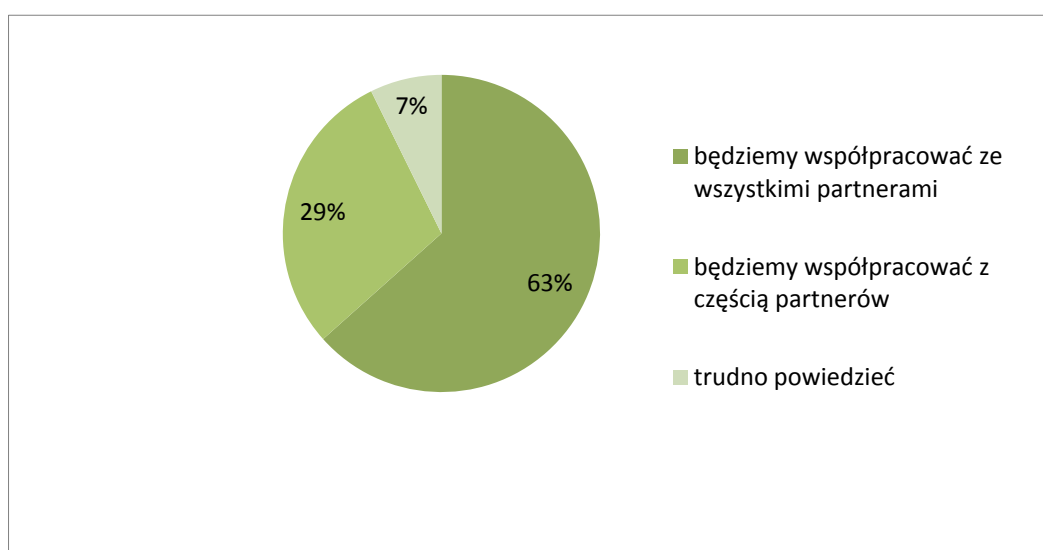
**W przypadku integracji instytucjonalnej** należy zadać pytania o sam proces współpracy w trakcie i po projekcie oraz o sposobie wykorzystywania wymiernych efektów projektów przez instytucje i grupy docelowe.

Jeśli chodzi o odpowiedź na pierwsze kryteria, odpowiedź jest pozytywna praktycznie w odniesieniu do niemal wszystkich przedsięwzięć. Jedynie w kilku wyodrębnionych przypadkach współpraca w projekcie okazała się porażką i sprowadzała się do wymuszonej realizacji zadań (projekt NEB/PL/LUB/2.1/07/152 *Transgraniczny festiwal kultury Słowian Wschodnich*) lub następował rozpad struktur partnera po drugiej stronie granicy i nastąpiła



konieczność zmiany w partnerstwie (projekt NEB/PL/PDK/2.1/06/70 *Polska - Ukraina Transcarpathia - nowe otwarcie*). W innych przypadkach beneficjenci deklarują chęć dalszej pracy z już poznanymi instytucjami zza granicy i wskazują nawet na konkretne plany i zamierzenia, aczkolwiek niemal 1/3 z nich wskazuje wyraźnie, że będą pracować tylko z częścią swoich poprzednich partnerów (ryc. 35)

**Ryc. 37 Plany beneficjentów działania 2.1 Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC odnośnie dalszej współpracy z partnerami projektu.**



Jest to zresztą zjawisko racjonalne, bowiem w trakcie realizacji projektu ujawniają się rzeczywiste dążenia i potencjał różnych instytucji z drugiej strony, a kolejne idee i plany nie wymagają zaangażowania wszystkich partnerów. Można zatem założyć, iż znaczna część porozumień i umów partnerskich, zawartych przed realizacją przedsięwzięć w Programie Sąsiedztwa będzie trwała.

Beneficjenci w badaniu ilościowym nie podkreślali znaczenia relacji interpersonalnych w trakcie realizacji projektu lub po nim, jednak obserwacja projektów pozwala na sformułowanie tezy, iż dużą wartością dodaną tych projektów jest poznawanie się poszczególnych osób z organizacji i instytucji z obu stron granicy, uczenie się kodów kulturowych, językowych, obyczajów i tradycji oraz poznawanie obcych opinii i poglądów na współpracę transgraniczną. W trakcie wspólnej realizacji projektów można zidentyfikować kluczowe osoby w zagranicznych instytucjach – liderów, którzy nie muszą, a większości przypadków nawet nie są decydentami i nie pełnią kierowniczych funkcji, ale są odpowiedzialni za kreowanie nowych pomysłów. Ponadto przez kontakty osobiste poznaje się i diagnozuje możliwości organizacyjne i potencjał instytucji, w którym dane osoby pracują.

Przy okazji korzysta się z innych znajomości partnerów projektowych, co tworzy łańcuchy powiązanych ze sobą osób. Wynikiem takich powiązań mogą być również osobiste przyjaźnie i budowanie zaufania. Taki kapitał instytucjonalny i interpersonalny jest nie do przecenienia

Odpowiadając na drugie kryterium oceny odnoszące się do efektów projektów, odpowiedź jest już zdecydowanie mniej pozytywna. Beneficjenci potrafią wskazać i wymienić twarde efekty działań, ale nie potrafią zidentyfikować lub mają problemy z określeniem, czy są bądź będą one w dalszej mierze wykorzystywane. Co ciekawe, aż 56 % z nich deklaruje, że efekty projektu są wykorzystywane przez drugą stronę, co jednak wydaje się zbyt optymistyczną oceną. Analiza sprawozdań z zakończonych projektów wskazuje, iż beneficjenci często w opisie efektów projektów posługują się ogólnikami i hasłami typu: *projekt przyczynił się do: wzrostu atrakcyjności turystycznej i gospodarczej obszarów przygranicznych, na których był realizowany; integracji obszaru przygranicznego w oparciu o współpracę w zakresie rozwoju i promocji turystyki; generowania powiązań i pomysłów prowadzących do długookresowej współpracy; usprawnienia funkcjonowania systemu informacji turystycznej na obszarach przygranicznych.*

W istocie, szczególnie w przypadku projektów planistycznych i strategicznych bądź szkoleniowo-informacyjnych taki ogólny opis efektów sprawia, iż mamy do czynienia z syndromem „publikacji odstawianych na półkę”. Problem ten nie dotyczy projektów kulturalnych, bowiem w nie wpisana już jest pewna nietrwałość rezultatów, a jedynym materialnym śladem po tych projektach są pamiątki i publikacje je dokumentujące (albumy, katalogi).

Potwierdzają to przeprowadzone badania pierwotne. Samoocena beneficjentów odnośnie ich projektów była również zbyt optymistyczna – zarówno gdy pytano o osiągnięcie zrealizowanych celów projektów, jak i o kwestię wykorzystania tychże efektów przez ich własne lub znane im instytucje. Aż 91 % respondentów deklaruje, iż wykorzystują oni efekty projektu. Jednak w znacznej części odpowiedzi beneficjentów były wyjątkowo nieprecyzyjne. Najczęściej deklarowano użycie wyników projektów do planowania kolejnych – lecz mało sprecyzowanych planów na projekty lub po prostu powtarzano – jako dowód wykorzystania efektów projektu - wymienione wcześniej produkty (stworzona strategia, zorganizowana konferencja / szkolenie). Można wobec takiego stanu rzeczy domniemywać, że użyteczność tych produktów jest w wielu przypadkach znikoma, bowiem de facto beneficjenci nie są w stanie podać precyzyjnie sposobu wykorzystania produktów projektu.

Istnieją pewne wyjątki od tej reguły. W jednym przypadku wskazano bardzo wyraźnie kolejne projekty i przedsięwzięcia, będące efektem projektu (NEB/PL/LUB/2.1/05/296 *Utworzenie Powiatowego Centrum Obsługi Kontaktów Transgranicznych w Krasnymstawie*)<sup>13</sup>

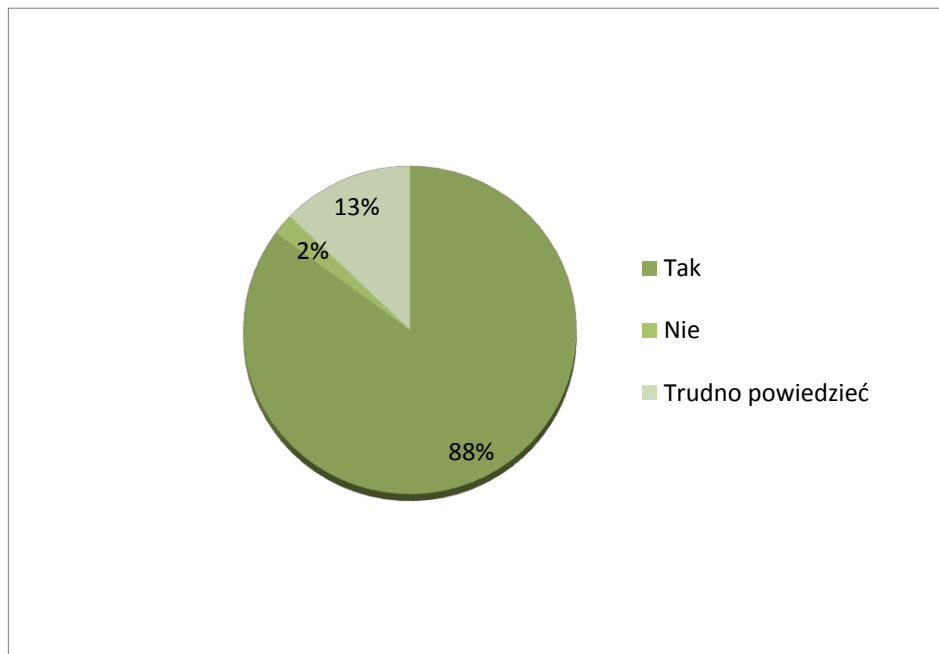
**Drugie zagadnienie odnosi się do integracji grup docelowych.** W większości przypadków beneficjenci zgodnie twierdzili, iż projekt przyczynił się do integracji grup docelowych (ryc. 36). Poza projektami kulturalnymi zdecydowana większość projektów miała charakter ekspercki i dotyczyła współpracy wąskiej liczby instytucji i grona osób, co w konsekwencji przekładało się na nikłą liczbę aktorów zewnętrznych. Widać to po odpowiedziach beneficjentów, którzy na pytanie o wpływ projektu na społeczność lokalną w znacznej większości koncentrowali się na dalszej współpracy instytucjonalnej. W wielu przypadkach (około 25 % wszystkich projektów) w raportach z zakończenia przedsięwzięcia opisywano, jako efekt wzrost świadomości grupy docelowej, promocję i nagłośnienie projektu (choć nie wiadomo już, czy samych jego efektów) lub problemu, którego przedsięwzięcie dotyczyło).

W sprawozdaniach z realizacji projektów przy omawianiu wskaźników (efektów niemierzalnych) pojawiają się takie określenia jak: - aktywizacja kulturalna mieszkańców nawiązanie współpracy i kontaktów z wystawcami i ludźmi Kultury z Polski, Ukrainy i Białorusi, propagowanie idei współpracy międzynarodowej. Tylko w kilku projektach beneficjenci wskazali wyraźnie, iż mieszkańcy samorzutnie podejmują proces integracji ze społecznością lokalną po drugiej stronie granicy (np. NEB/PL/PDK/2.1/05/179 *Uruchomienie Międzynarodowej Platformy Handlowej- e-Płaszczyzny Polsko-Ukraińskiej Współpracy Gospodarczej*, NEB/PL/PDK/2.1/07/92 *Turystyka sanatoryjno-wypoczynkowa szansą Polańczyka i Schidnicy*), co dotyczy przede wszystkim przedsiębiorców.

---

<sup>13</sup> Z raportu końcowego projektu *Projekt nie zakładał osiągnięcia dodatkowych wskaźników niemierzalnych. Nie mniej jednak dzięki realizacji projektu opracowano cztery nowe wnioski z których 2 uzyskały dofinansowanie: - Stworzenie pakietu komplementarnych projektów transgranicznych dla placówek kulturalnych powiatów: Krasnostawskiego i Łuckiego, - Polsko-Ukraińskie Młodzieżowe Centrum Inicjatyw Kulturalnych w Krasnymstawie, - projekt lustrzany do projektu „Utworzenie Powiatowego Centrum Obsługi Kontaktów Transgranicznych w Krasnymstawie” opracowany przez Rejon Łucki na Ukrainie, - Kompleksowy program rozwoju transgranicznej infrastruktury drogowej w powiecie krasnostawskim. Ponadto zintensyfikowane zostały kontakty nieformalne pomiędzy różnymi instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie projektu.*

**Ryc. 38 Odpowiedź na pytanie: Czy projekt przyczynił się do integracji grup docelowych projektu z przedstawicielami krajów sąsiednich. Projekty z działania 2.1 Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004-2006**

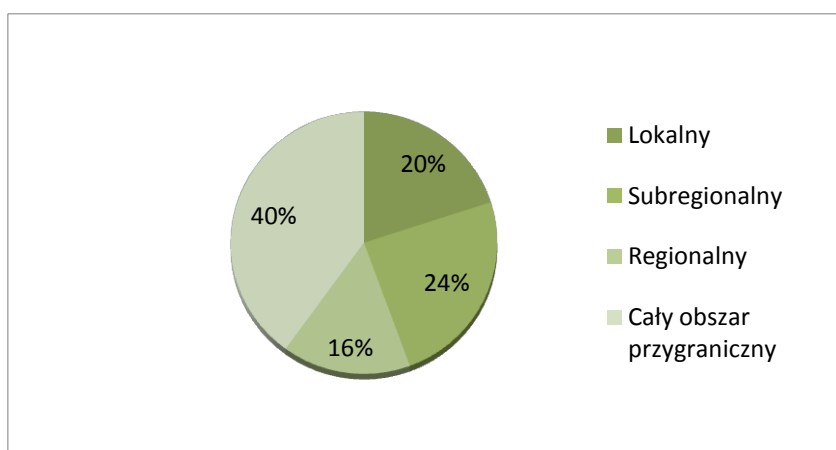


Zatem integracja dokonywała się w stosunkowo wąskich kręgach odbiorców projektów. Podobną grupę stanowili np. studenci. W projekcie NEB/PL/PDL/2.1/05/169 *Studia Podyplomowe-mostem dla współpracy w dziedzinie edukacji i kultury pogranicza* oraz NEB/PL/PDL/2.1/05/413 *Centrum Karier - pomostem do świata pracy* dochodziło do integracji studentów z Białorusi i Ukrainy z polskimi na zajęciach akademickich<sup>14</sup>. W kilku przypadkach projekty przekładały się na potrzeby społeczne (np. w zakresie bezpieczeństwa, czego przykładem jest projekt NEB/PL/LUB/2.1/05/112 *Polska, Białoruś, Ukraina-Wspólne Granice, Wspólne Bezpieczeństwo*. Co ciekawe, znaczna część beneficjentów deklarowała, iż ich projekty mają odniesienie do całego obszaru

<sup>14</sup> Z raportu końcowego projektu NEB/PL/PDL/2.1/05/413: *Niezaprzeczalnym osiągnięciem przy realizacji Projektu było zaangażowanie jego uczestników w zdobywanie wiedzy na temat funkcjonowania instytucji rynku pracy, mechanizmów i narzędzi niezbędnych w poradnictwie zawodowym oraz odnoszenie tych informacji do stanu faktycznego na ukraińskim rynku pracy. Zaangażowanie to przejawiało się w zdobywaniu wiedzy przekazywanej w czasie wizytach studyjnych oraz szkoleń z zakresu orientacji i poradnictwa zawodowego, które umożliwiły uczestnikom zdobycie kwalifikacji niezbędnych w pracy doradcy zawodowego i dzięki temu przyczyniło się do podniesienia kwalifikacji niezbędnych w pracy Centrum Karier. Uczestnicy szkoleń i wizyt studyjnych z zaangażowaniem podejmowali dyskusje na temat różnic i podobieństw w polskim i ukraińskim systemie poradnictwa zawodowego, czerpiąc tym samym nową wiedzę wykraczającą poza opracowany zakres tematyczny szkoleń. Poznawali trudności jakie napotyka młodzież wchodząc na rynek pracy oraz sposoby ich przewycięzania, m.in. poprzez skuteczność funkcjonowania takich instytucji rynku pracy jak Biuro Karier. Przyczyniło się to w znacznym stopniu o zdobycia praktycznych umiejętności na rzecz rozbudzania aktywności zawodowej wśród studentów i absolwentów Uniwersytetu Narodowego „Politechnika Lwowska” a jednocześnie do doskonalenia usług świadczonych przez Centrum Karier dla osób dążących do świadomego kształtowania swojej kariery zawodowej swoich klientów. Ponadto wśród uczestników szkolenia wzrosła świadomość konieczności budowania partnerstwa lokalnego, która w skuteczny sposób może przyczynić się do promowania studentów i absolwentów Politechniki Lwowskiej. Przykłady takiej współpracy uczestnicy projektu mieli możliwość obserwowania dzięki wizytom studyjnym w instytucjach rynku pracy, które przyczyniły się do zapoznania się tzw. „dobrymi praktykami” funkcjonowania instytucji rynku pracy.*

przygranicznego (ryc. 37), co powinno przekładać się na ponadregionalny charakter grup docelowych.

**Ryc. 39 Charakter projektu, z działania 2.1, deklarowany przez Beneficjentów**



Tymczasem na podstawie zebranej dokumentacji (danych zastanych w postaci raportów ze zrealizowanych projektów oraz badań ilościowych) taki ogólny programowy charakter grup docelowych nie jest widoczny. Efekty projektów widoczne są w przypadku zespołów realizujących projekty, natomiast nie przekładają się one na działania grup docelowych. Między zespołami ekspertów i artystów (w przypadku projektów kulturalnych) a beneficjentem masowym nie zachodzą działania łączące, innymi słowy grupy docelowe słabo widzą efekty projektów bądź nie uczestniczą w odbiorze wyników prac zespołów projektowych.

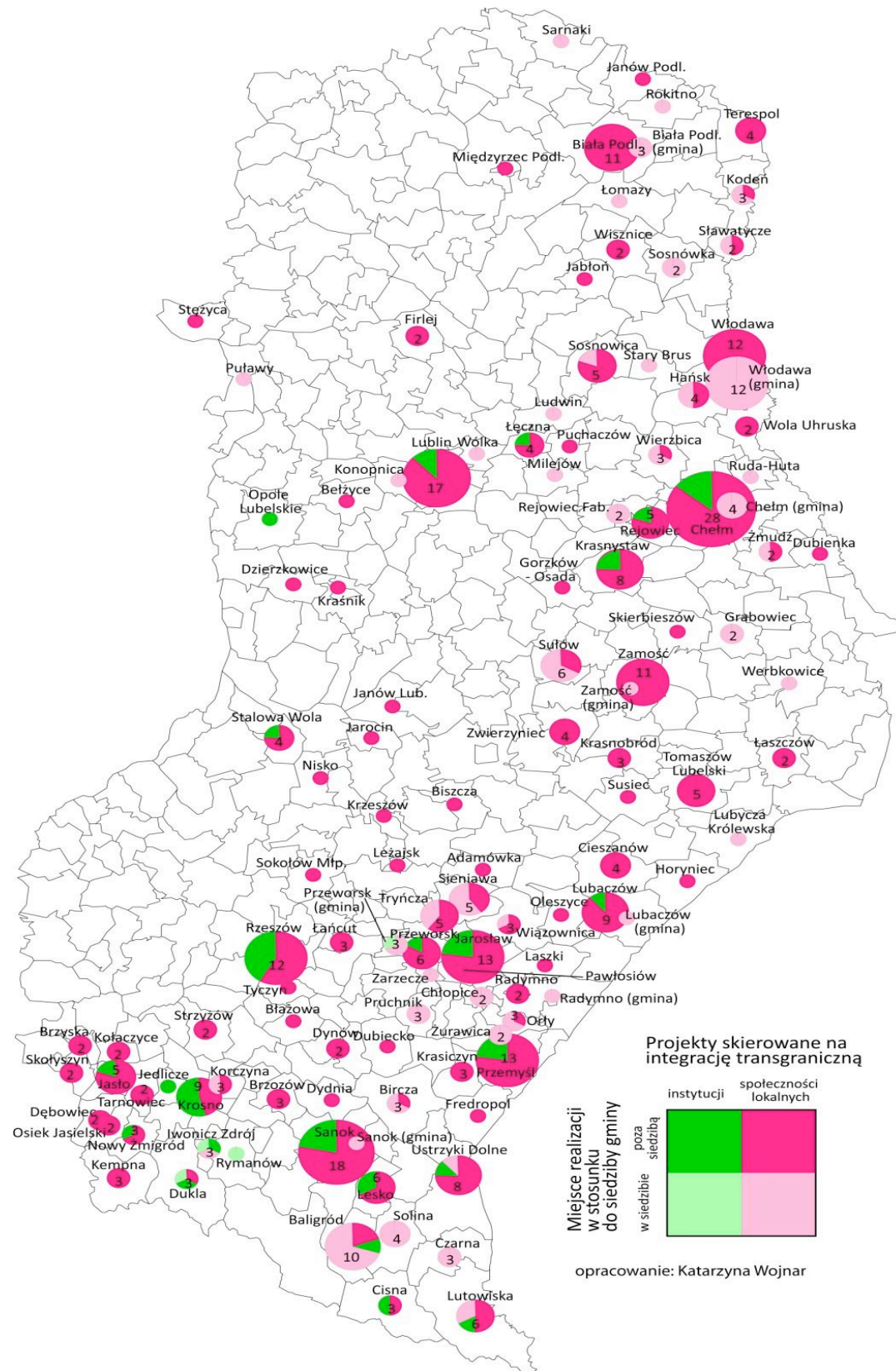
Podsumowując zatem: przy osiąganiu zamierzonych produktów i mierzalnych rezultatów w projekcie, efektem działania 2.1 jest budowa sformalizowanych i niesformalizowanych powiązań instytucjonalnych i grup ekspertów, przedstawicieli organizacji pozarządowych i administracji, które mogą być i zapewne będą wykorzystywane w tworzeniu nowych projektów i inicjatyw transgranicznych. Efekty projektów w znacznej mierze nie są wykorzystywane, zaś wpływ tych projektów bezpośrednio na duże grupy docelowe jest ograniczony. Lepiej integracja grup docelowych zachodzi w mniejszych społecznościach: zawodowych i branżowych. Widać to na (ryc. 34) dotyczącej zestawienia oceny projektów z działania 2.1. O ile integracja na poziomie instytucji zwiera się w większości projektów badanych między 2-3 pkt, o tyle integracja na poziomie grup lokalnych mieści się w większości w przedziale 1-2 pkt.

## **Działania 2.2 Wsparcie inicjatyw społeczności lokalnych (Wsparcie mikroprojektów)**

Mikroprojekty realizowane w ramach INTERREG IIIA można podzielić na takie, które służyły integracji społeczności lokalnych, i takie, które służyły integracji instytucji. Na podstawie analizy map można opisać przestrzenne zróżnicowanie adresatów działań integracyjnych. Zdecydowana większość mikroprojektów służyła integracji społeczności lokalnej i była realizowana poza siedzibą gminy. W większości gmin realizowano tylko jeden lub dwa mikroprojekty, ale były też takie, w których zrealizowano ich powyżej 10 (Sanok, Zamość, Chełm, Lublin, Biała Podlaska, Włodawa).



**Ryc. 40 Rozkład przestrzenny mikroprojektów Programu Sąsiedztwa Polska -Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA / TACIS CBC realizowanych w Euroregionach Bug i Karpaty ze względu na charakter projektu i lokalizację.**



Typowy mikroprojekt był realizowany poza siedzibą gminy i służyć miał przede wszystkim integracji mieszkańców gminy z przedstawicielami gminy partnerskiej. Jeżeli chodzi o projekty nastawione na integrację instytucji, a więc zwykle dotyczące gminnych jednostek samorządowych, bądź instytucji im podległych, to najczęściej realizowano ich na Podkarpaciu oraz w większych miastach obszaru przygranicznego (Rzeszów). Były to zwykle projekty wspierające rozwój gospodarczy i turystykę. Ich celem było zwiększenie rozpoznawalności turystycznej i poprawa promocji terenów przygranicznych Polski, Ukrainy i Białorusi. Innym problemem, który próbowano eliminować w ramach projektów był niewielki zakres współpracy polskich, ukraińskich i białoruskich podmiotów na rzecz rozwoju turystyki transgranicznej, wymiany kulturalnej, oświatowej i gospodarczej. Celami projektów było przede wszystkim stworzenie warunków do rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów przygranicznych oraz zachęcenie jak największej liczby podmiotów działających na rzecz turystyki, kultury, oświaty i biznesu do transgranicznej współpracy.

Większa koncentracja mikroprojektów widoczna była w pasie gmin przygranicznych oraz w większych miastach. Dodatkowo, często miejscem realizacji wielu projektów były gminy, bądź miasta stanowiące ważne punkty komunikacyjne na trasie transgranicznej – większą koncentrację projektów można też zauważyć w miejscowościach położonych w pobliżu przejść granicznych (np. Terespol czy Ustrzyki Dolne). Takie rozmieszczenie projektów sugeruje, że przynajmniej część z nich miała na celu przybliżenie mieszkańców obszaru nadgranicznego, przełożenie bliskości geograficznej na większą bliskość kulturową i społeczną.

Przy analizie rezultatów miękkich skoncentrowaliśmy się na kwestii współpracy przed i po realizacji projektu, a więc na tym na ile można mówić o wzmacnianiu relacji pomiędzy partnerami pochodzącymi z obszarów przygranicznych. Ważnym wyznacznikiem były tu plany beneficjentów na przyszłość, a przede wszystkim ich gotowość do współpracy w kolejnych edycjach programów transgranicznych, co można uznać za relatywnie dobry miernik poziomu zadowolenia z dotychczasowych doświadczeń.

### **Pośrednie efekty projektów: współpraca partnerska**

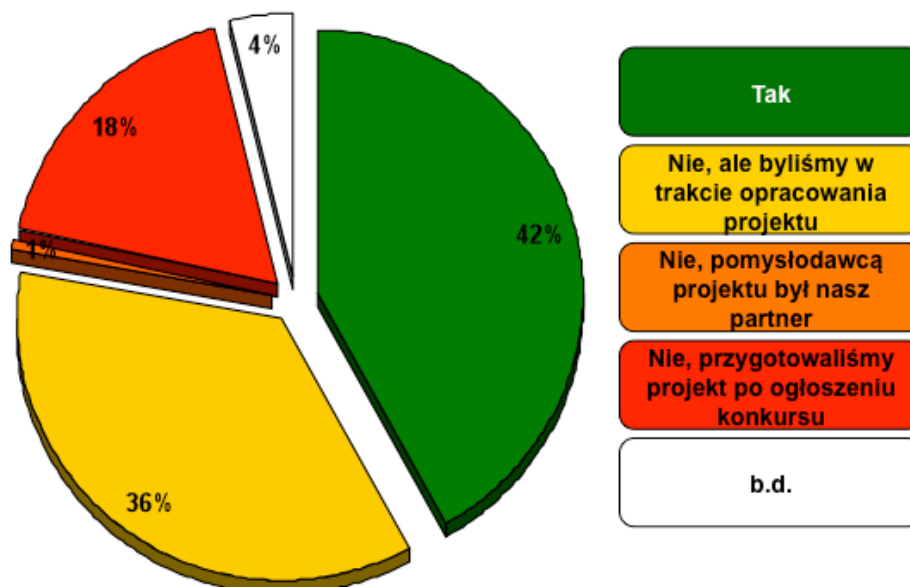
Ze sprawozdań i wywiadów z przedstawicielami Euroregionów można wysnuć wniosek, że przed realizacją projektu w ramach INTERREG część z beneficjentów już wcześniej współpracowała z partnerami z Białorusi i Ukrainy, np. realizując inne wspólne projekty. Istniejące kontakty były często efektem realizacji wcześniejszych programów transgranicznych, dzięki którym partnerzy mieli okazję się poznać i podjąć współpracę. Aż 48% badanych beneficjentów deklarowało, że do zainteresowania się Programem

Sąsiedztwa skłoniła ich właśnie możliwość współpracy z partnerami z Ukrainy i Białorusi. Przedstawiciele Euroregionów mówili również, że przed rozpoczęciem programu otrzymywali dużo pytań od wcześniej nawiązanych partnerstw, które po zakończeniu poprzedniego okresu finansowania, oczekiwały na możliwość otrzymania środków na dalsze działania.

Jak pokazują wyniki badania ilościowego zdecydowana większość beneficjentów w momencie ogłoszenia konkursu miała już gotowy projekt (42%) lub była w trakcie jego opracowania (36%). Tylko w dwóch zbadanych przypadkach pomysłodawcą projektu był partner zagraniczny. Niecała jedna piąta (18%) projektodawców przygotowywała projekt dopiero po ogłoszeniu konkursu. Wyniki wskazują na to, że możliwość realizacji mikroprojektów pozwalają wcielać w życie różne już istniejące pomysły na działania o charakterze transgranicznym, przy czym ich inspiratorem w większości przypadków była strona polska.

#### Ryc. 41 Badanie ankietowe na beneficjentach mikroprojektów (pytanie 26)

P26. Czy w momencie ogłoszenia konkursu posiadali Państwo gotowy projekt lub pomysł na projekt?  
Ogółem, N=157

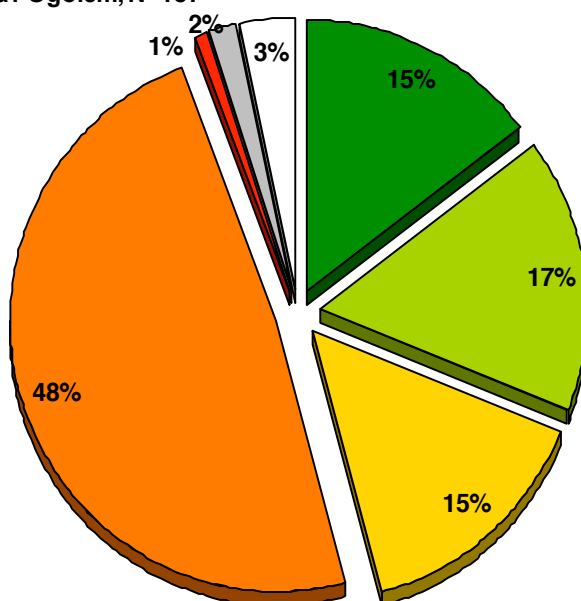


Możliwość kontynuowania lub wprowadzenia w czyn współpracy z partnerami zza wschodniej granicy stanowiła najważniejszy impuls do zainteresowania się środkami z Programu Sąsiedztwa, co wskazuje na istnienie dużej potrzeby realizowania tego typu projektów także w przyszłości. Z przeprowadzonych wizyt można dodatkowo wyciągnąć wniosek, że to właśnie mikroprojekty stanowiły najdogodniejszą formę realnej współpracy ze stroną ukraińską bądź białoruską, ze względu na atrakcyjną dla obu stron tematykę (kultura,

tradycja, folklor), a także mniej zobowiązujący charakter i brak ryzyka wiążącego się np. ze wspólną realizacją projektów infrastrukturalnych.

**Ryc. 42 Badanie ankietowe na beneficjentach mikroprojektów (pytanie 22)**

**P22. Co skłoniło Państwa do zainteresowania się Programem Sąsiedztwa? Ogółem, N=157**



Możliwość uzyskania środków na rozwój gminy

Możliwość sfinansowania planowanej wcześniej inwestycji

Możliwość pozyskania środków na działalność statutową

Możliwość współpracy z partnerami z Ukrainy/Białorusi

Doświadczenia innych gmin biorących udział w podobnych przedsięwzięciach

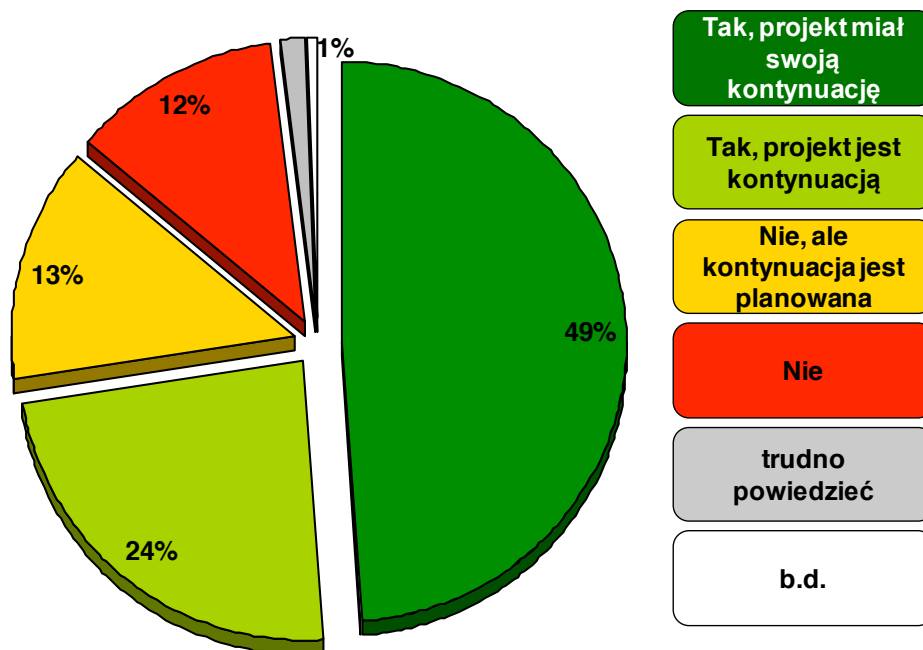
trudno powiedzieć

b.d.

Jeżeli chodzi o charakter współpracy w ramach partnerstw realizujących mikroprojekty, to jedna czwarta (24%) badanych beneficjentów stwierdziła, że projekt stanowił kontynuację wcześniejszych działań, a połowa (49%), że projekt był kontynuowany. Tylko 12% badanych stwierdziło, że projekt miał charakter jednorazowy i nie jest planowana żadna kontynuacja. W części przypadków mogło to wynikać z charakteru projektu, który po realizacji założonego celu nie wymagał kontynuacji.

#### Ryc. 43 Badanie ankietowe na beneficjentach mikroprojektów (pytanie 4)

**P4. Czy projekt miał swoją kontynuację lub jest kontynuacją jakichś wcześniejszych projektów?**  
Ogółem, N=157

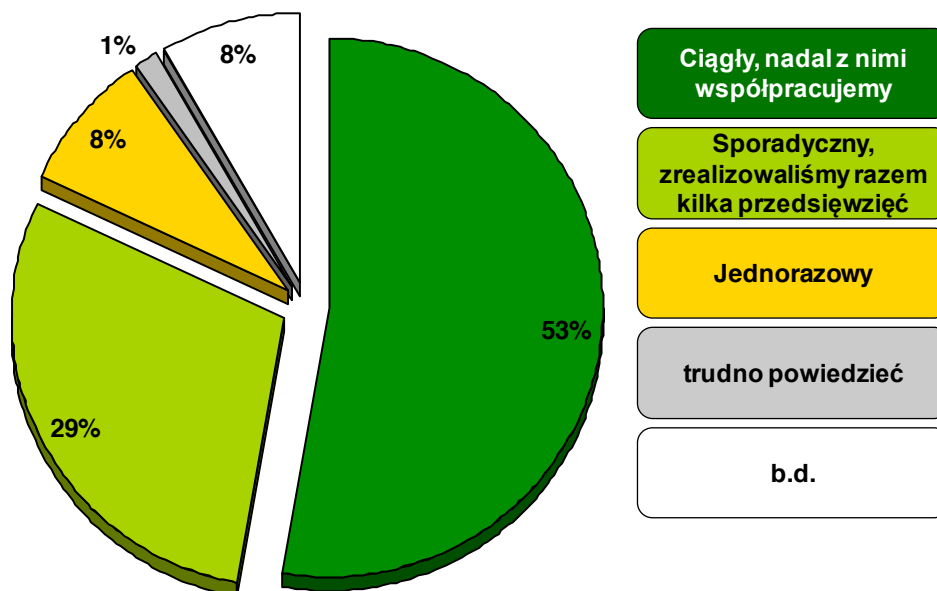


Ponad połowa (53%) beneficjentów deklaruowała ponadto, że współpraca z partnerami po drugiej stronie granicy ma charakter ciągły i nadal jest podtrzymywana, a niecała jedna trzecia (29%), że miała charakter sporadyczny, oparty na realizacji kilku przedsięwzięć. Tylko w 8% zbadanych przypadków współpraca miała charakter jednorazowy i nie była kontynuowana.



#### Ryc. 44 Badanie ankietowe na beneficjentach mikroprojektów (pytanie 14)

**P14b. Jaki charakter miała współpraca z partnerami po drugiej stronie granicy?**  
Projekty realizowane w partnerstwie, N=144



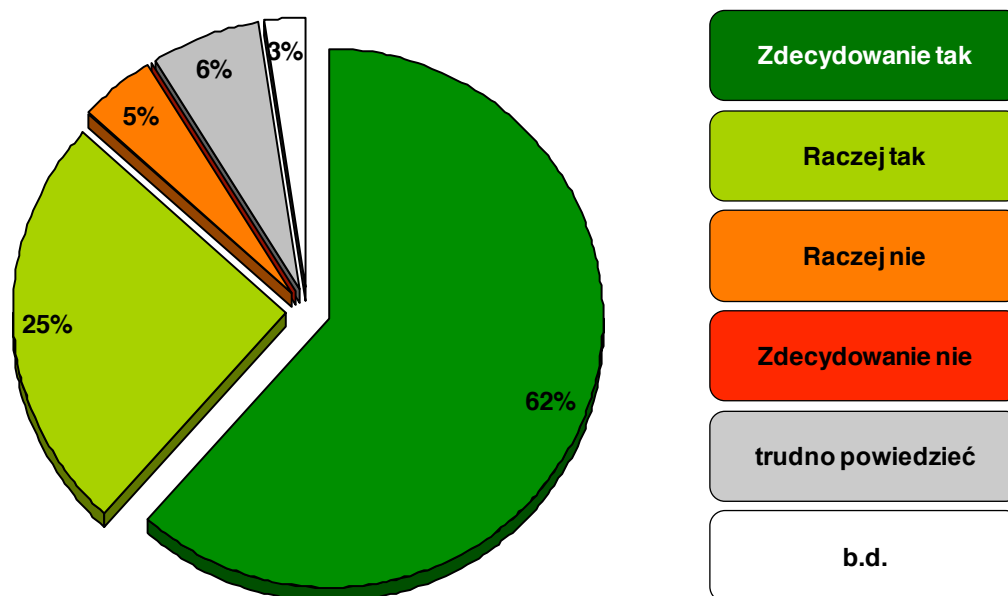
Podsumowując, zarówno partnerstwa, jak i działania projektowe realizowane w ramach Działania 2.2 charakteryzuje pewna trwałość w czasie, sprzyjająca podtrzymywaniu współpracy transgranicznej i wzmacniająca efekt integracji w ramach partnerstw. Warto się jednak zastanowić na ile program przyczynił się do powstania nowych sieci współpracy i czy stanowił szansę na poznanie i wymianę doświadczeń między wieloma nowymi instytucjami. Wydaje się, że w tej kwestii istotna była rola Euroregionów, które zbierały dane o instytucjach po obu stronach granicy zainteresowanych realizacją projektów i poszukujących partnera. Euroregiony spełniały więc rolę łącznika umożliwiającego budowanie nowych partnerstw w oparciu o podobne zainteresowania czy profil organizacji.

Ważnym wskaźnikiem jest też chęć realizacji podobnych działań w przyszłości. Wspólna realizacja mikroprojektów w większości przypadków wzmocniła motywację do dalszej współpracy – aż 82% badanych planuje dalszą współpracę z partnerami mikroprojektu, podczas gdy pozostali w większości wstrzymali się od odpowiedzi. Równocześnie zdecydowana większość badanych zadeklarowała, że będzie ubiegała się o dofinansowanie w kolejnej edycji programów transgranicznych, przy czym 62% stwierdziło, że zdecydowanie będzie uczestniczyła w takich programach w przyszłości, a 25%, że raczej będzie w nich chciała uczestniczyć. Tylko 5% badanych stwierdziło, że raczej nie są zainteresowani korzystaniem ze środków INTERREG IV.



#### Ryc. 45 Badanie ankietowe na beneficjentach mikroprojektów (pytanie 32)

**P32. Czy w przyszłości planują Państwo ubiegać się o dofinansowanie w ramach kolejnych programów transgranicznych (np. INTERREG IV)? Ogółem, N=157**



#### Bezpośrednie efekty projektów

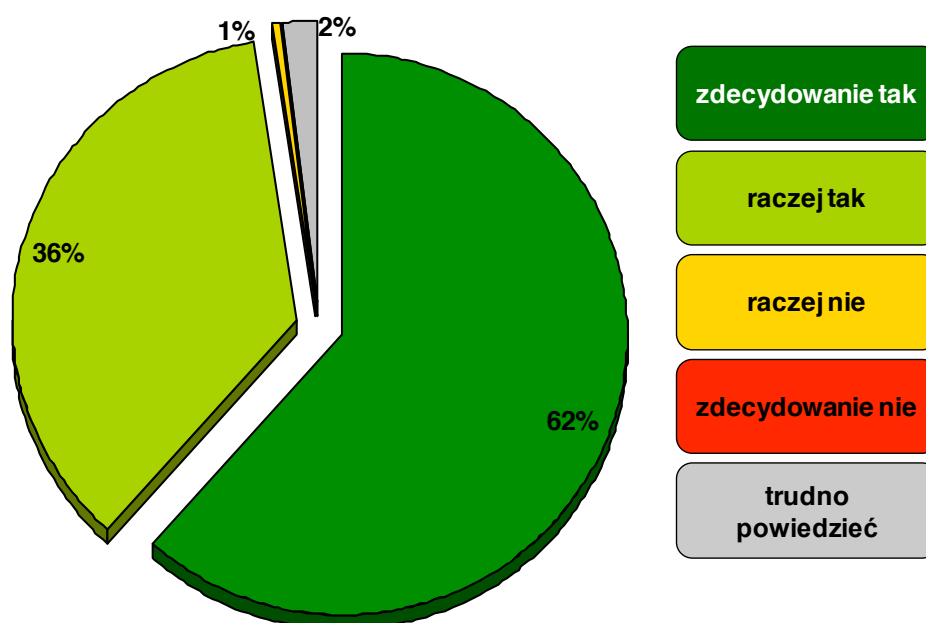
W przypadku projektów miękkich często trudno o jednoznaczne określenie bezpośrednich efektów projektu, ponieważ zwykle mają one charakter niekwantyfikowalny i trudny do zmierzenia. Co prawda ponad połowa (52%) badanych beneficjentów deklarowała, że realizacja projektu przyczyniła się do rozwiązania jakiegoś konkretnego problemu mieszkańców, ale równocześnie aż 41% stwierdziło, że trudno powiedzieć czy projekt przełożył się na konkretny efekt. Taki wynik może sugerować, że przynajmniej część z realizowanych projektów miała charakter nietrwały i nie niosła za sobą wymiernych, namacalnych korzyści.

Równocześnie, aż 98% badanych zadeklarowało, że udało się osiągnąć zakładane cele projektu, co w tym przypadku oznacza pomyślne zrealizowanie założonych zadań, które powinny się być przełożyć na jakieś pozytywne efekty dla beneficjentów końcowych. Tak pozytywna ocena efektów projektów rzadko oparta była jakimiś konkretnymi przykładami. Zwykle jako wymierne efekty projektów wymieniano publikacje i wydawnictwa opracowane w ramach projektu (bazy danych, dokumentacja techniczna, albumy, materiały promocyjne i informacyjne, publikacje kulinarne, publikacje pokonferencyjne). Często jednak jedynym wymienianym efektem było nawiązanie bądź zacieśnienie współpracy z partnerem zagranicznym, w tym kontakty robocze z organizacjami z Białorusi i Ukrainy, a także

wymiana młodzieży czy możliwość wzajemnego poznania się. Bardziej wymiernym, choć rzadko wymienianym efektem projektów było też powstawanie nowych organizacji społecznych czy formalnych sieci współpracy, które po zakończeniu projektów realizowały wspólnie dalsze działania. Powstało również kilka punktów obsługujących beneficjentów końcowych, takich jak Transgraniczny Punkt Konsultacyjny który świadczy kompleksowe usługi doradczo informacyjne dla sektora pozarządowego czy Transgraniczne Centrum Informacji Turystycznej. Beneficjenci wśród efektów wymieniali też produkty działań artystycznych, takie jak rzeźby, obrazy czy wystawy. Takie konkretne efekty wymieniło jednak tylko 30% przebadanych beneficjentów projektów.

**Ryc. 46 Badanie ankietowe na beneficjentach mikroprojektów (pytanie 6)**

**P6. Czy uważają Państwo, że osiągnęli zakładane cele projektu?**  
Ogółem, N=157



Mimo trudności ze sprecyzowaniem wymiernych efektów projektu, aż trzy czwarte badanych stwierdziło, że efekty projektu są nadal wykorzystywane przez ich, bądź inną instytucję. Tak optymistycznej oceny nie uzasadniają jednak mało precyzyjne opisy rezultatów projektu, wśród których nader często wymieniano takie efekty, jak: „nawiązanie współpracy polsko-białorusko-ukraińskiej”, „integracja transgraniczna”, „stworzenie warunków do trwałej współpracy między instytucjami”, „wymiana młodzieży”, „nawiązanie trwałej współpracy na różnorodnych płaszczyznach”, „rozwój sportu i turystyki w regionie”, „wymiana doświadczeń i metod pracy”, „stworzenie podstaw do rozwoju trwałej współpracy pomiędzy instytucjami i

społecznościami pogranicza". Tylko jedna piąta (19%) badanych stwierdziła, że trudno powiedzieć na ile wykorzystywane są efekty projektów.

Większości badanych trudno było określić czy projekt poprawił jakość życia mieszkańców – aż 58% wybrała odpowiedź trudno powiedzieć, a jedna piąta (20%) stwierdziła, że realizacja projektu nie przełożyła się na podniesienie jakości życia mieszkańców. Równocześnie, aż 42% stwierdziło, że projekt objął swym zasięgiem cały obszar przygraniczny, 17%, że wojewódzki, a jedna czwarta (24%), że subregionalny, czyli obejmujący kilka powiatów. Wśród badanych projektów żaden nie ograniczał się do terenu jednej gminy. Mimo tak optymistycznych deklaracji pod adresem zasięgu projektu, 48% stwierdziło, że trudno jest im stwierdzić czy efekty projektu są odczuwalne po drugiej stronie granicy. Jednak prawie połowa (46%) respondentów deklarowała, że efekty projektu są odczuwalne w państwie sąsiedzkim. Stosunkowo mały zasięg badanych projektów można w dużej mierze tłumaczyć niewielkimi budżetami przeznaczonymi na ich realizację – wiele z projektów miało budżety poniżej 70 tys. zł. Niewielkie nakłady przekładać się mogły na ograniczenie oddziaływania projektów, a także ich mniejszą widoczność w społecznościach lokalnych.

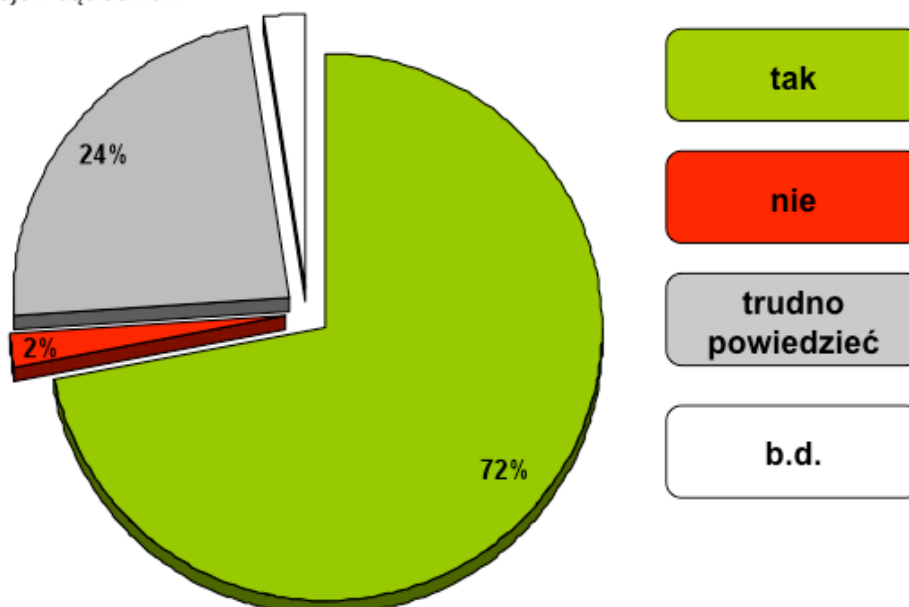
### **Integracja**

Kluczowym elementem oceny efektów mikroprojektów jest ich wpływ na poziom integracji grup docelowych z przedstawicielami krajów sąsiedzkich. Prawie trzy czwarte (72%) beneficjentów stwierdziło, że projekt przyczynił się do integracji transgranicznej, ale jedna czwarta badanych (24%) stwierdziła, że trudno powiedzieć czy taki efekt został osiągnięty.

#### Ryc. 47 Badanie ankietowe na beneficjentach mikroprojektów (pytanie 11)

P11. Czy projekt przyczynił się do integracji grup docelowych projektu (np. mieszkańców Państwa gminy) z przedstawicielami krajów sąsiednich?

Ogółem, N=157

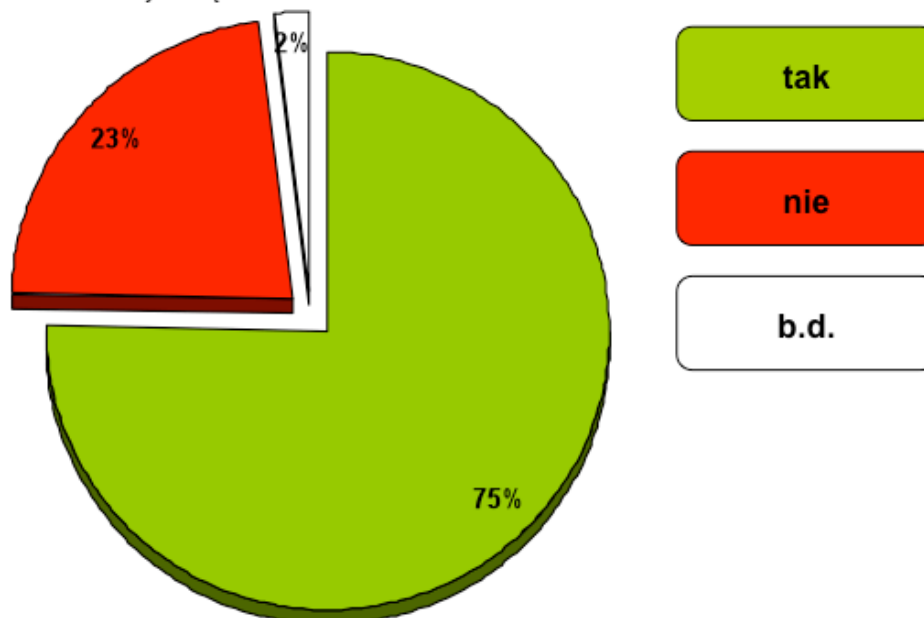


Bardziej wymiernym wskaźnikiem wzrostu integracji obszarów przygranicznych było pytanie o to czy po zakończeniu realizacji projektu przedstawiciele grup docelowych podtrzymują kontakty lub podejmują współpracę z przedstawicielami krajów sąsiedzkich. Podobnie jak w przypadku pytania o integrację, trzy czwarte respondentów (75%) stwierdziło, że taka współpraca czy kontakty są podtrzymywane, jednak pozostali (23%) stwierdziło, że po zakończeniu projektu relacje te nie są kontynuowane. Mimo tego można ten wynik oceniać jako pozytywny, wskazujący na to, że większość projektów przyczyniła się do integracji grup docelowych, a także rozwoju dalszej współpracy. W przypadku części z projektów można jednak mówić o wygasaniu aktywności i działań integrujących wraz z zakończeniem się finansowania. Może to dotyczyć miejscowości o wciąż jeszcze niskim potencjale integracyjnym, bądź niewielkich doświadczeniach w realizacji podobnych projektów. Stworzenie w przyszłości dalszych możliwości finansowania projektów miękkich ma szanse przełożyć się na wzrost integracji przynajmniej w niektórych z gmin, w których do tej pory ten efekt nie był widoczny. W większości gmin możemy już jednak mówić o zbudowaniu podwalin transgranicznej współpracy, które w przyszłości powinny owocować angażowaniem się w większe projekty międzynarodowe.

**Ryc. 48 Badanie ankietowe na beneficjentach mikroprojektów (pytanie 12)**

P12. Czy po zakończeniu projektu grupy docelowe (mieszkańcy) podtrzymują kontakty lub podejmują współpracę z przedstawicielami krajów sąsiedzkich?

Ogółem, N=157

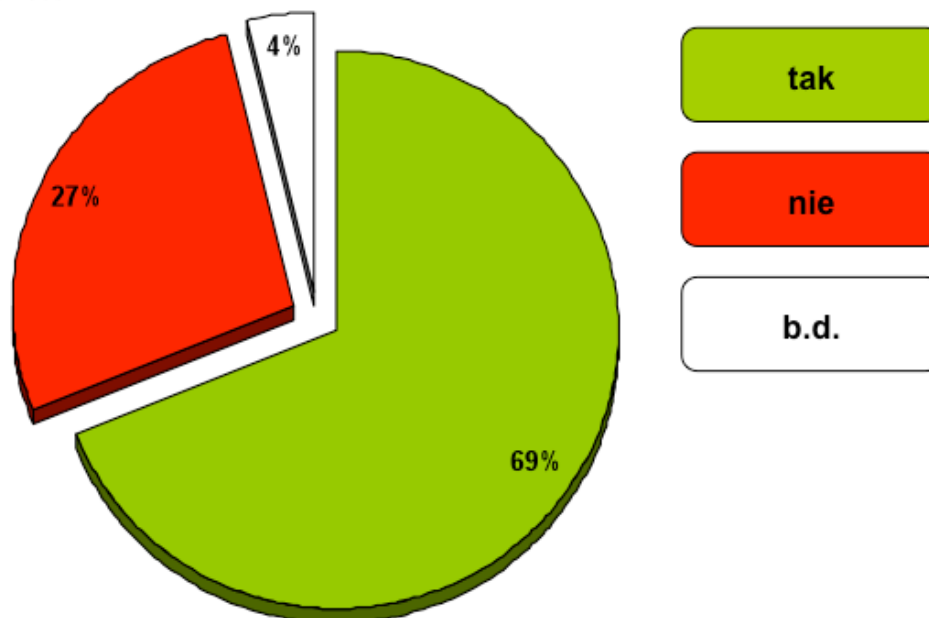


Czynnikiem, który powinien zachęcać beneficjentów do dalszego inwestowania w podobne projekty jest stwierdzony przez 69% badanych efekt wzmocnienia potencjału miejscowości objętych projektem. Z drugiej strony, wśród badanych można zauważyć grupę, która miała bardziej sceptyczną postawę wobec pozytywnych efektów programu i deklarowała, że realizowane mikroprojekty nie miały wpływu ani na poziom integracji mieszkańców, ani potencjał rozwojowy gmin, w których je realizowano.

#### Ryc. 49 Badanie ankietowe na beneficjentach mikroprojektów (pytanie 18)

P18. Czy Państwa zdaniem zrealizowany projekt przyczynił się do wzmocnienia potencjału Państwa lub sąsiednich miejscowości?

Ogółem, N=157



Optymistyczne wyniki badań z projektodawcami warto jednak zestawić z wynikami badań w czterech wybranych społecznościach lokalnych, w których starano się uchwycić perspektywę grup docelowych czyli mieszkańców gmin objętych projektami.

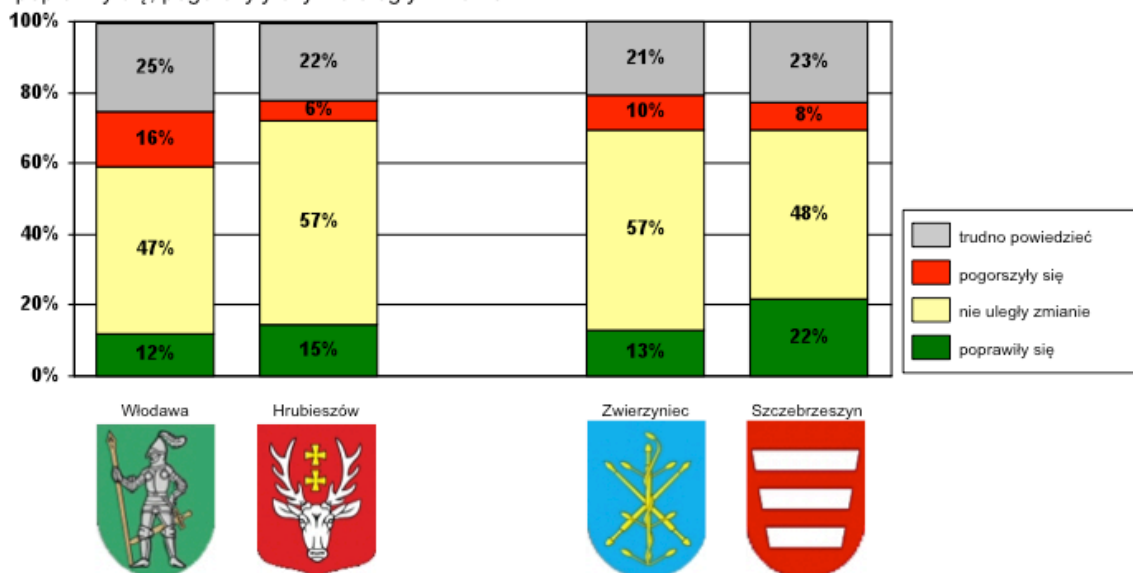
W przypadku Włodawy, w której zrealizowano 24 mikroprojekty, odsetek osób, które kontakty mieszkańców z sąsiadami zza wschodniej granicy oceniały jako przyjazne i raczej przyjazne (37%) był właściwie identyczny, jak w porównywalnym pod wieloma względami Hrubieszowie (38%), w którym jednak nie realizowano podobnych projektów.

Co więcej, na pytanie czy w ciągu ostatnich pięciu lat kontakty z sąsiadami zza wschodniej granicy uległy zmianie, 16% mieszkańców gminy Włodawa stwierdziło, że uległy one w tym czasie pogorszeniu, podczas gdy w Hrubieszowie podobnie sądziło tylko 6% badanych. Co ciekawe w obu badanych parach, w miejscowość w której nie realizowano projektów, większy odsetek badanych deklarował poprawę relacji z sąsiadami, niż w gminach o dużym natężeniu mikroprojektów.



Ryc. 50 Badanie ankietowe na społeczności lokalnej na terenie przygranicznym (pytanie 3)

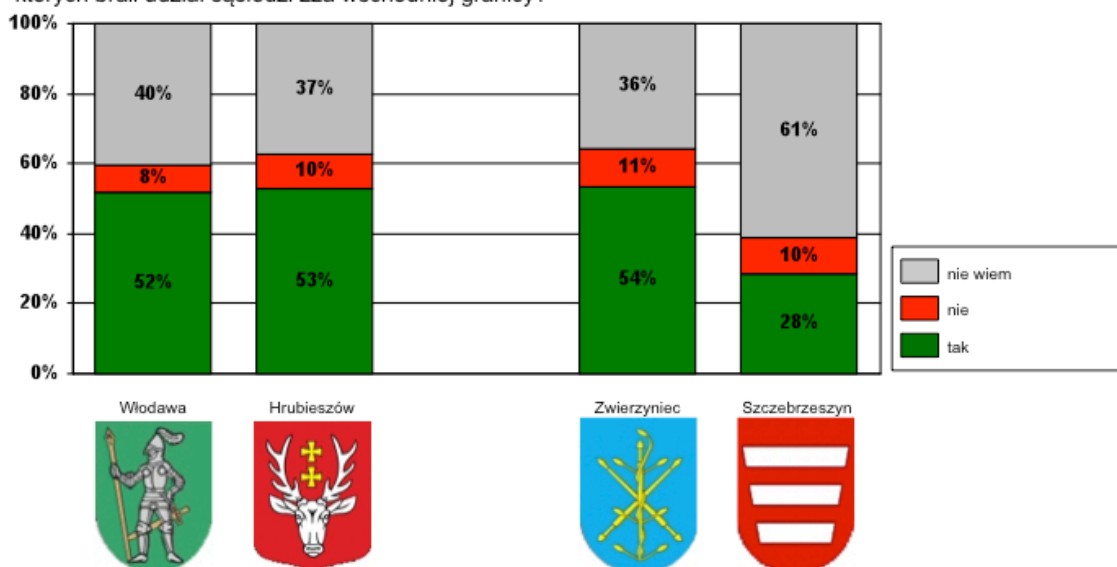
P3. Czy z Pana/i punktu widzenia w ciągu ostatnich pięciu lat kontakty z sąsiadami zza wschodniej granicy poprawiły się, pogorszyły czy nie uległy zmianie?



Zastanawiające jest również to, że odsetek osób, które deklarowały, że na terenie ich gminy odbywały się w ciągu ostatnich pięciu lat spotkania w których brali sąsiedzi zza wschodniej granicy jest identyczny we Włodawie (52%) i Hrubieszowie (53%), choć w tym drugim nie realizowano mikroprojektów w ramach Programu Sąsiedztwo. Inaczej było w przypadku Zwierzynca, w którym takie wydarzenia pamiętał większy odsetek respondentów (54%) niż w podobnym Szczepleszynie (28%).

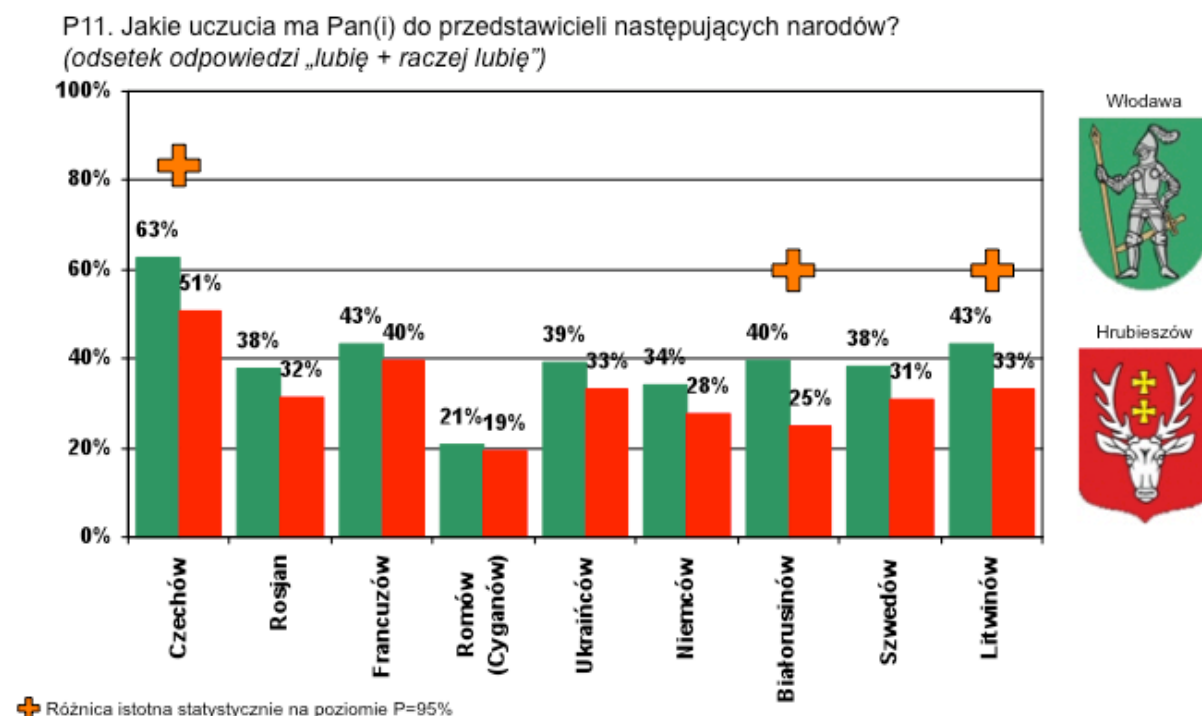
Ryc. 51 Badanie ankietowe na społeczności lokalnej na terenie przygranicznym (pytanie 7)

P7. Czy w ciągu ostatnich pięciu lat na terenie Państwa gminy były realizowane wydarzenia/spotkania, w których brali udział sąsiedzi zza wschodniej granicy?



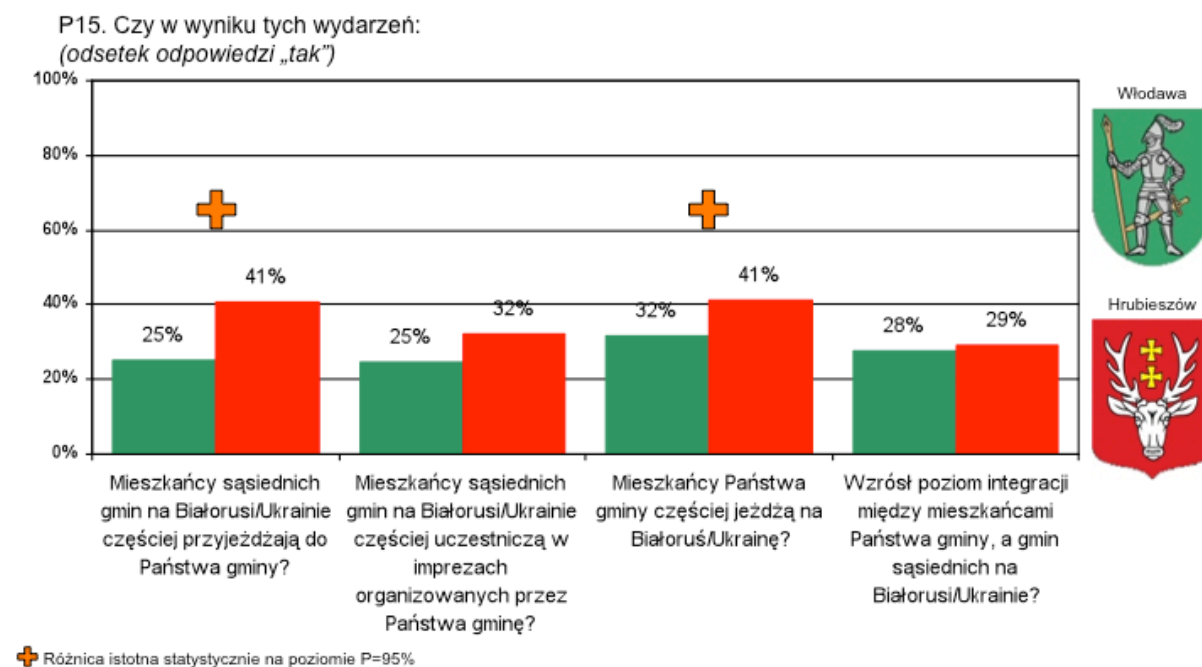
Z drugiej strony mieszkańcy Włodawy istotnie częściej (40%) deklarowali sympatię dla Białorusinów niż mieszkańcy Hrubieszowa (25%). Podobne różnice dawało się zauważyć w przypadku Ukraińców, choć wyniki nie są w tym przypadku istotne statystycznie. Z drugiej strony, odsetek osób deklarujących brak sympatii dla obu tych grup, nadal był w obu gminach dość podobny.

**Ryc. 52 Badanie ankietowe na społeczności lokalnej na terenie przygranicznym (pytanie 11)**



Najbardziej zaskakujące wnioski przynosi analiza pytania o efekty wydarzeń w których uczestniczyli sąsiedzi zza wschodniej granicy – okazuje się, że w Hrubieszowie (w którym nie realizowano mikroprojektów) istotnie więcej osób niż w Włodawie stwierdziło, że spowodowały one większą częstotliwość wzajemnych odwiedzin.

**Ryc. 53 Badanie ankietowe na społeczności lokalnej na terenie przygranicznym (pytanie 15)**



Porównując gminy, w których było duże natężenie projektów z Działania 2.2 z tymi, w których było ich niewiele lub wcale, nie sposób więc stwierdzić wzrostu integracji mieszkańców w efekcie działań prowadzonych w ramach mikroprojektów. Tym samym trzeba z pewnym dystansem oceniać deklarowane przez projektodawców pozytywne i długofalowe efekty ich działań.

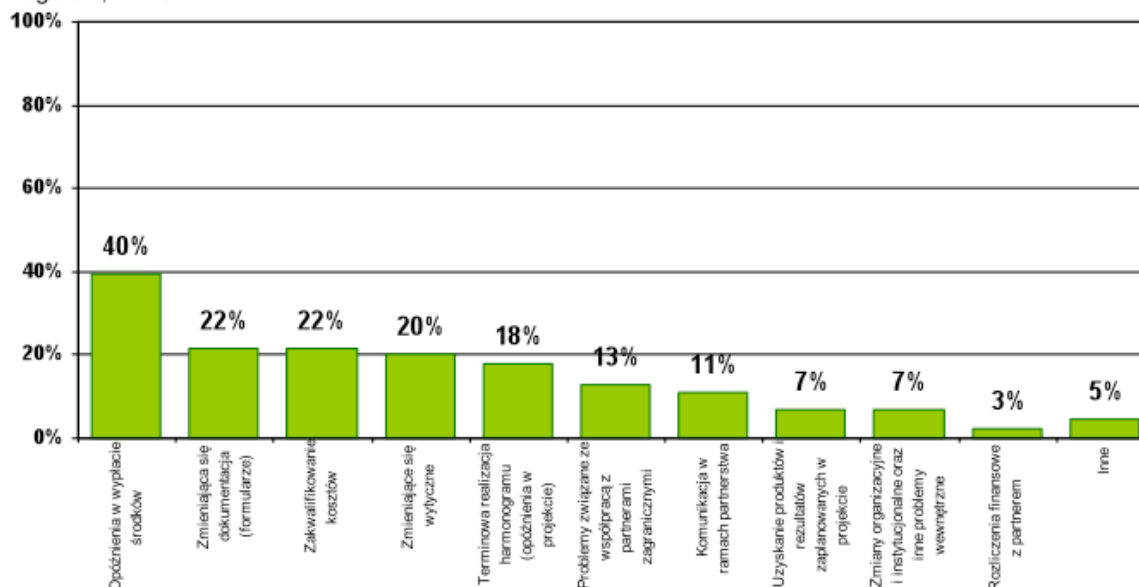
### Problemy i ograniczenia efektów

Na podstawie danych otrzymanych od Euroregionów można stwierdzić, że istotnymi czynnikami wpływającymi na obniżenie poziomu wykorzystania przyznanych środków oraz ograniczenie efektów projektów był brak zaliczek oraz długi okres oczekiwania na refundację złożonych okresowych wniosków o płatność. Znacznie wyższy wskaźnik wykorzystania środków wystąpił w projektach realizowanych przez będące w lepszej sytuacji finansowej samorządy i organy administracji państwowej. Biedniejsze organizacje pozarządowe musiały szukać w projektach oszczędności i często rezygnować z ponoszenia niektórych kosztów zaplanowanych w budżetach.

Powodami niepowodzenia niektórych projektów były trudności w zgromadzeniu przez beneficjenta środków na jego sfinansowanie oraz problemy w komunikacji i współpracy z partnerami z Białorusi bądź Ukrainy. Część z beneficjentów sygnalizowała Euroregionom problemy wynikające z niesolidności partnerów zza wschodniej granicy.

**Ryc. 54 Badanie ankietowe na beneficjentach mikroprojektów (pytanie 31)**

P31. Czy podczas wdrażania projektu pojawił się problem w którymś z wymienionych obszarów?  
Ogółem, N=157



W rankingu wymienianych przez beneficjentów trudności na etapie wdrażania projektów dominowały jednak kwestie finansowe – 40% narzekło na opóźnienia w wypłacie środków, a 22% problemy z zakwalifikowaniem kosztów. Na drugim miejscu znalazły się bariery związane z wymaganymi formalnościami, a więc przede wszystkim zmieniająca się dokumentacja projektowa (22%) i wytyczne realizacji projektów (20%). Na trzecim miejscu wymieniano natomiast problemy we współpracy z partnerem zagranicznym (13%) wynikające przede wszystkim z ograniczeniami wynikającymi z przepisów wizowych, oraz trudnościami komunikacyjnymi (11%).

### Podsumowanie wyników

Wyniki przeprowadzonych analiz sugerują, że fundusz mikroprojektów był dogodnym źródłem finansowania różnego rodzaju pomysłów na lokalne i ponadlokalne działania kulturalne, niosące ze sobą możliwość wzajemnego poznania się mieszkańców wszystkich trzech krajów objętych programem. Stosunkowo często po środki Programu Sąsiedztwa sięgano w celu zrealizowania już wcześniej istniejących pomysłów czy planowanych działań. Można również zauważyć pewną ciągłość współpracy partnerów biorących udział w mikroprojektach – w wielu przypadkach były to partnerstwa zawiązane już wcześniej, na przykład na potrzeby projektów PHARE CBS. Badani beneficjenci w większości planują kontynuację tej współpracy w przyszłości, choć w większości przypadków dalsze wspólne

działania będą możliwe tylko pod warunkiem pozyskania kolejnych środków z zewnątrz. Trudno więc mówić o istnieniu spontanicznej współpracy partnerów, w wielu przypadkach jest ona bowiem silnie inspirowana możliwością pozyskania środków.

Gotowość przeważającej części beneficjentów do dalszej współpracy w kolejnych edycjach programów transgranicznych, można uznać za potwierdzenie pozytywnego odbioru idei współpracy transgranicznej wśród wnioskodawców. Z drugiej strony często można się było spotkać z opiniami, że taka współpraca jest możliwa tylko w ramach tzw. miękkich działań, ze względu na duże ryzyko (przede wszystkim finansowe) związane z realizacją projektów wysokonakładowych. Choć mikroprojekty pozwalają na budowanie przyjaznych relacji zarówno na poziomie mieszkańców, jak i instytucji, to nie przekładają się one na redukcję ryzyka generowanego przez brak doświadczenia i inną kulturę organizacyjną dominującą zza wschodnią granicą (objawiającą się między innymi bardziej swobodnym podejściem do zasad i procedur).

Większość mikroprojektów realizowana była w pasie gmin przygranicznych oraz w większych miastach, bądź gminach stanowiących ważne punkty komunikacyjne na trasie transgranicznej. Rozmieszczenie projektów oraz deklaracje dotyczące dotychczasowej i planowanej współpracy z sąsiadami zza wschodniej granicy pozwalają sądzić, że większość z działań miała szanse przyczynić się do zmniejszenia barier kulturowych i społecznych między mieszkańcami obszaru przygranicznego. Z drugiej strony, oddziaływanie to było zwykle ograniczone do uczestników różnego rodzaju imprez, spotkań czy wyjazdów, a więc niekoniecznie przynosiło efekty na poziomie całej wspólnoty lokalnej. Analizując poszczególne projekty można odnieść wrażenie, że często były one albo skierowane do zbyt wąskiej (np. młodzież szkolna) albo zbyt szerokiej grupy odbiorców (np. wszystkich mieszkańców gminy). W tym drugim przypadku zbyt ogólne sformułowanie grupy docelowej, a co za tym idzie uniwersalny charakter działań mógł obniżać zarówno efektywność, jak i widoczność realizowanych działań. Wydaje się, że najlepiej miały się szanse sprawdzić projekty skierowane równocześnie do kilku dobrze zdefiniowanych grup odbiorców, a co za tym idzie, odpowiednio pod ich kątem sprofilowane. Pozwoli to zwiększyć liczbę osób bezpośrednio zainteresowanych działaniami projektowymi, bez ograniczania się do jednej grupy (np. oprócz młodzieży szkoleń warto byłoby poprzez dodatkowe działania włączyć do tego samego projektu rodziców, dziadków i sąsiadów młodych uczestników).

#### 4.2.2 Partnerstwa (beneficjenci i ich partnerzy)

Dla większości projektów z priorytetów 1.1, 1.2, 1.3 i 2.1 współpraca z partnerami z kraju oraz z Ukrainy i Białorusi nie była kluczowym czynnikiem decydującym o realizacji projektu oraz o jego efektach. Zazwyczaj budowanie więzi kooperacyjnych z innymi podmiotami było elementem dodatkowym, do pewnego stopnia wymuszonym przez wymogi Programu (za partnerstwo można było uzyskać 15 punktów na 100 możliwych do uzyskania w ocenie merytorycznej). Mimo to trzeba przyznać, że Program odegrał w tym względzie pozytywną rolę. Duża część projektów została zrealizowana przy udziale partnerów zarówno z kraju, jak i z zagranicy. Ponadto współpraca często miała kontynuację, bądź też kontynuacja współpracy jest planowana.

W niniejszej części raportu współpraca będzie analizowana w dwóch uzupełniających się przekrojach. Po pierwsze pokazane zostanie zróżnicowanie przebiegu współpracy ze względu na kraj pochodzenia instytucji. Po drugie scharakteryzowana zostanie współpraca w różnych typach projektów – infrastrukturalnych (priorytety 1.1, 1.2, 1.3) oraz „miękkich” (priorytet 2.1).

Współpraca w ramach projektów międzynarodowych ma swoje specyficzne uwarunkowania związane przede wszystkim z różnicami społecznymi, kulturowymi i gospodarczymi między poszczególnymi krajami, z których pochodzą kooperujące podmioty. W Programie partnerami polskich beneficjentów mogły być instytucje z trzech krajów objętych obszarem wsparcia. Przebieg współpracy z partnerami różni się dość znacznie w zależności od kraju ich pochodzenia. Wobec tego analiza współpracy w ramach projektów zostanie przeprowadzona w układzie porównawczym. Zestawione zostaną opinie polskich beneficjentów i partnerów o polskich partnerach z opiniami polskich beneficjentów i partnerów o uczestnikach projektów z Ukrainy i Białorusi<sup>15</sup>.

Partnerzy projektów zazwyczaj współpracowali ze sobą już przed realizacją inicjatywy finansowanej ze środków Programu PBU (por. ryc. 53). Taka strategia wydaje się racjonalna i zrozumiała. Współpraca ze „sprawdzonymi” partnerami obarczona jest mniejszym ryzykiem. W przypadku polskich podmiotów współpraca przed projektem dotyczyła 78% partnerów, a w przypadku Ukrainy 71%. Zatem najwięcej nowych relacji współpracy zostało nawiązanych z partnerami z Ukrainy (około 1/3 wszystkich partnerów ukraińskich). Można to tłumaczyć

<sup>15</sup> Z powodu trudności w zgromadzeniu odpowiedniej liczby obserwacji nieuprawnione metodologicznie okazało się przeanalizowanie opinii Ukraińców o partnerach polskich i białoruskich oraz opinii Białorusinów o partnerach polskich i ukraińskich.



dużym potencjałem instytucji ukraińskich, ze szczególnym uwzględnieniem dynamicznie rozwijającego się sektora pozarządowego.

Ryc. 55 Przebieg współpracy w projektach Programu PBU (wartości w %)



Źródło: opracowanie Adama Płoszaja na podstawie danych z CATI.

Intensywność współpracy w ramach realizowanych projektów w przeważającej części była duża. Komunikacja i przepływ informacji najczęściej oceniane są jako intensywne lub raczej intensywne i bardzo rzadko jako słabe. Chociaż wyraźnie widać że intensywność współpracy jest największa w przypadku relacji z partnerami z Polski, nieco słabsza w przypadku relacji z podmiotami ukraińskimi, natomiast wyraźnie słabsza w przypadku współpracy z partnerami z Białorusi. W tym ostatnim przypadku aż 19% relacji zostało ocenionych jako „raczej słabe”. W 2% respondenci deklarowali zupełny brak współpracy w relacjach z Ukrainą. Słaba komunikacja (bądź jej brak) z partnerami ze wschodu można tłumaczyć dużą nieraz odległością oraz obecnością dosyć twardej granicy (stanowiącej większą barierę w przypadku Białorusi niż w przypadku Ukrainy – co też tłumaczy ogólnie nieco lepsze kontakty z Ukraińcami).

Relatywnie duża intensywność kontaktów w ramach partnerstw związana jest z dobrym klimatem współpracy. Przebieg współpracy oceniany jest w odniesieniu do prawie wszystkich partnerów jako dobry lub raczej dobry (odpowiedzi „zły”, „raczej zły” i deklaracje braku współpracy pojawiają się bardzo rzadko – na granicy błędu statystycznego). Choć tutaj znowu widać bardziej skomplikowany charakter relacji z partnerami z Białorusi. Przebieg współpracy częściej oceniany jest jako „raczej dobry” i w przypadku 4% relacji jako „raczej zły”. W tym przypadku widać wyraźnie, że mniejsza intensywność kontaktów idzie w parze z gorszym klimatem współpracy. Nie zmienia to jednak ogólnie bardzo pozytywnego obrazu przebiegu współpracy w ramach partnerstw projektowych.

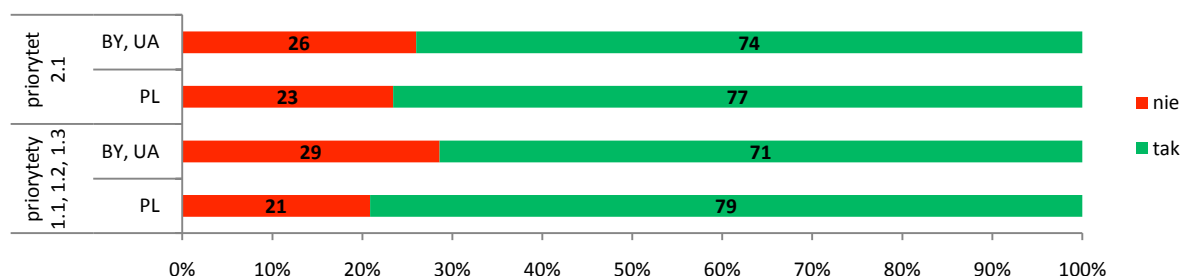
Współpraca po zrealizowaniu projektu jest dobrym miernikiem trwałości więzi kooperacyjnych budowanych podczas realizacji projektu partnerskiego. W niniejszym przypadku można stwierdzić, że Program wpłynął na utworzenie nowych relacji współpracy oraz wzmocnienie tych, które już wcześniej istniały. Dotyczy to jednak szczególnie partnerów polskich i ukraińskich. W przypadku podmiotów polskich deklarowana współpraca po projekcie obejmuje 86% z nich. Ponadto mniej lub bardziej konkretne plany współpracy dotyczą 96%. Zestawienie tych danych z omawianą wcześniej kooperacją przed projektem (78%) pokazuje, że w wyniku interwencji została nawiązana trwała współpraca (a przynajmniej współpraca obecnie mająca swoją kontynuację). Podobnie pozytywne efekty zaobserwowano w przypadku partnerów z Ukrainy. Chociaż w tym przypadku współpraca po projekcie dotyczy nieco mniejszego odsetka partnerów, mniej konkretne są też plany współpracy. Odmienne natomiast rysuje się sytuacja współpracy z Białorusią. Po pierwsze współpraca po projekcie obejmuje zdecydowanie mniejszy odsetek partnerów (58%) niż współpraca przed projektem (85%). Po drugie plany współpracy dotyczą tylko 84%

partnerów – a więc jedynie o 1% więcej niż w przypadku odsetka współpracy przed projektem. Trudno zatem mówić w tym przypadku o rozszerzeniu współpracy z podmiotami Białoruskimi.

Bardziej ogólną perspektywą na przebieg współpracy jest ocena roli partnerów w projekcie. Należy przede wszystkim powiedzieć, że jest ona oceniana w zdecydowanej większości jako ważna lub bardzo ważna. Przy czym, co ciekawe, najwięcej wskazań „bardzo ważna” dotyczy partnerów ukraińskich (54%), polski wyraźnie mniej (42%) i najmniej białoruskich (38,5%). Z drugiej strony, rola partnerów białoruskich, częściej niż polskich i ukraińskich, oceniana był jako „neutralna” – 11,5% – (tzn. rola partnera nie miała ani pozytywnego, ani negatywnego wpływu na projekt – obecność partnera nie wniosła nic istotnego do projektu, przynajmniej z punktu widzenia badanych respondentów). Ocena znaczenia partnera dla projektu jest ściśle związana z charakterem realizowanego projektu. Współpraca z Ukraińcami oceniana jest lepiej, dlatego że uczestniczyli oni w większej liczbie projektów miękkich (priorytet 2.1) niż partnerzy z Białorusi. Istotą tego rodzaju projektów jest zazwyczaj właśnie współpraca. Natomiast w przypadku projektów infrastrukturalnych rola partnerów ze wschodu zazwyczaj sprowadzała się do spełnienia wymogów Programu.

Zarówno w przypadku działań miękkich (priorytet 2.1) jak i infrastrukturalnych (priorytet 1.1, 1.2, 1.3) polskie instytucje współpracowały już wcześniej z partnerami projektów. Dość wyraźne jest zróżnicowanie odsetka nowych podmiotów w ramach projektów infrastrukturalnych (por. ryc. 54). 21% partnerów polskich to podmioty, z którymi badane instytucje nie współpracowały, a w przypadku partnerów z Białorusi i Ukrainy odsetek ten wynosi 29%. Może to potwierdzać tezę, że partnerzy ze wschodu często byli włączani w projekty infrastrukturalne raczej formalnie, w celu spełnienia wymogów Programu.

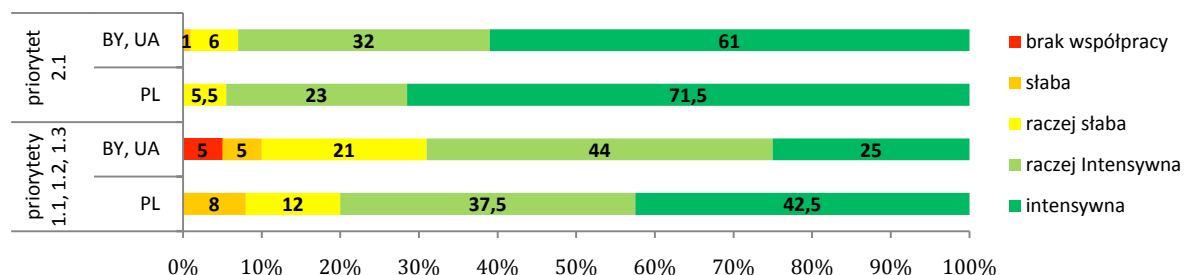
**Ryc. 56 Współpraca przed projektem (z perspektywy polskich partnerów)**



Źródło: opracowanie Adama Płoszaja na podstawie danych z CATI -Computer Assisted Telephone Interviewing) – wywiad telefoniczny

Odmierna specyfika projektów miękkich i infrastrukturalnych przejawia się w intensywności współpracy w partnerstwach. Współpraca w projektach miękkich jest dużo bardziej intensywna niż w przypadku projektów infrastrukturalnych (por. ryc. 55). Z kolei w ramach projektów infrastrukturalnych zauważalna jest intensywniejsza współpraca z podmiotami polskimi niż z Ukraińcami i Białorusinami. Miernik intensywności współpracy bardzo dobrze pokazuje szczególne nastawienie projektów miękkich na współpracę i potencjał jaki mają tego rodzaju działania dla budowania współpracy transgranicznej.

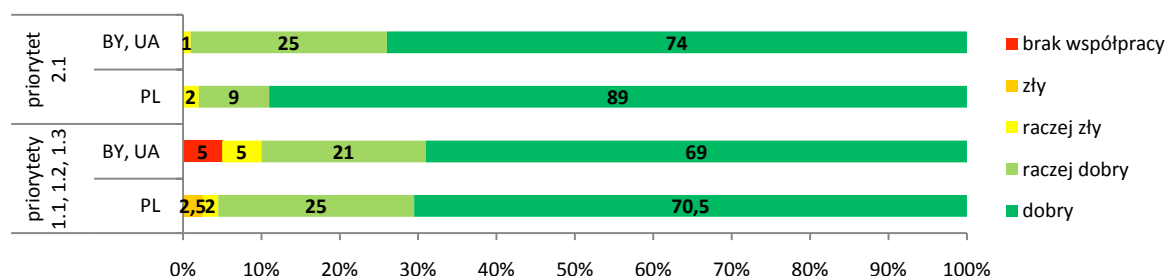
**Ryc. 57 Intensywność współpracy (z perspektywy polskich partnerów)**



Źródło: opracowanie Adama Płoszaja na podstawie danych z CATI -Computer Assisted Telephone Interviewing) – wywiad telefoniczny

Intensywniejsza współpraca w projektach miękkich przekłada się na nieco lepszą ocenę ogólnego klimatu współpracy w tego rodzaju projektach niż w projektach infrastrukturalnych. W tym przypadku jednak należy podkreślić, że poza nielicznymi wyjątkami współpraca była dobra lub raczej dobra. Odpowiedzi świadczące o występowaniu problemów we współpracy pojawiają się najczęściej odnośnie kooperacji z partnerami ze wschodu w projektach infrastrukturalnych – jednakże cały czas jest to bardzo mały odsetek: 5% deklaracji braku współpracy i 5% deklaracji „raczej złej” współpracy (por. ryc. 56).

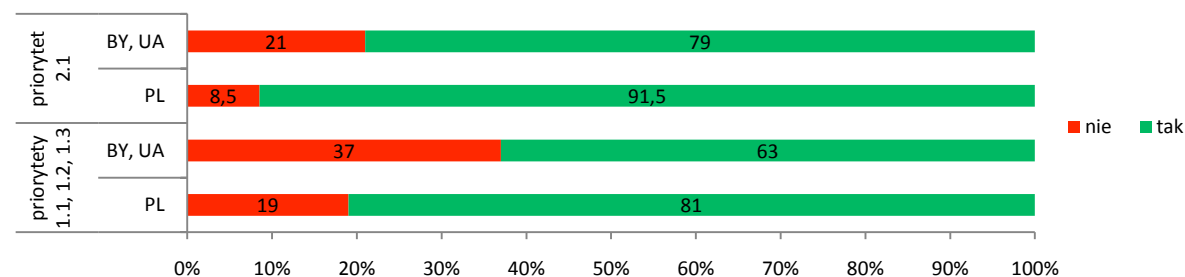
**Ryc. 58 Przebieg współpracy (z perspektywy polskich partnerów)**



Źródło: opracowanie Adama Płoszaja na podstawie danych z CATI -Computer Assisted Telephone Interviewing) – wywiad telefoniczny

Zarówno intensywność współpracy jak i ocena jej przebiegu ma wpływ na decyzję o kontynuowaniu lub zaniechaniu współpracy. Widać to wyraźnie w zdecydowanie większym odsetku partnerów projektów miękkich, z którymi kooperowano po zrealizowaniu projektu (por. ryc. 57). Tutaj również bardzo istotnym czynnikiem różnicującym trwałość współpracy jest kraj pochodzenia. Kooperacja z instytucjami polskimi jest zdecydowanie intensywniejsza w obu rodzajach projektów niż w przypadku współpracy z instytucjami ze wschodu. Mniejsze zróżnicowanie dotyczy deklaracji współpracy planowanej (por. ryc. 58). Najmniejszy odsetek planów współpracy dotyczy partnerów z Ukrainy i Białorusi, którzy uczestniczyli w projektach infrastrukturalnych. Potwierdza to raczej formalny charakter przynajmniej części partnerstw w tego rodzaju projektach.

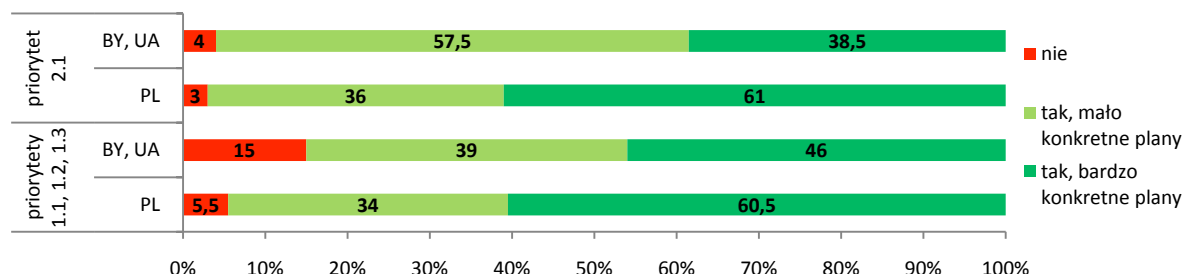
**Ryc. 59 Współpraca po projekcie (z perspektywy polskich partnerów)**



Źródło: opracowanie Adama Płoszaja na podstawie danych z CATI -Computer Assisted Telephone Interviewing) – wywiad telefoniczny



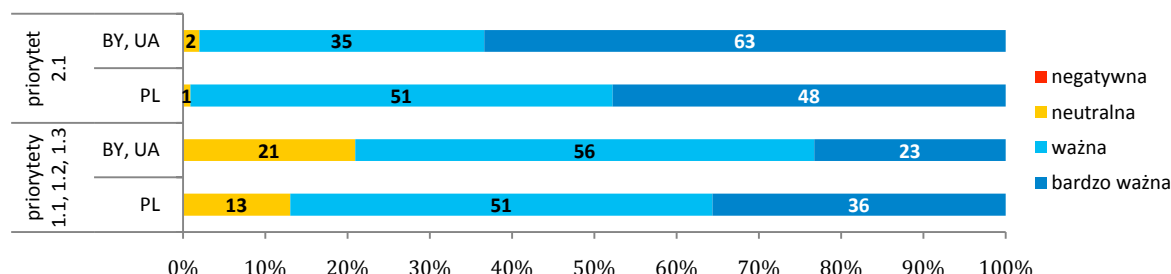
**Ryc. 60 Plany współpracy (z perspektywy polskich partnerów)**



Źródło: opracowanie Adama Płoszaja na podstawie danych z CATI -Computer Assisted Telephone Interviewing) – wywiad telefoniczny

Opinie respondentów o roli instytucji partnerskich w projekcie potwierdzają zaobserwowane już wyżej różnice między projektami miękkimi a infrastrukturalnymi. Rola partnerów w projektach miękkich jest bardzo ważna lub ważna. Widać nawet, że partnerzy ze wschodu są często ważniejsi dla projektu niż instytucje partnerskie z Polski (por. ryc. 59). Z kolei w przypadku projektów infrastrukturalnych udział co piątego partnera z Białorusi i Ukrainy jest oceniany jako neutralny – co oznacza, że ich udział w projekcie w zasadzie nie był potrzebny.

**Ryc. 61 Rola partnerów w projekcie (z perspektywy polskich partnerów)**



Źródło: opracowanie Adama Płoszaja na podstawie danych z CATI-Computer Assisted Telephone Interviewing) – wywiad telefoniczny

Podsumowując trzeba przede wszystkim podkreślić, że współpracę w ramach realizowanych projektów można ocenić jako dobrą i przynoszącą trwałe efekty w postaci rozbudowania i pogłębienia sieci kooperacji. Należy jednak zaznaczyć, że ten pozytywny obraz dotyczy współpracy z partnerami polskimi oraz ukraińskimi. Dynamika współpracy z podmiotami ukraińskimi była mniejsza, choć nadal na zadowalającym poziomie. W ramach niniejszego badania trudno jednoznacznie ocenić jakie są uwarunkowania nieco słabszego przebiegu współpracy z partnerami z Białorusi. Ponadto współpraca wydaje się istotna i efektywna szczególnie w przypadku projektów miękkich (priorytet 2.1). Z kolei współpraca w projektach

infrastrukturalnych (priorytetów 1.1, 1.2, 1.3) miała mniejsze znaczenie, czasami wręcz wydaje się jedynie formalna.

Głównym czynnikiem sprzyjającym dobremu przebiegowi współpracy oraz budowaniu jej trwałości było to., że zazwyczaj współpracujący partnerzy już wcześniej kooperowali realizując np. wspólne projekty. Współpraca miała zatem tutaj silną podstawę w postaci wypracowanego już wcześniej zaufania między partnerami.

### Mikroprojekty

W przypadku mikroprojektów rozwój współpracy, szczególnie w układzie transgranicznym, był często głównym celem projektów (w przeciwieństwie do projektów infrastrukturalnych). Przy czym należy zaznaczyć, że rozwój współpracy dotyczył zarówno relacji między partnerami projektu, jak beneficjentami końcowymi. W odniesieniu do tej ostatniej grupy 72% beneficjentów twierdzi, że realizowane przez nich projekty przyczyniły się do integracji grup docelowych z przedstawicielami krajów sąsiednich. Z kolei 24% respondentów nie jest w stanie ocenić (odpowiedzi „trudno powiedzieć”) tego efektu – co jest w pełni zrozumiałe wobec złożonego charakteru współpracy przygranicznej: bardzo często trudno ocenić jaki jest jej efekt bez przeprowadzenia szczegółowych analizy (przede wszystkim z uwagi na dość duże grupy docelowe realizowanych projektów).

Współpraca w ramach mikroprojektów realizowanych w partnerstwie oceniana jest przez beneficjentów dobrze lub bardzo dobrze. Odpowiedzi raczej zła lub bardzo zła stanowią około 2% i nie wpływają na ogólnie bardzo pozytywny obraz współpracy. Wpływ udziału partnerów w projekcie oceniany jest przede wszystkim jako zdecydowanie pozytywny lub raczej pozytywny. Jedynie w przypadku 4% został określony jako neutralny. Dobra jakość kooperacji wiąże się z tym, że w dużej części przypadków współpraca ma charakter stały i ciągły (nieco ponad połowa wskazań). Dobre efekty i pozytywne doświadczenia ze współpracy przekładają się na plany kontynuowania współpracy z partnerami – istnienie takich planów deklaruje 82% beneficjentów. Dalsza współpraca dotyczy zazwyczaj mniej lub bardziej bezpośredniej kontynuacji projektu lub też nowych inicjatyw i projektów zgodnych z profilem instytucji partnerskich.

Mikroprojekty, podobnie jak duże projekty, pozytywnie wpłynęły na budowanie sieci współpracy oraz relacji transgranicznych. Pozytywne efekty współpracy i jej trwałość warunkowane są przez ciągłość współpracy ze sprawdzonymi już instytucjami. Mikroprojekty mają pozytywną rolę nie tylko w budowaniu więzi kooperacyjnych między podmiotami

realizującymi projekty. Tworzą także warunki do integracji grup docelowych co jest istotne szczególnie w kontekście współpracy transgranicznej.

## Podsumowanie

Współpraca w partnerstwach projektowych w ramach Programu PBU była dobra albo nawet bardzo dobra. Zarówno intensywność kontaktów (przepływ informacji itp.) jak i klimat w jakim współpraca się odbywała w dużej części projektów nie budzi żadnych zastrzeżeń. Pozytywne efekty współpracy z partnerami widoczne są zarówno w przypadku mikroprojektów jak i projektów dużych. W stosunku do tych ostatnich należy jednak podkreślić, że bardzo pozytywne efekty partnerstw są widoczne w projektach miękkich. Podczas gdy efekt ten jest wyraźnie mniejszy w projektach infrastrukturalnych (w tym przypadku część partnerstw miała jedynie formalny charakter). Realizacja programu miała również widoczny, choć niezbyt duży wpływ na zbudowanie nowych trwałych relacji współpracy (większy dla współpracy z podmiotami polskimi i mniejszy dla współpracy z Ukraińcami i Białorusinami). Wyraźniejszy jest tu efekt wzmacniania więzi kooperacyjnych, które istniały już przed realizacją projektów w ramach Programu. Należy również podkreślić, że zaangażowanie w projekty partnerów zza wschodniej granicy, i dobry przebieg kooperacji, jest ważnym wkładem Programu w budowanie współpracy transgranicznej między Polską, Białorusią i Ukrainą. Chociaż trzeba również dodać, że współpraca w ramach partnerstw projektowych częściej dotyczyła podmiotów z Ukrainy niż z Białorusi. W przypadku współpracy z partnerami białoruskimi efekt budowania nowych trwałych relacji, lub wzmacniania tych już istniejących jest mniej wyraźny niż w przypadku współpracy partnerami z Ukrainy.

## 4.3 WNIOSKI – CAŁOŚCIOWE EFEKTY PROGRAMU

Wyniki przeprowadzonych i zaprezentowanych w rozdziale 4 analiz prowadzą do pięciu głównych wniosków dotyczących efektów programu Sąsiedztwa INTERREG/TACIS-CBC Polska-Białoruś-Ukraina 2004-2006:

1. Istniała wyraźna dysproporcja pomiędzy aktywnością polskich a ukraińskich, a także białoruskich uczestników;
2. Program w znacznej mierze koncentrował się na podnoszeniu jakości życia
3. Zrealizowany cel podniesienia jakości życia miał głównie charakter przygraniczny (podniesienie jakości życia tylko po jednej, polskiej stronie granicy) i lokalny (poprawa odczuwalna na poziomie społeczności lokalnych);

4. Efekty "integracji" przyniosły głównie projekty Priorytetu 2, jednak była to integracja przede wszystkim na poziomie instytucjonalnym, a nie grup docelowych - społeczności lokalnych;
5. Bardziej zrównoważone, pozytywne efekty w odniesieniu do obydwu celów strategicznych programu (jakości życia i integracji) wykazała grupa projektów z zakresu turystyki oraz projektów związanych z bezpieczeństwem. One też były łącznikiem między 1 i 2 priorytetem.

Poniżej podsumowujemy przesłanki, które doprowadziły do postawienia powyższych pięciu wniosków. Natomiast w kolejnym, piątym rozdziale przedstawiamy czynniki wyjaśniające zaistniałą sytuację.

### **1. Przesłanki świadczące o dysproporcji między polskimi a wschodnimi partnerami**

Pierwszym dowodem jest mapa lokalizacji projektów dużych (patrz ryc. 29). Widać na niej wyraźnie, że projekty są silnie skoncentrowane po stronie polskiej. Kolejnym dowodem jest dysproporcja w liczbie projektów w których liderami były polskie, ukraińskie, białoruskie instytucje (odpowiednio 161 projektów z polskimi liderami, 9 z Ukraińskimi i tylko 3 z Białoruskimi). Dowodem trzecim jest alokacja środków finansowych w podziale na jednostki terytorialne i koncentracja środków finansowych po stronie polskiej (porównaj rozdział 4.1.3.). Czwartą przesłanką naszej konkluzji jest struktura partnerstw w projektach realizowanych przez polskich beneficjentów. Jak pokazała analiza dużych projektów (rozdział 4.1.2) najliczniejszą grupę stanowiły instytucje polskie (60%), mniej liczne były podmioty z Ukrainy (30,5%), zaś tylko 9,5% partnerów pochodziło z Białorusi. Tę dysproporcję potwierdza, choć już w mniejszym stopniu struktura partnerstw w mikroprojektach. Analiza partnerstw pokazała też wyraźnie, że prościej było nawiązać współpracę z partnerami ukraińskimi.

### **2. Przesłanki świadczące o koncentracji na jakości życia**

Jak wykazaliśmy w zestawieniu w tabeli 2 *gros* środków programu (30%) zostało skoncentrowanych na modernizację i rozbudowę infrastruktury transgranicznej, głównie w formie systemów transportowych (Działanie 11,1 mln EUR) i systemów ochrony środowiska (Działanie 1.2. 6,65 mln EUR). Analiza przedstawiona w rozdziale 4.2.1. wykazała, że efekty tych projektów w przeważającej większości koncentrowały się na realizacji pierwszego celu wskazanego w Programie: podnoszenia jakości życia (mediana 1,7 dla projektów drogowych, 2,6 dla ochrony środowiska, w skali 3 stopniowej), przy jednoczesnym, bardzo

niskim wskaźniku transgraniczności (dla projektów drogowych mediana wyniosła 0.3, 0.5 dla środowiskowych).

Praktycznie we wszystkich tych przypadkach (w sumie 37 badanych projektów) udział partnerów zagranicznych ograniczał się do roli obserwatorów. W kilku przypadkach projektów o innowacyjnym charakterze (stosujących ciekawe rozwiązania np. dotyczące bezpieczeństwa drogowego jak w Hrubieszowie czy Siniosze) pojawiała się dzięki temu możliwość transgranicznego transferu doświadczeń i know-how. Niestety *gros* realizowanych projektów opierało się na prostych, standardowych rozwiązaniach, znanych również stronie białoruskiej i ukraińskiej. Trudno więc je zaliczyć do dobrych i innowacyjnych praktyk np. bezpieczeństwa ruchu. Co więcej bycie obserwatorem nie przekładało się wyraźnie na efekt transgranicznego transferu *know-how*, bo nie zawsze oznaczało automatyczne wykorzystanie obserwacji w praktyce.

### **3. Przesłanki świadczące o przygranicznym i lokalnym charakterze wpływu na podniesienie jakości życia.**

Główną przesłanką do uznania, że efekty projektów INTERREG IIIA (a więc te realizowane po stronie polskiej) mogły mieć wyłącznie charakter lokalny jest skala interwencji (środki programu stanowiły 2% środków UE zainwestowanych w analizowanych regionach polskich), wielkość poszczególnych projektów (zwykle dużo poniżej 1 mln EUR) oraz ich znaczne przestrzenne rozproszenie (porównaj mapa ryc. 29.). Efekty były zwyczajnie niewidoczne i niepoliczalne w skali regionalnej. O lokalności efektów świadczą też wyniki analiz eksperckich, prowadzone w oparciu o dane z dokumentacji projektów jak i te zebrane w trakcie wizyt studyjnych projektów (porównaj rozdział 4.2.1.).

Dodatkowym argumentem jest fakt, że ta „lokalność efektów” dla projektów z największych Działań (1.1. i 1.2). miała charakter wysoce przygraniczny. Zarówno z map lokalizacji projektów, jak i z materiałów zgromadzonych podczas wizyt studyjnych wyraźnie wynika, że Program podnosił jakość życia na terenach polskich, a więc terenach znacznie wyżej rozwiniętych, podczas gdy po stronie białoruskiej i ukraińskiej realizowano pojedyncze inicjatywy infrastrukturalne (5 projektów). Projekty realizowane po stronie polskiej dotyczyły w znikomym, lub w żadnym stopniu lokalnych społeczności ukraińskich i białoruskich. Skrajnym przypadkiem była populacja projektów „wodociągów” (całkowicie przygraniczne, projektowane i wykorzystywane wyłącznie przez stronę polską). Tym samym należy uznać, że Program *de facto* przyczyniał się do zwiększenia a nie zmniejszania dysproporcji w

obszarze transgranicznym. Czyli zwiększając spójność tylko wschodnich regionów Polski z resztą kraju i UE, jednocześnie zmniejszał spójność gospodarczo-społeczną i przestrzenną pomiędzy stroną polską, a stronami ukraińską i białoruską.

#### **4. Przesłanki świadczące o silnej integracji instytucjonalnej, a ograniczonej integracji grup docelowych**

O integracji instytucjonalnej świadczy wysoka liczba i struktura partnerstw. Program wyraźnie wymusił nawiązanie lub też zaktywizowanie istniejących już kontaktów (porównaj Rozdział 4.1.2). Zdecydowana większość polskich uczestników zaangażowała partnerów zza wschodniej granicy, choć trzeba zauważyć, że współpraca z Ukrainą i Białorusią jest silniejsza w przypadku mikroprojektów oraz miękkich działań (priorytet 2.1) niż w ramach projektów infrastrukturalnych (1.1, 1.2, 1.3). Mimo, że w praktyce (szczególnie praktyce projektów infrastrukturalnych) zawiązane partnerstwa nie zawsze były wysoce aktywne (porównaj Rozdział 4.2.2), to sam fakt nawiązania takich kontaktów – przy tak wysoce nieprzepuszczalnej granicy – należy uznać za duży sukces.

Jako pozytywną przesłankę do naszego wniosku o intensywności współpracy instytucjonalnej należy też wskazać oceny partnerstw (porównaj Ryc. 54). Tutaj trzeba jednak zaznaczyć, że jest to głównie perspektywa partnerów polskich. Wiedza o wrażeniach strony ukraińskiej i białoruskiej jest nieporównywalnie mniejsza.<sup>16</sup> W tym kontekście niepokoić może także trwałość zawiązanej współpracy. Deklaracje nt współpracy po projekcie wyraźnie się zmniejszyły w odniesieniu do partnerów białoruskich.

Pozytywną przesłanką są wyniki analizy Działania 2.1., które wykazały, integrację branż i grup zawodowych, jak również pokazały, że wiele projektów było w stanie wykazać twarde rezultaty współpracy (stworzenie strategii, studium). Beneficjenci nie bardzo jednak potrafili uzasadnić wykorzystanie tych rezultatów (efekty, które mają przynieść). Ostatnią pozytywną przesłanką integracji instytucjonalnej są powiązania między projektami Priorytetu 2 i 1. Mniejsze projekty (szczególnie mikroprojekty) budowały fundamenty pod większe inicjatywy - uczestnicy z kręgów lokalnej władzy poznawali się, przekonywali do siebie a następnie poszukiwali pól współpracy przy większych rzeczach (porównaj Rozdział 4.2.1.)

<sup>16</sup> Mimo próśb o pomoc kierowanych do partnerów polskich ewaluatorom nie udało się dotrzeć do wymiernej populacji partnerów ukraińskich i białoruskich (uzyskana próba badawcza nie pozwala na wyciąganie wiarygodnych wniosków empirycznych), daje jedynie pewien pogląd odnośnie wrażeń drugiej strony..



Mniej optymistycznie – co mocno zaskakujące – wyglądała integracja grup docelowych. Wyniki przeprowadzonych badań wybranych społeczności lokalnych dowodzą, że nawet duże natężenie mikroprojektów nie przebiło się do świadomości społeczności lokalnych i nie zostało skojarzone z programem (porównaj Rozdział 4.2.1 – Mikroprojekty). Analiza mikroprojektów pokazuje brak samopodtrzymującego się mechanizmu (jeden pomysł projektu zaczyna pączkować, jest doskonalony, zmieniany, kontynuowany w poszerzonej formie). Również w przypadku projektów Działania 2.1. ich przenikalność do szerszych grup docelowych była niska (z wyjątkiem inicjatyw kulturalnych i stypendiów).

W przypadku Ukrainy i Białorusi warto zwrócić uwagę, że w ostatnim naborze (funkcjonującym na nowych, scentralizowanych zasadach naboru projektów) zakładana integracja instytucjonalna (potencjalnych beneficjentów łączących się w grupy – konsorcja) nie nastąpiła.

**5. Przesłanki świadczące o tym, że bardziej zrównoważone, pozytywne efekty w obu polach (jakości życia i integracji) wykazała grupa projektów z zakresu turystyki oraz projektów związanych z bezpieczeństwem. One też były łącznikiem między 1 i 2 priorytetem**

Głównym dowodem tego stwierdzenia są wyniki analizy eksperckiej opartej na danych zebranych z systemu monitoringu, bezpośrednio od beneficjentów oraz w trakcie wizyt terenowych (patrz Rozdział 4.2.1 – Działanie 1.3.). Projekty szlaków rowerowych dzięki swoim połączeniom sieciowym jak i jakości wykonania wykazały wpływ tak na jakość życia lokalnych społeczności jak i na integrację - zbudowanie potencjału to turystyki transgranicznej. Promowany model turystyki nie przystaje co prawda do bieżących oczekiwań podróżnych z Ukrainy czy Białorusi, ale jest zasobem atrakcyjnym dla turystów z krajów trzecich. Również projekty kubaturowe wykazały pozytywne efekty w obydwu polach (jakości życia i integracji), choć należy podkreślić, że stopień „integracji” był silnie zdeterminowany osobowością i aktywnością i osób oraz zespołów zarządzających lub koordynujących wykorzystaniem powstałej infrastruktury. W tym kontekście pojawiało się, bardzo pozytywne, sprzężenie projektów kubaturowych z mikroprojektami (w powstałej infrastrukturze z Działania 1.3. realizowano potem inicjatywy z funduszu mikroprojektów).

Ostatnią pozytywną przesłanką naszego wniosku były zbadane projekty faktycznego bezpieczeństwa granicy. Co dziwne projekty te „schowane” były w Działaniach 1.1. i 1.2., mimo iż formalny tytuł Priorytetu 2 mógłby sugerować inaczej. Niosły one ze sobą zarówno

efekty poprawy jakości życia (czy raczej bezpieczeństwa np. kwestii reagowania na wypadki, zagrożenia środowiskowe) jak i integracji (gdyż dotyczyły zagrożeń ważkich dla obu stron granicy, a po dopełnieniu kwestii formalnych, umów dwustronnych, ich produkty miały być wykorzystywane po różnych stronach granicy.

Podsumowując całościowe działanie Programu, należy stwierdzić, że Program miał charakter silnie "przygraniczny", a nie "transgraniczny". Jego efekty były odczuwalne głównie w skali lokalnej. Niemniej zważywszy na wysoce trudny kontekst działania programu (granica jako wysoce nieprzepuszczalna bariera) fakt, że w tak niesprzyjających warunkach udało się zrealizować tak dużą liczbę projektów w partnerstwach uznać należy za niewątpliwą sukces Programu.

## 5 WYJAŚNIENIE OSIĄGNIĘTYCH EFEKTÓW PROGRAMU

Poszukując wyjaśnień zaistniałej sytuacji braliśmy pod uwagę cztery grupy czynników:

- Kontekst, w którym działał Program
- Obraną strukturę celów Programu
- Charakterystykę potencjalnych beneficjentów Programu
- System wdrażania Programu (tzw. Teorię Wdrażania obejmującą wytyczne i procedury promocji i informacji, naboru wniosków, obsługi beneficjentów, etc.).

Wyniki analizy zostały zaprezentowane w formie odpowiedzi na główne wnioski na temat całościowych efektów Programu (porównaj: Rozdział 4.3).

### 5.1 DLACZEGO ZAISTNIAŁA DYSPROPORCJA MIĘDZY AKTYWNOŚCIĄ POLSKICH A WSCHODNICH UCZESTNIKÓW PROGRAMU?

Zidentyfikowana dysproporcja wynika z kilku, dość oczywistych czynników.

Pierwszym kluczowym wyjaśnieniem, natury kontekstowej, jest znacząca dysproporcja w środkach finansowych alokowanych przez Komisję Europejską dla strony polskiej w ramach INTERREG IIIA (w sumie 37 mln EUR) oraz strony białoruskiej i ukraińskiej w ramach TACIS-CBC (8 mln EUR). Wyżej rozwinięte regiony polskie miały do dyspozycji prawie pięciokrotnie większe możliwości dofinansowania, co wiąże się także ze specyfiką omawianych programów.<sup>17</sup> Sytuacja ta wpłynęła bezpośrednio na strukturę działań, liczebność partnerów, lokalizację inwestycji (skoncentrowane głównie po polskiej stronie granicy) jak i zasięg efektów.

Drugim, ważnym czynnikiem kontekstowym wyjaśniającym różnice w aktywności był fakt, iż partnerzy z Ukrainy i Białorusi byli po drugiej stronie granicy będącej coraz silniejszą i szczelną barierą (chodzi nam zarówno o ograniczoną przepustowość przejść granicznych jak i ograniczenia prawne związane z wejściem Polski do Schengen, odmienność przepisów).

Trzecim czynnikiem determinującym poziom aktywności było doświadczenie potencjalnych beneficjentów. Ukraińskie i białoruskie instytucje miały dużo niższy *know how* z zakresu ubiegania się o programy unijne niż polskie instytucje. Tu warto przypomnieć, że np. polskie samorządy miały kontakt z pomocą UE już od kilkunastu lat, np. pierwsze programy działały w polskich regionach wschodnich już od połowy lat 1990-tych (PHARE-RAPID). Dowodami na niższy *know how* są wyniki wizyt studyjnych (żaden ze wschodnich partnerów nie potrafił

<sup>17</sup> Program ERDF posiada prawie pięciokrotnie większą alokację niż Program Tacis.

poprawnie wypełnić ankiety nt. produktów i efektów projektu), opóźnienia w realizacji projektów, nieliczna grupa liderów po stronie ukraińskiej i białoruskiej jak i również fakt, że tylko po stronie polskiej pojawili się partnerzy zdolni wdrożyć trójstronne inicjatywy. Co więcej inicjatywy potencjalnych beneficjentów po stronie ukraińskiej i białoruskiej były dużo większym wyzwaniem, gdyż wymagały od nich rozwiązania niekompatybilności systemów, przecierania ścieżek proceduralnych w systemie krajowym (centralnym), etc.

Wreszcie, wyższa aktywność polskiej strony wynikać może również z tego, iż polscy beneficjenci mieli często gotowe pomysły na projekty (choć nie były to pomysły na projekty transgraniczne). Wykorzystywali wnioski składane i odrzucane w ramach ZPORR. Do tego ostatniego czynnika powrócimy jeszcze w dalszej części tego rozdziału.

## **5.2 DLACZEGO PROGRAM SKONCENTROWAŁ SIĘ GŁÓWNIEM NA LOKALNEJ JAKOŚCI ŻYCIA, A W MNIEJSZYM STOPNIU NA INTEGRACJI TRANSGRANICZNEJ?**

Czynnikiem kontekstowym, który wpłynął na zorientowanie inwestycji na poprawę standardów życia był oczywiście niski poziom rozwoju obszaru nadgranicznego. Potencjalni beneficjenci starali się zabezpieczyć swoje podstawowe potrzeby rozwojowe – głównie natury infrastrukturalnej. Jednocześnie jednak potencjalna „transgraniczność” działań była blokowana przez wysoką nieprzepuszczalność granicy. Bariery prawne takie jak niekompatybilność systemów finansowych, rozliczeń, nieprzystawanie systemów ITNERREG/TACIS-CBC, etc. odgrywały szczególnie destrukcyjną rolę przy inwestycjach infrastrukturalnych. W praktyce więc strona polska, mając znacznie utrudnione prowadzenie wspólnych inwestycji prowadziła inwestycje samodzielne, konsultując ich kształt z partnerami wschodnimi. Była to strategia analogiczna do tej którą stosowano przy programach INTERREG IIIA/PHARE-CBC na granicy polsko-niemieckiej. Jednak w przypadku polsko-ukraińsko-białoruskiej granicy inwestycje były dużo mniejsze finansowo. Tak więc mała skala projektów ograniczała „promieniowanie” ich efektów na drugą stronę granicy.

Bardzo ważną przyczyną analizowanej sytuacji był czynnik wynikający z teorii wdrażania programu (w tym wypadku regulacji Komisji Europejskiej dotyczących zasad wdrażania INTERREG i TACIS CBC oraz samego procesu wyboru projektów). Program przeznaczył duże środki na działania infrastrukturalne, praktycznie niedostępne dla partnerów wschodnich, a jednocześnie nie określał wyraźnej linii demarkacyjnej między środkami INTERREG IIIA a innymi programami dostępnymi dla polskich beneficjentów. W praktyce więc na polskim obszarze, w polu wsparcia infrastruktury nałożyły się finansowanie ze ZPORR, INTERREG IIIA, programów wiejskich (PROW), a z czasem i RPO. Polscy

beneficjenci stosowali wymiennie wszystkie te źródła finansowania, traktując tematykę „transgraniczności” przedmiotowo i składając do INTERREG projekty przygotowywane początkowo pod ZPORR, czy po prostu „sztukując” własną inwestycję z kilku źródeł finansowania. W takim wypadkach „transgraniczność” była tylko ideologią „dorabianą” na potrzeby konkretnego konkursu, podczas gdy głównym i w praktyce jedynym celem była modernizacja *stricte* lokalnej, własnej infrastruktury.

### 5.3 DLACZEGO PODNOSZENIE JAKOŚCI ŻYCIA MIAŁO CHARAKTER LOKALNY I PRZYGRANICZNY?

Teoretycznie można wyobrazić sobie projekty infrastrukturalne, które będąc realizowane po jednej stronie granicy promieniują i przynoszą pozytywne efekty transgraniczne (takie przykłady przynosi też np. praktyka PHARE-CBC PL-DE). Wymaga to jednak inwestycji dużej, skoncentrowanej na kwestiach ważnych dla wszystkich partnerów. Takie przypadki nie miały miejsca w Programie PBU. Naszym zdaniem wyniknęło to z dwóch czynników. Po pierwsze fundusze Programu było zbyt małe, by mogły wesprzeć inwestycje o prawdziwie ponadgranicznej skali. Dla porównania warto przypomnieć, że INTERREG IIIA stanowił 2% środków UE odstępnych w tamtym czasie dla polskich regionów wschodnich. Jeśli do tego doliczymy środki krajowe, to okazałoby się, że pieniądze Programu PBU były ułamkiem ówczesnych środków inwestycyjnych. Po drugie, mimo nadania priorytetu pasowi przygranicznemu, środki okazały się bardzo rozproszone (porównaj mapę ryc. 29). Naszym zdaniem wynika to z niewłaściwych założeń teorii wdrażania programu - świadomej strategii ograniczania koncentracji środków (limit 1mln EUR dla inwestycji infrastrukturalnych) oraz rozpraszania ich (system wyboru projektów na Komitetach Sterujących). Tymczasem osiągnięcie efektu poprawy jakości życia na poziomie regionalnym w tak niedoinwestowanym obszarze wymagałoby bardzo silnej koncentracji przestrzennej środków i dużej inwestycji infrastrukturalnej. Na przykład w przypadku projektów środowiskowych-ochrony wód inwestycje musiałyby się koncentrować na dużych zlewniach. Jednak jak wykazały analizy projekty miały charakter *stricte* lokalny i przygraniczny a nie transgraniczny.

## 5.4 DLACZEGO INTEGRACJA TRANSGRANICZNA NASTĄPIŁA GŁÓWNIEM NA POZIOMIE INSTYTUCJONALNYM A W MNIEJSZYM STOPNIU NA POZIOMIE GRUP DOCELOWYCH?

Wydaje się, że głównym wyjaśnieniem tej sytuacji jest mieszanka kilku czynników. Po pierwsze, teoria wdrażania programu wyraźnie zmuszała do partnerstwa (aplikujący otrzymywali dużo punktów przy ocenie wniosków za wykazanie partnerstwa). Po drugie, co również wiąże się z przyjętą teorią wdrażania programu (a konkretnie z obowiązującymi zasadami wdrażania) w przypadku projektów, których finansowanie pochodziło tylko z jednego źródła (INTERREG) zasady kwalifikowalności kosztów uniemożliwiały przenoszenie dużych imprez na stronę ukraińską czy białoruską. Siłą rzeczy efekty organizowanych imprez docierały tylko do społeczności po jednej stronie granicy i wybranych, zaproszonych gości. Po trzecie, takie warunki wdrażania, jak i tematyka zgłaszanych projektów przyczyniły się do wypracowania głównie eksperckiej formuły inicjatyw Działania 2.1. Na tego typu projekty przypadło stosunkowo dużo środków, zaangażowanych w nie było zwykle węższe grono osób – profesjonalistów i ekspertów z danej dziedziny. Po czwarte, w przypadku projektów Działania 2.2. wydawały się one wymyślane i narzucane przez samorządy. Ewaluatorzy znaleźli tylko kilka niesztampowych, lokalnych inicjatyw będących wyraźnie oddolnymi działaniami społeczności lokalnych. Schematyczność tych pomysłów po części wynika z tego, że pieniądze INTERREG IIIA było często jedynym źródłem i szansą zaspokajania podstawowych potrzeb edukacyjno-kulturalnych (które, w bogatszych gminach innych części Polski są realizowane w ramach zadań gminy). W praktyce jednak społeczności lokalne często nie „czuły” projektów, zupełnie nie kojarzyły ich z programem Sąsiedztwa, tylko uznawały je jako kolejny sposób władarzy na „zwiększanie własnego kapitału politycznego”.

Wydaje się też, że dodatkowym wyjaśnieniem dla silnego efektu integracji projektów Priorytetu 2 w porównaniu z Priorytetem 1 jest charakterystyka beneficjentów i poziom ich wzajemnego zaufania. Polscy uczestnicy przyjęli strategię robienia wspólnych, małych projektów z Ukrainą, czy Białorusią ale pod własną kontrolą. Ryzyko niepowodzenia a i ewentualne konsekwencje przy mikroprojektach było znacznie mniejsze niż przy projektach infrastrukturalnych. To ograniczone zaufanie widać również po stronie ukraińskiej. W ostatnim naborze, gdy wprowadzono wymóg grup partnerskich, złożono dużo mniej projektów, a potencjalni beneficjenci podkreślali w wywiadach, iż branie odpowiedzialności za inne organizacje jest z ich perspektywy zbyt dużym ryzykiem.



## **5.5 DLACZEGO PROJEKTY Z ZAKRESU TURYSTYKI I BEZPIECZEŃSTWA DAŁY NAJWYŻSZE EFEKTY JAKOŚCI ŻYCIA I INTEGRACJI?**

Wyjaśnienia tej ostatniej obserwacji są dwa. Po pierwsze projekty kubaturowe dawały dużo większe możliwości zagospodarowania niż lokalne projekty drogowe i ochrony środowiska. Po drugie można je było łączyć – i to często właśnie robiono - z kolejnymi inicjatywami o charakterze kulturalnym, edukacyjnym i transnarodowym. Tym samym dawały one kolejne efekty mnożnikowe jak i zwiększały trwałość inwestycji. Specyficzną podgrupą były projekty związane z bezpieczeństwem. Ich tematyka z natury rzeczy miała charakter transgraniczny, zaś po podpisaniu stosownych porozumień ich produkty mogły być wykorzystywane przez wszystkich partnerów. To zwiększało poziom integracji a jednocześnie wpływało na poziom bezpieczeństwa, a co za tym idzie i jakości życia. Wydaje się więc, że jest to kierunek warty rozszerzania w kolejnej edycji programu.

## 6 REKOMENDACJE

Literatura tematu (Bachtler & Wren, 2006; Olejniczak 2008, s.91) jak i praktyka Unii Europejskiej wskazuje minimalne znaczenie praktyczne wniosków z ewaluacji ex post dla kolejnej edycji danej interwencji. Wynika to z przesunięcia czasowego i nakładania się cykli wdrażania kolejnych edycji programu. Rekomendacje z analiz ex post pojawiają się dopiero w 2-3 lata od momentu planowania kolejnej edycji programu. Obecna sytuacja w nowym programie stwarza niepowtarzalną możliwość wykorzystania choć części wniosków ze starego programu – również tych o strategicznej naturze - do jego nowej, rozpoczynającej się edycji.

Przedstawione rekomendacje mają oczywiście strategiczny charakter (cała techniczna organizacja nowego programu ma inny kształt, tak więc sugestie operacyjne nie miałyby racji bytu). W tytule każdej sugestii podajemy jej cel – główny postulat („co?”), zaś w opisie przedstawiamy sugerowany sposób implementacji („jak?”).

Bazując na wnioskach z ewaluacji efektów Programu Sąsiedztwa INTERREG IIIA-TACIS-CBC Polska-Białoruś-Ukraina 2004-2006, przedstawiamy 5 następujących sugestii:

1. Zmaksymalizowanie transgraniczności programu
2. Zwiększenie wsparcia inicjatyw sprawności instytucjonalnej oraz lokalnego społeczeństwo obywatelskiego,
3. Zintensyfikowanie działań na rzecz zwiększenia przepuszczalności granicy
4. Poprawienie systemu monitoringu programu
5. Odniesienie do szerszej debaty europejskiej na temat spójności terytorialnej.

## **Rekomendacja 1: Zmaksymalizowanie transgraniczności programu**

Po pierwsze sugerujemy wprowadzenie wyraźnego kryterium transgraniczności jako kryterium „filtrującego” udział w programie. Składane propozycje projektów musiałyby wykazywać we wniosku jasno w jaki sposób przyczynią się do celu integracji transgranicznej (nazywanej w różnych dokumentach także terminami „ponadgraniczna” lub „nadgraniczna”). Dopiero po spełnieniu takiego warunku byłaby analizowana ich wartość pod kątem podnoszenia jakości życia. Taki zabieg wprowadziłby wyraźną linię demarkacyjną między nowym programem współpracy między Polską Ukrainą a Białorusią a innymi programami UE dostępnymi wyłącznie dla polskich beneficjentów. Tym samym zapobiegłby nagminnemu zjawisku składania do programu INTERREG słabych projektów, które nie otrzymały finansowania z innych, *stricte* krajowych konkursów.

Po drugie proponujemy by zrezygnować z projektów drogowych i ochrony środowiska o zasięgu wyłącznie lokalnym i przygranicznym (np. lokalne drogi, wodociągi, lokalne stacje uzdatniania wody, oczyszczalnie ścieków zlokalizowane z dala od granicy). Sugerujemy by dopuścić możliwość finansowania wyłącznie projektów ciągów komunikacyjnych bezpośrednio prowadzących do przejść granicznych, lub projektów środowiskowych, które są zdolne wykazać się jasnym i silnym efektem transgranicznym.

Po trzecie sugerujemy zwiększenie środków dostępnych dla puli projektów z zakresu rozwoju infrastruktury okołobiznesowej i turystyki (Działanie 1.3 w PBU). Bieżące doświadczenia pokazują, że mają one bardzo duży potencjał, dużą siłę oddziaływania jak i pociągają za sobą efekty mnożnikowe. Skala tych inwestycji jest też mniejsza, co zachęca partnerów do podejmowania ryzyka współpracy i wspólnych inwestycji (badanie dowiodło, że przy dużo większych inwestycjach strony postrzegają współpracę jako ryzykowną).

Jednocześnie sugerujemy zaostrenie nadzoru i zwiększenie wsparcia merytorycznego dla powyżej sugerowanych projektów infrastrukturalnych. Doświadczenia z obecnego programu pokazują, że większość projektów po stronie ukraińskiej ma poważne opóźnienia, problemy proceduralne, etc. Wynikają one z jednej strony z braku doświadczenia a z drugiej ze zbyt optymistycznego i często pobieżnego planowania na etapie składania wniosku. Sugerujemy więc, by projekty, które wygrały konkurs zostały uważnie sprawdzone przed podpisaniem ostatecznej umowy, a ich założenia organizacyjno-proceduralne dokładnie przedyskutowane i uszczegółowione w ścisłej współpracy z beneficjentem. Taka procedura podniesie

skuteczność wdrażania, wiedzę beneficjentów, i pozwoli także uniknąć wielu błędów i opóźnień w kontrakcie.

## **Rekomendacja 2: Zwiększenie wsparcia inicjatyw sprawności instytucjonalnej oraz aktywności społeczności lokalnych**

Wyzwaniem dla skutecznego wykorzystania środków rozwojowych jest posiadanie przez lokalne i regionalne instytucje odpowiedniej kultury organizacyjnej, zarówno *know how* (efektywne procedury, procesy, przejrzyste zasady) jak i umiejętności strategicznego planowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Wiedza ta często jest nazywana potencjałem instytucjonalnym lub też „dobrym rządzeniem” (ang. "Good governance"). Sugerujemy więc stworzenie większej puli dla projektów transferu doświadczeń i praktyk administracyjnych między instytucjami publicznymi (na wzór programów „transition facility”, PO KL priorytet V, Polskiej Pomocy 2007-08-09). Można rozważyć system warsztatów lub sieci informacyjnej skierowanej do organizacji pozarządowych, jak i projekty pomocy technicznej promujące strategię współpracy władz lokalnych i organizacji pozarządowych. Takie działania miałyby szansę zwiększyć potencjał sektora pozarządowego (m.in. poprzez promocję idei partnerstw lokalnych, a także kładzenie nacisku na diagnozowanie potrzeb mieszkańców), przyczyniając się tym samym do zwiększenia liczby inicjatyw projektowych i ich lepszego zakorzenienia w lokalnej specyfice.

Drugą – równie ważną stroną tego procesu - jest wzmacnianie aktywności społeczności lokalnych, a więc inicjatyw oddolnych, wychodzących bezpośrednio z lokalnych społeczności i ich organizacji pozarządowych. Za tym idzie nasza sugestia zwiększenia środków dla mikroprojektów, ale tylko takich, które aktywnie angażują społeczności lokalne. Dotychczasowe doświadczenia Programu Sąsiedztwa pokazują, że zarówno liczba, jak i innowacyjność takich inicjatyw jest ograniczona. Naszym zdaniem większemu włączeniu się społeczności lokalnych miałyby służyć działania skierowane do dobrze zdefiniowanych i powiązanych ze sobą grup odbiorców – np. zarówno młodzieży szkolnej, jak i ich rodzin. Działania sprzyjające aktywnemu uczestnictwu kilku pokoleń mieszkańców mogłyby przynieść lepszy efekt integracyjny, np. młodzież szkolna mogłaby w ramach projektu przygotować koncert lub prezentację dotyczącą lokalnych tradycji korzystając z wiedzy i wspomnień starszych mieszkańców. Wspólne poszukiwanie informacji i studiowanie swoich korzeni miałyby szansę zaktywizować kilka pokoleń. Z drugiej strony, ze względu na burzliwą historię regionów przygranicznych, nie zawsze wskazana jest realizacja projektów odwołujących się do wydarzeń historycznych. Dobrym rozwiązaniem mogłyby być natomiast działania nakierowane na wspólne rozwijanie umiejętności językowych, artystycznych, fotograficznych czy związanych z nowymi technologiami, skierowane do różnych pokoleń.

Pozwoliłoby to na wzajemne poznanie się w kontekście innym niż folklorystyczny. Warto sięgnąć po doświadczenia z innych euroregionów i innych programów współpracy transgranicznej.

### **Rekomendacja 3: Zintensyfikowanie działań na rzecz zwiększenia przepuszczalności granicy**

Obecna granica jak i zastosowane na niej regulacje są silną barierą utrudniającą kontakty, współpracę, przepływy jak i budowanie płynnych relacji. Jest to jednak kontekst w którym przyszło programowi operować i nic nie wskazuje na to by sytuacja ta miała ulec radykalnej zmianie. Dlatego też zasadnym wydaje się podejmowanie takich inicjatyw, które będą – w choć ograniczonym zakresie – zwiększać przepuszczalność tej granicy. Sugerujemy stworzenie Działania poświęconego bezpieczeństwu i przepuszczalności granicy. W jego ramach finansowane byłyby projekty infrastrukturalne przejść granicznych (zdajemy sobie sprawę, że nowe przejścia są przedmiotem umów międzynarodowych niemniej można rozważyć opcje inwestycji przejść dla ruchu lokalnego, choć i te podlegają czasochłonnej procedurze), a przede wszystkim wszelkie innowacyjne projekty poprawy procedur, płynności ruchu wizowego, informacji, bezpieczeństwa i komfortu ruchu granicznego. Tutaj miałyby też swoje miejsce wspólne projekty bezpieczeństwa np. drogowego, ochrony środowiska, koordynacji służb ratunkowych. Inspiracją dla takich projektów mogłyby być doświadczenia z PHARE-CBC Polska-Niemcy.

### **Rekomendacja 4: Poprawienie systemu monitoringu programu**

System wskaźników monitoringu rzeczowego jest wyzwaniem dla każdego programu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej. Dla programów transgranicznych – z racji ich dualnego celu jak i szerokiej palety tematycznej projektów – jest to wyzwanie szczególne. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że wskaźniki nie były w stanie jasno uchwycić celów – a więc sensu inwestycji (pokazania jej transgranicznego charakteru oraz rzeczywistych efektów, które miały przynieść), zaś sami beneficjenci (szczególnie po stronie ukraińskiej i białoruskiej) mieli problem z definiowaniem swoich efektów. Jednoczesne nadmierne sprecyzowanie wskaźników z jednej strony przeciążyłoby system, zaś z drugiej



mogłoby prowadzić do dyskryminowania projektów innowacyjnych, wychodzących poza sztywne ramy wskaźników.

Dlatego też, bazując na szerszych doświadczeniach programów INTERREG, jak i doświadczeniach administracji amerykańskiej z zakresu „performance measurement” (Matzenbaum, 2009) sugerujemy elastyczne podejście do wskaźników. Oznacza ono jasną, krótką i wspólną dla całego Programu listę wskaźników na poziomie produktów i rezultatów oraz deklaratywne podejście do wskaźników rezultatów i efektów specyficznych dla każdego z projektów. Bazą dla nowego systemu mogą być prace European Policies Research Centre, Strathclyde University wykonane w 2003 roku na zlecenie WWPE. W ramach kontraktu "Ewaluacja oddziaływania programów współpracy przygranicznej Phare Polska-Niemcy w latach 1994-1999" (EuropeAid/112615/D/SV/PL, PL0009.17-L001) przygotowano:

- Strukturę bazy wskaźników
- Opracowanie *Monitoring w programach Interreg IIIA: zasady, praktyka międzynarodowa oraz konsekwencje dla Polski*
- Analizę *Monitoring programów Interreg IIIA: analiza przypadków międzynarodowych* (w sumie 12 szczegółowo opisanych przypadków systemów INTERREG IIIA z całej Europy)
- Ekspertyzę *Polska/Białoruś/Ukraina Trójstronny Program Sąsiedzki 2004-2006 Interreg IIIA: Proponowane wskaźniki monitoringu.*

Kopie materiałów z tego badania zostaną – dzięki uprzejmości EUROREG – Uniwersytet Warszawski (głównego wykonawcy i lidera konsorcjum realizującego badanie) przekazane Ministerstwu Rozwoju Regionalnego – Departamentowi Współpracy Terytorialnej.

#### **Rekomendacja 5: Odniesienie do szerszej debaty europejskiej na temat spójności terytorialnej**

Na zakończenie warto odnieść wnioski z niniejszego badania do szerszej debaty europejskiej – przede wszystkim Zielonej Księgi Komisji Europejskiej oraz stanowiska rządu polskiego na temat interpretacji pojęcia „spójności terytorialnej”. Należy podkreślić, że Unia Europejska jest dopiero w trakcie wypracowywania wspólnej i jasnej koncepcji „spójności terytorialnej”. Na obecnym etapie prac wiadomo jedynie, że termin ten sugeruje bardziej

horyzontalne, systemowe podejście do kwestii spójności.<sup>18</sup> Głos rządu polskiego w tej debacie wskazuje na konieczność podejścia funkcjonalnego i zintegrowanego – a więc zorientowanego na rozwój endogenicznych potencjałów, ułatwiania przepływów i wzmacniania funkcjonalnych powiązań między obszarami (RM 2009). W świetle tych interpretacji przyszłe programy współpracy polsko-białorusko-ukraińskiej powinny odchodzić od inicjatyw przygranicznych na rzecz transgranicznej współpracy traktującej jako pole działania obszar ponadgraniczny (terytoria po trzech stronach granicy) i wspierającej inicjatywy oraz projekty, które są w stanie rozwijać połączenia funkcjonalne między lokalnymi i regionalnymi partnerami oraz obszarami po trzech stronach granicy. Budowanie połączeń funkcjonalnych i rozwoju opartego na endogenicznym potencjale wymaga oczywiście diagnozy własnych zasobów i szans rozwoju (znalezienia niszy i zdefiniowania własnej przewagi komparatywnej). Warto więc rozważyć dopuszczenie projektów traktujących pogranicze jako wspólny zasób, tworzących wspólne badania diagnostyczne oraz wspólnych strategię rozwoju dla obszaru ponadgranicznego definiowanego jako całość, a nie suma działań oddzielnych aktorów.

---

<sup>18</sup> Seminarium EUROREG (22.10.2009): Dr Manfred Beschel, Polish membership from Brussels perspective.

## 7 SPIS RYCIN I TABEL

|   |    |
|---|----|
| Ryc. 1 Model i bloki badawcze badania .....   | 20 |
| Ryc. 2 Centrum i peryferie w Europie .....  | 21 |
| Ryc. 3 PKB per capita (w tys. USD) oraz średnia długość życia (2006) w krajach obszaru wsparcia i wybranych krajach europejskich .....  | 22 |
| Ryc. 4 Zmiana liczby ludności związana z migracjami międzynarodowymi oraz prognoza liczby ludności w roku 2030 .....  | 24 |
| Ryc. 5 Regionalne zróżnicowanie rozwoju gospodarczego na Białorusi, w Polsce i na Ukrainie; PKB per capita odniesione do średnich krajowych (średnia krajowa = 100); dane za 2006 r. .... | 26 |
| Ryc. 6 PKB na mieszkańca w EUR w 2006 r. ....   | 29 |
| Ryc. 7 Gęstość zaludnienia w 2007 r. (liczba osób na 1 km <sup>2</sup> ) .....  | 29 |
| Ryc. 8 Zmiana liczby ludności w latach 2003-2007 w promilach .....  | 29 |
| Ryc. 9 Gęstość sieci drogowej na 100 km w 2007 r. ....  | 31 |
| Ryc. 10 Zmiana gęstości sieci drogowej w 2003-2007 r. ....  | 31 |
| Ryc. 11 Lesistość (%) w 2007 r. ....  | 31 |
| Ryc. 12 Mapa przejść granicznych na granicy Polska - Ukraina, Polska - Białoruś .....   | 33 |
| Ryc. 13 Liczba projektów realizowanych w ramach Priorytetu I Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004-2006 .....  | 62 |
| Ryc. 14 Struktura projektów realizowanych w ramach Działania 1.1 Programu Sąsiedztwa Polska Białoruś-Ukraina INTERREG III A /Tacis CBC 2004-2006 .....                                    | 63 |
| Ryc. 15 Struktura projektów realizowanych w ramach działania 1.2 Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG III A/Tacis CBC 2004-2006 .....                                     | 63 |
| Ryc. 16 Struktura projektów realizowanych w ramach Działania 1.3 Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004-2006 .....                                      | 64 |
| Ryc. 17 Struktura projektów realizowanych w Działaniu 2.1 Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG III A/Tacis CBC 2004-2006 .....  | 65 |
| Ryc. 18 Struktura mikro-projektów, realizowanych w Działaniu 2.2 Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG III A/Tacis CBC 2004-2006 .....                                     | 65 |
| Ryc. 19 Liczba projektów, w których uczestniczyli partnerzy z poszczególnych państw .....   | 67 |
| Ryc. 20 Liczba partnerów projektów z poszczególnych państw .....  | 67 |
| Ryc. 21 Współpraca transgraniczna w projektach (priorytety 1.1, 1.2, 1.3 i 2.1) .....   | 68 |
| Ryc. 22 Współpraca transgraniczna działanie 1.1 .....   | 69 |
| Ryc. 23 Współpraca transgraniczna działanie 1.2 .....   | 70 |

|   |     |
|---|-----|
| Ryc. 24 Współpraca transgraniczna działanie 1.3 .....   | 71  |
| Ryc. 25 Współpraca transgraniczna działanie 2.1 .....   | 72  |
| Ryc. 26 Liczba projektów, w których uczestniczyli partnerzy z poszczególnych państw .....   | 73  |
| Ryc. 29 Liczba projektów, w których uczestniczyli partnerzy z poszczególnych państw .....   | 74  |
| Ryc. 27 Liczba partnerów projektów z poszczególnych państw .....  | 74  |
| Ryc. 28 Liczba projektów, w których uczestniczyli partnerzy z poszczególnych państw .....   | 74  |
| Ryc. 30 Mapa lokalizacji partnerów wiodących projektów z działania 1.1, 1.2, 1.3 oraz 2.1.  | 76  |
| Ryc. 31 Zestawienie ocen projektów w działaniu 1.1 .....  | 81  |
| Ryc. 32 Zestawienie ocen dla projektów z działania 1.2 z zakresu „ochrony środowiska” ....  | 93  |
| Ryc. 33 Zestawienie ocen dla projektów z działania 1.2 z zakresu „bezpieczeństwa” .....   | 99  |
| Ryc. 34 Zestawienie ocen projektów w działaniu 1.3 .....  | 102 |
| Ryc. 35 Mapy rozkładu przestrzennego projektów z działania 1.3 .....  | 105 |
| Ryc. 36 Porównanie ocen projektów z działania 2.1 .....   | 115 |
| Ryc. 37 Plany beneficjentów działania 2.1 Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina<br>INTERREG IIIA/Tacis CBC odnośnie dalszej współpracy z partnerami projektu.....   | 116 |
| Ryc. 38 Odpowiedź na pytanie: Czy projekt przyczynił się do integracji grup docelowych<br>projektu z przedstawicielami krajów sąsiednich. Projekty z działania 2.1 Programu<br>Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004-2006 ..... | 119 |
| Ryc. 39 Charakter projektu, z działania 2.1, deklarowany przez Beneficjentów .....  | 120 |
| Ryc. 40 Rozkład przestrzenny mikroprojektów Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-<br>Ukraina INTERREG IIIA / TACIS CBC realizowanych w Euroregionach Bug i Karpaty ze<br>względu na charakter projektu i lokalizację. ....                                 | 122 |
| Ryc. 41 Badanie ankietowe na beneficjentach mikroprojektów (pytanie 26) .....   | 124 |
| Ryc. 42 Badanie ankietowe na beneficjentach mikroprojektów (pytanie 22) .....   | 125 |
| Ryc. 43 Badanie ankietowe na beneficjentach mikroprojektów (pytanie 4) .....  | 126 |
| Ryc. 44 Badanie ankietowe na beneficjentach mikroprojektów (pytanie 14) .....   | 127 |
| Ryc. 45 Badanie ankietowe na beneficjentach mikroprojektów (pytanie 32) .....   | 128 |
| Ryc. 46 Badanie ankietowe na beneficjentach mikroprojektów (pytanie 6) .....  | 129 |
| Ryc. 47 Badanie ankietowe na beneficjentach mikroprojektów (pytanie 11) .....   | 131 |
| Ryc. 48 Badanie ankietowe na beneficjentach mikroprojektów (pytanie 12) .....   | 132 |
| Ryc. 49 Badanie ankietowe na beneficjentach mikroprojektów (pytanie 18) .....   | 133 |
| Ryc. 50 Badanie ankietowe na społeczności lokalnej na terenie przygranicznym (pytanie 3)<br>.....   | 134 |

|  |     |
|--|-----|
| Ryc. 51 Badanie ankietowe na społeczności lokalnej na terenie przygranicznym (pytanie 7)   | 134 |
| Ryc. 52 Badanie ankietowe na społeczności lokalnej na terenie przygranicznym (pytanie 11)  | 135 |
| Ryc. 53 Badanie ankietowe na społeczności lokalnej na terenie przygranicznym (pytanie 15)  | 136 |
| Ryc. 54 Badanie ankietowe na beneficjentach mikroprojektów (pytanie 31)  | 137 |
| Ryc. 55 Przebieg współpracy w projektach Programu PBU (wartości w %)   | 141 |
| Ryc. 56 Współpraca przed projektem (z perspektywy polskich partnerów)  | 144 |
| Ryc. 57 Intensywność współpracy (z perspektywy polskich partnerów)   | 144 |
| Ryc. 58 Przebieg współpracy (z perspektywy polskich partnerów)   | 145 |
| Ryc. 59 Współpraca po projekcie (z perspektywy polskich partnerów)   | 145 |
| Ryc. 60 Plany współpracy (z perspektywy polskich partnerów)  | 146 |
| Ryc. 61 Rola partnerów w projekcie (z perspektywy polskich partnerów)  | 146 |
| <br>Tabela 1 Podział projektów na priorytety i działania Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004-2006 | 13  |
| Tabela 2. Podział finansowy w ramach Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004-2006                     | 13  |
| Tabela 3: Zastosowanie Ewaluacji Wspieranej Teorią do badania Programu Sąsiedztwa  | 15  |
| Tabela 4 Reżimy graniczne w Europie  | 36  |
| Tabela 5 Rodzaj powiązań a dystans geograficzny i instytucjonalno-organizacyjny  | 38  |
| Tabela 6. Zasady oceny projektów w działaniu 1.1   | 51  |
| Tabela 7 Zasady oceny projektów z działania 1.2 „ochrona środowiska”(kategoria 1).   | 53  |
| Tabela 8 Zasady oceny projektów z działania 1.2 – „bezpieczeństwo” (kategoria 2)   | 54  |
| Tabela 9. Zasady oceny projektów typu ścieżka rowerowa/turystyczna w działaniu 1.3   | 56  |
| Tabela 10. Zasady oceny projektów kubaturowych w działaniu 1.3   | 57  |
| Tabela 11 Zasady oceny projektów z działania 2.1 oraz 2.2  | 59  |
| Tabela 12. Zasady oceny projektów w działaniu 1.1  | 79  |
| Tabela 13. Zestawienie ocen w poszczególnych kryteriach cząstkowych w działaniu 1.2  | 81  |
| Tabela 14. Zestawienie ocen w poszczególnych kryteriach cząstkowych ścieżek rowerowych w działaniu 1.3                                 | 103 |
| Tabela 15. Zestawienie ocen w poszczególnych kryteriach cząstkowych obiektów kubaturowych w działaniu 1.3                              | 104 |

|   |     |
|---|-----|
| Fotografia 1., 16. Elementy infrastruktury rowerowej Molo i ścieżka rowerowa w Augustowie | 108 |
|---|-----|



## 8 BIBLIOGRAFIA

### Dokumenty i analizy programowe

Dokumentacja z poszczególnych naborów (wzory wniosków, instrukcje, Applicants Manual)  
Sprawozdania roczne za rok w 2006, 2007, 2008.

Ewaluacja ex-ante Programu Sąsiedztwa INTERREG IIIA/Tacis CBC Polska-Białoruś-Ukraina 2004-06

Implementing Guidelines (dla wdrażania projektów INTERREG/Tacis i INTERREG/Cards) – są na stronie [www.interreg.gov.pl](http://www.interreg.gov.pl), w zakładce INTERREG IIIA, program Polska-Białoruś-Ukraina,

Korespondencja z Przedstawicielstwem KE dotycząca New Modality (maj- lipiec 2006)

Program PBU (2004) Program Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004-2006. wersja ostateczna - 5 XI 2004, wraz z uzupełnieniem (ze zmianami wprowadzanymi przez KM)

Opracowania statystyczne, które zostały zrobione po każdym naborze (źródło WST)

Protokoły z posiedzeń Komitetów: Monitorujących oraz materiały w wersji elektronicznej z procedur obiegowych, stosowanych przy podejmowaniu decyzji przez KM (źródło WST)

Protokoły z posiedzeń Komitetów Sterujących i Podkomitetów Sterujących (dla działania 2.2) (źródło WST)

Rada Ministrów RP (2009) Stanowisko Rządu w sprawie Zielonej Księgi na temat Spójności Terytorialnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: Warszawa (wraz z załącznikiem)

Karty pracy, wnioski, umowy, sprawozdania kwartalne, roczne i końcowe z projektów z I i II priorytetu

Strategie lokalne i regionalne

### Literatura tematu

Bachtler, J. & Wren, C. (2006) Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges. *Regional Studies*, 40(2), pp.143-153.

Braudel F. (1999), Historia i trwanie, Czytelnik, Warszawa.

Brunet - Jailly B. (2004) Toward a Model of Border Studies [w] The Canadian Border: A Transparent Border?; Journal of Borderland Studies, Volume XIX

Brunet -Jailly E. (2005) Understanding Borders: A Model of Border Studies; Paper submitted to the BRIT VII Conference – Crossing Cultures, Crossing Disciplines, Crossing Scales; Jerusalem, 9.01.2005

Cappelin R.; (2002) The European Enlargement and the Guidelines of a New European Regional Policy, Paper presented at the Third Workshop, University of Rome "Tor Vergata", 15th April 2002, za Olechnicka A.; 2004; Regiony Peryferyjne w Gospodarcie Informacyjnej; Scholar, Warszawa

Chen, H.T. (2005) "Program theory"; w: Mathison, S. (red.) *Encyclopedia of Evaluation*, s.340-342. Thousand Oaks, Calif. ; London: SAGE Publications.

Chruślińska I., Tyma P. (2005), *Wiele Twarzy Ukrainy*, Lublin.

Cymbarewicz K., Kościelecki P. (2007), Program Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004-2006 jako instrument rozwoju polsko-ukraińskiej współpracy na szczeblu lokalnym. Ewaluacja on-going działania 2.2 Wsparcie inicjatyw społeczności lokalnych realizowanego w województwie podkarpackim,; SEKP, Warszawa-Rzeszów

Donaldson, S.I. (2007) *Program Theory-Driven Evaluation Science: Strategies and Applications*. New York: Lawrence Erlbaum.

EC (1999) European Spatial Development Perspective. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg;

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf)

ESPON (2005), Project 1.1.3 – Enlargement of the EU and its polycentric spatial structure; [http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/650/file\\_1190/full\\_revised\\_version\\_113.pdf](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/650/file_1190/full_revised_version_113.pdf)

ESPON (2006a), Atlas ESPON, Struktura terytorium Europy, Warszawa.

ESPON (2006b), Project 3.4.3 – The Modifiable Areas Unit Problem; [http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/261/431/file\\_4970/espon343\\_mau\\_p\\_final\\_version2\\_nov\\_2006.pdf](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/261/431/file_4970/espon343_mau_p_final_version2_nov_2006.pdf)

European Commission (1999) *MEANS collection: evaluating socio-economic programmes*. Luxembourg: DG-Regio, Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (2003a) Communication from the Commission – Paving the Way for The New Neighbourhood Instrument, Brussels, COM(2003)393

European Commission (2003b) Communication from the Commission to the Council and The European Parliament – A Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM(2003)104

European Commission (2004) Communication from the Commission to the Member States of 2 September 2004 laying down guidelines for a Community initiative concerning trans-European cooperation intended to encourage harmonious and balanced development of the European territory INTERREG III. **2004/C226**,

European Commission (2008) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: Green Paper on Territorial Cohesion - Turning territorial diversity into strength*; COM(2008) 616

Górniak, J. (2007) "Ewaluacja w cyklu polityk publicznych"; w: Mazur, S. (red.) *Ewaluacja Funduszy Strukturalnych - perspektywa regionalna*, s.11-28. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Gorzela G. (2007), *Rozwój-region-polityka*, w: G. Gorzelak, A. Tucholska (red.) *Rozwój, region, przestrzeń*, MRR-EUROREG, Wydawnictwo Naukowe "Scholar", Warszawa.

Gorzela G. (2008), *Regiony Polski Wschodniej i Zachodniej – ujęcie porównawcze*, [w:] *Historyczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju. Polska i Ukraina*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Gorzela G., Kozak, M., Olejniczak, K. & Smętkowski, M. (2006) *Doświadczenia Programu Współpracy Przygranicznej PHARE Polska-Niemcy 1999-2001. Lekcje dla Wschodu*.

Herbst M., Smętkowski M., Płoszaj A. (2009), *Zmiana sytuacji społeczno-ekonomicznej obszaru wsparcia w ramach Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004-2006 w roku 2008*.

Kamińska J., Mrńska O., Płoszaj A. (2008), *Ukraina – zróżnicowania regionalne i polityka rozwoju regionalnego*, [w:] G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), *Historyczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju: Polska i Ukraina*, SCHOLAR, Warszawa.

Kościelecki P, Goleman W. Matjunin S. (2008) *ETCP INDEX (European Territorial Cooperation Project INDEX) system monitorowania programów i projektów Celu 3*

Europejska Współpraca Terytorialna, Warszawa –Lublin,  
<http://www.ecit.pl/images/stories/pliki/raport.pdf>

Kramsch O.' Hooper B. eds. (2004) *Cross Border Governance in the European Union - Introduction*, Routledge Research in Transnationalism

Kudelko J. (red.) (2007), Uwarunkowania rozwoju rzeszowskiego obszaru metropolitalnego w systemie społeczno-gospodarczym i innowacyjnym województwa podkarpackiego, PAN, Kraków.

Kulikowski R. (2005), Podlaski region chowu bydła obszarem sukcesu transformacji w rolnictwie po 1989 roku, Studia Obszarów Wiejskich, tom VIII, Warszawa.

Ledzion, B., Olejniczak, K. & Pander, W. (2009) *Ewaluacja trafności zakresu interwencji Działania 5.1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Warszawa; Kancelaria Prezesa Rady Ministrów: <http://www.efs.kprm.gov.pl/>.

LRDP Ltd. (2003) Ex post evaluation of the INTERREG II Community Initiative.

Metzenbaum, S. (2009) *Performance Management Recommendations for New Administration*, Washington D.C.: IBM Center for the Business of Government.

Mironowicz E. (2007), Białoruś. Historia państw świata w XX wieku, wydanie II, Trio, Warszawa.

MRR (2009), Rozwój regionalny w Polsce, Raport 2009, MRR, Warszawa.

Olejniczak, K. (2008a) *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar: [www.euroreg.uw.edu.pl](http://www.euroreg.uw.edu.pl).

Olejniczak, K. (2008b) "Rola Programu Współpracy Ponadgranicznej PHARE w rozwoju lokalnym województw zachodnich"; w: Gorzelak, G. (red.) *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, s.236-258. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Olejniczak, K. (2009) *Praktyka ewaluacji efektów programów rozwoju regionalnego - studium porównawcze*, Raporty i analizy EUROREG 2/2009; Warszawa: EUROREG-Uniwersytet Warszawski: [www.euroreg.uw.edu.pl](http://www.euroreg.uw.edu.pl).

Pawson, R. (2002) Evidence-based Policy: In Search of a Method. *Evaluation*, **8(2)**, 157-181.

Pawson, R. (2009) "Introduction to Realist Evaluation and Realist Synthesis", *Akademia Ewaluacji Programów Rozwoju Społeczno-Gospodarczego*, EUROREG - Uniwersytet Warszawski, Warszawa, 7 February 2009.

Petrosino, A., Rogers, P., Huebner, T. & Hacsí, T. (2000) Program Theory in Evaluation: Challenges and Opportunities. *New Directions for Evaluation*, **87(Fall)**,

Philippe J., Saez G.; 2002; Political Frontiers Regimes: Towards Cross-Border Governance? [w] Perkmann M., Ling – Sum N., Globalization, Regionalization and Cross Border regions; Palgarve Macmitten

Portnikow W. (2007), Wielokraj, Polityka – nr 21 (2605) z dnia 26-05-2007

Riabczuk M. (2004), Dwie Ukrainy, Wrocław.

Smętkowski M., Wójcik P. (2009), Regiony w Europie Środkowo-Wschodniej: tendencje i czynniki rozwojowe, Raporty i analizy EUROREG 3/2009/.

Ullman E.L. (1957) American Commodity Flow; University of Washington Press Seattle, Washington [za] Komornicki T; 2003; Przestrzenne Zróźnicowanie Międzynarodowych Powiązań Społeczno – Gospodarczych w Polsce; Prace Geograficzne 190; IGiPZ PAN, Warszawa

UNDP (2009), Human Development Report 2009;  
[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2009\\_EN\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Complete.pdf)

van der Velde M., van Houtum H. (2000) Borders, Regions and People; *European research in regional science* no 10; Pion Limited; London

van Houtum H. (2000) An Overview of European Geographical Research on Borders and Border Regions [w] Blatter J., Clement N (eds); *European Perspectives on Borderlands; Journal of Borderlands Studies*, Volume XV, Spring 2000

Weiss, C.H. (1997) How can theory-based evaluation make greater headway? *Evaluation Review*, **21(4)**, 501-524.

## 9 ZAŁĄCZNIKI



## 9.1 ZESTAWIENIE METOD I NARZĘDZI BADAWCZYCH

| Blok badawczy   | Działania analityczne   | Jednostki analizy  | Źródła danych i metody  |
|---|---|--|---|
| <b>BLOK 1:<br/>Charakterystyka<br/>obszaru<br/>transgranicznego</b> | Analiza stanów i trendów obszaru transgranicznego na tle europejskim oraz na tle gospodarek krajowych   | 1. Cały obszar transgraniczny wyznaczony do programu<br>2. Poszczególne regiony przygraniczne (z odniesieniem do sytuacji krajowych)                                     | Źródła danych: krajowe statystyki publiczne (liczba ludności, PKB, zadłużenie polskich gmin, etc.), dane Eurostat, mapy ESPON<br><br>Metody analizy oceny: analiza danych statystycznych - stanu i trendów, mapy porównania krajowe (pozycji regionów przygranicznych względem innych regionów krajowych) |
|   | Zdefiniowanie typów i determinantów współpracy transgranicznej w świetle teorii rozwoju regionalnego    | 1. Obszary przygraniczne   | Kwerenda krajowej literatury tematu nt. rozwoju obszarów przygranicznych i współpracy przygranicznej<br><br>Analiza międzynarodowej literatury nt. <i>cross-border studies</i><br><br>Analiza raportów z wcześniejszych ewaluacji programów INTERREG i CBC  |
|   | Analiza skali interwencji INTERREG PUB w odniesieniu do innych inwestycji podejmowanych na tym obszarze | 1. Polski obszar przygraniczny objęty programem PBU<br>2. Ukraiński obszar przygraniczny objęty programem PBU<br>3. Białoruski obszar przygraniczny objęty programem PBU | Źródła danych: statystyki nt. wielkości innych środków strukturalnych (Polska) i programów pomocowych (Ukraina, Białoruś), statystyki nt. krajowych inwestycji publicznych<br><br>Metody analizy oceny: Zestawienie statystyk wg obszarów dla poszczególnych krajów, Mapy                                 |

| Blok badawczy  | Działania analityczne  | Jednostki analizy  | Źródła danych i metody  |
|--|--|--|---|
| <b>BLOK 2:<br/>Zakładane<br/>strategiczne<br/>kierunki i efekty<br/>Programu</b> | Zidentyfikowanie inspiracji i przesłanek (Teorii Bazowych), którymi kierowano się podczas tworzenia i zmian strategii Programu | 1. Program Sąsiedztwa INTERREG IIIA/TACIS CBC Polska-Białoruś-Ukraina  | Metody zbierania danych: <ul style="list-style-type: none"> <li>Wywiady z 23 kluczowymi uczestnikami procesu programowania i wdrażania programu, zarówno po stronie polskie, jak i ukraińskiej i białoruskiej;</li> <li><i>Desk research</i> dokumentów programu</li> <li>Metody analizy i oceny: analiza wywiadów, analiza dokumentacji</li> </ul>   |
|  | Odniesienie zidentyfikowanych inspiracji do koncepcji współpracy transgranicznej i paradygmatów rozwoju reg.                   | 1. Program Sąsiedztwa INTERREG IIIA/TACIS CBC Polska-Białoruś-Ukraina  | Metody analizy i oceny: Zestawienie opinii z wywiadów oraz wniosków z analizy dokumentów z wynikami przeglądu literatury (Blok 1)   |
|  | Stworzenie modeli logicznych wraz z systemem wskaźników do oceny efektów   | 1. Grupy projektów (wg. Działań PBU): <ul style="list-style-type: none"> <li>Projekty Dz.1.1. - Systemy transportowe</li> <li>Projekty Dz.1.2. - Ochrona środowiska</li> <li>Projekty Dz.1.3. - Infrastruktura turystyczna</li> <li>Projekty Dz. 2.1. - Instytucjonalna współpraca transgraniczna</li> <li>Mikroprojekty - Dz.2.2</li> </ul> 2. Partnerstwa projektowe dla projektów powyżej 50 tys. EUR | Źródła danych: baza danych programu, wnioski projektowe, literatura nt. modeli logicznych (KE, US).<br><br>Metoda: Model logiczne. Są to schematy graficzne przedstawiające ciąg przyczynowo-skutkowy ( <i>jeśli... to...</i> ) od działań poprzez produkty do efektów.<br><br>Dla grup tematycznych projektów modele pokazują wskaźniki lub obszary "efektów standardu życia" oraz wskaźniki "efektów integracji".<br><br>Dla partnerstw projektowych modele pokazują wskaźniki poszerzania i pogłębiania integracji.<br><br>Dla gmin i społeczności lokalnych projektów modele pokazują wskaźniki integracji wyrażone postawami społeczności lokalnej i aktywnością instytucji publicznych. |

|  |   |   |   |
|--|---|---|---|
|  | Zweryfikowanie systemu wskaźników użytych w Programie | 1. Program Sąsiedztwa<br>2. Działania Programu - grupy tematyczne projektów | Źródła danych: dokumentacja Programu, materiały z wcześniejszych analiz (PHARE-CBC PL-DE, INTERACT)<br>Metody analizy: SMART, analiza doświadczeń europejskich, porównanie wskaźników użytych w Programie z systemami wskaźników stworzonymi przy modelach logicznych |
|--|---|---|---|

| Blok badawczy   | Działania analityczne            | Jednostki analizy   | Źródła danych i metody   |
|---|----------------------------------|---|--|
| <b>BLOK 3:<br/>Zidentyfikowanie rzeczywistych zmian w obszarze działania Programu</b> | Analiza produktów Programu PBU   | 1. Grupy tematyczne projektów<br>2. Partnerstwa<br>3. Jednostki terytorialne  | Źródła danych: baza danych projektów poszerzona o lokalizacje projektów<br>Metody analizy i oceny: Analizy rozkładu przestrzennego projektów (mapy)  |
|   | Analiza i ocena efektów Programu | 1. Projekty wg grup tematycznych (wg Działań PUB):<br><ul style="list-style-type: none"> <li>Projekty Działania 1.1. - Systemy transportowe</li> <li>Projekty Działania 1.2. - Ochrona środowiska</li> <li>Projekty Działania 1.3. - Infrastruktura turystyczna</li> <li>Projekty Działania 2.1. - Instytucjonalna współpraca transgraniczna</li> </ul> | Źródła i metody zbierania danych:<br>W badaniu podjęto próbę kontaktu ze wszystkim beneficjentami z Działania 1.1, 1.2, 1.3 oraz 2.1, którzy zakończyli projekty do lipca/sierpnia 2008 roku (łącznie 144 projekty) <sup>19</sup><br><ul style="list-style-type: none"> <li>badanie ankietowe beneficjentów – N=95, z czego 50 projektów z Priorytetu 1, 45 projektów z Priorytetu 2 (działanie 2.1)<sup>20</sup></li> <li>przeprowadzono łącznie 54 wizytacje projektów w Polsce (łącznie z tym, gdzie produktem projektu była dokumentacja).</li> <li>przeprowadzono 3 wizytacje projektów na Białorusi</li> </ul> |

<sup>19</sup> W przypadku udanego kontaktu – identyfikacji osoby odpowiedzialnej za wdrażanie projektu po stronie beneficjenta ankietę przesyłał ankietę dotyczącą wdrażania i efektów projektu z prośbą o odesłanie w ciągu tygodnia, ponadto przeprowadzono od razu wywiad telefoniczny dotyczący analizy kwestii partnerstwa i współpracy.

<sup>20</sup> Wskazane ankiety uzyskano wyłącznie od beneficjentów w Polsce, z Białorusi uzyskano zwrot 3 ankiet, z Ukrainy jednej ankiety, w związku, z czym podjęto decyzję uzupełnienia ankiet podczas wizyt u beneficjentów.

|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
|  |  |   | <p>(Brześć) oraz 7 na Ukrainie (Lwów i Łuck)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• przeprowadzono, co najmniej 80 wywiadów indywidualnych z przedstawicielami beneficjentów oraz przedstawicielami władz lokalnych,</li> <li>• statystyki lokalne oraz inne dane wtórne</li> </ul> <p>Metody analizy i oceny: analizy przestrzenne - mapy; ranking wpływu projektów na standardy życia (skala 0-3) i na integrację (skala 0-3)</p> |
|  |  | 2. Partnerstwa (beneficjenci i ich partnerzy) dla projektów powyżej 50 tys. EUR | <p>Metody zbierania danych:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wyniki badań ankietowych dla 231 beneficjentów/partnerów polskimi,</li> <li>• wyniki badań ankietowych dla 147 partnerów zagranicznych,</li> </ul> <p>Metody analizy i oceny: analiza sieci relacji (mapy powiązań), głębokość i trwałość (plany) współpracy (ranking partnerstw projektowych - skala 0-3)</p>   |
|  |  | 3. Mikroprojekty  | <p>Źródła i metody zbierania danych:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• bazy danych 322 mikroprojektów;</li> <li>• badanie ankietowe na próbie 157 projektów desk research dokumentacji mikroprojektów</li> <li>• wywiady z 3 przedstawicielami Euroregionów,</li> </ul> <p>Metody analizy: analiza ilościowa ankiet, analiza jakościowa dokumentacji</p>   |
|  |  | 4. Wybrane gminy i ich społeczności lokalne (dla kumulacji projektów)           | <p>Metody zbierania danych:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• badanie "szkolne" grupy mieszkańców gmin-bliźniaków przy granicy oraz daleko od granicy (Zwierzyniec 65, Szczepieszyn - 119, Włodawa - 325, Hrubieszów - 234 ),</li> <li>• kwerenda prasy lokalnej i regionalnej</li> <li>• wywiad z władzami lokalnymi 4 gmin (Zwierzynica, Hrubieszowa, Włodawy, Szczepieszyna)(S3)</li> </ul>                                 |

|  |  |  |   |
|--|--|--|---|
|  |  |  | Metody analizy i oceny: analiza danych ilościowych, analiza danych jakościowych, porównanie wyników z gmin-bliźniaków |
|--|--|--|---|

| Blok badawczy  | Działania analityczne  | Jednostki analizy  | Źródła danych i metody   |
|--|--|--|--|
| <b>BLOK 4:<br/>Wyjaśnienie<br/>osiągniętych<br/>efektów Programu</b> | Wyjaśnienie przyczyn braku udziału w Programie części z potencjalnych beneficjentów                | 1. Beneficjenci Programu<br>2. Odrzuceni aplikujący<br>3. Potencjalni beneficjenci   | Źródła i metody zbierania danych: Badanie ankietowe nt. procesów aplikowania i wdrażania projektów <ul style="list-style-type: none"> <li>• Badanie beneficjentów – N=95</li> <li>• Badanie ankietowe na odrzuconych aplikujących – N = 41</li> <li>• Badanie ankietowe na potencjalnych wnioskodawcach(JST) - N = 30</li> </ul> Metody analizy: analiza przestrzenna - mapy, analiza wyników konkursów, analiza wyników badań ilościowych   |
|  | Pokazanie i wyjaśnienie przestrzennych różnic w osiągniętych efektach integracji                   | Cały obszar Programu<br>GŁÓWNE hipotezy nt. zmiennych wyjaśniających różnice w efektach: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kwestie kontekstu</li> <li>• Mechanizmy programu</li> <li>• Potencjał beneficjentów</li> </ul> | Źródła i metody zbierania danych: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kwestie kontekstu - dane zebrane w poprzednich blokach analitycznych,</li> <li>• wywiady z 23 kluczowymi uczestnikami procesu programowania i wdrażania programu, zarówno po stronie polskie, jak i ukraińskiej i białoruskiej;</li> <li>• Potencjał beneficjentów - dane zebrane w poprzednich blokach analitycznych, badanie ankietowe beneficjentów, aplikujących i biernych gmin</li> <li>• Metody analizy: analiza przestrzenna (rankingi projektów przedstawione na mapach), analiza zebranych danych ilościowych, analiza zebranych danych jakościowych</li> </ul> |
|  | Pokazanie i wyjaśnienie przestrzennych różnic w osiągniętych efektach podnoszenia standardów życia |  |  |



| Blok badawczy                   | Działania analityczne  | Jednostki analizy   | Źródła danych i metody   |
|---------------------------------|--|---|--|
| <b>BLOK 5:<br/>Rekomendacje</b> | Sugestie dotyczące kwestii koncepcyjnych i strategicznych przyszłych Programów Sąsiedztwa (tzw. Teorie Bazowe) | Cały Program i przyszłe analogiczne interwencje.<br>Sugestie dotyczyć będą: <ul style="list-style-type: none"> <li>• odwołania do teorii rozwoju regionalnego</li> <li>• odniesienia do typologii współpracy terytorialnej</li> </ul> | Źródła danych: dane zebrane w poprzednich blokach analitycznych<br>Metoda: analiza ekspercka - burza mózgów, konsultacje ze zlecającym badanie |
|                                 | Sugestie dotyczące kwestii struktury logicznej Programów Sąsiedztwa i ich projektów, tzw. Teorie Zmiany        | Cały Program i przyszłe analogiczne interwencje.<br>Sugestie dotyczyć będą: <ul style="list-style-type: none"> <li>• ciągów przyczynowo-skutkowych Programu i projektów</li> <li>• systemu wskaźników</li> </ul>                      | Źródła danych: dane zebrane w poprzednich blokach analitycznych<br>Metody: analiza ekspercka - burza mózgów, konsultacje ze zlecającym badanie |
|                                 | Sugestie dotyczące kwestii technicznego wdrażania programu, Teoria Wdrażania programu                          | Cały Program i przyszłe analogiczne interwencje.<br>Sugestie dotyczyć będą: <ul style="list-style-type: none"> <li>• podziału kompetencji</li> <li>• procedur, procesów</li> </ul>  | Źródła danych: dane zebrane w poprzednich blokach analitycznych<br>Metody: analiza ekspercka - burza mózgów, konsultacje ze zlecającym badanie |
|                                 | Pokazanie dobrych wzorów i inspiracji - przykłady <i>best practice</i> projektów                               | Wybrane projekty Programu PBU   | Źródła danych: dane zebrane w poprzednich blokach analitycznych<br>Metody: analiza ekspercka - burza mózgów, konsultacje ze zlecającym badanie |

## 9.2 OCENA SYSTEMU WDRAŻANIA

### Wstęp

Ocenę systemu wdrażania Programu można podzielić na kilka istotnych zagadnień. Po pierwsze zarządzanie Programem odbywało się na poziomie Instytucji Zarządzającej (IZ) (dla całego Programu przy współpracy z Przedstawicielstwem Komisji Europejskiej - PKE w Kijowie dla komponentu Tacis CBC) oraz na poziomie Instytucji Płatniczej i Instytucji Pośredniczących (IP) przy Urzędach Wojewódzkich w Warszawie, Białymstoku, Lublinie i Rzeszowie jeśli chodzi o płatności z EFRR do beneficjentów po stronie polskiej.

Drugi poziom zarządzania dotyczył bezpośrednio naborów i oceny projektów oraz przygotowania ich do procesu wyboru przez Komitety i Podkomitety Sterujące, a także prowadzenia działań z pomocy technicznej. Zadania te należały do Wspólnego Sekretariatu Technicznego - WST (dla Priorytetu I i działania 2.1) oraz Euroregionów (dla działania 2.2).

#### 1. Wdrażanie programu na poziomie IZ, PKE, IP

##### 1.1 Uwagi ogólne

Jeśli chodzi o pierwszy poziom warto zwrócić uwagę na relatywną stabilność systemu i jego niewielkie modyfikacje po stronie polskiej.

Po pierwsze, procedury wdrażania INTERREG IIIA były niemal kalką systemu wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), co po pierwsze stanowiło ułatwienie dla Instytucji Zarządzającej i Instytucji Pośredniczących jeśli chodzi o stosowanie wzorów dokumentów (umowy o dofinansowanie, wzory raportów z realizacji projektów oraz wnioski o płatność) i interpretację kwalifikowalności wydatków. Warto podkreślić, iż wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków w ramach INTERREG IIIA pojawiły się dopiero w 2006 r., stąd w początkowej fazie wdrażania Programu Sąsiedztwa po polskiej stronie korzystano z wytycznych, stworzonych dla ZPORR. Jednocześnie jednak w kilku przypadkach ujawniały się pewne niespójności, między zastosowanymi rozwiązaniami na poziomie operacyjnym a programowym. I tak na przykład Program Sąsiedztwa nie przewidywał procedury ponownego rozpatrywania projektu przez Komitet Sterujący, podczas gdy skopiowana ze ZPORR umowa o dofinansowanie projektu ze środków INTERREG IIIA nakazywała zastosowanie takiego trybu w sytuacji, kiedy wartości wskaźników produktu i rezultatu projektu będą odchodziły się w trakcie jego realizacji od pierwotnej wartości powyżej 20 %. W przypadku procedur Tacis CBC, były one oparte o procedury PRAG i wdrażania

schematów grantowych, stosowanych od wielu lat przez Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Kijowie.

## 1.2 Zmiany i modyfikacje systemu wdrażania

W trakcie realizacji Programu zachodziły relatywnie niewielkie modyfikacje dokumentów Programowych. Tekst Programu nie został w ogóle modyfikowany (za wyjątkiem alokacji środków, o czym niżej), natomiast zmiany w Uzupełnieniu miały czysto techniczny charakter, (zmiany sygnatur logiki interwencji, doprecyzowanie listy beneficjentów, precyzyjne określenie czasu trwania projektów etc.) z wyjątkiem zapisów dotyczących wdrażania funduszu Tacis CBC.

Te ostatnie zmiany polegały przede wszystkim na zmianie systemu wdrażania działania 2.2 po stronie ukraińskiej i białoruskiej. W pierwotnej wersji, mikro-projekty finansowane ze środków INTERREG IIIA miały być przyjmowane i oceniane przez Euroregiony, zaś finansowane z Tacis CBC przez WST i dalej współopiniowane przez PKE, analogicznie jak projekty ze wszystkich pozostałych działań z Programu (całego Priorytetu I i Działania 2.1). Jednak zasoby techniczne i osobowe PKE nie pozwoliłyby na sprawną obsługę projektów o finansowaniu od 5 000 do 49 999 EUR. W związku z powyższym zdecydowano w trakcie wdrażania Programu na dwie zmiany. Po pierwsze, w październiku 2005 r. podniesiono dolną wartość mikroprojektu finansowanego z Tacis CBC (lub jego części finansowanej ze wspomnianego źródła) z 5.000 do 30.000 euro. Tłumaczono, to tym, iż PKE nie jest w stanie obsługiwać kontraktów grantowych o wartości 5.000 euro. Po drugie, w 2006 r. zastosowano rozwiązanie o nazwie *New Modality*. W zakresie wdrażania projektów mikro, po pierwsze ograniczono budżet na to działanie do 20 % całej alokacji Tacis CBC, ponadto włączono projekty mikro do schematów grantowych. W jej wyniku beneficjenci ukraińscy (Białorusini zrezygnowali z tego modelu wsparcia) składali „duży” projekt o wartości dofinansowania od 50 000 do 300 000 EUR, w którego ramach były wdrażane projekty mikro. Rozwiązanie to pod względem operacyjnym było bardzo trudne dla beneficjentów, bowiem budżet, stosowany dla schematu grantowego nie jest dostosowany do tego typu rozwiązań.

Ponadto zmieniano wysokość dofinansowania dla projektów Tacis CBC. Według *Implementing Guidelines...* projekty do 50 000 EUR miały być dofinansowane w 95 %, 50 000 – 30 000 w 90 %, zaś powyżej 300 000 EUR – do 75 % ze środków UE. W czerwcu 2006 r. połączono dwie ostatnie grupy w jedną (wszystkie projekty o wartości projektu powyżej 50 000 EUR miały dofinansowanie na poziomie 90 %. W grudniu 2006 r., w wyniku wprowadzenia *New Modality* zniesiono w ogóle możliwość realizacji projektów o wartości poniżej 50 000 EUR.

Inne zmiany dotyczyły alokacji środków. O ile w pierwszym naborze nie było problemów ze środkami na poszczególne działania, o tyle w II-IV naborze wartość projektów, wybieranych przez Komitet Sterujący, odnośnie działań z Priorytetu I przekraczały dostępne alokacje. Wówczas, jeżeli przesunięcia środków rzędu średnio 250 000-350 000 EUR. dotyczyły wyłącznie Priorytetu I (październik 2005 r. i grudzień 2008 r.), realokacji musiał dokonać wpierw Komitet Monitorujący (dla przyspieszenia prac stosowano wówczas procedurę obiegową), a po uprawomocnieniu się decyzji dokonywano zmian w Uzupełnieniu i następował proces podpisywania umów z tymi beneficjentami, dla których wcześniej nie wystarczało środków. Tym samym przesuwano środki z Priorytetu III do Priorytetu I (grudzień 2006 r.) Wszystkie te zmiany pokazały, iż alokacja na projekty o charakterze infrastrukturalnym była zbyt mała, a w obrębie priorytetu I zbyt małe środki przeznaczono na transport (Działanie 1.1) i rozwój biznesu oraz turystyki (Działanie 1.3, w którym konkurencja między projektami była w czasie całego Programu bardzo duża). Na dzień dzisiejszy trudno ocenić, czy zabieg ten był właściwy. Realokacje były w znacznej mierze wypadkową potrzeb aplikacyjnych beneficjentów i woli politycznej Komitetu Sterującego, jak i presji czasowej wywołanej regułą N+3. Dodatkowo zmiany w alokacjach w Priorytecie I były dokonywane w związku z deprecjacją euro w stosunku do złotego, bowiem w Programie Sąsiedztwa pojawiło się ryzyko nadkontrakcji.

### 1.3 Kwestie finansowe

Jeśli chodzi o same przepływy finansowe, należy wskazać, iż jedynie w 2006 r. nastąpiło pewne zagrożenie realizacji zasady N+2. Wiązało się to po pierwsze z późnym podpisywaniem umów o dofinansowanie projektów, finansowanych ze środków INTERREG IIIA (2 połowa 2005 r.) i uruchamianiem realizacji projektów dopiero na przełomie 2005 i 2006 r. Ponadto w przepływach środków między beneficjentami a IP następowały opóźnienia związane przede wszystkim ze zbyt późnym przekazywaniem na konta Urzędów Wojewódzkich płatności z Instytucją Płatniczą, co powodowało, iż sami beneficjenci czekali nieraz 2-3 miesiące na realizację zatwierdzonych już wniosków o płatność. W przypadku tych ostatnich, przy projektach infrastrukturalnych większych problemów przy kwalifikowalności wydatków nie stwierdzono, pojawiały się natomiast pewne wątpliwości przy pewnych wydatkach w projektach z działania 2.1. Na proces rozliczania w poszczególnych IP wpływ miały także wewnętrzne procedury urzędów. I tak, Urząd Wojewódzki w Rzeszowie przekazywał uwagi do wniosków kilkakrotnie, przy czym każda nowa osoba z trzech weryfikująca wniosek przekazywała swoje nowe uwagi beneficjentom. Z kolei Urząd Wojewódzki w Lublinie przekazywał wszystkie uwagi beneficjentom jeden raz, a następny

zestaw uwag nie dotyczyła nowych zagadnień, lecz jedynie ewentualnie pominąć w korektach uwag pierwotnych. Warto wskazać, iż w tym województwie proces realizacji finansowej był najsprawniejszy. Proces w pewnym stopniu usprawniało wprowadzenie przez IZ wykazu błędów nieistotnych i małoistotnych, które nie musiały być przedmiotem korekt we wnioskach o płatność.

Duże problemy pojawiały się przy rozliczaniu drobnych wydatków w mikro-projektach. Mimo szkoleń i osobistych interwencji Euroregionów, beneficjenci tych projektów do wniosków o płatność często dostarczali dokumenty niekompletne, niewłaściwie oznakowane, co znacznie opóźniało proces rozliczania i tym samym także składania przez Euroregiony zbiorczych wniosków o płatność do IP. Stąd 40 % beneficjentów działania 2.2 wskazuje jako główny problem w projektach opóźnienia w wypłacie środków.

Jeśli chodzi o Tacis CBC, problemy z płatnościami występowały niemal u wszystkich beneficjentów. Polegały one na 1) opóźnianiu płatności, głównie zaliczkowych oraz 2) dowolności w kwalifikowalności wydatków. Na przykład, mimo, iż Program Sąsiedztwa oraz umowa grantowa dopuszczał kwalifikowalność podatku od towarów i usług, to PKE z uporem odmawiało uznania tego za koszt kwalifikowany, bez podania konkretnej przyczyny. Pewna dezynwoltura PKE w interpretacji założeń PRAG i umów grantowych była widoczna także w fazie opiniowania projektów, o czym niżej. Opóźnienia w rozliczeniach na poziomie PKE były spowodowane głównie szczupłą obsadą etatową tej instytucji, ale najbardziej brak środków w odpowiednim czasie uderzał w instytucje ukraińskie i białoruskie, słabsze zdecydowanie pod względem finansowym niżli polskie.

Zamykając kwestie finansowe, należy zwrócić uwagę jeszcze na aspekt kosztów obsługi programu. Przeznaczenie 7 % środków Programu na pomoc techniczną w perspektywie działań wszystkich instytucji, zaangażowanych w obsługę nie wydaje się zbyt duża w porównaniu do środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów. Innym zagadnieniem pozostaje kwestia powiązania tych środków z systemem finansów publicznych. Otóż płace i pochodne osób, które w IZ oraz WST i IP były zaangażowane w realizację programu pochodziły wprost z Budżetu Państwa, co powodowało, iż dofinansowanie w wysokości 75 % trafiało wprost do Budżetu Państwa, zatem wszystkie te instytucje były w kolejnych latach uzależnione od struktury wydatków, określonych w ustawie budżetowej. W pierwszej fazie realizacji Programu (do 2006 r.) istniały też duże problemy z obsadą etatową IP. W Budżecie Państwa nie przewidziano bowiem odpowiednich środków na zatrudnienie osób, które w ramach Urzędów Wojewódzkich mogły zajmować się wyłącznie rozliczeniami projektów z INTERREG IIIA. Pozostałe wydatki z pomocy technicznej w tych instytucjach były

finansowane z Rezerwy Celowej. Jej bardzo późne uruchamianie (w czerwcu, a nawet we wrześniu kolejnego roku kalendarzowego) powodowało, przede wszystkim na poziomie WST, silne uzależnienie akcji promocyjnych (szkoleń, wydawania biuletynów, konferencji, zakupu materiałów promocyjnych, wydawania drukiem dokumentów programowych) od momentu uruchamiania wspomnianych funduszy. Jednocześnie przesuwanie części budżetu na rachunek środki niewygasających (możliwych do wydatkowania do 31 marca następnego roku budżetowego) powodowała ogromną presję czasu na realizację odpowiednich zadań (było to widoczne zwłaszcza w okresie styczeń-marzec 2005). Euroregiony z kolei finansowały swoje struktury, zaangażowane we wdrażanie działania 2.2. z projektów pomocy technicznej, które były rozliczane analogicznie, jak wszystkie inne projekty. Tym samym opóźnienia w płatnościach, dokonywane na poziomie IP mogły grozić destabilizacji zespołu wdrażającego (należy pamiętać, iż Euroregiony jako stowarzyszenia finansują się same).

W przypadku wdrażania pomocy technicznej Tacis CBC sytuacja była jeszcze bardziej skomplikowana. Otóż wymogi PRAG zmusiły Władzę Wdrażającą Programy Europejskie (Wówczas Władzę Wdrażającą Programy Współpracy Przygranicznej Phare – WWPWP Phare) do podpisania z PKE umowy o wykonanie usług, polegającej na prowadzeniu doradztwa i szkoleń dla beneficjentów oraz promocji po stronie ukraińskiej i białoruskiej. Jako część tak zwanej grupy MSWIA i jednostka budżetowa nie mogła jednak prowadzić ich na terytorium innego kraju samodzielnie. W związku z tym zleciła w formie podwykonawstwa większość swych zadań strukturze stowarzyszeniowej, powstałej przy Obwodzie Lwowskim. Konstrukcja ta, mimo wrażenia prostoty, okazała się skomplikowana tak w finansowaniu, jak rozliczaniu wydatków (kontrakt oparty był o zasadę *Fee-based*, co oznaczało, iż niemal wszystkie koszty utrzymania biura, transportu były rozłożone i kalkulowane w pensjach pracowników, zaś na każdorazową inicjatywę trzeba było uzyskiwać zgodę PKE).

#### 1.4 Monitoring i ewaluacja

Ostatnia kwestia, istotna dla samego systemu wdrażania to system monitoringu i ewaluacji. Dla części polskiej system monitoringu był stosunkowo prosty. Na podstawie kwartalnych i rocznych sprawozdań beneficjentów, IP formułowały własne sprawozdania zbiorcze z całego województwa, które były kompilowane w sprawozdania kwartalne na poziomie całego Programu i następnie przekazywane do Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej MRR. Wzory tych raportów były przygotowywane przez IZ i w trakcie wdrażania programu ulegały kosmetycznym zmianom. Osobno tworzone raporty roczne, zatwierdzane przez Komitet Monitorujący i przekazywane do KE, we wzorze zgodnym z brzmieniem rozporządzenia nr 1260/99. W trakcie realizacji okazało się jednak, iż monitorowanie



projektów w ujęciu kwartalnym nie pozwala na śledzenie na bieżąco zmian w finansowym postępie programu, w związku z tym wprowadzono systemy cotygodniowych, uproszczonych tabelarycznych zestawień, przygotowywanych przez IP oraz comiesięcznych zestawień finansowych. Ich znaczenie urosło dla bieżącego zarządzania Programem, kiedy to system sprawozdań kwartalnych zastąpiono systemem sprawozdań półrocznych na poziomie beneficjentów, a w konsekwencji instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu. W przypadku sprawozdawania projektów, finansowania ze środków Tacis CBC, system monitoringu oparty był na raportach końcowych i pośrednich beneficjentów i nie był zgrany z kalendarzem rocznym, Aby uzyskać odpowiednie informacje z realizowanych projektów, finansowanych z tego funduszu, w październiku 2005 r. wprowadzono system raportów rocznych z realizacji projektów, tak, aby informacje o postępie w realizacji tych projektów można było pomieścić w raporcie rocznym z całego projektu. Udało się zatem zaadaptować system sprawozdawczy schematu grantowego z wymogami dotyczącymi raportowania dla programów INTERREG IIIA, przy czym dużą rolę w modyfikacji systemu odgrywało elastyczne w tym aspekcie podejście PKE.

Odnosnie monitorowania warto wskazać, iż IZ bardziej był skoncentrowany na postępie finansowym, natomiast na postępie rzeczowym i wynikach badania wskaźników postępu rzeczowego koncentrował się WST. To z inicjatywy tej ostatniej instytucji Komitet Monitorujący podejmował uchwały o ograniczeniu kolejnych naborów do poszczególnych działań (III nabór) lub konkretnych form projektów (IV nabór), co pozwalało równoważyć interwencje publiczne dla beneficjentów i wymuszać na nich pewne pożądane z punktu widzenia Programu Sąsiedztwa zachowania (takie jak: zwiększanie aktywności w działaniu 2.1 oraz przygotowanie dokumentacji i studiów dla projektów, realizowanych w ramach Priorytetu I).

Jeśli chodzi o ewaluacje, nie były one w trakcie realizacji Programu Sąsiedztwa prowadzone. Jedyne ewaluacje, które dotyczyły tego programu były: albo poboczne względem ewaluacji innych programów, konkretnie Phare CBC Polska-Niemcy 1999-2001 (Gorzelak, Kozak, Olejniczak & Smętkowski 2006) albo były przedmiotem oddolnych inicjatyw, konkretnie Stowarzyszenia Eureguionu Karpacki Polska i dotyczyły wąskich zgadanień, to jest pierwszych efektów projektów z działania 2.2 w województwie podkarpackim (Cymbarewicz, Kościelecki 2007). Zatem nie można mówić w ogóle o istniejącym systemie ewaluacji Programu Sąsiedztwa.. Ponadto przeprowadzono ewaluację ex-ante, omówioną szerzej w rozdziale 3.1 (Evaluation 2003)

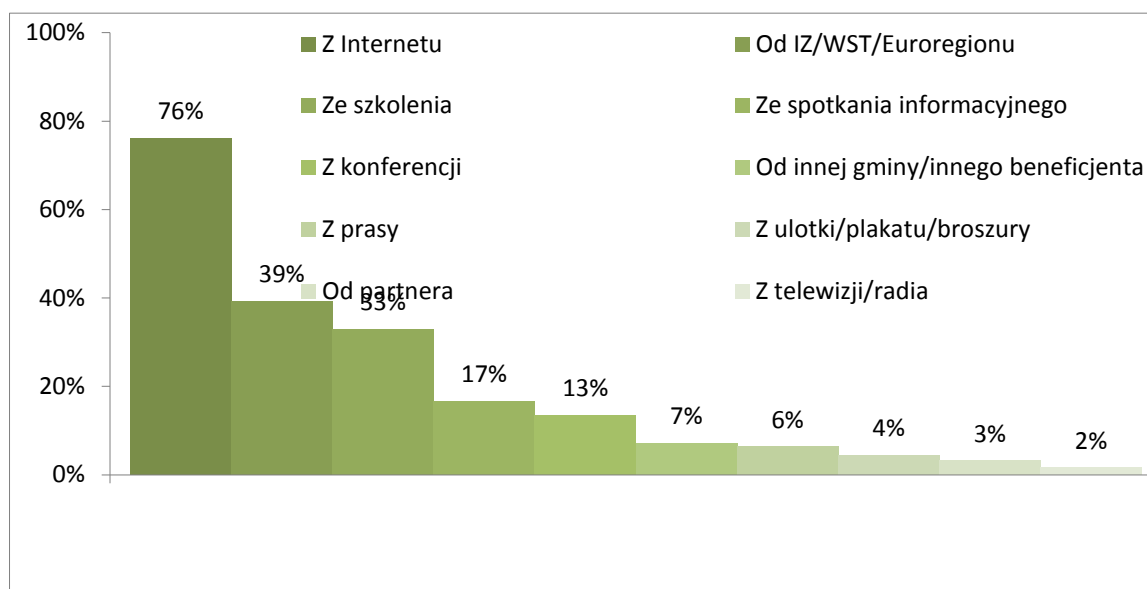
## 2. Wdrażanie programu na poziomie WST i Euroregionów

Na niższym poziomie zarządzania (WST i Euroregionów) istotne są przede wszystkim procedury naboru, oceny i wyboru projektów, a także informacji i promocji na temat możliwości finansowania projektów w Programie.

## 2,1 Informacja i promocja

Pierwsza pod względem logiki jest polityka informacyjna. Większość beneficjentów po stronie polskiej dowiedziała się o Programie Sąsiedztwa z Internetu (76% beneficjentów), a dopiero w dalszej kolejności od Instytucji Zarządzającej, WST lub Euroregionu i ze szkoleń przez nie realizowanych 39 %) (rys.).

**Rysunek 1 Źródło wiedzy na temat pozyskiwania funduszy ze środków Programu Sąsiedztwa**



W przypadku WST szkolenia były współorganizowane przez Punkty Kontaktowe ds. INTERREG przy Urzędach Marszałkowskich po stronie polskiej a w przypadku strony ukraińskiej przy wsparciu zespołu projektu RCI, finansowanego ze środków Tacis 2002 oraz władz obwodów. Dopiero później, w II połowie 2006 r. został uruchomiony punkt kontaktowy we Lwowie, który wspierał WST w organizacji szkoleń. Warto przy tym zaznaczyć, iż jednak mnogość szkoleń, prowadzonych sukcesywnie niemal bez przerwy od grudnia 2004 r. przekładało się na dużą liczbę uczestników spotkań informacyjnych oraz warsztatów (co powoduje, iż 33 % beneficjentów traktowało je jako istotne źródło wiedzy na temat Programu Sąsiedztwa. Ponadto własne szkolenia prowadziły Euroregiony oraz dla beneficjentów, którzy już podpisali umowę IP oraz WST. Tym samym akcję promocyjną i informacyjną można uznać za w pełni skuteczną i użyteczną. Wszystkie planowane wartości wskaźników w zakresie osób przeszkolonych, liczby odwiedzin stron internetowych, poświęconych Programowi Sąsiedztwa były przekroczone kilku i nawet kilkunastokrotnie. Okazuje się, iż wdrażane (co prawda na wąską skalę) kampanie medialne, ogłoszenia w prasie i audycje w telewizji i radiu nie miały dla Beneficjentów większego znaczenia informacyjnego (poniżej 10 % wskazań).

## 2.2 Nabór, ocena i wybór projektów

Jeśli chodzi o sam proces aplikowania i oceny projektów, należy tu rozróżnić dwie kwestie, przyjazność aplikowania i przyjazność oceny.

Jeśli chodzi o projekty duże, WST zredagował trzy wersje wniosków, z których każda następna była bardziej przyjazna i prostsza od poprzedniej. Jednak sam formularz aplikacyjny (ewaluował on od grudnia 2004 r. do stycznia 2006 r.) był skomplikowany, ze względu na stopień skomplikowania Programu. Mimo tego, iż większość projektów było finansowanych z jednego funduszu, formularz aplikacji przewidywał możliwość aplikowania o dwa źródła dofinansowania jednocześnie przy założeniu, iż wnioskodawcą może być zarówno strona polska, jak ukraińska i białoruska. Formularz musiał uwzględniać po pierwsze: trójjęzyczność programu (wszystkie pola we wniosku miały opis trójjęzyczny, co już zwiększało objętość dokumentu), po drugie: specyficzny podział zadań wśród Partnerów (wydzielenie Partnera Wiodącego, Głównego Partnera Finansowego po stronie EFRR i Głównego Partnera Finansowego po stronie Tacis CBC, który był odpowiedzialny za podpisanie jednej z dwóch odrębnych umów o dofinansowanie, po trzecie: metodologię opisu projektu według matrycy logicznej, po czwarte: mnogość załączników, spowodowanych m.in. innym kształtem budżetu dla operacji po stronie, finansowanej ze środków INTERREG IIIA i innym dla budżetu, określonego w PRAG dla schematów

grantowych, przypisanych działaniom, finansowanym ze środków Tacis CBC. Stąd aż niemal 40 % beneficjentów jeszcze w 2005 r. deklarowało, iż aplikacja jest nieprzyjazna i niezrozumiała, natomiast w ciągu całego wdrażania Programu odsetek ten sukcesywnie i systematycznie spadał (do 24 % wśród beneficjentów odrzuconych i 9,5 % wnioskodawców realizujących projekt). W przypadku formularza wniosku o dofinansowanie z działania 2.2 po stronie INTERREG IIIA odsetek ten wyniósł 10 % wśród beneficjentów realizujących mikro-projekt, z tym, że wniosek ten dotyczył wyłącznie dofinansowania z INTERREG IIIA i był zdecydowanie prostszy niż zasadnicza aplikacja do projektów dużych. Powodem spadku odsetka osób, które uznawały wniosek za trudny do wypełnienia były jasne i przejrzyste podręczniki wypełnienia oraz intensywne szkolenia, w trakcie których wyjaśniano istotę wniosku.

Co do kryteriów oceny projektów, były one w stosunku do obu rodzajów projektów niemal identyczne na poziomie oceny formalno-administracyjnej i stosunkowo proste do spełnienia. Zarówno WST, jak i Euroregiony podchodziły do oceny projektów dość liberalnie i pozwalały na uzupełnienie oraz wyjaśnianie kwestii formalnych. Tym samym odsetek projektów, odrzuconych na tym etapie był dość niski, co powodowało, iż wśród beneficjentów panowało przekonanie o dość przyjaznym sposobie oceny.

Inaczej było na poziomie oceny merytorycznej. Analiza systemu oceny była już przedmiotem odrębnych opracowań (por. Kościelecki 2008). System przyznawania punktacji, szczególnie przy badaniu efektu transgranicznego i partnerstw pozostawał dużo luzu decyzyjnego dla osób oceniających i powodowało duże uzależnienie ich oceny od kompetencji i predyspozycji intelektualnych. Te niedostatki były jednak rekompensowane przez wprowadzony system oceny wieloinstytucjonalnej. WST dokonując oceny merytorycznej wniosków współpracował ściśle z powołanymi przy nim Zespołami Ekspertów. Zespoły te składały się z ekspertów, wytypowanych przez urzędy marszałkowskie i wojewódzkie (dla projektów ukraińskich i białoruskich przez ekspertów, wytypowanych przez władze obwodowe) oraz eksperta niezależnego. Taki tryb pracy pozwalał na wspólne wypracowanie ostatecznej oceny punktowej, będącej wypadkową oceny WST i regionów (Kasprzyk, Kościelecki, Proniewski 2005, s. 70). Podobnie było na poziomie oceny merytorycznej, dokonywanej przez poszczególne Euroregiony. Generalnie jednak partycypacyjny charakter oceny zdał egzamin i okazał się efektywny i skuteczny. Sam proces oceny przebiegał bez zakłóceń. Jedyny problem pojawił się po II naborze projektów. Wpłynęło do niego kilkaset projektów, co wobec szczupłości etatowej WST spowodowało, iż ocena przedłużyła się znacznie w czasie.

W konsekwencji oceny merytorycznej po każdym naborze krystalizowała się grupa projektów rekomendowanych do wyboru przez Komitet Sterujący (zatwierdzający do realizacji projekty duże) oraz Podkomitet Sterujący (wybierający do realizacji projekty z działania 2.2)<sup>21</sup>. Warto wskazać, iż oba te ciała, mimo silnego upolitycznienia przyjęły (bowiem sam dokument Programu Sąsiedztwa i Uzupełnienie nie regulowały tego wprost), iż wybierane będą do realizacji wyłącznie projekty rekomendowane przez WST i Euroregiony. Komitet biorąc pod uwagę ocenę WST kierował się dodatkowo zasadami zachowania zbliżonego rozkładu projektów (przede wszystkim infrastrukturalnych) w poszczególnych regionach, przy zachowaniu zbliżonego strumienia środków przypadających na poszczególne województwa (tamże, s. 70-71). Podobnie, tylko w skali poszczególnych województw, działało się w trakcie posiedzeń Podkomitetu Sterującego. Jednak frustracja beneficjentów, których projekty miały bardzo wysoką punktację, a nie zostały wybrane przez KS była bardzo duża. W kilku przypadkach doszło do nagłośnienia tego problemu w regionalnej prasie.

### 2.3 Zmiany w systemie naboru, oceny i wyboru projektów

Nieco inaczej było w przypadku środków Tacis CBC, szczególnie po wejściu w życie zasad *New Modality* latem 2006 r. PKE wprowadziło zmiany, dążąc do jak najszybszego wydatkowania środków. Po zaakceptowaniu zmian, kolejne nabory projektów na projekty ukraińskie i białoruskie dotyczyły wyłącznie projektów dużych (w przypadku priorytetu I wyłącznie o wartości dofinansowania 1 000 000 EUR), co oznaczało de facto wybór 4 projektów infrastrukturalnych oraz kilku projektów z działań 2.1 i 2.2 o wartości do 300 000 EUR dofinansowania, według schematów grantowych. Koncepcje projektów białoruskich i ukraińskich były wstępnie konsultowane przed ich złożeniem do WST, co gwarantowało niektórym z nich pewne przejście oceny merytorycznej. Była to praktyka, która faworyzowała potencjalnych beneficjentów, jednak była ona niesformalizowana i nie łamała procedur, określonych w Programie. PKE miała także formalny udział w ocenie projektów przed wprowadzeniem *New Modality*. Otóż po przeprowadzonej ocenie PKE otrzymywało do zaopiniowania projekty, aplikujące o dofinansowanie ze środków Tacis CBC, przy czym opinia PKE była wiążąca dla KS. Warto przy tym zaznaczyć, iż zdaniem beneficjentów część z zapisów umowy grantowej i schematu wdrażania grantów były przez PKE nadinterpretowane. Dotyczyło to przede wszystkim zasady, iż większość działań w projekcie powinien przeprowadzić sam beneficjent. Zdaniem PKE oznaczało to, iż usługi zewnętrzne i roboty budowlane nie mogą przekraczać 49 % wartości budżetu projektu.. Doprowadzało to

<sup>21</sup> Od lipca 2005 do grudnia 2007 r. oba Komitety obradowały jedynie w formie posiedzeń. Na V posiedzeniu Komitet Monitorujący wprowadzi procedurę obiegową dla podejmowania decyzji przez Komitet Sterujący i Podkomitet Sterujący.

do sytuacji, że projekty infrastrukturalne składały się z ogromnego, tworzonego niemal „na siłę” komponentu miękkiego (zarządzanie, badania, studia, analizy, dokumentacja etc), obejmującego 51 % wartości projektu.



## 2.4 Rola Euroregionów

W fazie wdrażania Programu rola Euroregionów była podobna jak WST. Miały one niemal identyczne funkcje, z tą różnicą, iż dodatkowo zajmowały się rozliczeniem projektów mikro i wnioskowaniem o środki INTERREG IIIA do IP, a następnie refundacją środków. Wskazane już wcześniej problemy z rozliczeniami powodowały obniżanie się wysokiego powszechnie poziomu odbioru i zaufania do tych instytucji. Wszystkie Euroregiony były przeciążone pracą wobec ewidentnych braków etatowych. Szczególnie ujawniło się to w Stowarzyszeniu Euroregion Karpacki Polska, który wdrażał fundusz mikro-projektów z dwóch programów jednocześnie (poza Programem Sąsiedztwa był to Program Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III A Polska-Republika Słowacka 2004-2006).

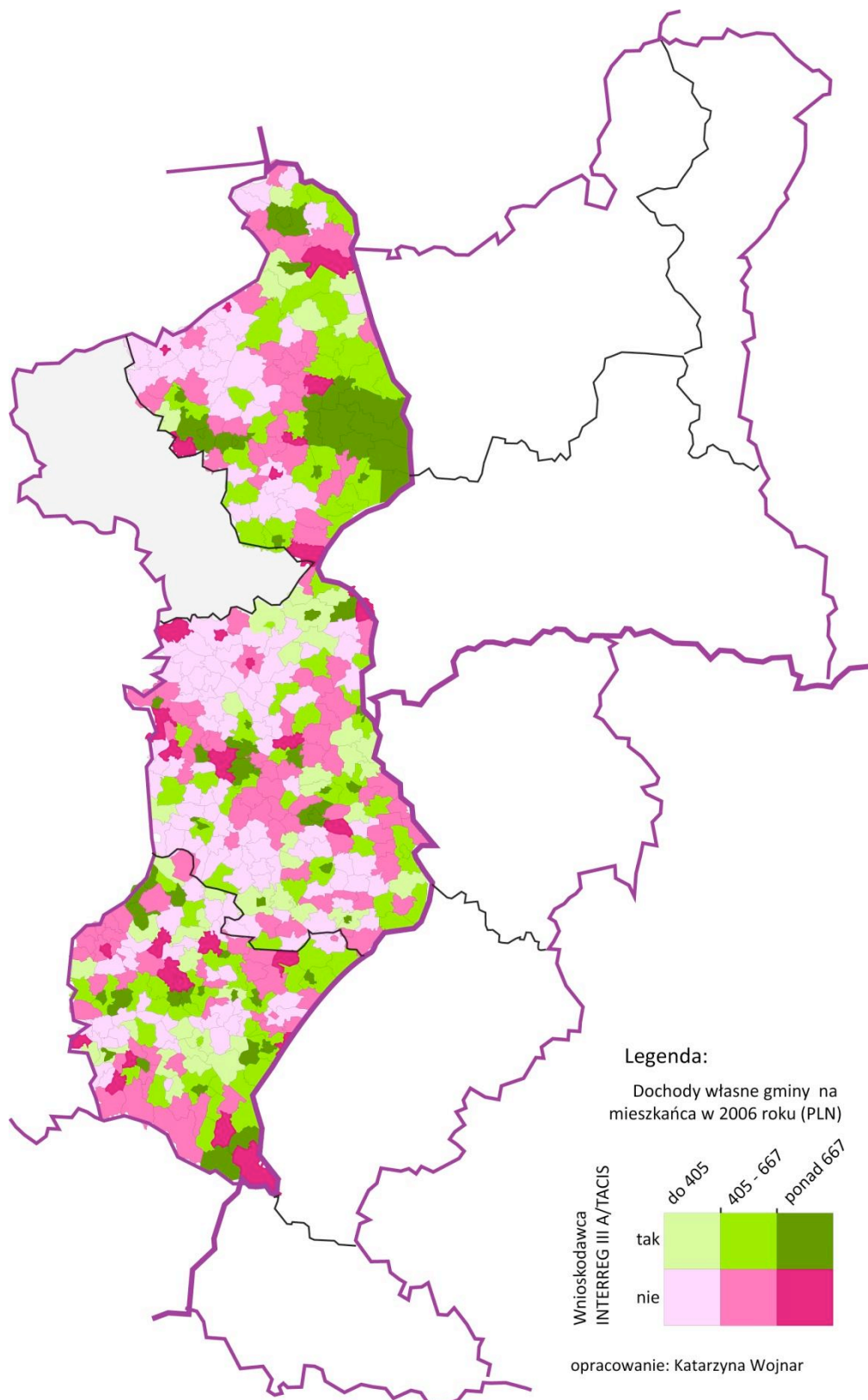
## 3. Podsumowanie

Podsumowując, sam system wdrażania był prosty i nie ulegał znacznym przemianom. Podstawowe zmiany nastąpiły latem 2006 r. poprzez wprowadzenie po stronie Tacis CBC *New Modality*, mającej na celu przyspieszenie wydatkowania tych środków. Zasadnicze zmiany w Programie dotyczyły realokacji środków, głównie w Priorytecie I. Ponadto zmiany w Uzupełnieniu Programu były niewielkie.

System płatności po stronie polskiej był kalką systemu ze ZPORR i z reguły przy projektach infrastrukturalnych zdawał egzamin. Kopiowanie zapisów w dokumentach podstawowych (takich jak umowy o dofinansowanie) powodowały jednak pewne niespójności z zapisami Programu, głównie w warstwie zarządzania. Wypracowany model naboru, oceny i wyboru projektów nie ulegał zasadniczym zmianom, w związku z powyższym procesy w WST oraz w Euroregionach doczekał się własnych „ścieżek” i zwyczajowych sposobów działania, co z każdym naborem poprawiało sprawność działania. Akcje promocyjne i informacyjne były użyteczne i skuteczne, a idąca za tym efektywność wykorzystania Pomocy Technicznej wysoka. Podstawowym problemem pozostawała kwestia rozliczeń wydatków i rozpatrywania wniosków o płatność i samo przekazywanie środków UE, zarówno po stronie INTERREG IIIA, jak Tacis CBC.

### 9.3 ROZKŁAD PRZESTRZENNY AKTYWNOŚCI PROJEKTOWEJ WNIOSKODAWCÓW

Mapa . Aktywność aplikacyjna gmin województw Podlaskiego, Lubelskiego i Podkarpackiego o środki z Programu INTERREG III A/ Tacis CBC a dochody własne gminy *per capita*.



Powyższa mapa ilustruje aktywność beneficjentów z poszczególnych gmin województw Podlaskiego, Lubelskiego i Podkarpackiego w staraniu się o środki z Programu INTERREG III A/ Tacis CBC. Gminy, z których beneficjenci złożyli co najmniej jeden wniosek oznaczone zostały kolorem zielonym, a gminy, z których nie złożono wniosku do Programu oznaczono kolorem różowym. Analiza ma na celu również weryfikację hipotezy, na mocy której można by przypuszczać, że brak prób w pozyskiwaniu środków z Programu związany jest zamożnością gminy mierzoną jej dochodami własnymi per capita. W związku z tym, w analizie uwzględniono również kryterium dochodowe oznaczone za pomocą intensywności koloru, ustalone w oparciu o przedziały pierwszego i ostatniego kwartyla wartości wskaźników w całej populacji. Im ciemniejszy kolor, tym dochody gminy per capita w 2006 roku były wyższe.

Z mapy wynika, że niezależnie od poziomu dochodów własnych na mieszkańca, dużą aktywnością w składaniu wniosków o dofinansowanie charakteryzowały się instytucje położone w gminach strefy przygranicznej. Częściowo potwierdza się również hipoteza dotycząca związku zamożności gminy z aktywnością aplikacyjną w Programie. Najbogatsze gminy wykazały się największą aktywnością w składaniu projektów do Interregu, ponieważ ponad połowa z nich wykazała się inicjatywą. Z kolei najbiedniejsze gminy w badanym obszarze charakteryzowała niska aktywność w aplikowaniu o dofinansowanie z Interregu. Aktywność gmin o średnich dochodach różniła się w zależności od województwa. Jednocześnie można przypuszczać, że to te gminy, obok średnich miast stanowią ważną grupę potencjalnych beneficjentów.

Sytuacja w województwie Podlaskim najbardziej odpowiada postawionym hipotezom, co oznacza, że zdecydowana większość najbogatszych gmin starała się o środki z Programu, aktywność w gminach o średnich dochodach własnych była w zasadzie zależna od ich odległości od granicy, natomiast większość gmin najbiedniejszych nie wykazała aktywności aplikacyjnej. Jednocześnie w Podlaskim widać zauważalną koncentrację relatywnie zamożnych gmin podregionu Białostockiego, które jednocześnie charakteryzuje aktywność w Programie. Są to okolice Hajnówki, Bielska Podlaskiego i Białegostoku. Potencjalni beneficjenci są zatem skoncentrowani w zachodnim „rogu” województwa.

W województwach Lubelskim i Podkarpackim gminy relatywnie bogate nie są zlokalizowane w strefie przygranicznej i charakteryzują się znacznym rozproszeniem. Również mniejsza część najbogatszych gmin wykazuje w tych województwach aktywność aplikacyjną, ale jest to mniej więcej co druga gmina w tej kategorii. W tych województwach gminy o średnich dochodach wykazują zdecydowanie niższą aktywność w składaniu wniosków do Programu

niż w północnej części obszaru wsparcia, natomiast gminy o najniższych dochodach również charakteryzuje niska aktywność.

W województwie podkarpackim najbardziej aktywne gminy mieszczą się w jego centralnej części na obszarze wyznaczonym przez Dębicę i Jasło na zachodzie, Leżajsk na północy oraz Jarosław i Przemyśl na wschodzie. Oznacza to, że potencjalni beneficjenci to gminy w obrębie północnego i południowego pasa, czyli Bieszczadów i Beskidu Niskiego oraz granicy z województwem Lubelskim.

Z kolei w województwie Lubelskim można zidentyfikować dwa obszary aktywnych beneficjentów. Jeden z nich w pasie przygranicznym obejmującym Włodawę, Chełm, Rejowiec i Krasnystaw. Drugi w obrębie Lublina. Oznacza to, że potencjalnymi beneficjentami jest właściwie większość gmin w tym województwie.

#### 9.4 INTERREG W PRASIE CENTRALNEJ, REGIONALNEJ I LOKALNEJ

Z racji stosunkowo niedużych zaangażowanych środków, Program Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina nie cieszył się takim zainteresowaniem prasy centralnej jak duże programy operacyjne. Prasa ta odnotowywała jednak poszczególne fazy powstawania Programu, jak i pojawiające się przy tej okazji trudności.

Tłem do poruszania zagadnień związanych z Programem Sąsiedztwa była dyskusja dotycząca roli regionów w Europie, przykładem niech tu będzie jeden z artykułów<sup>22</sup> pt. „Ogólnopolska debata „Polskie regiony w Europie regionów – umacnianie samorządności podstawowym elementem „Narodowego Planu Rozwoju”. Współpracę transgraniczną postrzegano jako element rozwoju samorządności i budowy społeczeństwa obywatelskiego, a środki z Programu Sąsiedztwa jako ważny element tej współpracy. W latach 2004-2006 skupiano się jednak na trudnościach w uruchomieniu programu. Niniejszy fragment bardzo dobrze oddaje ton dyskusji w tym temacie<sup>23</sup>: „Z powodu absurdów ministerialnej biurokracji Polska może stracić nawet połowę unijnych pieniędzy przyznanych na Fundusz Mikroprojektów - taki czarny scenariusz przedstawili w Szczecinie prezesi euroregionów.” Jednak w miarę krystalizowania się programu skupiano się na przedstawianiu bezpośrednich przykładów wykorzystania środków i znaczenia współpracy transgranicznej. Na przykład w dzienniku Rzeczpospolita<sup>24</sup> ukazała się rozmowa z przedstawicielem Departamentu Inicjatywy Interreg w MRR pod znaczącym tytułem „Granice przestają istnieć”, w której

<sup>22</sup> „Ogólnopolska debata „Polskie regiony w Europie regionów – umacnianie samorządności podstawowym elementem „Narodowego Planu Rozwoju”.”, Rzeczpospolita, wyd. z 10.02.2005r.

<sup>23</sup> „Euroregiony chcą odblokować unijne fundusze”, Gazeta Wyborcza, wyd. z 21.03.2006r.

<sup>24</sup> „Granice przestają istnieć”, Rzeczpospolita, wyd. z 26.08.2006r.

wskazywano, jak idea integracji krajów w Europie ma swą bezpośrednią realizację poprzez Program Sąsiedztwa.

Prasa lokalna (w tym lokalne dodatki prasy ogólnokrajowej) skupiała się przede wszystkim na przedstawianiu korzyści, jakie mogą wyniknąć z istnienia funduszy dla poszczególnych regionów. W ogólnym tonie pochwalającym współpracę regionalną i transgraniczną zdarzały się jednak głosy świadczące w najlepszym razie o niezrozumieniu, w najgorszym o złej woli autorów. W ukazujących się w województwie podkarpackim Nowinach (numer 24) napisano: *„Podkarpackie straciło pieniądze z unijnego programu Interregu, bo przedstawiciele Lubelskiego, Mazowieckiego i Podlaskiego (program obejmował cztery województwa) uznali, że pieniądze trzeba dzielić po równo, a nie według jakości wniosków. Od sprawy nie ma odwołania.”*, dla podkreślenia „dramatyzmu” sytuacji artykułowi nadano tytuł *„Walczą z nami, bo jesteśmy lepsi”*. W tym samym numerze, w artykule pt. *„Oddajcie Bieszczadom pieniądze”* napisano: *„Wniosek powiatu bieszczadzkiego, złożony do Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina Interreg 3A, eksperci uznali za najlepszy z woj. podkarpackiego i trzeci w kraju. Starostwo miało otrzymać prawie milion euro; nie dostało ani grosza. Doceniono natomiast samorządy, których projekty znalazły się na dalszych miejscach.”* Należy podkreślić, że choć artykuły w podobnym tonie pojawiały się w każdym województwie, to miały charakter incydentalny.

Gros artykułów dotyczących Programu Sąsiedztwa ukazujących się w prasie lokalnej skupiała się na przedstawieniu konkretnych projektów i wydarzeń realizowanych za pieniądze z tego funduszu. Były to relacje z imprez kulturalnych, spotkań i konferencji – przykłady wspólnych projektów turystycznych i dotyczących ochrony środowiska. Przedstawiano w nich nie tylko same projekty, ale wskazywano też na bezpośrednie i długofalowe korzyści płynące ze współpracy transgranicznej nie tylko w wymiarze ogólnokrajowym, ale szczególnie dla mieszkańców terenów przygranicznych. Niejednokrotnie podkreślano fakt, że bez współpracy z Ukrainą czy Białorusią realizacja niektórych przedsięwzięć byłaby bardzo utrudniona, lub w ogóle niemożliwa. Do czytelników docierały informacje o wspólnych przedsięwzięciach z zakresu bezpieczeństwa publicznego czy ochrony zdrowia. Na przykład w Białymstoku, lokalny dodatek do Gazety Wyborczej wskazywał w kilku artykułach, że część inwestycji w sektorze zdrowia (Wojewódzki Szpital Zespolony, Białostockie Centrum Onkologii) możliwa jest tylko poprzez nawiązanie współpracy z Białorusią. Z tej okazji nie brakło jednak pewnych złośliwości pod adresem partnerów, szczególnie z Białorusi. Np. relację z warsztatów mających na celu poprawę stanu bezpieczeństwa w rejonie polskiej granicy wschodniej, w których brali udział oprócz

policjantów z Polski także milicjanci z Ukrainy i Białorusi opatrzone tytułem „*Nauka gnębienia?*”. Podobnie artykuł poświęcony wizycie samorządowców z woj. podlaskiego w Grodnie z okazji 880-lecia istnienia miasta, pomimo rzeczowego tonu samej relacji opatrzone niezbyt przystającym do poruszanej materii tytułem „*Łukaszenko nie taki zły*”.

Co ciekawe, w ramach Programu Sąsiedztwa realizowano projekty, które poruszały szerokie kwestie.. Co również znalazło swoje odzwierciedlenie w prasie. Kurier lubelski przytoczył relację z debaty, która odbyła się w ramach Międzynarodowej Konferencji Naukowej zorganizowanej przez Katedrę Politologii KUL i Uniwersytet im. Iwana Franki we Lwowie w ramach projektu sąsiedztwa INTERREG. Była to polsko-ukraińska konferencja w KUL poświęcona bezpieczeństwu europejskiemu, a dotyczyła m.in. tarczy antyrakietowej.

Podsumowując należy stwierdzić, że czytelnik prasy zarówno krajowej jak i lokalnej otrzymał relację z postępów we wdrażaniu i realizacji Programu Sąsiedztwa zarówno z perspektywy ogólnokrajowej, jak i z punktu widzenia zainteresowanych regionów.