

Interreg

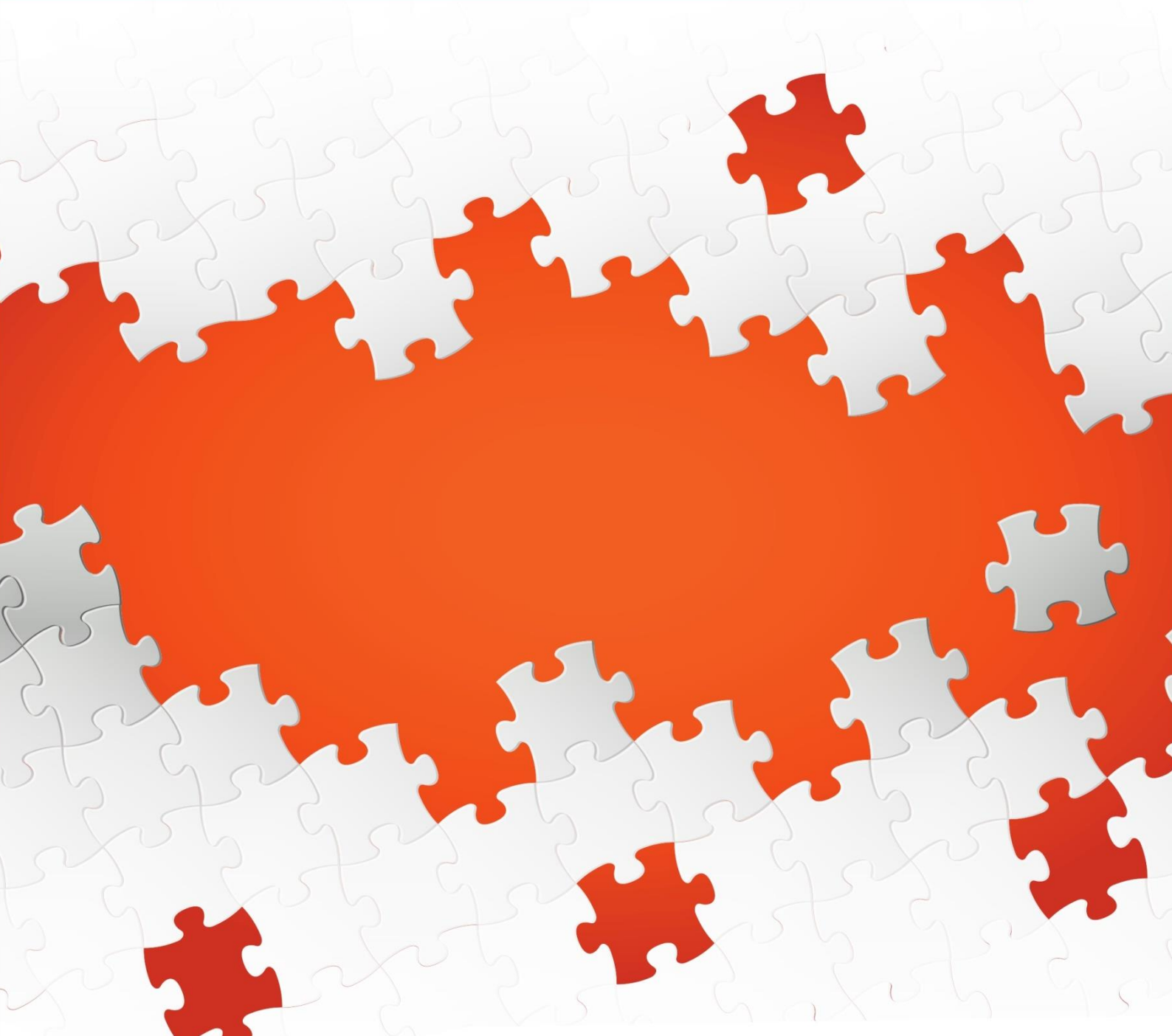


UNIA EUROPEJSKA

Polska-Saksonia

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

**Ewaluacja wpływu wdrażanej interwencji
na realizację celów szczegółowych
Programu Współpracy INTERREG
Polska-Saksonia 2014-2020**



Zamawiający:

MINISTERSTWO INWESTYCJI I ROZWOJU

Departament Współpracy Terytorialnej

ul. Wspólna 2/4

00-926 Warszawa

www.miiir.gov.pl



Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Wykonawca:

„EU-CONSULT” Sp. z o.o.

Ul. Toruńska 18c lokal D

80-747 Gdańsk

www.eu-consult.pl



„Kreatus” Sp. z o.o.

Ul. 11 Listopada 60-62

43-300 Bielsko-Biała

www.kreatus.eu



Gdańsk 2019

SPIS TREŚCI

Spis treści.....	3
1. Wprowadzenie	5
1.1. Koncepcja i cel badania	5
1.2. Zakres przedmiotowy badania	6
1.3. Pytania badawcze	6
1.4. Zastosowana metodologia	7
1.4.1. Metody służące pomiarowi wskaźników rezultatu	7
1.4.2. Pozostałe metody badawcze.....	9
2. Kontekst istnienia Programu	12
2.1. Charakterystyka obszaru wsparcia	12
2.2. Budżet Programu i logika interwencji.....	19
2.3. Instytucje w Programie.....	21
2.4. Uwzględnienie zasad horyzontalnych w Programie	25
Podsumowanie i wnioski	30
3. Wdrażanie Programu	31
3.1. Komunikacja i promocja w ramach Programu	31
3.2. Procedura oceny wniosków o dofinansowanie	37
3.3. Tempo wdrażania Programu	39
3.4. Postęp wdrażania Programu	43
3.5. Projekty flagowe Programu	45
3.5.1. Mobilne Laboratoria Innowacyjności i Usług Wzmacniania Potencjału Innowacyjności w Regionie Transgranicznym (TRAILS)	46
3.5.2. "Climatic Town" – Energetyczna Rewitalizacja Miast	47
3.5.3. Nie dla narkotyków – zwiększenie skuteczności policji w zakresie przeciwdziałania przestępczości narkotykowej na terenie przygranicznym polsko niemieckim	48
3.5.4. Postrzeganie projektów flagowych	49
3.6. Fundusz Małych Projektów	52
Podsumowanie i wnioski	56
4. Postrzeganie Programu.....	58
4.1. Wpływ Programu na nawiązanie i kontynuowanie współpracy.....	58
4.2. Identyfikacja barier stojących na drodze do współpracy	67
4.3. Odbiór Programu przez lokalne społeczności.....	75
4.4. Znaczenie finansowania przedsięwzięć z Programu.....	79

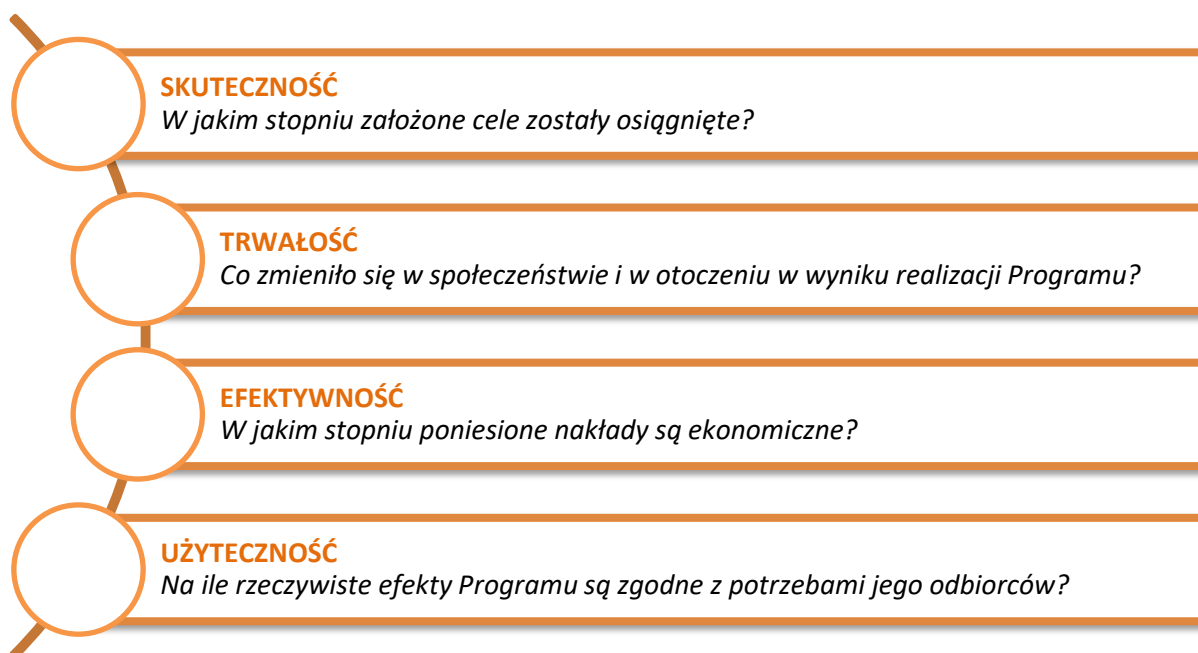
Podsumowanie i wnioski.....	82
5. Analiza sieci relacji Polska-Saksonia	82
5.1. Inicjowanie projektów w programie.....	83
5.2. Współpraca z instytucjami odpowiedzialnymi za realizację programu.....	85
5.3. Wyjaśnienia – analiza sieciowa.....	102
Podsumowanie i wnioski.....	102
6. Analiza SWOT Programu	105
Tabela wniosków i rekomendacji	106
Spis elementów graficznych.....	112
Spis wykresów	112
Spis tabel	113
Spis rysunków.....	113

1. WPROWADZENIE

1.1. KONCEPCJA I CEL BADANIA

Zgodnie z art. 56 Rozporządzenia ogólnego¹ Instytucja Zarządzająca powinna zapewnić realizację ewaluacji pod kątem **skuteczności, efektywności, wpływu oraz trafności** każdego programu. Wyniki niniejszego badania będą stanowiły wkład w przygotowywanie raportu z wdrażania programu (przygotowanego na podstawie art. 50 rozporządzenia ogólnego). Ponadto wnioski i rekomendacje z badania zostaną wzięte pod uwagę przy projektowaniu logiki interwencji dla programów INTERREG po roku 2020.

Celem niniejszej ewaluacji była ocena skuteczności działań wdrażanych w ramach wszystkich osi priorytetowych oraz analiza ich efektów i wpływu na życie społeczno-gospodarcze mieszkańców obszaru wsparcia. Ocena dokonana została przy zastosowaniu następujących kryteriów:



¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347/320, 20.12.2013).

1.2. Zakres przedmiotowy badania

Ocenie podlegała skuteczność działań wdrażanych w ramach wszystkich osi priorytetowych Programu oraz analiza ich efektów, jak również wpływu na życie społeczno-gospodarcze mieszkańców obszaru wsparcia oraz **stopień osiągnięcia celów szczegółowych** Programu.

Wykonawca dokonał również **pomiaru wskaźników rezultatu Programu**. Badanie zostało przeprowadzone zgodnie z metodyką określoną w Programie oraz przedstawioną w dokumencie pn. *Koncepcja i metodyka, przeprowadzenie pomiaru oraz oszacowanie wartości pośrednich i docelowych wskaźników rezultatu dla Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020*.

Pomiar wskaźników rezultatu objął:

- Poziom atrakcyjności kulturowej i przyrodniczej obszaru wsparcia,
- Czas przejazdu między miastami w obszarze przygranicznym,
- Stopień powiązania i zróżnicowanie oferty edukacyjnej,
- Indeks nastrojów instytucji zaangażowanych w polsko-niemiecką współpracę transgraniczną.

Weryfikacji zostały poddane ponadto **zasady wdrażania przez Program polityk horyzontalnych**, co wynika z zapisów art. 50 ust. 4 rozporządzenia ogólnego, zgodnie z którym informacje w tym zakresie powinny zasilać proces sprawozdawczy z realizacji Programu. Dlatego też istotnym komponentem badania była ocena realizacji polityk horyzontalnych:

- promowania równości mężczyzn i kobiet,
- równości szans i niedyskryminacji w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami,
- zrównoważonego rozwoju.

1.3. Pytania badawcze

Ewaluacja pozwoliła udzielić odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Czy i w jakim zakresie zostały osiągnięte cele szczegółowe osi priorytetowych?
2. W jakim stopniu działania realizowane przez instytucje programu (Instytucja Zarządzająca, Instytucja Krajowa, Wspólny Sekretariat i inne) przyczyniły się do sukcesu/porażki w osiągnięciu celów szczegółowych osi priorytetowych (w tym działania informacyjno-promocyjne)?
3. Czy przyjęta strategia realizacji Programu (dynamika naborów, procedury oceny i wyboru projektów, zasady kontraktacji itp.) miała wpływ na osiągnięcie postawionych celów?
4. Czy i w jakim stopniu do realizacji tych celów przyczyniły się projekty flagowe?
5. Jakie rezultaty przyniosła realizacja projektów w zakresie współpracy polsko-saksońskiej?
W jakich obszarach (pod względem terytorialnym oraz tematycznym) jest największy postęp?

6. Czy - i ewentualnie w jakim stopniu - Program przyczynia się do znoszenia barier w rozumieniu komunikatu Komisji Europejskiej „Boosting growth and cohesion in EU border regions”?
7. Jaka jest trwałość efektów realizowanych projektów oraz związanych w ich ramach partnerstw? Czy efekty projektów są odczuwalne także po zakończeniu ich realizacji? Czy utrzymanie efektów poszczególnych projektów jest możliwe bez dalszego dofinansowania ze środków UE?
8. Jaki udział w realizacji celów programu miał Fundusz Małych Projektów?
9. W jaki sposób i w jakim stopniu przy realizacji Programu (w tym poprzez realizowane projekty) uwzględniane są zasady horyzontalne Unii Europejskiej?
10. W jakim stopniu wdrażanie Programu uwzględnia politykę zmniejszania obciążeń administracyjnych dla wnioskodawców i beneficjentów?
11. Czy narzędzia i działania przewidziane w Strategii Komunikacji realizowały w sposób skuteczny i efektywny cele Programu?
12. Na jakie bariery napotykali beneficjenci podczas realizacji projektów?
13. Jakie czynniki zniechęcały, a jakie zachęcały beneficjentów do składania wniosków o dofinansowanie?

Odpowiedź na każde z pytań badawczych została udzielona przy uwzględnieniu dwóch wymiarów:

- **podmiotowego** (projektodawcy i instytucje zaangażowane we wdrażanie Programu),
- **przedmiotowego** (dziedziny wsparcia Programu).

1.4. ZASTOSOWANA METODOLOGIA

1.4.1. Metody służące pomiarowi wskaźników rezultatu

Pomiar wskaźnika 1: Poziom atrakcyjności kulturowej i przyrodniczej obszaru wsparcia

A. PAPI z turystami spoza obszaru pogranicza polsko-saksońskiego – poziom regionalny

Badanie przeprowadzone zostało w 20 miejscowościach – tych samych, które wykorzystano przy pomiarze wartości bazowej w 2014 r. W ramach tej techniki badawczej Wykonawca zrealizował 600 wywiadów kwestionariuszowych.

Realizacja badania z turystami była niezbędna do określenia rzeczywistych rezultatów realizowanych projektów. Respondenci dostarczyli danych, o charakterze przede wszystkim ilościowym, dotyczących m.in. wpływu projektów na postrzeganie przez nich obszaru wsparcia.

B. PAPI z turystami spoza obszaru pogranicza polsko-saksońskiego – poziom efektów projektów

Badanie przeprowadzone zostało w miejscowościach, w których rozpoczęto realizację projektów oraz na grupie porównawczej, co pozwoliło na porównanie obydwu badanych grup oraz na uwypuklenie występujących pomiędzy nimi różnic. Zabieg taki pozwolił zauważyć rzeczywiste efekty projektów oraz ich wpływ na postrzeganie przez turystów poszczególnych obszarów.

Zróznicowanie struktury próby pozwoliło na uwypuklenie różnic pomiędzy obszarami oraz umożliwiło dostrzeżenie wszystkich – nawet najmniejszych – efektów realizowanej w ramach Programu interwencji.

Pomiar wskaźnika 2: Czas przejazdu między miastami w obszarze przygranicznym

A. Badanie skrócenia czasu przejazdu między miastami w obszarze przygranicznym – poziom regionalny

Pomiary przeprowadzone zostały dla 13 odcinków drogowych – tych samych, które wykorzystano przy pomiarze wartości bazowej w 2014 r. Badanie przeprowadzone zostało w ostatnią niedzielę września 2018 r. Do wykonania pomiarów Zespół Badawczy wykorzystał informacje nt. czasu przejazdu w minutach prezentowanego w serwisach Googlemaps i Targeo.

B. Badanie skrócenia czasu przejazdu między miastami w obszarze przygranicznym – poziom efektów projektów

Pomiary przeprowadzone zostały dla wszystkich odcinków drogowych, na których rozpoczęto i zrealizowano (do 2018 r.) projekty w ramach Programu, oraz dla tych odcinków, na których nie udało się zrealizować projektów. Zespół Badawczy na podstawie analizy desk research wytypował odcinki drogowe, dla których następnie przeprowadzone zostały pomiary (wraz z uzasadnieniem doboru poszczególnych odcinków).

Pomiar wskaźnika 3: Stopień powiązania i zróżnicowanie oferty edukacyjnej

CAWI lub CATI z beneficjentami i potencjalnymi beneficjentami – instytucjami związanymi z rynkiem edukacji i pracodawcami

Badanie zostało zrealizowane przy pomocy podejścia mixed-mode (łącznie zastosowanie technik CAWI i CATI). W przypadku beneficjentów Programu losowo wyłonieni beneficjenci, którzy związani są z rynkiem edukacji bądź są potencjalnymi pracodawcami, zostali poproszeni o udzielenie

odpowiedzi na pytania, mające na celu zbadanie poziomu realizacji wskaźnika rezultatu. W przypadku potencjalnych beneficjentów Wykonawca na podstawie analizy desk research opracował bazę potencjalnych respondentów.

Pomiar wskaźnika 4: Indeks nastrojów instytucji zaangażowanych w polsko-niemiecką współpracę transgraniczną

CAWI lub CATI z beneficjentami i potencjalnymi beneficjentami Programu – przedstawicielami instytucji oraz NGO zaangażowanych w polsko-niemiecką współpracę transgraniczną

Badanie zostało zrealizowane przy pomocy podejścia *mixed-mode* (łączone zastosowanie technik CAWI i CATI). W przypadku beneficjentów Programu losowo wyłonieni beneficjenci, którzy związani są z instytucjami bądź organizacjami pozarządowymi zajmującymi się współpracą transgraniczną polsko-saksońską, zostali poproszeni o udzielenie odpowiedzi na pytania, mające na celu zbadanie poziomu realizacji wskaźnika rezultatu. W przypadku potencjalnych beneficjentów Wykonawca na podstawie analizy desk research opracował bazę potencjalnych respondentów.

1.4.2. Pozostałe metody badawcze

Analiza dokumentów i danych zastanych

Analiza dokumentów i danych zastanych była elementem niezbędnym do prawidłowego opracowania narzędzi badawczych. W związku z tym prowadzona była od samego początku realizacji zamówienia. Na początkowym etapie prac opracowana została lista dokumentów, które powinny zostać poddane analizie ze względu na to, że zawierają informacje użyteczne w kontekście celów ewaluacji. Członkowie Zespołu Badawczego rozdzielili pomiędzy siebie poszczególne dokumenty, a następnie rozpoczęli analizę. Podczas cotygodniowych spotkań roboczych omawiali oni wnioski z przeprowadzonych analiz. W przypadku stwierdzenia rozbieżności pomiędzy informacjami zawartymi w różnych dokumentach przeprowadzana była analiza mająca na celu wyjaśnienie przyczyn wystąpienia tej rozbieżności. W trakcie prac nad raportem końcowym lista źródeł do analizy desk research była sukcesywnie rozszerzana.

CAWI lub CATI ze wszystkimi polskimi i niemieckimi partnerami zatwierdzonych projektów

Do udziału w badaniu zaproszono polskich i niemieckich partnerów zatwierdzonych projektów. Badanie zrealizowane zostało przy pomocy podejścia *mixed-mode* (łączone zastosowanie technik CAWI i CATI). Do potencjalnych respondentów wysłane zostały e-maile zawierające informację o badaniu, list polecający oraz link do ankiety. Osoby zaproszone do badania miały również

możliwość wskazania, że preferują wywiad telefoniczny. Osoby, które nie zareagowały na wiadomość elektroniczną, w pierwszej kolejności otrzymały kolejnego e-maila, następnie zaś miejsce miał kontakt telefoniczny, służący realizacji badania CATI.

Wywiady pogłębione (IDI lub TDI) z przedstawicielami instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu

Na potrzeby przeprowadzenia badania zrealizowano:

- 1 wywiad z kierownikiem Wspólnego Sekretariatu;
- 1 wywiad z pracownikiem Wspólnego Sekretariatu;
- 1 wywiad z przedstawicielem Instytucji Zarządzającej;
- 1 wywiad z przedstawicielem Instytucji Krajowej;
- 2 wywiady z dyrektorami euroregionów;
- 1 wywiad z przedstawicielem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego;
- 1 wywiad z przedstawicielem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego.

Wywiady pogłębione (IDI lub TDI) z partnerami społecznymi uczestniczącymi w pracach KM oraz na próbie z przedstawicielami NGO z obszaru wsparcia

Do badania zaproszone zostały NGO realizujące zadania w obszarach zbliżonych do tych, których dotyczyły projekty realizowane w ramach Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020. Dzięki temu wypowiedzi respondentów były bogate i użyteczne dla Zespołu Badawczego.

W ramach ewaluacji zrealizowano łącznie 36 wywiadów, w tym:

- 4 wywiady pogłębione z partnerami społecznymi uczestniczącymi w pracach KM;
- 32 wywiady pogłębione z przedstawicielami NGO z obszaru wsparcia:
 - 12 wywiadów (w tym 6 z NGO z Polski i 6 z NGO z Niemiec) z NGO realizujących zadania w obszarach zbliżonych do osi priorytetowej I;
 - 10 wywiadów (w tym 5 z NGO z Polski i 5 z NGO z Niemiec) z NGO realizujących zadania w obszarach zbliżonych do osi priorytetowej III;
 - 10 wywiadów (w tym 5 z NGO z Polski i 5 z NGO z Niemiec) z NGO realizujących zadania w obszarach zbliżonych do osi priorytetowej IV.

Sondaż uliczny

W ramach ewaluacji sondaż przeprowadzono z osobami przebywającymi w sąsiedztwie miejsc realizacji projektów – ostateczni odbiorcy wsparcia. łącznie przeprowadzono badanie ze 120 respondentami. Sondaż przeprowadzony został w 3 różnych miejscowościach – w miejscach realizacji projektów, w miarę możliwości w pobliżu tablic informacyjnych dotyczących realizacji projektów

współfinansowanych z Programu. Losowy dobór respondentów spowodował, że wyniki nie zostały zaburzone poprzez wybór do badania grup osób charakteryzujących się istotną wiedzą w analizowanym zakresie (np. studentów, pracowników instytucji). Celem przeprowadzenia sondażu ulicznego było poznanie opinii odbiorców ostatecznych efektów Programu i realizowanych projektów na temat wsparcia udzielanego w ramach Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020.

Wykorzystanie tej techniki badawczej pozwoliło na dotarcie do szerokiego i zróżnicowanego grona respondentów. Pozwoliło to również na poznanie opinii dotyczącej Programu wśród odbiorców ostatecznych realizowanych projektów, na co dzień zamieszkujących na badanym obszarze.

Analiza sieciowa

Metoda analizy sieciowej jest coraz częściej wykorzystywana w naukach o zarządzaniu i w naukach społecznych. Jej zastosowanie pozwala na uwzględnienie najsilniejszych i najsłabszych ogniw sieci, co wpływa na funkcjonowanie całej badanej problematyki.

Analiza sieciowa przeprowadzona została w odniesieniu do:

- Współpracy pomiędzy polskimi i niemieckimi partnerami projektów;
- Współpracy pomiędzy poszczególnymi instytucjami odpowiedzialnymi za realizację Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020.

Studia przypadku

Studia przypadków przeprowadzone zostały w odniesieniu do projektów cechujących się szczególnie wysoką skutecznością. W ramach studiów przypadku Wykonawca zidentyfikował dobre praktyki, czyli wyjątkowo skuteczne rozwiązania, które warto wykorzystywać w przyszłości. W ramach ewaluacji przeprowadzono łącznie 16 studiów przypadku.

Panel Ekspertów

W panelu ekspertów udział wzięło 5 osób, reprezentujących różne instytucje, wybranych na podstawie doświadczenia zawodowego oraz dorobku naukowego związanego z tematyką ewaluacji. Pozwoliło to na uniknięcie sytuacji, w której badane osoby wzajemnie potwierdzają swoje zdanie.

Badanie składało się z następujących części:

- Omówienie wyników zrealizowanych badań;
- Przeprowadzenie analizy SWOT dla Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020;
- Omówienie wstępnych wniosków i rekomendacji otrzymanych przez Zespół Badawczy oraz ich poszerzenie i uzupełnienie.

Panel odbył się po zakończeniu realizacji pozostałych technik badawczych. Umożliwiło to udostępnienie ekspertom wyników przeprowadzonych badań, dzięki czemu mogli się oni odnieść do nich. Zastosowanie tej metody badawczej pozwoliło na skonfrontowanie sformułowanych wniosków i rekomendacji z opiniami ekspertów.

Zogniskowany wywiad grupowy - FGI

FGI to ustrukturalizowana i moderowana dyskusja kilku osób, zogniskowana na wybranym zagadnieniu. Prowadzona jest według scenariusza, który określa konkretny cel rozmowy i wytyczne dla moderatora o tym jak prowadzić dyskusję. Łącznie przeprowadzono 4 badania metodą FGI. Do udziału w badaniach zaproszono beneficjentów oraz liderów opinii (m.in. przedstawiciele JST, organizacji pozarządowych, kluczowych przedsiębiorstw, instytucji kultury, instytucji edukacji) z obszaru wsparcia Programu. Poniżej zaprezentowano dane dot. miejsc przeprowadzenia badań oraz liczby uczestników:

- Zgorzelec - 5 osób;
- Jelenia Góra - 5 osób;
- Bolesławiec - 3 osoby;
- Görlitz - 16 osób.

2. KONTEKST ISTNIENIA PROGRAMU

2.1. Charakterystyka obszaru wsparcia

Program Współpracy INTERREG Polska-Saksonia na lata 2014-2020 (dalej: *Program*) obejmuje obszar 11 461 km² (6 964 km² po stronie polskiej i 4 497 km² po stronie niemieckiej). Do obszaru wsparcia Programu należą:

- **po stronie polskiej:** podregion jeleniogórski w województwie dolnośląskim, powiat żarski w podregionie zielonogórskim (województwo lubuskie),
- **po stronie niemieckiej:** powiaty Görlitz oraz Bautzen w Kraju Związkowym Saksonia.

Obszar wsparcia cechuje się peryferyjnym położeniem w stosunku do centrów życia społeczno-gospodarczego województw dolnośląskiego i lubuskiego oraz Kraju Związkowego Saksonia. Należy zaznaczyć, że obejmuje on miejscowości o liczebności nieprzekraczającej 100 tysięcy mieszkańców: po stronie polskiej największą miejscowością jest Jelenia Góra, licząca niespełna 83 tys. mieszkańców, zaś po stronie niemieckiej – Görlitz z nieco ponad 54 tys. mieszkańców².

² Zob. szerzej: *Program Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020, Warszawa 11 czerwca 2015 r., s. 6.*

Ponadto obszar ten cechuje się wspólnymi wyzwaniami rozwojowymi, co uzasadnia realizację Programu na tym terytorium. Pomimo upływu czasu od przeprowadzania diagnozy (na potrzeby przygotowania interwencji, większość wyzwań cechujących pogranicze polsko-saksońskie pozostaje aktualnych. Głównym problemem, a zarazem wyzwaniem rozwojowym, jest peryferializacja obszaru wsparcia. Program przewiduje wykorzystanie położenia regionu w sposób umożliwiający promowanie jego atutów w celu zwiększenia jego atrakcyjności. W celu zwiększenia atrakcyjności regionu i przeciwdziałania jego peryferializacji konieczne jest zatem przekształcenie granicy z elementu oddzielającego dwa państwa w element łączący regiony³, stąd istotna rola podejmowania i promowania współpracy transgranicznej.

Opisywany obszar wsparcia znajduje się również w zasięgu działania innych instrumentów wsparcia. Są to przede wszystkim regionalne programy operacyjne: po stronie polskiej Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020, zaś po stronie niemieckiej Program Operacyjny Wolnego Kraju Związkowego Saksonii na lata 2014-2020. Ponadto obszar znajduje się w zasięgu wsparcia krajowych programów operacyjnych – zarówno po stronie polskiej, jak również po stronie niemieckiej. Poszczególne części obszaru znajdują się także w zasięgu wsparcia innych programów transgranicznych⁴.

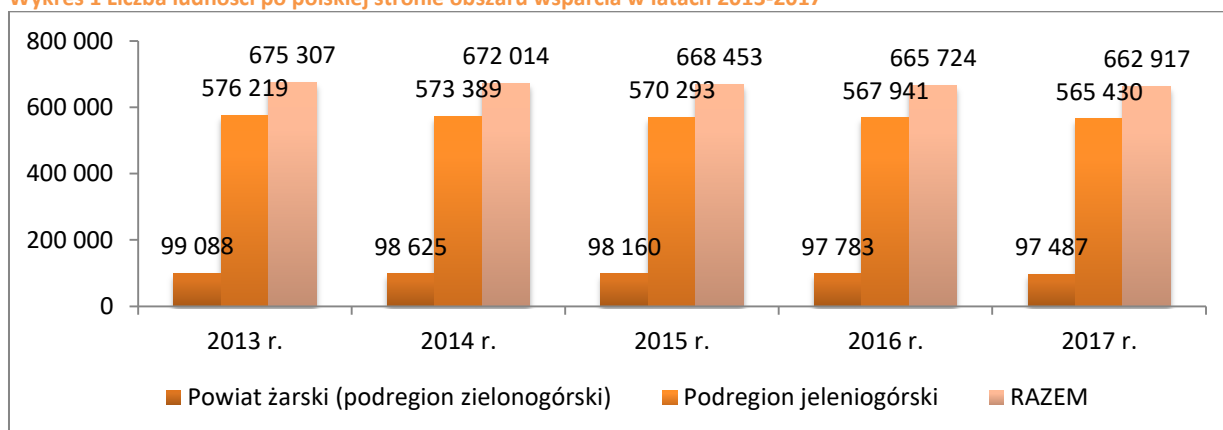
Pod względem problemów demograficznych zarówno polska, jak również niemiecka część obszaru wsparcia cechuje się takimi samymi problemami. Po stronie niemieckiej problem ten występuje w dużo większej skali, niż w przypadku Polski⁵. Przykładowo, w okresie 2013-2017 liczba ludności po polskiej stronie pogranicza spadła o niemal 12,5 tys. osób. Po stronie niemieckiej spadek liczby ludności w latach 2011-2018 wyniósł ponad 52 tys. osób. Prognozuje się, że w dalszych latach proces depopulacji będzie postępował.

³ *Ibidem*, s. 6-7.

⁴ *Ibidem*, s. 7.

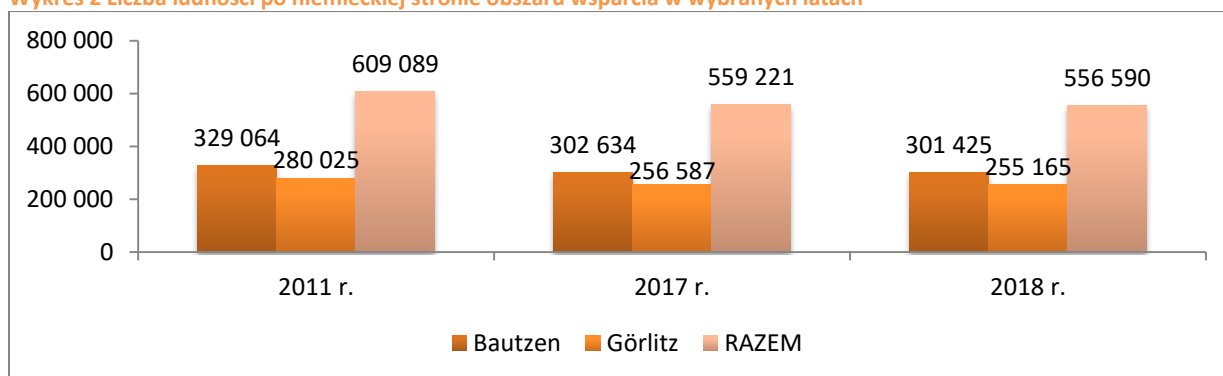
⁵ *Ibidem*, s. 9.

Wykres 1 Liczba ludności po polskiej stronie obszaru wsparcia w latach 2013-2017



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 20.03.2019).

Wykres 2 Liczba ludności po niemieckiej stronie obszaru wsparcia w wybranych latach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 20.03.2019).

W zakresie rozwoju edukacji diagnoza przygotowana na potrzeby przygotowania Programu ukazała istnienie barier językowej i kulturowej. Potencjał obszarów po obydwu stronach granicy nie był w pełni wykorzystywany, pomimo istnienia dużej liczby placówek edukacyjnych na różnych szczeblach nauczania⁶. Niemniej, duża liczba placówek edukacyjnych była i jest mocną stroną obszaru wsparcia. O sile regionu świadczy także duża liczba instytucji otoczenia biznesu i agencji zatrudnienia po stronie saksońskiej⁷. Po stronie polskiej placówki edukacyjne wymagają przeznaczenia znacznych środków finansowych na wsparcie infrastruktury obiektów i otoczenia szkół⁸.

Biorąc pod uwagę środowisko przyrodnicze obszaru wsparcia, terytorium można uznać za atrakcyjne ze względu na dużą liczbę obszarów zielonych, jak również z uwagi na różnorodność ukształtowania terenu. Terytoria te są atrakcyjne pod względem przyrodniczym zarówno w skali województwa (po stronie polskiej) i kraju związkowego (po stronie niemieckiej), jak też w skali obydwu krajów. Brak wystarczającej infrastruktury (głównie przeciwpowodziowej) powoduje jednak,

⁶ *Ibidem*, s. 9-10.

⁷ *Ibidem*, s. 10.

⁸ *Ibidem*, s. 11.

że zagrożenia naturalne stają się jedną z najistotniejszych barier rozwojowych obszaru po obydwu stronach granicy. Ponadto brak lub ograniczony zakres występowania infrastruktury turystycznej powodują, że obszar wymaga wsparcia w tym zakresie. Szczególną uwagę należy zwrócić na niezadowalający stan wód powierzchniowych⁹. Wszystko to decyduje o peryferializacji obszaru oraz o trudnościach w przyciągnięciu turystów.

Na wysoki poziom atrakcyjności obszaru wsparcia wpływa także **dziedzictwo kulturalne i historyczne**, które staje się jednym z elementów wpływających na rozwój zaplecza turystyczno-wypoczynkowego. Niemniej jednak, m. in. zły stan techniczny zabytków oraz brak wystarczających środków finansowych na ochronę i opiekę nad zabytkami decydują o tym, że dziedzictwo to wymaga dalszego wsparcia¹⁰. Wsparcie w tym zakresie możliwe jest ze środków krajowych (np. OP 8 *Ochrona dziedzictwa kulturowego i rozwój zasobów kultury* Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko), jednak środki te nie umożliwiają wspierania działań po obu stronach granicy równolegle. Budżety samorządów terytorialnych są zaś niewystarczające w celu realizacji przedsięwzięć z tego zakresu.

W zakresie transportu i komunikacji należy wskazać na zniesienie wewnętrznych granic pomiędzy Polską a Niemcami na skutek wejścia w życie układu z Schengen w odniesieniu do Polski, co wpłynęło pozytywnie na częstotliwość kontaktów pomiędzy społecznościami zamieszkującymi obydwie obszary. Nysa Łużycka, może stać się również elementem wpływającym na rozszerzenie współpracy pomiędzy przedstawicielami polskiej i niemieckiej strony obszaru wsparcia, np. w dziedzinie współpracy w zakresie gospodarki wodnej¹¹. Interwencja w ramach Programu przewiduje również, że zdynamizowana zostanie mobilność ludności, a poprzez to zwiększeniu ulegnie udział ludności zamieszkującej obszar wsparcia w życiu społeczno-gospodarczym regionu. Odbywać powinno się to poprzez zwiększenie udziału transportu zbiorowego i ruchu rowerowego w ogóle sposobów przekraczania granicy. Interwencja stanowi bowiem odpowiedź na oddalenie obszaru wsparcia od głównych centrów życia gospodarczo-kulturalnego w obydwu krajach¹². Analizując opisane powyżej czynniki wskazać trzeba, że interwencja przyczynić powinna się także do lepszej współpracy transgranicznej. Brak kontroli granic powoduje bowiem, że współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa pomiędzy Polską a Niemcami powinna być zacieśniona. Również wymiana doświadczeń i dobrych praktyk pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami pozarządowymi oraz mieszkańcami może wpłynąć pozytywnie na wzrost jakości podejmowanych działań i osiągniętych w ich ramach efektów.

⁹ *Ibidem*, s. 11-12.

¹⁰ *Ibidem*, s. 13.

¹¹ *Ibidem*, s. 15-16.

¹² *Ibidem*, s. 16.

Biorąc pod uwagę charakterystykę obszaru wsparcia należy wspomnieć również o Komunikacie Komisji Europejskiej pn. *Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE*¹³.

Komunikat wskazuje przede wszystkim na granicę państwową, która jest elementem determinującym występowanie pozostałych barier wpływających na jakość życia w obszarze transgranicznym. Pomimo zniesienia granic wewnętrznych na znacznym obszarze Unii Europejskiej, w dalszym ciągu granica państwowa pozostaje elementem oddzielającym, a nie łączącym społeczności sąsiadujących państw. Problemem obszarów transgranicznych są w rozumieniu Komunikatu Komisji Europejskiej pn. *Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE* również bariery w komunikacji oraz bariery dostępności. Utrudniają one wzajemne interakcje społeczności zamieszkujących obszary przygraniczne sąsiadujących ze sobą państw. Tym samym, nie sprzyjają podejmowaniu nauki bądź pracy w państwie sąsiedzkim, a co za tym idzie – nawiązywaniu kontaktów dobrosąsiedzkich pomiędzy społecznościami lokalnymi. Jak wykazały przeprowadzone studia przypadku¹⁴, na obszarze pogranicza polsko-saksońskiego granica, a przede wszystkim Nysa Łużycka, pełniąc funkcję dynamizującą współpracę, nie zaś ją utrudniającą.

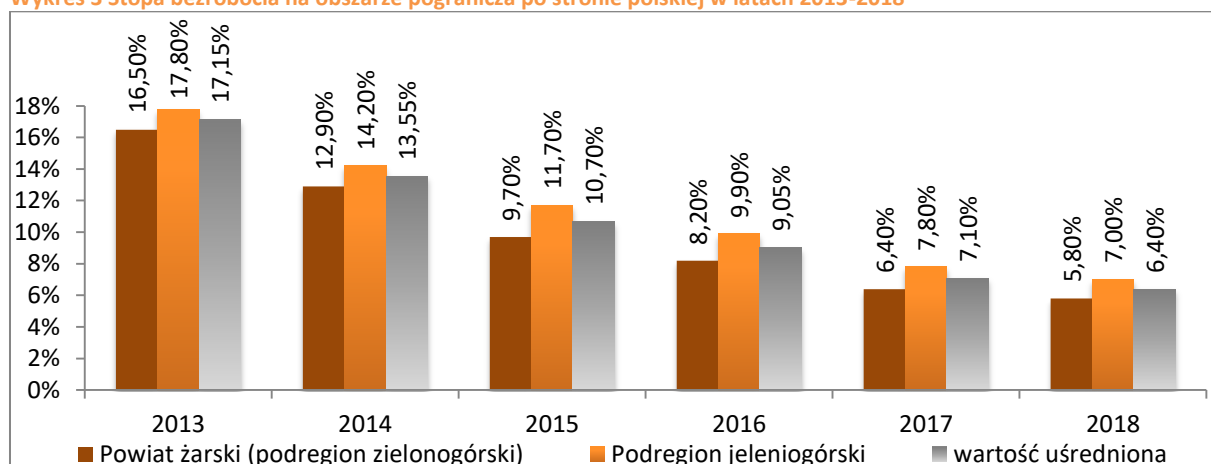
Bariery graniczne wpływają także na kwestie gospodarcze. W przywołanym Komunikacie zauważono bowiem, że obszary przygraniczne osiągają niższe wskaźniki od pozostałej części kraju, do którego należą. Jest to spowodowane kwestiami legislacyjnymi i administracyjnymi, utrudniającymi funkcjonowanie po przeciwnej stronie granicy. Częstym problemem są wysokie koszty działalności spowodowane koniecznością przeprowadzenia działań prowadzących do uznania kwalifikacji po drugiej stronie granicy, koszty tłumaczeń dokumentacji itp. Ponadto barierę stanowi brak rzetelnej i szybkiej informacji w zakresie podejmowania pracy, nauki bądź wchodzenia na rynek państwa sąsiedniego. Analizując kwestie gospodarcze odniesiono się do stopy bezrobocia na obszarze wsparcia. Stopa bezrobocia po stronie polskiej w latach 2013-2018 spadła o 10,75 pp. Również w przypadku pogranicza po stronie saksońskiej następuje w tym względzie korzystna zmiana – bezrobocie pod koniec 2018 roku było o 0,7 pp. niższe, niż w analogicznym okresie 2017 roku (6,00% w 2018 roku wobec 6,7% w 2017 roku)¹⁵.

¹³ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego pn. *Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE*, Bruksela, 20.9.2017 r., sygn. COM(2017) 534.

¹⁴ Oś Priorytetowa 4, Studium przypadku nr 3 – *Transgraniczne zapobieganie i zwalczanie powodzi i klęsk żywiołowych*.

¹⁵ <https://www.statistik.sachsen.de/html/866.htm#article7726> (dostęp 20.03.2019).

Wykres 3 Stopa bezrobocia na obszarze pogranicza po stronie polskiej w latach 2013-2018



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 20.03.2019).

Biorąc pod uwagę dane dotyczące stopy bezrobocia stwierdzić można, że Program pozytywnie oddziałuje na sferę gospodarczą oraz pomaga przezwyciężać bariery charakterystyczne dla obszaru pogranicza, wskazane w Komunikacie Komisji Europejskiej pn. *Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE*.

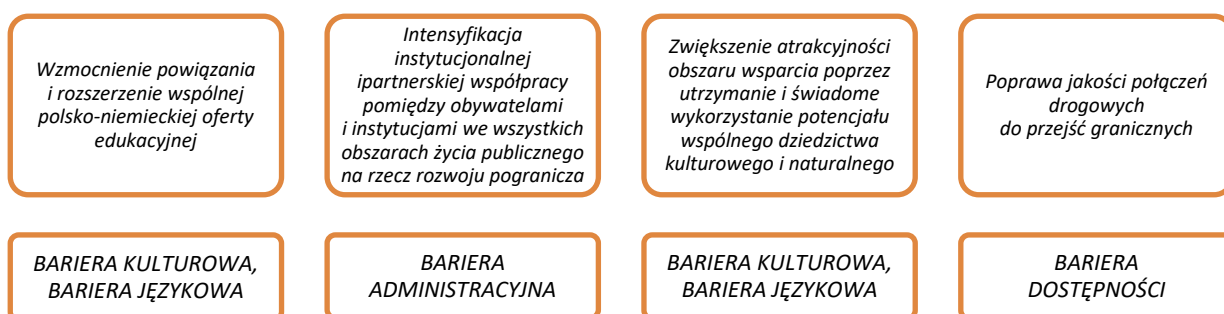
Należy także wyróżnić bariery społeczne, związane m. in. z kwestiami braku znajomości języka oraz kultury sąsiada. Z tego względu konieczne jest podejmowanie działań zmierzających do zapewnienia dwujęzycznej edukacji i wsparcia kompetencji językowych kadr pogranicza. Jako dobry przykład wskazać można edukację dwujęzyczną od poziomu edukacji wczesnoszkolnej. Ponadto, należałoby podjąć działania zmierzające do nabywania kompetencji interkulturowych oraz znoszenia uprzedzeń i stereotypów. Działania te nie są jednak tak istotne, jak wsparcie kompetencji językowych, co wykazał panel ekspertów. Stwierdzono bowiem, że Program w dużym stopniu przyczynił się do znoszenia stereotypów i uprzedzeń. Znaczny wkład Programu w znoszenie barier o charakterze psychologicznym i kulturowym potwierdziły także badania ilościowe z partnerami zatwierdzonych projektów (zob. podrozdział 4.2. niniejszego raportu). Zauważyć należy jednak niepokojący trend, polegający na spadku liczby osób uczących się języka niemieckiego na obszarze objętym wsparciem. Odsetek dzieci i młodzieży uczących się obowiązkowo języka niemieckiego spadł w analizowanym okresie o średnio 6,01 pp.

Tabela 1 Liczba dzieci i młodzieży obowiązkowo uczących się języka niemieckiego w latach 2013-2017

Powiat żarski (podregion zielonogórski)					Podregion jeleniogórski				
2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
Liczba dzieci i młodzieży uczących się obowiązkowo języka obcego ogółem					Liczba dzieci i młodzieży uczących się obowiązkowo języka obcego ogółem				
17 785	17 305	17 665	16 962	16 589	87 087	86 961	87 236	82 871	81 517
Liczba dzieci i młodzieży uczących się obowiązkowo języka niemieckiego					Liczba dzieci i młodzieży uczących się obowiązkowo języka niemieckiego				
8 619	7 683	7 960	7 474	6 973	39 738	37 705	36 682	34 471	32 649
Odsetek dzieci i młodzieży uczących się obowiązkowo języka niemieckiego					Odsetek dzieci i młodzieży uczących się obowiązkowo języka niemieckiego				
48,46%	44,40%	45,06%	44,06%	42,03%	45,63%	43,36%	42,05%	41,60%	40,05%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 20.03.2019).

Program Współpracy INTERREG Polska-Saksonia na lata 2014-2020 opiera się o cztery cele szczegółowe, zawarte w odpowiadających im osiom priorytetowym. Osie priorytetowe odpowiadają zdiagnozowanym w Komunikacie Komisji Europejskiej pn. *Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE* barierom. Przedstawiono to na zamieszczonym poniżej schemacie:



Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę wpisywanie się celów Programu w bariery zidentyfikowane w ww. Komunikacie, a także analizę społeczno-gospodarczą obszaru wsparcia wskazać należy, że Program odpowiada na potrzeby obszaru pogranicza, przyczyniając się w jednak w niewielkim stopniu do znoszenia zidentyfikowanych barier. Na obszarze wsparcia zachodzą bowiem niepokojące zjawiska, tj. np. spadek odsetka dzieci i młodzieży pobierających obowiązkowo naukę języka niemieckiego. Z tego względu konieczne jest wsparcie kompetencji językowych zarówno dzieci i młodzieży, jak również osób dorosłych. W dalszym ciągu następuje postępujący spadek liczby mieszkańców obszaru wsparcia, zarówno po stronie niemieckiej, jak też po stronie polskiej, co świadczy o małej atrakcyjności obszaru wsparcia dla mieszkańców. Pozytywnym zjawiskiem jest spadek odsetka liczby zarejestrowanych osób bezrobotnych. Niemniej jednak, należy podjąć działania zmierzające do dalszego znoszenia barier, w tym:

- **Bariery administracyjnej** – jak wykazał pomiar wskaźników rezultatu, w dalszym ciągu istnieją bariery administracyjne utrudniające współpracę transgraniczną, co zauważalne jest przede wszystkim w odniesieniu do sektora pozarządowego i instytucji publicznych.
- **Bariery językowej** – analiza danych zastanych ukazała zmniejszającą się liczbę uczniów pobierających naukę języka niemieckiego jako języka obcego. Dalsze badania dowiodły, że na obszarze pogranicza językiem wzajemnych kontaktów jest język angielskim, nie zaś niemiecki.

Poza wskazanymi powyżej barierami, Program przyczynia się w dużym stopniu do realizacji celów Programu, o czym świadczy dokonany pomiar wskaźników rezultatu w Programie. Trzy spośród czterech wskaźników przekroczyły zakładaną do osiągnięcia w 2018 roku wartość pośrednią. Wartości tej nie osiągnął jedynie wskaźnik dot. indeksu nastrojów w zakresie współpracy transgranicznej. Tłumaczyć ten fakt można zidentyfikowaną barierą administracyjną. Na temat bariery tej traktuje podrozdział 4.2. niniejszego raportu. Bariera administracyjna jest też jedną ze słabych stron Programu, czego dowiodła przeprowadzona analiza SWOT.

2.2. Budżet Programu i logika interwencji

Program Współpracy INTERREG Polska-Saksonia na lata 2014-2020 finansowany jest z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Na realizację Programu ze środków Unii Europejskiej przeznaczono 70 mln EUR¹⁶. Zgodnie z zasadą koncentracji tematycznej co najmniej 80% wsparcia zostało przeznaczone na realizację 4 celów tematycznych, wpisujących się w tym przypadku w cztery osie priorytetowe. Na ich realizację przeznaczono łącznie 65,8 mln EUR, tj. 94% łącznej alokacji przewidzianej na Program¹⁷. Biorąc pod uwagę to, a także wskazane we wcześniejszym podrozdziale czynniki rozwojowe obszaru, Program wyznaczył 4 cele tematyczne wraz z odpowiadającymi im priorytetami inwestycyjnymi.

Tabela 2 Priorytety Inwestycyjne, cele szczegółowe i tematyczne oraz wskaźniki rezultatu w Programie

Cel tematyczny	Priorytet Inwestycyjny	Cel szczegółowy	Wskaźnik rezultatu
OP I Wspólne dziedzictwo naturalne i kulturowe			
6. Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami	6.(C) Zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego	Zwiększenie atrakcyjności obszaru wsparcia poprzez utrzymanie i świadome wykorzystanie potencjału wspólnego dziedzictwa kulturowego i naturalnego	Poziom atrakcyjności kulturowej i przyrodniczej obszaru wsparcia

¹⁶ Należy dodać do tego wkład krajowy, który w ramach całego Programu wynosi 12,4 mln EUR. Alokacja Programu wraz z finansowaniem z budżetu państwa wynosi zatem 82,4 mln EUR. Zob. Ibidem, s. 47.

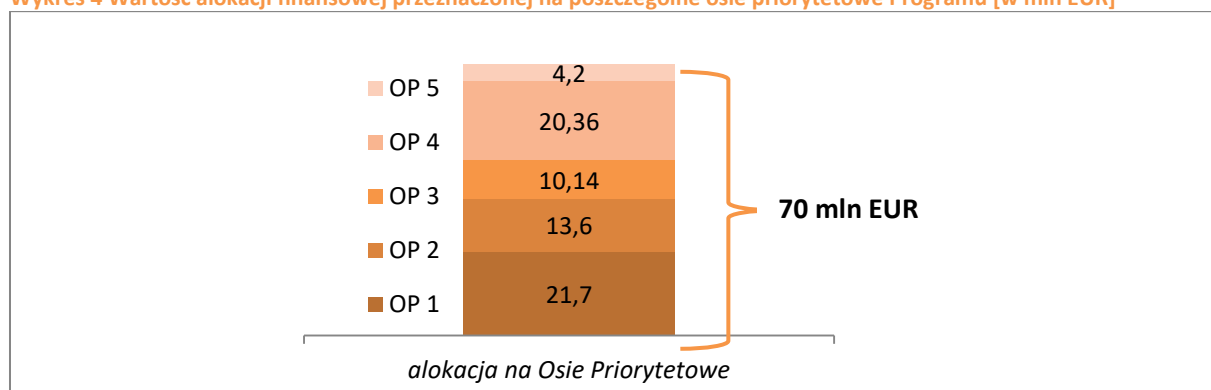
¹⁷ Pozostała kwota w wysokości 4,2 mln EUR została przeznaczona na Oś Priorytetową 5 Pomoc Techniczna.

Cel tematyczny	Priorytet Inwestycyjny	Cel szczegółowy	Wskaźnik rezultatu
OP II Mobilność regionalna			
<i>7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej</i>	<i>7.(B) Zwiększenie mobilności regionalnej poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym węzłami multimodalnymi</i>	<i>Poprawa jakości połączeń drogowych do przejść granicznych</i>	<i>Czas przejazdu między miastami w obszarze przygranicznym</i>
OP III Edukacja transgraniczna			
<i>10. Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania, umiejętności i uczenia się przez całe życie</i>	<i>10.(EWT) Inwestowanie w kształcenie, szkolenia, w tym szkolenie zawodowe, na rzecz zdobywania umiejętności, uczenia się przez całe życie poprzez rozwój i wdrażanie wspólnych systemów kształcenia, szkolenia zawodowego i szkolenia</i>	<i>Wzmocnienie powiązania i rozszerzenie wspólnej polsko-niemieckiej oferty edukacyjnej</i>	<i>Stopień powiązania i zróżnicowanie oferty edukacyjnej</i>
OP IV Współpraca partnerska i potencjał instytucjonalny			
<i>11. Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej</i>	<i>11.(EWT) Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej poprzez wspieranie współpracy prawnej i administracyjnej i współpracy między obywatelami i instytucjami</i>	<i>Intensyfikacja instytucjonalnej i partnerskiej współpracy pomiędzy obywatelami i instytucjami we wszystkich obszarach życia publicznego na rzecz rozwoju pogranicza</i>	<i>Indeks nastrojów instytucji zaangażowanych w polsko-niemiecką współpracę transgraniczną</i>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020, Warszawa 11 czerwca 2015 r.

Poniższy wykres ukazuje łączną alokację na Program oraz alokację przeznaczoną na poszczególne osie priorytetowe.

Wykres 4 Wartość alokacji finansowej przeznaczonej na poszczególne osie priorytetowe Programu [w mln EUR]



Źródło: opracowanie własne na podstawie Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020, Warszawa 11 czerwca 2015 r.

Znaczna część wsparcia (blisko 31%) w ramach Programu przeznaczona została na realizację celu 6 *Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania*

zasobami. Jak uzasadniono w Programie, wynika to z dominującego kierunku rozwoju regionu – turystyki oraz z bogactwa kulturowego, historycznego oraz naturalnego obszaru¹⁸.

Porównywalna część środków (20,36 mln EUR, tj. 29,1%) przeznaczona została na realizację celu 11 *Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej*. Wysoki poziom wsparcia w ramach tego celu jest uzasadniony specyfiką przyporządkowanego priorytetu inwestycyjnego oraz wielością płaszczyzn, na których odbywa się realizacja działań – w ramach celu zaplanowano współpracę pomiędzy instytucjami a mieszkańcami w zakresie społecznym, gospodarczym, administracyjnym, instytucjonalnym, bezpieczeństwa i porządku publicznego i wewnętrznego oraz ochrony przyrody¹⁹. W ramach tego celu wdrażany jest również Fundusz Małych Projektów.

Środki przeznaczone na realizację celu 7 *Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej* są niższe, niż w przypadku dotychczas opisanych celów i wynoszą 13,6 mln EUR (19,4% wsparcia w ramach Programu). Działanie zakłada *łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym węzłami multimodalnymi*²⁰. Z uwagi na swoją specyfikę, działania te są zdecydowanie bardziej kosztowne, niż w przypadku pozostałych przewidzianych do realizacji w ramach Programu. Niemniej, relatywnie niewielka skala środków przeznaczonych na realizację celu jest uzasadniona tym, że do działania będą kwalifikowały się jedynie drogi w bezpośrednim sąsiedztwie granicy²¹.

Na realizację celu tematycznego 10 *Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania, umiejętności i uczenia się przez całe życie* przeznaczono 10,14 mln EUR (14,5% całkowitej alokacji Programu). Relatywnie niska kwota przeznaczona na ten cel wynika z ograniczonego grona odbiorców działania oraz braku realizacji przedsięwzięć o charakterze infrastrukturalnym w ramach tego celu²².

2.3. Instytucje w Programie

Zadania z zakresu wdrażania, koordynacji i kontroli zostały powierzone odpowiednim instytucjom, w Programie. Polskie Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju pełni rolę Instytucji Zarządzającej. Jednocześnie, Instytucji Zarządzającej powierzono również zadania Instytucji Certyfikującej przy

¹⁸ *Ibidem*, s. 19.

¹⁹ *Ibidem*, s. 19.

²⁰ *Ibidem*, s. 20.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

zapewnieniu odrębności obydwu funkcji. Po stronie niemieckiej – Saksońskie Ministerstwo Środowiska i Rolnictwa pełni rolę Instytucji Krajowej²³.

Zadania z zakresu kontroli pierwszego stopnia powierzono po stronie polskiej Wojewodom Dolnośląskiemu oraz Lubuskiemu, zaś po stronie niemieckiej – Saksońskiemu Bankowi Odbudowy – Bankowi Wsparcia. Zadania z zakresu audytu wykonuje Ministerstwo Finansów i Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej (po stronie polskiej) przy współpracy Saksońskiego Ministerstwa Finansów.

Ponadto, w ramach Programu funkcjonuje Komitet Monitorujący, składający się z przedstawicieli stron polskiej oraz niemieckiej. Komitet powoływany jest na mocy przepisów rozporządzenia ogólnego²⁴. Do kompetencji Komitetu Monitorującego należy m.in.:

- zatwierdzanie (w tym zatwierdzanie zmian) Podręcznika Programu i kryteriów wyboru projektów;
- wybór projektów do dofinansowania;
- monitorowanie postępu wdrażania Programu;
- zatwierdzanie raportów z wdrażania Programu²⁵.

Na mocy przepisów Rozporządzenia nr 1299/2013²⁶ powoływany został również Wspólny Sekretariat. Jest on usytuowany w strukturach Centrum Projektów Europejskich – jednostki podporządkowanej ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego i ma swoją siedzibę we Wrocławiu. Pełni zadania z zakresu przeprowadzania naborów, monitoringu realizacji projektów, informacji i promocji oraz wsparcia pozostałych instytucji Programu²⁷. Wspólny Sekretariat wspierany jest po stronie saksońskiej przez Regionalny Punkt Kontaktowy w Görlitz. Instytucje zaangażowane we wdrażanie Programu odpowiedzialne są zatem za szerokie spectrum zadań, podzielonych funkcjonalnie.

Zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla beneficjentów

Zmniejszanie obciążeń administracyjnych dla beneficjentów jest zależne od ustaleń poczynionych przez Instytucję Zarządzającą. Nie wynika to bezpośrednio z przepisów prawa unijnego. Należy

²³ *Ibidem*, s. 53.

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE nr L 347/320 z 20.12.2013).

²⁵ Zob. szerzej: Program Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020, Warszawa 11 czerwca 2015 r., s. 54.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (Dz. Urz. UE nr L 347/259 z 20.12.2013).

²⁷ Program Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020, Warszawa 11 czerwca 2015 r., s. 55-56.

ponadto podkreślić, że polityka zmniejszania obciążeń jest ograniczona koniecznością realizacji przez beneficjentów zobowiązań wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej²⁸.

W Programie wskazano, że w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych wobec beneficjentów przewidziane są m.in.: *spotkania Kontrolerów 1. Stopnia oraz innych instytucji wdrażających w celu wymiany doświadczeń i ujednolicania podejścia, okresowe lub ad hoc przeglądy procedur z punktu widzenia możliwości uproszczeń dla beneficjentów i rozpowszechnianiu dobrych praktyk w ramach systemu monitorowania i sprawozdawczości, cykliczne punkty obrad Komitetu Monitorującego poświęcone tej tematyce, badanie ewaluacyjne procedur, warunków dla beneficjentów przygotowujących i realizujących projekty*²⁹. W ramach podjętych działań, mających na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych beneficjentów należy wskazać na zmiany, jakie zaszyły w Programie w 2016 roku, m. in.:

- zapewnienie dostępu do kompleksowej informacji o możliwościach oferowanych przez Program, poprzez prowadzone na bieżąco działania informacyjno-promocyjne;
- wprowadzenie elektronicznego generatora wniosków o dofinansowanie oraz rezygnacja z wersji papierowej wniosku o dofinansowanie;
- możliwość przyjmowania oświadczeń od potencjalnych beneficjentów zamiast zaświadczeń;
- redukcja liczby załączników, które należy załączyć do papierowej wersji wniosku o dofinansowanie;
- wprowadzenie elektronicznego systemu obsługi rozliczeń projektu;
- umożliwienie stosowania ryczałtowych form finansowania niektórych wydatków;
- wprowadzenie systemu zaliczkowego w ramach Funduszu Małych Projektów³⁰.

Na wskazane kwestie, związane ze zmniejszaniem obciążeń administracyjnych, zwracali również uwagę przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu. W trakcie wywiadów pogłębianych przedstawiciele instytucji wskazali na:

- rezygnację z wymogu dostarczania kopii dokumentów w postaci papierowej (wniosek o dofinansowanie wraz z załącznikami oraz dokumenty dotyczące realizacji projektu składane są elektronicznie),
- stosunkowo krótki czas oczekiwania na refundację poniesionych kosztów,
- kontrolę wydatków jedynie na podstawie próby wniosków o płatność (nie zaś na podstawie wszystkich wniosków).

²⁸ Program Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020, s. 67.

²⁹ Ibidem, s. 67.

³⁰ Roczne sprawozdanie z wdrażania Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020 za rok 2016, 15.05.2017, s. 28.

W celu zbadania, czy wprowadzone ułatwienia, które zidentyfikowano na podstawie analizy desk research oraz badania IDI z przedstawicielami instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu, odpowiadają oczekiwaniom beneficjentów, spytano ich o napotymane bariery. Dzięki temu możliwe było zidentyfikowanie, jakim jeszcze barierom należy przeciwdziałać poprzez dalsze zmniejszenie obciążeń administracyjnych. Konieczność przeciwdziałania barierom, z którymi borykają się beneficjenci jest istotna z uwagi na prawidłową i terminową realizację wdrażanego projektu. Problemy napotymane przez beneficjentów mogą skutkować m. in. cofnięciem lub pomniejszeniem refundacji wydatków, koniecznością zwrotu środków lub zerwaniem umowy o dofinansowanie³¹. Należy jednak zwrócić uwagę, że opisane powyżej skutki dotyczą sytuacji, do których dochodzi w wyniku błędów bądź braku dbałości ze strony beneficjentów. Niemniej jednak, konieczne jest podjęcie działań mających na celu przeciwstawienie się wskazanym problemom – możliwe jest poprzez działania informacyjne i edukacyjne skierowane do beneficjentów.

Wśród beneficjentów występuje też obawa przed ryzykiem nieosiągnięcia wskaźników produktu z przyczyn zarówno zależnych, jak też niezależnych od beneficjenta (np. w wyniku niekorzystnej sytuacji gospodarczej, która uniemożliwia realizację projektu w ramach założonych kosztów, często zmieniających się przepisów w zakresie prawa zamówień publicznych czy w wyniku ograniczonej wiedzy wśród partnerów projektów odnośnie do wymogów, jakim muszą sprostać). Sytuacja taka może spowodować – w przypadku, gdy niemożność osiągnięcia wskaźników produktu leży po stronie beneficjenta – obniżenie poziomu dofinansowania dla realizowanego przedsięwzięcia lub zerwanie umowy. Poza wskazanymi obawami nie zidentyfikowano innych trudności, które należałoby niwelować poprzez zmniejszanie obciążeń administracyjnych.

W trakcie badania FGI zwrócono natomiast uwagę na problem, który nie został wskazany w trakcie badania z innymi podmiotami – stwierdzono, że **jedną z trudności, na jakie napotykają partnerzy realizujący projekty współfinansowane z Programu są kwestie organizacyjne związane z brakiem komunikacji pomiędzy Wspólnym Sekretariatem a Kontrolerem I Stopnia**. Problemem jest również to, że Kontrolerzy, którym podlegają poszczególni partnerzy w ramach jednego projektu, nie komunikują się pomiędzy sobą. Powoduje to trudności na etapie rozliczenia projektu. Wartym zaznaczenia jest, że problem ten nie był wskazywany przez przedstawicieli instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu, co może świadczyć o braku świadomości występowania tego problemu. Z uwagi na zdiagnozowany problem rekomenduje się usprawnienie komunikacji pomiędzy Wspólnym Sekretariatem a Kontrolerem I Stopnia (w tym również między samymi Kontrolerami). Sugeruje się, by w ramach przyszłej perspektywy finansowej wszelkie ustalenia były

³¹ Podręcznik Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020, s. 130.

odnotowywane w systemie teleinformatycznym, co pozwoli na uniknięcie problemów związanych z nieznaną ustaleń czynionych przez poszczególne strony.

Nie ma komunikacji pomiędzy Kontrolerem a Wspólnym Sekretariatem. Problem wskaźników, gdzie zostało to zatwierdzone, zrealizowane, Wspólny Sekretariat to zmienia, a Kontroler mówi, że robię to źle. Ja teraz, jako osoba rozliczająca, muszę to wyjaśnić w dwóch instytucjach, potrzebuję pisma oraz dokumenty, które faktycznie wprowadzają tę zmianę. Wspólny Sekretariat twierdzi, że zostało to wyjaśnione z partnerem wiodącym, a Kontroler to podważa.

Źródło: badanie metodą FGI.

Przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu, biorący udział w badaniu wskazali przy tym, że należy dążyć do tego, aby system SL2014 był przyjaźniejszy w obsłudze – obecnie zdarzają się problemy techniczne. Aby ułatwić beneficjentom ich zgłaszanie, **utworzono odrębny adres e-mail służących do zgłaszania problemów technicznych**. Oznacza to, że **problemy z aplikacją SL2014 nie stanowią jednostkowych sytuacji**. Zaleca się zatem dalsze działania informacyjne i edukacyjne z zakresu obsługi platformy przez Beneficjentów. Dobrym pomysłem może być zebranie zapytań wpływających na wspomniany adres mailowy i zgłaszanych tam przez beneficjentów problemów w formie FAQ i umieszczenie w dedykowanej zakładce na stronie internetowej Programu bądź stworzenie broszury informacyjnej dla beneficjentów.

W trakcie badań nie stwierdzono występowania innych kwestii, mogących wywierać istotny wpływ na obciążenie beneficjentów.

2.4. Uwzględnienie zasad horyzontalnych w Programie

Podmioty, które ubiegały się o dofinansowanie w ramach Programu musiały uwzględniać polityki horyzontalne UE, którymi są zrównoważony rozwój, równość szans i niedyskryminacja oraz równouprawnienie płci.

Zasada zrównoważonego rozwoju oznacza zintegrowany wzrost społeczny, gospodarczy i środowiskowy. Tematy podejmowanych projektów, powinny, zgodnie z tą zasadą, koncentrować się na ochronie środowiska i efektywnym wykorzystaniu zasobów naturalnych. Oprócz tego, przy realizacji działań szczególną uwagę należy skupić na konieczności zapewnienia mieszkańcom trwałych podstaw gospodarczych i społecznych. Równoczesna dbałość o sferę środowiskową, społeczną i gospodarczą jest szansą dla wzrostu gospodarczego, konkurencyjności i zatrudnienia w regionie. Dodatkowo, prowadzi do poprawy jakości życia i zmniejsza wpływ negatywnych czynników

oddziałujących na środowisko³². Należy zwrócić uwagę na uwzględnienie w Programie treści odnoszących się do zmian klimatu: zostały one ujęte w OP 1 i OP 4. Łącznie, na cele związane ze przeciwdziałaniem zmianom klimatu przeznaczono 7,8 mln EUR (11,14% całkowitego budżetu Programu).

Równość szans i niedyskryminacja są ujmowane jako jednakowy dostęp wszystkich ludzi do edukacji, informacji i zatrudnienia. Realizowane projekty powinny zatem zakładać wytwarzanie dóbr, oferowanie usług oraz tworzenie infrastruktury, z uwzględnieniem dostępności bez względu na rasę, płeć, orientację seksualną, narodowość, niepełnosprawność i inne cechy różnicujące³³.

Zasada równouprawnienia płci obejmuje między innymi uwzględnianie w trakcie realizacji projektów odmiennej sytuacji kobiet i mężczyzn m. in. na rynku pracy³⁴.

Program akcentował uwzględnianie ww. zasad na każdym z etapów realizacji Programu.

Na etapie programowania bieżącej perspektywy finansowej zdecydowano się potraktować analizowane zasady jako przekrojowe zarówno dla Programu, jak również do wszystkich interwencji planowanych do współfinansowania ze środków UE w latach 2014-2020. W przypadku zasady równości szans i niedyskryminacji środowiska działające na rzecz równości, równouprawnienia płci i przeciwdziałania dyskryminacji zostały zaproszone do uczestnictwa w konsultacjach społecznych i partycypowania w tworzeniu Programu. Na etapie programowania interwencji wzięto także pod uwagę odrębną sytuację kobiet i mężczyzn na rynku pracy, co zostało odzwierciedlone w OP 3.

Na etapie wdrażania ustalone zostały kryteria wyboru projektów zapewniające przestrzeganie zasad horyzontalnych. Kryteria zostały poddane ewaluacji³⁵ i udoskonalone zgodnie z zaleceniami (w 2017 r.). W odniesieniu do kryteriów rekomendowane zmiany polegały na wprowadzeniu bardziej precyzyjnych definicji kryteriów do list sprawdzających oraz dokonanie zmian w kryteriach merytorycznych, począwszy od ich brzmienia, poprzez punktację, na uzupełnieniu kryteriów o brakujące elementy skończywszy³⁶.

Sporządzanie, a następnie składanie wniosków wymaga wykazania wkładu planowanego przedsięwzięcia w realizację zasady zrównoważonego rozwoju. Również zasada równości szans i niedyskryminacji jest na tym etapie widoczna: Instytucja Zarządzająca zagwarantowała, iż w ramach wszystkich współfinansowanych projektów zostaną zapewnione możliwości uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami. Kwestia równości płci sprawdzana jest poprzez przygotowywanie

³² Program Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020, s. 68.

³³ Ibidem, s. 69.

³⁴ Ibidem, s. 70.

³⁵ Ewaluacja bieżąca procedury naboru, oceny i wyboru projektów w Programach Współpracy INTERREG 2014-2020. Program Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020, Warszawa 2017.

³⁶ Tamże, s. 116-117, Roczne sprawozdanie z wdrażania Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020 za 2017 rok, s. 4.

wniosków o dofinansowanie projektów z uwzględnieniem diagnozy sytuacji płci oraz opisem wpływu planowanego projektu na sytuację płci³⁷.

Etap monitoringu i sprawozdawczości w celu zapewnienia przestrzegania zasady zrównoważonego rozwoju ma na celu stały nadzór nad oddziaływaniem projektu na środowisko zgodnie z dyrektywą 2001/42/WE z 27 czerwca 2001 r.³⁸. W przypadku zasady równości szans i niedyskryminacji na tym etapie zapewnione jest gromadzenie danych odnośnie do projektów, które uwzględniają integrację zawodową i społeczną osób z niepełnosprawnościami³⁹ oraz danych uczestników projektów w podziale na płeć⁴⁰.

Etap ewaluacji przewiduje uwzględnianie w przeprowadzanych ewaluacjach kwestii związanych z efektywnością wsparcia w zakresie zapewnienia zasad horyzontalnych. Jednocześnie, gromadzone na etapie monitorowania i sprawozdawczości dane statystyczne pozwalają na kompleksowe prowadzenie badań ewaluacyjnych uwzględniających czynnik płci.

Należy wskazać ponadto, że **na etapie kontroli** są realizowane działania mające na celu weryfikację prawidłowej realizacji zapisów projektu o przestrzeganiu zasad horyzontalnych. Odbywa się to poprzez weryfikację zgodności podejmowanych działań z opisem uwzględniania danej zasady zawartej we wniosku o dofinansowanie projektu.

Jednocześnie, od samego początku realizacji Programu podejmowane są **działania informacyjno-promocyjne** mające na celu promowanie i upowszechnianie zasad horyzontalnych. Analiza informacji na temat dotychczas zorganizowanych wydarzeń pozwala na stwierdzenie, że działania informacyjno-promocyjne obejmują kwestie horyzontalne, przykładowo, w 2017 roku zostały zorganizowane warsztaty dot. przygotowania i realizacji projektów i realizacji zasady dostępności w projektach⁴¹, zaś wcześniej, w 2016 roku, wydana została dwujęzyczna broszura informacyjna (w formie papierowej i elektronicznej) dla wnioskodawców w zakresie przestrzegania zasad równouprawnienia i niedyskryminacji w projektach⁴². Kwestie te były ponadto podkreślane przez pracowników Wspólnego Sekretariatu w kontaktach z wnioskodawcami.

Analizując uwzględnienie zasad horyzontalnych w Programie należy się odnieść do wyników przeprowadzonych badań. Uzyskane wyniki świadczą o tym, że opisane powyżej działania informacyjno-promocyjne, nawiązujące do zasad horyzontalnych, spełniły swoją rolę. W ramach

³⁷ *Ibidem*, s. 68-70.

³⁸ Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, (Dz. Urz. UE L 197, 21.7.2001).

³⁹ Program Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020, s. 69.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 70.

⁴¹ Sprawozdanie roczne z realizacji Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020 za 2017 rok, Wrocław 2018, s. 29.

⁴² Sprawozdanie roczne z realizacji Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020 za 2016 rok, Wrocław 2017, s. 25.

wywiadów pogłębionych partnerzy zatwierdzonych projektów wskazywali, w jakim stopniu, w ich odczuciu, w Programie oraz na poziomie poszczególnych projektów uwzględniono zasady horyzontalne.

Badani przedstawiciele organizacji pozarządowych, wpisujących się profilem działania w zakres wspierany w ramach OP 1 stwierdzili, że uwzględnienie zasad horyzontalnych następuje zarówno na poziomie Programu, jak również pojedynczych projektów. Respondenci potrafili wskazać, w jaki sposób w ramach projektów, w których uczestniczą, uwzględniane są zasady horyzontalne, zwracali przy tym uwagę na kwestie związane z równością szans i niedyskryminacją oraz równouprawnieniem, wskazując, że zapewniają możliwość uczestnictwa w realizowanych projektach zróżnicowanej grupie osób. Wskazano, że aspekty te są obecne w ramach realizowanych przez nich projektów – ich respektowanie jest niejako oczywiste. Niemniej, z uwagi na to, że nie wszyscy wnioskodawcy są skłonni do uwzględnienia tych zasad, konieczne jest odwołanie się do nich w sposób sformalizowany – za pomocą zapisów programowych. Pomimo tego należy wskazać, że zasady horyzontalne uwzględniane są zarówno na poziomie Programu, jak też projektów.

Respondenci odpowiadający profilem działalności NGO wspieranym w ramach OP 3 również wskazali, że w Programie bardzo duża waga przykładana jest do zasad horyzontalnych. Zdanie takie wyrazili wszyscy badani przedstawiciele. Należy ponadto zwrócić uwagę na pozytywny stosunek respondentów do zasad horyzontalnych. Zwrócili oni uwagę, że ich uwzględnianie, prócz tego, że jest wymogiem w ramach realizacji projektu, pozwala na włączenie w realizację przedsięwzięcia grup defaworyzowanych. Dzięki temu efekty realizowanego projektu mają szeroki zasięg.

Odnosząc się do kwestii zasad horyzontalnych na poziomie poszczególnych projektów badani przedstawiciele NGO z OP 4 stwierdzili, że uwzględnianie tych zasad w realizowanych projektach pozwala na wyrównanie deficytów w tym zakresie, jeśli chodzi o stronę polską i niemiecką. Po obydwu stronach granicy różny jest poziom świadomości na ten temat, dlatego uwzględnienie w ramach programu zasad horyzontalnych może umożliwić osobom z grup defaworyzowanych uczestnictwo w przedsięwzięciach. Stwierdzono ponadto, że na etapie realizacji projektów widoczne jest uwzględnianie równości szans i niedyskryminacji, co widać m. in. w strukturze uczestników projektów.

Badani przedstawiciele partnerów społecznych uczestniczący w pracach Komitetu Monitorującego również zostali poproszeni o odniesienie się do kwestii uwzględnienia – zarówno w Programie, jak również na poziomie projektów – zasad horyzontalnych. W przypadku tej grupy respondentów zdania dotyczące uwzględnienia w projektach zasad horyzontalnych były zróżnicowane. Wskazywano z jednej strony na przestrzeganie zasad, z uwagi na konieczność zamieszczenia zapisów odnoszących się do nich we wnioskach o dofinansowanie. Z drugiej zaś strony wskazano, że zasady horyzontalne

na etapie aplikowania o wsparcie mogą być wskazywane w celu uzyskania dofinansowania, zaś ich wdrażanie na etapie realizacji projektu może odbiegać od tego, co zostało zamieszczone we wnioskach o dofinansowanie.

Przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu wyrazili jednak bardziej sceptyczną opinię w tym zakresie, wskazując, że kwestie dotyczące konieczności oddziaływania na zasady horyzontalne, zarówno na poziomie wdrażania Programu, jak i realizacji poszczególnych projektów, zostały uwzględnione w dokumentach programowych oraz dokumentach wdrożeniowych. Zaznaczyli oni, że zasady horyzontalne są podstawą oceny wniosku o dofinansowanie, w związku z czym wnioskodawcy muszą je uwzględniać w zaplanowanych działaniach, jednak świadomość beneficjentów w zakresie ich praktycznej realizacji jest ograniczona.

(...) myślę, że niestety tej świadomości, jak praktycznie realizować te zasady [horyzontalne – przyp. red.], to beneficjenci nie do końca mają taką świadomość. Nie potrafią tego pokazać, ale realizują te zasady horyzontalne, pobieżnie to opisują.

Źródło: Wywiady pogłębione z przedstawicielami instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020.

Podsumowując należy zwrócić uwagę na fakt, że kwestie przestrzegania zasad horyzontalnych w realizowanych projektach są postrzegane przez przedstawicieli instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu i przez przedstawicieli partnerów społecznych uczestniczących w pracach Komitetu Monitorującego odmiennie, niż przez beneficjentów. Zarówno przedstawiciele instytucji, jak również partnerzy społeczni uczestniczący w pracach Komitetu Monitorującego wskazywali, że zasady horyzontalne często są wymogiem, który należy spełnić, nie znajdują zaś realnego odzwierciedlenia na etapie realizacji projektu. Badani przedstawiciele NGO wskazywali zaś na przestrzeganie zasad horyzontalnych – w swoich wypowiedziach uwzględniali jednak jedynie dwie z trzech zasad horyzontalnych (pomijali zasadę zrównoważonego rozwoju). Wynikać to może z niepełnej wiedzy na temat różnorodności form, w jakich można uwzględniać zasady horyzontalne.

Biorąc pod uwagę powyższe rozbieżności, rekomenduje się stworzenie dla partnerów projektów realizowanych w ramach Programu podręcznika dobrych praktyk związanych z realizacją zasad horyzontalnych na poziomie pojedynczych projektów. Obecnie (pomimo korekt dokonanych w 2017 r.) w Podręczniku Programu zawarto niespełna 2 strony na temat polityk horyzontalnych oraz odniesienie do broszury informacyjnej dot. usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami w ramach Funduszy Europejskich. Stworzenie odrębnego podręcznika spowodowałoby, że wnioskodawcy mieliby szansę zapoznania się z dobrymi praktykami w tym zakresie, a tym samym, mogliby w bardziej precyzyjny sposób określić wpisywanie się projektu w poszczególne zasady horyzontalne

na etapie składania wniosku oraz w bardziej efektywny sposób realizować poszczególne zasady na etapie wdrażania projektu.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Pogranicze polsko-saksońskie, podobnie jak inne terytoria transgraniczne, cechuje się wieloma barierami rozwojowym, wynikającymi w głównej mierze z położenia. Peryferyalizacja obszaru pogranicza polsko-saksońskiego powoduje, że konieczne jest przedsięwzięcie kompleksowych działań w celu przekształcenia granicy w element, który z bariery rozwojowej stanie się elementem łączącym terytoria po obydwu stronach granicy. Dlatego też, obszar jest wspierany zarówno przez środki pochodzące z programów krajowych, regionalnych, jak też transgranicznych.

Największe problemy obszaru wsparcia Programu dotyczą kwestii demograficznych, środowiskowych, kulturowych oraz transportowych. Program odpowiada na te potrzeby, wspierając m.in. mobilność regionalną oraz zachowanie, ochronę, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego. Jak wykazał pomiar wskaźników rezultatu, Program skutecznie przyczynia się do znoszenia barier kulturowych oraz transportowych, jednak niewielkie jest jego oddziaływanie zmierzające do zniwelowania barier językowych. Obszar wsparcia jest również mało atrakcyjny dla mieszkańców oraz potencjalnych mieszkańców, o czym świadczą postępujące problemy demograficzne.

Dokonana analiza desk research oraz wyniki przeprowadzonych badań pozwalają na stwierdzenie, że struktura administracyjna Programu sprzyja wdrażaniu instrumentu. Badane podmioty potrafiły wskazać szereg ułatwień administracyjnych, jakie są wprowadzone w Programie. Jako jedyną niedogodność wskazywano nieporozumienia wynikające z braku komunikacji na linii Wspólny Sekretariat - Kontroler I Stopnia, co powoduje konieczność składania dodatkowych wyjaśnień przez beneficjentów Programu.





Przeprowadzone badania wykazały również rozbieżności w opiniach dotyczących stopnia uwzględniania zasad horyzontalnych w ramach poszczególnych projektów, głoszonych przez partnerów projektów, członków Komitetu Monitorującego, przedstawicieli instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie programów, liderów opinii społecznej z obszaru wsparcia Programu oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych. Przedstawiciele instytucji wdrażających Program oraz partnerów społecznych uczestniczących w pracach Komitetu Monitorującego wskazywali, że zasady horyzontalne są jedynie wymogiem formalnym, który jest w minimalnym stopniu uwzględnianym w projektach. W badaniu brali udział zaangażowani w życie lokalnej społeczności beneficjenci, którzy faktycznie mogli uwzględniać zasady w istotnym stopniu, jednak niewątpliwie jest, że część spośród beneficjentów polityki horyzontalne traktuje jako poboczną, niepotrzebną część realizowanego projektu. Z tego względu **rekomenduje się stworzenie dla partnerów projektów**

realizowanych w ramach Programu podręcznika dobrych praktyk związanych z realizacją zasad horyzontalnych na poziomie pojedynczych projektów.

3. WDRAŻANIE PROGRAMU

3.1. Komunikacja i promocja w ramach Programu

Strategia Komunikacji, zatwierdzona przez Komitet Monitorujący, jest dokumentem, który opisuje działania informacyjne i promocyjne w związku z realizacją Programu. Podmiotami odpowiedzialnymi za działania komunikacyjne są: Wspólny Sekretariat we Wrocławiu oraz Regionalny Punkt Kontaktowy w Görlitz. Strategia uwzględnia procesy i zasady przekazywania informacji o Programie. Jest podstawą do tworzenia corocznych szczegółowych planów działań informacyjno-promocyjnych⁴³. Komunikowanie informacji o wdrażaniu Programu ma na celu prezentację zmian zachodzących w regionie objętym działaniami oraz powiadamianie wnioskodawców o możliwościach otrzymania środków z Programu. W ramach Strategii Komunikacji, ustalono następujące cele szczegółowe:

-  Kompleksowe informowanie o możliwościach uzyskania dofinansowania w ramach programu oraz jednoczesne promowanie udziału w projektach współpracy transgranicznej.
-  Wsparcie beneficjentów w zakresie efektywnej, skutecznej i płynnej realizacji projektów zgodnie z wymogami programu.
-  Wspieranie beneficjentów w realizacji obowiązków dotyczących komunikacji zgodnie z wytycznymi w zakresie działań promocyjnych.
-  Rozpowszechnianie informacji o rezultatach realizowanych projektów i o wynikających z nich korzyściach dla społeczeństwa, a tym samym utrwalanie pozytywnego wizerunku polityki spójności realizowanej przez Unię Europejską.

Źródło: Strategia Komunikacji Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020, 10 grudnia 2015 r., s. 4-5.

Prace nad działaniami informacyjnymi rozpoczęły się w 2014 roku. Od początku realizacji Programu zauważano duże zainteresowanie możliwością uzyskania dofinansowania na realizację projektu. Świadczyć to może zarówno o dobrze przeprowadzonej akcji informacyjno-promocyjnej, jak również o zapotrzebowaniu na realizację przedsięwzięć i dofinansowanie realizacji przedsięwzięć na obszarze wsparcia. Wsparcie, z uwagi na zainteresowanie pozyskaniem dofinansowania, można uznać za odpowiadające na potrzeby obszaru.

⁴³ *Strategia Komunikacji Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020, 10 grudnia 2015 r., s. 3.*

Jednocześnie należy zatrzymać się nad aspektem związanym z promocją Programu. Prócz kwestii wizerunkowych i propagujących sam Program, działania informacyjno-promocyjne służyły przekazaniu potencjalnym wnioskodawcom wiedzy na temat szczegółowych aspektów związanych z Programem – tj. np. kryteria oceny projektów. Związany z tym jest kolejny czynnik, na który należy zwrócić uwagę: merytoryczna wiedza pracowników Wspólnego Sekretariatu i Regionalnego Punktu Kontaktowego na temat możliwości uzyskania wsparcia w ramach Programu.

Działania informacyjno-promocyjne zostały podzielone na trzy etapy wdrażania.

Pierwszy etap obejmuje działania związane z rozpowszechnianiem informacji na temat Programu oraz możliwości uzyskania wsparcia. Na tym etapie informowano o efektach projektów wdrażanych w poprzedniej perspektywie finansowej i dobrych praktykach w zakresie już zrealizowanych projektów. Ukazywano także transgraniczny efekt wsparcia. Działania na tym etapie skierowane były do szerokiego grona odbiorców: z informacją na temat Programu skutecznie docierano do potencjalnych wnioskodawców, partnerów społecznych i gospodarczych, instytucji badawczych oraz edukacyjnych, ale również do szeroko pojętej opinii publicznej.

Drugi etap działań informacyjno-promocyjnych skoncentrowany jest na działaniach na rzecz beneficjentów środków pochodzących z Programu. Etap ten obejmuje wsparcie beneficjentów w realizacji projektów oraz w komunikowaniu celów i rezultatów wdrażanych przez nich projektów.

Trzeci etap działań informacyjno-promocyjnych obejmuje komunikowanie efektów zrealizowanych projektów. Działania na tym etapie skoncentrowane są na opinii publicznej, partnerach społeczno-gospodarczych oraz instytucjach edukacyjnych i badawczych. Przyjęty w Strategii Komunikacji model działań informacyjno-promocyjnych obejmuje zatem cały okres wdrażania Programu oraz skierowany jest do szerokiego grona odbiorców⁴⁴.

Działania informacyjno-komunikacyjne w Programie odbywają się za pośrednictwem szerokiego *spectrum* metod. Do podstawowych kanałów wskazanych w dokumencie należą:

dokumenty programowe	dokumentacja konkursowa	spotkania informacyjne
szkolenia i warsztaty	konsultacje z pracownikami WS oraz RPK	newsletter
ogłoszenia w prasie	strona internetowa Programu	serwisy społecznościowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie Strategii Komunikacji Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020, 10 grudnia 2015 r., s. 7.

⁴⁴ Strategia Komunikacji Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020, 10 grudnia 2015, s. 6.

Działania informacyjno-promocyjne podlegają monitoringowi i są oceniane pod względem skuteczności zastosowanych narzędzi oraz kanałów komunikacji. Poszczególnym celom działań informacyjno-promocyjnych zostały przypisane wskaźniki, których wartości określają stopień realizacji Strategii Komunikacji. Wskaźniki te monitorowane są w cyklu rocznym, na potrzeby monitoringu tworzony jest również Roczny Plan Działań w zakresie Komunikacji.

Jak pokazują dotychczasowe doświadczenia w zakresie przeprowadzanych z beneficjentami Programu badań, większość z nich jako podstawowe źródło informacji o Programie i naborach wniosków o dofinansowanie traktuje Internet⁴⁵. Tym samym, istnieje konieczność sprawnej komunikacji poprzez to medium – przede wszystkim za pośrednictwem strony internetowej Programu.

Analizując kwestię komunikacji i promocji w Programie warto zwrócić również uwagę na jeden z najczęściej wykorzystywanych kanałów - stronę internetową Programu. Analiza zawartości strony internetowej Programu⁴⁶ pozwala na stwierdzenie, że zawiera ona aktualne informacje w zakresie wydarzeń w Programie, szkoleń i warsztatów, planowanych naborów oraz niezbędnej dokumentacji konkursowej. Forma podania treści jest przyjazna dla odbiorcy – w zawartych na stronie informacjach stosowany jest prosty, zrozumiały język, tekst uzupełniony jest zdjęciami, zaś bezpośrednio do informacji dołączono pliki, o których mowa w tekście (np. dokument Programu). Jeśli chodzi o szatę graficzną strony, odpowiada ona wymogom stawianym portalom programów finansowanych ze środków UE. Strona posiada trzy wersje językowe: polską, niemiecką oraz angielską. Poszczególne podstrony, do których dostęp możliwy jest poprzez ikony, umożliwiają łatwe poruszanie się po portalu. Należy jednak wskazać, że na stronie brakuje zakładki z najczęściej pojawiającymi się pytaniami ze strony wnioskodawców i beneficjentów, co mogłoby znacznie ułatwić ubieganie się o wsparcie oraz realizację projektów. Podstrona taka mogłaby zawierać osobne działy dla wnioskodawców oraz beneficjentów, podzielona na obszary tematyczne, np. „obsługa systemu SL2014”, „składanie wniosków o płatność” itp.

W ramach promocji i kreowania pozytywnego wizerunku Programu posłużyły media społecznościowe, przede wszystkim konto Programu na portalu społecznościowym Facebook. Zadanie takie ma również Newsletter Programu, którego zarówno bieżący, jak również archiwalne numery dostępne są na stronie Programu. Analiza narzędzia pozwala na stwierdzenie,

⁴⁵ *Ewaluacja bieżąca procedury naboru, oceny i wyboru projektów w Programach Współpracy INTERREG 2014-2020, Warszawa, 28.02.2017, s. 23-29.*

⁴⁶ *www.plsn.eu (dostęp: 30.10.2018).*

że niedociągnięcia, na które wskazała przeprowadzana w 2017 roku ewaluacja procedury naboru, oceny i wyboru projektów⁴⁷, w odniesieniu do Newslettera zostały usunięte.

Wyniki badania jakościowego z przedstawicielami instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu świadczą o tym, że narzędzia i działania przewidziane w Strategii Komunikacji sprzyjały osiągnięciu celów szczegółowych Programu. Większość przedstawicieli instytucji programowych uznała, że wszystkie narzędzia i działania są bardzo użyteczne i nie można wskazać, które spośród nich cechują się największą przydatnością – np. niektórzy interesariusze preferują media społecznościowe, zaś inni czerpią informacje z mediów tradycyjnych. Respondenci zwrócili uwagę na konieczność posługiwania się w materiałach informacyjno-promocyjnych przystępnym językiem oraz na coraz większą rolę *social media* – jest to kanał umożliwiający najszybsze dotarcie do społeczeństwa. Reprezentanci instytucji zaproponowali również, aby zmodyfikować stronę internetową Programu w taki sposób, aby jej układ był bardziej przejrzysty. Nie wydaje się to jednak konieczne – jak zauważono już wcześniej, strona jest przyjazna odbiorcom. Należy jednak kontynuować prowadzenie profilu Programu na portalu Facebook, co pozwala na dotarcie z informacją na temat wsparcia do szerszej grupy odbiorców.

Tutaj z niczego nie wolno rezygnować, ale trzeba wdrożyć wszystkie, bo musi być szeroka oferta komunikacji. Jeden beneficjent nie ma ochoty zajrzeć na Facebooka, drugi zajrzy (...). Pozostaje jeszcze telewizja, środki masowego przekazu. Ja bym z niczego nie rezygnował, ale w miarę rozwoju świata informacyjnego należy być otwartym i ciągle poszukiwać nowych narzędzi komunikacji społecznej i wdrażać je w ramach Programu.

Źródło: Wywiady pogłębione z przedstawicielami instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020.

W zakresie promowania Programu wśród potencjalnych wnioskodawców oraz beneficjentów należy zwrócić uwagę na istotną rolę konferencji, szkoleń i warsztatów⁴⁸ oraz konsultacji⁴⁹. Z form tych skorzystała znaczna liczba beneficjentów, jednocześnie wyrażając zadowolenie z ich jakości.

Przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu przedstawili swoje propozycje dotyczące realizacji działań informacyjno-promocyjnych w przyszłości. Zasugerowali oni, aby:

- dostosowywać charakter działań informacyjno-promocyjnych do aktualnego stanu i stopnia zaawansowania wdrażania Programu oraz elastycznie reagować na zmiany;
- zintensyfikować i rozszerzyć działania informacyjno-promocyjne ukierunkowane na:
 - aktywizację dobrych jakościowo projektów,

⁴⁷ Ewaluacja bieżąca procedury naboru, oceny i wyboru projektów w Programach Współpracy INTERREG 2014-2020, Program Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020, Warszawa 2017.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 27.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 27-28.

- zidentyfikowanie i zachęcanie potencjalnych beneficjentów do realizacji projektów, w szczególności poprzez indywidualne podejście i merytoryczną pomoc w przygotowaniu dobrych jakościowo wniosków projektowych spełniających wymagania programowe,
- organizację spotkań z potencjalnymi beneficjentami w terenie – blisko beneficjentów,
- prezentowanie dobrych praktyk, w tym angażowanie beneficjentów mających doświadczenie w realizacji projektów w celu zachęcenia nowych podmiotów do aplikowania w Programie,
- promowanie efektów zakończonych projektów⁵⁰.

Przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu wielokrotnie podkreślali, że należy położyć większy nacisk na bezpośredni kontakt z interesariuszami, na przykład poprzez:

- organizowanie konferencji dotyczących realizowanych projektów;
- indywidualne konsultacje wspierające potencjalnych beneficjentów w przygotowywaniu wniosku o dofinansowanie;
- Prowadzenie szkoleń i konsultacji dotyczących zasad realizacji projektów w Programie.

Zasugerowano również powołanie regionalnych punktów kontaktowych działających blisko potencjalnych beneficjentów, na obszarze wsparcia Programu w formie stałych biur bądź cyklicznych dyżurów w różnych lokalizacjach obszaru wsparcia.

Dostosowanie charakteru działań informacyjno-promocyjnych do aktualnego stanu i stopnia zaawansowania wdrażania Programu oraz elastycznie reagowanie na zmiany to element, który jest obecny w ramach działań informacyjno-promocyjnych w Programie. Naturalnym jest, że wraz ze wzrostem zaawansowania Programu odbywa się mniejsza liczba działań skierowanych do potencjalnych wnioskodawców, a większa liczba działań kierowanych do beneficjentów – mających na celu np. wsparcie na etapie rozliczania projektu. Odzwierciedlają to poszczególne etapy działań informacyjno-promocyjnych zaprezentowane powyżej.

Wartym rozważenia wydaje się propozycja indywidualnych konsultacji z wnioskodawcą. Podejście takie powinno być jednak uzależnione od przygotowania i wcześniejszego przesłania wniosku o dofinansowanie do odpowiednich, wyznaczonych osób. Obostrzenie takie jest konieczne po to, by nie dopuścić do sytuacji, w której potencjalny wnioskodawca oczekiwał będzie przygotowania wniosku przez instytucje odpowiedzialne za wdrażanie Programu – jest to bowiem zadanie wnioskodawcy, a rola pracowników instytucji służyć ma pełnić jedynie funkcję pomocniczą. Zaproponowane rozwiązanie sprzyjać będzie wypracowaniu

⁵⁰ *Telefoniczne Wywiady Pogłębione.*

wysokiej jakości wniosku, co może być przydatne przede wszystkim w przypadku OP 4, cechującej się niskim poziomem osiągnięcia celów.

W ramach przeprowadzanych badań metodą FGI potwierdzono, że narzędzia i działania przewidziane w Strategii Komunikacji sprzyjają osiągnięciu celów Programu. Wskazano, że Strategia Komunikacji i Podręcznik Beneficjenta napisane są przystępnym językiem, co pozwala na skuteczną realizację działań informacyjno-promocyjnych na poziomie projektu. Stwierdzono jednocześnie, że potrzebne są niestandardowe formy promocji. Analiza dokumentów potwierdziła, że są one napisane przyjaznym dla odbiorcy, prostym językiem oraz mają przejrzystą i przystępną formę, niemniej w przypadku Strategii Komunikacji przewidziano standardowe formy działań. Zaleca się tym samym aktualizację podręcznika dobrych praktyk w zakresie działań informacyjno-promocyjnych poprzez ujęcie w jego treści przykładów nowych, ciekawych rozwiązań dotyczących działań informacyjno-promocyjnych występujących w już realizowanych projektach. Należy wzbogacić metody promocji o ciekawe, innowacyjne formy promocji, tj. np. krótkie filmiki na serwisie YouTube. Zalecane działanie takie wymagać będzie dogłębnej analizy realizowanych i już zakończonych projektów oraz stosowanych przez nie rozwiązań. Jednocześnie należy kontynuować dotychczasowe działania, polegające na prowadzeniu strony internetowej Programu oraz profilu na portalu społecznościowym. Kontynuować należy także działalność informacyjno-promocyjną i edukacyjną skierowaną do wnioskodawców oraz beneficjentów.

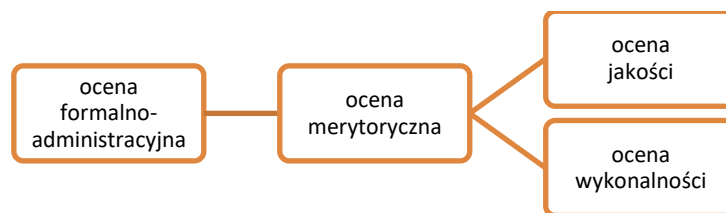
Badane w ramach FGI podmioty odniosły się również do szkoleń. Stwierdzono, że powinny one odbywać się z większym wyprzedzeniem czasowym; dzięki temu uczestnicy szkoleń mogliby wykorzystać zdobytą pod czas szkolenia wiedzę do stworzenia wysokiej jakości wniosku. Wskazano jednocześnie, że na etapie realizacji projektu powinna być świadczona większa pomoc dla partnerów mających problem np. z systemem teleinformatycznym. W tym celu rekomenduje się wzmocnienie roli opiekuna projektu, poprzez zwiększenie liczby opiekunów. Dzięki temu nastąpi zmniejszenie liczby projektów, którymi zajmuje się jeden opiekun, a tym samym, opieka będzie świadczona w większym zakresie, a dany opiekun będzie mógł bardziej zaangażować się w zgłaszane mu problemy. Informacje na temat szkoleń, uzyskane w trakcie badania należy jednak zestawić z analizą danych zastanych – na stronie internetowej Programu (w zakładce „weź udział w szkoleniach i konferencjach”) widnieją informacje o jedynie trzech, minionych już wydarzeniach. Stanowi to istotne niedopatrzenie: zamieszczenie m.in. programów szkoleń i spotkań informacyjnych wszystkich minionych wydarzeń pozwoli zwiększyć oddziaływanie Programu oraz umożliwi zainteresowanym podmiotom zapoznanie się ze szkoleniami oferowanymi przez instytucje wdrażające Program. W przyszłości należy zamieszczać informacje o minionych szkoleniach i wydarzeniach w ramach Programu (np. w dedykowanej temu zakładce „archiwum”).

Badane w ramach FGI osoby odniosły się również do promocji na poziomie Programu. Stwierdzono, że należy utworzyć więcej miejsc charakterystycznych dla Programu – które stałyby się wizytówką Programu na obszarze wsparcia (np. Centrum Spotkań). Wskazano ponadto, że promocja powinna odbywać się poprzez wskazywanie sukcesów odniesionych przez inne realizowane projekty. Pozwoli to na mobilizację do złożenia wniosku o dofinansowanie wnioskodawców dotychczas niezdecydowanych.

Dokumentacja i analiza działań informacyjno-promocyjnych podejmowanych w ramach Programu pozwala na stwierdzenie, że podejmowane działania sprzyjają skutecznemu wdrażaniu Programu. Stosowane kanały komunikacji (strona internetowa, Facebook, Newsletter itp.) pozwalają na szybkie dotarcie do poszukiwanych informacji, są również zaprezentowane w przyjaznej dla odbiorcy formie.

3.2. Procedura oceny wniosków o dofinansowanie

Procedura oceny wniosków o dofinansowanie projektów jest dwuetapowa. Etapy oceny złożonych wniosków o dofinansowanie przedstawiono na poniższym schemacie.



Po złożeniu wniosku o dofinansowanie za pomocą generatora wniosków następuje **etap oceny formalno-administracyjnej**. W ramach tego etapu oceny pracownicy Wspólnego Sekretariatu mogą kontaktować się z ekspertami branżowymi bądź właściwymi instytucjami w zakresie oceny wniosku. Wniosek na etapie oceny formalno-administracyjnej oceniany jest według następujących kryteriów:



Niespełnienie któregośkolwiek z wymienionych kryteriów skutkuje odrzuceniem wniosku.

Kolejnym etapem jest **ocena merytoryczna**, która jest dokonywana w odniesieniu do wniosków, które pozytywnie przeszły przez etap oceny formalno-administracyjnej. Ocena merytoryczna składa się z dwóch części – oceny jakości, przeprowadzanej przez Wspólny Sekretariat, oraz oceny wykonalności. W ramach **oceny jakości** kryteria mierzone są za pomocą odpowiedzi oceniających na pytania otwarte, odnoszące się do danego projektu. Maksymalnie w ramach tego etapu oceny można zdobyć 75 punktów. Pytania, według których następuje ocena wniosków o dofinansowanie przedstawiono poniżej:

1. W jakim stopniu projekt przyczyni się do realizacji celów programu (m.in. poprzez zakładane wskaźniki produktu)?
2. W jakim stopniu projekt przyczynia się do realizacji założonych w programie wskaźników produktu w stosunku do zaangażowanych środków?
3. W jakim stopniu projekt jest komplementarny z innymi celami szczegółowymi programu?
4. Jaka jest jakość współpracy transgranicznej? (W jakim stopniu projekt spełnia kryterium wspólnego przygotowania? W jakim stopniu projekt spełnia kryterium wspólnej realizacji? W jakim stopniu projekt spełnia kryterium wspólnego personelu? W jakim stopniu projekt spełnia kryterium wspólnego finansowania?)
5. W jakim stopniu transgraniczna realizacja projektu przyczyni się do osiągnięcia założonego celu? Czy partnerski sposób realizacji projektu przynosi wartość dodaną? Jaka jest korzyść z rezultatów osiągniętych dzięki współpracy?
6. Jaka jest wartość dodana projektu dla polskiej i saksońskiej części obszaru wsparcia? (Jakie korzyści/jakie pozytywne zmiany dla polskiej i saksońskiej części obszaru wsparcia przyniosą efekty projektu? Jakie korzyści dla grup docelowych przyniosą efekty projektu? Jaki wkład ma projekt we wzmocnienie powiązań społecznych i ekonomicznych? Jaki jest stopień innowacyjności projektu, na czym ona polega?)

7. *W jakim stopniu struktura partnerstwa powstała dla celu realizacji projektu przyczyni się do osiągnięcia jego efektów (czy partnerzy projektu są dobrani optymalnie pod kątem realizacji celów projektu, także pod kątem doświadczenia i zdolności instytucjonalnej)?*
8. *Jaki potencjał wykazuje projekt w odniesieniu do możliwości długoterminowego wykorzystania jego rezultatów?*
9. *W jaki sposób zagwarantowana jest trwałość efektów projektu (w tym czy projekt ma możliwość samodzielnego finansowania po wymaganym w programie okresie trwałości)?*

Równoległe do oceny jakości następuje **ocena wykonalności**, w ramach której oceniane są następujące aspekty projektów ubiegających się o dofinansowanie:

- kwalifikowalność wydatków (pozycji budżetu);
 - adekwatność budżetu /efektywność kosztów projektu;
 - harmonogram realizacji projektu (wykonalność czasowa, gotowość do realizacji);
 - sposób zarządzania projektem.
- W ramach tej części oceny uzyskać można maksymalnie 25 punktów.

Ocenę pozytywną otrzymują projekty, które w ramach obydwu etapów oceny merytorycznej otrzymają łącznie co najmniej 70 punktów, przy czym co najmniej 17 punktów spośród tej puli musi być uzyskane na etapie oceny wykonalności oraz co najmniej 53 punkty na etapie oceny jakości. Projekty z oceną większą bądź równą 70 punktów, ale ocenione poniżej jednego z ww. progów 17 lub 53 punktów otrzymują ocenę pozytywną z zastrzeżeniami. Decyzję dotyczącą zatwierdzenia bądź odrzucenia projektu podejmuje Komitet Monitorujący.

Pytania zadawane na etapie oceny merytorycznej w odniesieniu do poszczególnych wniosków o dofinansowanie projektów pozwalają na stwierdzenie, że instytucje odpowiedzialne za wdrażanie Programu przykładają istotną staranność do zapewnienia spójności projektów zatwierdzanych do dofinansowania z Programem i jego celami. Istotne jest badanie komplementarności projektu złożonego w danej OP z celami szczegółowymi innych osi Programu. Dzięki takiej konstrukcji pytań sformułowanych do przeprowadzenia oceny możliwe jest dokonanie wyboru projektów w jak największym stopniu przyczyniających się do zapewnienia realizacji celów Programu.

3.3. Tempo wdrażania Programu

W pierwszym roku funkcjonowania Programu prowadzone były prace związane z zatwierdzeniem i rozpoczęciem wdrażania interwencji. Program otrzymał akceptację Komisji Europejskiej w dniu 11 czerwca 2015 roku. W tym samym roku utworzono Wspólny Sekretariat oraz Regionalny Punkt Kontaktowy w Görlitz. Jednocześnie w 2015 roku miały miejsce dwa posiedzenia Komitetu

Monitorującego, na których doszło do zatwierdzenia Podręcznika Programu oraz Strategii Komunikacji Programu⁵¹.

Przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020 w ramach przeprowadzonych z nimi wywiadów pogłębionych wskazali, że strategia realizacji Programu przyczyniła się do realizacji celów szczegółowych Programu. Respondenci zwrócili uwagę, że dzięki odpowiednio zaplanowanemu harmonogramowi naboru wniosków możliwe jest sprawne wydatkowanie funduszy. Uznali oni, że przyjęto prawidłową procedurę oceny wniosków – umożliwia ona wybór do realizacji najbardziej wartościowych projektów, ogranicza możliwość nadużyć ze strony potencjalnych beneficjentów, jednocześnie nie powodując nadmiernej biurokratyzacji. Potwierdza to przeprowadzona analiza danych zastanych, która potwierdziła, że pierwsze konkursy zostały ogłoszone bezpośrednio po zatwierdzeniu Programu, zaś później organizowane były w zależności od stopnia wykorzystania alokacji.

Tabela 3 Terminy ogłaszania naborów wniosków w ramach Programu Współpracy INTERREG 2014-2020 wraz z alokacją przeznaczoną na dany nabór

Data ogłoszenia naboru		OP I	OP II	OP III	OP IV
2015	<i>I kwartał</i>				
	<i>II kwartał</i>				
	<i>III kwartał</i>				
	<i>IV kwartał</i>	7 mln EUR	13,6 mln EUR	4 mln EUR	
2016	<i>I kwartał</i>				5 mln EUR
	<i>II kwartał</i>				
	<i>III kwartał</i>				
	<i>IV kwartał</i>			5 mln EUR	
2017	<i>I kwartał</i>				
	<i>II kwartał</i>				
	<i>III kwartał</i>			3 mln EUR	5 mln EUR
	<i>IV kwartał</i>	7 mln EUR			
2018	<i>I kwartał</i>				
	<i>II kwartał</i>			4,5 mln EUR	4,2 mln EUR
	<i>III kwartał</i>				
	<i>IV kwartał</i>	6,3 mln EUR			1,4 mln EUR

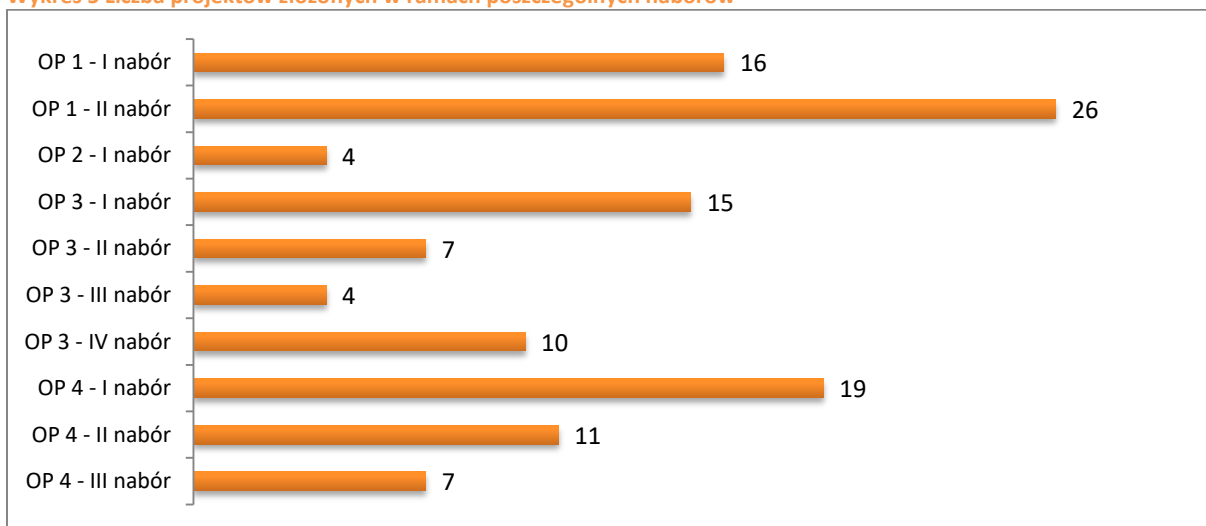
Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej www.plsn.eu (dostęp: 09.10.2018).

Biorąc pod uwagę dynamikę naborów nie daje się zaobserwować istotnych zmian, jeśli chodzi o zainteresowanie ze strony potencjalnych beneficjentów. Największa liczba wniosków

⁵¹ Roczne Sprawozdanie z wdrażania Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020 za 2015 r., 1 kwietnia 2016 r., s. 4.

o dofinansowanie została złożona w ramach OP 1 (42 wnioski). W ramach OP 3 i OP 4 złożono odpowiednio 36 i 37 wniosków, należy wziąć jednak pod uwagę, że w przypadku tych osi zorganizowano aż 3 nabory wniosków. Relatywnie niewielka liczba wniosków złożonych w ramach OP 2 wynika z dużej kosztocłonności przedsięwzięć inwestycyjnych dofinansowywanych w ramach tej osi oraz stosunkowo niskiej alokacji przewidzianej na tę oś.

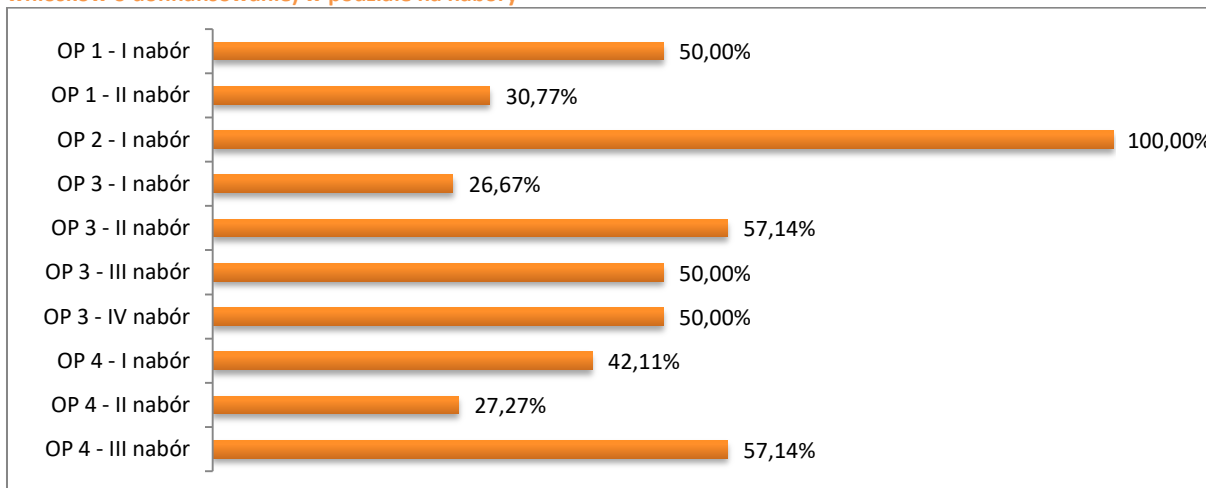
Wykres 5 Liczba projektów złożonych w ramach poszczególnych naborów



Źródło: opracowanie własne na podstawie list zatwierdzonych wniosków, www.plsn.eu (dostęp: 20.03.2019).

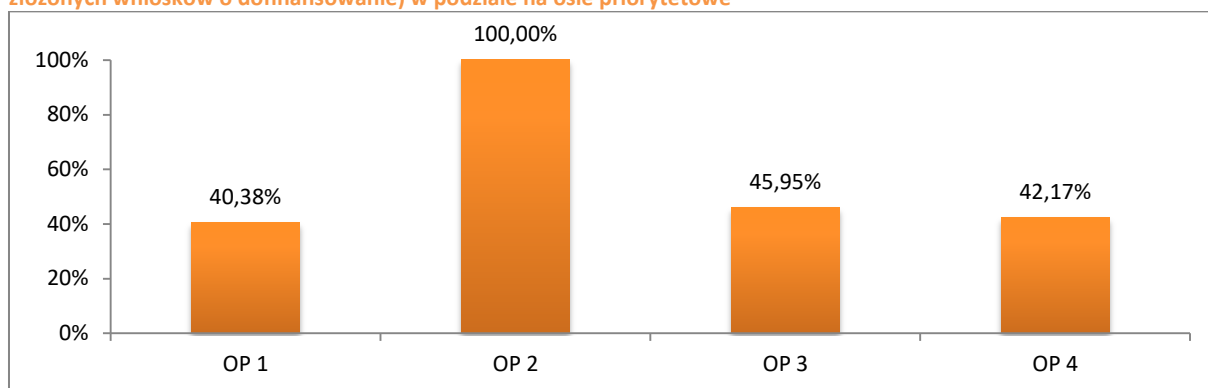
Należy się również odnieść do skuteczności wnioskodawców. Zaprezentowano ją na poniższych wykresach. Największą skutecznością cechowały się wnioski złożone w ramach OP 2: 100% złożonych w ramach tej osi wniosków uzyskało dofinansowanie. Wynikać to może z tego, że dofinansowane miały zostać konkretne przedsięwzięcia infrastrukturalne, zatem grono potencjalnych wnioskodawców było ograniczone – spowodowało to, że złożonych wniosków było mało.

Wykres 6 Skuteczność wnioskodawców (liczba zatwierdzonych projektów w stosunku do liczby wszystkich złożonych wniosków o dofinansowanie) w podziale na nabory



Źródło: opracowanie własne na podstawie list zatwierdzonych wniosków, www.plsn.eu (dostęp: 20.03.2019).

Wykres 7 Średnia skuteczność wnioskodawców (liczba zatwierdzonych projektów w stosunku do liczby wszystkich złożonych wniosków o dofinansowanie) w podziale na osie priorytetowe



Źródło: opracowanie własne na podstawie list zatwierdzonych wniosków, www.plsn.eu (dostęp: 20.03.2019).

Biorąc pod uwagę dokonaną powyżej analizę uznać należy, że dynamika naborów sprzyjała osiągnięciu założonych celów Programu. Ogłoszenie konkursów w okresie bezpośrednio następującym po zatwierdzeniu Programu pozwoliło na szybkie rozpoczęcie rozdysponowywania dostępnych środków. Jednocześnie, w przypadku ewentualnych trudności związanych z realizacją projektów zarówno beneficjenci, jak również instytucje zaangażowane we wdrażanie Programu, zyskali czas na wprowadzenie niezbędnych usprawnień, a tym samym – na przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom, wpływającym na stan wdrażania Programu.

Badane w ramach FGI podmioty stwierdziły, że kryteria wyboru projektów są przejrzyste i nie powinny stanowić bariery, jeśli chodzi o złożenie wniosku o dofinansowanie oraz późniejszą sprawną realizację projektu. Zidentyfikowano jednak niską skuteczność wnioskodawców.

Z uwagi na zidentyfikowane problemy – ze względu na duży odsetek wniosków ocenianych negatywnie (wahający się od ok. 54% do blisko 60% aplikacji) zaleca się podjęcie działań mających na celu przeciwstawienie się temu. Wprowadzenie możliwości poprawienia wniosku na etapie oceny merytorycznej i dostosowania go do uwag, które pojawiły się w trakcie oceny zwiększyłoby szanse potencjalnych beneficjentów na otrzymanie dofinansowania, zakłócałoby jednak konkurencję oraz wydłużało proces oceny wniosków – z tego względu nie jest to optymalne rozwiązanie wpływające na zwiększenie skuteczności wnioskodawców. Zaleca się raczej, aby zapewnić podmiotom nieskutecznie ubiegającym się o wsparcie pomoc w poprawieniu wniosku, tak aby podczas następnego naboru został on oceniony pozytywnie. Należy ponadto rozważyć wprowadzenie otwartego (ciągłego) naboru projektów.

3.4. Postęp wdrażania Programu

Przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu zostali w ramach wywiadów pogłębionych zapytani o to, czy, ich zdaniem, zostały osiągnięte cele szczegółowe Programu. Respondenci wskazali, że obecnie wdrażanie interwencji jeszcze się nie zakończyło, w związku z czym niemożliwe byłoby osiągnięcie celów ostatecznych, niemniej jednak spodziewają się, że gdy zakończy się wdrażanie poszczególnych działań, wyznaczone cele zostaną osiągnięte.

Wypowiedzi respondentów świadczą o tym, że wszystkie instytucje zaangażowane we wdrażanie Programu miały znaczny wpływ na osiąganie celów – Wspólny Sekretariat wspierany jest zarówno przez nie tylko przez Ministerstwa, biura Euroregionów i Urzędy Marszałkowskie, lecz także przez jednostki samorządu terytorialnego: starostwa powiatowe oraz urzędy miast i gmin. Uczestnicy badania podkreślili, iż należy pozytywnie ocenić pracę Komitetu Monitorującego, który korzysta z dobrych praktyk wypracowanych w poprzednim okresie programowania (2007-2013) oraz wspiera beneficjentów, np. poprzez stosowanie indywidualnego podejścia do projektów.

Przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu wskazali, że działania informacyjno-promocyjne są równie istotne, jak pozostałe działania – ich realizacja przyczyniła się do dużego zainteresowania Programem, co przekłada się na wysoką liczbę składanych wniosków. Konieczność intensywnego konkutowania o środki finansowe sprawia, że projekty wybierane do realizacji stoją na bardzo wysokim poziomie merytorycznym. Istotne było również informowanie o możliwości skorzystania ze wsparcia w ramach projektów oraz o efektach interwencji.

W ramach ewaluacji przeprowadzono również badania jakościowe metodą FGI z partnerami projektów oraz liderami opinii z obszaru wsparcia (np. z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, instytucji kultury). W ramach przeprowadzonych badań uczestników zapytano, czy ich zdaniem zostały osiągnięte cele szczegółowe Programu. Uczestnicy zgodnie stwierdzili, że realizowane w ramach Programu projekty wpisują się w cele szczegółowe oraz umożliwiają ich osiągnięcie. Wskazano, że dużą zaletą realizacji Programu jest położenie obszaru wsparcia. Znajduje się on na pograniczu polsko-czesko-niemieckim, jest zatem objęty wsparciem z innych programów transgranicznych. Potencjalni wnioskodawcy mogą zatem korzystać z tego programu, który umożliwia realizację określonych przedsięwzięć – nie ma zatem problemów z wpisywaniem się projektów w cele szczegółowe, jakie postawiono przed poszczególnymi Programami. Duża dostępność środków finansowych przeznaczonych na zróżnicowane cele powoduje, że nie ma problemów z osiaganiem celów Programu Polska-Saksonia.

Analizując postęp wdrażania Programu należy odnieść się do stopnia wdrażania poszczególnych osi priorytetowych. Do końca lutego 2019 roku najwięcej środków (mierzonych wartością podpisanych umów o dofinansowanie) wykorzystano w ramach OP 2. Związane jest to z relatywnie niską alokacją

oraz wysoką kosztocłonnością projektów realizowanych w ramach tej osi. W ramach OP 2 przewidziano bowiem realizację projektów zakładających prace infrastrukturalne związane z budową i modernizacją infrastruktury drogowej. Najmniejsze wykorzystanie alokacji wg stanu na koniec lutego 2019 roku obserwuje się w OP 3, związanej z edukacją transgraniczną: w ramach tej osi wykorzystano jedynie 55,06% środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów. W ramach OP 1 oraz OP 4 wykorzystano odpowiednio 70,40% i 79,11% dostępnych środków. Szczegółowe zestawienie przedstawia poniższa tabela.

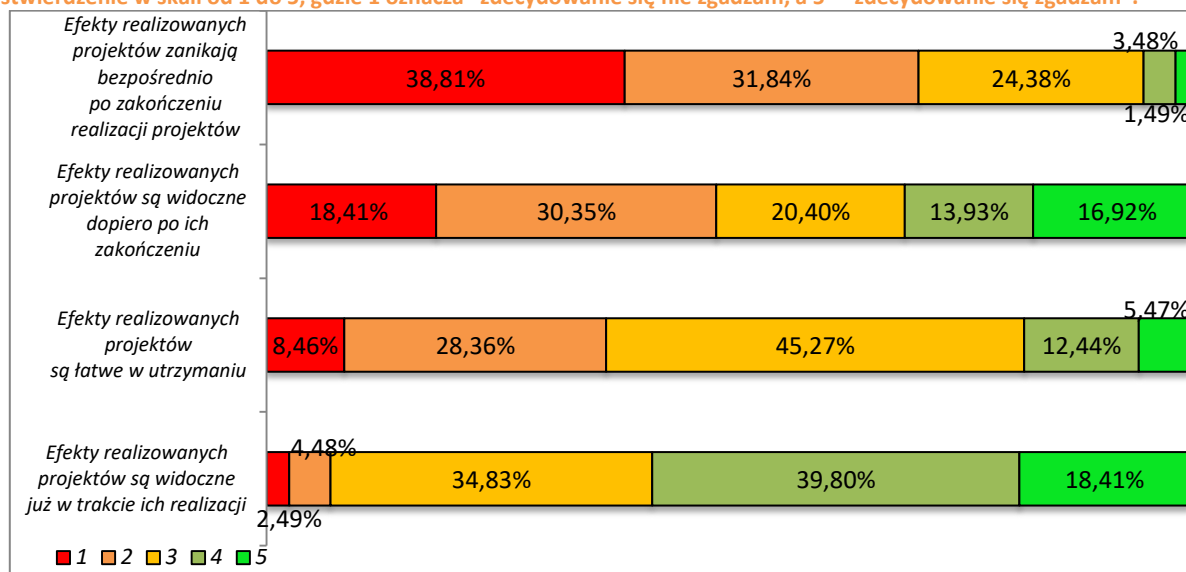
Tabela 4 Zestawienie wykorzystania środków w Programie w podziale na osie priorytetowe – stan na koniec 2017 roku

Oś Priorytetowa	Finansowanie ogółem	Dofinansowanie ze środków Programu		Całkowite koszty kwalifikowalne operacji wybranych do udzielenia wsparcia – do końca lutego 2019 r.	
	[w EUR]	[w %]	[w EUR]	[w EUR]	[w%]
1	25 529 489,00	85%	21 700 065,65	17 972 891,85	70,40%
2	16 000 000,00	85%	13 600 000,00	19 473 506,33	121,71%
3	11 929 412,00	85%	10 140 000,20	6 568 685,05	55,06%
4	23 952 942,00	85%	20 360 000,70	18 949 662,99	79,11%
5	4 941 182,00	85%	4 200 004,70	4 941 182,00	100,00%
ogółem	82 353 025,00	85%	70 000 071,25	67 905 928,22	82,46%

Źródło: Lista projektów realizowanych z Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020 z dnia 28.02.2019, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/> (dostęp: 21.02.2019).

Partnerzy zatwierdzonych projektów biorący udział w badaniu zostali poproszeni o określenie czasu, jaki potrzebny jest na dostrzeżenie efektów realizacji projektów w ramach Programu. Aż 58,21% badanych stwierdziło, że efekty realizowanych projektów są widoczne już w trakcie ich realizacji (suma ocen 4 i 5). Jednocześnie 17,91% respondentów stwierdziło, że efekty projektów są łatwe w utrzymaniu (suma ocen 4 i 5); jednocześnie 36,82% badanych partnerów zatwierdzonych projektów nie zgodziło się ze stwierdzeniem, że efekty realizowanych projektów są łatwe w utrzymaniu (suma ocen 1 i 2). Zdaniem 30,85% badanych efekty realizowanych projektów są widoczne dopiero po ich zakończeniu (suma ocen 4 i 5). Respondenci wyrazili przy tym sprzeciw wobec stwierdzenia, że efekty realizowanych projektów znikają bezpośrednio po zakończeniu realizacji projektów – ze stwierdzeniem takim nie zgodziło się ponad 70% przedstawicieli biorących udział w badaniu (70,65%, suma ocen 1 i 2). Biorąc pod uwagę przeprowadzone badania można uznać, że respondenci zdają sobie sprawę z zalet, jakie niesie Program. Wskazali bowiem, że współpraca w ramach projektu stanowi podstawę do dalszych wspólnych działań.

Wykres 8 Proszę wskazać, w jakim stopniu zgadzają się Państwo z następującymi twierdzeniami. Proszę ocenić każde stwierdzenie w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza "zdecydowanie się nie zgadzam, a 5 - "zdecydowanie się zgadzam".



Źródło: badanie CAWI/CATI z polskimi i niemieckimi partnerami zatwierdzonych projektów.

Przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu podzielili się natomiast obserwacją, że partnerzy uczestniczący w realizacji projektu znają się dobrze i współpracowali już wcześniej, Program zaś stanowi narzędzie służące do zacieśniania i kontynuowania współpracy. Tym samym uznać można, że współpraca podejmowana przez partnerów po stronie polskiej oraz saksońskiej jest trwała. Świadczyć o tym może występowanie tej współpracy przed realizacją projektu oraz deklarowana chęć kontynuacji współpracy w ramach przyszłych przedsięwzięć.

3.5. PROJEKTY FLAGOWE PROGRAMU

W ramach Programu realizowane są trzy projekty flagowe, na które nabór ogłoszono jeszcze w 2014 roku. Spośród 52 złożonych koncepcji wybrano 5, które zostały zaproszone do złożenia wniosku o dofinansowanie. Ostatecznie 3 projekty zostały zatwierdzone przez Komitet Monitorujący do podpisania umowy⁵². Jeden z realizowanych projektów – *Mobilne Laboratoria Innowacyjności i Usług Wzmacniania Potencjału Innowacyjności w Regionie Transgranicznym (TRAILS)* – wdrażany był w ramach OP III. Dwa kolejne dotyczyły OP IV i były to projekty "*Climatic Town*" – *Energetyczna Rewitalizacja Miast* oraz *Nie dla narkotyków – zwiększenie skuteczności policji w zakresie przeciwdziałania przestępczości narkotykowej na terenie przygranicznym polsko-niemieckim*⁵³.

⁵² Roczne sprawozdanie z wdrażania Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020 za 2015 rok, Warszawa, 1.04.2016, s. 4-5.

⁵³ Zestawienie projektów realizowanych w Programie Współpracy Polska-Saksonia 2014-2020: projekty III osi priorytetowej „Edukacja Transgraniczna” oraz Zestawienie projektów realizowanych w Programie Współpracy Polska-Saksonia 2014-2020: projekty IV osi priorytetowej „Współpraca partnerska i potencjał instytucjonalny”, źródło: www.plsn.eu (dostęp: 07.09.2018).

Istnienie mechanizmu, jakim są projekty flagowe stanowi niezwykłą szansę dla obszaru wsparcia, umożliwia bowiem wybór do realizacji przedsięwzięć o charakterze strategicznym dla pogranicza, na co zwrócono uwagę w panelu ekspertów. W poprzedniej perspektywie finansowej rolę taką pełniły projekty pozakonkursowe. Nowa formuła, jaką są projekty flagowe, umożliwia bardziej dynamiczną konkurencję, a dzięki temu – wybór przedsięwzięć w istotny sposób przyczyniających się do realizacji celów Programu.

3.5.1. Mobilne Laboratoria Innowacyjności i Usług Wzmacniania Potencjału Innowacyjności w Regionie Transgranicznym (TRAILS)

Cele projektu ***Mobilne Laboratoria Innowacyjności i Usług Wzmacniania Potencjału Innowacyjności w Regionie Transgranicznym (TRAILS)***⁵⁴, realizowanego przez Uniwersytet Techniczny w Dreźnie w partnerstwie z Politechniką Wrocławską i Urzędem Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego, wskazują na wysoki poziom zbieżności z celami Programu poprzez nawiązywanie kontaktów pomiędzy szkołami a przedsiębiorstwami, co powoduje podniesienie kompetencji przyszłych oraz obecnych kadr regionu. Szeroki zakres realizowanego projektu powoduje, że w wyniku realizacji projektu zrealizowane zostało blisko 8% wskaźnika programowego w zakresie liczby przedsięwzięć i 11% wskaźnika programowego w zakresie liczby odbiorców ostatecznych Programu. Zasięg geograficzny projektu obejmuje 32 lokalizacje po obydwu stronach granicy.

Biorąc pod uwagę wskaźniki produktu, alokacja przewidziana na projekt przyczyni się do realizacji wskaźników na zadowalającym poziomie, jednak biorąc pod uwagę fakt, że jest to projekt flagowy Programu, oczekiwana byłaby realizacja wskaźników na korzystniejszym poziomie w odniesieniu do skali dofinansowania, co zauważono na etapie oceny merytorycznej.

Istotną częścią projektu jest wspieranie instytucji po obu stronach granicy poprzez sieciowanie szkół oraz przedsiębiorstw korzystających z kompetencji absolwentów tych szkół. Spełnione jest również kryterium partnerstwa – w realizacji przedsięwzięć uczestniczą zarówno partnerzy polscy, jak również niemieccy, którzy są zaangażowani w realizację przedsięwzięć stosowanie do swojej właściwości terytorialnej oraz eksperckiej. Realizację projektu w partnerstwie transgranicznym uzasadniają niższe koszty realizacji niż w przypadku samodzielnego podjęcia się realizacji przedsięwzięcia. Efekt transgraniczny jest także pożądany w przypadku realizacji projektów związanych z innowacyjnością. Realizacja projektu wpływa również na powiązania społeczno-ekonomiczne w regionie poprzez stworzenie impulsu do rozwoju przedsiębiorczości w skali lokalnej. Po zakończeniu realizacji projektu

⁵⁴ Wszystkie informacje na temat projektu pochodzą z dokumentu Karta oceny merytorycznej (jakości) projektu, nr wniosku: PLSN.03.01.00-DE-0002/15.

stworzone mobilne laboratoria mogą być wykorzystywane przez szkoły znajdujące się na obszarze wsparcia.

Projekt cechuje się bardzo dużym oddziaływaniem, czemu sprzyjają m.in.:

- Szerokie grono potencjalnych uczestników korzystających z działań w ramach projektu,
- Mobilność oraz możliwość realizacji działań na bardzo zróżnicowanych obszarach,
- Możliwość wykorzystania sprzętu zakupionego w ramach projektu w późniejszym okresie.

Wartością dodaną w ramach projektu jest nawiązanie ścisłej współpracy pomiędzy partnerami, co było konieczne z uwagi na kwestie logistyczne (m. in. transport kontenerów, w których były zorganizowane laboratoria⁵⁵). Tym samym, projekt w dużym stopniu przyczynił się do realizacji działań w ramach Programu z uwagi na swój zasięg, efektywność, jak i innowacyjność.

3.5.2. "Climatic Town" – Energetyczna Rewitalizacja Miast⁵⁶

Drugim projektem flagowym jest "Climatic Town" – Energetyczna Rewitalizacja Miast⁵⁷, realizowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego w partnerstwie z Saksońską Agencją Energetyczną SAENA (*Sächsische Energieagentur SAENA GmbH*). Głównym celem projektu jest podjęcie działań zmierzających do zmniejszenia zużycia energii poprzez współpracę instytucjonalną w zakresie efektywności energetycznej.

Realizacja projektu wpisuje się w OP IV, jednak jest komplementarna z OP I i OP III. Realizacja projektu przyczyni się do realizacji wskaźnika programowego w zakresie liczby osób objętych wsparciem na poziomie 1,15% oraz na poziomie 3,1% w zakresie liczby przedsięwzięć. Biorąc pod uwagę wartość projektu w stosunku do całości alokacji przeznaczonych na oś priorytetową 4, osiągnięte wskaźniki nie są na tyle duże, by można było uznać, że projekt stanowi wzorcowe przedsięwzięcie. Wartością dodaną projektu realizowanego jest jednak wymiana doświadczeń z partnerem saksońskim oraz usieciwienie odbiorców projektu. Dużą rolę w tym odgrywa specjalizacja partnera saksońskiego.

Korzyści osiągnięte w wyniku realizacji projektu odczuwalne będą na całym obszarze wsparcia i będą rozłożone równomiernie po obu stronach granicy. Należy zwrócić uwagę na aktualność problematyki, związanej z adaptacją miast do zmian klimatu. Ponadto podkreślić trzeba pozytywny wpływ projektu na środowisko naturalne, a poprzez to – na wpisywanie się założeń projektu w ideę zrównoważonego rozwoju, stanowiącą jedną z polityk horyzontalnych Unii Europejskiej.

⁵⁵ Szerzej na ten temat wspomniano w przeprowadzonym studium przypadku, zamieszczonym w Aneksie do niniejszego raportu.

⁵⁶ Szerzej na ten temat mówi przeprowadzone studium przypadku, zamieszczone w Aneksie do niniejszego raportu.

⁵⁷ Wszystkie informacje na temat projektu pochodzą z dokumentu Karta oceny merytorycznej (jakości) projektu, nr wniosku: PLSN.04.01.00-02-0005/15.

Należy jednak zauważyć, że projekt ten był wskazywany przez przedstawicieli instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu jako nieudany. Zdecydowały o tym przede wszystkim kwestie prawno-administracyjne, związane ze sporządzeniem i akceptacją dokumentacji technicznej realizowanych zadań. Ukazuje to konieczność bardzo szczegółowej weryfikacji zagrożeń, które mogą wpłynąć na realizację projektu. Zaleca się tym samym, by w przyszłej perspektywie finansowej postawić wymóg sporządzenia kompleksowej analizy ryzyka przez wnioskodawców aplikujących o możliwość realizacji projektów flagowych.

3.5.3. Nie dla narkotyków – zwiększenie skuteczności policji w zakresie przeciwdziałania przestępczości narkotykowej na terenie przygranicznym polsko niemieckim

Trzeci z realizowanych projektów flagowych podjęty został przez Komendę Wojewódzką Policji we Wrocławiu w partnerstwie z Komendą Wojewódzką Policji w Gorzowie Wielkopolskim oraz Komendą Policji w Görlitz⁵⁸. Jego celem jest intensyfikacja współpracy policji polskiej i saksońskiej w zakresie zwalczania narkotyków i dopalaczy oraz podniesienie świadomości społecznej w tej kwestii. Projekt realizowany jest w ramach OP IV i wpisuje się w jej cel szczegółowy, bezpośrednio zakłada bowiem wzrost intensywności kontaktów instytucjonalnych pomiędzy polską a saksońską policją.

Udział w projekcie blisko 8,4 tys. osób powoduje, że osiągnięcie wskaźnika produktu na poziomie Programu można określić jako bardzo wysokie: wykorzystując 4,09% alokacji na oś priorytetową projekt zrealizuje wskaźnik w zakresie liczby osób na poziomie ponad 38%, a w zakresie zrealizowanych przedsięwzięć – na poziomie blisko 4%. Pod względem terytorialnym projekt objął swym zasięgiem 6 spośród 9 powiatów po stronie polskiej oraz obydwa po stronie niemieckiej.

Projekt jest ponadto komplementarny z celem szczegółowym OP III. Wartością projektu, która świadczy o komplementarności przedsięwzięcia, jest duży walor edukacyjny, realizowany przede wszystkim poprzez organizowanie kampanii społecznych dotyczących przeciwdziałania uzależnieniom i działania edukacyjne z tego zakresu⁵⁹.

Jednocześnie należy wskazać, że biorąc pod uwagę specyfikę tematyki podejmowanej przez realizatorów projektu, jego realizacja bez współpracy transgranicznej byłaby możliwa jedynie w niewielkim stopniu – dlatego też współpraca oraz wymiana doświadczeń i dobrych praktyk pomiędzy instytucjami polskimi i niemieckimi stanowią istotną wartość dodaną projektu. Główną wartością realizowanego projektu jest jednak skoordynowanie współpracy pomiędzy polską

⁵⁸ Wszystkie informacje na temat projektu pochodzą z dokumentu Karta oceny merytorycznej (jakości) projektu, nr wniosku: PLSN.04.01.00-02-0001/15.

⁵⁹ Zob. szerzej: ANEKS: case study.

i niemiecką policją funkcjonującą na obszarze wsparcia. Efektem realizowanego projektu będzie poszerzona świadomość społeczna w zakresie szkodliwości narkotyków i dopalaczy oraz zakup sprzętu w znaczący sposób wpływającego na skuteczność reagowania policji na zagrożenia z tym związane, co wpłynie na trwałość efektów realizowanego przedsięwzięcia.

Projekt „Nie dla narkotyków” odnosi się do aktualnych wyzwań nie tylko regionu pogranicza, ale w szerszym kontekście – obydwu krajów. Narkotyki i tzw. dopalacze są w ostatnich latach istotnym problemem. Z uwagi na łatwą modyfikację substancji uznawanych za dopalacze istniejące prawodawstwo, pomimo częstych zmian, jest niedoskonałe. Powoduje to konieczność prowadzenia działań edukacyjnych ukazujących szkodliwość narkotyków. Współpraca instytucjonalna pozwala też czerpać ze wzajemnych doświadczeń policji polskiej oraz saksońskiej. Zakup sprzętu pozwoli na korzystanie z efektów wsparcia w ramach projektu po zakończeniu jego realizacji.

3.5.4. Postrzeganie projektów flagowych

W ramach przeprowadzonych wywiadów pogłębionych NGO działające w obszarze kultury i dziedzictwa narodowego stwierdziły, że realizacja projektów flagowych sprzyja osiągnięciu celów Programu. Respondenci reprezentujący NGO działające w obszarach tematycznych tożsamych z OP 1 Programu wskazali zgodnie, że projekty flagowe sprzyjają realizacji postawionych w programie celów.

Z pewnością w obszarach wiejskich sprawdzają się te projekty, gdyż są tam bardziej zauważalne. (...) zbliżenie jak największej liczby ludzi wymaga bardzo zróżnicowanej pracy. Szczególnie w nawiązywaniu współpracy między Polakami i Niemcami wymagane jest zróżnicowanie.

Źródło: Telefoniczne Wywiady Pogłębione z przedstawicielami NGO.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych funkcjonujących w obszarach tematycznych zbliżonych do OP 3 Programu wskazali, że realizacja projektów – zarówno regularnych, jak też flagowych – sprzyja realizacji celów szczegółowych Programu. Spowodowane jest to dopasowaniem działań wspieranych przez Program do potrzeb społeczności obszaru wsparcia. Na kwestie te zwracali uwagę przedstawiciele NGO biorący udział w badaniu.

Przedstawiciele NGO wpisujących się profilem działalności w OP 4 wskazali, że realizacja projektów flagowych w dużym stopniu wpływa na osiągnięcie celów szczegółowych Programu. Uzasadniali to tym, że projekty flagowe stanowią duże przedsięwzięcia, w które zaangażowane jest znaczne (większe, niż w przypadku projektów regularnych) grono osób, dlatego projekty mają szansę zakończyć się sukcesem.

Zaangażowanie partnerów do tego programu po polskiej i niemieckiej stronie. Jak to będzie wszystko dobrze przygotowane, to jest szansa na to że projekt osiągnie sukces, ta szansa jest bardzo duża. Wielu rzeczy nie da się niestety zrealizować, jeśli nie ma środków finansowych. I to wsparcie jest konieczne, bo ten program uzupełnia właśnie takie braki, które mają małe stowarzyszenia.

Źródło: Telefoniczne Wywiady Pogłębione z przedstawicielami NGO.

Zestawiając zdanie przedstawicieli NGO z analizą desk research oraz przeprowadzonymi studiami przypadków zauważyć należy, że projekty flagowe charakteryzują się oddziaływaniem, które umożliwia ich wpływ na społeczności lokalne. Dzięki szeroko zakrojonej współpracy instytucjonalnej przyczyniają się one do realizacji celów szczegółowych Programu, co potwierdzili partnerzy społeczni uczestniczący w pracach Komitetu Monitorującego.

Respondenci uczestniczący jako partnerzy społeczni w pracach Komitetu Monitorującego stwierdzili, że w zakresie naboru i oceny koncepcji projektów flagowych nie należy wprowadzać zmian. Oceniono, że procedura jest określona prawidłowo. Umożliwia to wybór najbardziej reprezentatywnych projektów, które mają szansę stać się swoistą wizytówką Programu.

Zarówno przedstawiciele NGO, jak też reprezentanci instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu zauważyli istotny potencjał projektów flagowych. Wdrażanie tych projektów ukazuje, że należy je kontynuować, wyróżniają się one bowiem spośród innych realizowanych w Programie przedsięwzięć stanowiąc wizytówkę Programu. Również reprezentanci biorący udział w badaniu metodą FGI oraz w panelu ekspertów pozytywnie odnieśli się do idei projektów flagowych. Stwierdzili, że projekty flagowe powinny stanowić pewien wzorzec dla innych projektów. Zdanie uczestników badania FGI jest o tyle istotne, że w badaniu wzięli udział reprezentanci opinii publicznej (m. in. liderzy opinii publicznej z obszaru wsparcia). Ich opinie potwierdzają zatem rzeczywiste oddziaływanie projektów flagowych, które przynoszą wymierne korzyści dla mieszkańców obszaru.

Zwrócono również uwagę na to, że w ramach projektów flagowych następuje wypracowanie dobrych praktyk, które mogą zostać wykorzystane w ramach innych projektów. Można to wykorzystać opracowując broszurę w zakresie dobrych praktyk wypracowanych w ramach projektów flagowych. Przyniesie to dwojaką korzyść, prócz promocji dobrych praktyk promowane będą również projekty oraz ich efekty. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na dobre praktyki, które wypracowano w już realizowanych projektach – część spośród nich została zawarta w Aneksie do niniejszego raportu, zawierającym studia przypadku.

Z drugiej strony pojawiła się opinia wskazująca na to, że wybór projektów flagowych poza obowiązującymi procedurami i kryteriami oceny opisanymi w Podręczniku Programu jest negatywny. Wyrażona opinia znajduje potwierdzenie w *Protokole wynikowym z posiedzenia Komitetu Monitorującego (KM) Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020 z Görlitz z dnia*

8 lipca 2015 r.⁶⁰. Zdania tego nie podzielili uczestnicy panelu ekspertów, zwrócili bowiem uwagę, że jako przedsięwzięcia o charakterze strategicznym projekty flagowe powinny być wybierane w sposób odrębny od projektów regularnych.

Praktyki można przenieść na projekty, które nie są oznaczone jako projekty flagowe, a właściwie mogą być realizowane w każdym możliwym programie operacyjnym, w którym możliwość realizowania programów w partnerstwie. Myślę że jakby najlepszym dowodem na to, że projekty wypracowały takie bardzo realne możliwości współpracy, jest to, że zostaliśmy zachęceni, poproszeni o to, aby złożyć nowy projekt na bazie naszych doświadczeń. Uzyskaliśmy pozytywną rekomendację i będziemy realizować kolejny projekt w ramach programu Polska-Saksonia.

Źródło: badanie metodą FGI.

Pomimo pozytywnego postrzegania idei projektów flagowych opinie przedstawicieli instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020 na temat ich realizacji były zróżnicowane. Jeden z respondentów wskazał, iż tylko 1 spośród 3 projektów flagowych (*Mobilne Laboratoria Innowacyjności i Usług Wzmacniania Potencjału Innowacyjności w Regionie Transgranicznym (TRAILS)*) zakończył się sukcesem, zaś dwóch uznało, iż warto pokazywać jako wzór również projekt *Nie dla narkotyków – zwiększenie skuteczności policji w zakresie przeciwdziałania przestępczości narkotykowej na terenie przygranicznym polsko niemieckim*. Respondenci wskazali również, że trzeci spośród projektów flagowych nie zakończył się sukcesem. Wynikało to z rozbieżności w interpretacji przepisów prawnych na etapie przygotowania dokumentacji technicznej i z wynikającymi stąd problemami.

Przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu wskazali, jakie czynniki zadecydowały o tym, że realizacja projektów flagowych nie przyniosła oczekiwanych rezultatów:

- Nabór na koncepcje projektów flagowych został przeprowadzony przed zatwierdzeniem dokumentu Programowego przez KE; dodatkowo procedura naborów projektów flagowych nie została uregulowana w sposób szczegółowy w dokumentach;
- Dużo bardziej efektywne wydaje się być stosowane w latach 2007-2013 alokowanie w standardowym trybie konkursowym środków na inwestycje o znaczeniu strategicznym dla pogranicza i znaczącej wartości finansowej, przy czym mogłyby one mieć charakter punktowy, a jednocześnie kluczowe

⁶⁰ Protokół wyników z posiedzenia Komitetu Monitorującego (KM) Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020, Görlitz, 8 lipca 2018 r., https://pl.plsn.eu/documents/19524/117611/Protok%C3%B3%C5%82+z+posiedzenia+KM+08+07+2015_PL.pdf/da48a9f1-c9e5-473c-b482-024bda1bee03 (dostęp: 5.02.2019).

znaczenie dla społeczności lokalnej lub szerokie oddziaływanie, niekoniecznie obejmujące cały obszar wsparcia Programu⁶¹.

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że projekty flagowe posiadają znaczną przewagę nad realizacją przedsięwzięć o charakterze strategicznym w trybie pozakonkursowym. Główną zaletą projektów flagowych jest w tym przypadku zapewnienie większej konkurencyjności, niż w przypadku trybu pozakonkursowego.

Biorąc pod uwagę przeprowadzoną analizę desk research oraz wyniki badań wskazać należy, że projekty flagowe są inicjatywą, którą z uwagi na szerokie oddziaływanie na obszar wsparcia należy kontynuować. Pomimo dostrzeżenia przez respondentów niedoskonałości tego rozwiązania, zarówno przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu, jak również przedstawiciele NGO i uczestnicy badania FGI wyrazili się pozytywnie i idei projektów flagowych. Pozytywny wydzźwięk analizowana kwestia uzyskała też w opinii uczestników panelu ekspertów.

Wybór projektów flagowych powinien jednak opierać się o inne, niż dotychczas kryteria – projekty flagowe powinny umożliwiać, niewielkim nakładem kosztów osiągnięcie możliwie dużych rezultatów (mierzonych np. szacowanymi wskaźnikami produktu, które zostaną osiągnięte w wyniku realizacji projektu). Prócz tego należy wybierać projekty odpowiadające na aktualne wyzwania, dotyczące nie tylko obszaru wsparcia, ale również w szerszym zakresie – Polski i Niemiec. Jak ukazują przykłady obecnie wdrażanych projektów, istotny jest wybór projektów, które mają szeroką skalę oddziaływania – zarówno pod względem terytorialnym, jak również pod względem możliwości zaangażowania zróżnicowanej grupy mieszkańców obszaru wsparcia.

3.6. Fundusz Małych Projektów

Fundusz Małych Projektów jest projektem parasolowym, wdrażanym przez Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Nysa w ramach OP IV Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia na lata 2014-2020. Jego głównym celem jest wzmocnienie istniejącej współpracy transgranicznej. Do celów szczegółowych Funduszu Małych Projektów zaliczyć należy intensyfikację współpracy instytucjonalnej i partnerskiej pomiędzy obywatelami a instytucjami w obszarach działania Euroregionu Nysa oraz poprawę warunków na korzyść intensyfikacji rozwoju współpracy transgranicznej oraz wzmocnienie powiązań transgranicznych⁶².

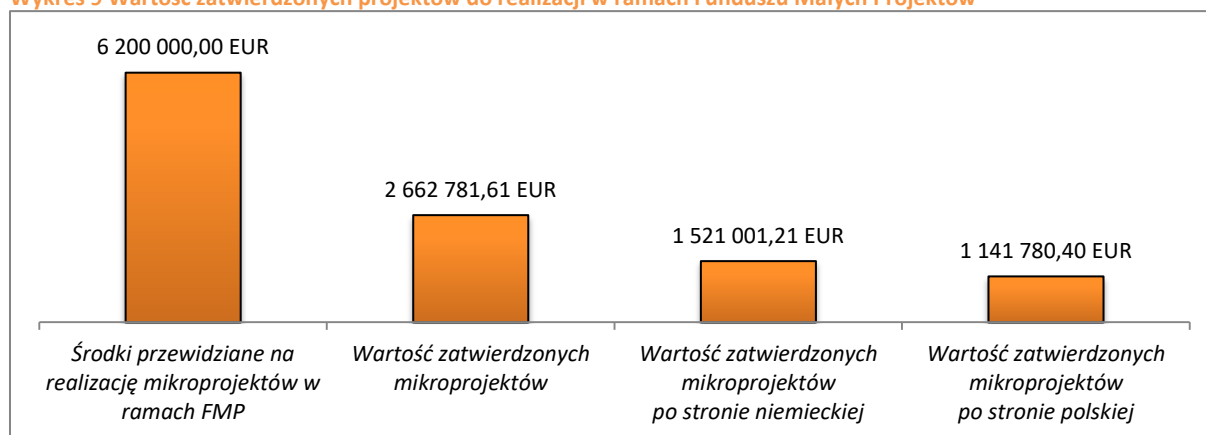
⁶¹ Telefoniczne Wywiady Pogłębione.

⁶² Przewodnik dla Funduszu Małych Projektów INTERREG Polska-Saksonia 2014-2022, Euroregion Neisse-Nisa-Nysa, Jelenia Góra / Zittau 01.08.2018, Wersja 3, s. 5.

W ramach Funduszu Małych Projektów mogą być również realizowane mikroprojekty jednego z partnerów projektu parasolowego (za wyjątkiem projektów związanych z zarządzaniem i obsługą administracyjną FMP). Na projekty własne Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu Nysa może być przeznaczony maksymalnie 5% budżetu projektu parasolowego.

Mikroprojekty co do zasady realizowane są w okresie nie przekraczającym 24 miesięcy. Ponadto, powinny być zakończone w okresie umożliwiającym podmiotowi wdrażającemu FMP zamknięcie projektu parasolowego⁶³. Do końca 2018 roku, podczas 10 posiedzeń Komitetu Monitorującego, zatwierdzono 180 mikroprojektów na łączną kwotę 2 662 781,61 EUR⁶⁴. Zatwierdzone do dofinansowania projekty wykorzystują zatem około 57% alokacji przewidzianej na realizację mikroprojektów w ramach FMP (odliczając wartość alokacji przeznaczonej na zarządzanie projektem parasolowym).

Wykres 9 Wartość zatwierdzonych projektów do realizacji w ramach Funduszu Małych Projektów



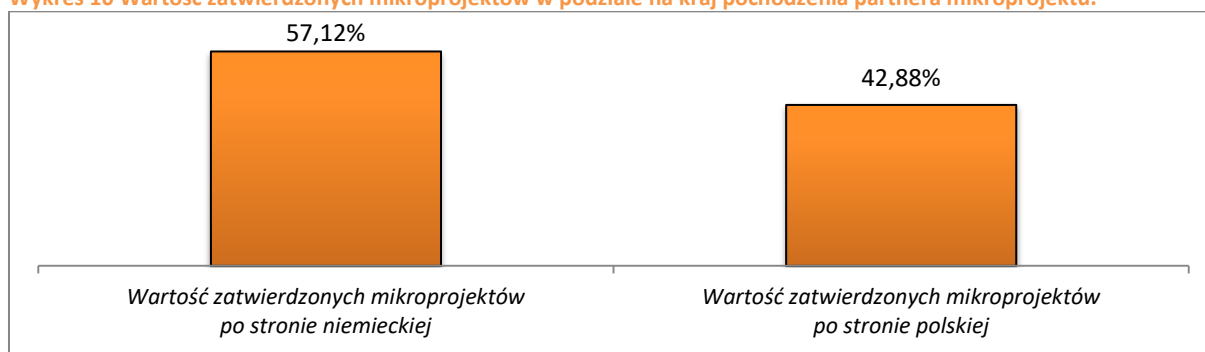
Źródło: opracowanie własne na podstawie wykazy zatwierdzonych mikroprojektów: <https://www.euroregion-neisse.de/kleinprojektfonds/polnisch-saechsisches-programm/bewilligte-projekte/#c870> (dostęp: 12.10.2018)

Należy jednak zauważyć, że w większości mikroprojektów zatwierdzonych do dofinansowania partnerem była strona saksońska. Podmioty ze strony polskiej zostały partnerem w ramach 42,88% zatwierdzonych projektów.

⁶³ Podręcznik Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020, cz. V.2.4., s. 54.

⁶⁴ Obliczenia własne na podstawie list zatwierdzonych mikroprojektów, www.euroregion-neisse.de/kleinprojektfonds/polnisch-saechsisches-programm/bewilligte-projekte/#c870 (dostęp: 12.10.2018)

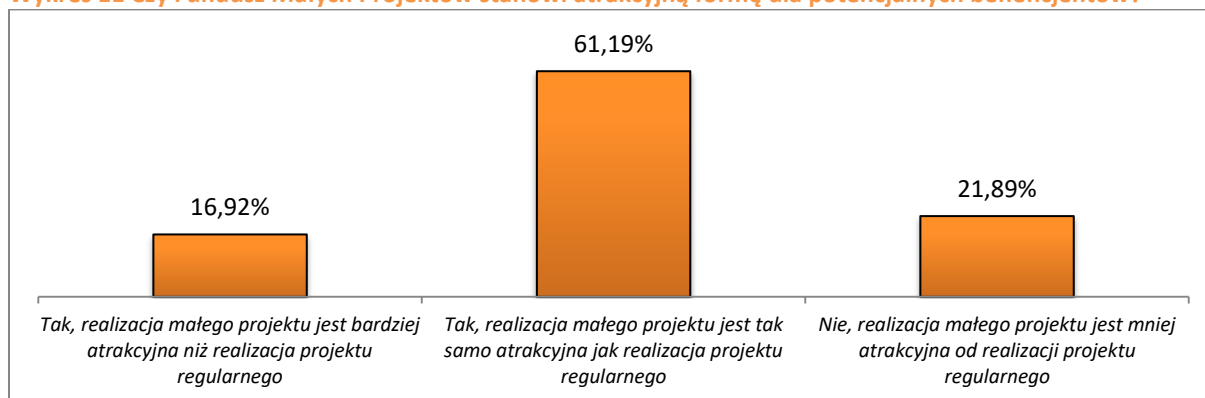
Wykres 10 Wartość zatwierdzonych mikroprojektów w podziale na kraj pochodzenia partnera mikroprojektu.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wykazy zatwierdzonych mikroprojektów: <https://www.euroregion-neisse.de/kleinprojektefonds/polnisch-saechsisches-programm/bewilligte-projekte/#c870> (dostęp: 12.10.2018)

Co piąty badany partner projektów regularnych (21,89%) wskazał, że realizacja małego projektu nie stanowi atrakcyjnej alternatywy dla realizacji projektu regularnego. Blisko 80% badanych (78,11%) stwierdziło jednak, że realizacja małego projektu jest atrakcyjną alternatywą dla projektu regularnego; 16,92% z tej grupy respondentów uznało, że realizacja małego projektu jest bardziej atrakcyjna, niż realizacja projektu regularnego.

Wykres 11 Czy Fundusz Małych Projektów stanowi atrakcyjną formę dla potencjalnych beneficjentów?

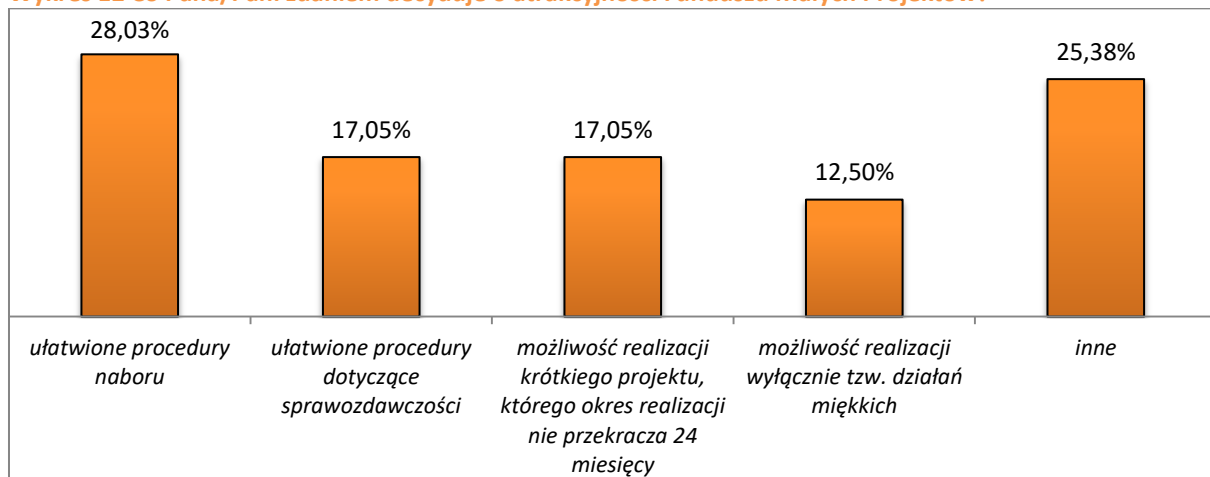


Źródło: badanie CAWI/CATI z polskimi i niemieckimi partnerami zatwierdzonych projektów.

Za realizacją małego projektu, zdaniem partnerów zatwierdzonych projektów, biorących udział w badaniu, przemawiają przede wszystkim ułatwione procedury naboru – jako czynnik decydujący o atrakcyjności małych projektów wskazało ten aspekt 28,03% badanych. Mniejszy odsetek respondentów wskazał, że za atrakcyjnością małych projektów przemawiają ułatwione procedury dot. sprawozdawczości oraz możliwość realizacji projektu, którego okres trwania nie przekracza 24 miesięcy (aspekty te wskazało po 17,05% badanych). Co ósmy respondent wskazał na możliwość realizacji w ramach mikroprojektu wyłącznie działań o charakterze miękkim, co zmniejsza kosztowność podejmowanych przedsięwzięć. Co czwarty respondent (25,38%) wskazał na odpowiedź spoza kafeterii, argumentując, że za realizacją małego projektu przemawia niski poziom wkładu własnego. Uzyskane odpowiedzi pokazują, że partnerzy projektów regularnych

przede wszystkim zwracają uwagę na ułatwione procedury dot. naboru i sprawozdawczości, jakie są oferowane mikrobeneficjentom w ramach FMP. Może to wskazywać na fakt, że etap naboru był problematyczny dla beneficjentów – potwierdza to przeprowadzona analiza danych zastanych, która ukazała, że na etapie oceny odrzucana jest znaczny odsetek wniosków (około 55-60%).

Wykres 12 Co Pana/Pani zdaniem decyduje o atrakcyjności Funduszu Małych Projektów?



Źródło: badanie CAWI/CATI z polskimi i niemieckimi partnerami zatwierdzonych projektów.

Opinie na temat Funduszu Małych Projektów zgromadzono ponadto w ramach badania jakościowego. Zdaniem przedstawicieli NGO realizujących zadania w obszarach zbliżonych do poszczególnych osi priorytetowych Programu FMP wpływa na realizację celów szczegółowych Programu. Wskazano, że poprzez ten instrument realizowane są drobne, lecz potrzebne z punktu widzenia celów Programu inicjatywy. Równie istotną rolę posiadają projekty regularne. Respondenci wskazali, że wsparcie lokalnych społeczności poprzez możliwość uzyskania dofinansowania ze środków FMP jest niezwykle istotne dla przełamywania barier pomiędzy obydwojema narodami. Uzyskanie środków z FMP pozwala na zacieśnienie współpracy, która, zdaniem respondentów, może stać się podstawą do budowy partnerstwa bądź do realizacji projektu regularnego. Badani przedstawiciele wskazali, że niezależnie od rodzaju projektu, najważniejsze jest, by współpraca z partnerem była długoterminowa i zbudowana na solidnych podstawach. Zwracano uwagę na szybko widoczne efekty małych projektów, które motywują społeczności lokalne do podejmowania dalszych działań. Ponadto, zwrócono uwagę na ułatwienia związane m.in. z rozliczeniem małego projektu.

Małe. Są bardziej motywujące, szybko widać rezultaty. To nakręca ponownie do realizacji kolejnych. Z reguły jest mniejsza ekipa w koordynacji i ludzie się poznają i jak układa im się współpraca, to chcą robić coś kolejnego.

W dużych projektach jest duża rotacja, rozmywa się czasem odpowiedzialność.

Źródło: Telefoniczne Wywiady Pogłębione z przedstawicielami NGO.

Przedstawiciele NGO wskazało ponadto, że projekty w ramach FMP są ukierunkowane na działania miękkie, niematerialne, co stanowi zaletę instrumentu. Może to uświadomić bowiem społecznościom po obydwu stronach granicy, że warto podejmować współpracę – nie tylko w celu osiągnięcia korzyści materialnych, ale również niematerialnych. Stwierdzono ponadto, że małe organizacje oraz lokalne społeczności potrzebują krótkich, małych projektów, dlatego instrument ten jest zasadny i odpowiada na zdiagnozowane potrzeby obszaru pogranicza.

Każdy z projektów może coś wnieść, tylko musi być odpowiednio przygotowany. Czyli taki [musi – przyp. red.] uświadomić jednej i drugiej stronie, jakie cele i korzyści chcemy osiągnąć. To mogą być korzyści organizacyjne, (...) wymiana naukowa - nie tylko kwestie materialne.

Źródło: Telefoniczne Wywiady Pogłębione z przedstawicielami NGO.

W opinii przedstawicieli partnerów społecznych uczestniczących w pracach Komitetu Monitorującego do realizacji celów Programu przyczyniają się zarówno projekty regularne, jak też małe projekty. Związane jest to z tym, że są one realizowane przez różnych partnerów – małe podmioty, by realizować projekty, potrzebują gwarantowanych przez FMP uproszczonych zasad związanych z realizacją i rozliczeniem przedsięwzięć – nie posiadają one bowiem takich kadr, jak większe podmioty – w ich przypadku istnienie instrumentu, jakim jest FMP decyduje o realizacji przedsięwzięć w ramach Programu.

Biorąc pod uwagę wyrażone opinie należy zauważyć, że FMP posiada istotną rolę dla społeczności lokalnych. FPM pozwala zaangażować w realizację inicjatyw małe podmioty, które nie posiadają odpowiednich funduszy na realizację projektu regularnego oraz na zapewnienie np. doświadczonej kadry. Ułatwione procedury naboru oraz sprawozdawczości, w połączeniu z możliwością realizacji krótkiego projektu o relatywnie niewielkim budżecie sprzyja angażowaniu zróżnicowanych podmiotów i grup ludności w podejmowane inicjatywy. Niemniej jednak, inicjatywy te, z uwagi na swoją skalę, mają niewielkie przełożenie na osiągnięte w Programie wskaźniki, co potwierdziły opinie wyrażane przez przedstawicieli instytucji odpowiedzialnych za wsparcie W Programie.

Działania realizowane w ramach FMP cechują się prostszym mechanizmem oraz mniejszym poziomem formalizacji na etapie realizacji, a podmioty je wdrażające nastawione są na kooperację bezpośrednią. Mają one szczególnie duże znaczenie na poziomie lokalnym, przyczyniają się do zacieśniania kontaktów sąsiedzkich i przewycięzania stereotypów.

Podsumowanie i wnioski

Wdrażanie Programu wiąże się z koniecznością przeprowadzenia wielopoziomowej analizy, polegającej na uwzględnieniu kwestii związanych m.in. z komunikacją i promocją Programu,

procedurą naboru i oceny wniosków, tempem wdrażania Programu oraz postępowaniem rzeczowo-finansowym.

Przeprowadzona analiza desk research dzięki zastosowaniu triangulacji metod badawczych wykorzystanych do przeprowadzenia ewaluacji pozwala na stwierdzenie, że podejmowane w Programie działania informacyjno-promocyjne realizują 4 cele szczegółowe Strategii Komunikacji. Badania ukazały, że przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu kompleksowo podchodzą do kwestii promocji Programu, uwzględniają wszystkie możliwe sposoby komunikacji w ramach Programu. Nie można jednak odmówić racji liderom opinii oraz partnerom realizowanych projektów, którzy stwierdzili w ramach prowadzonych wywiadów oraz badań FGI, że Strategia Komunikacji zawiera standardowe metody, nie uwzględniając innowacyjnych pomysłów. Z tego względu rekomenduje się dokonanie aktualizacji Strategii Komunikacji poprzez ujęcie w jej treści przykładów ciekawych rozwiązań dotyczących działań informacyjno-promocyjnych występujących w już realizowanych projektach. Działanie takie wymagać będzie dogłębnej analizy realizowanych i już zakończonych projektów i stosowanych przez nie rozwiązań.

Zaobserwowano również, że beneficjenci posiadają niewielką wiedzę o roli opiekuna projektu. Zgłaszano bowiem, że pomoc (np. związaną z problemami z systemem teleinformatycznym) pozyskują z Punktów Kontaktowych, nie zaś od opiekuna projektu. Dlatego też zaleca się zwiększenie liczby opiekunów projektów oraz przydzielenie mniejszej liczby projektów do jednego opiekuna. Dzięki temu możliwe będzie udzielenie poszczególnym partnerom kompleksowej pomocy w związku ze zgłaszanymi przez nich problemami.

Biorąc pod uwagę postęp finansowy Programu tempo wdrażania interwencji należy uznać za zadowalające. Jak wykazały przeprowadzone badania, harmonogramy naborów oraz terminy ogłaszania naborów wniosków sprzyjają efektywnemu wdrażaniu Programu. Brak pełnego wykorzystania alokacji może jednak nastąpić w osiach 3 i 4. W przypadku OP 3 osiągnięta wartość wskaźnika rezultatu znacznie przekracza planowaną do osiągnięcia w 2018 roku wartość pośrednią, niepokojący jest jednak znaczący spadek wartości wskaźnika rezultatu w ramach OP 4. W związku z powyższym należy podjąć działania korygujące, zmierzające do zwiększenia stopnia wykorzystania alokacji w ramach OP 4. Można to zrealizować poprzez zwiększenie skali konsultacji oferowanych wnioskodawcom, przy jednoczesnej intensyfikacji promocji Programu wśród potencjalnych beneficjentów środków z OP 4. W ramach OP 4 należy również wprowadzić otwarty (ciągły) nabór wniosków - pozwoli to na zwiększenie liczby wpływających wniosków o dofinansowanie, a tym samym przyczyni się do zwiększenia zarówno poziomu wykorzystania alokacji, jak również stopnia realizacji wskaźników w Programie.

Wyniki przeprowadzonej ewaluacji wskazują ponadto, że zarówno Fundusz Małych Projektów, jak również ideę projektów flagowych, pomimo zaobserwowanych mankamentów, należy uznać za godne kontynuowania.

4. POSTRZEGANIE PROGRAMU

4.1. WPLYW PROGRAMU NA NAWIĄZANIE I KONTYNUOWANIE WSPÓŁPRACY

Badani przedstawiciele organizacji pozarządowych działających w obszarach wspieranych przez OP 1 potwierdzili, że Program przyczynia się do zacieśniania współpracy transgranicznej pomiędzy Polską a Niemcami. Stwierdzili, że dużą rolę w tym procesie odgrywają kontakty interpersonalne, które pomagają przełamywać bariery wynikające z zaszłości historycznych oraz wzajemnych uprzedzeń. Stwierdzono, że w tym aspekcie Program posiada bardzo dużą wartość. Przedstawiciele organizacji pozarządowych wpisujących się w OP 1 stwierdzili, że gdyby nie wsparcie finansowe w Programie, dużo trudniej byłoby podjąć współpracę, a co za tym idzie, część spośród nawiązanych partnerstw w ogóle nie zostałyby nawiązane. Wskazano także, że kwestie infrastrukturalne są równie ważne, ponieważ sprzyjają atrakcyjności danego obszaru, a poprzez to nawiązywaniu kontaktów w wyniku przemieszania się ludności pomiędzy granicami na obszarze pogranicza. Należy jednak wskazać, że wyniki pomiaru wskaźnika rezultatu w ramach OP 2 wskazują na wystarczający poziom wsparcia infrastruktury drogowej, osiągnięty poziom pomiaru wskaźnika jest bowiem bardzo korzystny i znacznie przekracza założoną do osiągnięcia wartość pośrednią.

Nawiązana przez nas współpraca funkcjonuje. W naszym przypadku pracujemy już długo (...). Poza aktywnościami związanymi z programem INTERREG realizujemy dodatkowo współpracę zawodową, wymianę, mieszkańcy naszych miast poznają się bliżej, wymieniają, powstają przyjaźnie. Powstaje też wiele projektów strukturalnych, o których nie należy zapomnieć. Nie są to tylko projekty kulturalne, ale także dotyczące infrastruktury, instytucji publicznych i to wszystko wzmacnia tę współpracę.

Źródło: Telefoniczne Wywiady Pogłębione z przedstawicielami NGO.

Przedstawicielom organizacji pozarządowych wpisujących się w obszary tematyczne OP 3 także zadano pytanie o przyczynienie się Programu do zacieśnienia współpracy transgranicznej pomiędzy Polską a Saksonią. Respondenci wskazali, że środki przewidziane w ramach Programu pozwoliły na podjęcie inicjatyw, które z kolei zrodziły pomysły na kolejne przedsięwzięcia. Ponadto, wskazano, że środki z Programu umożliwiają zwiększenie skali podejmowanych działań, a co za tym idzie, zwiększenie skali oddziaływania realizowanych projektów.

Na pewno się do tego przyczyniają. Już sam sposób realizacji tych programów przyczynia się do tego oraz sama współpraca między województwami, szkołami i innymi instytucjami także. (...) Jest to ważne i uważam, że powinno się tę współpracę kontynuować.

Źródło: Telefoniczne Wywiady Pogłębione z przedstawicielami NGO.

W opinii respondentów wpisujących się w OP 4 realizacja Programu sprzyjała zacieśnieniu współpracy transgranicznej pomiędzy Polską a Saksonią. Dzięki realizacji wspólnych przedsięwzięć społeczności po obydwu stronach granicy zaczęły się poznawać, kontaktować ze sobą, a to stanowiło podstawę do realizacji dalszych przedsięwzięć. Nawiązywane są zatem kontakty o charakterze nieformalnym, co stanowi istotną wartość dodaną realizowanych projektów. Wskazano, że realizacji celów Programu sprzyja jego ukierunkowanie na współpracę transgraniczną w określonych obszarach. Nie powoduje to rozmycia celów, podejmowane przedsięwzięcia każdorazowo bardzo precyzyjnie wpisują się w stawiane Programowi cele. Zauważono jednak, że bez Programu nie byłoby możliwe realizowanie zadań w takim zakresie i w takiej skali.

Również w opinii partnerów społecznych uczestniczących w pracach Komitetu Monitorującego realizacja Programu przyczyniła się do zacieśnienia współpracy transgranicznej pomiędzy Polską a Saksonią. Jednocześnie stwierdzono, że w przypadku, gdyby Program nie był wdrażany, niemożliwe byłoby osiągnięcie podobnych efektów w zakresie współpracy polsko-saksońskiej.

W trakcie wywiadów pojawiły się jednak opinie wskazujące, że nie wszystkie przedsięwzięcia pozwalają na osiągnięcie jednakowych efektów. Zauważono, że istnieją projekty, które nie charakteryzują się znacznym transgranicznym efektem. Sytuacja taka ma miejsce głównie w przypadku projektów infrastrukturalnych.

Należy zauważyć krytycznie, że nie wszystkie projekty mają wysoki transgraniczny efekt. W szczególności projekty o wysokim udziale w inwestycjach często mają niewielki wpływ transgraniczny. Zakup technologii lub wyposażenia budynków praktycznie nie przyczynia się do współpracy transgranicznej. Współpraca transgraniczna wydaje się wrażliwa w niektórych propozycjach projektów [infrastrukturalnych – przyp. red.].

Źródło: Telefoniczne Wywiady Pogłębione z przedstawicielami partnerów społecznych uczestniczących w pracach Komitetu Monitorującego.

Przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu w trakcie wywiadów pogłębionych potwierdzili, że przyczynił się on do zacieśniania współpracy transgranicznej. Respondenci wskazali, że dzięki ograniczeniu obszaru interwencji przyczyniono się do powstawania bliżej związanych ze sobą partnerstw. Potencjalni beneficjenci muszą we wnioskach o dofinansowanie wykazać, że ich współpraca z partnerami w ramach projektu jest uzasadniona oraz

że będzie możliwe jej kontynuowanie. Uczestnicy badania podkreślili przy tym, że współpraca polsko-saksońska funkcjonowała już dużo wcześniej, ale Program przyczynił się do jej rozwoju, a rozwiązywanie wspólnych problemów bądź wykorzystywanie wspólnych potencjałów w ramach partnerskich projektów stanowi wartość dodaną współpracy transgranicznej.

W opinii reprezentantów instytucji największy postęp osiągnięto, jeśli chodzi o współpracę w dziedzinie dziedzictwa naturalnego i kulturowego, zaś w przypadku, gdyby Program nie był realizowany, nie byłoby możliwe osiągnięcie podobnych efektów – uczestnicy badania wyrazili przekonanie, że większość obecnych beneficjentów bez wsparcia finansowego nie podjęłaby się realizacji działań.

Zwrócono jednak uwagę, że Program obejmuje dość wąski zakres tematyczny, co wyklucza wiele potencjalnych inicjatyw (np. wspierających rynek pracy) i że konieczne jest nieustanne poszukiwanie możliwości tworzenia nowych partnerstw i angażowania do współpracy podmiotów, które nie mają doświadczenia we współpracy transgranicznej. Do intensyfikacji kooperacji przyczynić się mogą m.in. dedykowane działania szkoleniowe, konsultacje indywidualne, bazy kontaktów, pomoc w znalezieniu partnera po drugiej stronie granicy, działania w terenie na obszarze wsparcia, co rekomenduje się w celu zwiększenia skuteczności i skali oddziaływania Programu.

Również liderzy opinii biorący udział w badaniu FGI potwierdzili przyczynienie się Programu do zacieśniania współpracy transgranicznej. Badania potwierdziły, że współpraca polsko-saksońska poprzedzała Program, wdrażanie Programu przyczyniło się zaś do jeszcze większego zacieśnienia współpracy transgranicznej. Uczestnicy badań metodą focusową wskazywali, że realizacja projektów z sąsiadami z drugiej strony granicy jest długofalowa, zaś samo partnerstwo nawiązane zostało w poprzedniej perspektywie finansowej (2007-2013) lub we wcześniejszym okresie. Wskazano także, że współpraca, która na początku miała charakter bilateralny, rozrasta się – do partnerstwa, które funkcjonuje, przyłącza się coraz więcej podmiotów, które widząc korzyści i szanse wynikające ze współpracy, pragną partycypować w inicjowanych przedsięwzięciach.

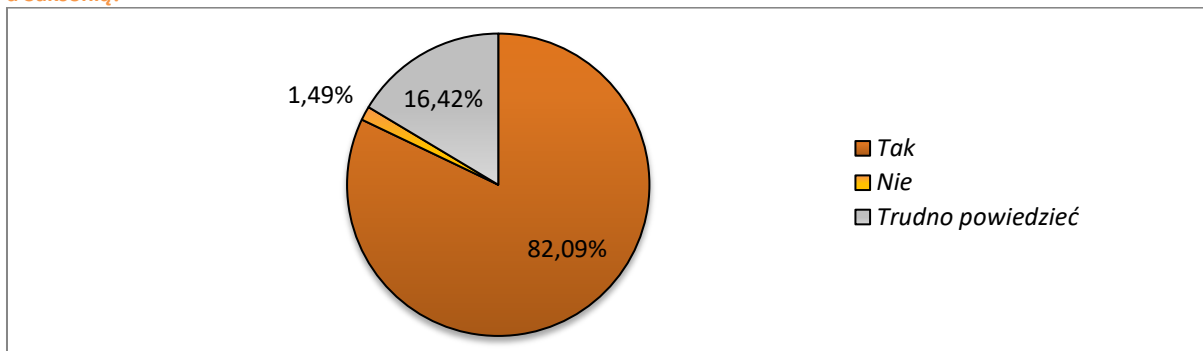
(...) wydaje mi się, że przez ten sam fakt możliwości dofinansowania bardzo konkretnych projektów tematycznych ta współpraca się zacieśnia. I mało tego: może być poszerzana (...). Dzięki takim programom następuje bilateralna lub trilateralna współpraca. Mamy też konsorcjantów, współpracę pomiędzy bardzo konkretnymi instytucjami. Więc moim zdaniem program stanowi w pewnym rodzaju uzupełnienie dotychczasowych szans i zacieśnia dotychczasową współpracę.

Źródło: badanie metodą FGI.

W ramach prowadzonych badań ilościowych partnerom projektów realizowanych w ramach Programu zadano pytania dotyczące postrzegania Programu oraz realizacji przez nich projektów. Wyniki przeprowadzonych badań ukazują, że znacząca większość partnerów projektów

realizowanych w ramach Programu (82,09%) jest zdania, że Program przyczynia się do rozwoju współpracy pomiędzy Polską a Saksonią. Odmiennego zdania było jedynie 1,49% partnerów projektów. Na zadanie pytanie nie potrafiło jednoznacznie odpowiedzieć 16,42% badanych.

Wykres 13 Czy uważają Państwo, że Program Współpracy przyczynia się do rozwoju współpracy pomiędzy Polską a Saksonią?



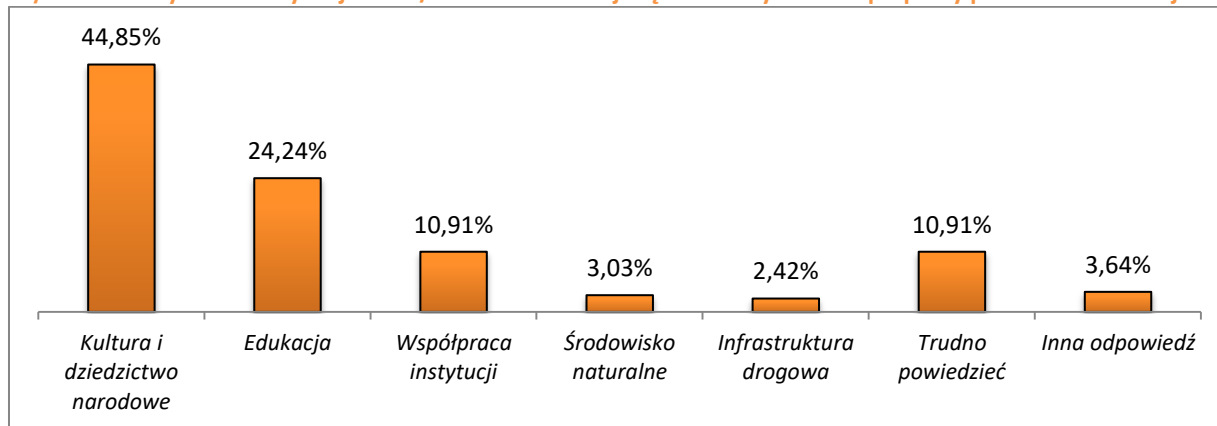
Źródło: badanie CAWI/CATI z polskimi i niemieckimi partnerami zatwierdzonych projektów.

Partnerzy zostali poproszeni o uzasadnienie swojego zdania. Respondenci, którzy wybrali odpowiedź twierdzącą wskazywali przede wszystkim, że **realizacja projektów w ramach Programu przyczynia się do usuwania barier (kulturowych, językowych itp.) pomiędzy społecznościami po obu stronach granicy**. Wskazywali również, że **bezpośrednie kontakty pomiędzy społecznościami oraz wspólna realizacja przedsięwzięć pozwalają na wymianę doświadczeń pomiędzy uczestnikami**. Należy jednak wskazać, że pomimo podania przez beneficjentów barier językowych jako skutecznie znoszonych przez Program nie wykazano tego w ramach pozostałych badań. Co więcej, bariera językowa jest jedną z bardziej istotnych na obszarze wsparcia. Osoby, które wskazały, że Program nie przyczynia się do rozwoju współpracy transgranicznej, nie potrafiły uzasadnić swojego zdania.

Partnerów, którzy potwierdzili wpływ Programu na rozwój współpracy polsko-saksońskiej zapytano o to, który obszar tematyczny uzyskuje największe korzyści ze współpracy transgranicznej. Blisko połowa respondentów (44,85%) wskazała, że największe korzyści z tego względu odczuwa obszar związany z kulturą i dziedzictwem narodowym. Co czwarty badany (24,24%) wskazał, że obszarem takim jest edukacja, zaś co dziesiąty (10,91%), że jest to współpraca pomiędzy instytucjami. Niewielki odsetek badanych wskazał na środowisko naturalne oraz infrastrukturę drogową jako na obszary, w których zauważalny jest największy wpływ Programu – odpowiedź taką wybrało odpowiednio 3,03% oraz 2,42% badanych partnerów projektów. Co dziesiąty badany (10,91%) stwierdził, że trudno jednoznacznie wskazać obszar tematyczny, który osiąga największe korzyści ze współpracy polsko-saksońskiej. Struktura odpowiedzi ukazuje, że beneficjenci doceniają możliwość działań miękkich. Przedsięwzięcia o charakterze infrastrukturalnym możliwe są do realizacji z wielu różnorodnych źródeł m. in. z regionalnych programów operacyjnych. Niski odsetek partnerów projektów

wskazujący na infrastrukturę drogową wynikać może również z tego, że środki na infrastrukturę drogową były relatywnie małe w porównaniu do innych wspieranych obszarów.

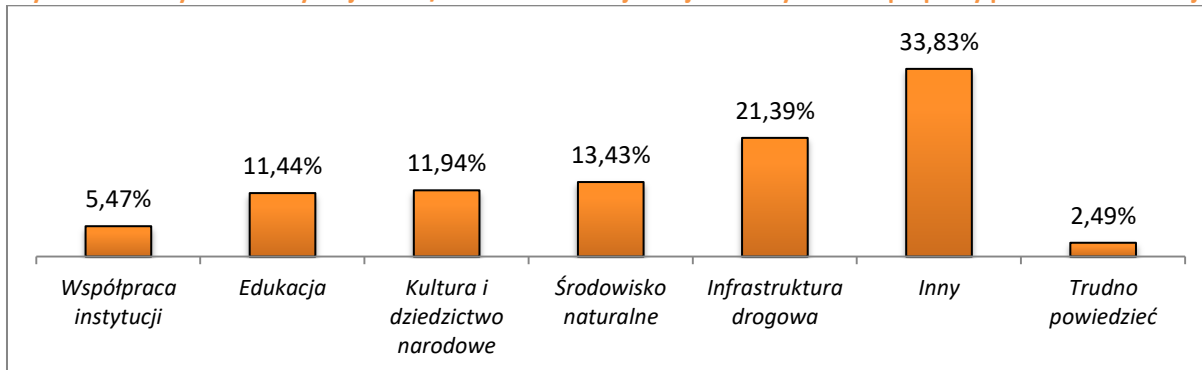
Wykres 14 Który obszar uzyskuje Pana/Pani zdaniem największe korzyści ze współpracy polsko-saksońskiej?



Źródło: badanie CAWI/CATI z polskimi i niemieckimi partnerami zatwierdzonych projektów.

Badani przedstawiciele partnerów zatwierdzonych projektów zostali poproszeni o wskazanie obszarów, które ich zdaniem uzyskują najmniejsze korzyści ze współpracy polsko-saksońskiej. Co piąty respondent wskazał, że najmniejsze korzyści uzyskuje infrastruktura drogową – wynikać to może z faktu, że działania infrastrukturalne cechują się wysoką kosztownością. Środki z Programu mogą być zatem postrzegane jako niewystarczające w stosunku do odczuwanych potrzeb. Badanie przedstawiciele wskazali również, że relatywnie niewielkie korzyści odczuwalne są w sferze środowiskowej – wskazało tak 13,43% badanych. Co trzeci respondent wskazał, że wskazał na odpowiedź spoza kafeterii, uzasadniając wybór tym, że każda ze wskazanych sfer odczuwa korzyści ze współpracy i nie sposób wskazać sferę, która korzysta w najmniejszym stopniu. Jeden z respondentów wskazał, że sferą, która nie odnosi korzyści ze współpracy, jest ochrona zdrowia. Działania z zakresu ochrony zdrowia mogą jednak następować w ramach OP 4 – poprzez wsparcie współpracy transgranicznej pomiędzy jednostkami opieki zdrowotnej po obydwu stronach granicy. Współpraca taka może sprzyjać wymianie doświadczeń pomiędzy grupami zawodowymi w obu krajach. Współpraca obejmująca obszar opieki zdrowotnej może stanowić także podstawę do przezwyciężania barier (np. kulturowych, językowych) pomiędzy grupami zawodowymi po obydwu stronach granicy. Brak podejmowania współpracy w tym zakresie może świadczyć o braku świadomości w zakresie możliwości oferowanych w ramach tej osi. W związku z tym należy dotrzeć z informacją na temat Programu do odpowiednich grup docelowych, które mogłyby realizować działania z zakresu ochrony zdrowia w ramach tej osi. Pozwoli to zwiększyć dynamikę wdrażania przedsięwzięć w ramach tej osi oraz zapobiec sytuacji, w której w ramach OP 4 pozostanie niewykorzystana alokacja.

Wykres 15 Który obszar uzyskuje Pana/Pani zdaniem najmniej korzyści ze współpracy polsko-saksońskiej?



Źródło: badanie CAWI/CATI z polskimi i niemieckimi partnerami zatwierdzonych projektów.

Należy odnieść się również do ewentualnej kontynuacji współpracy nawiązanej w ramach realizacji projektów. Aspekt ten również stanowił przedmiot badania jakościowego.

Badani przedstawiciele NGO zostali także zapytani o to, czy nawiązana w ramach realizacji projektu współpraca ma szansę być kontynuowana po jego zakończeniu. Wskazywano, że zarówno istnienie Programu, w ramach którego można uzyskać dofinansowanie na różnorodne działania, jak również tzw. czynniki ludzki skłaniają do kontynuowania współpracy.

Wspólna realizacja projektów, dobra współpraca oraz korzyści niematerialne wynikające z realizacji przedsięwzięć w ramach Programu powoduje, że **zawiązana współpraca ma szansę być kontynuowana również po zakończeniu finansowania. Wskazywano, że nawet w przypadku, jeśli finansowanie z Programu INTERREG byłoby zakończone, strony będą poszukiwały innych źródeł finansowania swojej współpracy. Wynika to z tego, że współpraca nie została nawiązana w celu otrzymania dofinansowania – realizacja projektu jest jednym z aspektów występujących w ramach nawiązanej już wcześniej współpracy.**

Przedstawiciele organizacji pozarządowych funkcjonujących w obszarach zbliżonych do OP 3 wskazali, że współpraca nawiązana w wyniku realizacji Programu ma szansę przetrwać po zakończeniu realizacji projektu. Wskazano, że ma ona charakter wieloletni, jeszcze przed realizacją projektu istniała, co pozytywnie świadczy o możliwościach przetrwania zawiązanego partnerstwa również po zakończeniu realizacji projektu współfinansowanego ze środków Programu. Wskazano, że partnerzy realizują współpracę nie tylko na gruncie formalnym (poprzez realizowane projekty), równie istotną platformą działań jest grunt nieformalny. Ponadto, partnerstwa często podejmowane są w celu zdobycia doświadczenia – np. strona polska chętnie korzysta z projektów, w ramach których następuje możliwość poznania doświadczeń instytucji po stronie niemieckiej w zakresie podejmowanych przez partnerów działań.

Przede wszystkim to, że chcemy zdobyć to doświadczenie, które po stronie saksońskiej występuje od lat. Próbujemy tutaj sektor publiczny przekonać do tego, że może w tym partnerstwie razem z organizacją pozarządową realizować fajne pomysły i włączyć na trwałe do tego.

Źródło: Telefoniczne Wywiady Pogłębione z przedstawicielami NGO.

Odnosząc się do kwestii ewentualnej współpracy po zakończeniu realizacji projektu przedstawiciele NGO z OP 4 wskazali, że efekty współpracy, która nastąpiła po zakończeniu realizacji projektów już są widoczne w regionie. Zdaniem respondentów, specyficzne uwarunkowania regionu przygranicznego determinują nawiązywanie współpracy pomiędzy społecznościami. Sprzyja temu ponadto wspólnota interesów oraz dobre dopasowanie przedsięwzięć wspieranych w Programie do potrzeb lokalnych społeczności. Transgraniczne projekty, zdaniem respondentów, mają tę przewagę nad krajowymi, że w ich realizację zaangażowane są małe, oddolnie pobudzone społeczności, co powoduje, że ryzyko rotacji pracowników jest mniejsze. Lepiej znają oni zatem Program, specyfikę i potrzeby lokalnych społeczności, ich oczekiwania oraz „czują”, jak powinien być wdrażany projekt w celu jak najlepszego odpowiedzenia na te potrzeby.

Jako jedyną barierę postrzegano niewystarczające środki finansowe. Badani przedstawiciele wyrazili obawę w zakresie finansowania przedsięwzięć po 2020 roku. Wskazywali, że ograniczenie w zakresie przeznaczania środków na realizację projektów może spowodować negatywny efekt w postaci zawężenia współpracy transgranicznej bądź ograniczenia jej skali.

Jeżeli chodzi o moją organizację, to jest jakaś granica i jest to nieuniknione, żebyśmy nie współpracowali i INTERREG nam pomaga a inne czynniki owszem również istnieją: np. ciekawość kultury, innego człowieka.

Źródło: Telefoniczne Wywiady Pogłębione z przedstawicielami NGO.

Zdaniem przedstawicieli partnerów społecznych uczestniczących w pracach Komitetu Monitorującego nawiązana w wyniku realizacji projektów współpraca w większości przypadków ma szansę być kontynuowana. Wskazywano, że o kontynuacji współpracy decyduje przede wszystkim wzajemne zaufanie, chęć do nawiązywania współpracy i otwartość na wspólną realizację przedsięwzięć. Atmosfera pomiędzy partnerami jest zatem aspektem, który w głównej mierze decyduje o jakości współpracy.

Reprezentanci partnerów społecznych uczestniczących w pracach Komitetu Monitorującego zwrócili jednak uwagę, że istnieją partnerstwa zawarte w celu otrzymania dofinansowania. Nie stanowią one reguły, jednak występują. Potwierdziła to analiza sieciowa, przeprowadzona na potrzeby niniejszej ewaluacji. Również wyniki badania z partnerami zatwierdzonych projektów ukazały, że obok trwałych partnerstw, które powstały jeszcze przed otrzymaniem dofinansowania, występują przypadki relacji uzależnionych od otrzymanego dofinansowania. W takich przypadkach o ewentualnej kontynuacji

współpracy decyduje możliwość otrzymania dofinansowania w ramach kolejnych działań. Wskazano jednak, że obok takich – skrajnych przykładów – występują wzorcowe przykłady współpracy, która zaistniała jeszcze przed realizacją projektu. Realizowane projekty umożliwiają zaś w takich przypadkach osiągnięcie celów, jakie już wcześniej zostały postawione przed współpracą. Należy jednak zwrócić uwagę, że w przypadku opierania współpracy jedynie na otrzymaniu dotacji może nastąpić uzależnienie relacji od możliwości otrzymania dofinansowania, a co za tym idzie, ryzyko osłabienia współpracy.

W mojej ocenie Program promuje długofalową współpracę, ale także projekty realizowane wyłącznie z powodu dostępnych funduszy. Zwłaszcza w przypadku środków miękkich promuje się działania, które ustanawiają trwałą współpracę. (...) Istnieją kooperacje, które są podejmowane tylko w celu zachowania finansowania. Jest mało prawdopodobne, aby kontynuowały współpracę, o ile nie zobaczą okazji do złożenia dalszych propozycji projektów do finansowania. Istnieje również wiele transgranicznych kooperacji, które współpracują od wielu lat bez finansowania. Siłą napędową współpracy jest przekonanie, że współpraca transgraniczna jest niezbędna do wspólnego rozwoju obszaru przygranicznego.

Źródło: Telefoniczne Wywiady Pogłębione z przedstawicielami partnerów społecznych uczestniczących w pracach Komitetu Monitorującego.

Wyniki badania z przedstawicielami instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu świadczą o tym, że współpraca nawiązana w wyniku realizacji projektów ma szansę być kontynuowana. Respondenci wskazali, że kontakty, jakie zostały nawiązane w trakcie wdrażania działań będą procentować i stanowić impuls do dalszej współpracy. Osoby biorące udział w wywiadach pogłębionych podkreśliły, że możliwość uzyskania dofinansowania nie jest jedynym czynnikiem wpływającym na podjęcie decyzji o kooperacji – wpływają na to wspólne dziedzictwo i pragnienie wdrożenia w życie rozwiązań poprawiających jakość życia w regionach objętych Programem.

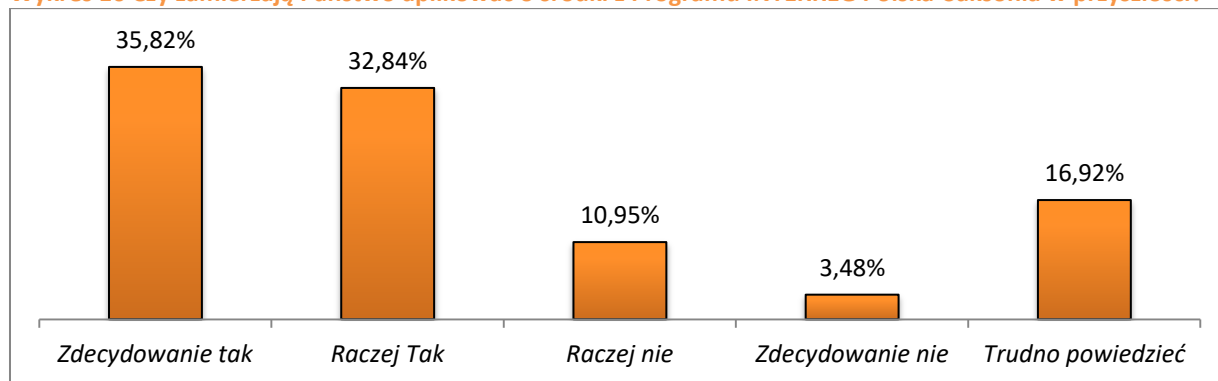
Badanie FGI potwierdziło, że współpraca ma szansę być kontynuowana. Odmienny obraz wyłania się z przeprowadzonej analizy sieciowej⁶⁵. Należy jednak wskazać, że intensywność działań, które mogą świadczyć o współpracy, jest wysoka w trakcie realizacji projektu, zaś po zakończeniu realizacji projektu spada. Nie świadczy to jednak o zerwaniu powstałych w wyniku realizacji projektu więzi; nawiązane partnerstwo istnieje i jest zakorzenione w świadomości instytucji, społeczności oraz odbiorców działań. Może zostać na nowo zintensyfikowane poprzez realizację kolejnych przedsięwzięć transgranicznych. Biorąc pod uwagę powyższe, zaleca się kontynuowanie działań. Jest to istotne z tego względu, że w wyniku zmian kadrowych w instytucjach bądź innych podmiotach biorących udział w dotychczas realizowanych projektach gotowość do współpracy może zostać

⁶⁵ Zob. szerzej: rozdział 5 niniejszego raportu.

wygaszona – dlatego też istotne jest przyłożenie dużej wagi do dbałości o aktywność liderów społecznych na obszarze wsparcia. Dzięki temu więzi pomiędzy społecznościami po obydwu stronach granicy będą miały szansę przetrwać w długim okresie. Zdanie to potwierdzili eksperci uczestniczący w panelu ekspertów. Wskazali oni, że istniejąca współpraca, zbudowana nie w oparciu o uzyskaną dotację, a mająca głębsze korzenie, jest silną stroną Programu i szansą na zapewnienie dużej skuteczności i znacznego oddziaływania realizowanych przedsięwzięć.

Partnerzy projektów biorący udział w badaniu zostali również poproszeni o wskazanie, czy w przyszłości będą aplikować o wsparcie z Programu. Większość badanych przedstawicieli (68,66%, suma odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”) wskazała, że zamierza to uczynić. Jedynie 14,43% badanych osób stwierdziło, że reprezentowany przez nich podmiot nie będzie się ubiegał w przyszłości o wsparcie (suma odpowiedzi „raczej nie” i „zdecydowanie nie”). Osoby, które zaprzeczyły, nie udzieliły odpowiedzi wyjaśniającej przyczyny zajęcia takiego stanowiska. Domniemywać można, że przedsięwzięcia zamierzają finansować z innych źródeł. Wskazywano bowiem na szereg Programów, które umożliwiają realizację przedsięwzięć o zbliżonym charakterze. Pozostali badani (16,92%) wskazali, że nie są w stanie udzielić jednoznacznej odpowiedzi na tak postawione pytanie.

Wykres 16 Czy zamierzają Państwo aplikować o środki z Programu INTERREG Polska-Saksonia w przyszłości?



Źródło: badanie CAWI/CATI z polskimi i niemieckimi partnerami zatwierdzonych projektów.

Fakt, że blisko 70% obecnych partnerów projektów w przyszłości zamierza się ubiegać o dofinansowanie kolejnych przedsięwzięć, sugeruje, że Program jest atrakcyjny dla wnioskodawców i beneficjentów. Wskazuje ponadto, że jest on potrzebny. Z pozostałych programów operacyjnych, nie mających charakteru transgranicznego, niemożliwe jest realizowanie tak specyficznych przedsięwzięć, dlatego też wsparcie w ramach Programu cieszy się dużą popularnością.

4.2. IDENTYFIKACJA BARIER STOJĄCYCH NA DRODZE DO WSPÓŁPRACY

Przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu w trakcie uczestnictwa w badaniach jakościowych zwrócili uwagę na następujące kwestie związane z realizacją Programu, utrudniające osiągnięcie założonych celów:

- **nieotrzymywanie zaliczek przez partnerów** – partnerzy finansują wydatki ze środków własnych, a dopiero później otrzymują refundację. Taka forma finansowania może uniemożliwić realizację projektów podmiotom, które dysponującą mocno ograniczonymi środkami własnymi, np. stowarzyszeniom – w rezultacie relatywnie rzadko ubiegają się one o dofinansowanie;
- **niedostateczne zaangażowanie się podmiotów** regionalnych i subregionalnych w pomoc w docieraniu do potencjalnych wnioskodawców.

Należy jednak wskazać, że w przypadku projektów finansowanych z Funduszu Małych Projektów wprowadzono możliwość zaliczkowania, co ogranicza zidentyfikowany problem, związany z brakiem możliwości otrzymania zaliczki. Podmioty, które ubiegają się o możliwość realizacji małego projektu, a zatem najmniejsze podmioty, mogą zatem skorzystać z ułatwienia, jakim jest zaliczkowanie, co nie zamyka im drzwi do realizacji przedsięwzięcia w Programie.

Podmioty reprezentujące NGO działające w obszarach zbliżonych do OP 1 stwierdziły, że największe trudności w zakresie współpracy występują na etapie poszukiwania partnera, z którym możliwe będzie nawiązanie trwałej i efektywnej współpracy. W przypadku znalezienia takiego podmiotu nie ma problemów w realizacji projektu, nie można zatem mówić o barierach. Część spośród badanych przedstawicieli stwierdziła, że jedynymi barierami, jakie mogą wystąpić, są kwestie administracyjne (bardzo rozbudowane po stronie polskiej) oraz językowe. Wskazywano jednak, że poza tym współpraca nie napotyka na bariery.

Za największą i najbardziej istotną przeszkodę (nie ujmowano jej jednak w kategoriach „bariery”) uznano nieznajomość drugiej strony, która może rodzić wzajemne uprzedzenia. W momencie nawiązania współpracy przeszkoda ta zostaje zniwelowana i jest stopniowo pokonywana w trakcie realizacji wspólnego projektu. Zarówno badania jakościowe z przedstawicielami NGO i instytucjami odpowiedzialnymi za wdrażanie Programu, jak również badanie ilościowe z partnerami zatwierdzonych projektów wykazały silne oddziaływanie Programu na znoszenie uprzedzeń i stereotypów. Jest to niezaprzeczną wartością Programu.

Podmioty reprezentujące NGO z OP3 wskazały, że utrudnieniami związanymi ze współpracą są przede wszystkim kwestie dotyczące mentalności obydwu społeczności. Wskazano, że kwestie związane z różnymi potrzebami również mogą utrudnić wzajemną współpracę. Badani odnieśli się ponadto do skali Programu. Zauważono, że środki są zdecydowanie niewielkie w stosunku do potrzeb, lecz

pomimo tego umożliwiają realizację wielu potrzebnych na obszarze pogranicza przedsięwzięć. Te z kolei umożliwiają przełamanie barier, m. in. bariery językowej oraz uprzedzeń związanych z obcą kulturą.

Wskazano, że jedyną istotną barierą są kwestie administracyjne, wynikające z tego, że podmioty po obydwu stronach granicy podlegają różnym przepisom, co utrudnia realizację przedsięwzięć. Biorąc jednak pod uwagę kwestie kulturowe, językowe i mentalnościowe, bariery z tym związane udaje się przezwyciężyć w ramach podejmowanych przedsięwzięć. Główną zaletą w tym względzie jest dwujęzyczność i transgraniczność Programu.

Badani przedstawiciele NGO z OP 4 także zwrócili uwagę na kwestie mentalnościowe oraz uwarunkowania społeczne, związane z tym, że ludność po stronie polskiej oraz niemieckiej żyje w środowiskach o różnych uwarunkowaniach społecznych oraz ma inne potrzeby. Jest to zatem element, który utrudnia współpracę na początkowym etapie, jednak jest w miarę łatwy do przezwyciężenia.

Reasumując, badani przedstawiciele NGO wskazywali na zróżnicowane kwestie, utrudniające rozpoczęcie współpracy, jednak wśród wszystkich wypowiedzi powtarzała się bariera mentalnościowa, związana z nieznaną drugą stroną oraz jej kulturą. Wskazywano, że przełamanie tej bariery jest warunkiem koniecznym do sprawnej realizacji przedsięwzięcia. Pozostałe problemy, napotykane w trakcie realizacji projektu nie są zdaniem badanych na tyle istotne, by uniemożliwiać działania.

Badani przedstawiciele partnerów społecznych uczestniczących w pracach Komitetu Monitorującego również zostali poproszeni o wskazanie barier we współpracy pomiędzy społecznościami Polski oraz Saksonii. Główną barierą, jaka była wymieniana przez respondentów, były kwestie związane z różnicami pomiędzy polskimi a niemieckimi partnerami projektów. **Wskazywano, że organizacje i podmioty po stronie niemieckiej mają dużo większe możliwości działania w zakresie nawiązywania współpracy, niż podmioty po stronie polskiej. Przyczyn tego upatrywano głównie w słabości sektora pozarządowego w Polsce. Wskazywano także, że przepisy prawa po stronie polskiej w mniejszym stopniu sprzyjają działalności instytucji pozarządowych, niż przepisy po stronie niemieckiej.** Pojawiająca się opinia pozwala na potwierdzenie tego, co zgłaszali w trakcie badania beneficjenci – na drodze do realizacji projektu stają kwestie prawno-administracyjne, zaś ograniczenia w zakresie funkcjonowania, dotyczące przede wszystkim sektora pozarządowego w Polsce, utrudniają nawiązywanie relacji z podmiotami z niemieckiej strony pogranicza.

Kolejną barierą, na jaką zwracano uwagę, były kwestie mentalnościowe i językowe. Zauważono, że aspekty te nadal występują, jednak w wyniku realizacji przedsięwzięć w ramach Programu ich wpływ uległ znacznemu zmniejszeniu. Badane osoby zwróciły uwagę na istotny aspekt, jakim jest

niewiedza potencjalnych wnioskodawców Programu na temat tego, że mogliby nawiązać współpracę z innymi podmiotami. Brak jest bowiem świadomości w zakresie oczekiwań, jakie ma potencjalny partner. Z tej przyczyny nie następuje poszukiwanie partnera w określonych środowiskach. Rekomenduje się zatem promowanie projektów poprzez wskazywanie, jak przebiegał etap poszukiwania partnera oraz określania wzajemnych oczekiwań w zakresie realizowanych przedsięwzięć.

Kwestie formalno-administracyjne. Dla mnie negatywne, to jest ta niewiedza po obu stronach granicy o tym, że jest potencjalny partner, instytucja, osoby, czy urzędy pasujące dokładnie do mojego profilu. Ja to widzę po niemieckiej i po polskiej stronie. Starostwa, szkoły... one częściowo nie wiedza o tym, że pasują jak najbardziej do siebie. Zmniejszenie tej bariery niewiedzy to jest moim zdaniem takie na przyszłość działanie, które by pokazywało ludziom, że są na wyciągnięcie ręki ludzie, instytucje, z którymi razem możemy coś zrobić.

Źródło: Telefoniczne Wywiady Pogłębione z przedstawicielami partnerów społecznych uczestniczących w pracach Komitetu Monitorującego.

Badane w ramach FGI osoby również zwróciły uwagę na kwestie językowe pod kątem rynku pracy. Znajomość języka sąsiada w przypadku pogranicza polsko-saksońskiego jest w tym aspekcie bardzo istotna, bowiem ruch turystyczny pomiędzy granicami generuje konieczność obsługi (np. w hotelach, restauracjach) klientów z drugiej strony granicy.

Podsumowując, zarówno przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu, jak również beneficjenci i przedstawiciele opinii publicznej wskazywali na barierę językową, która wciąż jest obecna na pograniczu. Wspólna realizacja projektów oraz bliskość granicy nie pozwoliły na przezwycięzenie tej bariery. Wskazywano, że językiem wzajemnych kontaktów wśród społeczności pogranicza polsko-saksońskiego w dalszym ciągu pozostaje język angielski, nie zaś niemiecki. Łączy się to z negatywnymi tendencjami, które zaobserwowano podczas analizy danych statystycznych: spada liczba dzieci i młodzieży uczących się obowiązkowo języka niemieckiego jako obcego (po polskiej stronie pogranicza). W związku z tym konieczne jest podjęcie działań zmierzających do wsparcia dzieci i młodzieży, ale również kadr regionu, w zakresie poszerzania kompetencji językowych. Działania z tego zakresu mogą stać się przedsięwzięciami o potencjale flagowym.

Partnerzy społeczni uczestniczący w pracach Komitetu Monitorującego stwierdzili natomiast, że w Programie niedostatecznie zaakcentowana została kwestia dotycząca tworzenia i funkcjonowania transgranicznych sieci współpracy przedsiębiorstw. Zdaniem reprezentantów uczestniczących w badaniu kwestia ta powinna być wspierana. Wsparcie takie może być jednak

udzielane poprzez skierowanie środków na działania z zakresu wspomnianego już wzmocnienia kompetencji językowych na regionalnym rynku pracy.

Wypowiedzi przedstawicieli instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020 świadczą o tym, że współpraca transgraniczna podejmowana jest chętnie, pomimo relatywnie dużej liczby barier, które stoją na jej przeszkodzie. Do czynników utrudniających kooperację pomiędzy partnerami z Polski oraz z Saksonii reprezentanci instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu zaliczyli:

- bariery językowe i związaną z nimi konieczność korzystania z usług tłumaczy;
- negatywne stereotypy na temat drugiej nacji;
- obawy potencjalnych partnerów;
- odległość między partnerami;
- brak wiedzy i doświadczenia w przygotowaniu i realizacji projektów transgranicznych;
- brak skuteczności w znalezieniu partnera i zbudowaniu trwałego transgranicznego partnerstwa;
- dysproporcje w rozwoju infrastruktury;
- bariery prawne i administracyjne (np. różne systemy prawne, odmienne procedury administracyjne, różne kompetencje władz) – należy przy tym podkreślić, że ten rodzaj barier może zostać zlikwidowany jedynie na poziomie władzy centralnej poszczególnych krajów⁶⁶.

W odniesieniu do bariery dot. trudności w znalezieniu partnera i zbudowaniu trwałego partnerstwa należy wskazać, że partnerzy projektów zatwierdzonych w ramach Programu nie wskazali jej jako istotnej, co wynika z istnienia trwałych partnerstw w ramach Programu – część z nich, jak wykazały badania, zawarta została jeszcze w poprzedniej perspektywie finansowej. Beneficjenci podzielają jedynie niewielką liczbę barier, wymienionych przez reprezentantów instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu. W badaniach wskazywali oni przede wszystkim na bariery językowe i nieznamość drugiej strony. W drugiej kolejności wskazywano na bariery prawno-administracyjne, utrudniające, lecz nie uniemożliwiające współpracę oraz trudności w znalezieniu partnera. Nie podzielali oni opinii dotyczących dysproporcji w rozwoju infrastruktury, odległości oraz występowania negatywnych stereotypów. Wskazywać to może, iż kwestie te nie są postrzegane przez partnerów jako bariera.

Do barier napotykanym na etapie realizacji projektów przez beneficjentów przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu zaliczyli:

⁶⁶ *Telefoniczne wywiady pogłębione.*

- niedostateczną liczbę specjalistów odpowiedzialnych za zamówienia publiczne i realizację projektów – beneficjenci mają problemy z pozyskaniem personelu;
- trudności z rozliczeniem wydatków poniesionych w ramach projektu;
- trudności z oszacowaniem kosztów realizacji projektu – zdarza się, że od momentu złożenia wniosku o dofinansowanie do chwili, gdy ma zostać poniesiony dany wydatek, koszty wzrastają nawet o kilkadziesiąt procent;
- problemy ze zrozumieniem logiki interwencji – znacznie zmieniła się ona w stosunku do tej z okresu programowania 2007-2013, przez co podmioty, które w poprzedniej perspektywie były beneficjentami musiały dostosować się do nowych założeń;
- procedury kontroli często niewspółmierne do skali i rodzaju ponoszonych wydatków;
- niejednorodną interpretację przepisów prawa przy uznawaniu kwalifikowalności wydatków;
- brak koordynacji instytucji poszczególnych kontrolerów przy wykonywaniu czynności związanych z certyfikacją wydatków;
- restrykcyjne prawo udzielania zamówień publicznych, naruszenie którego wiąże się z dotkliwymi korektami finansowymi nakładanymi przez kontrolera I stopnia (w przypadku polskich beneficjentów)⁶⁷.

Jedyną barierą, jaką wskazywano, pokrywającą się ze zdaniem przedstawicieli instytucji wdrażających Program, jest brak koordynacji instytucji poszczególnych kontrolerów przy wykonywaniu czynności związanych z certyfikacją wydatków. Kwestia ta została przez beneficjentów poruszona jako istotny problem. Nie zidentyfikowano, by beneficjenci podzielali opinie dotyczące innych barier występujących na etapie realizacji projektów, zgłoszonych przez przedstawicieli instytucji.

Również w ramach badania metodą FGI uczestników zapytano o bariery, które mogą wpływać na współpracę. Wskazano, że przede wszystkim barierą jest język. Wskazano, że platformą do porozumiewania się jest język angielski, pomimo, że nauka w szkołach obszaru pogranicza obejmuje język sąsiada. Aspekt ten zauważalny jest we wszystkich grupach wiekowych. Wskazano jednak, że w ramach realizowanych projektów największe znaczenie posiada nie nauka języka, ale możliwość wzajemnych wizyt i poznania sąsiada. Pozwala to na przełamywanie barier mentalnościowych, stereotypów i uprzedzeń. Kwestia znajomości języka sąsiada po raz kolejny została poruszona jako bariera. Oznacza to, że jest istotna nie tylko dla beneficjentów i jest zauważana nie tylko przez przedstawicieli instytucji. Została podniesiona przez liderów opinii publicznej w ramach badania FGI, zatem należy uznać, iż odgrywa bardzo istotną rolę na obszarze wsparcia.

⁶⁷ *Telefoniczne Wywiady pogłębione.*

Uczestnicy badania FGI wskazali również, że nie występują bariery instytucjonalne, organizacyjne bądź kulturowe – problemy na tych poziomach w przypadku wystąpienia są szybko wyjaśniane, zaś wzajemna współpraca przebiega sprawnie. Jedyne bariery, jakie zauważyli uczestnicy badania, związane były z praktyczną realizacją projektu (np. z koniecznością zorganizowania transportu sprzętu niezbędnego do realizacji przedsięwzięć w ramach projektu do określonego miejsca). Nie pokrywa się to jednak ze zdaniem przedstawicieli NGO i partnerów projektów, którzy zauważają istnienie barier prawno-administracyjnych. Potwierdzone jest to również analizą danych zastanych, bowiem w przypadku projektu flagowego „Climatic Town – energetyczna rewitalizacja miast” wystąpiły bariery o tym właśnie charakterze.

W normalnych kontaktach rozmawiamy w języku angielskim, częściej niż w niemieckim. Nie ma barier instytucjonalnych, kulturowych, czy organizacyjnych, gdyby takie były - nie kontynuowaliśmy współpracy.

Źródło: badanie metodą FGI.

W dalszej części badania przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu zostali poproszeni o wskazanie **czynników zniechęcających beneficjentów do składania wniosków** o dofinansowanie przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu. Do tej grupy czynników zaliczyli oni:

- Problemy z przygotowaniem wniosku o dofinansowanie w sytuacji, gdy pracowało się nad takim dokumentem po raz pierwszy;
- Konieczność znalezienia odpowiedniego partnera do realizacji projektu;
- Brak mechanizmów finansowych ułatwiających bądź zachęcających do wnioskowania o środki UE i realizacji projektów w szczególności przez małe jednostki/podmioty (np. NGO), tj. brak zaliczek, brak dotacji z budżetu państwa etc.;
- Niedostateczny potencjał administracyjny i techniczny potencjalnych beneficjentów⁶⁸.

Wyniki badań należy jednak zestawić z wynikami analizy danych zastanych, w Programie możliwe jest bowiem stosowanie systemu zaliczkowego w ramach funduszu Małych Projektów, co przyczyni się do uzyskania lepszych wyników badań.

Z uwagi na zidentyfikowane czynniki, które mogą zniechęcać potencjalnych wnioskodawców, zwłaszcza małe podmioty, do podejmowania się realizacji projektów współfinansowanych z Programu rekomenduje się intensyfikację działań informacyjnych i szkoleniowych skierowanych do partnerów realizowanych projektów. Zaleca się, by szkolenia prowadzone były w formie

⁶⁸ Badanie TDI z przedstawicielami instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu.

warsztatów – np. poprzez analizę przykładowych, zanonimizowanych wniosków o dofinansowanie pod kątem najczęściej popełnianych przez partnerów projektów błędów.

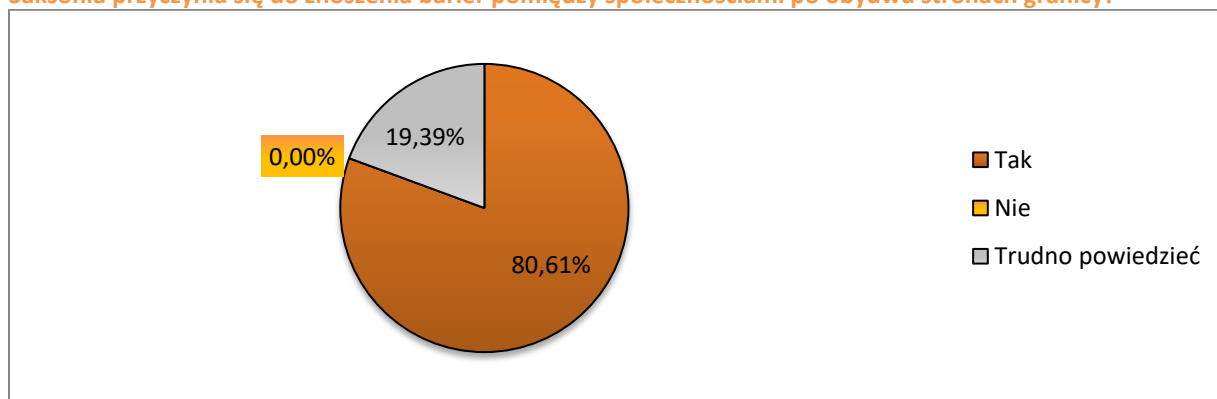
Do **czynników zachęcających beneficjentów do składania wniosków** o dofinansowanie przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu zaliczyli:

- możliwość łatwego pozyskania informacji na temat realizacji projektów w ramach Programu;
- możliwość poprawienia jakości życia lokalnej społeczności poprzez realizację działań odpowiadających na potrzeby mieszkańców;
- możliwość niwelowania barier językowych i kulturowych;
- współpracę istniejącą jeszcze przed realizacją Programu – podmioty, które współpracowały ze sobą wcześniej, cechowały się większą skłonnością do realizowania projektów;
- stosunkowo krótki czas oczekiwania na refundację poniesionych kosztów (np. w porównaniu do perspektywy 2007-2013), co przyczynia się do utrzymania płynności finansowej jednostki⁶⁹.

Wskazanie takich właśnie czynników zachęcających do złożenia wniosku o dofinansowanie wskazuje, że system instytucjonalny Programu przyczynia się w dużym stopniu do realizacji celów Programu.

Partnerów projektów zatwierdzonych do dofinansowania również zapytano o to, czy realizacja projektów przyczynia się do znoszenia barier pomiędzy społecznościami Polski i Saksonii. **Badanie pozwoliło na potwierdzenie, że faktycznie Program przyczynia się do znoszenia barier – potwierdziło to ponad 80% badanych partnerów projektów.** Co piąty badany nie potrafił jednoznacznie odpowiedzieć na tak zadane pytanie. Należy jednak wskazać, że żaden z partnerów projektów, biorący udział w badaniu, nie zaprzeczył stwierdzeniu, że Program sprzyja znoszeniu barier.

Wykres 17 Czy w Pana/Pani opinii realizacja projektów w ramach Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia przyczynia się do znoszenia barier pomiędzy społecznościami po obydwu stronach granicy?

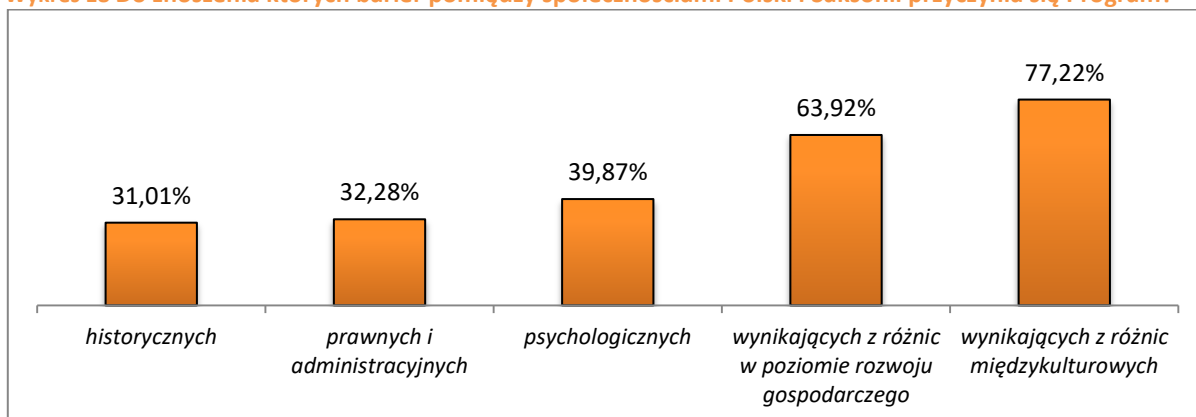


⁶⁹ Badanie TDI z przedstawicielami instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu.

Źródło: badanie CAWI/CATI z polskimi i niemieckimi partnerami zatwierdzonych projektów.

Respondenci wskazali ponadto, do znoszenia jakich barier przyczynia się Program. Badani mieli możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi. Najwięcej wskazań uzyskała odpowiedź wskazująca, że Program pozwala znosić bariery wynikające z różnic międzykulturowych pomiędzy społecznościami – odpowiedź taką wybrało ponad 77% respondentów. Niewiele mniejszy odsetek badanych wskazał, że Program przyczynia się do znoszenia barier wynikających z różnic w poziomie rozwoju gospodarczego. Nieco mniej respondentów potwierdziło, że Program przyczynia się do znoszenia różnic psychologicznych pomiędzy społecznościami po obydwu stronach granicy. Niemal co trzeci badany (32,28%) stwierdził, że działania podejmowane w ramach Programu pomagają przewyżczać bariery prawne i administracyjne na obszarze wsparcia. Podobny odsetek respondentów (31,01%) wskazał na znoszenie przez przedsięwzięcia w ramach Programu barier wynikających z kwestii historycznych.

Wykres 18 Do znoszenia których barier pomiędzy społecznościami Polski i Saksonii przyczynia się Program?



Źródło: badanie CAWI/CATI z polskimi i niemieckimi partnerami zatwierdzonych projektów.

Wskazać należy, że Program, zdaniem partnerów zatwierdzonych projektów, w dużym stopniu przyczynia się do znoszenia różnic międzykulturowych. Jest to istotne z tego względu, że wśród głównych barier wpływających na współpracę transgraniczną wskazywano nieznanostwo sąsiada – odpowiedź taką wskazywali zarówno partnerzy projektów, przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu jak też liderzy opinii i przedstawiciele NGO. Problem jest zatem istotny i konieczne jest przeciwdziałanie mu. Drugą barierą niwelowaną przez Program są zdaniem badanych partnerów zatwierdzonych projektów różnice w poziomie rozwoju gospodarczego. Zostały one wskazane, pomimo, iż w badaniach jakościowych partnerzy projektów nie wskazywali na ten fakt; była to bariera wymieniana przez przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu. Brak tego wskazania w badaniach jakościowych może

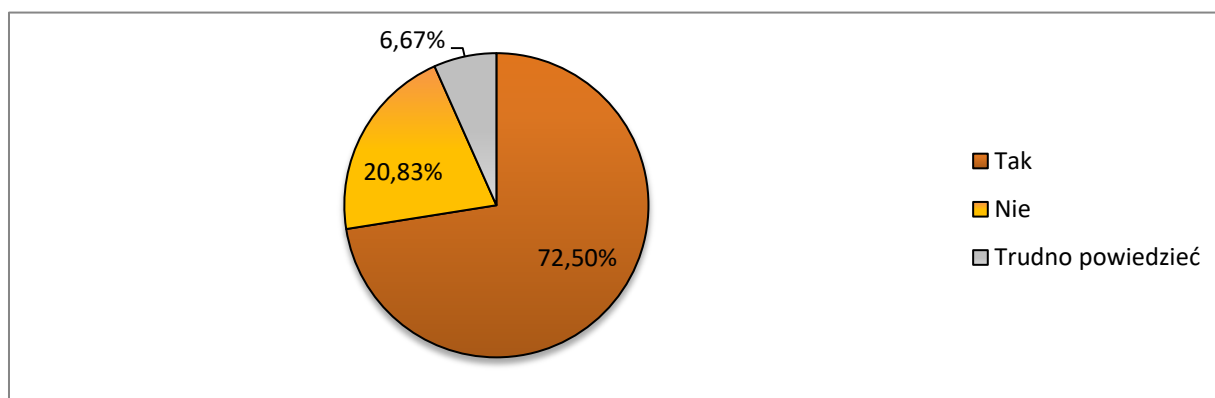
sugerować, że bariera ta jest skutecznie niwelowana, zatem nie stanowi przeszkody dla nawiązywania i kontynuowania współpracy.

Prócz tego, partnerzy projektów potwierdzili to, co wykazano już w ramach analizy danych zastanych – Program przyczynia się do znoszenia barier w rozumieniu Komunikatu Komisji Europejskiej pn. *Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE*. Zdaniem badanych Program znosi różnice międzykulturowe (choć w dalszym ciągu problemem pozostaje nieznanostwo języka sąsiada) oraz różnice wynikające z poziomu rozwoju gospodarczego. Prócz tego w niewielkim stopniu wpływa na znoszenie barier prawno-administracyjnych oraz – na co nie zwrócono uwagi w Komunikacie – historycznych i psychologicznych.

4.3. ODBIÓR PROGRAMU PRZEZ LOKALNE SPOŁECZNOŚCI

Kolejną kwestią jest postrzeganie Programu oraz jego wpływu przez mieszkańców obszaru wsparcia. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na wyniki sondażu ulicznego, przeprowadzonego wśród osób przebywającym w pobliżu miejsc realizacji projektów. **Na pytanie „Czy słyisał/a Pan/i o Programie Współpracy INTERREG Polska Saksonia 2014-2020?” aż 72,5% respondentów potwierdziło, że słyisał/a o Programie.** Nie wiedział o nim jedynie co piąty badany (20,83%). Jednocześnie 6,67% badanych nie potrafiło jednoznacznie odpowiedzieć na tak postawione pytanie. Można domniemywać zatem, że osoby te słyisał/a o współpracy pomiędzy Polską a Saksonią, nie były jednak pewne, czy pytanie dotyczy tego konkretnego źródła finansowania tej współpracy, o którym słyisał/a.

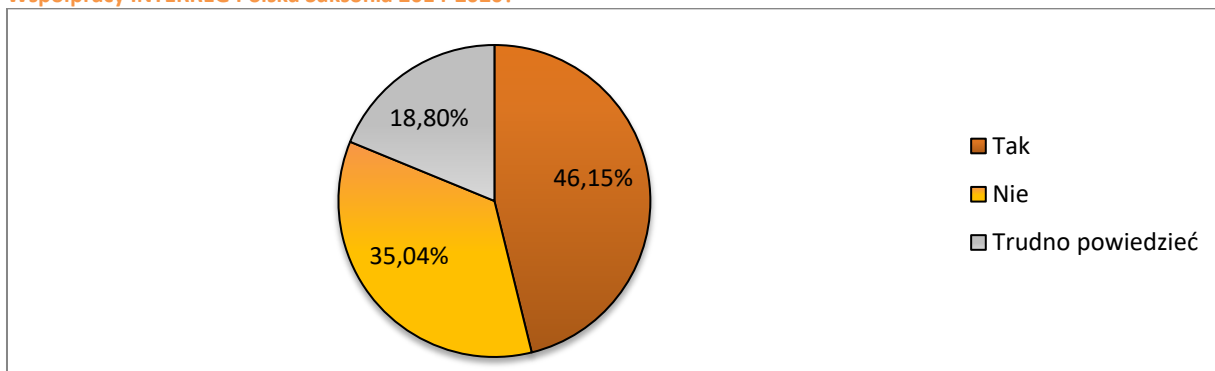
Wykres 19 Czy słyisał/a Pan/i o Programie Współpracy INTERREG Polska Saksonia 2014-2020?



Źródło: sondaż uliczny z mieszkańcami obszaru wsparcia (n=120).

Blisko połowa spośród respondentów biorących udział w sondażu ulicznym potwierdziła, że miała możliwość skorzystania z efektów projektów realizowanych w ramach Programu . Co trzeci badany stwierdził, że nie miał takiej możliwości. Pozostałe osoby (18,80%) nie potrafiły stwierdzić, czy efekty, z jakich korzystały, powstały w ramach projektów współfinansowanych ze środków Programu.

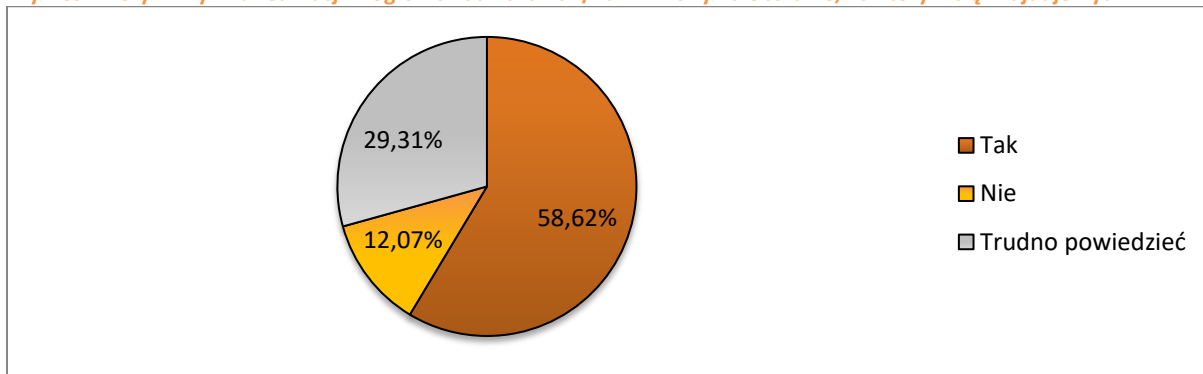
Wykres 20 Czy miał/a Pan/Pani możliwość skorzystania z efektów projektów realizowanych w ramach Programu Współpracy INTERREG Polska Saksonia 2014-2020?



Źródło: sondaż uliczny z mieszkańcami obszaru wsparcia (n=120).

Blisko 60% respondentów uczestniczących w sondażu ulicznym zaobserwowało, że w wyniku realizacji Programu w miejscowości, w której przebywali, zaszły zmiany. O braku zmian był przekonany jedynie co ósmy badany (12,07%). Co trzeci badany nie był natomiast w stanie stwierdzić, czy zmiany, które zaszły w miejscowości, w której przeprowadzany był sondaż, są wynikiem realizacji Programu, czy też wynikają z przedsięwzięć realizowanych z innych źródeł.

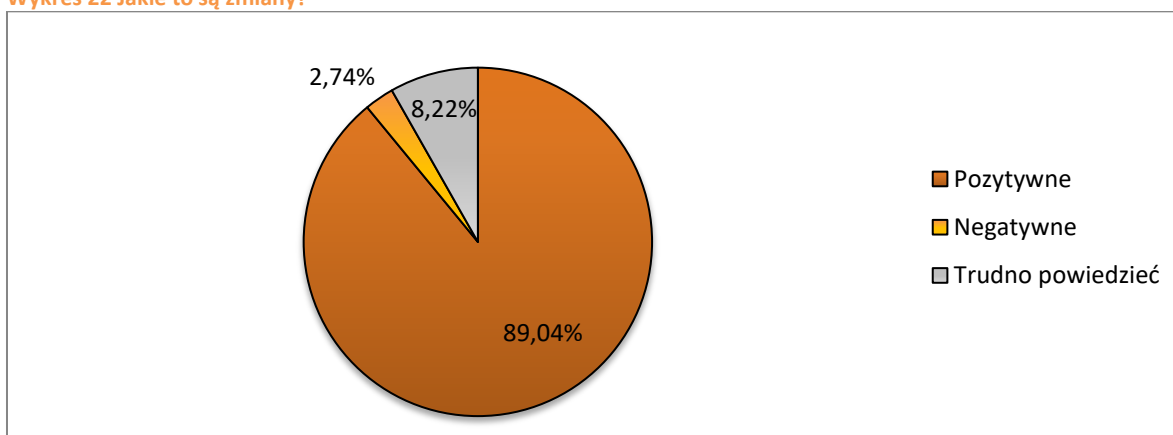
Wykres 21 Czy w wyniku realizacji Programu zauważa Pan/Pani zmiany na obszarze, na którym się znajdujemy?



Źródło: sondaż uliczny z mieszkańcami obszaru wsparcia (n=120).

Zdecydowana większość respondentów uczestniczących w sondażu ulicznym (89,04%) wskazała, że zmiany, które zaszły w miejscowości w wyniku realizacji Programu należy uznać za pozytywne. Przeciwnie zdanie wyraziło jedynie 2,74% badanych. Kierunku zmian nie potrafiło określić jedynie 8% respondentów.

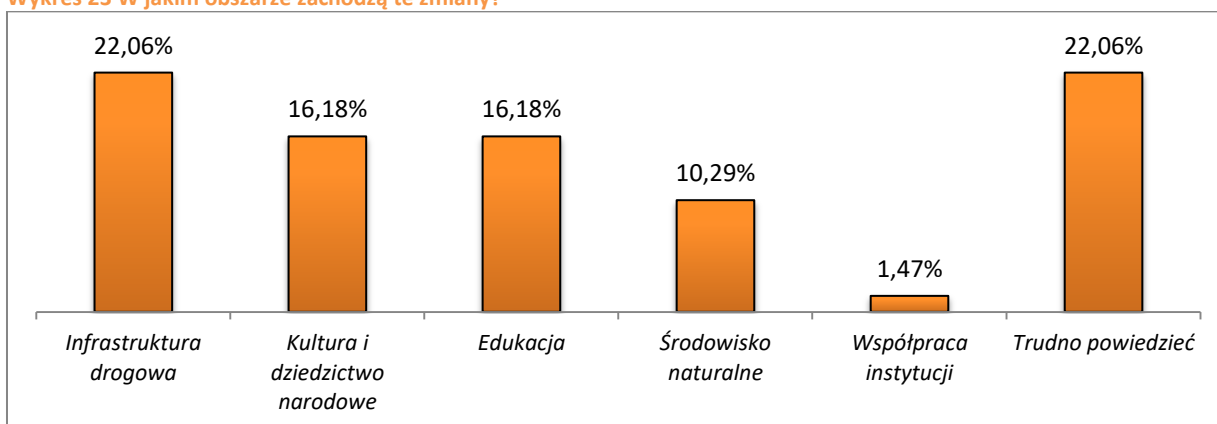
Wykres 22 Jakie to są zmiany?



Źródło: sondaż uliczny z mieszkańcami obszaru wsparcia (n=120).

Uczestników sondażu ulicznego zapytano również o to, w jakim obszarze zachodzą obserwowane przez nich zmiany. Największy odsetek respondentów wskazał, że obszarem tym jest infrastruktura drogowa (22,06%). Nieco mniejszy odsetek respondentów wskazał na kulturę i dziedzictwo narodowe oraz edukację – odpowiedź taką wskazało po 16,18% badanych. Co dziesiąty respondent (10,29%) zaobserwował zmiany w odniesieniu do sfery środowiskowej. W zakresie współpracy instytucjonalnej zmiany zauważył niewielki odsetek badanych osób – na aspekt ten zwróciło uwagę niespełna 1,5% respondentów. Co piąta osoba uczestnicząca w sondażu ulicznym (22,06%) miała trudność z jednoznacznym wskazaniem, w którym obszarze zaobserwowane zmiany były największe. Takie samo pytanie zadano partnerom zatwierdzonych projektów, którzy wskazali infrastrukturę drogową jako jeden z obszarów uzyskujących najmniejsze korzyści. Zróżnicowanie odpowiedzi może wynikać z faktu, że to drogi są elementem, z którego najczęściej korzystają mieszkańcy obszaru wsparcia. Tym samym, został on wskazany przez znaczny odsetek badanych.

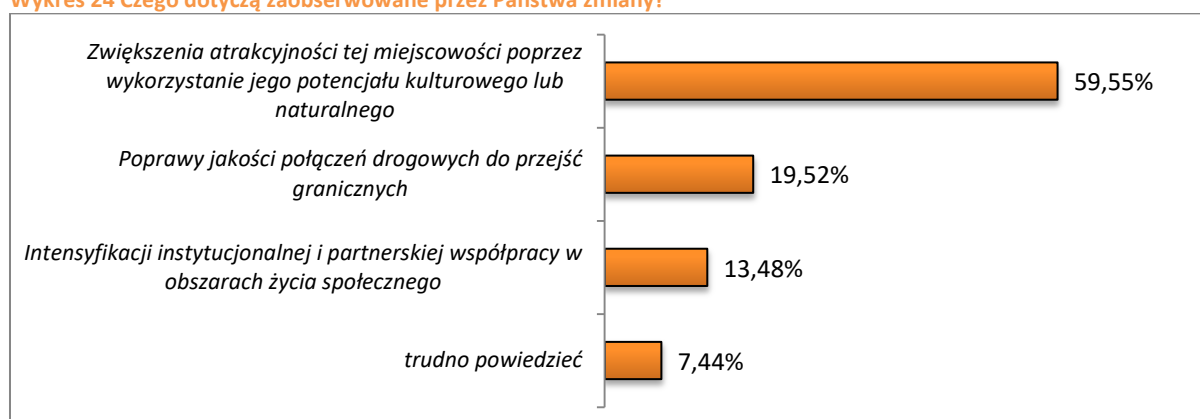
Wykres 23 W jakim obszarze zachodzą te zmiany?



Źródło: sondaż uliczny z mieszkańcami obszaru wsparcia (n=120).

Pytanie o zaobserwowane zmiany zadano również turystom przebywającym na obszarze pogranicza. Większość badanych turystów stwierdziła, że zaobserwowała zmiany w zakresie zwiększenia atrakcyjności turystycznej miejscowości poprzez wykorzystanie jej potencjału naturalnego bądź kulturowego - obserwację taką poczyniło blisko 60% respondentów. Co piąty turysta (19,52%) stwierdził, że zaobserwowane przez niego zmiany dotyczą poprawy jakości połączeń drogowych do przejść granicznych. Najmniejszy odsetek badanych (13,48%) zwrócił uwagę na intensyfikację instytucjonalnej i partnerskiej współpracy w obszarach życia społecznego. Niespełna 7,5% respondentów nie potrafiło wskazać obszaru, w jakim zaszły zmiany obserwowane przez nich. Badane osoby tłumaczyły przy tym, że na obszarze pogranicza znajdują się pierwszy raz, dlatego nie są w stanie ocenić, w jakim obszarze zaszły największe zmiany.

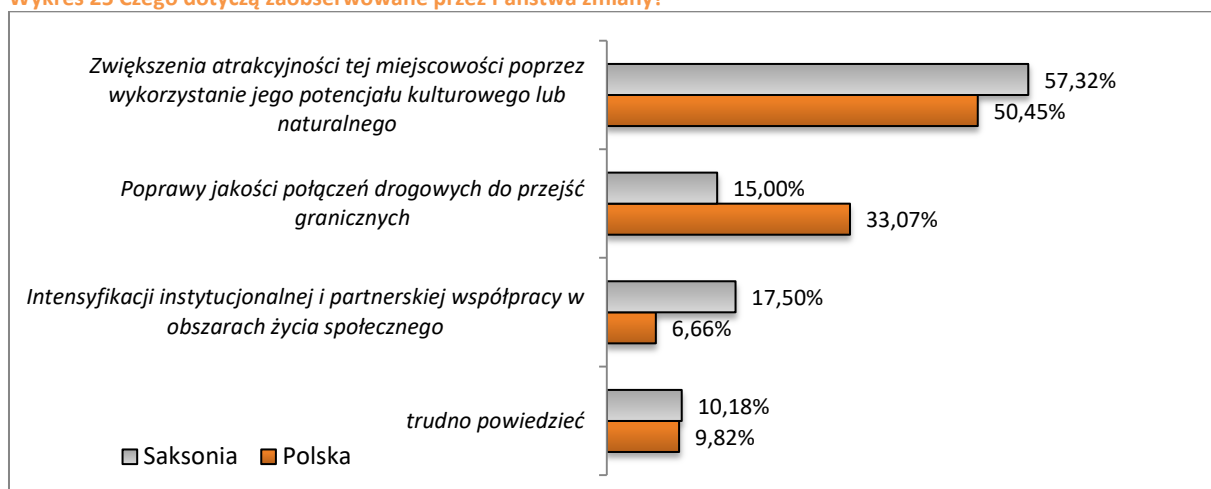
Wykres 24 Czego dotyczą zaobserwowane przez Państwa zmiany?



Źródło: badanie PAPI z turystami przebywającymi na obszarze pogranicza (n=1205).

Poniżej zaprezentowano te same dane w podziale na polską i niemiecką stronę obszaru wsparcia. Z zaprezentowanych danych wynika, że turyści po stronie niemieckiej w większym zakresie zauważają, iż atrakcyjność miejscowości, poprzez wykorzystanie jej potencjału kulturowego bądź naturalnego uległa zwiększeniu – różnica w postrzeganiu atrakcyjności obszaru wsparcia po stronie niemieckiej jest o niemal 7 punktów procentowych wyższa, niż w przypadku strony polskiej. Turyści po stronie polskiej dużo lepiej, niż po stronie niemieckiej, ocenili zmiany w zakresie poprawy jakości połączeń drogowych do przejść granicznych (33,07% wskazań po stronie polskiej oraz 15,00% wskazań po stronie niemieckiej). Odmiennie przedstawia się sytuacja, jeśli chodzi o intensyfikację współpracy instytucjonalnej i partnerskiej w obszarach życia społecznego. Współpraca ta jest dużo lepiej oceniana po stronie niemieckiej, niż po stronie polskiej (17,50% wskazań po stronie niemieckiej wobec 6,66% wskazań po stronie polskiej).

Wykres 25 Czego dotyczą zaobserwowane przez Państwa zmiany?



Źródło: badanie PAPI z turystami przebywającymi na obszarze pogranicza (n=1205).

Podsumowując, należy zwrócić uwagę na fakt, iż znaczna większość mieszkańców obszaru wsparcia słyszała o Programie. Dlatego też rekomenduje się podjęcie działań informacyjno-promocyjnych wśród mieszkańców obszaru wsparcia. Dzięki temu mieszkańcy będą mogli uczestniczyć w projektach oraz korzystać z ich efektów w większym niż dotychczas zakresie.

4.4. ZNACZENIE FINANSOWANIA PRZEDSIĘWZIĘĆ Z PROGRAMU

W badaniu FGI potwierdzono, że realizacja projektów bez wsparcia finansowego Programu byłaby niemożliwa. Podkreślono tym samym opinie wyrażone przez uczestników pozostałych metod zastosowanych w ramach przeprowadzanej ewaluacji. Wskazano, że istnieją możliwości współpracy niewymagające tak dużego wsparcia finansowego, jakie oferuje Program, niemniej jednak, zaznaczono, że brak wsparcia Programu powodowałby mniejszy zasięg, mniejszą skalę i mniejszą różnorodność realizowanych przedsięwzięć.

Bez projektu jakaś współpraca istnieje, jednak te projekty inicjują najbardziej współpracę. Te instytucje polskie i niemieckie się poznają i dalej współpracują w realizacji projektów. Im więcej tych projektów tym lepiej. Ale też są rzeczy, które można zrobić bez projektów na przykład forum – giełda korporacji transgraniczną, gdyby nie byłoby środków z projektu to nadal tych Niemców byśmy zapraszali.

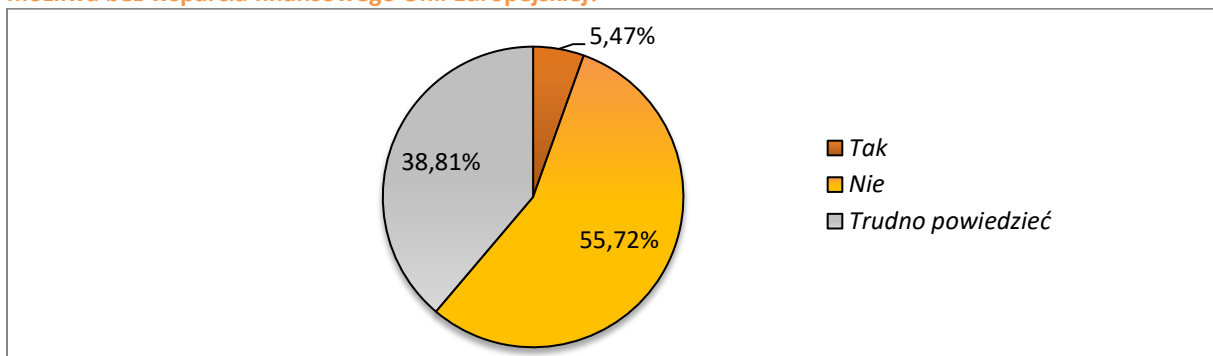
Źródło: badanie metodą FGI.

W ramach badań FGI zapytano uczestników również o to, czy bez środków z Programu współpraca ma szansę być kontynuowana. Badani potwierdzili, że współpraca będzie z pewnością kontynuowana, jednak z uwagi na brak środków, może się to odbywać w dużo mniejszym zakresie. Wskazano ponadto, że potrzebne są projekty wykraczające poza obszar wsparcia.

Partnerzy zatwierdzonych projektów odnieśli się do pytania, czy realizacja przedsięwzięć byłaby możliwa bez wsparcia środkami pochodzącymi z Programu. **Ponad połowa badanych (55,72%) stwierdziła, że bez wsparcia środkami z Programu nie byłaby możliwa realizacja działań. Jedynie nieco ponad 5% badanych stwierdziło, że byłoby to możliwe. Zastrzegli oni jednak, że skala realizowanych działań oraz ich zasięg byłyby znacznie mniejsze.**

Respondenci, którzy stwierdzili, że realizacja projektów o zasięgu transgranicznym byłaby niemożliwa bez wsparcia finansowego ze środków z UE wskazano, że zaangażowanie środków własnych nie wystarczyłoby na realizację celów realizowanych projektów. Skala dofinansowania UE oraz dostosowanie wsparcia do potrzeb obszaru pogranicza czyni Program bardzo atrakcyjnym źródłem finansowania działań. Wskazywano także, że w projektach transgranicznych wspierane są głównie działania o charakterze miękkim, które nie są traktowane priorytetowo przez samorzady, dlatego też środki z Programu to często jedno z niewielu źródeł finansowania przedsięwzięć o tematyce miękkiej.

Wykres 26 Czy uważają Państwo, że realizacja projektów z zakresu przewidzianego Programem byłaby możliwa bez wsparcia finansowego Unii Europejskiej?



Źródło: badanie CAWI/CATI z polskimi i niemieckimi partnerami zatwierdzonych projektów.

Badani przedstawiciele partnerów zatwierdzonych do dofinansowania projektów zostali ponadto zapytani o to, czy korzystają z innych źródeł dofinansowania współpracy transgranicznej, niż Program Współpracy INTERREG Polska-Saksonia. Ponad 45% badanych potwierdziło, że korzysta z innych źródeł dofinansowania realizacji przedsięwzięć transgranicznych. W tym kontekście wskazywano m.in. na:

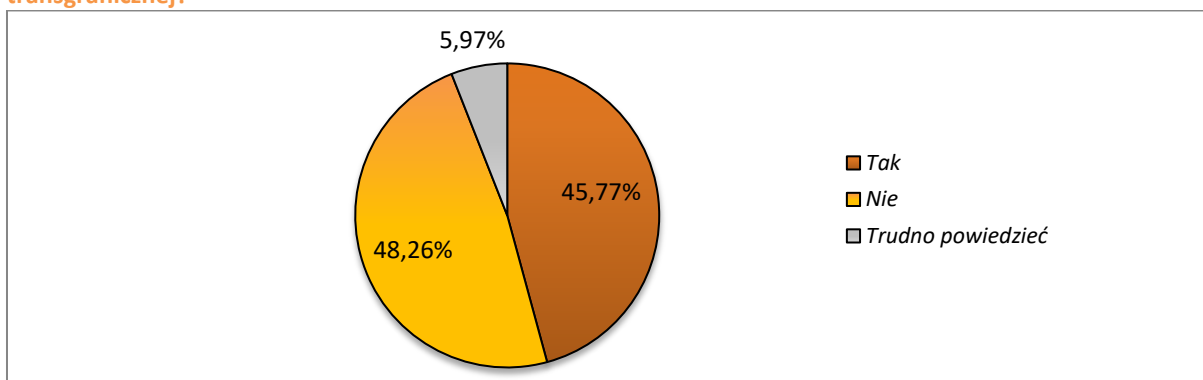
- Program INTERREG V-A Saksonia-Republika Czeska,
- Program INTERREG V-A Brandenburgia-Polska,
- Program INTERREG Central Europe,
- Programy Erasmus oraz Erasmus Plus.

W mniejszym stopniu wskazywano na finansowanie tego typu działań ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju bądź fundacji. Niewielki udział w tym zakresie posiadają również dotacje

ze strony samorządów. Wynika to z faktu relatywnie niewielkich, w porównaniu z możliwościami oferowanymi przez Program, środkami, które mogą być przeznaczone ze strony tych podmiotów na realizację działań w ramach Programu.

Przedstawiciele, którzy udzielili odpowiedzi, iż nie korzystają z innych środków, niż te pochodzące z Programu, zostali zapytani o przyczyny tego. Wskazywali przede wszystkim na brak potrzeb w tym zakresie – stwierdzili, że przedsięwzięcia są finansowane ze środków własnych. Część spośród podmiotów wskazała, że nie występowała dotychczas o dofinansowanie ze środków innych programów, jednak jest tym zainteresowana i w najbliższej przyszłości rozważy korzystanie z takiego źródła finansowania działań.

Wykres 27 Czy korzystają Państwo z innych niż INTERREG Polska-Saksonia źródeł finansowania współpracy transgranicznej?



Źródło: badanie CAWI/CATI z polskimi i niemieckimi partnerami zatwierdzonych projektów.

Badania pokazały, że partnerzy projektów korzystają z różnorodnych źródeł finansowania. Zgodnie podkreślili oni jednak, że bez wsparcia środkami w ramach Programu niemożliwe byłoby zrealizowanie przedsięwzięć o takiej skali i o takim stopniu oddziaływania. Zwrócili uwagę, że środki z Programu umożliwiają realizację działań miękkich. **Rekomenduje się kontynuację działań, gdyż, jak wykazała przeprowadzona analiza, są one ukierunkowane na istotny dla regionu obszar. Jednocześnie, z uwagi na geograficzną bliskość oraz tożsamą tematykę wspieraną w ramach Programów:**

- Program Współpracy Interreg V A Brandenburgia-Polska
- Program Współpracy Interreg V A Meklemburgia-Pomorze Przednie/Brandenburgia/Polska
- Program Współpracy Interreg V A Polska-Saksonia

Zaleca się, by w przyszłej perspektywie stworzyć trójstronny Program dla dotychczasowych obszarów wsparcia trzech programów transgranicznych. Pozwoli to na realizację przedsięwzięć pozwalających na jeszcze większe przenikanie się kultur na obszarze pogranicza.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Przeprowadzone badania ukazały, że współpraca podmiotów funkcjonujących na pograniczu polsko-saksońskim miała miejsce jeszcze przed rozpoczęciem wdrażania Programu. Często jest to współpraca warunkowana bliskością obszarów (np. jak w przypadku Zgorzelca i Görlitz) oraz wspólnymi problemami i koniecznością przeciwdziałania im (np. kwestiami związanymi z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym obszaru).

Wskazano, że Program pozwala nie tylko na tworzenie nowych partnerstw, ale również na podejmowanie dodatkowych inicjatyw w ramach partnerstw już istniejących. Bez wsparcia środkami pochodzącymi z Programu współpraca transgraniczna w wielu przypadkach byłaby bardzo okrojona tematycznie, zaś zasięg i skala podejmowanych przedsięwzięć byłyby dużo mniejsze. Z tego względu zaleca się kontynuację Programu. Uznać można, że nawiązane relacje są trwałe, jednak w celu zakorzenienia idei transgraniczności i wzajemnego przenikania się kultur zaleca się podejmowanie dalszych przedsięwzięć po 2020 roku.

Uczestnicy badań jakościowych wskazali także propozycję poszerzenia zakresu wspieranego w ramach Programu. Należy zatem rozważyć stworzenie jednego polsko-niemieckiego Programu, obejmującego obecne instrumenty:

- Program Współpracy Interreg Va Brandenburgia-Polska,
- Program Współpracy Interreg V A Meklemburgia-Pomorze Przednie / Brandenburgia/Polska,
- Program Współpracy Interreg V A Polska-Saksonia.

Zaleca się także poszerzenie wspieranej tematyki o kwestie związane ze wsparciem w zakresie wzmocnienia kompetencji językowych kadr na regionalnym rynku pracy.

5. Analiza sieci relacji Polska-Saksonia

Do analizy została wykorzystana analiza sieci społecznych przy wykorzystaniu oprogramowania Ucinet6⁷⁰. Badania wykorzystywały informacje podawane przez respondentów –beneficjentów programu Interreg Polska-Saksonia (zwanego dalej Programem). Ankiety elektroniczną skierowano do 86 organizacji zaangażowanych w realizację projektów w ramach programu Interreg Polska-Saksonia. Uzyskano odpowiedzi na ankiety elektroniczne od 40 podmiotów (31 z Polski i 9 z Niemiec). Odpowiedzi posłużyły do przeprowadzenia analiz sieciowych oraz analiz wyników dla poszczególnych skal.

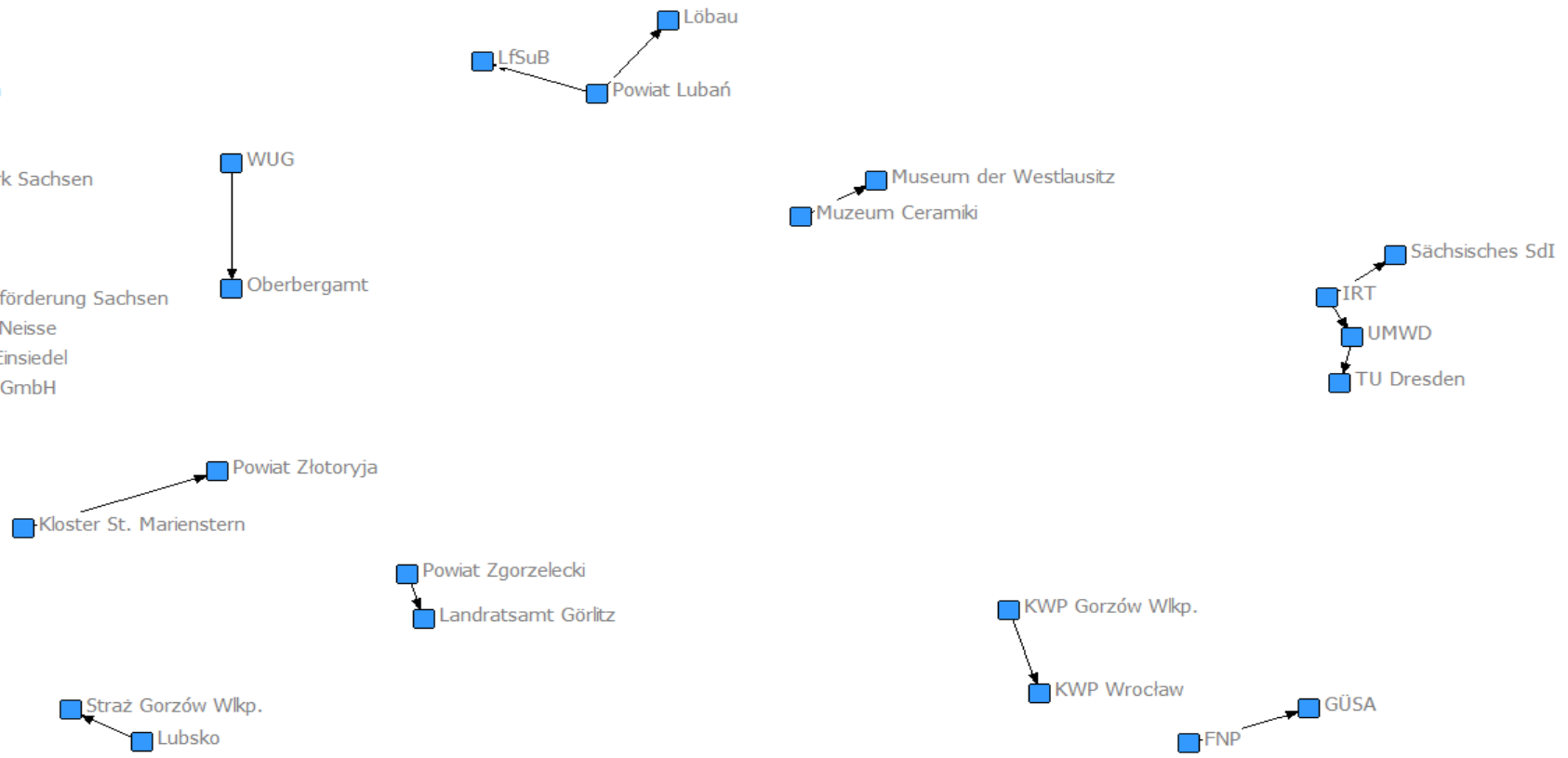
⁷⁰ Borgatti, S.P., Everett M.G., Freeman L.C. *Ucinet 6 for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard Analytic Technologies 2002.

5.1. Inicjowanie projektów w programie

Pierwszym zagadnieniem analizowanym w badaniach ewaluacyjnych była kwestia kto zainicjował współpracę w projekcie. Wizualizacja sieci inicjacji jest przedstawiona na rysunku 1. Jest to sieć niesymetryczna, zorientowana – strzałki wskazują inicjatora projektu. W analizie nie zaprezentowano przypadków, gdy respondenci wskazywali na macierzystą organizację jako podmiot inicjujący. W analizach sieciowych jest to możliwe ale w danym przypadku mało wnosi do analizy, mimo że tych przypadków było najwięcej. Powstałe sieci mają fragmentaryczny charakter – tożsame z realizowanymi projektami. Beneficjenci inicjują pojedyncze projekty – na rysunku widać 9 zainicjowanych sieci projektowych. Istotnym brakiem jest tutaj jednak fakt, że wskazano jedynie 12 relacji. Mimo, że wszyscy respondenci wskazali kto zainicjował projekt, jedynie w 12 przypadkach, udzielając odpowiedzi „inna organizacja” wskazywali nazwę tej organizacji. W większości przypadków respondenci wskazują jednego zewnętrznego inicjatora relacji, w dwóch przypadkach wskazano, że było dwóch zewnętrznych inicjatorów projektu.

Rysunek 1 Sieci inicjacji projektów

- Zgorzelec
- KARR
- SP Łomnica
- Bolesławiec
- PWr
- Bildungswerk Sachsen
- DSDiK
- NID
- DOKN
- Wirtschaftsförderung Sachsen
- Euroregion Neisse
- Kulturinsel Einsiedel
- ABS Robur GmbH
- Steinhaus



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Zbiorne wyniki dotyczące podmiotowej inicjacji przedstawia poniższy wykres. Respondenci przede wszystkim wskazywali, że to ich macierzysta organizacja zainicjowała współpracę (27 wskazań), na drugim miejscu wskazywano, że współpracę zainicjowała inna organizacja, która weszła do projektu jako lider. Ostatnia możliwość, wskazywana tylko przez jednego respondenta to sytuacja, w której współpraca była zainicjowana przez inną organizację, która weszła do projektu jako partner. Uzyskane wyniki mogą być związane z próbą badawczą obejmującą przede wszystkim te podmioty, które chętnie brały udział w badaniach ewaluacyjnych ponieważ odniosły sukces w projekcie. Niemniej najwięcej podmiotów wskazało własną organizację jako inicjatora współpracy w projekcie, niezależnie od dalszej współpracy między podmiotami realizującymi projekt. Oznacza to, że z punktu widzenia realizacji projektów najbardziej istotnymi podmiotami są liderzy.

Wykres 28 Częstość odpowiedzi na pytanie kto zainicjował współpracę w projekcie



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

5.2. Współpraca z instytucjami odpowiedzialnymi za realizację programu

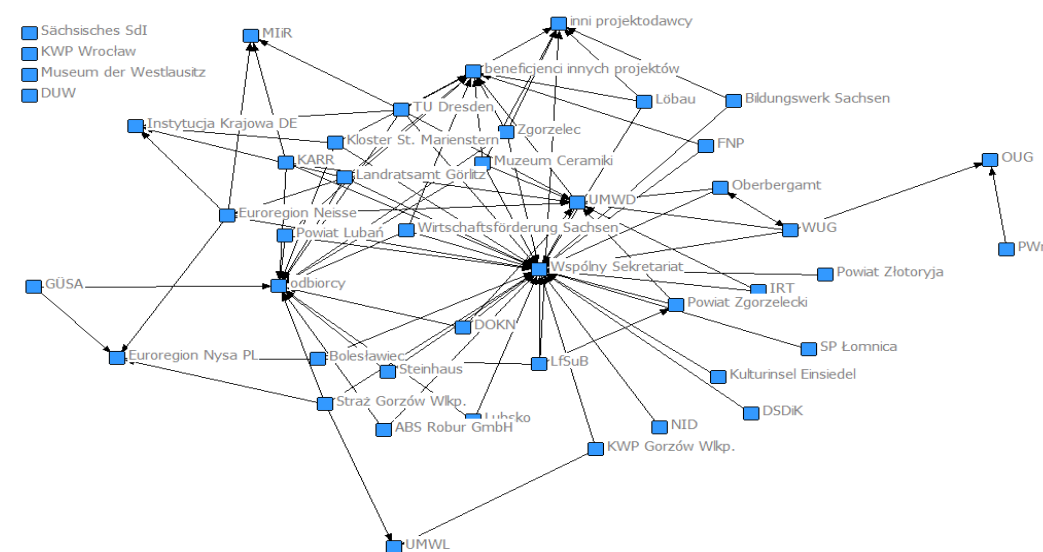
Kolejnym analizowanym zagadnieniem była współpraca z organizacjami odpowiedzialnymi za realizację Programu, przy czym kwestię współpracy rozdzielono na obszar przygotowania projektu oraz realizacji projektu. Zgodnie z uwarunkowaniami formalnymi respondenci mogli wykazać współpracę z następującymi organizacjami:

- Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Nysa;
- Euroregion Neisse e.V.;
- Wspólny Sekretariat Programu;
- Instytucja Zarządzająca – Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Polska;

- Instytucja Krajowa w Niemczech;
- Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego;
- Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego;
- Beneficjenci innych projektów;
- Odbiorcy działań realizowanych w projekcie;
- Inne podmioty (pytanie otwarte, w którym można było wskazać dowolny podmiot).

Sieć współpracy przedstawia rysunek 2, na którym można wyróżnić poszczególne podmioty realizujące projekty w ramach Programu, jak również grupy podmiotów (beneficjenci, odbiorcy działań realizowanych w projekcie). Cztery podmioty biorące udział w badaniach nie wskazały z kim współpracowały na etapie przygotowania projektu, nie zostały również wskazane przez inne podmioty dlatego znajdują się poza omawianą siecią współpracy. Największy stopień centralności w tej sieci posiada Wspólny Sekretariat wskazywany przez 30 podmiotów. Na drugim miejscu występują odbiorcy projektu jako grupa podmiotów wskazywana przez 14 respondentów.

Rysunek 2 Sieć współpracy na etapie przygotowania projektu



Gęstość sieci	Liczba relacji	średni stopień powiązań
0.045	89	1.978

źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

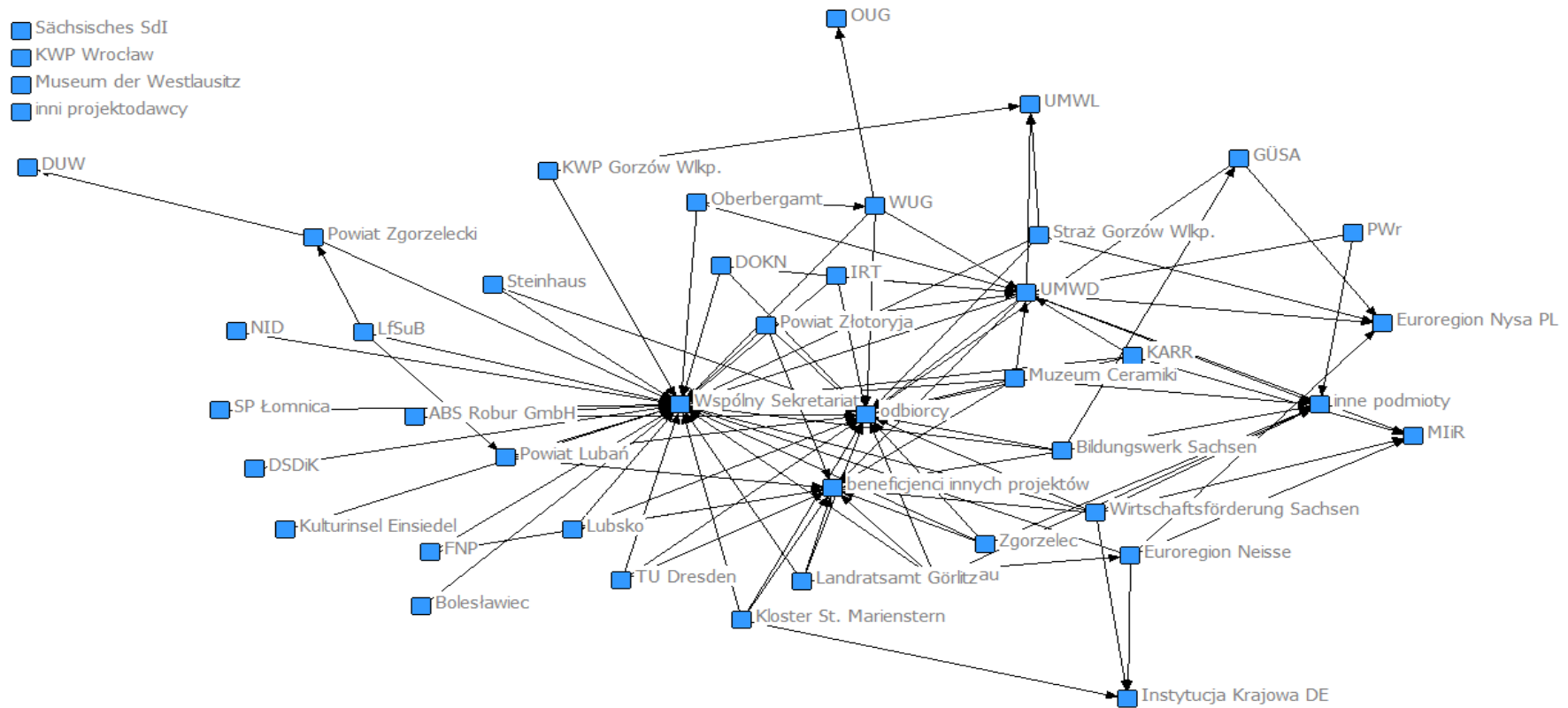
W ramach badań respondentom zadano pytanie z którymi instytucjami/organizacjami/podmiotami współpracowali na etapie wdrażania projektu. Respondenci mogli wskazać dowolną liczbę podmiotów. Odpowiedzi posłużyły do stworzenia sieci współpracy na etapie wdrażania. Wskazano więcej relacji (100) niż w sieci współpracy na etapie przygotowania projektu, dlatego gęstość tej sieci

jest większa niż gęstość sieci współpracy na etapie wdrażania i wynosi 0,048. Większy jest również średni stopień sieci 2,175, co oznacza, że każdy z respondentów ma średnio powyżej dwóch relacji na etapie wdrażania. Podobnie jak w przypadku sieci współpracy na etapie przygotowania projektu największe parametry centralności posiada Wspólny Sekretariat Programu, na drugim miejscu występuje grupa odbiorców.

Na podstawie dwóch sieci współpracy: w fazie przygotowania projektu i wdrażania projektu zbudowano sieć zintegrowaną przedstawioną na rysunku 4. Grubszymi liniami oznaczono relacje które występowały zarówno na etapie przygotowania i wdrażania projektu. Cieńsze linie oznaczają relacje pojedyncze: na etapie przygotowania lub wdrażania projektu. Sieć ta, ponieważ jest sumą dwóch sieci jest gęstsza od każdej z nich – jej gęstość wynosi 0.056. Większa jest również całkowita liczba relacji. Największe wskaźniki centralności posiadają Wspólny Sekretariat Programu (30 relacji), odbiorcy działań (20 relacji), beneficjenci innych projektów (13 relacji).

W badaniach podmioty deklarowały od jakich innych organizacji uzyskały wiedzę. Na podstawie tych deklaracji zbudowano wizualizację sieci zaprezentowaną na rysunku 5. W analizie wykorzystano dane o 75 podmiotach i zidentyfikowano 179 relacji wymiany informacji i wiedzy. W poniższej tabeli przedstawiono wartości centralności dla wszystkich analizowanych podmiotów. Największe wskaźniki centralności biernej (dla relacji przychodzących) uzyskała Karkonoska Agencja Rozwoju Regionalnego - 17 relacji. W tabeli pominięto podmioty, których wartość centralności jest mniejsza niż 1.

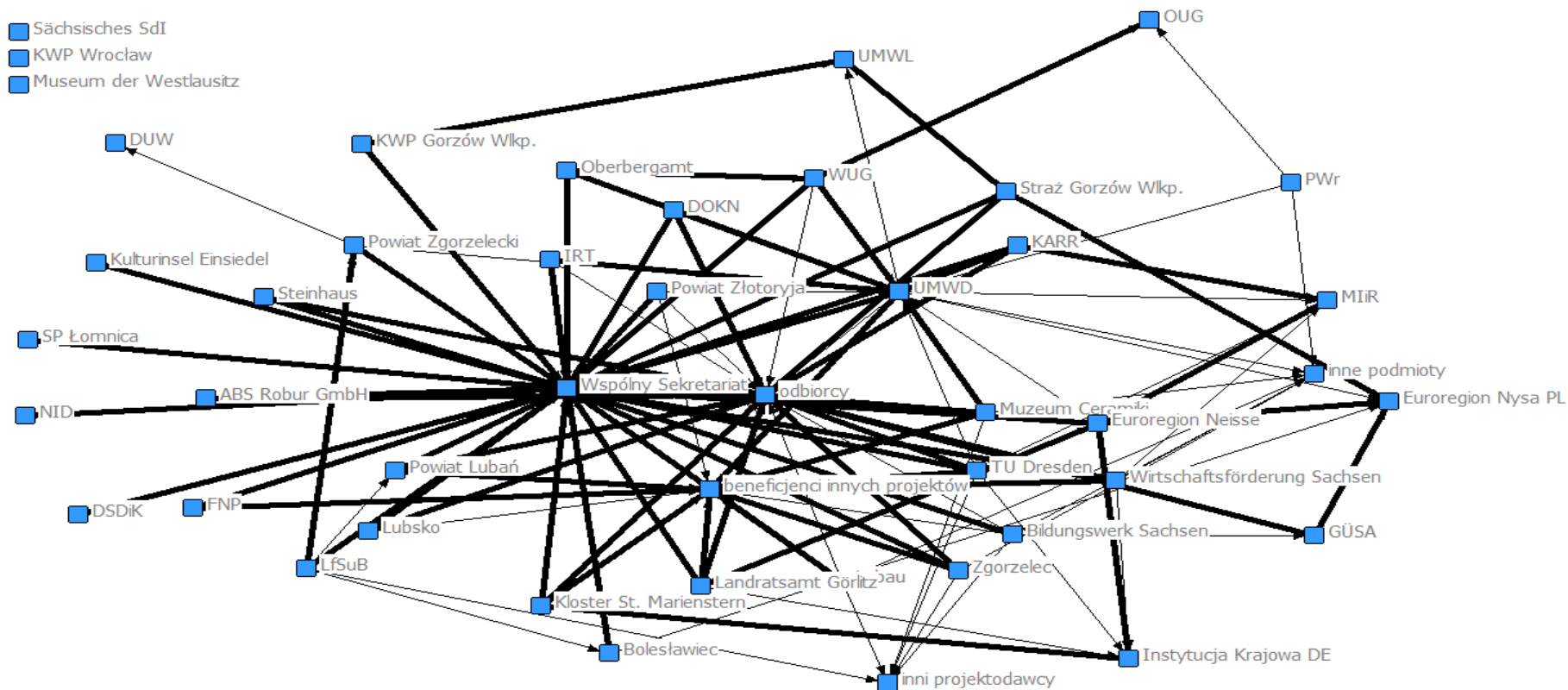
Rysunek 3 Sieć współpracy na etapie wdrażania projektu



Gęstość sieci	Liczba relacji	średni stopień powiązań
0.048	100	2.174

źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań

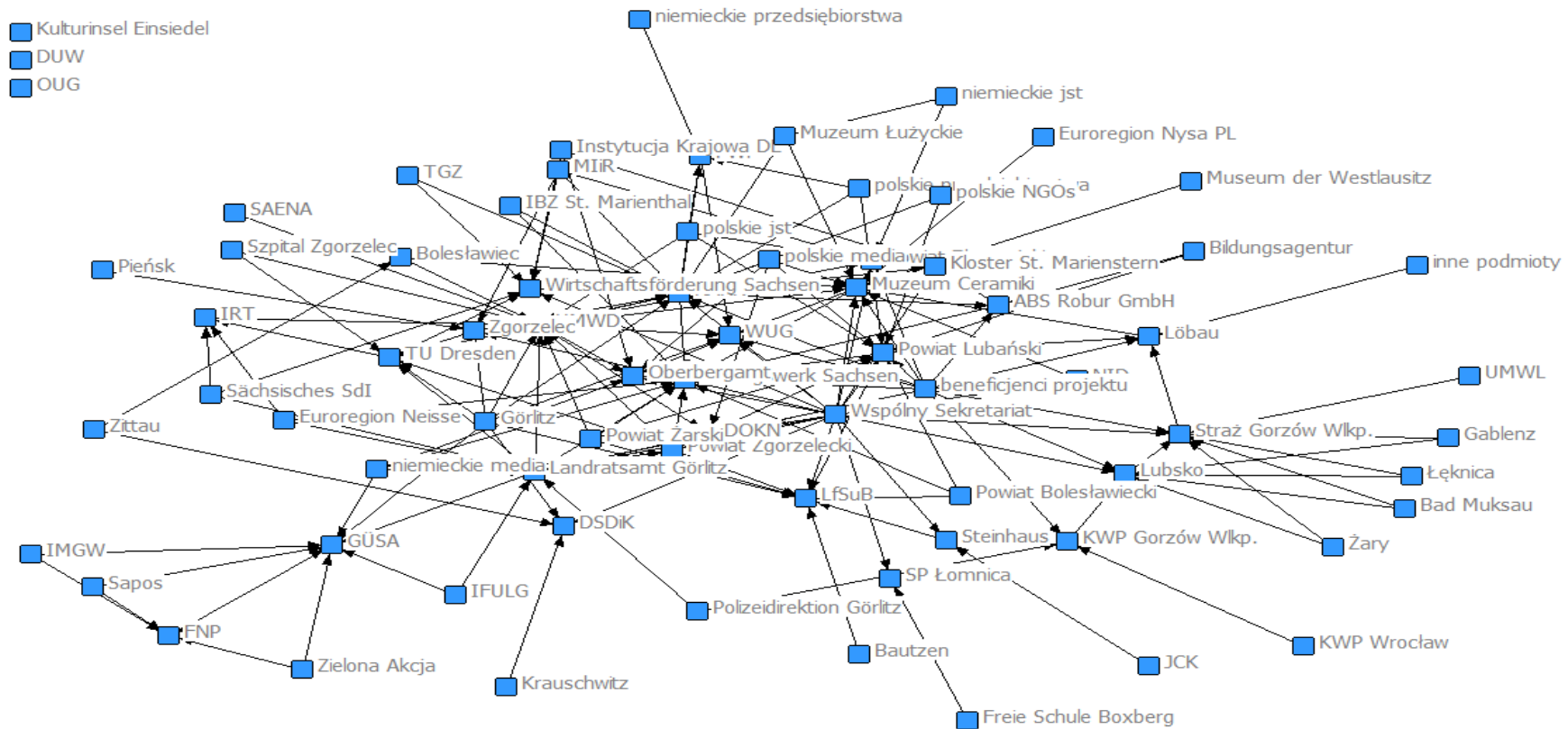
Rysunek 4 Zintegrowana sieć współpracy: przygotowanie i wdrażanie projektu



Gęstość sieci	Liczba relacji	średni stopień powiązań
0.056	115	2.500

źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Rysunek 5 Sieć informacji otrzymanych od innych podmiotów



Gęstość sieci	Liczba relacji	średni stopień powiązań
0.032	179	2.387

źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

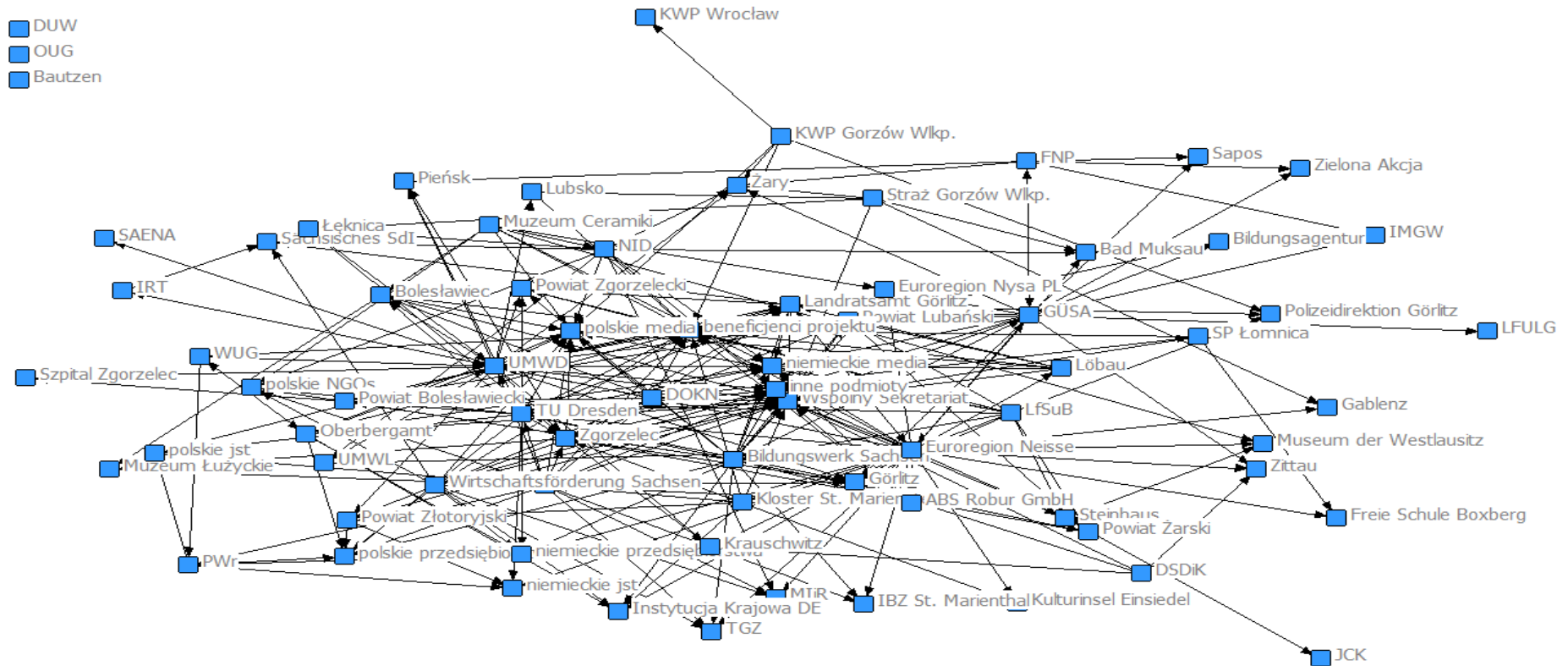
Tabela 5 Centralność relacji pozyskiwania wiedzy

Symbol podmiotu	Centralność relacji wychodzących	Centralność relacji przychodzących	Symbol podmiotu	Centralność relacji wychodzących	Centralność relacji przychodzących
KARR	4	17	Kloster St. Marienstern	0	5
Bildungswerk Sachsen	0	12	DOKN	0	5
Powiat Lubański	3	11	Löbau	2	4
Muzeum Ceramiki	2	10	Zgorzelec	2	4
UMWD	7	9	PWr	2	4
Straż Gorzów Wlkp.	1	8	IRT	0	4
Landratsamt Görlitz	6	8	FNP	1	4
LfSuB	0	8	DSDiK	0	4
GÜSA	1	8	KWP Gorzów Wlkp.	1	3
Lubsko	1	7	ABS Robur GmbH	3	3
Oberbergamt	1	7	SP Łomnica	0	2
WUG	1	7	Powiat Zgorzelecki	6	2
Wirtschaftsförderung Sachsen	1	7	NID	1	2
Powiat Złotoryjski	2	6	Steinhaus	1	2
TU Dresden	3	5	Bolesławiec	2	1

źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Na zamieszczonym poniżej rysunku sieci informacji przekazanych innym podmiotom można zaobserwować znacznie większą gęstość sieci. Wynika ona przede wszystkim z większej liczby relacji (280 relacji przekazania wiedzy innym podmiotom, w porównaniu do wskazanych 179 relacji uzyskania wiedzy od innych podmiotów). Jest to zrozumiałe, że ludzie pamiętają więcej relacji przekazania wiedzy niż relacji uzyskania informacji i wiedzy. Dlatego pełny obraz dają relacje pokrywające się, w których relacje przekazania wiedzy pokrywają się z relacjami uzyskania informacji/wiedzy. Oznacza to, że relacja taka jest niezależnie potwierdzona przez obydwie strony relacji – dlatego jest najbardziej wiarygodna.

Rysunek 6 Sieć informacji przekazanych innym podmiotom



Gęstość sieci	Liczba relacji	średni stopień powiązań
0.050	280	3.733

źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań

W poniższej tabeli przedstawiono wartość centralności relacji przekazywania wiedzy dla poszczególnych podmiotów sieci. Podmioty uporządkowano pod względem wartości stopnia relacji wychodzących, pominięto te podmioty, których wartość relacji wynosi 0 – nie zadeklarowały, że komukolwiek przekazały informację i wiedzę. Największą wartość posiada niemiecka organizacja Euroregion Nisse, która zadeklarowała aż 29 podmiotów, którym przekazała wiedzę. Dla centralności standaryzowanej oznacza to wartość 0,392, czyli ponad 39% wszystkich możliwych relacji. Kolejne miejsca zajmują stowarzyszenie Bildungswerk Sachsen der Deutschen Gesellschaft (20 relacji) oraz Karkonoska Agencja Rozwoju Regionalnego na równi z Uniwersytetem Technicznym w Dreźnie (po 18 relacji).

Tabela 6 Centralność w sieci relacji przekazywania informacji/wiedzy

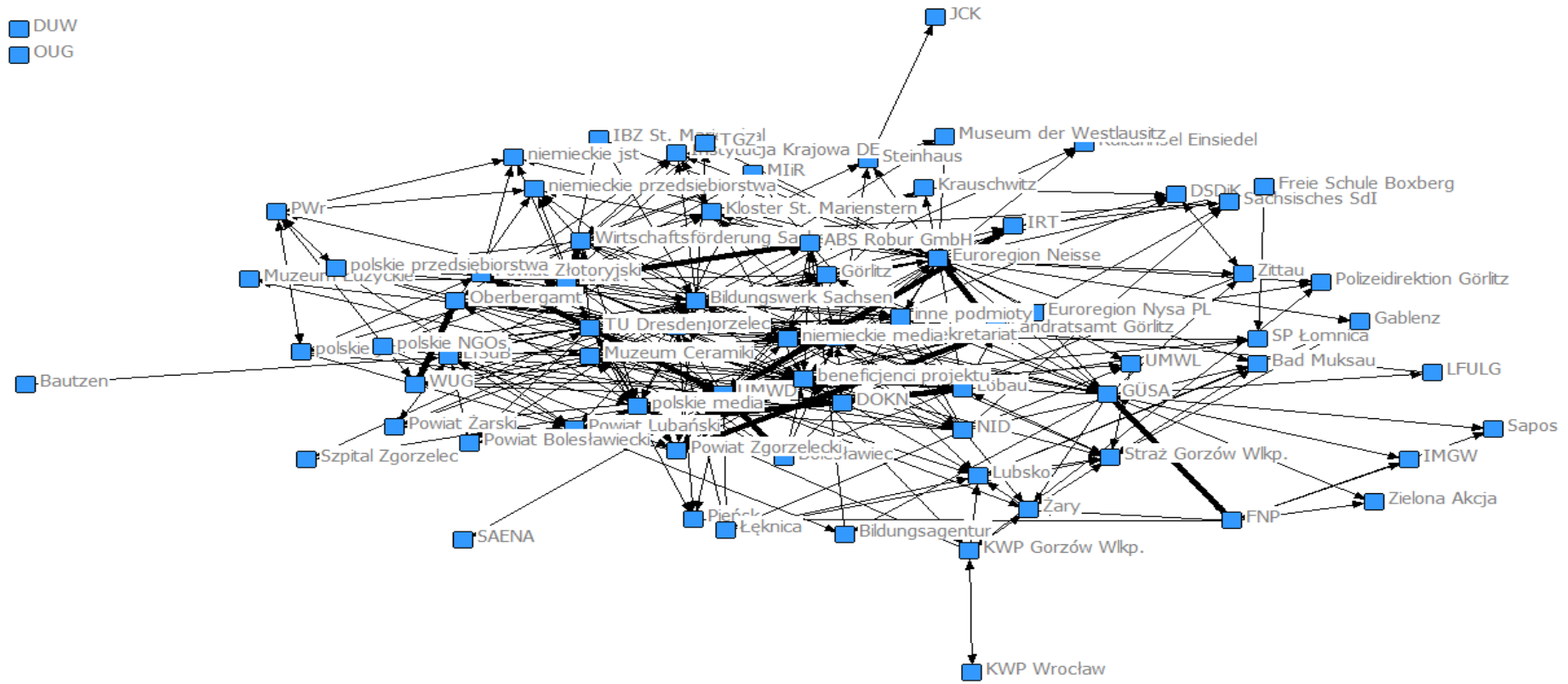
Symbol podmiotu	Centralność relacji wychodzących	Centralność relacji przychodzących	Centralność relacji wychodzących standaryzowana	Centralność relacji przychodzących standaryzowana
Euroregion Nisse	29	5	0,392	0,068
UMWD	25	7	0,338	0,095
Bildungswerk Sachsen	20	2	0,270	0,027
KARR	18	4	0,243	0,054
TU Dresden	18	3	0,243	0,041
GÜSA	17	3	0,230	0,041
DOKN	13	0	0,176	0,000
Wirtschaftsförderung Sachsen	13	1	0,176	0,014
NID	12	1	0,162	0,014
Zgorzelec	11	5	0,149	0,068
LfSuB	10	0	0,135	0,000
Oberbergamt	9	1	0,122	0,014
Muzeum Ceramiki	9	0	0,122	0,000
Landratsamt Görlitz	7	8	0,095	0,108
Löbau	6	1	0,081	0,014
FNP	6	1	0,081	0,014
Powiat Lubański	6	5	0,081	0,068
Straż Gorzów Wlkp.	6	0	0,081	0,000
Kloster St. Marienstern	6	1	0,081	0,014
KWP Gorzów Wlkp.	5	0	0,068	0,000
Bolesławiec	4	4	0,054	0,054
PWrr	4	2	0,054	0,027
DSDiK	4	0	0,054	0,000
WUG	4	1	0,054	0,014
ABS Robur GmbH	4	4	0,054	0,054

Symbol podmiotu	Centralność relacji wychodzących	Centralność relacji przychodzących	Centralność relacji wychodzących standaryzowana	Centralność relacji przychodzących standaryzowana
SP Łomnica	3	1	0,041	0,014
Powiat Złotoryjski	3	3	0,041	0,041
Steinhaus	3	2	0,041	0,027
IRT	2	1	0,027	0,014
Lubsko	1	2	0,014	0,027
Powiat Zgorzelecki	1	5	0,014	0,068
Kulturinsel Einsiedel	1	2	0,014	0,027

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Rysunek poniżej przedstawia sieć zintegrowaną relacji przekazywania informacji i wiedzy w ramach programu. Grubszymi liniami zaznaczono relacje przekazania wiedzy potwierdzone przez obydwie strony (przekazującego i odbierającego informacje). Cieńszymi liniami oznaczono relacje deklarowane tylko przez jedną stronę (przekazującego lub odbierającego informacje). Strzałki oznaczają kierunek przepływu wiedzy jest to więc sieć ukierunkowana – można określić parametry sieciowe każdego podmiotu dla relacji wychodzących i przychodzących.

Rysunek 7 Sieć zintegrowana przekazywania informacji i wiedzy



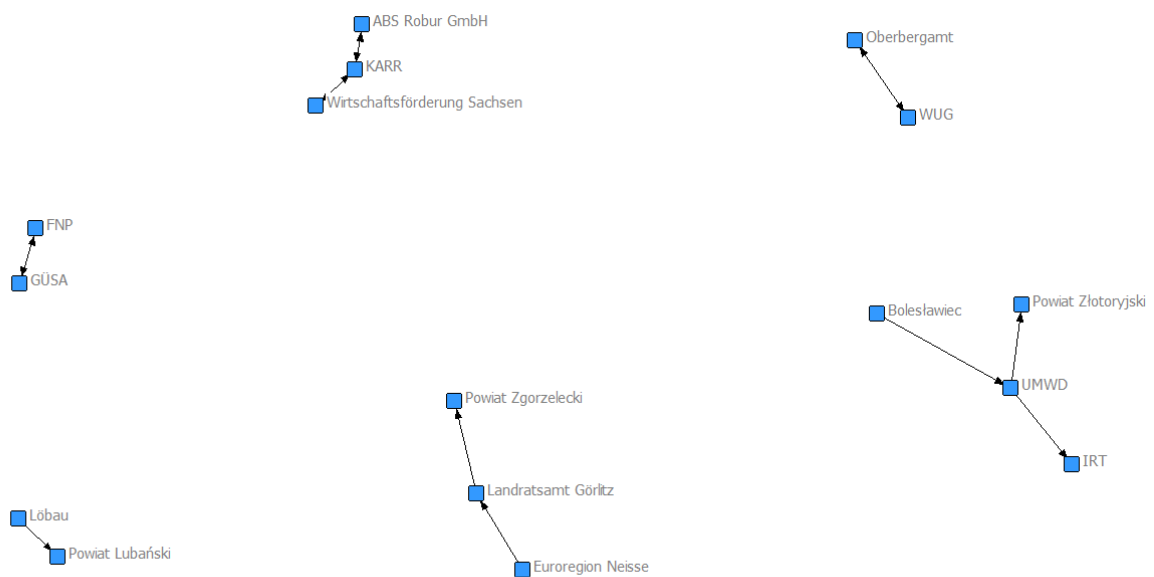
Gęstość sieci	Liczba relacji	średni stopień powiązań
0.080	448	5.933

źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Na poniższym rysunku zaprezentowano relacje obustronnie potwierdzone przekazywania informacji wyekstrahowane z sieci zintegrowanej (z Rys 8). Relacji tych jest zdecydowanie mniej niż relacji deklarowanej jednostronnie. Z oczywistych względów mogą się tu znaleźć jedynie relacje tych podmiotów, które brały udział w badaniach (nie ma grup takich jak beneficjenci projektu, media i inne grupy podmiotów, które nie brały udziału w badaniach). Na rysunku widać pięć mniejszych podsieci: czteropodmiotową sieć, której centrum stanowi Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, dwie sieci trójpodmiotowe (Gorlitz, Zgorzelec i Euroregion Nisse oraz sieć, w centrum której jest KARR) oraz trzy sieci dwupodmiotowe. Można zatem zinterpretować ten układ sieci powiązań jako współpracę w podgrupach podporządkowanym celom projektowym lub celom statutowym współpracujących organizacji.

Relacje przedstawione na rysunku 9 są najbardziej wiarygodnymi zidentyfikowanymi relacjami przekazywania informacji i wiedzy wśród podmiotów realizujących projekty Programu. Dlatego na te mniejsze sieci oraz podmioty je tworzące warto najbardziej zwrócić uwagę.

Rysunek 8 Sieć zintegrowana przekazywania informacji i wiedzy – tylko relacje potwierdzone obustronnie



Gęstość sieci	Liczba relacji	średni stopień powiązań
0.058	14	0.875

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Zidentyfikowane sieci – 6 segmentów - mają charakter tematyczny, związany z zakresem merytorycznym realizowanych projektów. Wśród tych sieci, pięć ma charakter ponadgraniczny: ABS Robur – KARR – Wirtschaftsforderung Sachsen, Obergamt – WUG, Fundacja Natura Polska – Gusa, Lobau – Powiat Lubański, Powiat Zgorzelecki – Landesamt Gorlitz – Euroregion Neisse. Jedna sieć to sieć podmiotów po stronie polskiej, w której centralną rolę ma Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego.

Poniższy wykres przedstawia zakres merytoryczny przekazywanych informacji pomiędzy partnerami realizującymi projekty. Respondenci mogli wybierać więcej niż jeden wariant spośród wskazanych. Najwięcej relacji dotyczyło kwestii realizacji projektu (29 wskazań). Pozostałe warianty w sposób pośredni również wiążą się z kwestią realizacji projektu. Rzadziej były wskazywane informacje na temat dobrych praktyk lub efektach mnożnikowych.

Wykres 29 Informacje i wiedza jaką respondenci przekazali partnerom projektu (n=31)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Jeśli chodzi o informacje i wiedzę jaką respondenci otrzymali od partnerów projektów to ich zakres merytoryczny jest bardzo podobny do informacji jakie przekazywali innym partnerom projektu. Jest to zrozumiałe ze względu na wzajemność relacji przekazywania informacji i wiedzy w sieciach społecznych i międzyorganizacyjnych. Dlatego na pierwszym miejscu pojawiają się kwestie związane z realizacją projektu (po 29 wskazań). W dalszej kolejności wskazywano na inne zagadnienia ale

powiązane z projektem. Całkowita liczba wskazań wariantów opisujących co respondenci otrzymali od partnerów projektu jest niewiele większa od sumy wskazań dotyczących informacji jakie przekazali partnerom projektu. Mimo, że sieć wymiany informacji jest symetryczna, w tych badaniach widzimy, że respondenci w sieci otrzymują więcej informacji (biorąc pod uwagę ich zakres merytoryczny) niż otrzymują.

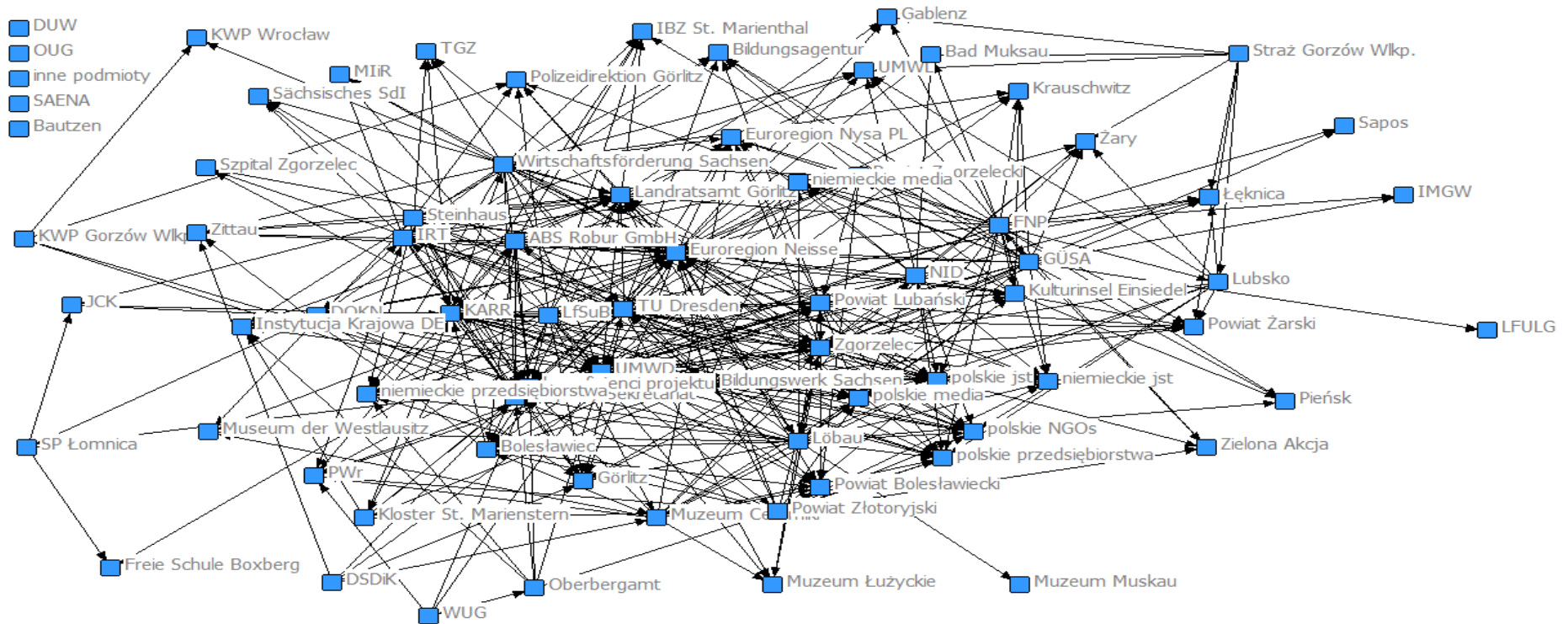
Wykres 30 Informacje i wiedza jaką respondenci otrzymali od partnerów projektu (n=31)



źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Sieć znajomości analizowano poprzez zidentyfikowanie relacji skierowanych – respondenci mieli wskazać te podmioty, z których znali osobiście co najmniej 1 osobę. Wizualizację tej sieci przedstawia poniższy rysunek. Jest to relatywnie gęsta sieć: wśród 75 podmiotów wykazano aż 452 relacje znajomości, co sprawia, że wskaźnik gęstości sieci wynosi 452. Średnia centralność na poziomie 5,947 oznacza, że średnio każdy z podmiotów posiada prawie 6 relacji znajomości osobistych wśród innych podmiotów. Trudno określić, czy sieć znajomości jest bezpośrednio spowodowana realizacją projektów. Na pewno jednak w środowiskach, w których występują znajomości osobiste jest podstawa do budowania zaufania i kapitału społecznego co poprawia efektywność podejmowanych działań. Wśród relacji znajomości występuje wiele o charakterze międzysektorowym (np. jednostki administracji – organizacje pozarządowe, organizacje pozarządowe – przedsiębiorstwa) i międzynarodowym. Z pewnością sprzyja to budowaniu wspólnej oferty turystycznej i kulturalnej regionalnych podmiotów opartej na lokalnych walorach naturalnych i społecznych.

Rysunek 9 Sieć znajomości wśród podmiotów realizujących projekty Programu



Gęstość sieci	Liczba relacji	średni stopień powiązań
0.079	452	5.947

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań

W tabeli poniżej przedstawiono wartości centralności dla wszystkich podmiotów sieci znajomości. Wartości uporządkowano pod względem nominalnych wartości centralności dla relacji przychodzących, czyli takich, w których dany podmiot był wybierany przez inne podmioty. Liczba ta jest miarą popularności danego podmiotu wśród innych. Najwyższą wartość w tym rankingu uzyskali beneficjenci projektu. Jest to bardzo pozytywny efekt realizacji projektów ponieważ wskazuje, że w całej badanej populacji najważniejszą grupą podmiotów w sieci znajomości są właśnie beneficjenci projektu. Drugie miejsce zajmuje Wspólny Sekretariat programu, co również świadczy pozytywnie o otwartym nastawieniu tej instytucji do projektodawców. Trzecią pozycję (18 wskazań znajomości) zajmuje stowarzyszenie Euroregion Nisse.

Tabela 7 Centralność relacji przekazywania informacji/wiedzy

Symbol podmiotu/ grupy podmiotów	Centralność relacji wychodzących	Centralność relacji przychodzących	Centralność relacji wychodzących standaryzowana	Centralność relacji przychodzących standaryzowana
beneficjenci projektu	0	25	0,00	0,33
Wspólny Sekretariat	0	21	0,00	0,28
Euroregion Nisse	32	18	0,43	0,24
UMWD	23	16	0,31	0,21
polskie media	0	15	0,00	0,20
Zgorzelec	20	14	0,27	0,19
Landratsamt Görlitz	12	14	0,16	0,19
polskie jst	0	14	0,00	0,19
polskie przedsiębiorstwa	0	13	0,00	0,17
niemieckie media	0	13	0,00	0,17
polskie NGOs	0	12	0,00	0,16
Görlitz	0	11	0,00	0,15
Powiat Bolesławiecki	0	11	0,00	0,15
Bolesławiec	6	10	0,08	0,13
Euroregion Nysa PL	0	10	0,00	0,13
niemieckie przedsiębiorstwa	0	10	0,00	0,13
KARR	18	9	0,24	0,12
Powiat Zgorzelecki	6	9	0,08	0,12
niemieckie jst	0	9	0,00	0,12
PWr	2	8	0,03	0,11
TU Dresden	26	8	0,35	0,11
Instytucja Krajowa DE	0	8	0,00	0,11
Powiat Żarski	0	8	0,00	0,11
Kulturinsel Einsiedel	6	7	0,08	0,09
UMWL	0	7	0,00	0,09
Zittau	0	7	0,00	0,09
Żary	0	7	0,00	0,09
Bildungsagentur	0	7	0,00	0,09
IBZ St. Marienthal	0	6	0,00	0,08
Łęknica	0	6	0,00	0,08
Krauschwitz	0	6	0,00	0,08
Polizeidirektion Görlitz	0	6	0,00	0,08

Symbol podmiotu/ grupy podmiotów	Centralność relacji wychodzących	Centralność relacji przychodzących	Centralność relacji wychodzących standaryzowana	Centralność relacji przychodzących standaryzowana
Löbau	22	5	0,29	0,07
IRT	15	5	0,20	0,07
Bildungswerk Sachsen	16	5	0,21	0,07
Powiat Lubański	16	5	0,21	0,07
DOKN	12	5	0,16	0,07
ABS Robur GmbH	15	5	0,20	0,07
Muzeum Łużyckie	0	5	0,00	0,07
Bad Muskau	0	5	0,00	0,07
JCK	0	5	0,00	0,07
Muzeum Ceramiki	12	4	0,16	0,05
Kloster St. Marienstern	6	4	0,08	0,05
Sächsisches Sdl	0	4	0,00	0,05
Museum der Westlausitz	0	4	0,00	0,05
MliR	0	4	0,00	0,05
Pieńsk	0	4	0,00	0,05
TGZ	0	4	0,00	0,05
Gablenz	0	4	0,00	0,05
Zielona Akcja	0	4	0,00	0,05
Szpital Zgorzelec	0	3	0,00	0,04
Lubsko	9	2	0,12	0,03
Powiat Złotoryjski	16	2	0,21	0,03
Steinhaus	18	2	0,24	0,03
KWP Wrocław	0	2	0,00	0,03
Freie Schule Boxberg	0	2	0,00	0,03
IMGW	0	2	0,00	0,03
Sapos	0	2	0,00	0,03
SP Łomnica	3	1	0,04	0,01
FNP	27	1	0,36	0,01
Oberbergamt	7	1	0,09	0,01
NID	17	1	0,23	0,01
WUG	4	1	0,05	0,01
Wirtschaftsförderung Sachsen	23	1	0,31	0,01
GÜSA	22	1	0,29	0,01
LFULG	0	1	0,00	0,01
Muzeum Muskau	0	1	0,00	0,01
DSDiK	5	0	0,07	0,00
KWP Gorzów Wlkp.	4	0	0,05	0,00
Straż Gorzów Wlkp.	7	0	0,09	0,00
LfSuB	25	0	0,33	0,00
DUW	0	0	0,00	0,00
OUG	0	0	0,00	0,00
inne podmioty	0	0	0,00	0,00
SAENA	0	0	0,00	0,00
Bautzen	0	0	0,00	0,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

5.3. WYJAŚNIENIA – ANALIZA SIECIOWA

Wśród najważniejszych parametrów sieci jako wyodrębnionej całości należy wskazać następujące miary spójności sieci (network cohesion):

- Liczba relacji — całkowita liczba relacji występujących pomiędzy wierzchołkami (organizacjami).
- Gęstość sieci (network density) — określającą stopień powiązania ze sobą podmiotów sieci. Gęstość sieci określana jako stosunek liczby krawędzi występujących w sieci do liczby wszystkich możliwych krawędzi.
- Średni stopień (average degree) — średnia wartość centralności według stopnia wszystkich węzłów sieci.

Opisane zmienne zastosowano dla analizy węzłów w sieci relacji występujących wśród podmiotów zaangażowanych w realizację projektów Interreg Polska Saksonia.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Na podstawie przeprowadzonych badań można sformułować następujące wnioski:

1. Współpraca sieciowa jest nawiązywana głównie wokół projektów oraz ich realizacji. Występujące relacje są podporządkowane głównie realizacji projektów. Mogą one jednak przyczynić się do inicjowania innych wspólnych przedsięwzięć, które mogą przybrać charakter projektowy lub niesformalizowany.
2. Realizacja projektów w istotny sposób wpływa na rozwój sieci znajomości osobistych. Osobiste znajomości są podstawą budowania zaufania w sieciach międzyorganizacyjnych co umożliwia sprawną realizację działań statutowych zaangażowanych organizacji oraz sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego.
3. Najwyższą pozycję w zakresie popularności w sieci znajomości uzyskali beneficjenci projektów. Oznacza to, że dla liderzy projektów są najbardziej aktywną grupą w analizowanej sieci.
4. Stosunkowo wysokie wartości w sieci znajomości osobistych uzyskały jednostki samorządu terytorialnego (Görlitz, Powiat Bolesławiecki, Bolesławiec). Oznacza to, że podmioty te realizują swoje zadania w sposób przyjazny i otwarty, skłaniający do nawiązywania relacji osobistych.
5. Zidentyfikowane sieci koncentrują się wokół projektów o charakterze ponadgranicznym/międzyregionalnym, co jest istotą programu Interreg Polska-Saksonia. Możemy jednak wskazać popularne podmioty „ponadprojektowe”, które stanowią ośrodki

spełniające rolę łączącą podmioty i osoby w innych działaniach. Po stronie Saksonii jest to stowarzyszenie Euroregion Neisse, a po stronie polskiej Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Nysa.

6. Wśród podmiotów realizujących projekty oprócz administracji samorządowej istotną rolę pełnią organizacje pozarządowe zarówno po stronie polskiej (Fundacja Natura Polska), jak i niemieckiej.

Załącznik: Lista podmiotów – identyfikatory podmiotów w analizach

Id	Nazwa
ABS Robur GmbH	ABS Robur GmbH
beneficjenci innych projektów	beneficjenci innych projektów
Bildungswerk Sachsen	Bildungswerk Sachsen der Deutschen Gesellschaft e.V.
Bolesławiec	Gmina Miejska Bolesławiec
DOKN	Dolnośląski Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli we Wrocławiu
DSDiK	Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu
DUW	Dolnośląski Urząd Wojewódzki
Euroregion Neisse	Euroregion Neisse e.V.
Euroregion Nysa PL	Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Nysa
FNP	Fundacja Natura Polska
Görlitz	Miasto Görlitz
GÜSA	GÜSA e.V.
Instytucja Krajowa DE	Instytucja Krajowa w Niemczech
IRT	Województwo Dolnośląskie – Instytut Rozwoju Terytorialnego
KARR	Karkonoska Agencja Rozwoju Regionalnego
Kloster St. Marienstern	Kloster St. Marienstern Zisterzienserinnen-Abtei Kloster St. Marienstern
Kulturinsel Einsiedel	Kulturinsel Einsiedel e.V.
KWP Gorzów Wlkp.	Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wlkp.
KWP Wrocław	Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu
Landratsamt Görlitz	Landratsamt Görlitz
LfSuB	Landesamt für Schule und Bildung
Löbau	Stadtverwaltung Löbau
Lubsko	Urząd Miejski w Lubsku
MliR	Instytucja Zarządzająca – Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Polska
Museum der Westlausitz	Museum der Westlausitz
Muzeum Łużyckie	Muzeum Łużyckie w Zgorzelcu
Muzeum Ceramiki	Muzeum Ceramiki
NID	Narodowy Instytut Dziedzictwa
Oberbergamt	Sächsisches Oberbergamt
odbiorcy	odbiorcy działań realizowanych w projekcie
OUG	Okręgowy Urząd Górniczy we Wrocławiu
Pieńsk	Gmina Pieńsk

Id	Nazwa
Powiat Lubań	Powiat Lubański
Powiat Zgorzelecki	Powiat Zgorzelecki
Powiat Złotoryja	Powiat Złotoryjski/Starostwo Powiatowe w Złotoryi
PWr	Politechnika Wroclawska Wydział Geoinżynierii, Górnictwa i Geologii
Sächsisches Sdl	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SP Łomnica	Szkoła Podstawowa z Oddziałami Integracyjnymi w Łomnicy
Steinhaus	Steinhaus e.V.
Straż Gorzów Wlkp.	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej
TGZ	Technologie- u. Gründerzentrum Bautzen GmbH
TU Dresden	TU Dresden
UMWD	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego
UMWL	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego
Wirtschaftsförderung Sachsen	Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH
Wspólny Sekretariat	Wspólny Sekretariat Programu
WUG	Wyższy Urząd Górniczy
Zgorzelec	Gmina Miejska Zgorzelec

6. ANALIZA SWOT PROGRAMU

Silne strony	Słabe strony
<p>Program odpowiada na wyzwania obszaru wsparcia, również na wyzwania wskazane w Komunikacie KE dot. regionów przygranicznych.</p> <p>Dobrze zorganizowane działania informacyjno-promocyjne sprzyjające skutecznemu wdrażaniu interwencji.</p> <p>Istnienie systemu zaliczkowego w ramach FMP, co umożliwia uczestnictwo w Programie po stronie beneficjentów również małych podmiotów.</p>	<p>Istnieje bariera administracyjna, która utrudnia, przede wszystkim instytucjom możliwość realizacji przedsięwzięć. Zniwelowanie bariery leży poza możliwościami Programu, w tym celu konieczne jest podjęcie działań na szczeblu centralnym, zniesienie bariery jest bowiem możliwe poprzez uregulowania prawne na szczeblu centralnym.</p> <p>Analiza przestrzegania zasad horyzontalnych wykazała, że partnerzy projektów mają mniejszą wiedzę o zasadzie zrównoważonego rozwoju, niż o pozostałych zasadach horyzontalnych.</p>
Szanse	Zagrożenia
<p>Interwencja w ramach Programu przyczyniła się do zniesienia barier: kulturowej i psychologicznej, co stanowi dobrą podstawę do dalszej współpracy.</p> <p>Dostateczne wsparcie infrastruktury drogowej spowodowało doskonały wynik pomiaru wskaźnika rezultatu w OP 2. Ukazuje to, że obszar infrastrukturalny jest wsparty w wystarczającym stopniu, dzięki czemu w przyszłej perspektywie będzie można skupić się na działaniach miękkich.</p> <p>Istnienie projektów flagowych sprzyja konkurencyjności w większym stopniu, niż mechanizm z poprzedniej perspektywy finansowej (projekty pozakonkursowe). Dzięki temu możliwy jest wybór skutecznych przedsięwzięć, przyczyniających się w dużym stopniu do realizacji celów Programu.</p> <p>Duża wiedza na temat Programu wśród mieszkańców obszaru wsparcia.</p>	<p>Pomimo, że Program przyczynił się do zniesienia barier psychologicznej i kulturowej, w dalszym ciągu problemem pozostaje istnienie bariery językowej. Na obszarze wsparcia maleje również liczba dzieci i młodzieży obowiązkowo uczących się języka sąsiada.</p> <p>W dalszym ciągu postępuje depopulacja obszaru. Pomimo, że obszar przez turystów jest postrzegany jako bardzo atrakcyjny, mieszkańcy wybierają inne miejsca do zamieszkania.</p> <p>Istnieje duży odsetek wnioskodawców nieskutecznie ubiegających się o wsparcie.</p>

TABELA WNIOSKÓW I REKOMENDACJI

L.p.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
1	<p>Wsparcie w ramach Programu odzwierciedla potrzeby obszaru pogranicza polsko-saksońskiego. Niweluje również bariery wynikające z Komunikatu Komisji Europejskiej pn. Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE. Nie wpływa jednak na zniesienie barier językowych oraz prawno-administracyjnych, które w dalszym ciągu istnieją na obszarze wsparcia.</p> <p style="text-align: center;"><i>(s. 17-19, 63, 72-74 raportu)</i></p>	<p>W ramach przyszłej perspektywy finansowej rekomenduje się kontynuowanie wsparcia podobnych obszarów tematycznych, szczególnie w ramach OP 4 gdzie różnorodność kwalifikujących się do dofinansowania inicjatyw transgranicznych jest gwarantem dalszego rozwoju współpracy pomiędzy wieloma współpracującymi podmiotami, nie tylko tymi, które koncentrują swoje działania na kulturze czy edukacji.</p> <p style="text-align: center;"><i>(s. 72, 85raportu)</i></p>	IZ	<p>Na etapie rozmów z przedstawicielami Komisji Europejskiej należy podjąć negocjacje mające na celu zapewnienie wsparcia skierowanego na obszary dotyczące m. in. OP 4. Należy akcentować m. in. konieczność wsparcia kompetencji językowych kadr obszaru oraz dzieci i młodzieży. Wsparcie skierowane na działania ze wskazanego obszaru pozwoli zniwelować istniejące bariery językowe.</p>	I kwartał 2020 roku (przyszła perspektywa finansowa)	Programowa (strategiczna)	System realizacji polityki spójności
2	<p>Dużym utrudnieniem dla beneficjentów Programu jest brak wzajemnej komunikacji na linii Wspólny Sekretariat – Kontroler z art. 23. Powoduje to sprzeczności w działaniach Wspólnego Sekretariatu oraz Kontrolera oraz konieczność dodatkowych działań w celu potwierdzenia wydatków (np. dwukrotne składanie tych samych</p>	<p>W ramach przyszłej perspektywy finansowej należy podjąć starania w celu egzekwowania obowiązku odnotowywania w ramach systemu teleinformatycznego Ustaleń pomiędzy pracownikami Wspólnego Sekretariatu, Kontrolerem i</p>	IZ	<p>Należy egzekwować obowiązek odnotowywania w ramach systemu teleinformatycznego wszelkich ustaleń czynionych przez podmioty zaangażowane w system realizacji Programu. Zwiększy to obciążenie administracyjne instytucji, jednak wpłynie na zmniejszenie obciążeń dla beneficjentów.</p>	I kwartał 2020 roku (przyszła perspektywa finansowa)	Horyzontalna (operacyjna)	System realizacji polityki spójności

L.p.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
	<p>dokumentów). Jest to jedyny element, który należy poprawić, pozostałe elementy są optymalne, jeśli chodzi o niwelowanie obciążenia administracyjnego beneficjentów.</p> <p><i>(s. 31, 74 raportu)</i></p>	<p>Stopnia a Beneficjentami, co pozwoli na uniknięcie problemów związanych z niezajomością ustaleń czynionych przez poszczególne strony oraz korzystnie wpłynie na poprawę dostępności informacji dla beneficjentów Programu.</p> <p><i>(s. 25 raportu)</i></p>					
3	<p>Partnerzy projektów posiadają dużą wiedzę z zakresu przestrzegania zasad horyzontalnych dot. niedyskryminacji i równouprawnienia, ich wiedza jest jednak szczątkowa, jeśli chodzi o przestrzeganie zasady zrównoważonego rozwoju.</p> <p><i>(s. 29 raportu)</i></p>	<p>Rekomenduje się stworzenie dla wnioskodawców i partnerów projektów Podręcznika Dobrych Praktyk Programu, który obejmowałby:</p> <ul style="list-style-type: none"> - przykłady najlepszych rozwiązań związane z wdrażaniem polityk horyzontalnych; - przykłady najlepszych działań związanych z rozwojem partnerstw, rozszerzających skalę realizowanych projektów i ich zakres, - przykłady atrakcyjnych dla odbiorców i efektywnych działań informacyjno- 	IZ WST	<p>Należy wskazać i szczegółowo opisać sposoby wdrażania zasad horyzontalnych na poziomie projektów, wskazując m.in. możliwość uwzględnienia danej polityki horyzontalnej w różnych działaniach organizowanych w ramach projektów (np. wskazując, jakie warunki należy zapewnić podczas organizacji danego wydarzenia. by w jak największym stopniu wpisywało się w zasady horyzontalne – np. organizacja wydarzenia w obiekcie pozbawionym barier architektonicznych, zapewnienie napojów dla uczestników w szklanych, a nie w plastikowych butelkach, wydruk programu wydarzenia na papierze</p>	I kwartał 2020 roku (przyszła perspektywa finansowa)	Programowa (operacyjna)	<p>Informacja i promocja</p> <p>Polityki horyzontalne</p>

L.p.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
		<p>komunikacyjnych, przyczyniających się do kreowania pozytywnego wizerunku Programu oraz zwiększania świadomości mieszkańców obszaru wsparcia oraz instytucji i podmiotów funkcjonujących na tym obszarze w zakresie wkładu Programu i Unii Europejskiej w rozwój pogranicza.</p> <p><i>(s. 30 raportu)</i></p>		<p>pochodzącym z odzysku itp.). Zebrane zasady należy zebrać w formie broszury oraz udostępnić na stronie internetowej Programu oraz w formie drukowanej w instytucjach odpowiedzialnych za wdrażanie Programu). W celu stworzenia broszury wykorzystać należy m.in. dobre praktyki sporządzone w ramach case study. Będzie to skutkowało możliwością wykorzystania przez beneficjentów przytoczonych w podręczniku przykładów w realizowanych projektach, a w konsekwencji – większe oddziaływanie przyszłych projektów na obszary polityk horyzontalnych.</p>			
4	<p>Beneficjenci Programu w przypadku problemów pojawiających się np. na etapie korzystania z systemu teleinformatycznego, nie korzystają z pomocy opiekuna projektu, zwracają się z tym problemem do przedstawicieli euroregionów - nie posiadają wiedzy w zakresie tego, do kogo zwrócić się z problemami.</p> <p><i>(s. 37, 59 raportu)</i></p>	<p>Należy przeanalizować obciążenie opiekunów projektów oraz dążyć do optymalizacji ich obciążenia pracą (należy zmienić organizację pracy WST). Umożliwi to większe zaangażowanie się opiekunów w pomoc dla partnerów projektów, będących pod ich opieką.</p> <p><i>(s. 37, 59 raportu)</i></p>	IZ WST	<p>Rekomendację należy dla projektów realizowanych w ramach przyszłej perspektywy finansowej. Spowoduje to większe zaangażowanie opiekuna w nadzorowanie projektu i świadczenie ewentualnej pomocy partnerom projektu. Beneficjent powinien być informowany o pomocy, jaką może uzyskać od opiekuna projektu, natomiast opiekun powinien regularnie (np. raz w miesiącu) podjąć kontakt z beneficjentem celem pozyskania</p>	I kwartał 2020 roku (przyszła perspektywa finansowa)	Programowa (strategiczna)	System realizacji polityki spójności

L.p.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
				wiedzy o ewentualnych problemach i udzielenia pomocy w ich rozwiązaniu.			
5	<p>Wnioskodawcy obawiają się problemów na etapie rozliczeń i sprawozdawczości, stanowi to jeden z czynników zniechęcających potencjalnych wnioskodawców do składania wniosków o dofinansowanie. Jednocześnie należy wskazać na duży odsetek wniosków odrzucanych na etapie oceny.</p> <p><i>(s. 73 raportu)</i></p>	<p>Rekomenduje się intensyfikację działań informacyjnych i szkoleniowych skierowanych do partnerów realizowanych projektów, obejmujących tematykę związaną z rozliczaniem i sprawozdawczością. Zapewni to wnioskodawcom poczucie, że na etapie realizacji projektów nie zostaną sami, bez pomocy w ramach rozliczenia projektu, a zostaną otoczeni wsparciem w tym zakresie ze strony instytucji wdrażających Program.</p> <p><i>(s. 75 raportu)</i></p>	IZ WST RPK	<p>W ramach przyszłej perspektywy finansowej należy opracować kompleksowy plan szkoleń dla potencjalnych wnioskodawców, który pozwoli im na zapoznanie się z poszczególnymi etapami realizacji projektu. Należy również zapewnić możliwość indywidualnych konsultacji wniosku o dofinansowanie na etapie przygotowania dokumentacji konkursowej. Będzie to wymagało zapewnienia odpowiednich środków na wsparcie administracyjne w Programie. W efekcie może jednak przyczynić się do składania wniosków wyższej jakości, co zmniejszy odsetek wniosków odrzucanych na etapie oceny.</p> <p>W ramach obecnej perspektywy finansowej należy wzmocnić rolę szkoleń z zakresu rozliczania projektów.</p>	I kwartał 2020 roku (przyszła perspektywa finansowa)	Programowa (operacyjna)	Informacja i promocja
6	<p>Współpraca na obszarze pogranicza nawiązywana jest nie tylko w celu realizacji projektów, często realizację projektów poprzedza długotrwała współpraca, co pozwala przypuszczać,</p>	<p>Zaleca się dalszą realizację przedsięwzięć w ramach obecnej i przyszłej perspektywy finansowej w celu zakorzenienia w świadomości</p>	IZ	<p>Na etapie rozmów z przedstawicielami Komisji Europejskiej należy przedstawić wyniki przeprowadzonych analiz, wskazujących na skuteczność wsparcia i zapotrze-</p>	I kwartał 2020 roku (przyszła perspektywa)	Programowa (operacyjna)	System realizacji polityki spójności

L.p.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
	<p>że nawiązywane relacje cechują się trwałością. Pomimo, iż współpraca w większości przypadków nie jest nawiązywana w celu uzyskania dofinansowania, to realizacja przedsięwzięć transgranicznych musi być wspierana środkami z Programu. W przypadku braku dofinansowania, pomimo istnienia partnerstwa, nie udało się zrealizować działań podejmowanych w ramach projektów.</p> <p><i>(s. 65-67 raportu)</i></p>	<p>ści decydentów i mieszkańców obszaru wsparcia korzyści wynikających ze współpracy. Działania powinny być realizowane we wszystkich osiach priorytetowych.</p> <p><i>(s. 73, 85 raportu)</i></p>		<p>bowanie na dalszą realizację Programu. Działanie należy podjąć w celu zakorzenienia w świadomości partnerów, mieszkańców oraz uczestników projektu wagi współpracy transgranicznej. Zaniechanie wsparcia będzie niosło za sobą ryzyko rozpadu niektórych spośród struktur zawartych w ramach projektów. Wykazano, że większość partnerstw jest stabilna, jednak istnieją również nowe partnerstwa, które należy w dalszym ciągu wspierać w celu zapewnienia ich rozwoju.</p>	finansowa)		
7	<p>Na obszarze wsparcia obserwuje się podziały językowe. Istnieją trudności w zakresie dwujęzycznej obsługi, np. w hotelach, restauracjach. W dalszym ciągu językiem wzajemnej komunikacji w przypadku barier językowych jest język angielski.</p> <p><i>(s. 17-19, 63, 72-74 raportu)</i></p>	<p>Rekomenduje się zachęcanie przyszłych projektodawców do składania projektów ukierunkowanych na wzmocnienie kompetencji językowych kadr obszaru.</p> <p><i>(s. 72, 85 raportu)</i></p>	IZ	<p>Na etapie rozmów z przedstawicielami Komisji Europejskiej należy przedstawić wyniki przeprowadzonych analiz, wskazujących na zasadność podjęcia interwencji we wskazanym zakresie. Należy zapewnić wsparcie projektów oferujących wzmocnienie kompetencji językowych – projekty z tego zakresu należy wybrać w ramach projektów flagowych. Umożliwi to przezwyciężenie bariery językowej, będącej jedną z istotniejszych w ramach programu. W wyniku realizacji rekomendacji wsparte</p>	I kwartał 2020 roku (przyszła perspektywa finansowa)	Programowa (operacyjna)	<p>System realizacji polityki spójności</p> <p>Rozwój lokalny oraz regionalny</p> <p>Edukacja, rynek pracy</p>

L.p.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
				zostaną kompetencje pracowników regionu, a poprzez to – transgraniczny rynek pracy, co wpłynie na zmniejszanie się bezrobocia w regionie oraz wzrost atrakcyjności obszaru dla potencjalnych mieszkańców.			
8	<p>Partnerzy projektów korzystają z różnorodnych źródeł finansowania swoich działań. Obserwuje się, że partnerzy projektów realizowanych w ramach Programu korzystają także ze środków innych programów INTERREG występujących na pograniczu polsko-niemieckim.</p> <p style="text-align: center;"><i>(s. 82-83 raportu)</i></p>	<p>Z uwagi na tożsamą tematykę wspieraną w ramach Programów: Interreg V A Brandenburgia-Polska, Interreg V A Meklemburgia-Pomorze Przednie/Brandenburgia/Polska oraz Interreg V A Polska-Saksonia zaleca się, by w przyszłej perspektywie stworzyć trójstronny Program dla dotychczasowych obszarów wsparcia trzech programów transgranicznych. Pozwoli to na realizację przedsięwzięć pozwalających na jeszcze większe przenikanie się kultur na obszarze pogranicza.</p> <p style="text-align: center;"><i>(s. 82-83 raportu)</i></p>	IZ	<p>Na etapie rozmów z przedstawicielami Komisji Europejskiej należy przedstawić wyniki przeprowadzonych analiz, wskazujących na zasadność podjęcia interwencji we wskazanym zakresie. Wdrożenie rekomendacji pozwoli na bardziej elastyczne wykorzystywanie alokacji i przyczyni się do lepszego osiągnięcia celów Programu. Dzięki zastosowanemu rozwiązaniu możliwe będzie uniknięcie sytuacji dot. np. niewykorzystania części alokacji bądź niskiego osiągnięcia wskaźnika.</p>	I kwartał 2020 roku (przyszła perspektywa finansowa)	Horyzontalna (operacyjna)	<p>System realizacji polityki spójności</p> <p>Rozwój lokalny oraz regionalny</p>

Spis elementów graficznych

Spis wykresów

Wykres 1 Liczba ludności po polskiej stronie obszaru wsparcia w latach 2013-2017	14
Wykres 2 Liczba ludności po niemieckiej stronie obszaru wsparcia w wybranych latach	14
Wykres 3 Stopa bezrobocia na obszarze pogranicza po stronie polskiej w latach 2013-2018	17
Wykres 4 Wartość alokacji finansowej przeznaczonej na poszczególne osie priorytetowe Programu [w mln EUR]	20
Wykres 5 Liczba projektów złożonych w ramach poszczególnych naborów	41
Wykres 6 Skuteczność wnioskodawców (liczba zatwierdzonych projektów w stosunku do liczby wszystkich złożonych wniosków o dofinansowanie) w podziale na nabory	41
Wykres 7 Średnia skuteczność wnioskodawców (liczba zatwierdzonych projektów w stosunku do liczby wszystkich złożonych wniosków o dofinansowanie) w podziale na osie priorytetowe	42
Wykres 8 Proszę wskazać, w jakim stopniu zgadzają się Państwo z następującymi twierdzeniami. Proszę ocenić każde stwierdzenie w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza "zdecydowanie się nie zgadzam, a 5 - "zdecydowanie się zgadzam"	45
Wykres 9 Wartość zatwierdzonych projektów do realizacji w ramach Funduszu Małych Projektów .	53
Wykres 10 Wartość zatwierdzonych mikroprojektów w podziale na kraj pochodzenia partnera mikroprojektu.....	54
Wykres 11 Czy Fundusz Małych Projektów stanowi atrakcyjną formę dla potencjalnych beneficjentów?.....	54
Wykres 12 Co Pana/Pani zdaniem decyduje o atrakcyjności Funduszu Małych Projektów?	55
Wykres 13 Czy uważają Państwo, że Program Współpracy przyczynia się do rozwoju współpracy pomiędzy Polską a Saksonią?	61
Wykres 14 Który obszar uzyskuje Pana/Pani zdaniem największe korzyści ze współpracy polsko-saksońskiej?.....	62
Wykres 15 Który obszar uzyskuje Pana/Pani zdaniem najmniejsze korzyści ze współpracy polsko-saksońskiej?.....	63
Wykres 16 Czy zamierzają Państwo aplikować o środki z Programu INTERREG Polska-Saksonia w przyszłości?.....	66
Wykres 17 Czy w Pana/Pani opinii realizacja projektów w ramach Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia przyczynia się do znoszenia barier pomiędzy społecznościami po obydwu stronach granicy?	73
Wykres 18 Do znoszenia których barier pomiędzy społecznościami Polski i Saksonii przyczynia się Program?	74
Wykres 19 Czy słyszał/a Pan/i o Programie Współpracy INTERREG Polska Saksonia 2014-2020?.....	75
Wykres 20 Czy miał/a Pan/Pani możliwość skorzystania z efektów projektów realizowanych w ramach Programu Współpracy INTERREG Polska Saksonia 2014-2020?	76
Wykres 21 Czy w wyniku realizacji Programu zauważa Pan/Pani zmiany na obszarze, na którym się znajdujemy?	76
Wykres 22 Jakie to są zmiany?	77
Wykres 23 W jakim obszarze zachodzą te zmiany?	77
Wykres 24 Czego dotyczą zaobserwowane przez Państwa zmiany?	78
Wykres 25 Czego dotyczą zaobserwowane przez Państwa zmiany?	79

Wykres 26 Czy uważają Państwo, że realizacja projektów z zakresu przewidzianego Programem byłaby możliwa bez wsparcia finansowego Unii Europejskiej?	80
Wykres 27 Czy korzystają Państwo z innych niż INTERREG Polska-Saksonia źródeł finansowania współpracy transgranicznej?	81
Wykres 28 Częstość odpowiedzi na pytanie kto zainicjował współpracę w projekcie	85
Wykres 29 Informacje i wiedza jaką respondenci przekazali partnerom projektu (n=31).....	97
Wykres 30 Informacje i wiedza jaką respondenci otrzymali od partnerów projektu (n=31).....	98

Spis tabel

Tabela 1 Liczba dzieci i młodzieży obowiązkowo uczących się języka niemieckiego w latach 2013-2017	18
Tabela 2 Priorytety Inwestycyjne, cele szczegółowe i tematyczne oraz wskaźniki rezultatu w Programie	19
Tabela 3 Terminy ogłaszania naborów wniosków w ramach Programu Współpracy INTERREG 2014-2020 wraz z alokacją przeznaczoną na dany nabór	40
Tabela 4 Zestawienie wykorzystania środków w Programie w podziale na osie priorytetowe – stan na koniec 2017 roku	44
Tabela 5 Centralność relacji pozyskiwania wiedzy.....	91
Tabela 6 Centralność w sieci relacji przekazywania informacji/wiedzy	93
Tabela 7 Centralność relacji przekazywania informacji/wiedzy.....	100

Spis rysunków

Rysunek 1 Sieci inicjacji projektów.....	84
Rysunek 2 Sieć współpracy na etapie przygotowania projektu	86
Rysunek 3 Sieć współpracy na etapie wdrażania projektu	88
Rysunek 4 Zintegrowana sieć współpracy: przygotowanie i wdrażanie projektu.....	89
Rysunek 5 Sieć informacji otrzymanych od innych podmiotów.....	90
Rysunek 6 Sieć informacji przekazanych innym podmiotom	92
Rysunek 7 Sieć zintegrowana przekazywania informacji i wiedzy	95
Rysunek 8 Sieć zintegrowana przekazywania informacji i wiedzy – tylko relacje potwierdzone obustronnie	96
Rysunek 9 Sieć znajomości wśród podmiotów realizujących projekty Programu	99