

dr Władysław Szmyt

Instytut Nauk Ekonomicznych

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

Definiowanie celów, metody argumentacji i uzasadnianie spodziewanych rezultatów w projektach realizowanych w latach 2007–2013 w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna (Polska–Niemcy–Czechy)

Streszczenie: Program Europejska Współpraca Terytorialna należał do jednych z głównych celów polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007–2013. W jego ramach realizowano wiele projektów dotyczących współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej. Artykuł analizuje problemy definiowania celów wybranych projektów, metody argumentacji stosowane przez beneficjentów projektów i uzasadnianie celowości ich realizacji. Analizy dokonano na podstawie wybranych losowo 6 projektów zrealizowanych przez różne jednostki organizacyjne krajów partnerskich (Polska–Niemcy–Republika Czeska). Artykuł pokazuje, że autorzy wniosków o środki finansowe na realizację projektów stosują często banalną argumentację, nie starają się o wybór oryginalnych tematów, opracowują wnioski pod kątem oczekiwań komisji oceniających. Z drugiej strony, tak uzasadniane wybory tematów są pochodną peryferyjności obszarów, w których realizowane są projekty w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

Słowa kluczowe: projekty europejskie, współpraca transgraniczna, współpraca transnarodowa, współpraca międzyregionalna, Europejska Współpraca Terytorialna, rezultaty projektu, uzasadnienie projektu, cele projektu.

Defining the targets, methods of argumentation and justification of expected effects in projects carried out in years 2007–2013 within the Objective European Territorial Cooperation (Poland–Germany–Czech Republic)

Abstract: European Territorial Cooperation Program was one of the main objectives of the EU cohesion policy in years 2007–2013. Within its framework there were implemented many projects concerning cross-border, transnational and interregional cooperation. This article analyzes problems with defining the objectives of selected projects, methods of argumentation used by the beneficiaries of projects and justification of the purposefulness of their implementation. The analysis was based on 6 randomly selected projects carried out by various agencies of the partner countries (Poland–Germany–Czech Republic). The article shows that authors of requests for project funding often use clichéd argumentation, they do not try for a variety of original themes and prepare applications to match the expectations of evaluating committees. On the other hand, the very selection of topics and the quality of their justifications result from the fact that the areas, in which projects are implemented under the European Territorial Cooperation, are peripheral.

Key words: European projects, cross-border cooperation, transnational cooperation, interregional cooperation, European Territorial Cooperation, results of the project, justification of the project, targets of the project.

1. Konstrukcja programów wsparcia współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej Unii Europejskiej

Jednym z celów polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007–2013, służącym wspieraniu, promocji oraz realizacji wspólnych projektów o charakterze międzynarodowym był program (cel) nazwany Europejską Współpracą Terytorialną (EWT). Cel ten stanowił kontynuację programów współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej realizowanych w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III 2004–2006.

W latach 2007–2013 na rozwój współpracy terytorialnej z budżetu Unii Europejskiej przeznaczono 7,75 mld euro, z czego Polska na realizację programów w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej otrzymała 557,8 mln euro. Kryterium podziału środków na ten cel było proste; o wielkości przydzielonych środków decydowała w praktyce liczba ludności zamieszkującej obszar objęty wsparciem z funduszy celu Europejska Współpraca Terytorialna. Biorąc pod uwagę całkowitą wielkość alokacji budżetu wspólnotowego na politykę spójności na lata 2007–2013, wielkość środków przeznaczonych na finansowanie Europejskiej współpracy terytorialnej była nader skromna, gdyż wspomniane 7,75 mld euro to zaledwie około 2,5 procent całości środków na politykę spójności.

Wyznaczony pułap 7,75 mld euro podzielono na cztery niesymetryczne komponenty:

1. Finansowanie współpracy transgranicznej w regionach należących do NUTS 3 położonych wzdłuż lądowych granic wewnętrznych i niektórych zewnętrznych oraz w regionach NUTS 3 położonych przy granicach morskich i w głąb lądu na odległość do 150 kilometrów. Na ten rodzaj współpracy przypadało 5,6 mld euro,
2. 1,6 mld euro na wdrażanie programów współpracy transnarodowej w kwalifikowalnych obszarach transnarodowych¹,
3. 392 mln euro na realizację programów współpracy międzyregionalnej, sieci współpracy i wymiany doświadczeń,
4. 200 mln euro dla Irlandii i Irlandii Północnej na realizację programu PEACE.

¹ Zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności „Komisja przyjmuje wykaz kwalifikowalnych obszarów transnarodowych z podziałem na programy”.

Na Europejską Współpracę Terytorialną składały się 3 typy programów operacyjnych:

- współpraca transgraniczna, której celem było rozwijanie wspólnych inicjatyw lokalnych i regionalnych,
- współpraca transnarodowa, ukierunkowana na integrację terytorialną Unii Europejskiej poprzez wspieranie dostępności, zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, innowacyjności i ochrony środowiska naturalnego,
- współpraca międzyregionalna, umożliwiająca wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk w zakresie m.in. wspierania innowacyjności i gospodarki opartej na wiedzy oraz ochrony środowiska.

Jakkolwiek wymienione wyżej programy operacyjne z formalnego punktu widzenia dotyczyły perspektywy finansowej na lata 2007–2013, to zgodnie z zasadą n+2/n+3 ich rozliczanie kończy się w roku 2015, zatem można przyjąć, że większość problemów związanych z wdrażaniem projektów i programów pozostaje aktualna do końca bieżącego roku (2015)².

W ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej w latach 2007–2013 Polska uczestniczyła w realizacji 7 programów:

1. Polska(województwachodniopomorskie)–Niemcy(Mecklenburg–Vorpommern)/ Brandenburg); program ten nazywany był również INTERREG IV A
2. Polska (województwo lubuskie)–Niemcy (Brandenburg)
3. Polska (województwa dolnośląskie i lubuskie)–Niemcy (Sachsen)
4. Polska–Czechy
5. Polska–Słowacja
6. Polska–Litwa
7. Południowy Bałtyk (Polska–Dania–Litwa–Niemcy).

Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*)³ dotyczył również współpracy transgranicznej, ale programy wdrażane za jego pomocą dotyczyły szerszego kręgu państw, a nie tylko krajów

² Zasada ta nazywana jest również zasadą automatycznego anulowania zobowiązania. W perspektywie finansowej funduszy strukturalnych na lata 2007–2013 regulacje dotyczące stosowania tej zasady zawierał art. 93 rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. Dodatkowo, zobowiązania pozostające otwarte na dzień 31 grudnia 2015 roku (n+2) ulegają automatycznemu anulowaniu na dzień 31 grudnia 2015 r. w wypadku braku wniosku o płatność do Komisji Europejskiej z tytułu tych zobowiązań na dzień 31 marca 2017 r. (n+3). Zob. T. Kierzkowski (red.), A. Jankowska, R. Knopik, *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 580–583 i 626–629; A. Filipek, *Fundusze Unii Europejskiej. Komentarz do Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Perspektywa finansowa 2007–2013*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2009, s. 319–320.

³ Regulacje dotyczące tego instrumentu wsparcia znajdują się w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r.

członkowskich Unii Europejskiej⁴. Polska uczestniczyła w 2 programach współpracy transgranicznej wspieranych z tego instrumentu: Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś–Ukraina 2007–2013 (186,2 mln euro) i Litwa–Polska–Rosja (obwód kaliningradzki) 2007–2013 (132,13 mln euro).

W zakresie współpracy transnarodowej w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej Polska uczestniczyła w realizacji 2 programów:

1. Region Morza Bałtyckiego: kraje członkowskie UE – Polska, Dania, Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Niemcy (niektóre regiony), Szwecja i kraje spoza UE – Białoruś (niektóre regiony), Norwegia i Rosja (niektóre regiony),

2. Europa Środkowa: Polska, Austria, Czechy, Niemcy (niektóre regiony), Słowacja, Słowenia, Węgry oraz Włochy (niektóre regiony) i jeden kraj spoza UE – Ukraina.

W ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna uruchomiony został również program INTERREG IV C⁵; podobnie jak wszystkie wskazane wyżej programy dotyczył on również współpracy przygranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej, ale akcenty wsparcia zostały w nim rozłożone inaczej.

Należy jeszcze wspomnieć, że co do zasady w każdym projekcie realizowanym w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna musiały uczestniczyć przynajmniej dwa kraje, w tym przynajmniej jeden z nich musiał być krajem członkowskim Unii Europejskiej⁶. W projektach realizowanych w ramach INTERREG IV C warunkiem koniecznym było uczestnictwo co najmniej trzech regionów z trzech krajów członkowskich lub trzech regionów z których co najmniej dwa pochodziły z krajów członkowskich UE, jeżeli w realizacji projektu uczestniczył partner spoza UE.

Na koniec warto przypomnieć formy, w jakich mogła przebiegać współpraca w ramach projektu Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Partnerzy mogli zatem:

1. Przygotowywać wspólnie projekt (współpraca wszystkich partnerów w przygotowaniu projektu),
2. Realizować wspólnie projekt (partnerstwo),
3. Wyznaczać wspólnego koordynatora projektu i zatrudniać pracowników do wykonywania zadań projektu,
4. Opracowywać i realizować wspólny budżet, dzielić budżet na wszystkich partnerów.

Należy również przypomnieć, że projekty w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej to projekty wspólne (składane przez partnerów w ramach jednego wniosku

⁴ Programami wsparcia objęto 17 krajów spoza UE: Armenię, Azerbejdżan, Algierię, Autonomię Palestyńską, Białoruś, Egipt, Gruzję, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Maroko, Mołdowę, Rosję, Syrię, Tunezję i Ukrainę.

⁵ Zob.: https://www.ewt.gov.pl/media/2363/INTERREG_IVC_MiR.pdf [dostęp 7.07.2015].

⁶ Zasada ta została utrzymana w perspektywie finansowej na lata 2014-2020.

projektowego), realizowane we współpracy z partnerem /partnerami na zasadzie partnera wiodącego. Oznacza ona, że dla każdego projektu spośród jego uczestników wyznaczyć należy partnera wiodącego, który odpowiada za realizację całego projektu. Z uwagi na to, iż na partnerze wiodącym spoczywa duża odpowiedzialność, wybrać go należy, biorąc pod uwagę zasoby kadrowe, finansowe i instytucjonalne poszczególnych partnerów, które są niezbędne do koordynowania realizacji międzynarodowego projektu. Ustalenia między partnerami powinny przyjąć formę umowy partnerskiej zawierającej szczegółowy podział zadań, prawa i obowiązki, konsekwencje oraz terminy. Środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przekazywane są beneficjentom uczestniczącym w projekcie przez partnera wiodącego na podstawie zawartej z nim umowy, której postanowienia gwarantować powinny należyte zarządzanie środkami przeznaczonymi na projekt, włącznie z warunkami zwrotu nienależnych płatności. Każdy beneficjent uczestniczący w projekcie przyjmuje natomiast na siebie odpowiedzialność w przypadku wystąpienia nieprawidłowości w zakresie zadeklarowanych przez siebie wydatków ponoszonych w celu realizacji projektu⁷.

2. Wybrane przykłady współpracy transgranicznej Polski, Czech i Niemiec w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej

Celem opracowania jest analiza wybranych projektów realizowanych w perspektywie finansowej 2007–2013 w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna przeprowadzona z uwzględnieniem sposobów argumentacji stosowanej w opisach celów projektów, opisów samych projektów, metod uzasadniania spodziewanych (lub domniemanych) rezultatów projektów i efektów, jakich oczekują wnioskodawcy, przyszli beneficjenci projektów. Badanie obejmuje 6 wybranych losowo projektów zrealizowanych w Polsce, Niemczech i Czechach w okresie 2007–2013. W analizowanej grupie projektów 4 projekty dotyczyły współpracy transgranicznej, w której partnerami były podmioty z Polski i Niemiec, a 2 projekty obejmowały współpracę podmiotów z Polski i Czech. Ze względów oczywistych nie można w tym miejscu przeprowadzić analizy wszystkich projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych Europejskiej Współpracy Terytorialnej, stąd ograniczenia, które być może wskażą pewne trendy, kierunki, sposoby myślenia beneficjentów-autorów projektów, którzy kierują się w procesie pisania wniosków swoimi własnymi racjami, często racjami wąskimi w swojej istocie, mającymi charakter doraźny. Ulegają także swego rodzaju „modzie” na korzystanie ze środków Unii Europejskiej, pomijając często czynnik zgodności z rzeczywistymi potrzebami lokalnymi i nie uwzględniając bardziej pilnych potrzeb. Należy także podkreślić, że

⁷ <http://www.umwd.dolnyslask.pl/ewt/ewt-2007-2013/> [dostęp 11.07.2015].

w praktyce realizacji projektów w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna przewagę mają te, w których współpraca przebiega pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (gminy, miasta, związki gmin) czy administracji państwowej a rządziej innymi podmiotami (organizacjami).

Projekty objęte badaniem

1. Projekt nr 61/SAX/11 „Międzynarodowe Święto Wieńca i Chleba”, zrealizowany w ramach Funduszu Małych Projektów Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska–Saksonia 2007–2013 (30.09.2010–25.07.2011)⁸.
2. Projekt nr 62/SAX/11 „Polsko-niemieckie obchody 750-lecia Przewozu”, zrealizowany w ramach Funduszu Małych Projektów Programu Operacyjnego Polska–Saksonia 2007–2013 (30.05.2011–30.04.2012).
3. Projekt „Polsko-niemiecki piłkarski turniej mikołajkowy”⁹, zrealizowany w ramach Funduszu Małych Projektów Programu Operacyjnego Polska (województwo lubuskie)–Brandenburgia 2017 (17.12.2010–20.01.2011).
4. Projekt „Euroregionalne Dni Santoka 2009”¹⁰, zrealizowany w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (województwo lubuskie)–Brandenburgia 2007–2013 (26–28.06.2009).
5. Projekt „Budowa wieży widokowo-przeciwpożarowej na Trójmorskim Wierchu”¹¹, zrealizowany w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej 2007–2013 Republika Czeska–Rzeczpospolita Polska (09.2008–12.2008).
6. Projekt „Turystyka w Euroregionie Nysa elementem integrującym młodzież polską i czeską”¹², zrealizowany w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska–Rzeczpospolita Polska (02.2009–12.2009).

Badane wnioski o dofinansowanie projektów dotyczą przeważnie projektów o charakterze lokalnym i mających znaczenie dla społeczności lokalnych. W wypadku projektów realizowanych na pograniczu polsko-czeskim autorzy projektu dotyczącego budowy wieży widokowej¹³ uzasadniają potrzebę realizacji tego projektu: „jak najbardziej

⁸ W dokumentacji projektu błędnie zostały podane daty rozpoczęcia i zakończenia projektu (data rozpoczęcia podana została jako późniejsza, a data rozpoczęcia jako wcześniejsza).

⁹ W dokumencie–wniosku o dofinansowanie nie podano numeru projektu

¹⁰ W dokumencie–wniosku o dofinansowanie brak numeru projektu.

¹¹ Brak numeru projektu w dokumentacji.

¹² Brak numeru projektu w dokumentacji.

¹³ Projekt „Budowa wieży widokowo-przeciwpożarowej na Trójmorskim Wierchu”, zrealizowany w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej 2007–2013 Republika Czeska–Rzeczpospolita Polska (09.2008–12.2008).

obiektywnym wykorzystaniem tego miejsca pod względem turystycznym”, przy czym jednak nie wyjaśniają, na czym ma polegać ten obiektywizm. Dalej jednak w uzasadnieniu celowości realizacji projektu dodają, że: „budowany w ramach projektu obiekt będzie służył również jako punkt obserwacji przeciwpożarowej dla leśników, co zwiększy bezpieczeństwo lasów”. Ten argument poszerza lokalne znaczenie projektu, bezpieczeństwo lasów jest bowiem bezpieczeństwem o charakterze powszechnym, wszak lasy są dobrem wspólnym, narodowym. To drugie uzasadnienie sprawia wrażenie pewnego usprawiedliwienia dla argumentu uzasadniającego pierwszy cel projektu, jakim jest polepszenie atrakcyjności widoków gór za pomocą budowy wieży widokowej, ten argument bowiem wydaje się mocno dyskusyjny, a chodzi przecież o wydatkowanie środków publicznych.

Jak już podkreślono wcześniej, pozostałe projekty objęte badaniem mają charakter wyłącznie lokalny, co oczywiście nie niweczy zamysłu autorów projektów, jeżeli chodzi o inicjatywy o charakterze wykraczającym poza granice jednego kraju, zresztą zgodnie z priorytetami zawartymi w regulacjach wspólnotowych dotyczących współpracy transgranicznej dla tego okresu¹⁴.

Problem lokalności, a nawet pewnej prowincjonalności założeń projektów realizowanych w ramach EWT ulega wzmocnieniu, kiedy przyjrzeć się ich opisom¹⁵. Oto krótki opis Projektu 1: „Jednodniowe spotkanie przedstawicieli sołectw i mieszkańców wsi z terenu Gminy Przewóz i Krauschwitz w dniu 20 sierpnia 2011 roku. Podczas spotkania odbędzie się konkurs na najpiękniejszy wieniec i chleb. Uczestnicy wezmą udział w przygotowanych konkurencjach – przeciąganie liny, rzut snopem, strzelanie z wiatrówki, strzelanie do bramki, konkurs wypieku chleba i ciast, konkurs bicia piany, rzut jajkiem, toczenie opony, slalom rowerowy na czas, konkurs cięcia piłą ręczną, konkurs rąbania drewna. Po zakończeniu rozgrywek partnerzy wspólnie spędzą czas przy obiedzie oraz zabawie tanecznej”. Należy jednak przyznać, że pomimo banalności niektórych propozycji zawartych w opisie tego projektu jego autorzy w dalszej części wniosku, gdzie trzeba przedstawić analizę sytuacji wyjściowej i odpowiedzieć na pytanie o potrzebę realizacji projektu i jego ewentualną przydatność do pokrycia tej potrzeby, starają się szczególnie akcentować czynnik partnerstwa jako decydujący o wyborze takiego

¹⁴ Zob. m.in. art. 6 pkt 1 rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz. Urz. UE L z dnia 21 lipca 2006 r.).

¹⁵ Opis projektu należy do najważniejszych parametrów każdego wniosku o dofinansowanie, na ogół zamieszczany jest w pierwszej części wniosku pochodzącego z generatora będącego aplikacją informatyczną. Szerzej na temat niezbędnych działań we wstępnych i dalszych fazach inicjowania i realizacji projektu zob.: J. Skalik (red.), *Zarządzanie projektami*, Wydawnictwa Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 26–44; M. Trocki, B. Grucza, *Zarządzanie projektem europejskim*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 53–102.

projektu. „Współpraca partnerów – gminy Przewóz i Krauschwitz trwa już od wielu lat. Szczególnie aktywnie w tym partnerstwie uczestniczą Ochotnicze Straże Pożarne, szkoły podstawowe, przedszkola. Od wielu lat wspólnie organizują imprezy i spotykają się nieformalnie [...]. Dzięki realizacji projektu poprawi się dotychczasowa współpraca partnerów. Realizowany projekt przyczyni się również do promocji Gminy Przewóz i Krauschwitz”.

W opisach projektów i ich celach podkreśla się także często ich znaczenie dla podniesienia nie tylko atrakcyjności regionu, ale wskazuje się także na konieczność uwolnienia danego obszaru od piętna peryferyjności, które dotknęło je w następstwie burzliwych zmian i wydarzeń w ostatnich dziesięcioleciach, nie wyłączając okresu bezpośrednio po zakończeniu drugiej wojny światowej. Tak właśnie między innymi uzasadniają potrzebę realizacji Projektu 6 jego autorzy, pochodzący z miast będących miejscami realizacji projektu (Liberec, Karpacz, Szklarska Poręba, Świeradów-Zdrój i Zgorzelec). Istotny jest również argument o konieczności powiększenia wiedzy o regionie w aspektach krajoznawczo-turystycznych i historycznych, gdyż „występuje też brak zainteresowania tematami związanymi z wielokulturowością regionu”, a również konieczne jest „zainteresowanie językiem i kulturą sąsiadów, uzupełnianie wiedzy na temat roli i znaczenia regionu jako wspólnego środowiska”¹⁶. Definiując grupy docelowe projektu, wnioskodawcy wskazują grupę młodzieży polskiej i czeskiej w wieku 13–18 lat, stwierdzając z optymizmem, że „ważne jest, by trafić do młodzieży, która stoi przed wyborem przyszłego zawodu, a po części i miejsca, w którym zamierza w przyszłości pracować”. Niestety, nigdzie w ww. dokumencie projektu nie znajduje się wskazówka, jak zamierza się za pomocą tego konkretnego projektu zrealizować trudny i nierozwiązywalny w wielu wysoko rozwiniętych gospodarkach problem społeczny i gospodarczy, jakim jest bezrobocie wśród młodzieży i brak realnych perspektyw na bezproblemowe wejście w życie dorosłe. Nie ma żadnych podstaw do twierdzeń, że tego typu projekty takie możliwości stwarzają, nawet jeżeli pomagają rozwiązywać inne problemy. Wyznaczając cele projektu, autorzy ponownie podkreślają, że: „będzie on realizował cele Funduszu Mikroprojektów¹⁷ w aspekcie łagodzenia peryferyjnego charakteru obszarów przygranicznych, a także poprawy jakości życia i budowania systemów współpracy po obu stronach granicy”¹⁸. Autorzy projektów zatem wyraźnie starają się przywiązywać szczególną wagę do wspólnotowego charakteru planowanych działań do zadań wykonywanych wspólnie

¹⁶ Projekt „Turystyka w Euroregionie Nysa elementem integrującym młodzież polską i czeską”, zrealizowany w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska–Rzeczpospolita Polska (02.2009–12.2009). Podkreślenie autora [W.S.].

¹⁷ Fundusz Mikroprojektów Nisa–Nysa funkcjonował w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska–Rzeczpospolita Polska 2007–2013 (Oś priorytetowa 3: Wspieranie współpracy społeczności lokalnych, Dziedzina wsparcia 3.3: Fundusz Mikroprojektów).

¹⁸ Projekt „Turystyka...”. Podkreślenie autora [W.S.].

i efektów, które będą oddziaływały na wspólnoty lub po prostu przyniosą korzyści społecznościom czy ich reprezentacjom bądź podmiotom po obu stronach granicy.

Uzasadniając sytuację wyjściową w momencie inicjowania współpracy, ale także jako etap jej kontynuacji, czego wyrazem ma być dany projekt, podkreśla się także konieczność przewycięzania barier mentalnych: „spotkanie będzie okazją do nawiązania nowych kontaktów i podtrzymania istniejących pomiędzy uczestnikami spotkania, ponadto będzie służył do przełamywania barier mentalnych, historycznych. Projekt stworzy możliwość do wspólnego świętowania tego jubileuszu w polsko-niemieckim gronie”¹⁹.

W badanych projektach wnioskodawcy starają się również wykorzystywać sport jako narzędzie i stymulator współpracy transgranicznej. Analiza projektów prowadzi do wniosku, że wpisanie do wniosku o dofinansowanie różnych działań o charakterze sportowym jest nie tylko nieodłącznym elementem projektów, które są źródłem dofinansowania lub finansowania różnych imprez o charakterze rocznicowym lub okazjonalnym (święto wieńca i chleba, polsko-niemieckie obchody 750-lecia Przewozu, euroregionalne dni Santoka), ale może być nawet oddzielnym, specjalnie wybranym celem projektu (polsko-niemiecki piłkarski turniej mikołajkowy)²⁰. Wnioskodawcy Projektu 3 nie mają wątpliwości, że „rywalizacja sportowa w przededniu Świętego Mikołaja służy umocnieniu relacji pomiędzy klubami piłkarskimi, młodymi piłkarzami w Euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr”. Organizowanie takich zawodów pod patronatem świętego może być w przekonaniu wnioskodawców dodatkowym argumentem dla celowości przyznania dotacji²¹.

W Projekcie 4, którego głównym celem są „regionalne kontakty pozwalające na wzajemną wymianę doświadczeń oraz integracja społeczności lokalnej”, rozszerzono uzasadnienie celu, opisując aktualną sytuację w zakresie współpracy transgranicznej i wskazując na inne, bardziej szczegółowe przyczyny dotychczasowej mało intensywnej współpracy: „W przypadku wnioskodawcy – gminy Santok należy stwierdzić, że zakres

¹⁹ Projekt nr 62/SAX/11 „Polsko-niemieckie obchody 750-lecia Przewozu”, zrealizowany w ramach Funduszu Małych Projektów Programu Operacyjnego Polska-Saksonia 2007–2013 (30.05.2011–30.04.2012).

²⁰ Projekt nr 61/SAX/11 „Międzynarodowe Święto Wieńca i Chleba”, zrealizowany w ramach Funduszu Małych Projektów Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska-Saksonia 2007–2013 (30.09.2010–25.07.2011); Projekt nr 62/SAX/11 „Polsko-niemieckie obchody 750-lecia Przewozu”, zrealizowany w ramach Funduszu Małych Projektów Programu Operacyjnego Polska-Saksonia 2007–2013 (30.05.2011–30.04.2012), Projekt „Polsko-niemiecki piłkarski turniej mikołajkowy”, zrealizowany w ramach Funduszu Małych Projektów Programu Operacyjnego Polska (województwo lubuskie)–Brandenburgia 2017 (17.12.2010–20.01.2011); Projekt „Euroregionalne Dni Santoka 2009”, zrealizowany w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska (województwo lubuskie)–Brandenburgia 2007–2013 (26–28.06.2009).

²¹ W dalszej części projektu (treść projektu) podkreśla się, że miasta Cottbus i Zielona Góra uznały sport za kluczowe dziedziny współpracy transgranicznej, a piłka nożna jest najpopularniejszą dyscypliną sportową w euroregionie, a klub FC Energie Cottbus jest klubem modelowym, wzorem dla polskich klubów w przygraniczu.

współdziałania ze strukturami samorządowymi i podmiotami funkcjonującymi po stronie niemieckiej jest co najmniej niewystarczający i cechuje się brakiem systemowego podejścia. Notowana obecnie współpraca ma charakter incydentalny i krótkookresowy, bez jasno określonych kierunków i priorytetów działania oraz realizowana jest w większości przypadków na płaszczyźnie gospodarczo-handlowej. Brak kompleksowości podejścia w tym obszarze ogranicza możliwości wynikające z pełnego wykorzystania potencjału rozwojowego (zarówno polskiego, jak i niemieckiego) wynikającego z przygranicznego położenia Gminy Santok, Miasta Frankfurt/Oder i Heinersbruck”. Jak zatem wynika z przytoczonej opinii określonej na poziomie celu projektu, głównymi przyczynami niskiego poziomu współpracy w regionie, z którego pochodzi projekt, są słabości systemowe, incydentalność współpracy, brak szerszej wizji współpracy, brak priorytetów i kierunków działania. Prawdopodobnie wnioskodawcy mieli nadzieję, że każda podobna jak określona w projekcie aktywność (tzn. dni regionu jak w tytule projektu) wzmacnia stopień dotychczasowego poziomu współpracy.

Wnioskodawcy, przyszli beneficjenci wdrażanych projektów, postarali się również o szczegółowe wyliczenie tzw. rezultatów projektów²². Trzeba zauważyć, że w badanej grupie projektów wykorzystano bogaty zestaw oczekiwanych rezultatów, takich jak:

- Formuła i wdrażanie praktyczne instrumentów współpracy transgranicznej w długim okresie,
- Wspieranie lokalnych struktur samorządowych,
- Tworzenie sprzyjającego klimatu dla inicjatyw współpracy transgranicznej,
- Informowanie o wspólnych inicjatywach współpracy transgranicznej,
- Wpływanie na poprawę atrakcyjności i wizerunku obszarów objętych zasięgiem projektu²³.

²² „[...] formułowanie rezultatów powinno odbywać się ściśle w odniesieniu do celów projektu, zawsze w podziale na rezultaty twarde i miękkie oraz zawsze w powiązaniu z metodą monitorowania, która pozwoli je skwantyfikować i jednocześnie pozwoli uzyskać informację czy dany rezultat jest możliwy do osiągnięcia. O tym, jak ważne jest planowanie rezultatów świadczy fakt, że to jedno z najwyższej punktowanych miejsc we wniosku o dofinansowanie, ale o nie powinno być najważniejszą motywacją do przemyślenia tej części projektu. Łatwo dać się zwieść na manowce takiemu myśleniu. Trzeba pamiętać, że projekt ma generować rzeczywiste korzyści, a pozyskanie dotacji nie jest celem samym w sobie. Właściwe wykorzystanie środków to nie tylko poprawne rozliczenie, ale wymierne i trwałe efekty dla osób korzystających z projektu – oni nie pytają o liczbę punktów na ocenie, dla nich rezultaty to często spełnione oczekiwania i zrealizowane marzenia”. A. Jarnuszkiewicz, *Co to są rezultaty projektu?*, „Fundusze Europejskie” 2009, nr 2.

²³ „Polska od roku jest w Schengen [Polska weszła do strefy Schengen 21 grudnia 2007 roku, artykuł pochodzi z roku 2008 – W.S.] i granice z naszymi unijnymi sąsiadami już nie istnieją. Obok siebie, niczym już nie rozdzielone, funkcjonują zupełnie inne rzeczywistości. Można to porównać do systemu połączonych naczyń o różnym poziomie cieczy, w których – po wyjęciu dzielących te naczynia ścianek – poziom cieczy nadal pozostaje w niewiarygodny sposób zróżnicowany. Sąsiadujące ze sobą rzeczywistości – polska, niemiecka, czeska, słowacka czy litewska – nie przelewają się w siebie wzajemnie”. Zob. artykuł-reportaż

W badanej grupie projektów podkreślano również tzw. oddziaływanie transgraniczne jako rezultat projektu i jednocześnie istotny czynnik specjalny, który występuje jako szczególny komponent w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna. W odpowiedzi na pytanie o zakres transgranicznych działań informacyjno-promocyjnych w ramach projektu na rzecz wspólnego obszaru transgranicznego wnioskodawcy wymieniali:

- Informacje o polsko-niemieckim turnieju mikołajkowym podawane do wiadomości publicznej w mediach lokalnych i regionalnych (Projekt 3),
- Informacje o dofinansowaniu projektu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Projekt 2),
- Stosowanie logotypów Programu, Euroregionu czy Unii Europejskiej na koszulkach, sprzęcie zakupionym na potrzeby projektu, informacje na szkolnych stronach internetowych wnioskodawcy i partnerów projektu, publikowanie artykułów z przebiegu spotkań i informacje w gazetkach ściennych (Projekt 6).

Jedynie w dwóch z badanych projektów (Projekty 5 i 6) znajdowało się wyraźnie sformułowane pytanie o przewidywany wpływ projektu na znoszenie barier transgranicznych (natury infrastrukturalnej oraz/lub kulturowo-społecznej) oraz tworzenie warunków do wspólnego rozwoju obszaru pogranicza²⁴. W jednym wypadku (Projekt 5) wnioskodawcy posłużyli się typowym żargonem oficjalnych, urzędowych deklaracji: „Nawiązanie współpracy na poziomie przygotowania projektu, a później jego realizacji przyczyni się zatem do zacieśnienia więzi między samorządami po obu stronach granicy i stworzy podstawy do dalszego rozwoju transgranicznych inicjatyw. Działania podejmowane w ramach projektu przyczynią się do budowania pozytywnych relacji pomiędzy mieszkańcami pogranicza oraz likwidacji barier w kontaktach społeczności lokalnych (językowych, mentalnych, informacyjnych, stereotypów)”. W wypadku Projektu 6 wnioskodawcy nie ukrywają optymizmu graniczącego z zachwytem, że: „efektem będzie zainteresowanie młodych ludzi sprawami regionu, w którym mieszkają, jego historią, a także przyszłością. To spowoduje, że młodzież będzie identyfikowała się ze swoją małą Ojczyzną [pisane dużą literą – W.S.] i chętnie będzie tu wracała. Poza tym dzięki takim projektom młodzi ludzie będą traktowali ten region jako wspólny, bez podziałów państwowych”.

z 2008 roku na temat polskich obszarów przygranicznych w: <http://fakty.interia.pl/tylko-u-nas/news-goerlit-z-najladniejsze-polskie-miasto,nId,851632>. [dostęp 13.07.2015].

²⁴ Należy jednak podkreślić, że wymienione pytanie nie jest efektem dociekliwości i zapobiegliwości w dochodzeniu do dokładnych i rzetelnie wskazanych rezultatów projektu, a jedynie jednym z listy pytań zamieszczonych w formularzu wniosku o dofinansowanie wygenerowanym z systemu (generатора wniosków, zob. przypis 15).

3. Konkluzje

Oczywiste jest, że przy zastosowaniu metody analizy wybranych obiektów, opartej na próbie liczącej 6 przypadków, nie jest możliwe pokazanie pełnego obrazu sposobów uzasadniania potrzeb w zakresie korzystania ze środków finansowych przeznaczonych na wzmocnienie spójności Unii Europejskiej, nawet gdy ograniczyć się tylko do jednego z celów polityki spójności i do wybranych programów operacyjnych. W opracowaniu – jak zaznaczono wyżej – posłużono się losowo wybraną nieliczną grupą wniosków, która nie może być reprezentatywna, nie jest to bowiem badanie typu socjologicznego, nie można tu zastosować metod socjologii czy metod statystycznych. Celem badania była wyłącznie analiza pewnego sposobu podejścia wnioskodawców do sporządzania wniosków, gdzie najważniejsze są takie sposoby i metody, dzięki którym wnioskodawcy spodziewają się pozytywnej oceny komisji oceniających na każdym etapie oceny, w związku z tym nie mogą pozwolić sobie na żadne ekstrawagancje, margines dowolności jest dość wąski, a sposób argumentacji i uzasadniania celowości realizacji projektów powinien odpowiadać domniemanemu lub sprawdzonemu w poprzednich naborach wniosków trybowi i systemowi oceniania projektów. Taki wniosek narzuca się szybko po analizie sposobów uzasadnień celowości i spodziewanych efektów wdrażanych projektów. Jeżeli założyć, że skromna próba badanych wniosków pokazuje istnienie, jakąś trwałą tendencję w tym zakresie, czy też po prostu manierę, to można przyjąć, że także zastosowanie do badania większej próby (ilości wniosków) nie zmieniłoby w zasadniczy sposób konkluzji, gdyż ostatecznie nikt z wnioskodawców nie pisze projektów po to, aby nie uzyskać pożądanego rezultatu, czyli dotacji. Konkluzja jest także taka, że w wielu wypadkach wnioskodawcy nie stronią od banalnych tematów (tytuły projektów), banalnych i prowincjonalnych celów (jakkolwiek prowincjonalność jest tu nieodłącznie związana z obszarem współfinansowania, bo na ogół granice i transgraniczność są powiązane z kategorią (a raczej faktem) peryferyjności; granice to na ogół peryferia państw, regionów czy nawet kontynentów). Z drugiej strony nie da się wykazać, że potrzeby i uwarunkowania obszarów przygranicznych nie są właśnie takie, jakie są same projekty, zgodnie z zasadą subsydiarności, która tu właśnie wydaje się znajdować swoje szczególne zastosowanie. Można bowiem krytykować i ośmieszać te wszystkie zawarte w projektach konkursy bicia piany, rzuty jajkiem, wieże widokowe czy nawet pełne dobrego samopoczucia twierdzenia o świetlanej przyszłości, jaka czeka miejscową młodzież po realizacji projektu, ale może właśnie to jest istotą współpracy transgranicznej, a nie ewentualne pomysły narzucane gdzieś z góry, ze stolicy kraju czy stolicy województwa? Nie ma zatem żadnych jednoznacznych zaleceń, co do kierunku postępowania dla przyszłych beneficjentów środków finansowych w perspektywie na lata 2014–2020. Być może i w tym okresie wykorzystywania wsparcia dla

współpracy transgranicznej zostaną zachowane podobne sposoby, metody i argumenty jak w poprzedniej perspektywie finansowej.

Literatura

- Filipek A., *Fundusze Unii Europejskiej. Komentarz do Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Perspektywa finansowa 2007–2013*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2009.
- Jarnuszkiewicz A., *Co to są rezultaty projektu?*, „Fundusze Europejskie” 2009, nr 2.
- Kierzkowski T. (red.), Jankowska A., Knopik R., *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Skalik J. (red.), *Zarządzanie projektami*, Wydawnictwa Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- Trocki M., Grucza B., *Zarządzanie projektem europejskim*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.

