

Stowarzyszenie Doradców Gospodarczych

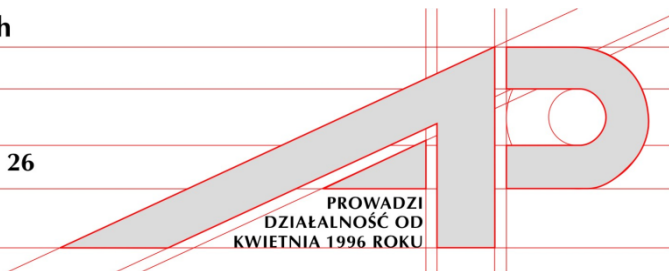
PRO-AKADEMIA

90-360 Łódź, ul. Piotrkowska 238

tel. 42 636 12 48, 42 636 12 59, fax 42 636 12 26

e-mail: proakademia@proakademia.eu

www.proakademia.eu



PROWADZI
DZIAŁALNOŚĆ OD
KWIETNIA 1996 ROKU

**Wartość dodana Europejskiej Współpracy Terytorialnej
dla rozwoju regionalnego Polski
w kontekście planowania polityki spójności po 2013 roku**



**NARODOWA
STRATEGIA SPÓJNOŚCI**
dla rozwoju Polski



**MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO**

**UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO**



**Badanie realizowane w ramach konkursu dotacji organizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego,
współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna**

Redakcja merytoryczna:

dr Ewa Kochańska

Autorzy:

mgr Iwona Adamkiewicz – rozdział 6.4

dr Tomasz Dorożyński – rozdział 6.3

dr Ewa Kochańska – rozdziały: od 1 do 5, 6.1, 6.2, 6.5 i od 7 do 9

dr Wojciech Urbaniak – rozdział 6.3

Współpraca:

Stanisław Aleksandrow

Wydawca:

Stowarzyszenie Doradców Gospodarczych Pro-Akademia

ul. Piotrkowska 238 90-360 Łódź

Tel. +48 42 636 12 59

fax. +48 42 636 12 26

proakademia@proakademia.eu

www.proakademia.eu

Niniejsza publikacja powstała w ramach projektu pt. „Wartość dodana Europejskiej Współpracy Terytorialnej dla rozwoju regionalnego Polski w kontekście planowania polityki spójności po 2013 roku” na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Listopad 2009

Resumé

Pomimo faktu, że w bieżącym okresie programowania Polska jest beneficjentem największej pomocy w ramach polityki spójności, to nasz udział w wykorzystaniu wsparcia ze środków Europejskiej Współpracy Terytorialnej jest stosunkowo niski: polskim podmiotom publicznym udaje się z powodzeniem uczestniczyć w programach trans-granicznych, lecz ich aktywność w programach transnarodowych i międzyregionalnych jest zdecydowanie niewystarczająca. Na przykład na 24 projekty zatwierdzone do finansowania w pierwszej rundzie aplikacyjnej Programu BSR 2007-2013 nie było ani jednego projektu wnioskodawcy z Polski, choć w wielu projektach polskie podmioty występowały jako partnerzy. W drugiej rundzie aplikacyjnej, na 86 wniosków, jakie wpłynęły z Regionu Morza Bałtyckiego zaledwie 4 zostały złożone przez podmioty z Polski. Powyższa statystyka uzasadnia, że polskie stanowisko wobec perspektyw dla Europejskiej Współpracy Terytorialnej po roku 2013 powinno oprzeć się na dokonaniu pogłębionej analizy założeń programowych i organizacyjnych, przepływów finansowych, zasad monitorowania i ewaluacji oraz na doświadczeniach, zebranych z realizacji projektów w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej w poprzednim i bieżącym okresie finansowania zarówno przez beneficjentów wsparcia EWT, jak i instytucji zaangażowanych w realizację programu.

Znaczenie Europejskiej Współpracy Terytorialnej dla polskich podmiotów publicznych w ramach polityki spójności po roku 2013 powinno znacząco wzrosnąć. Warto, aby EWT stanowiła istotny bodziec do podejmowania współpracy międzynarodowej i międzyregionalnej, korzystania z najlepszych europejskich praktyk (benchmarkingu) oraz do skutecznego przyczyniania się do wyrównywania szans (catching-up) polskich regionów. Ważne jest, aby polityka spójności i EWT po 2013 były realnym wsparciem dla polskiej polityki regionalnej w stawianiu czoła wyzwaniom, jakie niesie globalizacja i dążenie gospodarki światowej w kierunku ustanowienia gospodarki nisko-węglowej (low-carbon economy).

Niniejsze badanie miało charakter ogólnopolski i zostało przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w okresie czerwiec-listopad 2009. Jego głównym celem było wypracowanie rekomendacji dla polskiego stanowiska wobec planowanej polityki spójności Unii Europejskiej po roku 2013 w zakresie programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

W ramach badania zostały zebrane doświadczenia kluczowych grup – aktorów EWT: polskich podmiotów, uczestniczących w programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej w latach 2004-2006 i 2007-2009, Wspólnych Sekretariatów Technicznych (Joint Technical Secretariat) programów EWT,

obejmujących obszar Polski oraz Komitetów Monitorujących (Monitoring Committee). Respondentem badania była też kadra zarządzająca programem InterAct.

Do udziału w badaniu SDG Pro-Akademia zaprosiło partnerskie organizacje naukowo-badawcze z Niemiec, Łotwy, Bułgarii i Norwegii. Zależało nam na skonfrontowaniu polskiego stanowiska wobec EWT z ocenami, dokonanymi z zupełnie innych perspektyw: niemieckiej – najsilniejszego gospodarczo kraju UE i sąsiada Polski, łotewskiej i bułgarskiej - państw, przeżywających obecnie poważną transformację społeczno-gospodarczą oraz norweskiej – kraju należącego do Europejskiego Obszaru Gospodarczego i silnie wiążącego swój rozwój z Unią Europejską.

Na podstawie zebranych informacji zostały sformułowane wnioski i rekomendacje dla polityki spójności i dla programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej po 2013 roku w kontekście budowania wartości dodanej dla zrównoważonego rozwoju regionalnego Polski.

SPIS TREŚCI

1.	STRESZCZENIE	6
1.1.	CEL I PRZEDMIOT BADANIA	6
1.2.	METODOLOGIA BADANIA	8
1.3.	GŁÓWNE WNIOSKI I REKOMENDACJE.....	8
2.	WYKAZ UŻYTYCH SKRÓTÓW	17
3.	KLUCZOWE ASPEKTY WARTOŚCI DODANEJ EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ DLA ROZWOJU REGIONALNEGO	18
4.	ZAŁOŻENIA BADANIA	22
4.1.	CELE BADANIA	22
4.2.	KRYTERIA BADAWCZE	23
4.3.	ZAKRES BADANIA	24
5.	METODOLOGIA I ŹRÓDŁA DANYCH	27
5.1.	KONCEPCJA I METODOLOGIA BADANIA.....	27
5.2.	ŹRÓDŁA DANYCH	31
5.3.	SPOSOBY ZAGWARANTOWANIA RZETELNOŚCI BADANIA.....	35
5.4.	DOBÓR GRUPY BADAWCZEJ	35
6.	OPIS WYNIKÓW BADANIA	37
6.1.	WYNIKI BADANIA NA POZIOMIE KOMITETÓW MONITORUJACYCH PROGRAMY W RAMACH EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ I INTERACT	37
6.2.	WYNIKI BADANIA NA POZIOMIE WSPÓLNYCH SEKRETARIATÓW TECHNICZNYCH PROGRAMÓW W RAMACH EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ	40
6.3.	WYNIKI BADANIA NA POZIOMIE BENEFICJENTÓW PROGRAMÓW TRANSGRANICZNYCH I MIĘDZYREGIONALNYCH W RAMACH EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ.....	44
6.4.	WYNIKI BADANIA NA POZIOMIE BENEFICJENTÓW PROGRAMÓW TRANSNARODOWYCH W RAMACH EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ.....	60
6.5.	ANALIZA SWOT	66
7.	WNIOSKI I REKOMENDACJE	67
8.	ZAŁĄCZNIKI	79
8.1.	ZESTAW KLUCZOWYCH PYTAŃ BADAWCZYCH.....	79
8.2.	SCENARIUSZ IDI Z CZŁONKAMI KM EWT I INTERACT.....	80
8.3.	PYTANIA ANKIETOWE DLA WSPÓLNYCH SEKRETARIATÓW TECHNICZNYCH.....	82
9.	ANEKS	86
9.1.	STANOWISKO THINK-TANK'ÓW Z NIEMIEC, ŁOTWY, BUŁGARII WOBEC POLITYKI SPÓJNOŚCI PO 2013 ROKU	86
9.2.	EUROPEJSKIE UGRUPOWANIE WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ	93
10.	SPIS TABEL, RYSUNKÓW I WYKRESÓW.....	95

1. STRESZCZENIE

1.1. CEL I PRZEDMIOT BADAŃ

Celem głównym badania było przeprowadzenie analizy eksperckiej i wyciągnięcie wniosków, które będą pomocne w wypracowaniu polskiego stanowiska wobec planowanej polityki spójności Unii Europejskiej po roku 2013. Ekspertyza koncentrowała się na wskazaniu wartości dodanych dla rozwoju regionalnego Polski, wynikających z programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej w kontekście planowania polityki spójności po 2013 roku. Ekspertyza została osadzona z jednej strony w aktualnych realiach społeczno-gospodarczych i powiązana z polityką regionalną Polski po 2013 roku, a z drugiej – uwzględniała europejskie i globalne trendy rozwojowe.

Cele szczegółowe

- Przeprowadzenie pogłębionej analizy założeń, wytycznych, zasad finansowania i ewaluacji programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej pod kątem wskazania wartości dodanej dla rozwoju regionalnego Polski w świetle polityki spójności po 2013 roku;
- Zebranie doświadczeń polskich podmiotów publicznych, uczestniczących w programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej w latach 2004-2006 i 2007-2009 oraz sformułowanie na tej podstawie wniosków dla polityki spójności i dla programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej po 2013 roku;
- Zebranie doświadczeń InterAct jako programu wspierającego struktury Europejskiej Współpracy Terytorialnej pod kątem usprawnienia ich działania w kolejnym okresie programowania oraz zgromadzenie dobrych praktyk innych krajów europejskich w zakresie udziału w programach EWT i na tej podstawie sformułowanie wskazówek dla MRR;
- Zebranie doświadczeń Wspólnych Sekretariatów Technicznych (Joint Technical Secretary) na temat realizacji programów EWT pod kątem zaangażowania potencjału polskich beneficjentów oraz sformułowanie na tej podstawie wniosków dla polityki spójności i dla programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej po 2013 roku;
- Zebranie doświadczeń Komitetów Monitorujących (Monitoring Committee) na temat realizacji programów EWT pod kątem zaangażowania potencjału polskich beneficjentów oraz sformułowanie na tej podstawie wniosków dla polityki spójności i dla programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej po 2013 roku;
- Skonfrontowanie polskiego stanowiska wobec polityki spójności i programów EWT po roku 2013 z opiniami organizacji naukowo-badawczych z Niemiec, Łotwy, Bułgarii i Norwegii;

- Opracowanie wniosków dla sformułowania polskiego stanowiska wobec wizji polityki spójności i programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej po 2013 roku w kontekście zrównoważonego rozwoju regionalnego Polski.

Badanie objęło 3 typy programów operacyjnych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej:

- współpracę transgraniczną;
- współpracę transnarodową;
- współpracę międzyregionalną.

W ramach programów współpracy transgranicznej badanie objęło instytucje i beneficjentów następujących programów:

- Polska (Województwo Zachodniopomorskie) – Niemcy (Meklemburgia/Pomorze Wschodnie-Brandenburgia);
- Polska (Województwo Lubuskie) – Niemcy (Brandenburgia);
- Polska (Województwo Lubuskie i Województwo Dolnośląskie) – Niemcy (Saksonia);
- Polska – Republika Czeska;
- Polska – Republika Słowacka;
- Polska – Litwa;
- Polska – Szwecja – Dania – Litwa – Niemcy (Południowy Bałtyk).

W ramach programów współpracy transnarodowej badanie objęło instytucje i beneficjentów następujących programów:

- Region Morza Bałtyckiego (Baltic Sea Region Programme BSR);
- Europa Środkowa (Central Europe Programme CE)

Badaniem zostały objęte także instytucje i beneficjenci programu współpracy międzyregionalnej INTERREG IV C.

1.2. METODOLOGIA BADANIA

Badanie zostało zrealizowane w oparciu o następujące narzędzia badawcze:

- analiza danych zastanych (Desk research/ badanie gabinetowe) i analiza dokumentów;
- indywidualny wywiad pogłębiony IDI (ang. Individual in-Depth Interview);
- wywiady grupowe;
- diady homogeniczne;
- analiza SWOT.

Wybrana metodologia badawcza pozwoliła na zdiagnozowanie problemu badawczego w dwóch wymiarach:

- po pierwsze – w wymiarze ontologicznym: zespół badawczy dokonał opisu powyższych zagadnień, takimi, jak je zaobserwowano;
- po drugie – w wymiarze etiologicznym: zespół badawczy sformułował diagnozę czynników, które mają wpływ na ocenę programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej przez poszczególne grupy podmiotów.

Badaniem zostało objętych:

- 17 beneficjentów programów transgranicznych;
- 8 beneficjentów programów transnarodowych;
- 4 beneficjentów programów międzyregionalnych;
- 10 Wspólnych Sekretariatów Technicznych;
- 2 Komitety Monitorujące;
- InterAct.

1.3. GŁÓWNE WNIOSKI I REKOMENDACJE

EWT niedostatecznie przyczynia się do rozwoju regionalnego Polski.

Wniosek:

Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej są znane wśród potencjalnych beneficjentów w Polsce, głównie wśród samorządów wojewódzkich i uczelni, jednak ich znaczenie dla rozwoju regionalnego nie jest dostatecznie doceniane.

Wynika to z następujących przyczyn:

- po pierwsze – współpraca międzynarodowa nie stanowi wartości dla większości podmiotów publicznych;
- po drugie – dostępność i powszechność funduszy strukturalnych w bieżącym okresie programowania usuwa programy EWT na dalszy plan;
- po trzecie – procedury aplikowania i realizowania projektów w ramach EWT są skomplikowane i trudne;
- po czwarte – polskim podmiotom brakuje środków finansowych, pozwalających na zabezpieczenie wkładu własnego, kredytowania realizacji projektu i wielomiesięcznego oczekiwania na refundację poniesionych kosztów.

Rekomendacja:

Zmiana powyższego stanu rzeczy wymaga głębokich zmian systemowych i uruchomienia zintegrowanych działań na poziomie państwa i regionów. Rekomenduje się więc zapoczątkowanie powszechnej społecznej dyskusji nad rozwojem regionów po roku 2013, kiedy wiele wskazuje na to, że fundusze strukturalne adresowane do polskich regionów mogą być znacząco mniejsze.

Europejska Współpracy Terytorialnej niedostatecznie przyczynia się do rozwiązywania konkretnych problemów wspólnych dla wszystkich regionów Unii Europejskiej.

Wniosek:

Programy EWT są jednym z niewielu instrumentów UE, które angażują partnerów z różnych krajów i motywują do podejmowania współpracy międzynarodowej. Dzięki wspólnemu realizowaniu projektów urzeczywistnia się integracja europejska i partnerstwo. Jednak wydaje się, że EWT nie do końca odpowiada na wyzwania, stojące przed europejskimi regionami. Warto więc, aby wymiana doświadczeń pomiędzy partnerami w projektach, dofinansowanych w ramach EWT służyła rozwiązywaniu problemów terytorialnych na poziomie regionalnym, takich jak: starzejące się społeczeństwa, ograniczanie emisji CO₂, niezależność energetyczna w skali lokalnej itp. EWT powinna więc być odpowiedzią regionów na postępujące procesy globalizacyjne o oddziaływaniu wykraczającym poza UE.

Rekomendacja:

Z uwagi na nierówności w rozwoju społeczno-gospodarczym oraz wieloaspektowy charakter różnic pomiędzy krajami – członkami UE, procesy integracji europejskiej powinny widziane być w długiej

perspektywie czasowej, lecz najskuteczniejszym narzędziem jej urzeczywistnienia jest wspólne realizowanie projektów, koncentrujących się na podstawowych problemach europejskich.

Mimo, że lista tych problemów jest znana, to należy skoncentrować wysiłki na prezentowaniu praktycznych przykładów i metod ich rozwiązania. Temu celowi powinny służyć zintensyfikowane działania informacyjne i promocyjne, w prowadzenie których powinny zostać włączone wszystkie instytucje EWT (WST, KM, InterAct) oraz MRR i administracja lokalna.

EWT niedostatecznie angażuje zewnętrzną politykę Unii Europejskiej.

Wniosek:

Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej w obecnym kształcie angażują partnerów z Unii Europejskiej i kraje bezpośrednio graniczące z UE. EWT nie wykorzystuje w pełni synergii współpracy w ramach UE i krajów spoza UE. Na przykład w programach transgranicznych mogą współpracować tylko wybrane regiony, podczas gdy dla rozwoju tych regionów często warto sięgnąć do doświadczeń i osiągnięć regionów z innych obszarów UE, na chwilę obecną nie objętych programami EWT.

Rekomendacja:

Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej powinny spełniać funkcje integrujące wymiar europejskiej polityki rozwoju regionalnego i zewnętrznej polityki UE, a więc działania EWT powinny być prowadzone wielokierunkowo. Warto rozważyć ewentualne rozszerzenie programów współpracy transnarodowej - BSR Programme i Central Europe Programme o kraje sąsiedztwa lub zintegrowanie z Europejską Współpracą Terytorialną ważnego z punktu widzenia interesów Polski, programu Partnerstwa Wschodniego¹.

Powyższa rekomendacja sprowadza się więc do tego, aby umożliwić krajom objętym Partnerstwem Wschodnim udział w programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej na zasadach podobnych do tych, które obowiązują kraje spoza UE.

¹ Partnerstwo Wschodnie (PW) to pierwsza polska, autorska inicjatywa wprowadzona do systemu stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej, która została zatwierdzona przez Radę Europejską 19-20 marca 2009 r. PW to nowa inicjatywa skierowana do Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii oraz Ukrainy. PW ma za zadanie przyczynić się do realizacji jednego z kluczowych celów polskiej polityki zagranicznej, czyli zblżenia i integracji państw Europy Wschodniej z Unią Europejską. Partnerstwo wprowadza nową jakość w relacjach pomiędzy UE a państwami nim objętymi poprzez postępującą i stopniową integrację tych państw i ich społeczeństw z Unią Europejską oraz wspieranie ambicji krajów wschodnioeuropejskich do pogłębiania związków i integracji z Unią Europejską. – opracowanie własne na podstawie informacji MSZ

Programy EWT niedostatecznie generują współpracę międzysektorową.

Wniosek:

W projektach, realizowanych w ramach EWT najczęściej podejmują współpracę partnerzy, pochodzący z tego samego sektora: uczelnie współpracują z uczelniami i instytutami naukowo-badawczymi, administracja publiczna ze swoimi odpowiednikami w różnych krajach. Do rzadkości należą przedsięwzięcia, w które angażowane byłyby np. administracja publiczna na różnych szczeblach, szkoły różnego typu (ośrodki akademickie, szkoły średnie czy gimnazja) oraz organizacje pozarządowe. Powodem tego stanu rzeczy wydaje się być fakt, że współpraca międzysektorowa, czyli współdziałanie podmiotów o całkowicie odmiennym specyfice, celach i systemach wartości rodziłoby dodatkowe komplikacje, co w sytuacji trudnych procedur EWT jest dla beneficjentów nie do udźwignięcia. Można więc postawić wniosek, że programy EWT są niedostatecznie dopasowane do potrzeb współpracy międzysektorowej.

Rekomendacja:

Rekomenduje się tworzenie warunków konkursowych – systemu ocen i wyboru projektów, sprzyjających nawiązywaniu współpracy międzysektorowej. Zalecane podejście jest w pełni zgodne z politykami horyzontalnymi Unii Europejskiej i pozwoli uzyskać w krótkim czasie spill-over effect².

Wprowadzenie jakichkolwiek zmian pod kątem interesów regionów jest trudne, ponieważ zarządzanie programami EWT dokonuje się na poziomie Unii Europejskiej.

Wniosek:

System zarządzania EWT oceniany jest jako skomplikowany i wręcz utrudniający współpracę. Dotyczy to zwłaszcza kwestii rozliczania, audytów i zwrotu kosztów realizacji projektów. Kontrowersje budzą też zagadnienia, związane z promocją i informacją. Wydaje się, że istnieją możliwości przeniesienia niektórych funkcji zarządzania operacyjnego z poziomu UE na poziom kraju.

Utrudnieniem dla zarządzania i promowania współpracy w ramach EWT są zróżnicowane wymagania wobec beneficjentów z różnych krajów, objętych poszczególnymi programami, a ponadto niedopasowanie obszarów wsparcia programów EWT do potrzeb beneficjentów w poszczególnych regionach, zwłaszcza odnośnie specyfiki geograficznej, gospodarczej i społecznej tych obszarów.

²Spill-over effect - efekt „rozlewania się” – teoria tłumacząca zachodzące zmiany i wyjaśniająca coraz szerszą kooperację w ramach Unii Europejskiej.

Rekomendacja:

Konieczne i możliwe jest wprowadzenie zmian do systemu zarządzania Europejską Współpracą Terytorialną, tak, aby zapewnić sprawne operacyjne zarządzanie kwestiami organizacyjnymi czy finansowymi, bez naruszania horyzontalnych celów EWT. Jednocześnie pilnie należy ujednoczyć wymagania wobec partnerów z różnych krajów: choćby nieznaczne ułatwienia dla jednych, powodują niewspółmiernie duże frustracje i poczucie dyskryminacji u innych partnerów, co w konsekwencji negatywnie rzutuje na możliwość realnej współpracy.

Sprowadzenie bieżącego zarządzania programami EWT na poziom krajowy przyczyni się do rozwoju współpracy międzynarodowej i realnej integracji europejskiej.

Władze samorządowe nie dysponują dostateczną wiedzą o rezultatach projektów, realizowanych w ramach EWT na ich terenie.

Wniosek :

Monitorowanie rezultatów realizacji projektów pod kątem wartości dodanej dla rozwoju regionalnego powinno być prowadzone nie tylko na poziomie Komisji Europejskiej, ale na poziomie regionów.

Największym zainteresowaniem władz regionalnych cieszą się programy transgraniczne. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, iż pole problemów, które mogą być rozwiązane wspólnie z podmiotami z drugiej strony granicy jest dobrze znane. W projektach ponadnarodowych czy międzyregionalnych nie występują problemy zdefiniowane wprost jako „moje” lecz ich charakter jest „europejski”, czyli za ich rozwiązanie odpowiada Unia Europejska. Występuje wyraźna bariera w postrzeganiu wspólnych interesów UE i utożsamianiu ich z korzyściami dla Polski i polskich regionów. Z kolei potencjalni partnerzy zagraniczni niejednokrotnie nie uświadamiają sobie korzyści, jakie mogliby uzyskać ze współpracy ze stroną polską.

Rekomendacja 9:

Rekomenduje się, aby urzędy marszałkowskie jako instytucje zarządzające RPO włączały się w działania wszystkich projektów EWT realizowanych w ich regionie. Pożądana dla osiągnięcia wartości dodanej dla rozwoju regionalnego jest synergia EWT i polityki rozwoju prowadzonej na poziomie regionalnym.

Zaleca się ponadto prowadzenie kampanii informujących o osiągnięciach Programów EWT i rezultatach realizacji konkretnych projektów w regionie tzw. „regional success stories” z wykorzystaniem bardziej spektakularnych środków wizualnych niż tylko strony internetowe administracji regionalnej czy strony Programów.

Działaniem koniecznym, aczkolwiek trudnym do wprowadzenia jest budowanie tożsamości regionalnej w kontekście europejskim, integracja terytorialna na poziomie lokalnym i wpisywanie się z lokalnymi problemami w kontekst rozwiązań europejskich.

Warto, aby władze regionalne upowszechniały dobre przykłady współpracy międzynarodowej, która poza deklaracjami o partnerstwie, przysporzyła regionowi realnych korzyści. Wizualizacja wspólnych działań w regionalnych mediach, na lokalnych stronach internetowych wydaje się być lepszą formą upowszechnienia EWT niż angielskojęzyczne opisy na stronach internetowych Wspólnych Sekretariatów Technicznych.

Dla zintensyfikowania współpracy projektowej w ramach EWT należy też pomyśleć o długofalowej promocji polskich potencjalnych partnerów projektowych, adresowanej do ewentualnych partnerów zagranicznych, prezentując polskie uczelnie, miasta, gminy jako podmioty kompetentne i cieszące się

zaufaniem władz lokalnych. Niezmiernie ważnym działaniem samorządów wojewódzkich jest publiczne deklarowanie wsparcia dla polskich podmiotów, zainteresowanych udziałem w projektach w ramach EWT i tworzenie przyjaznej atmosfery podczas realizacji projektów.

Polskie podmioty uprawnione do udziału w programach EWT wykazują niedostateczne zainteresowanie wchodzeniem w partnerstwa projektowe w ramach EWT.

Wniosek:

Charakterystyczną cechą współpracy międzynarodowej, podejmowanej przez polskie samorzady lokalne jest jej doraźny charakter. Brakuje długofalowych strategii rozwijania kontaktów międzynarodowych i umiejętności korzystania z dobrych praktyk zagranicznych. W realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007-2013 i w zarządzaniu regionami sporadycznie wykorzystywane są doświadczenia zagraniczne. Projekty EWT nie są więc atrakcyjne dla znacznej części samorządów wojewódzkich. Samorzady niższych szczebli dodatkowo nie mają zdolności logistycznych, zabezpieczeń finansowych i woli wchodzenia we współpracę międzynarodową.

Wśród przyczyn ograniczonej współpracy uczelni i instytutów naukowych z zagranicznymi partnerami najważniejszą jest sam system prawno-organizacyjny szkolnictwa wyższego w Polsce, z jego wszystkimi konsekwencjami dla umiarkowanej aktywności na polu współpracy międzynarodowej.

Brakuje ponadto systemu zachęt i wsparcia dla podmiotów polskich do występowania w roli Partnera Wiodącego.

Rekomendacja:

Niezbędne jest dążenie do takiej organizacji technicznej procesu aplikacyjnego, aby stwarzał on możliwości korzystania ze zdobytych doświadczeń przez beneficjentów polskich w ramach aplikowania do funduszy strukturalnych. Rekomenduje się zwiększenia roli członków Komitetu Monitorującego w procesie promowania programów EWT, ich aktywizacja i budowanie realnego lobbingu dla beneficjentów polskich, a przede wszystkim aktywna rola samorządu regionalnego, świadomego korzyści i wymagań, jakie niosą programy EWT dla rozwoju regionalnego.

Polskie podmioty mają trudniejszą sytuację podczas realizacji projektów w ramach EWT w porównaniu z partnerami z krajów UE-15 z uwagi na to, że wiele państw „starej Unii” zapewnia beneficjentom programów EWT ze swoich krajów, dofinansowanie części lub całości wkładu własnego.

Wniosek:

Jedną z podstawowych przeszkód dla polskich podmiotów, uprawnionych do udziału w programach EWT jest brak własnych środków, umożliwiających prefinansowanie realizacji projektów EWT, a także brak systemu finansowego wsparcia na poziomie kraju czy regionu, który oferowałby takie środki.

Beneficjenci polscy czują się w gorszym położeniu w związku ze zbiurokratyzowanym systemem rozliczeń i sprawozdawczości, podporządkowanym regulacjom krajowym. Dodatkowy problem generuje scentralizowany system audytów oraz niedostatecznie sprawnie funkcjonujące instytucje audytujące.

Rekomendacja:

Aby ułatwić beneficjentom, zwłaszcza z Polski i pozostałych NMS finansowanie projektów w ramach EWT należy wprowadzić system jednolitych wymagań, a przede wszystkim wyrównać szanse z wnioskodawcami z innych krajów, objętych programami EWT.

Polscy wnioskodawcy oczekują wsparcia w zakresie finansowania wkładu własnego i utrzymania płynności finansowej: utworzenie rezerw celowych przez UM, wprowadzenie „grantu dla grantu”. Zróżnicowanie wkładu własnego w zależności od statusu prawnego beneficjenta oraz wprowadzenia systemu zaliczkowania i skrócenia proces refundacji.

Potrzebna jest poza tym zmiana polskiego systemu zarządzania programami EWT ze zbiurokratyzowanego i opartego o zasadę braku zaufania, na system oparty o deklaracje *on honour*.

Administracja publiczna na poziomie regionu powinna rozważyć ewentualność utworzenia funduszu pożyczkowego lub funduszu poręczeń kredytowych dla podmiotów, które planują realizację projektów w ramach EWT. W przypadku programów transgranicznych, można byłoby pomyśleć o funduszu pożyczkowym, utworzonym wspólnie przez kraje partnerskie i dostępnym dla podmiotów z krajów objętych programem.

Aby wyrównać szanse w ubieganiu się o środki na realizację projektów polskim podmiotom, rekomenduje się utworzenie funduszu dotacyjnego, na wzór rozwiązania włoskiego lub innej formy finansowania wkładu własnego i/lub kredytowania kosztów realizacji projektów EWT. Samorządy wojewódzkie powinny zastanowić się nad organizowaniem konkursów dotacyjnych, w ramach których możliwe byłoby uzyskanie grantu, stanowiącego wkład własny wnioskodawcy, ubiegającego się o środki z EWT.

Zorganizowanie systemu finansowego wspierania wnioskodawców do programów EWT na poziomie regionu skutkowałoby nie tylko zwiększeniem zainteresowania wśród potencjalnych lokalnych beneficjentów, lecz byłoby mocnym sygnałem dla gremiów oceniających projekty (członków KM), że projekt jest ważny dla rozwoju regionalnego i będzie wspierany przez władze.

System zachęt polegający na prefinansowaniu wkładu własnego tylko pozornie byłby kosztem dla budżetu państwa. Takie wsparcie dla beneficjentów z pewnością przyczyniłoby się do zwiększenia aktywności polskich podmiotów w EWT, a tym samym do wyższej stopy zwrotu polskiej składki do budżetów programów EWT.

Rekomenduje się ponadto wprowadzenie systemu na poziomie regionu, zapewniającego kontynuację projektów międzynarodowych, które przyniosły regionowi wymierne rezultaty i wprowadzenie negocjacji indywidualnych zamiast systemu konkursowego. Niniejsza rekomendacja wiąże się udoskonaleniem systemu mierzenia wartości dodanej dla rozwoju regionalnego współpracy międzynarodowej, co jest zadaniem niezwykle złożonym i trudnym do przecenienia.

Zasadnym wydaje się również wprowadzenie zmian w systemie audytu poprzez:

- decentralizację i wprowadzenie audytu zewnętrznego;
- indywidualne podejście w przypadku beneficjentów realizujących kilka projektów z różnych programów EWT: warto rozważyć możliwość wprowadzenia jednego audytora dla danego podmiotu;
- wprowadzenie większej elastyczności przesunięć między kategoriami kosztów, zatwierdzanych przez Partnera Wiodącego.

2. WYKAZ UŻYTYCH SKRÓTÓW

Tabela nr 1.: Wykaz użytych skrótów

BSR	Baltic Sea Region
CE	Central Europe
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EISiP	Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument
EWT	Europejska Współpraca Terytorialna
IDI	Individual in-Depth Interview
JTS	Joint Technical Secretariat
KE	Komisja Europejska
KM	Komitet Monitorujący
LP	Lead Partner (Partner Wiodący)
MC	Monitoring Committee
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
NMS	New Member States
NSS	Narodowa Strategia Spójności na lata 2007-2013
OP	Operational Programme
PE	Parlament Europejski
PO PT	Program Operacyjny Pomoc Techniczna
UE	Unia Europejska
UM	Urząd Marszałkowski
WE	Wspólnota Europejska
WST	Wspólny Sekretariat Techniczny
UPzp	Ustawa Prawo zamówień publicznych
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
ZPORR	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego
PO IiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PO IG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
RPO	Regionalny Program Operacyjny
SPO RZL	Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich
SPO WKP	Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw
EOG	Europejski Obszar Gospodarczy
SWOT	Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats Analysis (Analiza Mocnych i Słabych Stron oraz Szans i Zagrożeń)
UE-15	15 pierwszych krajów Unii Europejskiej, tzw. „stara UE”
EUWT	Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej

3. KLUCZOWE ASPEKTY WARTOŚCI DODANEJ EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ DLA ROZWOJU REGIONALNEGO

Polityka spójności i programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej tworzą szereg wartości dodanych dla rozwoju regionalnego zwłaszcza obecnie, kiedy świat, Unia Europejska i europejskie regiony borykają się z jednej strony z kryzysem finansowym, a z drugiej - z koniecznością sprostania globalnym problemom.

Europejska polityka spójności dostarcza konkretnych narzędzi, wspomaga regiony w rozwiązywaniu kluczowych i perspektywicznych kwestii rozwojowych:

Po pierwsze - Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) wspiera zmiany strukturalne na poziomie regionalnym i pozwala regionom elastycznie włączać się w globalne przemiany społeczno-gospodarcze;

Po drugie – Europejski Fundusz Społeczny (EFS) wspiera europejski rynek pracy, umożliwia kształcenie przez całe życie, podnoszenie kompetencji, zgodnie z trendami rozwojowymi przemysłu i zwiększaniem roli sektora usług, zapobiega zjawiskom wykluczenia społecznego, promuje równość szans;

Po trzecie – Fundusz Spójności (FS), który koncentruje się na zrównoważonym rozwoju i ponadregionalnym podejściu do zagadnień ochrony środowiska, a także walce ze zmianami klimatu.

Europejska Współpraca Terytorialna jest wyodrębnionym celem polityki spójności Unii Europejskiej i ma za zadanie przyczynić się do podejmowania przez partnerów unijnych współpracy transgranicznej, międzyregionalnej lub transnarodowej. Zakładanym rezultatem współpracy w ramach EWT jest zwiększenie spójności terytorialnej UE oraz wspólne wypracowywanie przez regiony partnerskie wartości dodanej.

Wartość dodana EWT w zakresie finansowania rozwoju regionalnego

Współpraca międzynarodowa, podejmowana w ramach tworzących się partnerstw projektowych pozwala na realną integrację europejską i pozwala na koncentrowanie potencjału regionów, aby skutecznie rozwiązywać wspólne problemy. Fundusze w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej pomagają w tym trudnym dla europejskich regionów okresie utrzymać inwestycje i poziom wzrostu gospodarczego na rosnącym lub co najmniej niezmiennym poziomie. Finansowanie inwestycji, zapewnione w programach transgranicznych stwarza regionom realne szanse na realizację trudnych, przygranicznych przedsięwzięć inwestycyjnych – dlatego trudnych, że wymagających poniesienia wspólnych nakładów, niejednokrotnie będących poza możliwościami finansowymi jednego z regionów partnerskich. Wydaje się więc, że wiele ważnych problemów obszarów przygranicznych nie znalazłoby rozwiązania bez środków ze wspólnej europejskiej kasy.

W przypadku programów transnarodowych i międzyregionalnych europejskie finansowanie umożliwia realizację zaawansowanych projektów, takich jak np. transfer technologii, inwestycje w ochronę środowiska, rozwój odnawialnych źródeł energii, na których słabsze regiony nie byłoby stać.

Unijne finansowanie pozwala ponadto na realizację inwestycji, które byłyby w dzisiejszych warunkach rynkowych nierentowne, lecz są konieczne ze względów społecznych i środowiskowych.

Europejska polityka regionalna stymuluje wymianę handlową, rozwój transeuropejskiego transportu, komunikacji i telekomunikacji, przyczyniając się jednocześnie do zwiększania spójności terytorialnej.

Finansowanie w ramach EWT ma znaczenie dla skracania dystansu cywilizacyjnego pomiędzy najbardziej i najsłabiej rozwiniętymi regionami UE.

Wartość dodana w zakresie planowania i programowania rozwoju regionalnego

Planowanie i programowanie rozwoju regionalnego dzięki długofalowej – 7-letniej perspektywie EWT skłania lokalne samorzady do wydłużania horyzontu budowanych planów rozwoju na szczeblu regionalnym i lokalnym. Budowanie realnej współpracy europejskiej na poziomie regionalnym jest procesem długotrwałym, wykraczającym poza czteroletnią kadencję samorządów lokalnych. Etap przygotowania i zaplanowania przedsięwzięcia w międzynarodowym partnerstwie, a następnie jego realizacja wymaga ogromnego, kilkuletniego nakładu pracy, który powinien być traktowany przez partnerów jako swoista długofalowa inwestycja. Raz podjęta współpraca międzynarodowa dla realizowania konkretnego projektu w ramach EWT daje trwałą bazę do planowania kolejnych wspólnych inicjatyw międzyregionalnych. Projekty realizowane w regionach w ramach EWT, dzięki zapewnionemu zewnętrznemu finansowaniu, pozwalają na bezpieczne zwiększenie zakresu planowania innych zadań samorządów lokalnych.

Wartość dodana w zakresie zarządzania rozwojem regionalnym

Polityka spójności i Europejska Współpraca Terytorialna dotyczą kluczowych obszarów zarządzania rozwojem regionalnym i koncentrują się na rozwiązywaniu wspólnych problemów, angażując wielu różnych partnerów. Konieczne jest więc rozwijanie i doskonalenie przejrzystego systemu zarządzania złożonymi, długofalowymi projektami, a także budowanie sprawnej struktury organizacyjnej dla zarządzania poszczególnymi programami EWT oraz EWT jako całością. Znajomość i stosowanie się do procedur permanentnego monitorowania i ewaluacji oraz konieczność przewidywania zagrożeń dla realizacji projektów jest obowiązkiem beneficjentów programów EWT.

Wartością dodaną dla zarządzania na poziomie regionalnym jest przekazywanie poprzez EWT umiejętności nowoczesnego wplatania celów strategicznych w procesy planowania operacyjnego.

Zdobywane doświadczenia zarządcze podczas realizacji partnerstwa międzynarodowego podnoszą kompetencje regionów, pozwalają lepiej i wielokryterialnie identyfikować problemy, a zarazem tworzyć bazy potencjalnych rozwiązań, zwiększają ich umiejętności w sprostaniu głównym wyzwaniom, wspólnym dla wszystkich europejskich regionów, a także dynamizują procesy integracyjne.

EWT przyczynia się do eliminacji barier rozwojowych, w tym również barier terytorialnych, a tym samym pozwala na maksymalizowanie spill-over effects oraz koncentrowanie sił i środków na priorytetowych działaniach UE, widzianych poprzez perspektywę regionalną.

Wartości dodane dla społeczności lokalnych

Europejska polityka regionalna przyczynia się do współdziałania partnerów, pochodzących z różnych krajów, sektorów i środowisk. Jednocześnie oferuje wypracowane narzędzia zarządzania na poziomie regionu oraz poszczególnych projektów, kierując się celami, założonymi w Traktacie z Maastricht, Strategii Lizbońskiej i innych dokumentach wspólnotowych, zaakceptowanymi przez społeczeństwa państw - członków UE. Obywatele Unii Europejskiej są podmiotem zarządzania regionalnego, a realizowane wspólne europejskie przedsięwzięcia mają być tak organizowane, aby tworzyły rzeczywiste społeczne wartości dodane dla lokalnych środowisk, polegające na tworzeniu partnerstw z udziałem administracji rządowej i samorządowej, środowisk gospodarczych, instytutów naukowo-badawczych i organizacji społecznych. Integrowanie wszystkich partnerów dysponujących zróżnicowaną wiedzą, kompetencjami i doświadczeniami wokół rozwiązywania ważkich problemów społecznych przyczynia się do transferu najlepszych praktyk w danej dziedzinie i pobudza inicjatywę społeczną. Współpraca społeczności lokalnych i grup zawodowych jest najlepszą formą dialogu społecznego tak w skali regionalnej, jak i europejskiej, ponieważ urzeczywistnia autentyczną równość i partnerstwo społeczne.

Promowane w polityce spójności i EWT równość szans, budowanie społeczeństwa informacyjnego i opartego o wiedzę przyczyniają się do rozwoju społecznego, budowania demokracji lokalnej i podnoszenie wartości kapitału ludzkiego Unii Europejskiej.

Wartość dodana dla rozwoju regionalnego w kontekście budowania współpracy z regionami spoza UE

Polityka regionalna UE, realizowana dzięki programom EWT ma pozytywny wpływ na budowanie korzystnych relacji społeczno-gospodarczych z regionami spoza Wspólnoty, zwłaszcza w pasie przygranicznym. Angażując politykę zewnętrzną UE oraz programy, adresowane do partnerów spoza UE, szczególnie ważnych dla interesów Unii, regiony mogą budować korzystne pozaeuropejskie relacje gospodarcze i handlowe, a także przekazywać europejskie standardy, dotyczące ochrony środowiska, wspólnego rynku, praw człowieka.

EWT jednocześnie pozwala regionom łatwiej skonfrontować się z koniecznością konkurowania z gospodarkami Chin, Indii czy Rosji, dzięki budowaniu wspólnego, zintegrowanego podejścia do kwestii np. gospodarki niskowęglowej lub innowacyjności.

4. ZAŁOŻENIA BADANIA

4.1. CELE BADANIA

Celem głównym badania było przeprowadzenie analizy eksperckiej i wyciągnięcie wniosków, które mogą być pomocne w wypracowaniu polskiego stanowiska wobec planowanej polityki spójności Unii Europejskiej po roku 2013. Ekspertyza koncentruje się na wskazaniu wartości dodanych dla rozwoju regionalnego Polski, wynikających z programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej w kontekście planowania polityki spójności po 2013 roku. Ekspertyza jest osadzona z jednej strony w aktualnych realiach społeczno-gospodarczych i powiązana z polityką regionalną Polski po 2013 roku, a z drugiej – uwzględnia europejskie i globalne trendy rozwojowe.

Cele szczegółowe

- Przeprowadzenie pogłębionej analizy założeń, wytycznych, zasad finansowania i ewaluacji programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej pod kątem wskazania wartości dodanej dla rozwoju regionalnego Polski w świetle polityki spójności po 2013 roku;
- Zebranie doświadczeń polskich podmiotów publicznych, uczestniczących w programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej w latach 2004-2006 i 2007-2009 oraz sformułowanie na tej podstawie wniosków dla polityki spójności i dla programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej po 2013 roku;
- Zebranie doświadczeń Wspólnych Sekretariatów Technicznych (Joint Technical Secretariat) na temat realizacji programów EWT pod kątem zaangażowania potencjału polskich beneficjentów oraz sformułowanie na tej podstawie wniosków dla polityki spójności i dla programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej po 2013 roku;
- Zebranie doświadczeń Komitetów Monitorujących (Monitoring Committee) na temat realizacji programów EWT pod kątem zaangażowania potencjału polskich beneficjentów oraz sformułowanie na tej podstawie wniosków dla polityki spójności i dla programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej po 2013 roku;
- Opracowanie wniosków dla sformułowania polskiego stanowiska wobec wizji polityki spójności i programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej po 2013 roku w kontekście zrównoważonego rozwoju regionalnego Polski.

4.2. KRYTERIA BADAWCZE

W badaniu zostały uwzględnione następujące kryteria badawcze:

-*spójność* – rozumiana jako komplementarność wewnętrzna i zewnętrzna dokumentów programowych EWT i rekomendacji dla Polityki Spójności po 2013 roku oraz dokumentów strategicznych na poziomie krajowym i regionalnym;

-*adekwatność* – rozumiana jako zgodność proponowanych rozwiązań w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej z wyzwaniami stojącymi przed polityką spójności po 2013 roku;

-*użyteczność* – rozumiana jako stopień zaspokojenia potrzeb beneficjentów oraz instytucji zaangażowanych w proces zarządzania Europejską Współpracą Terytorialną w zakresie zasad, wytycznych, wiedzy w powiązaniu z Polityką Spójności po 2013 roku i pozostałymi dokumentami strategicznymi na poziomie kraju i regionów Polski.

Rysunek nr 1. Kryteria badawcze



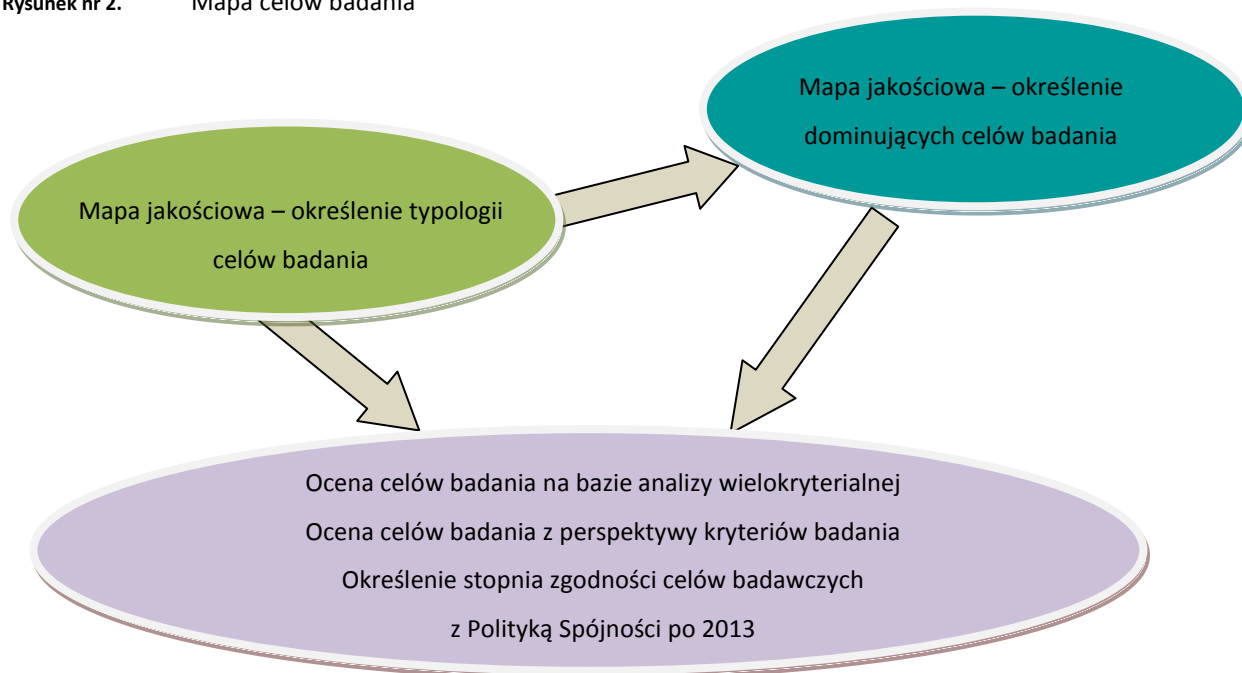
Źródło: opracowanie własne

Mapa celów

Zbudowanie mapy celów badania, zarówno jakościowych, jak i ilościowych, pozwoliła na wskazanie, jakie cele będą odgrywać dominującą rolę w badaniu oraz na przeprowadzenie analizy wielokryterialnej, czyli dokonanie oceny zebranego materiału z perspektywy kryteriów badania.

Mapa celów badania umożliwiła ponadto określenie stopnia zgodności celów badawczych z obowiązującymi priorytetami programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i polityki spójności po 2013.

Rysunek nr 2. Mapa celów badania



Źródło: opracowanie własne

4.3. ZAKRES BADANIA

Merytoryczny zakres badania ewaluacyjnego

Do zakresu merytorycznego badania zostały włączone następujące zagadnienia, mające wpływ na wartości dodane dla rozwoju regionalnego Polski dzięki udziałowi w programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej w kontekście planowania polityki spójności po 2013 roku:

- ocena, jaką wartość dodaną dla rozwoju na poziomie regionów ma współpraca międzynarodowa, realizowana w ramach programów EWT;
- w jakim stopniu programy EWT przyczyniają się do integracji polskich regionów z UE w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym;
- ocena, czy polityka spójności i programy EWT stanowią dostateczny i skuteczny zestaw narzędzi strategicznych dla polskich regionów, aby mogły one sprostać postępującym procesom globalizacyjnym o oddziaływaniu wykraczającym poza UE;
- ocena na ile skutecznie polityka spójności i programy EWT przyczyniają się do rozwiązywania problemów terytorialnych, takich jak: starzejące się społeczeństwa, ograniczanie emisji CO₂, niezależność energetyczna.

Powyższe kwestie stanowią wyzwania tak dla regionów polskich, jak i całej Unii Europejskiej.

Podmiotowy zakres badania

Badanie miało charakter kompleksowy i zostało przeprowadzone z udziałem wszystkich typów aktorów, biorących udział w przygotowaniu, wdrażaniu, organizowaniu oraz aplikowaniu i korzystaniu z programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

Badanie objęło 3 typy programów operacyjnych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej:

- współpracę transgraniczną;
- współpracę transnarodową;
- współpracę międzyregionalną.

W ramach programów współpracy transgranicznej badanie objęło następujące programy:

- Polska (Województwo Zachodniopomorskie) - Niemcy (Meklemburgia/Pomorze Wschodnie-Brandenburgia);
- Polska (Województwo Lubuskie) - Niemcy (Brandenburgia);
- Polska (Województwo Lubuskie i Województwo Dolnośląskie) - Niemcy (Saksonia);
- Polska – Republika Czeska;
- Polska – Republika Słowacka;
- Polska – Litwa;
- Polska – Szwecja – Dania - Litwa - Niemcy (Południowy Bałtyk).

W ramach programów współpracy transnarodowej badanie objęło następujące programy:

- Region Morza Bałtyckiego (Baltic Sea Region Programme BSR);
- Europa Środkowa (Central Europe Programme CE).

Badaniem został objęty program współpracy międzyregionalnej INTERREG IV C.

Do badania zostało wybranych 41 respondentów w następującej strukturze:

- a. 10 Wspólnych Sekretariatów Technicznych:
 - w Polsce: Gdańsk, Zielona Góra
 - w Niemczech: Schwerin, Drezno, Rostock
 - w Czechach: Olomunc
 - na Litwie: Wilno
 - w Austrii: Wiedeń
 - we Francji: Lille

- b. 2 Komitety Monitorujące

- c. 1 instytucja ponad-programowa: InterAct

- d. 16 Beneficjentów współpracy transgranicznej i programów:
 - Polska (Województwo Zachodniopomorskie) - Niemcy (Meklemburgia/Pomorze Wschodnie-Brandenburgia) – 2 podmioty,
 - Polska (Województwo Lubuskie) - Niemcy (Brandenburgia) – 2 podmioty,
 - Polska (Województwo Lubuskie i Województwo Dolnośląskie) - Niemcy (Saksonia) – 2 podmioty,
 - Polska – Republika Czeska – 2 podmioty,
 - Polska – Republika Słowacka – 2 podmioty,
 - Polska – Litwa – 2 podmioty,
 - Polska – Szwecja – Dania - Litwa - Niemcy (Południowy Bałtyk) – 2 podmioty.

- e. 8 beneficjentów programów transnarodowych:
 - Program Morza bałtyckiego – 4 podmioty,
 - Program Europy Centralnej – 4 podmioty.

- f. 4 beneficjentów programów międzyregionalnych:
 - INTERREG IVC.

5. METODOLOGIA I ŹRÓDŁA DANYCH

5.1. KONCEPCJA I METODOLOGIA BADANIA

Badanie zostało przeprowadzone z wykorzystaniem triangulacji źródeł danych oraz metod badawczych, aby osiągnąć obiektywne i rzetelne rezultaty. Różnorodność zaproponowanych metod umożliwiła przetestowanie postawionych hipotez bez obciążenia ich błędami wynikającymi z ograniczeń i wad poszczególnych narzędzi.

Wykorzystanie zróżnicowanych i komplementarnych metod badawczych pozwoliło na zebranie kompleksowych i wyczerpujących informacji. Zespół badawczy uzyskał efekt kumulowania się i wzajemnego uzupełnienia danych. W badaniu zostało wykorzystane szerokie spektrum danych wtórnych, jak i dane pierwotne.

Triangulacja badawcza była rozumiana jako zwielokrotnienie:

- metod i technik badawczych,
- źródeł informacji,
- typów danych,
- technik analitycznych,
- teorii wyjaśniających,
- liczby osób realizujących badanie.

Metody jakościowe

W niniejszym badaniu zostały wykorzystane metody jakościowe, ponieważ proces badawczy koncentrował się na pojedynczych osobach lub małych grupach, wybranych zgodnie z celem badania, a także na czynnikach trudno mierzalnych, względnych i nieporównywalnych. Metody jakościowe pomogły w przeprowadzeniu niniejszego badania również ze względu na to, że jego celem było wyjaśnienie i zrozumienie powodów postępowania, ujawnienie w sposób bezpośredni lub pośredni motywów działań, ustalenie przekonań, poglądów, emocji i na tej podstawie przeprowadzenie procesów ekstrapolacji i wnioskowania.

Badania jakościowe w niniejszym badaniu były prowadzone przez doświadczonych badaczy, ekspertów o zbliżonych doświadczeniach do praktyki respondentów.

Kolejność działań była zgodna z następującym diagramem cyklu badań:

Rysunek nr 3. Koncepcja badania ewaluacyjnego



Źródło: opracowanie własne

Wybrana metodologia badawcza pozwoliła na zdiagnozowanie problemu badawczego w dwóch wymiarach:

- po pierwsze – w wymiarze ontologicznym: zespół badawczy dokonał opisu powyższych zagadnień, takimi, jak je zaobserwowano;
- po drugie – w wymiarze etiologicznym: zespół badawczy sformułował diagnozę czynników, które mają wpływ na ocenę programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej przez poszczególne grupy podmiotów.

Badanie zostało zrealizowane w oparciu o następujące narzędzia badawcze:

- analiza danych zastanych (Desk research/ badanie gabinetowe)
- indywidualny wywiad pogłębiony IDI (ang. Individual in-Depth Interview)
- grupowe wywiady
- diady homogeniczne
- analiza SWOT.

Desk research

W ramach badań gabinetowych typu desk research została przeprowadzona analiza danych wtórnych, dokumentów związanych z programami Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz polityką spójności na lata 2007-2013 i plany po roku 2013. Analizie zostały poddane dostępne informacje, analizy, badania i statystyki dotyczące EWT, które są dostępne na stronach internetowych Komisji Europejskiej, MRR i innych instytucji.

Analiza była przeprowadzona z wykorzystaniem dostępnych publikacji, a także baz danych, ilustrujących sposoby realizacji programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej przez polskich beneficjentów, co pozwoliło na przeprowadzenie pogłębionej analizy porównawczej.

Przeanalizowano czynniki, które pozwoliły na zidentyfikowanie wieloaspektowości zjawisk, towarzyszących realizacji programów EWT, a przede wszystkim czynniki społeczne, polityczne, zarządcze, kadrowe i psychologiczne. Dzięki zastosowanemu narzędziu typu desk research powstał zbiór wytycznych do opracowania kwestionariuszy badawczych, listy pytań, a w konsekwencji wniosków i rekomendacji, będących rezultatem badania.

Indywidualny Wywiad Pogłębiony

Indywidualny Wywiad Pogłębiony (IDI) został przeprowadzony z dwoma członkami Komitetów Monitorujących programów w ramach EWT 2007-2013 oraz z przedstawicielami programu InterAct w oparciu o scenariusz, przedstawiony w Załącznikach do niniejszego raportu.

W badaniu przyjęto założenie, że uwarunkowania skutecznego udziału polskich beneficjentów w programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej, tak, aby przyczyniały się one do tworzenia wartości dodanej na poziomie regionalnym, tak w aspekcie instytucjonalnym, jak i projektowym, nie są do końca rozpoznane, dlatego sam wywiad kwestionariuszowy, w którym badacz w dużym stopniu weryfikuje już tylko swoje hipotezy (przeświadczony, że wie bardzo dużo o badanej rzeczywistości) może być niewystarczający. Podczas gdy o stanie faktycznym możemy dowiedzieć się analizując materiały zastane, to wynik Indywidualnych Wywiadów Pogłębionych z członkami KM, czyli osobami

odgrywającymi ważną rolę w efektywnym wykorzystaniu programów EWT przez polskie podmioty oraz z przedstawicielami InterAct, czyli programu, który promuje i wspiera Europejską Współpracę Terytorialną, może wskazać na obszary, które np. wymagają zmiany, na bariery natury prawnej i pozaprawnej, na obszary, które wymagają wzmocnienia, przede wszystkim w wymiarze systemowym z punktu widzenia interesów polskich beneficjentów.

Indywidualny Wywiad Pogłębiony został także zastosowany w przypadku wybranych beneficjentów programów transgranicznych, międzyregionalnych oraz transnarodowych.

Diady homogeniczne i wywiady grupowe

Diady homogeniczne to inaczej wywiady swobodne, prowadzone jednocześnie z dwojgiem uczestników w oparciu o scenariusze wywiadów, wypracowane w pierwszym etapie ewaluacji. Metodologia diad jest podobna do metodologii Indywidualnego Wywiadu Swobodnego (IDI), z tą różnicą, że w przypadku diad w wywiadzie bierze udział dwóch respondentów, a nie jeden.

Zaangażowanie do udziału w badaniu po dwóch przedstawicieli instytucji – beneficjentów programów EWT zwiększyło dynamikę interakcji badanych i badaczy podczas badania, a także pozwoliło na uzyskanie efektu synergii – uczestnicy wywiadu inspirowali się nawzajem do wysnuwania nowych wniosków oraz poruszania tematów badawczych, które nie zostałyby poruszone w wywiadzie indywidualnym z każdym z respondentów z osobna.

Badaniem z wykorzystaniem powyższej metodologii byli objęci respondenci – beneficjenci programów transgranicznych i międzyregionalnym.

Wywiady grupowe jako metoda badawcza zostały zastosowane w większości wywiadów z beneficjentami programów transgranicznych, międzyregionalnych oraz transnarodowych. O wyborze tej metody badawczej zdecydowali wspólnie respondenci badania oraz eksperci, prowadzący wywiad.

Analiza SWOT

Analiza SWOT jako narzędzie sumujące i syntetycznie prezentujące wyniki badania danych wtórnych, tj. dokumentów unijnych, krajowych i regionalnych, dotyczących Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz polityki spójności posłużyła do zaprezentowania w zwartej formule środowiska prawno-organizacyjnego, w którym prowadzona była analiza danych pierwotnych uzyskanych w trakcie badań kwestionariuszowych oraz pogłębionych wywiadów eksperckich.

W badaniu zostało wykorzystane doświadczenie zespołu badawczego w realizacji badań i projektów doradczych, a także zastosowano rozszerzone narzędzie analityczne SWOT, polegające na dokonaniu

porównawczej, głębokiej analizy aspektów prawnych i organizacyjnych, dotyczących kwestii EWT, które wynikają z dokumentów i rzutują na ich wdrażanie przez polskich beneficjentów.

Warto podkreślić, że przeprowadzenie analizy SWOT dla danych wtórnych jest działaniem niestandardowym dla badań, a jej przeprowadzenie stanowi dodatkową wartość dla badania i pozwala lepiej zrozumieć kontekst powiązań polityki regionalnej, programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i polityki spójności po 2013 roku.

5.2. ŹRÓDŁA DANYCH

5.2.1. Źródła danych wtórnych

Podstawy prawne (wspólnotowe i krajowe)

Projekty wdrażane i realizowane w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej 2007-2013 (EWT) są współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

Do podstawowych wspólnotowych aktów prawnych regulujących ich funkcjonowanie należy zaliczyć:

1. Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie nr 1783/1999;
2. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999;
3. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006.

Ponadto, odrębne akty prawa wspólnotowego regulują wdrażanie projektów w zakresie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, w szczególności:

1. Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa;
2. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 951/2007 z dnia 9 sierpnia 2007 r. ustanawiające zasady stosowania programów współpracy transgranicznej finansowanych w ramach rozporządzenia (WE) nr 1638/2006.

Jednocześnie realizując projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub innych wspólnotowych instrumentów wsparcia,

beneficjenci zobligowani są do przestrzegania w pełnej rozciągłości krajowych aktów prawnych. Do kluczowych należą:

1. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 z późn. zm.);
2. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. z 2008 r. nr 216, poz. 1370).

Podkreślić należy, że środki wspólnotowe podlegają rygorom wydatkowania środków publicznych, w tym:

1. Ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. nr 249 poz. 2104 z późn. zm.);
2. Ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ((Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655, z 2008 r. Nr 171, poz. 1058, Nr 220, poz. 1420 i Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 19, poz. 101, Nr 65, poz. 545 i Nr 91, poz. 742).

Ponadto, w zależności od rodzaju beneficjenta oraz jego statusu organizacyjno-prawnego zastosowanie mają poszczególne wspólnotowe i krajowe akty prawne, w tym w szczególności akty prawa wtórnego i akty wykonawcze (np. rozporządzenia). Realizacja projektów musi również uwzględniać regulacje w zależności od tematyki projektu (np. Ustawa o pomocy społecznej, Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Ustawa Prawo budowlane, Ustawa Kodeks cywilny, Ustawa o podatku od towarów i usług).

Dokumenty programowe UE

Realizacja projektów Europejskiej Współpracy Terytorialnej wymaga zgodności z dokumentacją wspólnotową oraz innymi dokumentami programowymi, strategicznymi i uzupełniającymi. Wśród najważniejszych należy wymienić:

1. Decyzję Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (2006/702/WE), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 291/11;
2. Strategię na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia a reforma europejskiej polityki spójności. Czwarte sprawozdanie okresowe na temat spójności. KOM(2006) 281 wersja ostateczna;
3. The Lisbon European Council – An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe, Lisbon 2000 (wraz z kolejnymi zmianami);
4. Dokumenty i raporty w zakresie efektywności wspólnotowej polityki spójności oraz kształtu polityki spójności po 2013 r. (np. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca, 2009).

Dokumenty krajowe

Wśród dokumentów krajowych należy wskazać przede wszystkim dokumenty programowe i dokumenty strategiczne opracowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, w tym między innymi:

1. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienia, Narodowa Strategia Spójności, Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego, Warszawa 2006;
2. Wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków i projektów w ramach programów współpracy transgranicznej Europejskiej Współpracy Terytorialnej realizowanych z udziałem Polski w latach 2007-2013;
3. Wytyczne w zakresie kontroli w poszczególnych programach EWT;
4. Programy Współpracy Transgranicznej, Transnarodowej, Międzyregionalnej;
5. Analizy i raporty w zakresie efektów wykorzystania instrumentów wsparcia wspólnotowej polityki spójności w Polsce, w szczególności związane z ewaluacją projektów o charakterze ponadnarodowym.

Ponadto realizacja projektów EWT wymaga koordynacji działań na poziomie regionalnym i lokalnym. Działania powinny zatem uwzględniać strategie i programy rozwoju lokalnego przygotowane przez władze samorządowe, w tym również regionalne programy operacyjne wdrażane w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 i współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

5.2.2. Źródła danych pierwotnych

Ocena zapisów, dotyczących polityki spójności i Europejskiej Współpracy Terytorialnej w dokumentach wtórnych została zestawiona z opiniami, jakie na temat ich wdrażania mieli respondenci badania. Stanowiska te były zbliżone, pomimo zdecydowanie odmiennych ról i interesów, związanych z wdrażaniem projektów w ramach EWT.

W odniesieniu do różnych grup badawczych, eksperci kładli nacisk na różne kwestie, towarzyszące wdrażaniu bądź stosowaniu się do wytycznych w programach EWT:

- w Indywidualnym Wywiadzie Pogłębionym z członkami KM EWT 2007-2013 i w wywiadzie z przedstawicielami InterActu poszukiwano przede wszystkim odpowiedzi na pytania strategiczne i perspektywiczne: jakie są korzyści dla polskich regionów z uczestniczenia w programach EWT, jakie problemy natury legislacyjnej, organizacyjnej, finansowej towarzyszą temu uczestnictwu i co w kontekście doświadczeń respondentów powinno ulec zmianie w nowej perspektywie programowania po roku 2013, aby polityka spójności i Europejska Współpraca Terytorialna lepiej służyła rozwojowi regionalnemu Polski;
- w wywiadach z kadrą zarządzającą Wspólnych Sekretariatów Technicznych programów EWT 2007-2013 kładziono nacisk na kwestie bieżących problemów, związanych z wdrażaniem programów EWT 2007-2013 i jakie rozwiązania natury informacyjnej, technicznej i organizacyjnej byłyby sprzyjające aktywności polskich wnioskodawców. Ponadto w wywiadach z WST poszukiwano dobrych praktyk na poziomie operacyjnym, stosowanych przez wnioskodawców spoza Polski, możliwych do zaimplementowania na poziomie polskich regionów;
- w wywiadach z beneficjentami programów EWT 2007-2013 badano nie tylko poziom znajomości dokumentów i przepisów odnoszących się do programów EWT, lecz również motywacje dla przystąpienia do aplikowania i realizowania projektów w ramach EWT, ale też ocenę systemu zarządzania programem, jego efektywności oraz korzyści dla wnioskodawców.

Pytania adresowane do powyższych grup, z których każda miała różne punkty odniesienia do systemu zarządzania i wdrażania programów EWT, pozwoliły na zebranie bogatej wiedzy i dokonanie rzetelnej ewaluacji zadanego tematu.

Raport *Wartość dodana Europejskiej Współpracy Terytorialnej dla rozwoju regionalnego Polski w kontekście planowania polityki spójności po 2013 roku* ma charakter zintegrowany, wszechstronny i obiektywny.

Zidentyfikowano mocne i słabe strony programów w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz na tej podstawie sformułowano wnioski i rekomendacje dla polityki spójności i EWT po 2013 z perspektywy wartości dodanej dla rozwoju regionalnego Polski.

5.3. SPOSOBY ZAGWARANTOWANIA RZETELNOŚCI BADANIA

Rzetelność zbieranych danych została zagwarantowana poprzez:

- bezpośrednie zaangażowanie się ekspertów na każdym etapie badania, bez udziału ankieterów,
- ograniczenie wpływu czynników sytuacyjnych dzięki zastosowanym usystematyzowanym metodom badawczym.

Badania terenowe, obejmujące Indywidualne Wywiady Pogłębione, wywiady grupowe i diady homogeniczne, zostały przeprowadzone przez ekspertów, dysponujących doświadczeniem badawczym oraz merytorycznym.

Zostały dopełnione wszelkie procedury, zapewniające poufność i bezpieczeństwo danych, zgodnie z Polityką bezpieczeństwa, obowiązującą w SDG Pro-Akademia i zgodną z ustawą o ochronie danych osobowych.

5.4. DOBÓR GRUPY BADAWCZEJ

Badaniem objęto trzy grupy respondentów, różniące się między sobą w sposób zasadniczy: Wspólne Sekretariaty Techniczne, Komitety Monitorujące programy EWT 2007-2013, a także beneficjentów programów EWT.

Wybór respondentów w każdej z powyższych grup przebiegł inaczej, tj.:

Wspólne Sekretariaty Techniczne – badaniem zostały objęte WST wszystkich programów EWT, w których mogą uczestniczyć podmioty z Polski.

Komitety Monitorujące – zostały wybrane KM programów transnarodowych i międzyregionalnych z powodu wstępnie przyjętego założenia, że programy te mają zdecydowanie inną specyfikę wyboru projektów niż programy transgraniczne, a ponadto polscy wnioskodawcy jednocześnie konkurują i współpracują w ramach składanych projektów z wieloma partnerami z UE i krajów ENPI czy Norwegią.

Wydaje się, że polscy przedstawiciele – członkowie KM mają do spełnienia w tych programach zdecydowanie inną rolę niż członkowie KM programów transgranicznych.

InterAct – objęcie badaniem programu, pełniącego rolę wspomagającą instytucje zarządzające poszczególnymi programami EWT, a także beneficjentów programów ma na celu zapewnienie możliwie najbardziej wszechstronnego ujęcia problematyki obecnej efektywności programów EWT, a także wykorzystanie doświadczeń i spostrzeżeń na poziomie ogólnoeuropejskim dla sformułowania prawidłowych rekomendacji dla polskiego stanowiska wobec polityki spójności i programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej po 2013 roku.

Beneficjenci programów transnarodowych – doboru grupy respondentów dokonano w sposób zapewniający reprezentatywność różnych form organizacyjnych oraz statusów prawnych badanych podmiotów. Ważnym kryterium było zaproszenie do badania osób zaangażowanych w sposób bezpośredni w zarządzanie harmonogramem rzeczowo-finansowym oraz sprawozdawczość projektu.

Beneficjenci programów transgranicznych i międzyregionalnych – badaniem objęto wybranych beneficjentów programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIA i INTERREG IIIC. Wśród beneficjentów dominowały jednostki sektora finansów publicznych, w tym jednostki samorządu terytorialnego oraz publiczne szkoły wyższe. W ponad połowie podmioty te były równocześnie beneficjentami programów INTERREG i programów EWT.

6. OPIS WYNIKÓW BADANIA

6.1. WYNIKI BADANIA NA POZIOMIE KOMITETÓW MONITORUJĄCYCH PROGRAMY W RAMACH EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ I INTERACT

Badaniem zostali objęci członkowie dwóch Komitetów Monitorujących, reprezentujący Polskę: Komitet Monitorujący Program Regionu Morza Bałtyckiego 2007-2013 (Monitoring Committee of Baltic Sea Region Programme 2007-2013) oraz Komitet Monitorujący Program INTERREG IVC (Monitoring Committee of INTERREG IVC Programme 2007-2013).

W opinii członków KM struktura zarządzania programami jest poprawna i nie powoduje przeszkód w działaniu podmiotom zaangażowanym w ich wdrażanie i realizację. Regulaminy pracy Komitetów Monitorujących programów EWT objętych badaniem są równie przyjazne dla przedstawicieli wszystkich krajów, zaangażowanych w jego realizację. Jednak pomimo, że głos każdego z członków jest tak samo ważny, to waga głosu polskich reprezentantów jest różna w różnych programach: w małych programach, w których uczestniczy np. 8 krajów jest inna niż w programach transnarodowych i międzyregionalnych. Jednocześnie warto podkreślić różnicę pomiędzy np. INTERREG IVC i BSR Programme, gdzie w pierwszym przypadku głosowanie odbywa się wg kryterium większościowego, a w drugim – konieczna jest zgoda wszystkich członków KM. Z tego wynikają poważne konsekwencje dla procesów głosowania i podejmowania decyzji: w KM INTERREG IVC na okoliczność decydowania o konkretnej sprawie zawiązywane są koalicje, a w KM BSR odbywają się długie dyskusje aż do osiągnięcia konsensusu.

Zarówno same dokumenty: wytyczne, regulaminy konkursowe, zasady przygotowania i oceny projektów, jak i system informowania na ich temat są stosowne. Nie ulega wątpliwości, że z uwagi na złożoność samych programów w ramach EWT, towarzyszące im dokumenty są stosunkowo skomplikowane. Jednak w ocenie członków KM istnieje dobra komunikacja pomiędzy potencjalnymi wnioskodawcami, a punktami informacyjnymi i Wspólnymi Sekretariatami Technicznymi: funkcjonują profesjonalne strony internetowe programów, odbywają się spotkania informacyjne poprzedzające otwarcie kolejnego naboru w poszczególnych programach, spotkania kojarzące partnerów projektowych oraz seminaria promocyjne w całej Polsce.

Poszczególne programy w ramach EWT prowadzą bardziej lub mniej aktywną działalność promocyjno-informacyjną: jest to częściowo uzależnione od wielkości budżetu, jaką dysponuje program na ten cel.

Na przykład w programie INTERREG IVC środki z pomocy technicznej, przeznaczone na informację i promocję rozdysponowywane są na poziomie kraju, co znacząco podnosi efektywność ich wykorzystania.

Kontakty ze wspólnymi Sekretariatami Technicznymi są oceniane pozytywnie: członkowie KM są powiadamiani o bieżącej pracy WST, otrzymują ze stosownym wyprzedzeniem informacje na temat wyników naborów oraz rekomendacje co do poszczególnych projektów.

Członkowie KM oceniają jako niedostateczne zainteresowanie polskich podmiotów programami Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Wg respondentów badania, przyczyn powyższego stanu rzeczy należy upatrywać nie tylko w braku doświadczenia w aplikowaniu w programach EWT, mniejszych możliwościach zabezpieczenia wkładu własnego w porównaniu z wnioskodawcami z UE-15, ale przede wszystkim w fakcie, że polskie instytucje publiczne, zwłaszcza samorządy i uczelnie mają dużo łatwiejsze możliwości zdobycia zewnętrznego finansowania własnych projektów w ramach funduszy strukturalnych.

Formalne aspekty aplikowania są dla polskich wnioskodawców trudne, ale członkowie KM EWT obserwują pozytywną tendencję zwiększania się ilości polskich partnerów w każdym kolejnym naborze. W INTERREG IVC obecnie polskie podmioty co do ilości zajmują 6 miejsce wśród 29 państw, uprawnionych do udziału w tym programie. Te statystyki wyglądają zdecydowanie gorzej, jeśli spojrzeć na udział polskich podmiotów w charakterze partnera wiodącego – polskie podmioty sporadycznie występują jako wnioskodawcy w programach BSR, Central Europe i INTERREG IVC: w ostatnich naborach sytuacja przedstawiała się następująco:

Tabela nr 2.: Statystyka złożonych wniosków w programach BSR, Central Europe, Interreg IVC

Program EWT	Ilość złożonych wniosków ogółem		Ilość złożonych wniosków przez polskich Lead Partnerów		Ilość wniosków zaakceptowanych do dofinansowania z polskimi Lead Partnerami	
	Nabór I	Nabór II	Nabór I	Nabór II	Nabór I	Nabór II
BSR 2007-2013	110	86	3	5	0	0
Central Europe 2007-2013	95	179	5	14	4	2
INTERREG IVC 2007-2013	491	481	4	5	0	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez WST BSR, CE i INTERREG IVC

Tabela nr 2. pokazuje nikłe zainteresowanie udziałem polskich podmiotów w charakterze wiodących partnerów projektów. Polskie aplikacje stanowiły w najlepszym razie nie więcej niż 7% złożonych wniosków (II nabór Central Europe 2007-2013), a łącznie we wszystkich programach EWT 2007-2013

innych niż transgraniczne, w których przeprowadzono pierwsze nabory do końca listopada 2009 r. – polscy wnioskodawcy realizują zaledwie 7 projektów.

Polscy partnerzy chętnie natomiast przyjmują zaproszenie do udziału w projektach w ramach EWT, lecz zdarzają się sytuacje, że nie mając pełnej wiedzy na temat zasad i wytycznych obowiązujących w programach EWT przyjmują bierną postawę zarówno na etapie tworzenia się projektu – podziału działań, harmonogramu i budżetu, jak również podczas jego realizacji.

Najwięcej korzyści z udziału w programach EWT, zdaniem członków KM, odnoszą podmioty, charakteryzujące się następującymi cechami: doświadczeniem w realizacji projektów ze środków przedakcesyjnych i strukturalnych, zespołem projektowym, złożonym z osób dobrze wykształconych i biegle posługujących się językiem angielskim, elastyczną strukturą organizacyjną, małą fluktuacją kadr, wieloma źródłami dochodów, co pozwala na utrzymanie płynności finansowej w warunkach przedłużających się okresów zwrotu kosztów, umiejętnościami pracy w zespole wielokulturowym. Przykładami takich właśnie podmiotów mogą być niektóre nieduże, wyspecjalizowane instytuty naukowe.

W ocenie członków KM techniczne i formalne aspekty aplikowania (skomplikowane formularze wniosku, umowa, sprawozdawczość), a także długie procedury refundowania poniesionych kosztów zasadniczo rzutują na zainteresowanie udziałem w programach EWT polskich podmiotów. Tym niemniej członkowie KM zapewniają o dążeniu samych KM oraz Komisji Europejskiej do upraszczania procedur, wydłużenia i uszczegółowienia listy kosztów kwalifikowanych i skracania czasu rozpatrywania wniosków o płatność, aby uczynić programy EWT bardziej atrakcyjnymi dla nowych członków UE.

6.2. WYNIKI BADANIA NA POZIOMIE WSPÓLNYCH SEKRETARIATÓW TECHNICZNYCH PROGRAMÓW W RAMACH EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ

Wspólne Sekretariaty Techniczne są tym ogniwem w systemie zarządzania EWT, które spina procesy wdrażania programów i utrzymuje bezpośrednie kontakty z potencjalnymi wnioskodawcami. WST podlegają Instytucjom Zarządzającym, co wiąże się z koniecznością prowadzenia obszernej sprawozdawczości, co łącznie z koniecznością dopełnienia wielu wymagań proceduralnych, zajmuje pracownikom Sekretariatów wiele czasu, który mógłby być wykorzystany inaczej - np. na działania promocyjne czy pomoc beneficjentom.

W ocenie WST struktura zarządzania programami EWT nie jest jasna, a Sekretariaty powinny być jednostkami bardziej niezależnymi. Pewnym problemem dla sprawnego i efektywnego funkcjonowania Sekretariatów są kwestie związane z kadencyjnością oraz podmiotowością prawną WST. Pracownicy WST zauważali, że dla lepszego wdrażania EWT powinna mieć miejsce szersza współpraca między wszystkimi Sekretariatami – wymiana dobrych praktyk i doświadczeń. Warto lepiej zadbać o rozwój pracowników Sekretariatów – podnoszenie wiedzy specjalistycznej oraz kształcenie umiejętności językowych.

Polskie podmioty zainteresowane uzyskaniem informacji o programach EWT często zwracają się do WST. Porównując ilość zapytań od podmiotów polskich, kierowanych do WST z ilością zapytań od podmiotów z innych krajów UE, to sytuacja zależy przede wszystkim od rodzaju programu. W odniesieniu do programów transgranicznych, gdzie porównywać można aktywności polskich podmiotów i podmiotów po drugiej stronie granicy, to wynik tego zestawienia jest zdecydowanie bardziej korzystny dla strony polskiej. Jeżeli chodzi o programy współpracy transnarodowej i międzyregionalnej to polska aktywność jest już mniejsza.

Wspólne Sekretariaty Techniczne podkreślały duże zainteresowanie szkoleniami oraz konsultacjami wykazywane przez polskie podmioty. Największą aktywność w programach transgranicznych wykazują urzędy administracji publicznej na poziomie lokalnym, a w programach transnarodowych na czoło wysuwają się uczelnie wyższe.

W ocenie WST działania informacyjno-promocyjne na temat EWT są prowadzone właściwie, o czym może świadczyć duża i zwiększająca się z każdym kolejnym naborem liczba aplikacji. Część Sekretariatów wskazuje na konieczność istnienia powiązanego informowania o działaniach na poziomie regionalnym i postuluje większe zaangażowanie urzędów marszałkowskich.

Jednak w ocenie samych WST aplikowanie do EWT jest trudne: problemy pojawiają się już na etapie zawierania porozumienia partnerskiego. Okres pomiędzy złożeniem projektu a podpisaniem umowy jest zbyt długi (całość trwa ok. 10 miesięcy, co powoduje konieczność wprowadzania zmian w projekcie, np. w odniesieniu do budżetu lub harmonogramu realizacji).

W wielu przypadkach problemy z przedłużającymi się procedurami podpisania umowy wynikają z winy wnioskodawców, którzy nie posiadają dokumentacji niezbędnej do podpisania umowy o dofinansowanie lub wnoszą o wprowadzenie zmian do zaakceptowanych projektów. Czasami są to poprawki na tyle istotne, że wymagają zgody Instytucji Zarządzającej, co dodatkowo wydłuża procedurę podpisania umowy. Nierzadko zdarzają się sytuacje, że jeden partner wycofuje się z projektu lub poszczególne etapy realizacji projektu są niedostosowane do okresów raportowania.

W programach EWT najchętniej współpracują ze sobą podmioty tego samego typu, tj.: uczelnie z uczelniami, urzędy administracji publicznej ze swoimi odpowiednikami. Do rzadkości należą projekty realizowane przez trzy typy podmiotów: organizacje pozarządowe, sektor prywatny oraz uczelnie. Sytuacja ta ma charakter powszechny i dotyczy podmiotów z wszystkich krajów objętych programami EWT.

Oznacza to, że EWT niedostatecznie generuje współpracę międzysektorową.

W ocenie Wspólnych Sekretariatów Technicznych głównymi przeszkodami dla polskich podmiotów w ich uczestniczeniu w partnerstwach projektowych w ramach EWT są:

- Bariery finansowe – brak środków na realizację projektów;
- Bariery językowe – utrudniona komunikacja z partnerem;
- Różnice kulturowe – związane z przestrzeganiem terminów, sumienności, staranności w wykonywaniu zadań, za które odpowiedzialna jest każda ze stron;
- Trudności ze znalezieniem partnera ze względu na wyznaczone granice wspólnego obszaru wsparcia – np. w programach współpracy transgranicznej pojawiają się zbyt wąskie ograniczenia geograficzne;
- Czasochłonna i wymagająca dużego nakładu pracy procedura przygotowania wniosku.

Aplikacje składane przez polskich wnioskodawców często są obarczone wadami formalnymi, takimi jak:

- niekompletne załączniki,
- niezgodność wersji językowych wniosku,
- brak dokumentu, świadczącego o posiadaniu środków na współfinansowanie projektu,
- brak osobowości prawnej podmiotu aplikującego,
- brak lub niewystarczające udokumentowanie współpracy pomiędzy partnerami („pseudopartner” wymieniany wyłącznie w celu osiągnięcia wsparcia przez Partnera Wiodącego),
- budowanie partnerstw „na siłę”, bez merytorycznego uzasadnienia dla udziału poszczególnych partnerów.

Z dotychczasowych doświadczeń WST wynika, że najlepszym sposobem uniknięcia błędów w procesie aplikowania do EWT są konsultacje, prowadzone przez pracowników Sekretariatów, z udziałem wszystkich partnerów projektowych. WST prowadzi konsultacje tego typu na bieżąco. Najwięcej konsultacji odbywa się przed końcem naboru wniosków. Konsultacje pomagają wnioskodawcom zrozumieć dokumenty programowe, które są redagowane w specyficznym, fachowym języku, często niezrozumiałym dla osób, które po raz pierwszy podejmują trud składania wniosku.

Beneficjenci programów EWT w kontaktach z WST sygnalizują następujące problemy w zarządzaniu projektami:

- konieczność przeprowadzania - wg nich zbyt skomplikowanego - postępowania przetargowego, zgodnie z zachowaniem prawa konkurencji i zamówień publicznych,
- szacowania wydatków w różnych walutach, przy zróżnicowanych poziomach cen w krajach partnerskich i dla kolejnych okresów realizacji projektu;
- ponoszenie wydatków wspólnych,
- utrzymanie płynności finansowej w warunkach przedłużających się okresów rozpatrywania wniosków o płatność,
- zapewnienie zabezpieczenia finansowego (np. kredytu) na okres realizacji projektu,
- zmieniający się kurs euro i konieczność dokonywania rozliczeń w kilku walutach,
- bariera językowa w kontaktach służb finansowo-księgowych i pomiędzy kontrolerami I stopnia.

Pracownicy WST podkreślali, że dla wszystkich wnioskodawców poważnym problemem jest przygotowywanie raportów finansowych z realizacji projektu - kontrolerzy zwracają wnioskodawcom 95% pierwszych wersji raportów.

Poważnym problemem dla partnerów wiodących jest ponoszenie pełnej odpowiedzialności za cały projekt, w tym za np. nieterminowość innych partnerów. Problemy zwiększają się, jeśli w realizację projektu jest zaangażowanych wielu partnerów.

Kolejnym kluczowym problemem w projektach realizowanych w ramach EWT jest brak systemu zaliczkowania.

Często się zdarza, że budżety projektów są źle skalkulowane – policzone są w niedomiarze, co rodzi konsekwencje dla jakości pracy lub są przeszacowane, a wówczas pieniądze wydawane są „na siłę”.

6.3. WYNIKI BADANIA NA POZIOMIE BENEFICJENTÓW PROGRAMÓW TRANSGRANICZNYCH I MIĘDZYREGIONALNYCH W RAMACH EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ

6.3.1. Opis grupy respondentów

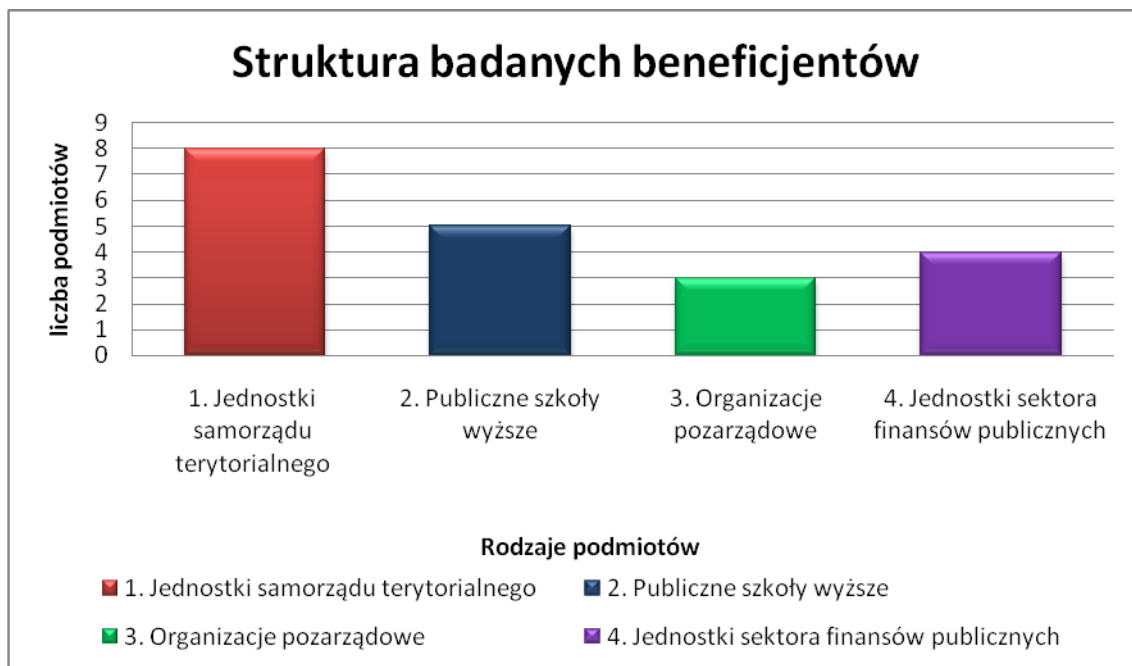
Badanie przeprowadzono wśród beneficjentów Programów Operacyjnych Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) oraz Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIA i INTERREG IIIC. Wśród beneficjentów dominowały jednostki sektora finansów publicznych, w tym jednostki samorządu terytorialnego oraz publiczne szkoły wyższe. Ponad połowa podmiotów – respondentów badania posiadała doświadczenie w programach INTERREG w poprzedniej perspektywie finansowej. Jednak nie wszyscy beneficjenci programów współfinansowanych w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG (2004-2006) ubiegali się o wsparcie w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej (2007-2013) (szerzej tabela i wykres poniżej).

Tabela nr 3.: Struktura badanych beneficjentów ze względu na status prawno-organizacyjny i uczestnictwo w programach INTERREG i EWT

Lp.	Status prawno-organizacyjny Beneficjenta	Liczba badanych podmiotów	Uczestnictwo w programach		Uczestnictwo w programach EWT 2007-2013
			INTERREG IIIA	INTERREG IIIC	
1.	Jednostki samorządu terytorialnego	8	3	0	6
3.	Publiczne szkoły wyższe	5	1	4	0
4.	Organizacje pozarządowe	3	0	0	3
5.	Jednostki sektora finansów publicznych	4	2	0	2
Razem		20	6	4	11

Źródło: Opracowanie własne

Wykres nr 1.: Struktura badanych beneficjentów ze względu na status prawno-organizacyjny



Źródło: Opracowanie własne

W tabeli poniżej przedstawiono dominujące struktury partnerstwa w badanych projektach INTERREG / EWT.

Tabela nr 4.: Struktura partnerstwa projektowego (wybrane przykłady)

Lp.	Status prawno-organizacyjny beneficjenta badania	Inne podmioty uczestniczące w projekcie
1.	<u>Jednostki samorządu terytorialnego</u>	Jednostki samorządu terytorialnego Samorządowe jednostki organizacyjne Euroregiony (stowarzyszenia)
2.	<u>Publiczne szkoły wyższe</u>	Publiczne szkoły wyższe Niepubliczne szkoły wyższe Jednostki samorządu terytorialnego Instytucje doradcze i eksperckie Instytuty naukowe Publiczne, regionalne ośrodki promocji przedsiębiorczości i rozwoju regionalnego Jednostki samorządu terytorialnego, w tym ich jednostki organizacyjne odpowiedzialne za edukację Administracja publiczna na szczeblu krajowym, w tym ministerstwa właściwe ds. nauki, edukacji i szkolnictwa wyższego Instytuty, rady i inne organy publiczne Instytuty odpowiedzialne za edukację
3.	<u>Organizacje pozarządowe</u>	Jednostki samorządu terytorialnego Organizacje pozarządowe
4.	<u>Pozostałe jednostki sektora finansów publicznych</u>	Jednostki budżetowe Organizacje pozarządowe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania

Z zestawienia wyraźnie wynika, że partnerstwa tworzone są głównie przez podmioty o tym samym statusie prawno-organizacyjnym oraz o zbliżonym zakresie merytorycznym prowadzonej działalności.

W ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG i programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej badane jednostki samorządu terytorialnego koncentrowały się na realizacji projektów o charakterze „twardym”, czyli dających wymierne, bezpośrednie efekty materialne (projekty infrastrukturalne). Były to m.in.: inwestycje w zakresie budowy dróg, ścieżek rowerowych, obiektów sportowych, instalacji wodociągowych i inne.

W projektach szkół wyższych dominowała problematyka badawcza, edukacyjna, nakierowana na rozwój regionalny i wspieranie przedsiębiorczości.

Pozostałe jednostki sektora finansów publicznych włączały się projekty o zróżnicowanym charakterze – tak „twarde” jak i „miękkie”. Były to między innymi: rewitalizacja obiektów zabytkowych, zakup sprzętu medycznego, budowa lądowiska dla helikopterów medycznych, a także prowadzenie szkoleń. Stowarzyszenia realizowały w większości projekty o charakterze „miękkim”. Były to zatem: szkolenia, doradztwo, opracowanie i wydawanie publikacji związanych z problematyką lokalną i regionalną o charakterze kulturalno – historycznym i inne.

Tabela nr 5.: Podział badanych projektów na infrastrukturalne (twarde) oraz na projekty nieinwestycyjne (miękkie)

Lp.	Beneficjent	Projekty „twarde”	Projekty „miękkie”
1.	Jednostki samorządu terytorialnego	8	1
2.	Publiczne szkoły wyższe	0	5
3.	Stowarzyszenia	1	2
4.	Jednostki budżetowe	3	1
Razem		12	9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania

Podsumowując, tematy, cele i działania analizowanych w badaniu projektów, są ściśle związane z zakresem funkcjonowania poszczególnych beneficjentów, ale jednocześnie bezpośrednio lub pośrednio wiążą się z aspektami horyzontalnymi wspólnotowej polityki regionalnej w kontekście współpracy transgranicznej i międzyregionalnej.

6.3.2. Ocena systemu zarządzania projektami z punktu widzenia beneficjentów

Badane podmioty oceniały współpracę ze Wspólnymi Sekretariatami Technicznymi przede wszystkim pod kątem uzyskiwania informacji, pomocy w składaniu wniosków, rozwiązywania pojawiających się problemów i bieżącej obsługi projektów. Ogólna ocena współpracy z WST jest zadowalająca, choć ma charakter zróżnicowany. W ocenie syntetycznej w skali 1 – 5 połowa badanych oceniła współpracę na poziomie bardzo dobrym (5 punktów). Pozostali przyznali niższe oceny, przy czym 3 punkty, czyli ocena dostateczna (w dwóch przypadkach) to było najmniej. Nikt nie ocenił jakości współpracy z sekretariatem na poziomie bardzo niskim lub niskim, co niewątpliwie świadczy o więcej niż zadowalającym poziomie jakości obsługi beneficjentów programów transgranicznych i międzyregionalnych.

Beneficjenci najbardziej zadowoleni ze współpracy wskazywali na otwarte podejście do nich ze strony pracowników Sekretariatów. Podkreślali czynione wysiłki, by w ramach obowiązujących przepisów i wytycznych maksymalnie uprościć procedury i zminimalizować wymogi formalne. Wskazywano na wysokie kompetencje pracowników Sekretariatów, którzy potrafili wyjaśniać od strony praktycznej wszystkie wątpliwości związane ze składaniem aplikacji. Wielokrotnie zwracano również uwagę na sprawność i szybkość udzielanych odpowiedzi. Podkreślano, że WST wyrażały zgodę, by niektóre wątpliwości wyjaśniane były już po zatwierdzeniu wniosków.

Nie bez znaczenia dla beneficjentów była też atmosfera życzliwości wobec nich we Wspólnych Sekretariatach Technicznych. Część beneficjentów wskazywała, że po zatwierdzeniu projektów, Wspólne Sekretariaty Techniczne stawiały sobie taki sam cel jak beneficjenci tj. prawidłową realizację i rozliczenie projektu.

Wśród ocen ukazujących mankamenty we współpracy z WST wskazywano na zbyt małą liczbę zatrudnionych tam osób, obciążenie ich zbyt wieloma obowiązkami, co skutkuje trudnościami w kontakcie. Niekiedy podkreślano także częste zmiany opiekuna projektu, niemożność uzyskania pewnych i szczegółowych informacji.

Dość często pracownicy Sekretariatów nie posiadali wiedzy na temat specyfiki organizacyjnej beneficjentów, np. struktur organizacyjnych szkół wyższych, zakresu kompetencji osób upoważnionych do podejmowania decyzji. Często też nie znali ustaw i rozporządzeń, regulujących funkcjonowanie danego typu beneficjentów. Podczas współpracy w realizacji projektu między beneficjentem a pracownikami Sekretariatów część z tych barier traciła na znaczeniu.

Dobrej współpracy z Sekretariatami Technicznymi przeciwstawiano nienajlepszą współpracę z urzędami wojewódzkimi i urzędami marszałkowskimi w kontekście realizowanych projektów, zlokalizowanych w regionie i korzystnych dla społeczności lokalnych.

Oceny współpracy na poziomie regionalnym były przeważnie znacznie gorsze niż w przypadku WST. Wśród negatywnych aspektów wskazywano na brak kompetencji, komunikatywności, realnej pomocy. Podkreślano częste odsyłanie beneficjenta do informacji zamieszczanych na stronach internetowych lub do WST. Beneficjenci oczekiwali jednak na precyzyjną interpretację zapisów i ich szczegółowe wyjaśnienia. Zaznaczano, że przy nieobecności danego urzędnika, oddelegowanego do promocji EWT często nikt nie był go w stanie zastąpić, odpowiedzieć na pytania czy podpisać dokument. Podkreślano zbyt częstą rotację personelu. Generalnie, wskazywano na bardzo sformalizowane, mało elastyczne i biurokratyczne podejście administracji rządowej i samorządowej w regionie w stosunku do beneficjentów programów EWT - potencjalnych i rzeczywistych.

Podsumowując, ogólna ocena współpracy beneficjentów z WST jest pozytywna, choć należy poprawić funkcjonowanie WST w obszarze zarządzania i kompetencji personelu, co może w istotny sposób wpłynąć na zwiększenie zainteresowania polskich beneficjentów programami Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

Badane jednostki znajdowały partnerów zagranicznych w różny sposób. Czyniły to przede wszystkim poprzez posiadane kontakty nawiązane w ramach wcześniej realizowanej współpracy z daną jednostką oraz poprzez pośrednictwo instytucji z danego kraju, z którą współpracowali. Zdaniem beneficjentów istotne znaczenie miały również kontakty osobiste.

Zdaniem uczestników badania stosunkowo mało skomplikowane było znalezienie partnerów niemieckich, a także z Republiki Czeskiej i Słowacji za pośrednictwem jednostek administracyjnych, położonych w pasie przygranicznym, np. przez miasta graniczne. Jednostki te z reguły już od dłuższego czasu współpracowały ze swoimi odpowiednikami, położonymi po drugiej stronie granicy. Współpraca ta najczęściej sięgała początku lat dziewięćdziesiątych, a pewne jej formy realizowano także wcześniej w ramach umów o miastach partnerskich.

Współpraca transgraniczna została zintensyfikowana po wejściu Polski do Unii Europejskiej, objęła różne obszary i została pogłębiona. Stąd też niemieckie, czeskie i słowackie jednostki administracyjne stawały się naturalnymi partnerami do współpracy dla polskich podmiotów publicznych w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i wcześniej Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIA/C.

Bliskość geograficzna partnerów powoduje, że szereg problemów rozwiązywanych musi być wspólnie i świadomość tego bywa kluczowym czynnikiem powodującym względną łatwość w znalezieniu partnera zagranicznego dla realizacji projektów w ramach EWT, szczególnie dla administracji miast i gmin znajdujących się przy samej granicy. Bliskość geograficzna stanowiła także czynnik sprzyjający nawiązywaniu kontaktów przez inne instytucje, np. służbę zdrowia, placówki edukacyjne czy instytucje kulturalne.

Ważną przesłanką, ułatwiającą podmiotom położonym w pasie nadgranicznym znalezienie partnerów są kontakty osobiste. Łatwość nawiązywania i utrzymywania takich kontaktów ogromnie wzrosła po otwarciu granic i wejściu Polski do strefy Schengen, a ponadto sprzyja im rozwój technologii telekomunikacyjnych i Internet.

Trudności występują natomiast w przypadku poszukiwania partnerów do współpracy przez podmioty nieleżące w bezpośrednim pasie przygranicznym. Podkreślano tu, że znalezienie takiego partnera było zdecydowanie łatwiejsze dla projektów realizowanych z programu INTERREG IIIA/C, ze względu na łagodniejsze wymogi formalne co do zakresu współpracy transgranicznej, niż dla programów w ramach EWT.

Udział strony zagranicznej w niektórych projektach realizowanych w ramach programu INTERREG IIIA/C był bardzo ograniczony, formalny, często sprowadzał się jedynie do złożenia i poprzestaniu na deklaracjach o chęci podjęcia współpracy.

Podsumowując, z opinii części uczestników badania można wnioskować, że nawiązanie współpracy transgranicznej i międzyregionalnej nie jest obecnie kluczowym problemem dla polskich beneficjentów. Jednak dla osiągnięcia realnych korzyści dla rozwoju regionalnego, wszyscy polscy partnerzy powinni przystępować do realizacji projektów w ramach EWT z większym zaangażowaniem i nie pozostawiać partnerom wiodącym pełni odpowiedzialności za rezultaty projektów.

Z punktu widzenia wartości dodanej programów EWT dla rozwoju regionalnego, dla efektywnej współpracy międzynarodowej ważne są takie cechy partnerów jak: sprawność i elastyczność organizacyjna, solidność, terminowość, dotrzymywanie zobowiązań, asertywność, komunikatywność, znajomość języków obcych, profesjonalne służby finansowo-księgowe, a przede wszystkim: posiadanie przez partnera wystarczających środków finansowych, gwarantujących płynność finansową.

Ocena partnerów niemieckich

Podmioty realizujące działania z zakresu współpracy transgranicznej wskazywały na ogół na wysoką sprawność organizacyjną niemieckich partnerów co wpływało bardzo pozytywnie na jakość realizowanej współpracy i wspólne wykonywanie projektów.

Dość zgodnie wskazywano, że partnerzy niemieccy są solidni i sumienni, dobrze wywiązują się z ustalonego harmonogramu działań. Wskazywano, że pracują w sposób bardziej systematyczny niż strona polska. Rozważając przystąpienie do projektu z reguły zlecają firmie zewnętrznej opracowanie koncepcji przedsięwzięcia i określenie jego celowości.

Niemieckie podmioty publiczne delegują do pracy nad realizacją projektu w ramach EWT nawet trzy osoby. Respondenci badania podkreślali, że polskich podmiotów na takie podejście nie byłoby stać, ze względu na szczupłość środków, którymi dysponują.

Podkreślano jednocześnie, że przy całym swoim uporządkowaniu strona niemiecka działa w sposób stosunkowo powolny. Respondenci badania zgodnie zauważali, że zaszczości historyczne nie miały znaczenia we wspólnej realizacji projektów. Podejście strony niemieckiej cechowała bezpośredniość i asertywność, choć niektórzy respondenci zaznaczali także występowanie pewnej obawy przed partnerem polskim, związanej z możliwością złego wywiązania się z zadań projektowych przez stronę polską.

Ocena partnerów litewskich

Polscy partnerzy pozytywnie oceniają współpracę z Litwinami. Podkreślano niezłą sprawność organizacyjną podmiotów litewskich, choć zauważano, że ich znajomość programów europejskich jest na ogół dość pobieżna.

Ocena partnerów czeskich i słowackich

W przypadku partnerów czeskich i słowackich podkreślano dobre kontakty i zrozumienie, poparte często wieloletnią współpracą samorządów. W przypadku szkół wyższych dominuje współpraca merytoryczna zwykle nie całych uczelni ale instytutów, katedr i pracowników naukowych.

Reasumując, w badanych przypadkach nie wskazywano na istotne bariery we współpracy, charakterystyczne dla któregośkolwiek z partnerów ze względu na kraj pochodzenia. Interesujące wydaje się być rozwiązanie praktykowane przez niektórych partnerów niemieckich, polegające na wsparciu beneficjentów przez instytucje doradcze i konsultingowe.

Ocena technicznych i formalnych aspektów aplikowania

Przygotowywanie dokumentów, związanych z aplikowaniem w ramach EWT napotyka na przeszkody i utrudnienia natury technicznej i formalnej. Respondenci wskazywali zgodnie, że procedura przygotowania wniosków jest bardzo pracochłonna i czasochłonna. Co zrozumiałe - czynnik ten w większym stopniu akcentowano w podmiotach, mających mniejsze doświadczenie w zakresie ubiegania się o środki unijne i niedysponujących kadrami o odpowiednich kwalifikacjach. Zaznaczano co prawda, że w porównaniu z programem INTERREG liczba wymaganych załączników w programach EWT jest mniejsza, ale sam wniosek „jest podobnie trudny”.

Przedstawiciele urzędów administracji publicznej podkreślali, że pracochłonność projektów wymaga stałego oddelegowania do ich obsługi pracowników, bądź zwiększenia zatrudnienia. Czyni to się niechętnie, gdyż urzędy borykają się z ograniczeniami etatowymi. Niektórzy respondenci wskazywali, że zwiększenie zatrudnienia w wydziałach zajmujących się programami europejskimi w istotny sposób zwiększyłoby zakres korzystania z programów europejskich na poziomie lokalnym, w tym z EWT. Wskazywano nawet, że w wypełnianiu wniosków i gromadzeniu dokumentacji urzędy gminne czy miejskie mogłyby służyć pomocą innym podmiotom, przede wszystkim ze sfery budżetowej, które nie uczestniczą w programach unijnych, uważając, że nie są w stanie przebyć procedury przygotowywania wniosków i rozliczania projektów. Wskazywano, że zasadne mogłoby być nawet utworzenie stałych punktów konsultacyjnych na poziomie miast czy gmin. Tego typu opinie wyrażane były w jednostkach administracyjnych posiadających spore doświadczenie i odnoszących sukcesy w uzyskiwaniu środków z funduszy europejskich.

Niektóre podmioty nie dysponowały kadrami o kwalifikacjach umożliwiających przygotowanie wniosków i zadanie to zlecano firmom zewnętrznym. Opracowanie dokumentacji technicznej dość często przekazywano podmiotom trzecim w oparciu o Ustawę Prawo zamówień publicznych. Wskazywano na bardzo wysokie koszty opracowania dokumentacji technicznej, projektowej, w tym np. budowlanej.

Niektórzy wskazywali także na specyficzny język dokumentów aplikacyjnych, mogący sprawiać spore trudności osobom o wykształceniu nieekonomicznym, lub też niemającym specjalistycznego przygotowania w tym zakresie. Bardzo często podkreślano trudności związane z koniecznością tłumaczenia dokumentacji na język obcy. Podnoszono konieczność dostosowania generatora wniosków do specyfiki języka niemieckiego czy polskiego, uwzględniając np. różną długość wyrazów polskich i niemieckich.

Mieszane uczucia wzbudzają wśród polskich beneficjentów realizujących programy wspólnie ze stroną niemiecką nierówne wymagania, stawiane podmiotom polskim i niemieckim: wymagania formalne stawiane w projektach Europejskiej Współpracy Terytorialnej stronie niemieckiej są znacznie łagodniejsze niż wobec partnerów z Polski. Wskazywano, że od partnera polskiego wymaga się

dostarczania o wiele więcej dokumentów niż od partnera niemieckiego. Same wnioski nie różnią się, natomiast strona polska musi zgromadzić więcej załączników dotyczących m.in. założeń finansowych oraz dokumentacji technicznej projektu. Na taki stan rzeczy w pewnym stopniu wpływają także przepisy wewnętrzne w obydwu krajach. Polskie regulacje zmuszają do zebrania większej liczby dokumentów niż niemieckie. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że łagodniejsze wymagania w stosunku do podmiotów niemieckich ocenia się jako swoistą dyskryminację polskich podmiotów, choć te zwiększone obowiązki, nakładane na polskich beneficjentów skutkują tym, że realizacja projektów po stronie polskiej przebiega sprawniej niż po niemieckiej.

Odrębną grupę problemów stanowią kwestie legislacyjne, a zwłaszcza stosowanie się do prawa zamówień publicznych. Problemy te często wynikają z powszechnego braku wiedzy na ten temat wśród pracowników przygotowujących dokumentację projektową. Brak jest powszechnej świadomości beneficjentów, że fundusze unijne objęte są zasadami, które wiążą się z przepisami Ustawy o finansach publicznych, a zatem występuje konieczność i obowiązek racjonalnego realizowania wydatków. Problem ten częściej dostrzegają pracownicy jednostek samorządu terytorialnego, którzy posiadają wiedzę merytoryczną i praktyczne przygotowanie w tym zakresie. Problematyka ta jest jednak często nowa dla innych podmiotów, na co zwracają uwagę m.in. pracownicy naukowcy publicznych uczelni wyższych.

Beneficjenci podkreślali, że każdy projekt powinien być konsultowany przed przygotowaniem budżetu zadaniowego, a następnie podczas realizacji ze specjalistą w zakresie zamówień publicznych. Często jednak obowiązek ten spadał na pracowników, którzy dodatkowo zajmowali się projektem i nie mieli odpowiedniego przygotowania merytorycznego w zakresie Ustawy Prawo zamówień publicznych i procedur udzielania zamówień, w tym procedur przy szacunkowej wartości zamówienia poniżej równowartości w złotych 14 000 euro (art. 4 punkt 8 Ustawy). Ponadto pracownicy, w szczególności spoza jednostek samorządu terytorialnego, podkreślali, iż nie mogli liczyć na wsparcie jednostek, które u nich zajmują się zamówieniami, ponieważ traktowano projekt jako odrębną działalność, współfinansowaną ze środków zewnętrznych, a zatem pozostającą poza ich podstawowym zakresem obowiązków.

Podsumowując, wbrew powszechnym opiniom, proces aplikacyjny, w szczególności przygotowanie wniosku wraz z załącznikami dla większości potencjalnych beneficjentów nie stanowi zasadniczej bariery w dostępie do programów EWT. Wśród wskazywanych problemów warto jednak podkreślić braki kadrowe poszczególnych jednostek oraz brak specjalistycznej wiedzy, niezbędnej do prawidłowego przygotowania aplikacji, m.in. w zakresie zamówień publicznych.

Podmioty objęte badaniem nie mają jeszcze dużych doświadczeń związanych z realizacją projektów w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej. W bieżącym roku pierwsze wnioski zostały dopiero zatwierdzone. Stąd też analizując zagadnienia techniczne i formalne związane z samą realizacją projektów oparto się częściowo na doświadczeniach podmiotów uczestniczących w realizacji programu INTERREG IIIA i INTERREG IIIC.

Wśród trudności pojawiających się podczas realizacji projektów respondenci akcentowali przede wszystkim konieczność prefinansowania. Wskazywano na bardzo długi okres, który upływał od momentu złożenia wniosku o płatność do wypłaty środków finansowych. Podkreślano, że okres ten w niektórych przypadkach przekraczał rok. W odniesieniu do jednego z projektów objętych badaniem, okres prefinansowania wynosił nawet ponad dwa lata.

Wobec braku wolnych środków pieniężnych w odpowiedniej wysokości beneficjenci stali przed koniecznością korzystania z kredytów bankowych, co wiązało się z ponoszeniem dodatkowych kosztów.

Wysuwane były oczekiwania, że spływ środków w ramach programów EWT w kolejnych naborach będzie następował sprawniej, a w następnym okresie programowania zostanie wprowadzony system zaliczkowania projektów.

Trudności finansowe w realizacji projektów szczególnie dotkliwie odczuwane są przez organizacje pozarządowe, co stanowi główną barierę ich uczestnictwa w programach EWT.

Jednostki samorządu terytorialnego nie zgłaszały problemów z prefinansowaniem: posiadały wystarczające środki własne lub bez większych problemów otrzymywały kredyt. Pozytywnie oceniana jest oferta preferencyjnych kredytów Banku Gospodarstwa Krajowego, przeznaczonych na prefinansowanie projektów europejskich.

Pewną barierę stanowi także konieczność zapewnienia wkładu własnego. Jednak w zgodnej opinii respondentów, wkład własny jest o wiele mniej dotkliwą trudnością niż konieczność zapewnienia prefinansowania. Niektóre jednostki budżetowe uzyskiwały na ten cel środki z budżetu państwa lub z budżetów poszczególnych samorządów. Inne, w tym organizacje pozarządowe, konieczność wkładu własnego odczuwały jako znaczącą barierę w uczestniczeniu w programach EWT.

W trakcie realizacji projektów we współpracy z partnerami zagranicznymi nie napotymano na występowanie bariery typu kulturowego. Podkreślano wielokrotnie, że partnerzy polskich podmiotów to osoby chcące rozwiązywać konkretne problemy, a nie „rozpamiętujące sentymenty”.

Nie występowały większe trudności z porozumiewaniem się. Bariera językowa w kontaktach bezpośrednich występowała rzadko. Były natomiast trudności związane z tłumaczeniami dokumentów specjalistycznych – technicznych i finansowych. Problemy występowały również z językiem pisanim np. przy wspólnych publikacjach, folderach, materiałach informacyjnych, czasem kłopoty językowe powodowały nieporozumienia związane z jasnym określeniem zadań, obowiązków poszczególnych instytucji i osób. Problemem był także zróżnicowany poziom językowy materiałów roboczych podczas spotkań międzynarodowych. Współpraca z partnerami niemieckimi realizowana jest w oparciu o język niemiecki. Należy też zauważyć, że podmioty niemieckie mocniej zaangażowane we współpracę z partnerami polskimi często zatrudniają osoby znające język polski. Ze Szwedami i Litwinami porozumiewano się po angielsku, z tymi ostatnimi niekiedy także po polsku. Z Czechami i Słowakami bariera językowa w kontaktach bezpośrednich nie występowała.

Wyraźne bariery kulturowe i prawne sygnalizowano natomiast w stosunku do podmiotów z rosyjskiego Obwodu Kaliningradzkiego. Podkreślano trudności związane z wizami, niewydolną pocztą i komunikacją, różnice w uregulowaniach prawnych (np. w zakresie praw dziecka), odmienne podejście do współpracy transgranicznej, nie zawsze udawało się przezwyciężyć w sposób satysfakcjonujący.

Barierą bywa niekiedy duże oddalenie od siebie partnerów, np. znaczna odległość z Gdańska od siedziby partnera litewskiego w Kretyndze nad Morzem Bałtyckim (przejazd odbywa się przez granicę polsko – litewską, z ominięciem Obwodu Kaliningradzkiego). Stanowi to czynnik utrudniający współpracę, choć jej nie uniemożliwia. Wskazywano też, że kłopoty bywają z pocztą litewską.

Reasumując, w kontekście zarządzania projektem, beneficjenci wskazują na potrzebę ograniczania ilości bieżącej dokumentacji, co umożliwi poświęcenie większej uwagi merytorycznym aspektom wdrażanych projektów. Nie występują bariery językowe i kulturowe, które byłyby istotną przeszkodą dla współpracy międzynarodowej.

Wśród uwag dotyczących etapu rozliczeń projektu przeważały te, dotyczące kontroli i systemu rozliczeń. Podobnie jak w przypadku uwag dotyczących realizacji projektów, oparto się w dużej mierze na spostrzeżeniach beneficjentów inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIA/C.

Opinie dotyczące systemu rozliczeń projektów były różne. Obok ocen bardzo krytycznych pojawiały się i takie, które wskazywały, że na tym etapie nie napotymano większych trudności. Warto zauważyć, że opinie krytyczne wysuwane były także przez beneficjentów o większym doświadczeniu w realizacji projektów unijnych.

Co do kontroli, to większość beneficjentów oceniała sposób ich przeprowadzania pozytywnie, choć tylko w niewielu przypadkach kontrola spełniała funkcje edukacyjne: osoby kontrolujące rzadko udzielały rzeczowych informacji i wskazówek, dotyczących zwłaszcza sposobów prowadzenia dokumentacji projektowej i rozwiązywania konkretnych problemów.

Pojawiło się jednak kilka ocen negatywnych, co do jakości i formy prowadzonych kontroli. Niektórzy beneficjenci kontrolowani byli kilkakrotnie – przez różne jednostki, m.in. Urząd Wojewódzki. Podkreślali, że nierzadko opinie wydawane przez różnych kontrolujących były ze sobą sprzeczne. W jednym przypadku wskazywano na fakt odrzucania protokołów pokontrolnych poprzedników („kontrola kontrolę skontrolowała i oceniła negatywnie”).

Wskazywano też na chaotyczną pracę urzędników z organów kontrolnych – wielokrotne żądanie tych samych dokumentów, skupianie się na drobiazgach, nielogiczności w wymaganiach itd. Dla przykładu, przedstawiciel jednego z beneficjentów wskazał, że kontrolujący wydali im polecenie skopiowania całej dokumentacji związanej z realizacją projektu, która zawarta była w 15 tomach. Według oceny respondentów, dało się zauważyć, że kontrolujący nie byli w stanie nie tylko wykorzystać, ale nawet zapoznać się ze znaczną częścią sporządzonych kopii dokumentów. Zdarzały się też oceny wskazujące na małe doświadczenie, a nawet brak kompetencji organów kontrolnych.

Narzekano dość powszechnie na uciążliwość procedur rozliczenia projektu – skomplikowane wzory sprawozdań finansowych, trudne rozliczenia w euro, czasochłonność w opisywaniu dokumentów (faktur), konieczność tworzenia wielu kopii. Podkreślano, że w trakcie realizacji projektu zmieniała się dokumentacja sprawozdawcza. W jednym przypadku wskazano nawet na pomoc kontrolujących w sporządzaniu i opisie dokumentów końcowych projektu.

Obowiązki związane z techniczną obsługą projektów często spoczywały na pracownikach mających już swój określony zakres pracy. Tym samym była to dla nich praca dodatkowa. W szczególności pracownicy naukowcy wyższych uczelni podkreślali uciążliwość zajmowania się: sprawami biurowymi, rozliczeniami, sprawozdaniami, przepływami finansowymi, obsługą kontroli. W tym czasie merytoryczne działania w ramach projektów, w tym badania naukowe - wdrożeniowe schodziły na plan dalszy.

Podsumowując, wydaje się, że najistotniejszym postulatem beneficjentów w kontekście kontroli i rozliczania projektów jest większe wsparcie o charakterze informacyjnym, doradczym i edukacyjnym.

Motywacje i korzyści z udziału w EWT

Badane podmioty cechował duży pragmatyzm w związku z realizowaniem projektów w ramach EWT. Wskazywały dość zgodnie, że podstawową przesłanką, która skłoniła je do przystąpienia do projektów była chęć realizacji przedsięwzięć, związanych z rozwiązywaniem konkretnych problemów, z niewielkim wkładem własnym. Dotyczyło to przede wszystkim projektów, w wyniku których uzyskiwano efekty twarde m.in. budowy, rozbudowy, modernizacje i usprawnienia infrastruktury komunikacyjnej, ochrony środowiska, zakup sprzętu. Wskazywano, że dzięki środkom unijnym problemy te mogły być rozwiązywane przy mniejszym wkładzie własnym. Podkreślano pozytywne znaczenie dużego, bo 85% udziału środków unijnych w finansowaniu projektów. Jednostki samorządu terytorialnego zwracały uwagę na pozytywny charakter korzystania ze środków unijnych w związku z napiętymi budżetami miast, gmin czy powiatów. W większości przypadków zauważano, że realizacja przedsięwzięć bez środków unijnych nie byłaby możliwa lub musiałaby być odłożona w czasie ze względu na ograniczenia w wydatkach budżetowych. Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej wzbudziły duże nadzieje przede wszystkim w gminach i miastach położonych przy samej granicy. Ich potrzebę szczególnie akcentowały jednostki administracyjne obszarów dotkniętych dużym bezrobociem, widząc w nich szansę na przezwyciężenie problemów strukturalnych.

Wymieniano także inne korzyści motywujące do ubiegania się o środki na rozwój współpracy z podmiotami zagranicznymi, choć z reguły miały one mniejsze znaczenie. Podkreślano korzyści personalne osób zajmujących się obsługą projektów: podniesienie kwalifikacji i zdobycie nowych umiejętności poprzez uzyskanie nowych doświadczeń zawodowych.

Respondenci doceniali wielokrotnie wzrost prestiżu projektodawców, w szczególności publicznych szkół wyższych. Wskazywano na możliwość prowadzenia przez nie badań o zasięgu ponadnarodowym, realizowania zadań, które nie zostały uwzględnione w podstawowym budżecie jednostki. Motywacje związane były również z inicjatywami zagranicznych partnerów z wcześniejszej współpracy.

Prezentowano różne opinie dotyczące wpływu organów nadrzędnych i organów założycielskich na podjęcie decyzji o ubieganie się o środki unijne. Generalnie można stwierdzić, że organy zwierzchnie nie motywują podległych im jednostek do podejmowania współpracy międzynarodowej w ramach EWT. Brak zaangażowania w ubieganie się o środki z programów EWT nie wpływa na zagrożenie pozycji personalnej kierownictw jednostek.

W przypadku jednostek położonych przy samej granicy, motywacja do nawiązania współpracy z partnerem zagranicznym była największa ze względu na konieczność wspólnego rozwiązywania z nim praktycznych problemów np. budowy wspólnej sieci ścieżek rowerowych czy zaopatrzenia w wodę.

Wybór programów EWT, czy wcześniej Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIA/C wynikał przede wszystkim z tematyki projektowanych przedsięwzięć, związanych ze współpracą z podmiotami zagranicą. W pewnym stopniu wybór ten motywowany był także przeświadczeniem, że konkurencja w ubieganiu się o środki jest w tych programach mniejsza niż np. w RPO i że środki z tych programów uzyskać jest łatwiej, niż w innych programach europejskich. Dotyczyło to przede wszystkim beneficjentów, których siedziby znajdowały się w powiatach przygranicznych, którym w projektach łatwiej było zawrzeć element transgraniczności.

Podsumowując, polscy beneficjenci programów transgranicznych i międzyregionalnych przystępują do projektów z bardzo konkretnymi oczekiwaniami, licząc przede wszystkim na tzw. twarde rezultaty działań. Mają jednak na uwadze także inne czynniki, w tym m.in. wzrost prestiżu jednostki oraz możliwość rozwoju zawodowego. Beneficjenci dostrzegając inne źródła współfinansowania projektów dostępne w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, doceniają możliwość uczestniczenia w projektach o charakterze międzynarodowym, nawet jeśli nie przynoszą one bezpośrednich i wymiernych korzyści finansowych.

Warto dodać, że przedstawione wybrane korzyści wynikające z realizacji projektów transgranicznych i międzyregionalnych odnoszą się nie tylko do bezpośredniej działalności beneficjenta, ale przede wszystkim przyczyniają się do rozwiązywania istotnych problemów w poszczególnych regionach, a także sprzyjają poprawie sytuacji w obszarach kluczowych dla rozwoju gospodarczego, społecznego i terytorialnego Wspólnoty Europejskiej, w tym w zakresie ochrony środowiska, przedsiębiorczości, badań i rozwoju, innowacyjności oraz tworzenia miejsc pracy.

Jak często wskazują beneficjenci, realizacja projektów w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej przyczynia się do uzyskiwania dodatkowych efektów, które nie są bezpośrednio związane z założonymi we wniosku o dofinansowanie rezultatami i produktami projektu.


Wśród najistotniejszych należy wymienić:

- 1. Poprawa wykorzystania krajowych środków publicznych i prywatnych.** Fundusze strukturalne, w tym Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, współfinansujący programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej, są istotnym elementem budżetu na poziomie wspólnotowym, krajowym i regionalnym. Na szczeblu regionalnym i lokalnym realizacja projektów ważnych społecznie stanowi atut dla uczestników życia społeczno-gospodarczego, a ich sukces jest identyfikowany

z przedstawicielami instytucji zarządzających i wdrażających oraz reprezentujących projektodawców (beneficjentów). Procedury te sprzyjają przejrzystości w realizacji inwestycji publicznych i są również wykorzystywane w projektach krajowych. W efekcie poprawia się wykorzystanie krajowych środków publicznych i prywatnych.

- 2. Upowszechnienie najlepszych praktyk.** Doświadczenie zdobyte w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej zwiększa szanse potencjalnych beneficjentów na uzyskanie grantów w konkursach ogłaszanych przez różne organizacje i instytucje międzynarodowe np. Bank Światowy, agendy ONZ, Komisję Europejską, Biura koordynacji Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego EOG oraz Szwajcarskiego Instrumentu Finansowego. Jednocześnie promowana jest skuteczność i aktywne poszukiwanie środków oraz strategie długoterminowe w miejsce pojedynczych i nieskoordynowanych działań.
- 3. Rozwijanie partnerstwa.** Korzystanie z EWT sprzyja rozwijaniu partnerstwa i realizacji wspólnych projektów przez podmioty prywatne i publiczne (m.in. w oparciu o zasady partnerstwa publiczno-prywatnego). Szczególna rola w tym procesie przypada jednostkom samorządu terytorialnego i instytucjom im podległym, które realizują lub koordynują znaczną część projektów o charakterze społecznym na szczeblu regionalnym i lokalnym.
- 4. Budowa społeczeństwa obywatelskiego.** Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej sprzyjają budowie społeczeństwa obywatelskiego poprzez wspieranie fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji non-profit. Fundusze stwarzają możliwości rozwoju instytucji pozarządowych w obszarach wymagających znacznych środków finansowych, a jednocześnie pozostających poza zainteresowaniem prywatnych podmiotów gospodarczych. Dofinansowanie umożliwia realizację projektów nowatorskich, pilotażowych i ważnych społecznie. Możliwość uzyskania zewnętrznego finansowania sprzyja angażowaniu wysoko wykwalifikowanej grupy specjalistów oraz tworzy trwałe podstawy funkcjonowania tego typu instytucji i organizacji.
- 5. Budowa społeczeństwa informacyjnego.** Ważnym rezultatem projektów EWT jest wspieranie informatyzacji i budowy społeczeństwa informacyjnego.
- 6. Promocja regionów.** Programy EWT stwarzają także szansę na promocję regionu i jego produktów na rynku międzynarodowym. Może to przynieść długookresowe korzyści polegające na zwiększeniu liczby inwestycji, poprawie atrakcyjności turystycznej oraz wzroście zainteresowania kulturą, tradycją i bogactwem naturalnym określonych obszarów.
- 8. Rozwój systemu edukacji.** EWT stwarza nowe możliwości wsparcia rozwoju europejskiego systemu edukacji na wszystkich poziomach. Programy stypendialne, kursy językowe, wymiana międzynarodowa, staże w przedsiębiorstwach i instytucjach ponadnarodowych, kształcenie na odległość z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informatycznych (*e-learning / distance learning*), kształcenie przez całe życie (*life-long learning*), rozwój infrastrukturalny instytucji edukacyjnych, wykorzystanie informatyzacji w kształceniu i wiele innych form wsparcia może w znaczny sposób podnieść jakość i efektywność kształcenia.

9. **Rozwój instytucji otoczenia biznesu.** Znaczna część pomocy strukturalnej EWT dla przedsiębiorstw trafia za pośrednictwem instytucji otoczenia biznesu. Sprzyja to tworzeniu nowych form usług oraz rozwojowi sieci wsparcia, realizacji projektów finansujących sferę badawczo-rozwojową (B+R), tworzeniu i rozwojowi parków przemysłowych i technologicznych, inkubatorów przedsiębiorczości, regionalnych strategii innowacji oraz współpracy w ramach regionalnych i lokalnych klastrów przemysłowych.
10. **Ochrona środowiska.** Projekty EWT w sposób szczególny współfinansują inwestycje w zakresie ochrony środowiska i zasobów naturalnych. Promocja idei rozwoju zrównoważonego w projektach współfinansowanych z EFRR w ramach programów EWT jest ważnym wkładem państw członkowskich i KE w poprawę stanu środowiska naturalnego.
11. **Wspieranie kultury, sztuki i dziedzictwa narodowego.** Projekty EWT promują kulturę, sztukę i dziedzictwo narodowe w wymiarze narodowym, regionalnym i lokalnym. W szczególności są to inwestycje pozwalające na rewitalizację obiektów o szczególnym znaczeniu historycznym i kulturalnym. Rola kultury w rozwoju regionów przygranicznych jest wielowątkowa. Po pierwsze, kultura stanowi bazę dla budowy społeczeństwa opartego na wiedzy. Po drugie, usługi kulturalne są jednym z najdynamiczniej rozwijających się sektorów gospodarki. Jednocześnie realizowane są projekty promujące równość szans, tolerancję, wolność, oraz projekty przybliżające ideę integracji europejskiej i wiedzę nt. UE wśród jej obywateli.
12. **Badania naukowe.** Warto również zwrócić uwagę na możliwości wspierania badań naukowych w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Liczne badania potwierdzają, że w długim okresie kraje inwestujące w naukę, badania i innowacyjność zwiększają swój dobrobyt. Zatem programy te poprzez finansowanie badań naukowych przyczyniają się do poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej państw i regionów – beneficjentów tej pomocy.

 Podsumowując, programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej ze względu na swój ponadnarodowy wymiar oraz szeroki zakres wsparcia w zasadniczy sposób przyczyniają się do osiągnięcia jednego z głównych celów polityki regionalnej Unii Europejskiej tj. do zwiększenia poziomu spójności społeczno-gospodarczej na obszarze Wspólnoty Europejskiej.

6.4. WYNIKI BADANIA NA POZIOMIE BENEFICJENTÓW PROGRAMÓW TRANSNARODOWYCH W RAMACH EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ

6.4.1. Metodologia badania i struktura grupy badawczej – beneficjentów Programu Regionu Morza Bałtyckiego oraz Programu Europy Centralnej

Badaniem objęto 8 respondentów:

- 4 beneficjentów Programu Morza Bałtyckiego
- 4 beneficjentów Programu Europy Centralnej

W ramach badania dokonano wyboru respondentów w sposób zapewniający reprezentatywność różnych typów instytucji ze względu na ich status prawny.

Poniższa tabela prezentuje strukturę grupy badawczej.

Tabela nr 6.: Struktura grupy badawczej

Wyszczególnienie podmiotu badawczego	Kraj pochodzenia partnera wiodącego	Kraje uczestniczące w projekcie
Program Regionu Morza Bałtyckiego		
Politechnika Wroclawska - Wroclawskie Centrum Transferu Technologii	Niemcy	Niemcy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Norwegia, Szwecja
Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Niemcy	Niemcy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Norwegia, Szwecja
Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Niezależny Samorządowy Związek Zawodowy Solidarność	Finlandia	Niemcy, Szwecja, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Dania, Norwegia, Finlandia, Rosja, Belgia
Politechnika Łódzka	Finlandia	Finlandia, Dania, Polska, Litwa, Szwecja, Łotwa, Rosja
Program Europy Centralnej		
Fundacja Forum Gryf	Niemcy	Niemcy, Węgry, Słowacja, Austria, Słowenia, Włochy
Instytut Logistyki i Magazynowania	Włochy	Włochy, Polska, Niemcy, Słowacja, Słowenia, Węgry, Republika Czeska
Stowarzyszenie Miast Autostrady Bursztynowej	Włochy	Polska, Włochy, Republika Czeska, Słowenia, Austria, Niemcy
Śląski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Częstochowie	Niemcy	Niemcy, Polska, Węgry, Republika Czeska, Słowacja, Austria, Ukraina

Źródło: opracowanie własne

Badanie przeprowadzono w oparciu o Indywidualny Wywiad Pogłębiony (IDI) z wykorzystaniem scenariusza rozmowy.

6.4.2. Ogólna charakterystyka grupy badawczej

Przedmiotowa grupa respondentów charakteryzowała się cechami wspólnymi, które determinowały wyniki badania i odróżniały ją od podmiotów występujących w programach międzyregionalnych oraz transgranicznych:

- Po pierwsze – wszystkie z badanych podmiotów posiadały doświadczenie w realizacji projektów w partnerstwie międzynarodowym, a udział w bieżącym projekcie wynikał z kontynuacji współpracy z partnerem zagranicznym;
- Po drugie – badane podmioty posiadały wystarczające zaplecze instytucjonalne, które pozwalało im na udźwignięcie wkładu własnego oraz kredytowanie realizacji projektu;
- Po trzecie – badani beneficjenci posiadali wykwalifikowaną kadrę, zapewniającą poprawną komunikację z Partnerem Wiodącym.

6.4.3. Ocena systemu zarządzania z punktu widzenia beneficjentów Programu Regionu Morza Bałtyckiego oraz Programu Europy Centralnej

Ocena aspektu informowania o Programie Regionu Morza Bałtyckiego oraz Programie Europy Centralnej

Respondenci zostali poproszeni o ocenę poniższych elementów związanych z informowaniem o programach:

a) Strony internetowe oraz dokumentacja programów

Wskazano na skomplikowany układ stron internetowych oraz bardzo trudne dotarcie do aktualnych dokumentów. Respondenci zwracali uwagę, że funkcjonujące bazy partnerów i projektów są zbyt rzadko aktualizowane. Strona internetowa poświęcona Programowi Morza Bałtyckiego została bardziej pozytywnie oceniona niż strona poświęcona Programowi Europy Centralnej.

Dokumentacja programów została oceniona jako przejrzysta. Wskazywano na potrzebę zastosowania ujednoliconego tłumaczenia terminów finansowych z języka angielskiego na odpowiedniki, uwzględniające specyfikę rachunkowości polskiej, zapewniające jednoznaczność interpretacji.

b) Spotkania informacyjne

Wskazano na konieczność organizacji większej ilości spotkań o charakterze warsztatowym umożliwiającym dyskusję konkretnych problemów oraz przykładów, jak również stwarzających lepsze warunki do wzajemnego poznania beneficjentów.

c) Rola WST oraz Punktów Konsultacyjnych w obszarze informowania o projektach

Respondenci zwracali uwagę na bierną funkcję WST oraz Punktów Konsultacyjnych w obszarze związanym z kontaktem z potencjalnymi beneficjentami w regionach i informowaniu o możliwości podjęcia partnerstwa.

Podkreślano brak jasnego podziału kompetencji oraz dostatecznych kwalifikacji osób zatrudnionych w tych instytucjach. Główny problem, który był wskazywany przez respondentów, to niemożność uzyskania jednoznacznej odpowiedzi na pytania związane ze szczegółami dotyczącymi kwalifikowalności kosztów.

Dodatkowo, respondenci wskazywali na brak systemu wspierającego promocję polskich podmiotów jako wiarygodnych i kompetentnych Partnerów Wiodących. Podkreślano, że podmioty polskie czują się gorsze, brakuje im wsparcia ze strony funkcjonujących sprawnie struktur działających w oparciu o zasady zbliżone do tych, w których funkcjonują partnerzy zagraniczni.

Jako jeden z głównych problemów w obszarze budowania partnerstwa wskazywano brak wsparcia finansowego dla uczestnictwa w spotkaniach, odbywających się zwłaszcza poza granicami kraju, realizowanych w ramach zarządzania programami jak i spotkaniach indywidualnych. Możliwość uwzględnienia tych kosztów w projekcie, respondenci uznali jako niewystarczające dla podmiotów polskich, których umiejętności występowania w roli Partnera Wiodącego są dopiero kształtowane, a co za tym idzie powodzenie w aplikowaniu i pewność odzyskania poniesionych kosztów także mniejsze.

Podsumowując, ograniczony i zamknięty system informowania o Programie Regionu Morza Bałtyckiego oraz Europy Centralnej czyni je programami elitarnymi, do których docierają najbardziej doświadczone podmioty polskie. System ten nie generuje udziału nowych beneficjentów oraz nie przyczynia się do wzrostu wiedzy na temat możliwości jakie niesie EWT dla rozwoju regionalnego.

Władze regionalne w zbyt małym stopniu wspierają uczestnictwo w programach EWT.

Ocena aspektu aplikowania w ramach Programu Regionu Morza Bałtyckiego oraz Europy Centralnej

Respondenci oceniali formularz wniosku oraz dokumentację konkursową. W związku z faktem, że żaden z badanych podmiotów nie występował w roli Partnera Wiodącego nie uzyskano pełnej oceny procesu aplikacji. Respondenci nie wskazywali na problemy związane z samą konstrukcją formularza wniosku.

Badana grupa zwracała uwagę na fakt, że istniejący podział kosztów prowadzi do trudności na etapie realizacji projektu i nie daje możliwości wykorzystywania doświadczeń zdobytych przy konstruowaniu budżetów projektów w ramach innych programów finansowanych z EFRR. Jako program posiadający wzorcową aplikację wnioskową wskazywano 6. Program Ramowy

Respondenci krytycznie oceniali rolę członków Komitetu Monitorującego w zakresie wspierania beneficjentów polskich na etapie aplikowania, wskazywane problemy to częste zmiany osób na tych stanowiskach, co uniemożliwia budowanie relacji z członkami KM z innych krajów oraz efektywne lobbowanie na rzecz polskich projektów. Respondenci wyrażali opinię, że czynnikiem skłaniającym do występowania w roli Partnera Wiodącego byłaby bardziej aktywna rola polskich członków Komitetu Monitorującego.

Uczelnie oraz jednostki badawczo-rozwojowe jako podmioty posiadające zaplecze intelektualne do występowania w roli Partnera Wiodącego podkreślali, że brakuje systemu motywującego do udziału w programach EWT, których postrzeganie jest z jednej strony gorsze niż Programów Ramowych, a z drugiej niesie ze sobą więcej wymagań i biurokracji.

Poziom wynagrodzeń odnoszony do średniego w danym podmiocie w powiązaniu z trudnościami, odpowiedzialnością i zaangażowaniem czasowym przy koordynacji projektów międzynarodowych nie motywuje pracowników tych podmiotów do aplikowania w ramach EWT. Dodatkowym czynnikiem demotywującym jest system punktacji w ramach oceny parametrycznej jednostek naukowych, gdzie nie uwzględnia się wielkości projektu, poziomu trudności czy okresu realizacji.

Podsumowując, brakuje systemu zachęt i wsparcia podmiotów polskich do występowania w roli Partnera Wiodącego.

Beneficjenci polscy nie mogą przenieść doświadczeń zdobytych w innych programach w związku brakiem ujednoczenia kategorii kosztów we wszystkich programach finansowanych z EFRR.

Ocena aspektu realizacji projektów w ramach programu Morza Bałtyckiego oraz Europy Centralnej

Badane podmioty nie wskazywały na problemy związane z logistyką realizowanych działań. Najwięcej trudności na etapie realizacji projektów stwarza beneficjentom system finansowania w następujących aspektach:

- Konieczność wkładu własnego oraz brak pierwszej zaliczki eliminuje podmioty nie posiadające zaplecza finansowego (dotyczy to głównie organizacji pozarządowych);
- Istnienie różnych systemów rozliczania w poszczególnych krajach uczestniczących w partnerstwie (bardziej szczegółowe wymagania dla beneficjentów polskich), prowadzi do sytuacji, w której partnerzy polscy opóźniają kwalifikację całego partnerstwa, a czasami są wykluczani z danego sprawozdania, co z kolei prowadzi do zaburzenia ich płynności finansowej;
- Rozporządzenie MPiPS w sprawie wysokości kosztów podróży i zakwaterowania (Dz.U. z 2002 r. nr236, poz. 1990 z późn. zm.) stawia podmioty polskie w gorszym położeniu przy realizacji działań związanych wyjazdami zagranicznymi;
- Trudności z właściwym odniesieniem terminów finansowych w języku angielskim do odpowiednich terminów w języku polskim;
- Obowiązujący system audytów w Polsce w ramach EWT przyczynia się do wydłużenia procedur otrzymania certyfikatu audytorskiego przez partnerów polskich, wynika to z następujących faktów:
 - scentralizowanie audytu – brak możliwości skorzystania z audytu niezależnej jednostki zewnętrznej,
 - częste zmiany audytorów w trakcie realizacji projektu,
 - brak wiedzy audytorów na temat specyfiki księgowej poszczególnych typów beneficjentów;
- Zasady kwalifikowalności i zarządzania finansami nie uwzględniają następujących zagadnień:
 - specyfiki projektów wieloletnich oraz zmian ekonomiczno-społecznych,
 - realizacji wartości dodanej w postaci możliwości organizowania wspólnie działań występujących w różnych projektach finansowanych z różnych źródeł,
 - typu podmiotu i warunków rozliczania do niego dostosowanych.

Badani beneficjenci polscy czują się w gorszym położeniu w związku z dodatkową biurokratyzacją systemu rozliczeń i sprawozdawczości, wynikającą z regulacji krajowych. Dodatkowy problem generuje scentralizowany system audytów oraz niedostatecznie sprawnie funkcjonujące WST (niektórzy z badanych krytycznie wypowiadali się na temat częstych rotacji pracowników lub braku aktualnej informacji o zmianach w kwalifikowalności kosztów).

Podsumowując, podmioty polskie, uczestniczące w obecnym okresie programowania w Programie Regionu Morza Bałtyckiego oraz Europy Centralnej posiadają bardzo duży potencjał w zakresie merytorycznej realizacji projektów oraz funkcjonowania w partnerstwie międzynarodowym.

Główną barierę w wykorzystaniu istniejącego potencjału stanowi obowiązujący system finansowania oraz rozliczania.

6.4.4. Motywacje i korzyści z udziału w EWT

Respondenci zapytani o motywacje i korzyści wynikające z udziału w programach na poziomie regionu mieli trudności ze wskazaniem właściwych przykładów, może to świadczyć o braku świadomości głównego celu EWT.

Do najczęściej wskazywanych korzyści i motywacji należą:

- realizowanie celów organizacji, które bez finansowania w ramach EWT nie mogłyby być osiągnięte przez beneficjentów;
- przejmowanie know-how w zakresie zarządzania projektami od Partnerów Wiodących;
- budowanie kontaktów i perspektyw dla przyszłych projektów;
- rozwój zawodowy osób zaangażowanych w realizację projektów.

Podsumowując, brakuje usystematyzowanych działań skierowanych na potencjalnych beneficjentów polskich wskazujących korzyści z udziału w programach EWT na poziomie organizacji oraz regionu.

6.5. ANALIZA SWOT

Tabela nr 7.: Analiza SWOT

<i>Mocne strony programów EWT dla rozwoju regionalnego Polski</i>	<i>Słabe strony programów EWT dla rozwoju regionalnego Polski</i>
Rosnące zainteresowanie współpracą międzynarodową i korzystaniem z dobrych praktyk zagranicznych w celu rozwiązywania problemów regionalnych	Niedostateczna wiedza potencjalnych wnioskodawców na temat zasad i praktycznych korzyści z realizacji projektów w ramach programów EWT dla rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie pojedynczych instytucji i regionu
Dobra i bardzo dobra wiedza na temat zasad i potrzeb beneficjentów programów EWT wśród kadry Wspólnych Sekretariatów Technicznych, przedstawicieli KM programów EWT	Niedostateczna promocja Europejskiej Współpracy Terytorialnej i możliwości programów wśród potencjalnych beneficjentów
Prosty dostęp do informacji i sprawnie funkcjonujący system szkoleń i spotkań kojarzących partnerów w ramach EWT, otwarty na ewentualne aktualizacje i u efektywnienie	Niedostateczna łączność i współpraca pomiędzy podmiotami zarządzającymi i wdrażającymi programy EWT a wnioskodawcami i potencjalnymi wnioskodawcami na poziomie regionalnym
Wysoka świadomość znaczenia kultury ewaluacji i permanentnego monitorowania realizacji projektów w ramach EWT	Niejasne kryteria wyboru projektów w ramach EWT, co powoduje niedostateczną integrację regionów europejskich
Rosnąca świadomość doniosłości korzystania ze środków w ramach EWT	Długie i skomplikowane procedury sprawozdawczo-finansowe, utrudniające planowanie rozwoju regionalnego
Wzrastające umiejętności nawiązywania kontaktów z zagranicznymi partnerami w celu wspólnej realizacji projektów, w tym rosnąca znajomość języków obcych oraz zarządzania projektami na szczeblu regionalnym	Wobec braku stabilnej sytuacji finansowej u większości polskich beneficjentów i kłopotów z zabezpieczeniem wkładu własnego, dotkliwą słabością jest brak systemu wsparcia finansowego na poziomie regionalnym
Integracja partnerów i tzw. partnerów stowarzyszonych na rzecz realizacji projektu, przyczyniająca się do budowania spójności terytorialnej	
<i>Szanse zewnętrzne dla programów EWT w kontekście rozwoju regionalnego Polski</i>	<i>Zagrożenia zewnętrzne dla programów EWT w kontekście rozwoju regionalnego Polski</i>
Bogata baza dobrych praktyk europejskich w zakresie przygotowania i realizacji projektów w ramach EWT, korzystnych dla rozwoju regionalnego	Zindywidualizowane, nastawione na szybki efekt podejście partnerów ze „starej UE” do realizacji projektów realizowanych w ramach EWT z partnerami polskimi
Pełna baza legislacyjna na poziomie Unii Europejskiej, Polski i regionów, regulująca współpracę w ramach EWT	Ogrom bieżących potrzeb w obszarach infrastrukturalnych, co powoduje odsuwanie projektów z długą perspektywą realizacji na dalszy plan
Duże zaangażowanie w przygotowywanie wniosków do ETW tzw. Associated Partners, którzy są ważnym sojusznikiem realizacji projektów EWT, co powinno przełożyć się na efekty dla rozwoju regionalnego	Konieczność opierania się presji społecznej na realizowanie doraźnych potrzeb regionalnych i nacisk na rezygnację z długofalowych celów, określonych w EWT
Wyrównywanie się różnic społecznych, ekonomicznych i kulturowych pomiędzy regionami polskimi i innych krajów UE	Rozziew pomiędzy deklaracjami projektowymi a przeświadczeniem o znaczeniu projektu dla partnerów i rozwoju regionalnego
Wzrastające zrozumienie i akceptacja dla celów integracji europejskiej	

Źródło: Opracowanie własne

7. WNIOSKI I REKOMENDACJE

W wyniku przeprowadzonego badania, udało się zdiagnozować następujące problemy, istotne z punktu widzenia korzyści z udziału polskich beneficjentów w programach EWT dla rozwoju regionalnego:

EWT niedostatecznie przyczynia się do rozwoju regionalnego Polski.

Wniosek 1:

Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej są znane wśród potencjalnych beneficjentów w Polsce, głównie wśród samorządów wojewódzkich i uczelni, jednak ich znaczenie dla rozwoju regionalnego nie jest dostatecznie doceniane.

Wynika to z następujących przyczyn:

- po pierwsze – współpraca międzynarodowa nie stanowi wartości dla większości polskich podmiotów publicznych;
- po drugie – dostępność i powszechność funduszy strukturalnych w bieżącym okresie programowania usuwa programy EWT na dalszy plan;
- po trzecie – procedury aplikowania i realizowania projektów w ramach EWT są skomplikowane i trudne;
- po czwarte – polskim podmiotom brakuje środków finansowych, pozwalających na zabezpieczenie wkładu własnego, kredytowania realizacji projektu i oczekiwania wielu miesięcy na refundację poniesionych kosztów.

Rekomendacja 1:

Zmiana powyższego stanu rzeczy wymaga głębokich zmian systemowych, uruchomienia zintegrowanych działań na poziomie państwa i regionów.

Ponadto rekomenduje się zapoczątkowanie powszechnej społecznej dyskusji nad rozwojem Regionów po roku 2013, kiedy fundusze strukturalne będą znacząco mniejsze (Dla przykładu: W budżecie województwa opolskiego w latach 2007-2013 fundusze strukturalne stanowią 60%, a więc trudno spodziewać się, że regiony będą przykładać tę samą miarę do programów EWT i krajowych funduszy strukturalnych).

Europejska Współpraca Terytorialna niedostatecznie przyczynia się do rozwiązywania konkretnych problemów wspólnych dla wszystkich regionów Unii Europejskiej.

Wniosek 2:

Programy EWT są jednym z niewielu instrumentów UE, które angażują partnerów z różnych krajów i motywują do podejmowania współpracy międzynarodowej. Dzięki wspólnemu realizowaniu projektów urzeczywistnia się integracja europejska i partnerstwo. Jednak wydaje się, że EWT nie do końca odpowiada na wyzwania, stojące przed europejskimi regionami. Warto więc, aby wymiana doświadczeń pomiędzy partnerami w projektach, dofinansowanych w ramach EWT służyła rozwiązywaniu problemów terytorialnych na poziomie regionalnym, takich jak: starzejące się społeczeństwa, ograniczanie emisji CO₂, niezależność energetyczna w skali lokalnej itp.

EWT powinna więc być odpowiedzią regionów na postępujące procesy globalizacyjne o oddziaływaniu wykraczającym poza UE.

Rekomendacja 2:

Z uwagi na nierówności w rozwoju społeczno-gospodarczym oraz wieloaspektowy charakter różnic pomiędzy krajami – członkami UE, procesy integracji europejskiej powinny być widziane w długiej perspektywie czasowej. Najskuteczniejszym narzędziem jej urzeczywistnienia jest wspólne realizowanie projektów, koncentrujących się na podstawowych problemach europejskich. Mimo, że lista tych problemów jest znana, to należy skoncentrować wysiłki na prezentowaniu praktycznych przykładów i metod ich rozwiązania. Temu celowi powinny służyć zintensyfikowane działania informacyjne i promocyjne, w prowadzenie których powinny zostać włączone wszystkie instytucje EWT (WST, KM, InterAct) oraz MRR i administracja lokalna.

EWT niedostatecznie angażuje zewnętrzną politykę Unii Europejskiej.

Wniosek 3:

Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej w obecnym kształcie angażują partnerów z Unii Europejskiej i kraje bezpośrednio graniczące z UE. EWT nie wykorzystuje w pełni synergii współpracy w ramach UE i krajów spoza UE. Na przykład w programach transgranicznych mogą współpracować tylko wybrane regiony, podczas gdy dla rozwoju tych regionów często warto sięgnąć do doświadczeń i osiągnięć regionów z innych obszarów UE, nie objętych programem.

Rekomendacja 3:

Zdaniem zespołu badawczego, programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej powinny spełniać funkcje integrujące wymiar europejskiej polityki rozwoju regionalnego i zewnętrznej polityki UE.

Ponadto warto, aby EWT prowadzona była wielokierunkowo, co oznacza ewentualne rozszerzenie programów współpracy transnarodowej - BSR Programme i Central Europe Programme o kraje sąsiedztwa.

Jednocześnie rekomenduje się, aby, ważny dla Polski program Partnerstwa Wschodniego został zintegrowany z Europejską Współpracą Terytorialną.

Powyższa rekomendacja sprowadza się więc do tego, aby umożliwić krajom objętym Partnerstwem Wschodnim udział w programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej na zasadach obowiązujących kraje spoza UE.

Programy EWT niedostatecznie generują współpracę międzysektorową.

Wniosek 4:

W projektach, realizowanych w ramach EWT najczęściej podejmują współpracę partnerzy, pochodzący z tego samego sektora: uczelnie współpracują z uczelniami i instytucjami naukowo-badawczymi, administracja publiczna ze swoimi odpowiednikami w różnych krajach. Do rzadkości należą przedsięwzięcia, w które zaangażowane byłyby np. administracja publiczna na różnych szczeblach, szkoły różnego typu (ośrodki akademickie, szkoły średnie czy gimnazja) oraz organizacje pozarządowe. Powodem tego stanu rzeczy wydaje się być fakt, że współpraca międzysektorowa, czyli współdziałanie podmiotów o całkowicie odmiennej specyfice, celach i systemach wartości rodziłoby komplikacje, co w sytuacji wystarczająco skomplikowanych procedur EWT jest nie do udźwignięcia. Można więc postawić wniosek, że programy EWT są niedostatecznie dopasowane do potrzeb współpracy międzysektorowej.

Rekomendacja 4:

Rekomenduje się tworzenie warunków konkursowych – systemu ocen i wyboru projektów, sprzyjających nawiązywaniu współpracy międzysektorowej. Zalecane podejście jest w pełni zgodne z politykami horyzontalnymi Unii Europejskiej i pozwoli uzyskać w krótkim czasie spill-over effect³.

³ Spill-over effect - efekt „rozlewania się” – teoria tłumacząca zachodzące zmiany i wyjaśniająca coraz szerszą kooperację w ramach Unii Europejskiej.

Wprowadzenie jakichkolwiek zmian pod kątem interesów regionów jest trudne, ponieważ zarządzanie programami EWT dokonuje się na poziomie Unii Europejskiej.

Wniosek 5:

System zarządzania EWT oceniany jest jako skomplikowany i wręcz utrudniający współpracę. Dotyczy to zwłaszcza kwestii rozliczania, audytów i zwrotu kosztów realizacji projektów. Kontrowersje budzą też zagadnienia, związane z promocją i informacją. Wydaje się, że istnieją możliwości przeniesienia niektórych funkcji zarządzania operacyjnego z poziomu UE na poziom kraju.

Utrudnieniem dla zarządzania i promowania współpracy w ramach EWT są zróżnicowane wymagania wobec beneficjentów z różnych krajów, objętych poszczególnymi programami. Ponadto niedopasowanie obszarów wsparcia programów EWT do potrzeb beneficjentów w poszczególnych regionach, w szczególności odnośnie specyfiki geograficznej, gospodarczej i społecznej tych obszarów.

Państwa członkowskie, a w szczególności władze lokalne i regionalne zmagają się obecnie z szeregiem trudności, będących efektem zróżnicowanych systemów prawnych funkcjonujących w poszczególnych państwach członkowskich.

Rekomendacja 5:

Rekomenduje się, aby urzędy marszałkowskie jako instytucje zarządzające RPO włączały się w działania wszystkich projektów EWT realizowanych w ich regionie. Pożądana dla osiągnięcia wartości dodanej dla rozwoju regionalnego jest synergia EWT i polityki rozwoju prowadzonej w regionie.

Zaleca się ponadto prowadzenie kampanii informujących o osiągnięciach Programu na poziomie regionu tzw. „regional success stories” z wykorzystaniem w bardziej spektakularnych środków wizualnych niż tylko strony internetowe administracji regionalnej czy strony Programów.

Działaniem koniecznym, aczkolwiek trudnym do wprowadzenia narzędziami administracyjnymi jest budowanie tożsamości regionalnej w kontekście europejskim, integracja terytorialna na poziomie lokalnym i wpisywanie się w z lokalnymi problemami w kontekst rozwiązań europejskich.

Warto, aby władze regionalne upowszechniały dobre przykłady współpracy międzynarodowej, która poza deklaracjami o partnerstwie, przysporzyła regionowi realnych korzyści. Wizualizacja wspólnych działań w regionalnych mediach, na lokalnych stronach internetowych wydaje się być lepszą formą upowszechnienia EWT niż angielskojęzyczne opisy na stronach internetowych WST.

Dla zintensyfikowania współpracy projektowej w ramach EWT należy też pomyśleć o długofalowej promocji polskich potencjalnych partnerów w projektach, adresowanej do ewentualnych partnerów zagranicznych, prezentując polskie uczelnie, miasta, gminy jako podmioty kompetentne i cieszące się zaufaniem władz lokalnych. Niezmiernie ważnym działaniem samorządów wojewódzkich jest publiczne

deklarowanie wsparcia dla polskich partnerów projektowych i tworzenie przyjaznej atmosfery podczas realizacji projektów.

Podmioty publiczne są niedostatecznie zainteresowane programami EWT pod kątem wykorzystania ich do nawiązywania współpracy międzynarodowej.

Wniosek 6:

Jednostki samorządu terytorialnego, uczelnie i instytuty naukowe, które stanowią główną grupę potencjalnych beneficjentów programów EWT są umiarkowanie zainteresowane podejmowaniem współpracy międzynarodowej.⁴

Rekomendacja 6:

Aby wypromować i spopularyzować programy EWT wśród potencjalnych beneficjentów EWT rekomenduje się:

- prowadzenie intensywnych działań promocyjnych na szczeblach regionalnych w bliskiej współpracy z administracją publiczną na szczeblu regionu,
- organizowanie warsztatów, szkoleń,
- aktywizowanie punktów kontaktowych,
- zamieszczanie na stronach internetowych programów instrukcji i poradników dla wnioskodawców w językach wszystkich krajów, objętych programem,
- opracowanie słowniczka podstawowych pojęć Programu, wzory maili, itp.,
- zebranie dobrych praktyk z realizacji projektów w ramach EWT,
- przeprowadzenie analiz porównawczych procedur przetargowych w krajach objętych EWT, zwłaszcza spoza UE.

⁴SDG Pro-Akademia, „Determinanty rozwoju współpracy międzynarodowej beneficjentów funduszy strukturalnych na poziomie Narodowej Strategii Spójności”, Łódź, 2008

Działania informacyjne i szkoleniowe, prowadzone przez instytucje wdrażające w Polsce programy EWT, nie są wspierane przez inne instytucje na poziomie regionów.

Wniosek 7:

Niewystarczające zainteresowanie udziałem polskich wnioskodawców w programach EWT, zwłaszcza innych niż transgraniczne, wynika głównie z niewiedzy na ich temat. Mimo funkcjonowania dobrych, przejrzystych stron internetowych programów, prowadzonych przez WST, to ta forma promocji jest zdecydowanie niewystarczająca. Brakuje prezentowania lokalnym społecznościom szans, najlepiej na przykładach, jakie tkwią we współpracy międzynarodowej. Konieczne jest więc przełożenie makro-założeń polityki Europejskiej Współpracy Terytorialnej na poziom rozwiązywania konkretnych problemów lokalnych. Zastosowanie przez instytucje regionalne takiej perspektywy i prowadzenie promocji programów EWT na poziomie regionów może najlepiej przysłużyć się ich spopularyzowaniu i wykreowaniu autentycznej potrzeby podejmowania współpracy międzynarodowej.

Jednym z głównych problemów w obszarze poszukiwania i budowania międzynarodowego partnerstwa projektowego jest brak wsparcia finansowego dla polskich podmiotów w uczestniczeniu w spotkaniach informacyjnych, odbywających się poza granicami kraju, realizowanych w ramach zarządzania programami, jak i spotkaniach indywidualnych. Sama możliwość uwzględnienia tych kosztów w kosztach przygotowawczych projektu jest niewystarczająca dla podmiotów polskich, których umiejętności występowania w roli Partnera Wiodącego są dopiero kształtowane, a co za tym idzie - powodzenie w aplikowaniu i pewność odzyskania poniesionych kosztów jest mniejsze.

Ograniczony i zamknięty system informowania o programach transnarodowych czyni je programami elitarnymi, do których docierają tylko najbardziej doświadczone podmioty polskie. Obecny system informacyjny nie generuje udziału nowych beneficjentów oraz nie przyczynia się do wzrostu wiedzy na temat możliwości, jakie niesie EWT dla rozwoju regionalnego. Skutkiem tego jest niska świadomość wśród podmiotów polskich na temat korzyści dla rozwoju regionalnego, płynących z uczestnictwa w EWT.

Rekomendacja 7:

Rekomenduje się organizowanie przez z administrację lokalną we współpracy z WST i członkami KM EWT spotkań informacyjnych oraz giełd współpracy, co zachęciłoby potencjalnych beneficjentów do aplikowania już podczas etapu informacyjnego. Potrzebne są prezentacje dobrych praktyk w ramach EWT oraz przykładów współpracy międzynarodowej, która przyczynia się do rozwoju regionalnego. Przykłady dobrych praktyk są lepszym narzędziem promocji niż wszelkie wykłady i seminaria.

Ponadto warto zastąpić tradycyjne spotkania informacyjne organizowane przez m.in. WST seminariami typu model-meeting w regionach czyli spotkaniami typu warsztatowego, organizowanymi z udziałem władz lokalnych, podczas których byłyby wypracowywane założenia współpracy partnerskiej i plany składania wspólnych projektów, ważnych z punktu widzenia rozwoju regionalnego.

Konieczne jest ponadto zwiększenie roli Punktów Kontaktowych w kojarzeniu partnerów i rozpowszechniania informacji na temat programów.

Rekomenduje się stworzenie strategii promocji potencjalnych beneficjentów polskich wśród odpowiednich partnerów zagranicznych oraz skoordynowanie planu promocji podmiotów, potencjalnych partnerów w programach EWT ze strategią promocji Polski zagranicą, prowadzoną przez Wydziały Promocji, Handlu i Inwestycji przy Ambasadach RP zagranicą.

Procedury aplikowania i sprawozdawczości w programach EWT, a zwłaszcza w programach transnarodowych i międzyregionalnych są trudne.

Wniosek 8:

Poziom skomplikowania procedur aplikowania, realizacji i rozliczania projektów jest barierą dla wnioskodawców z NMS.

Poważnym kłopotem w realizacji projektów w ramach EWT są kwestie prawidłowego budowania budżetów i ponoszenia wydatków, zgodnie z prawem zamówień publicznych. Z licznych badań i analiz wynika, że polscy beneficjenci dążą do unikania m.in. wielokryterialnych procedur wyboru wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz nadmiernie wykorzystują niekonkurencyjne tryby wyboru.

Można wnioskować, że mimo wielu krytycznych opinii na temat systemu zamówień publicznych, zasady PzP odgrywają pozytywną rolę w projektach EWT, przyczyniając się do zwiększenia przejrzystości wydatkowania środków oraz do ekonomicznej efektywności realizowanych projektów.

Szczególną grupę problemów w zarządzaniu i realizacji projektów w ramach EWT stanowią sprawozdawczość i kontrola realizacji. Jakość działań kontrolnych jest bardzo zróżnicowana, lecz wydaje się, że najważniejszym celem, który powinny spełniać zespoły kontrolujące realizatorów projektów, obok zapewnienia zgodności prowadzonych działań z harmonogramem i budżetem, jest wspieranie beneficjentów poprzez edukację i doradztwo.

Rekomendacja 8:

Aby w pełni wykorzystać potencjał rozwojowy, tkwiący w programach EWT należy rozważyć:

- ew. dwustopniowe procedury aplikowania oraz wprowadzić inne ułatwienia organizacyjne,
- ujednoczenie wymagań kontrolnych, z uwzględnieniem specyfiki różnych sektorów,
- wprowadzenie do procesów kontrolnych działań edukacyjno – informacyjnych w zakresie realizacji i rozliczeń projektów,
- sprawdzanie kwalifikacji i permanentne szkolenia dla osób kontrolujących,
- organizowanie szkoleń dla beneficjentów w zakresie wymagań w zakresie obowiązującej dokumentacji.

Należy ponadto wzmocnić powiązania między systemem zamówień publicznych a realizacją projektów współfinansowanych z EWT poprzez:

- intensywne szkolenia dla beneficjentów w zakresie Prawa zamówień publicznych,
- promowanie wśród beneficjentów konkurencyjnych trybów udzielania zamówień oraz wdrażania wielokryterialnych trybów wyboru, co sprzyja poprawie jakości świadczonych usług, realizacji dostaw oraz robót budowlanych,
- uruchomienie wsparcia eksperckiego dla beneficjentów programów EWT w zakresie opracowania dokumentacji w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Władze samorządowe nie dysponują dostateczną wiedzą o rezultatach projektów, realizowanych w ramach EWT na ich terenie.

Wniosek 9:

Monitorowanie rezultatów realizacji projektów pod kątem wartości dodanej dla rozwoju regionalnego powinno być prowadzone nie tylko na poziomie Komisji Europejskiej, ale na poziomie regionów.

Największym zainteresowaniem władz regionalnych cieszą się programy transgraniczne. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, iż pole problemów, które mogą być rozwiązane wspólnie z podmiotami z drugiej strony granicy jest dobrze znane. W projektach ponadnarodowych czy międzyregionalnych nie występują problemy zdefiniowane wprost jako „moje”, lecz ich charakter jest „europejski”, czyli za ich rozwiązanie odpowiada Unia Europejska, nie bezpośrednio władze regionalne. Występuje wyraźna bariera w postrzeganiu wspólnych interesów UE i utożsamianiu ich z korzyściami dla Polski i polskich regionów.

Z kolei potencjalni partnerzy zagraniczni niejednokrotnie nie uświadamiają sobie korzyści, jakie mogliby uzyskać ze współpracy ze stroną polską.

Rekomendacja 9:

Rekomenduje się, aby urzędy marszałkowskie jako instytucje zarządzające RPO włączały się w działania wszystkich projektów EWT realizowanych w ich regionie. Pożądana dla osiągnięcia wartości dodanej dla rozwoju regionalnego jest synergia EWT i polityki rozwoju prowadzonej w regionie.

Zaleca się ponadto prowadzenie kampanii informujących o osiągnięciach Programu na poziomie regionu tzw. „regional success stories” z wykorzystaniem bardziej spektakularnych środków wizualnych niż tylko strony internetowe administracji regionalnej czy strony Programów.

Działaniem koniecznym, aczkolwiek trudnym do wprowadzenia narzędziami administracyjnymi jest budowanie tożsamości regionalnej w kontekście europejskim, integracja terytorialna na poziomie lokalnym i wpisywanie się w z miejscowymi problemami w kontekst rozwiązań europejskich.

Warto, aby władze regionalne upowszechniały dobre przykłady współpracy międzynarodowej, która poza deklaracjami o partnerstwie, przysporzyła regionowi realnych korzyści. Wizualizacja wspólnych działań w regionalnych mediach, na lokalnych stronach internetowych wydaje się być lepszą formą upowszechnienia EWT niż angielskojęzyczne opisy na stronach internetowych WST.

Dla zintensyfikowania współpracy projektowej w ramach EWT należy też pomyśleć o długofalowej promocji polskich potencjalnych partnerów w projektach, adresowanej do ewentualnych partnerów zagranicznych, prezentując polskie uczelnie, miasta, gminy jako podmioty kompetentne i cieszące się zaufaniem władz lokalnych. Niezmiernie ważnym działaniem samorządów wojewódzkich jest publiczne deklarowanie wsparcia dla polskich partnerów projektowych i tworzenie przyjaznej atmosfery podczas realizacji projektów.

Polskie podmioty uprawnione do udziału w programach EWT wykazują niedostateczne zainteresowanie wchodzeniem w partnerstwa projektowe w ramach EWT.

Wniosek 10:

Charakterystyczną cechą współpracy międzynarodowej, podejmowanej przez polskie samorzady lokalne jest jej doraźny charakter. Brakuje długofalowych strategii rozwijania kontaktów międzynarodowych i umiejętności korzystania z dobrych praktyk zagranicznych. W realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007-2013 i w zarządzaniu regionami sporadycznie wykorzystywane są doświadczenia zagraniczne. Projekty EWT nie są więc atrakcyjne dla samorządów wojewódzkich. Samorzady niższych szczebli poza brakiem zainteresowania, dodatkowo nie mają zdolności logistycznych, zabezpieczeń finansowych i woli wchodzenia we współpracę międzynarodową.

Wśród przyczyn ograniczonej współpracy uczelni i instytucji naukowych z zagranicznymi partnerami najważniejszą jest generalnie system prawno-organizacyjny szkolnictwa wyższego w Polsce, ze wszystkimi tego konsekwencjami dla współpracy międzynarodowej.

Brakuje ponadto systemu zachęt i wsparcia dla podmiotów polskich do występowania w roli Partnera Wiodącego.

Rekomendacja 10:

Niezbędne jest dążenie do takiej organizacji technicznej procesu aplikacyjnego, aby stwarzał on możliwości korzystania ze zdobytych doświadczeń przez beneficjentów polskich w ramach aplikowania do funduszy strukturalnych.

Rekomenduje się zwiększenie roli członków Komitetu Monitorującego w procesie promowania programów EWT, ich aktywizacja i budowanie realnego lobbingu dla beneficjentów polskich.

Polskie podmioty mają trudniejszą sytuację podczas realizacji projektów w ramach EWT w porównaniu z partnerami z krajów UE-15 z uwagi na to, że wiele państw „starej Unii” zapewnia beneficjentom programów EWT ze swoich krajów, dofinansowanie części lub całości wkładu własnego.

Wniosek 11:

Jedną z podstawowych przeszkód dla polskich podmiotów, uprawnionych do udziału w programach EWT jest brak własnych środków, umożliwiających prefinansowanie realizacji projektów EWT, a także brak systemu na poziomie rządu czy regionu, który oferowałby takie środki.

Beneficjenci polscy czują się w gorszym położeniu w związku z dodatkową biurokratyzacją systemu rozliczeń i sprawozdawczości, wynikającą z regulacji krajowych. Dodatkowy problem generuje scentralizowany system audytów oraz niedostatecznie sprawnie funkcjonujące WST i Instytucje audytujące.

Rekomendacja 11:

Rekomenduje się wprowadzenie na poziomie regionu systemu, zapewniającego kontynuację projektów międzynarodowych, które przyniosły regionowi wymierne rezultaty i wprowadzenie negocjacji indywidualnych zamiast systemu konkursowego.

Aby ułatwić beneficjentom, zwłaszcza z Polski i pozostałych NMS finansowanie projektów w ramach EWT należy wprowadzić system jednolitych wymagań, a przede wszystkim wyrównać ich szanse z wnioskodawcami z innych krajów, objętych programami EWT.

Polscy wnioskodawcy oczekują wsparcia w zakresie finansowania wkładu własnego i utrzymania płynności finansowej: utworzenia rezerw celowych przez UM, wprowadzenia „grantu dla grantu”, różnicowania wkładu własnego w zależności od statusu prawnego beneficjenta oraz wprowadzenia systemu zaliczkowania i skrócenia proces refundacji.

Potrzebna jest poza tym zmiana polskiego systemu zarządzania programami EWT ze zbiurokratyzowanego i opartego o zasadę braku zaufania, na system oparty o deklaracje *on honour*.

Administracja publiczna na poziomie regionu powinna rozważyć ewentualność utworzenia funduszu pożyczkowego lub funduszu poręczeń kredytowych dla podmiotów, które planują realizację projektów w ramach EWT. W przypadku programów transgranicznych, można byłoby pomyśleć o funduszu pożyczkowym, utworzonym wspólnie przez kraje partnerskie i dostępnym dla podmiotów z krajów objętych programem.

Aby zrównać szanse w ubieganiu się o środki na realizację projektów przez polskie podmioty w porównaniu z wnioskodawcami z Niemiec, Włoch, czy krajów skandynawskich, rekomenduje się utworzenie funduszu dotacyjnego, na wzór rozwiązania włoskiego lub innej formy finansowania wkładu własnego i/lub kredytowania kosztów realizacji projektów EWT.

Samorządy wojewódzkie powinny zastanowić się nad organizowaniem konkursów dotacyjnych, w ramach których możliwe byłoby uzyskanie grantu, stanowiącego wkład własny wnioskodawcy, ubiegającego się o środki z EWT.

Zorganizowanie systemu finansowego wspierania wnioskodawców do programów EWT na poziomie regionu skutkowałoby nie tylko zwiększeniem zainteresowania wśród potencjalnych lokalnych beneficjentów, lecz byłoby mocnym sygnałem dla gremiów oceniających projekty (członków KM), że projekt jest ważny dla rozwoju regionalnego i będzie wspierany przez władze.

Zasadnym wydaje się również wprowadzenie zmian w systemie audytu poprzez:

- decentralizację i wprowadzenie audytu zewnętrznego;
- indywidualne podejście w przypadku beneficjentów realizujących kilka projektów z różnych programów EWT jednego audytora dla danego podmiotu.
- wprowadzenie większej elastyczności przesunięć między kategoriami kosztów, zatwierdzany przez LP.

Program InterAct niedostatecznie przyczynia się do podniesienia efektywności struktur zarządzania programami EWT, dostępnymi dla polskich beneficjentów.

Wniosek 12:

Możliwości i oferta programu InterAct są nie w pełni wykorzystywane przez polskie podmioty, zaangażowane w zarządzanie i wdrażanie programów EWT, a urzędy marszałkowskie i administracja lokalna niższego szczebla często mają niedostateczną wiedzę na ten temat. InterAct animuje wiele ciekawych inicjatyw, sprzyjających podnoszeniu znaczenia EWT dla rozwoju regionalnego w krajach Unii Europejskiej.

Rekomendacja 12:

Wobec faktu, że przedstawiciele InterAct, zaproszeni do udziału w badaniu deklarowali daleko idącą gotowość udziału w promowaniu programów EWT na poziomie kraju i regionów, rekomenduje się opracowanie planu współpracy Polska - InterAct, który będzie realizowany nie tylko przez instytucje EWT, ale przede wszystkim przez władze regionalne, miejskie i gminne w interesie potencjalnych polskich projektodawców.

Ponadto warto zwrócić się do InterAct'u z propozycją stworzenia bazy dobrych praktyk w zakresie zarządzania, wdrażania i promowania programów EWT.

Z uwagi na znaczenie Polski w UE i położenie geograficzne naszego kraju warto ubiegać się o utworzenie na terenie Polski Punktu InterAct'a, co z pewnością przyczyniłoby się do upowszechnienia EWT, wzmocnienia polskich struktur EWT, wypromowania idei współpracy międzynarodowej wśród polskich podmiotów publicznych poprzez przystępowanie do rozwiązywania problemów ważnych dla regionu i całej Unii Europejskiej.

8. ZAŁĄCZNIKI

8.1. ZESTAW KLUCZOWYCH PYTAŃ BADAWCZYCH

Aspekt instytucjonalny

1. Jak powinna wyglądać struktura zarządzania programami w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej z punktu widzenia efektywnego działania wszystkich aktorów, zaangażowanych w ich wdrażanie i realizację?
2. Jakie zmiany należy wprowadzić do zasad zarządzania strukturą organizacyjną i instytucjonalną, aby ułatwić polskim podmiotom udział w programach EWT po roku 2013?
3. Jakie znane i stosowane w praktyce rozwiązania instytucjonalne i organizacyjne wypracowane przez kraje europejskie w stosunku do beneficjentów EWT z własnych krajów pozytywnie rzutują na proces wdrażania, aplikowania, monitorowania i rozliczania projektów w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej?
4. Jakie rozwiązania instytucjonalne, organizacyjne i prawne powinna postulować strona polska dla programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej w ramach polskiego stanowiska wobec Polityki Spójności po roku 2013?

Aspekt projektowy

1. Które i w jaki sposób techniczne i formalne aspekty aplikowania (formularz wniosku, umowa, sprawozdawczość itp.) zasadniczo rzutują na proces wdrażania, aplikowania, monitorowania i rozliczania projektów w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej?
2. Wprowadzenie jakich zmian po roku 2013 w technicznych i formalnych zasadach wdrażania, aplikowania, monitorowania i rozliczania ułatwiłoby polskim podmiotom udział w programach EWT?
3. Jakie doświadczenia beneficjentów EWT w realizacji projektów można uznać za dobre praktyki i z których z nich powinny skorzystać polskie podmioty, zainteresowane udziałem w programach EWT po roku 2013?
4. Jakie kierunki programowe i rozwiązania merytoryczne dla przygotowywanych projektów powinna postulować strona polska dla programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej w ramach polskiego stanowiska wobec Polityki Spójności po roku 2013?

8.2. SCENARIUSZ IDI Z CZŁONKAMI KM EWT I INTERACT

Wstęp

- Przedstawienie eksperta.
- Ogólne zaprezentowanie tematyki badania i zasad przeprowadzanego wywiadu.
- Prośba o wyrażenie zgody na notowanie przebiegu rozmowy.

„Wywiad, w którym Pan/Pani uczestniczy jest realizowany w ramach projektu naukowo-badawczego **Wartość dodana Europejskiej Współpracy Terytorialnej dla rozwoju regionalnego Polski w kontekście planowania polityki spójności po 2013 roku**, zgodnie z umową z dn. 10.07.2009, zawartą pomiędzy Skarbem Państwa - Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, reprezentowanym przez Departament Koordynacji Polityki strukturalnej a Stowarzyszeniem Doradców Gospodarczych Pro-Akademia . Badanie jest współfinansowane ze środków UE w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna.

Celem badania jest wypracowanie polskiego stanowiska wobec planowanej polityki spójności Unii Europejskiej po roku 2013. Opracowana ekspertyza będzie koncentrować się na wskazaniu wartości dodanych dla rozwoju regionalnego Polski, wynikających z programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej w kontekście planowania polityki spójności po 2013 roku.”

Lista kluczowych pytań do członków KM EWT

Kwestie instytucjonalne, organizacyjne i legislacyjne

1. Regulamin pracy Komitetu Monitorującego. Czy zapisy regulaminowe sprzyjają polskim członkom KM? Czy zapisy regulaminowe sprzyjają polskim beneficjentom programów EWT?
2. Jakie ew. zmiany warto wprowadzić do regulaminu KM, aby bardziej sprzyjał polskim członkom i beneficjentom EWT?
3. Jaka jest waga głosu polskich członków KM? Czy obowiązują parytety głosowania?
4. Jak wybierany jest przewodniczący KM? Jaka jest rola przewodniczącego KM? Jaki wpływ na wybór projektów do dofinansowania ma Przewodniczący KM?
5. Jak przebiegają posiedzenia KM? Jaki wpływ na decyzje i wybór projektów do dofinansowania mają polscy członkowie KM?
6. Kto i dlaczego najczęściej zgłasza wnioski o zmiany np. kryteriów czy procedur wyboru projektów w ramach programu?
7. Jak układa się współpraca ze Wspólnym sekretariatem Technicznym?
 - a. Jak wygląda procedura podejmowania decyzji przez członków KM?
 - b. Jakie relacje mają członkowie KM z beneficjentami i potencjalnymi beneficjentami EWT?

- c. Czy, a jeśli tak, to jakimi kryteriami poza-programowymi kierują się poszczególni członkowie KM?

Kwestie, związane z wdrażaniem, aplikowaniem, realizacją i rozliczaniem projektów w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej

1. Jakie ułatwienia w procesie informowania należałoby wprowadzić, aby zwiększyć zainteresowanie polskich podmiotów programami EWT?
2. Jakie wartości dla polskich podmiotów mogą przynieść partnerstwa projektowe w ramach EWT?
3. Jakie są główne przeszkody, sygnalizowane członkom KM przez polskie podmioty, w ich uczestniczeniu w partnerstwach projektowych w ramach EWT?
4. Proszę opisać zaobserwowane problemy polskich podmiotów we wchodzeniu w partnerstwa projektowe.
5. Jakie działania w obszarze kompetencji KM należałoby podjąć, aby usunąć te bariery?
6. Jakie są specyficzne cechy projektów, składanych przez polskich lead partnerów, doceniane na posiedzeniach KM?
7. Czy członkowie MK w ramach swoich kompetencji mogą ułatwić polskim beneficjentom udział w programach EWT? Jeśli tak, to jak można tę pomoc zwiększyć?
8. Dlaczego i najczęściej z jakich powodów KM odrzucana polskie projekty?
9. Jakie działania należałoby podjąć, aby ułatwić polskim lead partnerom przygotowanie projektów zgodnie z wymaganiami formalnymi i merytorycznymi?
10. Jakie problemy związane z zarządzaniem projektami sygnalizowane są członkom KM?
11. Czy występują specyficzne problemy z zarządzaniem i realizacją projektów przez polskich beneficjentów, sygnalizowane członkom KM? Jakie działania należałoby podjąć, aby wyeliminować powyższe problemy?

Propozycje rekomendacji

1. Rekomendacje dotyczące struktury zarządzania, organizacji i legislacji z punktu widzenia członków Komitetów Monitorujących, których wprowadzenie ułatwiłoby polskim podmiotom udział w programach EWT.
2. Rekomendacje dotyczące założeń programowych z punktu widzenia członków KM, których wprowadzenie ułatwiłoby polskim podmiotom udział w programach EWT.
3. Rekomendacje dotyczące kwestii technicznych aplikowania (formularz wniosku, umowa, sprawozdawczość itp.) z punktu widzenia członków KM, których wprowadzenie ułatwiłoby polskim podmiotom udział w programach EWT.
4. Proszę o wskazanie rozwiązań innych krajów, które ułatwiają podmiotom startowanie i realizowanie projektów w ramach EWT.

5. Proszę o wskazanie najlepszych praktyk różnych krajów w zakresie realizowania projektów EWT, z których Polska – rząd, beneficjenci mogłaby skorzystać.

8.3. PYTANIA ANKIETOWE DLA WSPÓLNYCH SEKRETARIATÓW TECHNICZNYCH

Lista kluczowych pytań do Wspólnych Sekretariatów Technicznych w języku polskim

Kwestie, związane z etapem informowania o programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej

1. Czy polskie podmioty są zainteresowane uzyskaniem informacji o programach EWT?
2. Jeśli tak, to proszę porównać z podmiotami z innych krajów UE.
3. Jaki typ podmiotów najczęściej zwraca się o informacje?
 - urzędy administracji publicznej na poziomie regionalnym;
 - urzędy administracji publicznej na poziomie lokalnym;
 - uczelnie wyższe, instytuty naukowo-badawcze;
 - organizacje pozarządowe;
 - inne, (jakie?).....
4. Jakie podmioty polskie najczęściej biorą udział w spotkaniach informacyjnych?
 - urzędy administracji publicznej na poziomie regionalnym;
 - urzędy administracji publicznej na poziomie lokalnym;
 - uczelnie wyższe, instytuty naukowo-badawcze;
 - organizacje pozarządowe;
 - inne, (jakie?).....
5. Jakie ułatwienia w procesie informowania należałoby wprowadzić, aby zwiększyć zainteresowanie polskich podmiotów programami EWT?

Kwestie, związane z etapem budowania partnerstwa i przygotowania aplikacji

1. Z jakimi partnerami polskie podmioty najczęściej podejmują współpracę w ramach projektów EWT?
2. Jakie wartości wnoszą polskie podmioty do budowanych partnerstw projektowych?
3. Jakie są główne przeszkody, sygnalizowane JTS przez polskie podmioty, w ich uczestniczeniu w partnerstwach projektowych w ramach EWT?
4. Proszę opisać zaobserwowane problemy polskich podmiotów we wchodzeniu w partnerstwa projektowe.

5. Jakie działania należałoby podjąć, aby usunąć te bariery?
6. Jakie są specyficzne cechy projektów, składanych przez polskich lead partnerów?
7. Czego najczęściej dotyczą projekty składane przez polskich lead partnerów?
8. Jak przebiega komunikacja z polskimi lead partnerami w fazie aplikowania?
9. Jakie działania na poziomie JST należałoby podjąć, aby ułatwić polskim podmiotom budowanie partnerstw na pozycji lead partnera?
10. Jakie działania na poziomie JST należałoby podjąć, aby ułatwić polskim podmiotom przygotowanie projektów na pozycji lead partnera?
11. Dlaczego i z jakich powodów najczęściej odrzucane są polskie projekty?
 - d. Jakie działania należałoby podjąć, aby ułatwić polskim lead partnerom przygotowanie projektów zgodnie z wymaganiami formalnymi i merytorycznymi?

Kwestie, związane z etapem realizacji projektu

1. Na jakie problemy napotykają polscy beneficjenci EWT podczas podpisania umowy?
2. Proszę je krótko opisać.
3. Jakie działania należałoby podjąć, aby wyeliminować problemy, na które napotykają polscy beneficjenci EWT podczas podpisania umowy?
4. Na jakie problemy napotykają polscy beneficjenci EWT w zarządzaniu projektami?
5. Jakie działania należałoby podjąć, aby wyeliminować problemy, na które napotykają polscy beneficjenci EWT w zarządzaniu projektami?
6. Jakie problemy z realizacją działań projektowych mają polscy beneficjenci EWT?
7. Jakie działania należałoby podjąć, aby wyeliminować problemy, na które napotykają polscy beneficjenci EWT podczas realizowania działań projektowych?
8. Jakie problemy z informacją i promocją, dotyczącą projektu mają polscy beneficjenci EWT?
9. Jakie działania należałoby podjąć, aby wyeliminować problemy, na które napotykają polscy beneficjenci EWT podczas promowania i informowaniu o projekcie?
10. Jakie problemy z monitoringiem i ewaluacją mają polscy beneficjenci EWT?
11. Jakie działania należałoby podjąć, aby wyeliminować problemy, na które napotykają polscy beneficjenci EWT w procesie monitoringu i ewaluacji?
12. Jakie problemy ze sprawozdawczością mają polscy beneficjenci EWT?
13. Jakie działania należałoby podjąć, aby wyeliminować problemy dotyczące sprawozdawczości, na które napotykają polscy beneficjenci EWT?
14. Jakie problemy natury finansowej mają polscy beneficjenci EWT?
15. Jakie działania należałoby podjąć, aby wyeliminować problemy natury finansowej, na które napotykają polscy beneficjenci EWT?

Propozycje rekomendacji

1. Rekomendacje dotyczące struktury zarządzania z punktu widzenia JTS, których wprowadzenie ułatwiłoby polskim podmiotom udział w programach EWT.
2. Rekomendacje dotyczące założeń programowych z punktu widzenia JTS, których wprowadzenie ułatwiłoby polskim podmiotom udział w programach EWT.
3. Rekomendacje dotyczące kwestii technicznych aplikowania (formularz wniosku, umowa, sprawozdawczość itp.) z punktu widzenia JTS, których wprowadzenie ułatwiłoby polskim podmiotom udział w programach EWT.
4. Proszę o wskazanie rozwiązań innych krajów, które ułatwiają podmiotom startowanie i realizowanie projektów w ramach EWT.
5. Proszę o wskazanie najlepszych praktyk różnych krajów w zakresie realizowania projektów EWT, z których Polska – rząd, beneficjenci mogłaby skorzystać.

ZAKRES MERYTORYCZNY BADANIA DLA BENEFICJENTÓW PROGRAMÓW EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ W ZAKRESIE WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ I MIĘDZYREGIONALNEJ

1. Część wprowadzająca informująca o przedmiocie i celach badania.
2. Część I (ogólna) informująca o osobie prowadzącej badanie, miejscu, czasie, Beneficjencie oraz uzyskanych materiałach dodatkowych.
3. Część II (metryczka beneficjenta) informująca m.in. o partnerze wiodącym i partnerach projektu, oraz o głównych elementach projektu, w tym jego najważniejszych celach, działaniach, rezultatach i grupie docelowej.
4. Część III (zagadnienia właściwe) zawierająca główne pytania badawcze, w tym:
 - a. Odnoszące się do motywacji Beneficjenta (Co skłoniło Państwa do przystąpienia do projektu);
 - b. Wskazujące na dotychczasowe doświadczenie Beneficjenta w projektach współpracy międzynarodowej i innych związanych z zewnętrznymi instrumentami wsparcia;
 - c. Związane ze źródłami pozyskiwania informacji na temat projektów EWT;
 - d. Dotyczące sposobów i metod budowania partnerstwa, dotarcia do partnerów, pozyskiwania partnerów w projektach Europejskiej Współpracy Terytorialnej;
 - e. Określające bariery prawne, proceduralne i systemowe w realizacji projektów EWT oraz ewentualne sposoby ich wyeliminowania, na etapie przygotowania, realizacji i rozliczenia projektu;
 - f. Dotyczące procedur przekazywania środków finansowych Beneficjentom;

- g. Określające specyficzne cechy partnerów z punktu widzenia jakości współpracy w programach EWT;
- h. Oceniające współpracę z instytucjami wdrażającymi (sekretariatami);
- i. Związane z kontrolami, sposobem ich przeprowadzani, zakresem, uciążliwością dla Beneficjenta;
- j. Określające najważniejsze korzyści z realizacji projektu;
- k. Pozwalające na ogólną ocenę projektu;
- l. Wskazujące na doświadczenia partnerów usprawniające realizację projektów EWT;
- m. Dotyczące ewentualnych zmian w zakresie wdrażania programów i projektów EWT w Polsce.

9. ANEKS

9.1. STANOWISKO THINK-TANK'ÓW Z NIEMIEC, ŁOTWY, BUŁGARII WOBEC POLITYKI SPÓJNOŚCI PO 2013 ROKU

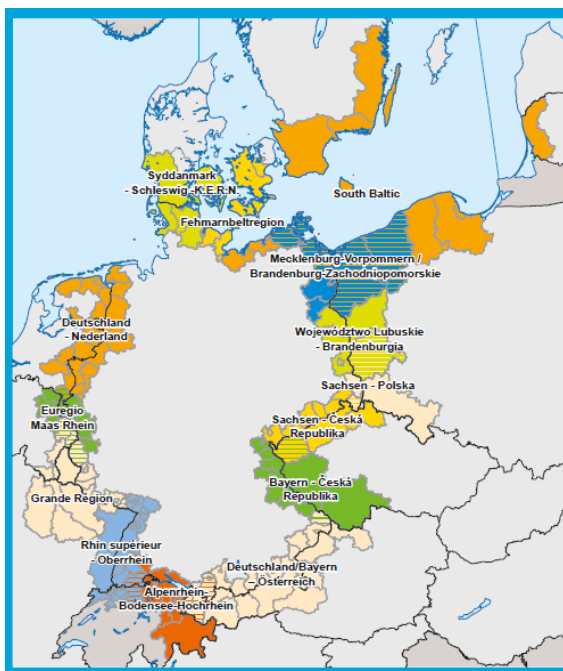
STANOWISKO NIEMIEC WOBEC POLITYKI SPÓJNOŚCI PO 2013 ROKU

W dyskusji nad polityką spójności po roku 2013, która toczy się w Niemczech, najważniejszą kwestią wydaje się być jej wymiar terytorialny, a także system kwalifikowania, dystrybucja środków finansowych oraz sposób planowania programów.

W opinii partnerskich instytucji naukowo-badawczych, zaangażowanych w przygotowanie stanowiska rządu niemieckiego wobec polityki spójności po roku 2013, z funduszy polityki spójności należy finansować zintensyfikowane działania rozwojowe, zwłaszcza w ramach regionów transgranicznych i „meta regionów”, jak np. region Morza bałtyckiego.

Analizy poziomu ogólnoeuropejskiego rozwoju ekonomicznego i dobrobytu prowadzą do wniosku, że polityka spójności terytorialnej powinna koncentrować się na wspieraniu zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności we wszystkich regionach UE. W nowej perspektywie finansowej 2014-2020 fundusze unijne powinny być przydzielane tak, by umożliwić tworzenie Europy symetrycznej, wielobiegunowej i zrównoważonej, a przede wszystkim - nastawionej na współpracę.

Dzięki zaangażowaniu w realizację Europejskiej Współpracy Terytorialnej niemieckie regiony uczą się od swoich europejskich partnerów i dzielą się doświadczeniami w ramach takich programów, jak „Regiony na rzecz zmian gospodarczych”, „Regiony oparte na wiedzy” oraz „Program sąsiedztwa europejskiego”.



Źródło: www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/de_en.pdf

Niemcy mają silne tradycje współpracy międzyregionalnej i transgranicznej. Niemcy i niemieckie landy uczestniczą w 23 programach współpracy terytorialnej z unijnym budżetem w wysokości 851 milionów Euro:

Programy transgraniczne:

- 2 programy w partnerstwie z Danią;
program południowy Bałtyk z udziałem Szwecji, Danii, Polski i Litwy;
- 3 programy z Polską;
- 2 programy z Czechami;
- 1 program z Austrią;
- 1 program ze Szwajcarią, Lichtensteinem i Austrią;
- 1 program ze Szwajcarią i Francją;
- program 'Grande région' z Francją, Belgią i Luksemburgiem;
- program Euregio Meuse-Rhine z udziałem Belgii i Niderlandów;
- 1 program we współpracy z Holendrami.

 Programy międzyregionalne:

- Alpine Space;
- Baltic Sea region;
- Central Europe;
- North Sea
- North-West Europe.

 Programy transnarodowe:

- INTERREG IVC;
- URBACT;
- INTERACT;
- ESPON.

Niemcy identyfikują następujące elementy spójności terytorialnej: zrównoważony rozwój, integrację terytorialną, networking. Integracja terytorialna nie jest nowym podejściem – znalazł odbicie w akceptowanych przez Niemcy European Security and Defence Policy (ESDP), w Territorial Agenda i Leipzig Charter. Powyższe dokumenty są spójne z niemiecką strategią rozwoju “top-down”. Odnośnie najstabszych regionów europejskich, w opinii niemieckiej, należy nie tyle tworzyć specyficzne rozwiązania, lecz polityka spójności i Europejska Współpraca Terytorialna powinna wypracować ogólne ramy, odpowiednie dla wszystkich regionów, nie tylko dla niektórych. Jednocześnie Niemcy chcą, aby w polityce spójności po 2013 roku pozostały dotychczasowe kryteria kierowania pomocy regionalnej, zgodnie z poziomem PKB w przeliczeniu na mieszkańca.

Niemieckie landy podkreślają znaczenie spójności terytorialnej i wartości dodanej dla rozwoju regionalnego, jaką stanowi współpraca międzynarodowa w ramach programów transgranicznych, międzyregionalnych i transnarodowych. Akcentują jednocześnie konieczność udoskonalenia systemu komunikacji i zarządzania funduszami europejskimi i oparcie ich o świadomość znaczenia integracji terytorialnej dla polityki społecznej i gospodarczej na poziomie regionów.

Zarówno niemiecki rząd, jak i władze w poszczególnych landach podkreślają konieczność aktywizowania i włączania we współpracę międzynarodową w ramach programów EWT organizacji pozarządowych. Społeczeństwo obywatelskie powinno być aktywnym aktorem w rozwoju regionalnym.

STANOWISKO ŁOTWY WOBEC POLITYKI SPÓJNOŚCI PO 2013 ROKU

Łotwa uczestniczy w następujących programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej 2007-2013 z łącznym budżetem 90 milionów Euro:

1. Transgraniczne :

- 3 programy z Estonią i Litwą;
- program Central Baltic we współpracy z Estonią, Finlandią i Szwecją;
- 1 program z Litwą.

2. Transnarodowe :

- Baltic Sea Region program

3. Międzyregionalne:

- URBACT II;
- ESPON/ORATE;
- INTERREG IV C.

Łotwa jest krajem granicznym Unii Europejskiej, należącym do grupy państw członkowskich, które nadal mają najniższy poziom produktu krajowego brutto (PKB) na jednego mieszkańca i w związku z tym stoi na stanowisku, że istnieje potrzeba bardziej harmonijnego i zrównoważonego rozwoju, poprawy konkurencyjności, a jednocześnie należy zapewnić poszanowanie zasobów naturalnych, w tym niezabudowanych obszarów wiejskich. Tak widziany rozwój Unii Europejskiej w kolejnym okresie programowania będzie, zdaniem łotewskich think-tank'ów, gwarantował europejską spójność społeczną i zmniejszanie nierównowagi w rozwoju regionów UE, a jednocześnie wspierać solidarnie te regiony, które mają ograniczone możliwości w czerpaniu korzyści ze współpracy międzynarodowej.

STANOWISKO BUŁGARII WOBEC POLITYKI SPÓJNOŚCI PO 2013 ROKU

Integracja z Unią Europejską dała Bułgarii możliwość wykorzystania wspólnotowych funduszy w ramach polityki spójności, a ich celem było przede wszystkim zmniejszanie społecznych i ekonomicznych różnic pomiędzy regionami wewnątrz kraju, jak również w porównaniu z innymi krajami członkowskimi UE. Specyficzne cele wdrażania polityki spójności dla Bułgarii polegają na 15% wzroście PKB do 2020 roku, zwiększeniu zatrudnienia do 64%, a także zwiększeniu wydatków na badania i rozwój z 0,4% do 1,15% w bułgarskim PKB w 2013 roku.

Bułgaria zyskała prawo uczestniczenia w dwóch spośród trzech filarów polityki spójności – programach polityki konwergencji i Europejskiej Współpracy Terytorialnej. W ramach EWT Bułgaria uczestniczy w dwóch programach transgranicznych wewnątrz Wspólnoty - tj. w programach Grecja-Bułgaria i Rumunia-Bułgaria oraz w trzech programach transgranicznych, które obejmują kraje spoza Unii Europejskiej, tj.: Bułgaria-Turcja, Bułgaria-Macedonia, Bułgaria-Serbia, a także w kilku programach transnarodowych i czterech programach międzyregionalnych.

Podstawowymi celami współpracy terytorialnej dla Bułgarii są:

- stymulowanie przedsiębiorczości, turystyki i wymiany transgranicznej;
- podejmowanie wspólnych działań w zakresie ochrony i zarządzania zasobami naturalnymi i dziedzictwem kulturowym;
- ochrona i przeciwdziałanie zagrożeniom dla środowiska naturalnego;
- wspieranie powiązań pomiędzy obszarami zurbanizowanymi a terytoriami wiejskimi;
- poprawa dostępności sieci transportowych, informacyjnych, komunikacyjnych i usługowych na obszarach transgranicznych;
- zaopatrzenie w wodę, energię i oczyszczalnie ścieków;
- współpraca w zakresie wspólnego wykorzystywania wszelkiej infrastruktury;
- stymulowanie rozwoju rynku pracy, inicjatyw lokalnych w zakresie zatrudnienia, równości płci, równości szans, edukacji i integracji społecznej na obszarach przygranicznych;
- współpraca instytucjonalna na poziomie lokalnym;
- udzielanie wsparcia technicznego dla przygotowania nowych projektów.

Nabory projektów do wszystkich programów transgranicznych, poza jedynie programem Rumunia-Bułgaria, zostały ogłoszone dopiero w końcu 2009 roku.

Program Bułgaria-Macedonia

Program obejmuje swoim zasięgiem 23 bułgarskie i 27 macedońskich regionów, dysponuje na lata 2007-2009 budżetem 7,8 mln Euro, z czego 1,4 mln euro będzie zainwestowane w pierwszym okresie wdrażania programu. Wysokość dofinansowania dla pojedynczego projektu wynosi od 10 tys. do 300 tys. Euro, a planowane do dofinansowania działania powinny koncentrować się na rozwoju gospodarczym, rozwoju usług i poprawie warunków życia.

Bułgaria-Serbia

Program jest adresowany do sześciu regionów na terytorium Bułgarii i sześciu regionów serbskich. Przewidywana wysokość dofinansowania na lata 2007-2009 wynosi 13,5 mln Euro, z czego 7 mln Euro będzie zainwestowane w pierwszym etapie realizacji programu. Projekty powinny dotyczyć rozwoju małej infrastruktury, a także podniesienia efektywności wspólnych planów rozwiązywania problemów.

Bułgaria-Turcja

Program obejmuje 29 jednostek samorządu terytorialnego w trzech regionach w Bułgarii i 17 dystryktów w 2 prowincjach w Turcji i dysponuje budżetem w wysokości 11,814 mln Euro na lata 2007-2009, z czego w pierwszym etapie 2,797 mln Euro powinno być zainwestowane w działania przyczyniające się do zrównoważonego rozwoju oraz 3,496 mln Euro w przedsięwzięcia mające na celu podniesienie jakości życia mieszkańców. Wysokość dofinansowania dla pojedynczego projektu wyniesie od 10 tys. do 600 tys. Euro.

Grecja-Bułgaria

Maksymalna kwota dofinansowania w ramach pierwszego naboru do konkursu wyniesie 60 mln Euro, podczas gdy cały budżet programu na lata 2007-2013 przewidziano na kwotę w wysokości 130,2 mln Euro. Projekty kwalifikujące się do dofinansowania powinny dotyczyć następujących priorytetów: Jakości życia (ekologia, środowisko, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo socjalne), Dostępności (podniesienie jakości infrastruktury), Konkurencyjności i kapitału ludzkiego (promocja przedsiębiorczości i nowych technologii, innowacyjność i współpraca nauki i biznesu).

Rumunia – Bułgaria

Program współpracy transgranicznej Rumunia-Bułgaria, z budżetem w wysokości 262 mln Euro jest czwartym co do wielkości programem transgranicznym w ramach EWT. Oczekiwane projekty w ramach programu powinny koncentrować się na trzech priorytetowych obszarach – dostępność (przewidywany

budżet: 95,4 mln euro), środowisko (przewidywany budżet: 88,9 mln Euro) i rozwój ekonomiczno-społeczny (przewidywany budżet: 56,5 mln Euro). Budżet w wysokości 20 mln Euro jest przeznaczony na działania w ramach pomocy technicznej.

Pierwszy konkurs z budżetem w wysokości 8 mln Euro, w ramach którego wybrano do dofinansowania 18 projektów nieinwestycyjnych (opracowania, strategie, badania, wymiana dobrych praktyk, planowanie wydarzeń) został sfinalizowany w końcu roku 2007. Drugi nabór wniosków, z budżetem 101,5 mln Euro, został ogłoszony 01.10.2008 i cieszył się tak dużym zainteresowaniem, że złożone wnioskowane kwoty stanowiły 300% budżetu konkursu i w związku z tym, program został czasowo zawieszony.

W związku z tym, że program Europejskiej Współpracy Terytorialnej i budowanie projektów partnerskich jest w Bułgarii w fazie początkowej, bardzo trudno oszacować ich rezultaty w kontekście rozwoju regionalnego. Bułgarzy spodziewają się, że realne i mierzalne skutki oraz wartość dodana dla bułgarskich regionów pojawi się dopiero po roku 2013.

Wobec powyższego bułgarskie stanowisko i oczekiwania wobec polityki spójności i programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej po 2013 roku koncentrują się na następujących kwestiach:

- zwiększaniu poziomu zatrudnienia na obszarach przygranicznych;
- kreowaniu rozwoju administracyjnego i społeczno-gospodarczego w regionach przygranicznych;
- wzroście poziomu finansowania sfery badawczo-rozwojowej i ścisłego powiązania nauki i gospodarki
- usprawnieniu współpracy europejskiej na obszarach przygranicznych w kwestiach bezpieczeństwa i zarządzania zasobami naturalnymi;
- zwiększeniu roli wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk w zarządzaniu obszarami zurbanizowanymi pomiędzy krajami członkowskimi Unii Europejskiej.

9.2. EUROPEJSKIE UGRUPOWANIE WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ

Idea Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej ma na celu wielopoziomowe zarządzanie może na dużych ponadnarodowych obszarach, takich jak łańcuchy górskie, aglomeracje znajdujące się na terenie kilku państw czy wspólne terytoria o dużo mniejszych rozmiarach.

Idea utworzenia EUWT pojawiła się w rozporządzeniu z roku 2006, w odpowiedzi na naciski transgranicznych Euroregionów oraz podobnych podmiotów, apelujących o stworzenie podstaw prawnych dla ich współpracy. W EUWT mogą uczestniczyć podmioty z co najmniej dwóch państw członkowskich. Istnieje również potencjalna możliwość włączenia do EUWT członków spoza UE. Zaangażowane podmioty mogą reprezentować dowolny poziom władzy: regionalny lub lokalny, mogą to być również stowarzyszenia lub inne organy publiczne.

EUWT mają być tworzone w celu podjęcia jednego z następujących głównych typów aktywności:

- wdrażania europejskich programów lub projektów dotyczących współpracy terytorialnej;
- wdrażania innych działań polegających na współpracy międzyregionalnej, współfinansowanych przez UE;
- prowadzenia działań, które zupełnie nie są związane z projektami finansowanymi przez UE.

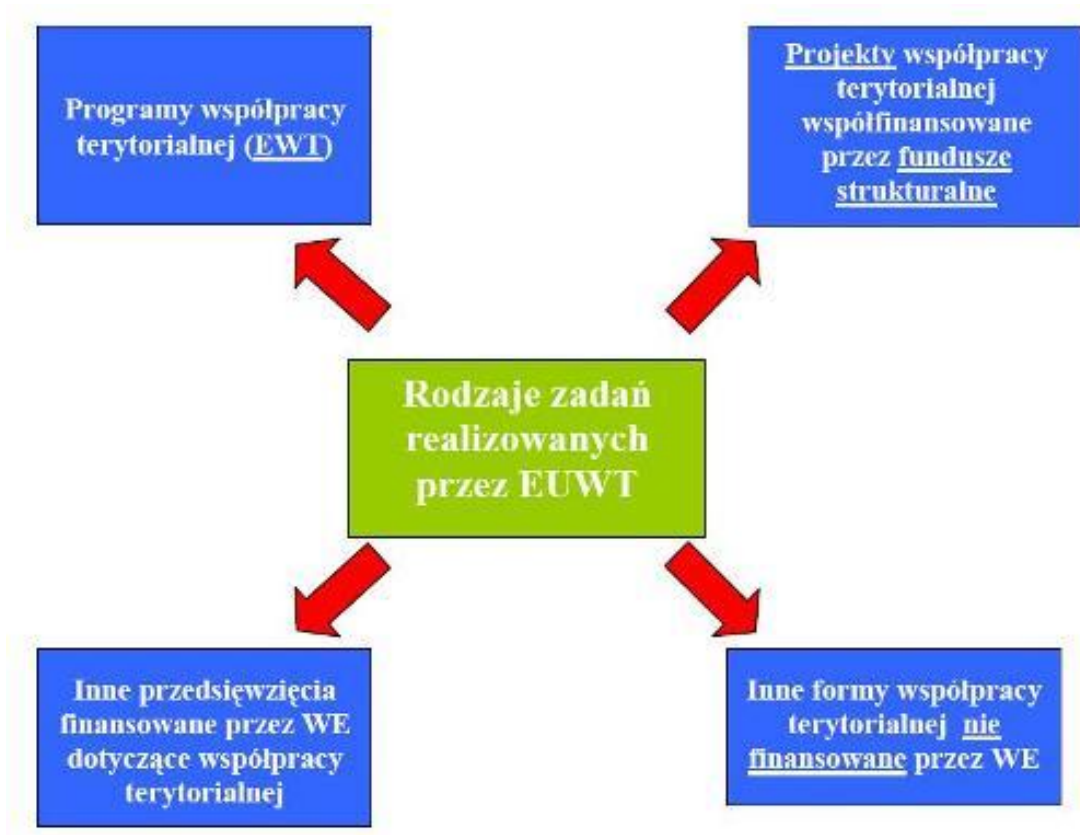
Od tworzenia ugrupowań EUWT odstraszać może złożoność procedur. Jednak kiedy już zostaną podjęte pierwsze kroki, przeszkody we współpracy transgranicznej, takie jak różne systemy prawne, struktury administracyjne i kultury przestają stanowić problem, ponieważ grupa działa pod wspólną banderą i według jednego standardowego zbioru przepisów. W ten sposób wszyscy uczestnicy otrzymują prawie uznaną płaszczyznę współpracy, umożliwiającą koordynowanie różnych poziomów i form zarządzania, w postaci obowiązującej struktury prawnej. Zyskują odpowiedni rozmiar, polityczne zaangażowanie, zasoby, a co jeszcze bardziej istotne, mogą korzystać z dostępnego know-how w celu rozwijania i wdrażania strategii terytorialnych, popierając się na ocenie faktycznych potrzeb.

Międzynarodowa współpraca typu EUWT już istnieje – jej przykładem może być hiszpańska Galicja i północna Portugalia, tj. stowarzyszenie Eixo Atlántico. Stowarzyszenie, w którego skład wchodzi 34 miasta w Galicji i północnej Portugalii, zostało utworzone w 1992, pierwotnie w celu połączenia starań o dofinansowanie w ramach inicjatywy wspólnotowej INTERREG. Z czasem jego zakres działań uległ poszerzeniu, m.in. o promowanie debaty politycznej na temat strategii współpracy międzynarodowej sprzyjających zrównoważonemu rozwojowi. Pomimo, że na tej drodze zdarzały się trudne momenty (przed EUWT nie było struktur prawnych regulujących współpracę międzynarodową, co oznaczało, że inne podmioty brały Eixo Atlántico za intruza wkraczającego na ich pole działania), to ugrupowanie regionalne odniosło sukces. W piętnastą rocznicę utworzenia ugrupowanie mieści się w swoim budżecie, jest zaangażowane w tworzenie EWT i wdraża innowacyjne strategie, takie jak Lokalna Agenda Cyfrowa

i2020, pobudzające rozwój nowych technologii oraz służb badawczych, które umożliwiają naukowcom nawiązywanie kontaktów.

Transgraniczna współpraca między regionami w formie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej może przynosić obustronne korzyści. Regiony znajdujące się na terytorium Węgier i Słowacji entuzjastycznie przyjęły możliwość utworzenia EUWT, z uwagi na to, że brak wspólnych instytucji powstrzymywał rozwój regionalny.

Rysunek nr 4. EUWT



Źródło: www.ewt.gov.pl

10. SPIS TABEL, RYSUNKÓW I WYKRESÓW

10.1. SPIS TABEL

<i>Tabela nr 1.:</i>	Wykaz użytych skrótów.....	17
<i>Tabela nr 2.:</i>	Statystyka złożonych wniosków w programach – BSR, Central Europe, Interreg IVC – 2007-2013	38
<i>Tabela nr 3.:</i>	Struktura badanych beneficjentów ze względu na status prawno-organizacyjny i uczestnictwo w programach INTERREG i EWT	44
<i>Tabela nr 4.:</i>	Struktura partnerstwa projektowego (wybrane przykłady).....	45
<i>Tabela nr 5.:</i>	Podział badanych projektów na infrastrukturalne i inwestycyjne (twarde) oraz na projekty nieinwestycyjne (miękkie)	46
<i>Tabela nr 6.:</i>	Struktura grupy badawczej.....	60
<i>Tabela nr 7.:</i>	Analiza SWOT	66

10.2. SPIS RYSUNKÓW

Rysunek nr 1.	Kryteria badawcze.....	23
Rysunek nr 2.	Mapa celów badania	24
Rysunek nr 3.	Koncepcja badania ewaluacyjnego.....	28
Rysunek nr 4.	EUWT	94

10.3. SPIS WYKRESÓW

<i>Wykres nr 1.:</i>	Struktura badanych beneficjentów ze względu na status prawno-organizacyjny	45
----------------------	--	----