

RAPORT KOŃCOWY BADANIA PN.

Ewaluacja śródkresowa programu Interreg A NEXT Polska – Ukraina



Zamawiający:

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Wykonawca:

EGO – Evaluation for Government Organizations S.C.



Spis treści

Streszczenie	5
System realizacji programu	5
System rozliczeń i finansowania projektów.....	6
Fundusz Małych Projektów.....	8
Partnerstwa i struktury współpracy transgranicznej.....	9
Komunikacja, informacja i wsparcie instytucjonalne	10
System wskaźników	11
Specyfika ukraińska: procedura rejestracji projektów.....	12
1. Wprowadzenie.....	14
1.1. Przedmiot, cele i zakres ewaluacji	14
1.2. Kontekst realizacji badania.....	15
1.3. Metodologia badania	15
2. System realizacji programu	18
2.1. Kontraktacja i nabory.....	18
2.2. Certyfikacja i postęp programu.....	23
2.3. System CST2021	28
2.4. Podsumowanie.....	39
3. System rozliczeń i finansowania projektów.....	41
3.1. Uprozczone metody rozliczania wydatków (SCO).....	41
3.2. Perspektywy rozszerzenia uproszczeń w kontekście zmian po 2027 roku.....	47
3.3. System zaliczkowania projektów.....	53
3.4. Podsumowanie.....	62
4. Fundusze Małych Projektów (FMP)	63
4.1. Architektura i model operacyjny FMP.....	63
4.2. Ocena popytu zaliczki a struktura wnioskodawców	68
4.3. Dostępność i jakość wsparcia dla wnioskodawców FMP	71
4.4. Podsumowanie	75

5. Partnerstwa i struktura współpracy transgranicznej, zasady horyzontalne.....	77
5.1. Struktura i dynamika partnerstw.....	77
5.2. Aktywność terytorialna i „białe plamy”.....	85
5.3. Zasady horyzontalne w praktyce projektowej.....	89
5.4. Podsumowanie.....	94
6. Komunikacja, informacja i wsparcie instytucjonalne.....	96
6.1. Skuteczność działań komunikacyjnych i informacyjno-promocyjnych.....	96
6.2. Jakość i spójność wsparcia instytucjonalnego.....	105
6.3. Szkolenia dla partnerów projektów.....	111
6.4. Podsumowanie.....	114
7. System wskaźników.....	116
7.1. Trafność i użyteczność systemu wskaźników.....	116
7.2. Uszczegółowienie metryczek wskaźników.....	120
7.3. Pomiar działań w przyszłym okresie programowania.....	125
7.4. Wskaźniki Strategii komunikacji.....	128
7.5. Podsumowanie.....	131
8. Specyfika ukraińska: procedura rejestracji projektów.....	132
8.1. Ramy prawne i procedura rejestracji w SGMU.....	132
8.2. Ocena procedury rejestracji przez uczestników programu.....	136
8.3. Konsekwencje dla realizacji projektów.....	138
8.3. Podsumowanie.....	141
9. Wnioski i rekomendacje.....	143
9.1. Modyfikacje dokumentów programowych.....	143
9.2. Perspektywa 2027+ i rekomendacje systemowe.....	145
9.3. Rekomendacje szczegółowe.....	146
Tabela rekomendacji.....	1
Załączniki.....	18
Załącznik 1. Wizualizacje sieci partnerstw w programie Interreg A NEXT Polska – Ukraina (SNA).....	18

Załącznik 2. Mapa gmin i hromad, z których pochodzą podmioty otrzymujące
wsparcie w ramach programu Interreg A NEXT Polska – Ukraina19

STRESZCZENIE

Niniejszy raport prezentuje wyniki ewaluacji śródkresowej programu Interreg A NEXT Polska – Ukraina 2021–2027 programu współpracy transgranicznej o budżecie 262,1 mln EUR, realizowanego w sześciu priorytetach tematycznych w trzynastu podregionach NUTS III po stronie polskiej i w sześciu obwodach Ukrainy Zachodniej. Badanie ma charakter formatywny: jego celem jest dostarczenie Instytucji Zarządzającej i Wspólnemu Sekretariatowi wiedzy operacyjnej pozwalającej zoptymalizować procesy w drugiej połowie perspektywy 2021–2027 oraz przygotować założenia kolejnej edycji po 2027 roku. Ewaluacja prowadzona jest w warunkach bez precedensu w historii europejskiej współpracy terytorialnej pełnoskalowej wojny w Ukrainie i zerwania współpracy z Białorusią co wymusiło rewizję harmonogramów, procedur i samej architektury programu. Ocenę przeprowadzono w podejściu mieszanym opartym na triangulacji metodologicznej i źródłowej, łączącej desk research, wywiady pogłębione, badania ankietowe CAWI, *mystery client*, benchmarking FMP, studia przypadków oraz analizę sieci społecznych i wędrownkę poznawczą po systemie teleinformatycznym CST2021.

System realizacji programu

System realizacji programu w jego pierwszej połowie funkcjonuje sprawnie, choć kumuluje napięcia, które ujawnią się w fazie intensywnego wydatkowania. Zakontraktowano 77 projektów, w tym 65 regularnych oraz 12 dużych projektów infrastrukturalnych (LIP), wybieranych w specjalnej procedurze pozakonkursowej o łącznej wartości wydatków kwalifikowalnych 243,08 mln EUR. Mechanizm oceny w parze WS plus ekspert zewnętrzny, z arbitrażem przy rozbieżności co najmniej 20 punktów oraz z decyzyjnym nadzorem Komitetu Monitorującego, jest oceniany pozytywnie przez beneficjentów (92,9% wskazuje na jasność kryteriów), pozostawia jednak deficyt w komunikacji zwrotnej z odrzuconymi (57,6% z nich nie zrozumiało uzasadnienia oceny) oraz problemy konstrukcyjne brak rozłączności kryteriów punktowych i niedoprecyzowaną definicję „wartości dodanej współpracy transgranicznej”. Komitet Monitorujący wykazał się elastycznością strategiczną, realokując 34,79 mln EUR między priorytetami w odpowiedzi na potrzeby wywołane wojną (Turystyka → Środowisko, Współpraca → Zdrowie/Środowisko) oraz wykorzystując mechanizm *strategic upgrade* w sposób oszczędny i merytorycznie uzasadniony.

Faktyczny poziom wydatków uznanych pozostaje na razie niski (22,47 mln EUR, 9,2% kontraktacji), co odzwierciedla młody wiek umów, niskim poziomem przygotowania

partnerów do realizacji projektów oraz spowodowanym wypłatą zaliczek brakiem motywacji partnerów do raportowania. Ryzyko lokuje się jednak nie po stronie procedur, lecz w czynnikach operacyjnych wojna uderza przede wszystkim w personel beneficjentów (54,5% ocen 4–5 w skali wpływu) i harmonogram realizacji (43,4%). Certyfikacja po stronie ukraińskiej jest wolniejsza: ze 100 mln EUR po stronie ukraińskiej zcertyfikowano dotychczas zaledwie 7 mln EUR. Kontrola krajowa działa sprawnie (69,7% pozytywnych ocen, jedynie 3 ze 104 kontroli zakończyły się korektą finansową), a w badaniu ilościowym 29,3% beneficjentów zgłasza istotne problemy z płynnością finansową, wskazując jako źródło problemu terminy płatności i zatory płatnicze. Najpoważniejszą barierę systemową stanowi system CST2021, który funkcjonuje jako rejestr danych, a nie narzędzie wspierające ich przetwarzanie. Audyt UX zidentyfikował jedenaście problemów użyteczności, w tym cztery o priorytecie krytycznym: brak automatycznych kalkulacji walutowych i ryczałtowych, wymuszanie pracy w zewnętrznych arkuszach Excel, porównywanie wersji bez wskazania zmian oraz brak integracji z bazą InforEuro. W konsekwencji uproszczenia regulacyjne perspektywy 2021–2027 szczególnie ryczały i elektronizacja procesów są w warstwie implementacyjnej częściowo niwelowane przez ograniczenia samego systemu IT. Ujawnia się przy tym istotna asymetria językowa: ukraińscy wnioskodawcy oceniają moduł WOD2021 wyraźnie gorzej (36,4% ocen pozytywnych) niż polscy (68,2%), co wskazuje na barierę językową na etapie aplikowania, nieobecna na etapie raportowania.

System rozliczeń i finansowania projektów

System rozliczeń i finansowania projektów w programie Interreg NEXT Polska - Ukraina stosuje uproszczone metody rozliczania wydatków (SCO), w których trzy kategorie kosztów miękkich - personel, biuro i podróże - pokrywane są stawkami ryczałtowymi naliczanymi automatycznie jako procent od kosztów bezpośrednich lub kosztów personelu. Sam mechanizm jest oceniany pozytywnie zarówno przez beneficjentów, jak i kontrolerów po obu stronach granicy - eliminuje pracochłonną weryfikację drobnych wydatków i upraszcza raportowanie.

Stawki ryczałtowe na koszty personelu w projektach regularnych (czyli w projektach z dofinansowaniem od 200 tys. do 2,5 mln EUR), wynoszące 6% kosztów bezpośrednich należą do najniższych spośród porównywanych programów Interreg. Wynik ten opiera się na zestawieniu projektów o podobnym profilu i budżecie. Program nie oferuje też alternatywnych metod rozliczania personelu (np. stawek jednostkowych). W danych ankietowych (CAWI, n=96) niemal co drugi beneficjent (45%) ocenia stawki jako na granicy opłacalności lub zbyt niskie wobec realnych nakładów i inflacji. Na podstawie zebranego materiału jakościowego, w tym zapisu z

dyskusji na forum KM, można sądzić, że problem ten dotyczy przede wszystkim projektów regularnych o mniejszym budżecie. Dostępne dane ilościowe nie pozwalają tego jednoznacznie rozstrzygnąć. Badanie CAWI nie było zaprojektowane z podziałem na przedziały budżetowe. Ewaluacja rekomenduje weryfikację tej hipotezy na danych z bieżącej perspektywy oraz rozważenie zróżnicowania stawek (lub wprowadzenie stawek jednostkowych) przy projektowaniu przyszłego programu.

System zaliczkowania stanowi rozwiązanie wyjątkowe na tle innych programów transgranicznych, w których dominuje model refundacyjny. W programie PL-UA beneficjenci mogą otrzymać do 85% dofinansowania w transzach zaliczkowych. Blisko 90% partnerów ukraińskich deklaruje, że bez zaliczek nie mogliby realizować projektów (wobec 47% po stronie polskiej; różnica istotna statystycznie, $p < 0,001$). Zaliczkowanie jest zatem instrumentem umożliwiającym udział stronie ukraińskiej w programie.

Mimo systemu zaliczkowego płynność finansowa jest oceniana istotnie gorzej po stronie ukraińskiej: 39% tamtejszych beneficjentów zgłasza problemy, wobec 22% po stronie polskiej ($p = 0,006$). Na podstawie materiału jakościowego można powiedzieć, że źródłem problemów jest przede wszystkim niestabilna sytuacja finansowa podmiotów ukraińskich (nie mają własnych środków, by finansować działania projektowe, nawet w okresie weryfikacji wniosku o płatność i oczekiwania na kolejną zaliczkę). Dodatkowo można wymienić presję inflacyjno - kursową (obniżająca realną wartość zaplanowanych budżetów) oraz mechanizm rozliczania zaliczek. Zasada 70% określa, że kolejna pełna transza zaliczki może zostać wypłacona pod warunkiem rozliczenia, co najmniej 70% poprzedniej. Oznacza to, że w niektórych przypadkach, wolniejszy partner może spowodować obniżenie zaliczki dla całego projektu i trudności z płynnością u partnera sprawniejszego. Z drugiej strony, jak wskazuje IZ, jest to ważny mechanizm zabezpieczający program przed zamrożeniem środków w projektach (mobilizuje partnerów do sprawnego wydatkowania zaliczek).

Zmiany w Polityce Spójności po 2027 roku - przejście na model płatności za wyniki (P-BA), reguła N+1 - będą miały ograniczony, ale istotny wpływ na sposób rozliczania projektów. Program PL-UA nie będzie częścią NRPP, lecz rozdziałem odrębnego planu Interreg. Na poziomie beneficjenta programy zachowają prawdopodobnie dotychczasowe metody, ale Instytucja Zarządzająca może zaostrzyć wymagania dotyczące wskaźników i terminowości, ponieważ opóźnienia w projektach zablokują refundację dla całego programu (np. za osiągnięcie kolejnego kamienia milowego). Katalogi stawek ryczałtowych (off-the-shelf) stanowią zdecydowane uproszczenie dla programu. Istnieje oczywiście ryzyko, że uśrednione stawki proponowane przez

KE nie będą w pełni odpowiadały na potrzeby programu PL-UA. W takim przypadku program ma możliwość opracowania własnej metodologii stawek. Jest to jednak proces bardziej skomplikowany, wymagający potwierdzenia w danych historycznych dla wyższych stawek, a następnie akceptacji audytorów i KE.

Fundusz Małych Projektów

Fundusz Małych Projektów służy finansowaniu niewielkich inicjatyw transgranicznych o charakterze oddolnym - budujących bezpośrednie kontakty między społecznościami. W programie PL-UA funkcjonują dwa fundusze zarządzane przez odrębnych operatorów: Stowarzyszenie Euroregion Karpacki (priorytet Współpraca) i Tarnopolską Agencję Rozwoju Regionalnego (priorytet Środowisko).

Model operacyjny - z euroregionami i agencją regionalną jako operatorami - jest spójny ze standardami innych programów Interreg, a Euroregion Karpacki, korzystając z doświadczeń programu Interreg Polska-Słowacja, uruchomił nabór sprawniej niż operator ukraiński, budujący kompetencje od podstaw. Wyróżnikiem FMP w ramach programu PL-UA jest najwyższy pułap dofinansowania wśród porównywalnych programów.

W odróżnieniu od projektów regularnych, beneficjenci FMP muszą w całości prefinansować działania z własnych środków (nie ma zaliczek). Zmiana ta wynika z nowej architektury instytucjonalnej - w poprzedniej perspektywie małe projekty zarządzane były bezpośrednio przez Wspólny Sekretariat i zaliczki trafiały wprost do realizatorów; obecni operatorzy nie chcieli brać na siebie ryzyka finansowego związanego z zaliczkowaniem. Mechanizm pożyczkowy oferowany przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej łagodzi ten problem, ale obejmuje wyłącznie polskie NGO.

Konsekwencje braku zaliczek widać w strukturze wnioskodawców¹. Udział ukraińskich organizacji pozarządowych spadł z 39% w perspektywie 2014-2020 do 17% w obecnej (z 30 do zaledwie 6 podmiotów), podczas gdy polskie NGO utrzymały swoją pozycję (31%). Ogólny udział strony ukraińskiej wśród wnioskodawców zmniejszył się o 6,5 punktu procentowego - w ich miejsce weszły polskie samorządy i szpitale, dysponujące silniejszym zapleczem finansowym. Dane dotyczą pierwszego naboru i wymagają weryfikacji w kolejnych rundach, ale kierunek zmiany jest spójny z dowodami jakościowymi o trudnej sytuacji finansowej partnerów ukraińskich w warunkach wojny. Jeśli tendencja się utrzyma, FMP będzie w coraz mniejszym

¹ Przez wnioskodawców rozumiemy liderów tzw. małych projektów w poprzedniej perspektywie oraz partnerów wiodących, aplikujących o środki z FMP w obecnej.

stopniu pełnił funkcję instrumentu wspierającego oddolne inicjatywy po stronie ukraińskiej.

Wyraźnie mocną stroną FMP jest wsparcie doradcze Euroregionu Karpackiego - 78,7% ocen pozytywnych w badaniu CAWI, a konsultacje z operatorem to jedyny kanał informacji z medianą 5 na pięciostopniowej skali ocen. Najsłabszym ogniwem okazał się generator wniosków: co czwarty respondent ocenia go negatywnie, a ponad 15 z 47 otwartych odpowiedzi o barierach na etapie aplikowania, wskazywało wprost na problemy techniczne z generatorem - zawieszanie się, samowolne usuwanie danych, blokady zapisu. Dodatkową trudnością, na jaką wskazywali respondenci, jest wymóg pracy wyłącznie w języku angielskim, który zmusza mniejsze organizacje do szukania dodatkowej pomocy w tłumaczeniach, weryfikacji poprawności dokumentacji.

Partnerstwa i struktury współpracy transgranicznej

Sieć partnerstw programu jest jednocześnie rozdrobniona, faktycznie transgraniczna i finansowo motywowana. Analiza sieci społecznych obejmująca 189 instytucji ujawnia 67 niezależnych komponentów współpracy,² z których 71,6% to pary dwóch podmiotów realizujących jeden projekt. Zaledwie 4,8% instytucji uczestniczy w więcej niż jednym projekcie program funkcjonuje jako inkubator indywidualnych partnerstw, ale nie wytwarza ich w postaci zintegrowanej, ciągłej sieci z powtarzającymi się węzłami. Motywacja beneficjentów ma charakter przede wszystkim finansowy. Trwałość partnerstw pozostaje warunkowa 73,8% relacji zależy od dalszego dostępu do środków UE; partnerzy ukraińscy deklarują przy tym niezależność relacji częściej (39,0%) niż polscy (14,1%). Asymetria ról jest strukturalna: polska strona pełni funkcję lidera w 74,5% projektów, co wynika ze stabilności kadrowej i doświadczenia proceduralnego, ale nie przekłada się na gorszą ocenę współpracy przez ukraińskich partnerów (jakość współpracy oceniana podobnie po obu stronach ok. 75% ocen pozytywnych). Charakterystyczna jest natomiast różnica w postrzeganiu modelu pracy: Polacy w 77,6% opisują projekty jako „równoległe”, Ukraińcy w 43,9% jako „zintegrowane”.

Aktywność beneficjentów w obszarze kwalifikowalnym programu (mierzona liczbą jednostek administracyjnych, z których pochodzą beneficjenci) wyraźnie się poszerzyła (154 polskie gminy wobec 78 w PBU; 104 ukraińskie hromady wobec 41), aktywność koncentruje się jednak w ośrodkach regionalnych Lublin, Rzeszów i Białystok skupiają 27% polskich podmiotów, a Lwów, Użhorod, Iwano-Frankiwnsk i

²„Komponent” w analizie sieciowej oznacza tu izolowaną grupę instytucji powiązanych ze sobą realizacją jednego lub kilku wspólnych projektów, ale niepowiązanych z innymi grupami w sieci.

Łuck 46% ukraińskich. Białymi plamami pozostaje objęta programem część Mazowsza, 36 gmin pogranicznych niekontynuujących udziału po 2022 roku oraz peryferyjne obwody ukraińskie (rówieński, częściowo tarnopolski). Szczególnym przypadkiem jest Podlaskie, w którym wyłączenie Białorusi wymusiło przejście od współpracy sąsiedzkiej do tematycznej region utrzymał aktywność głównie dzięki projektom zdrowotnym. Bariery wejścia układają się w cztery kategorie: geopolityczne, finansowe (zwłaszcza brak zaliczkowania w FMP po stronie ukraińskiej), proceduralne i kadrowe.

Zasady horyzontalne pozostają w dużej mierze deklaratywne tylko 26,3% beneficjentów uznaje, że miały duży lub bardzo duży realny wpływ na projekt, 25,3% uważa je za czysto formalne, a 28,3% nie ma zdania. Nie oznacza to, że zasady są łamane lub nierealizowane oznacza, że ich weryfikacja w programie polega na potwierdzeniu braku naruszenia, a nie na aktywnym wdrożeniu z wartością dodaną ponad regulacje krajowe. Dostępność architektoniczna jest jedynym obszarem realnie weryfikowanym, lecz dzięki prawu budowlanemu, a nie procedurom programu; DNSH i dostępność cyfrowa pozostają niezrozumiałe merytorycznie dla większości stosujących, co wymusza outsourcing weryfikacji do zewnętrznych audytorów lub niezależnych organów państwowych.

Komunikacja, informacja i wsparcie instytucjonalne

System komunikacji i wsparcia instytucjonalnego ze strony instytucji programowych programu sprawdza się tam, gdzie opiera się na bezpośrednim kontakcie, i może być poprawione tam, gdzie wymaga aktywnej dystrybucji informacji do potencjalnych nowych beneficjentów. Dane CAWI układają kanały informacji o naborach w jednolitą hierarchię niezależnie od grupy respondentów: spotkania i szkolenia (4,71 w ocenie beneficjentów) oraz konsultacje ze Wspólnym Sekretariatem (4,62) dominują nad stroną internetową (4,50), newsletterami (4,17) i mediami społecznościowymi (3,86). Profil programu na Facebooku skutecznie buduje świadomość rezultatów, jednak złożona terminologia w komunikatach oraz słabość kanału YouTube (140 subskrybentów, 151 wyświetleń głównego filmu w ciągu trzech lat) ograniczają jego rolę edukacyjną.

Najsilniejszym spontanicznym postulatem zarówno strony polskiej, jak i ukraińskiej jest kwestia języka dokumentacji programowej polscy wnioskodawcy apelują o rezygnację z angielskiego, ukraińscy o pełne wersje ukraińskie regulaminu, podręcznika i CST2021. Deklaracja Strategii Komunikacji o publikowaniu dokumentów po angielsku „z tłumaczeniami na PL i UA” jest realizowana niepełnie.

Na poziomie instytucjonalnym ujawnia się dysonans między Wspólnym Sekretariatem a Regionalnymi Punktami Kontaktowymi w Polsce: te ostatnie odbierają komunikację z centralą jako jednostronną, a ich propozycje rzadko znajdują odzwierciedlenie w rocznych planach działań informacyjno-promocyjnych.

Podstawowym ustaleniem dotyczącym wsparcia instytucjonalnego jest to, że dostępność, a nie jakość, stanowi główny problem systemu. Badanie *mystery client* pokazało wysokie oceny merytoryki (4,29 na 5), kultury obsługi (4,71) i kompletności informacji (4,50), gdy do kontaktu dochodzi, jednocześnie 22% kontaktów (16 z 72, głównie mailowych i telefonicznych) zakończyło się brakiem odpowiedzi. Braki koncentrują się w kilku instytucjach. Asymetria polsko-ukraińska (33% vs 9% braku odpowiedzi) ma przyczynę strukturalną polskie RPK są osadzone w urzędach marszałkowskich (stabilność dostępu kosztem stylu „urzędniczego”), ukraińskie funkcjonują jako konkretne osoby (głębokie doradztwo kosztem zależności od dostępności jednej osoby). E-mail jest najbardziej ryzykownym kanałem (26% zapytań ginie), telefon zachęca do dalszych działań w 79% przypadków, wizyta osobista w 100%. Badanie CAWI sugeruje, że etap przed-aplikacyjny jest informacyjnie słabiej zaopiekowany niż etap realizacji: lukę informacyjną zgłasza 34% wnioskodawców FMP, 30% odrzuconych i tylko 15% beneficjentów. Można rozważyć wykorzystanie w celach doradztwa projektowego potencjału Regionalnych Punktów Kontaktowych, których obecna funkcja sprowadza się do funkcji informacyjno-promocyjnej. Kontrola krajowa jest oceniana pozytywnie (69,7% ocen dobrych lub bardzo dobrych), lecz dwa systemowe wąskie gardła długie terminy procedowania dokumentacji oraz sztuczny kurs walutowy w rozliczeniach po stronie ukraińskiej uderzają przede wszystkim w płynność finansową partnerów ukraińskich.

System wskaźników

System wskaźników programu opiera się na dwóch warstwach: wskaźnikach programowych (RCO/RCR) wybieranych ze wspólnego unijnego katalogu oraz dodatkowych wskaźnikach projektowych (PLRO/PLRR) zaczerpniętych z krajowej Wspólnej Listy Wskaźników Kluczowych (WLWK). Konstrukcja systemu jest poprawna - pokrycie wskaźnikami programowymi wynosi 100% w pięciu z sześciu priorytetów, a jedyne luki dotyczą typów projektów, których po prostu nie zakontraktowano. W badaniu nie zdiagnozowano trudności w odniesieniu do wskaźników mierzących interwencje infrastrukturalne. Wskaźniki typu "liczba wozów strażackich" czy "kilometry szlaków" są jednoznaczne i bezproblemowe w pomiarze.

Problemy koncentrują się w precyzji wskaźników o szerokim zakresie definicyjnym. Wskaźnik RCO116 („wspólnie opracowane rozwiązania”), używany w 42 z 77

projektów, agreguje pod jednym kodem produkty od dokumentów strategicznych i metodyk badawczych po systemy GIS i platformy wymiany danych medycznych. Podobny problem dotyczył wskaźnika PLRO150 (uczestnicy form szkoleniowych, 41 projektów), który Instytucja Zarządzająca zastępuje obecnie wskaźnikami RCO81 lub RCO85 o precyzyjniejszych metrykach.

Przyszła perspektywa 2028-2034 zmienia rolę wskaźników z narzędzia monitoringu na narzędzie rozliczeniowe. W nowym podejściu nieosiągnięcie zadeklarowanego wskaźnika oznacza brak wypłaty, niezależnie od poniesionych kosztów. Dla programu transgranicznego z partnerem w strefie konfliktu niesie to szczególnie duże ryzyko. Wymaga to konserwatyizmu w doborze wskaźników i precyzji w wycenie kosztów jednostkowych.

Program dysponuje danymi z 77 projektów, które stanowią dobrą bazę do kalibracji kosztów jednostkowych i negocjacji wartości wypłat z Komisją Europejską - ich analiza powinna poprzedzić prace nad nowym dokumentem programowym. Ocenę efektów jakościowych współpracy transgranicznej należy powierzyć ewaluacjom, nie systemowi wskaźnikowemu.

Wskaźniki Strategii komunikacji mają poprawną strukturę, ale mierzą przede wszystkim aktywność i zasięg (wizyty na stronie, reakcje w social mediach), nie faktyczną skuteczność komunikacji. Większość wskaźników oznaczonych jako "rezultaty" to w istocie miary ekspozycji, a jedynym wskaźnikiem faktycznego rezultatu jest "80% satysfakcji beneficjentów" oparty na ankietach. Wartości docelowe nie mają jawnej metodologii ani wartości bazowych, co utrudnia ocenę czy cele są ambitne czy zachowawcze.

Specyfika ukraińska: procedura rejestracji projektów

Procedura rejestracji projektów w Sekretariacie Gabinetu Ministrów Ukrainy jest warunkiem wstępnym całego cyklu finansowo-rozliczeniowego po stronie ukraińskiej bez niej partner nie odbierze pierwszej zaliczki, nie uzyska zwolnienia z VAT i formalnie narusza prawo ukraińskie. Sama ocena wniosku w SGMU trwa dziesięć dni roboczych i jest oceniana jako sprawna, faktyczne wąskie gardło lokuje się jednak przed Sekretariatem, na etapie kompletowania pakietu sześciu dokumentów. Najpoważniejszymi punktami zapalnymi są list poparcia od organu władzy (najczęściej Obwodowej Administracji Państwowej), wrażliwy na braki kadrowe i reorganizacje, oraz plan zakupów, który strona ukraińska musi uzgodnić i zatwierdzić wspólnie z partnerem polskim. Trzecim obciążeniem są uwierzytelnione

tłumaczenia całego pakietu na ukraiński. Szczególne ryzyko proceduralne stanowi „zasada sześciu miesięcy” opóźnienie złożenia dokumentów ponad pół roku od daty rozpoczęcia projektu wymusza dołączenie raportu wdrożeniowego, a w skrajnych przypadkach grozi odmową rejestracji i utratą prawa do zwolnienia z VAT za cały okres realizacji.

Ocena procedury jest wyraźnie asymetryczna między partnerami obu krajów. 56,9% polskich beneficjentów wybrało odpowiedź „nie wiem” procedura rejestracji w Kijowie pozostaje dla polskiego lidera w dużej mierze niezrozumiała, której skutki obserwuje (opóźnienie startu po stronie partnera), ale której przebiegu nie kontroluje. Wśród polskich respondentów posiadających opinię dominują oceny negatywne. Partnerzy ukraińscy, którzy faktycznie obsługują rejestrację, oceniają ją łagodniej (51,2% jako łatwą lub bardzo łatwą), traktując ją jako rutynową, choć czasochłonną operację administracyjną. Konsekwencje proceduralne dla realizacji projektów są jednak istotne. Mechanizm zwolnienia z VAT, choć formalnie atrakcyjny (oszczędność rzędu 20% przy dużych inwestycjach), zawiera dwa słabe ogniwa: każda zmiana parametrów zakupów wymaga przerejestrowania, a zwolnienie nie propaguje się w dół łańcucha podwykonawstwa, co podnosi ceny ofertowe lub zniechęca wykonawców do startu w przetargach projektowych. Wypłata pierwszej zaliczki dla partnera ukraińskiego jest warunkowana zakończoną rejestracją, co tworzy lukę płynnościową między podpisaniem umowy a wpływem środków; każda zmiana budżetu lub planu zakupów w trakcie realizacji wymaga ponownej rejestracji i wstrzymuje wydatkowanie ze zwolnieniem podatkowym. Asymetria sprawozdawcza partner ukraiński obsługuje równoległe elastyczny cykl raportowania programowego, sztywne raporty półroczne i roczne do SGMU oraz comiesięczne raporty dostawców do Państwowej Służby Podatkowej generuje dodatkowe obciążenie administracyjne. Reorganizacja ukraińskiej administracji centralnej pozostają potencjalnym ryzykiem zewnętrznym: udokumentowany w wywiadach przypadek przekształcenia ministerstwa skutkowało sześciomiesięcznym paraliżem podpisywania umów i koniecznością ponownej rejestracji projektu. Nie jest to zjawisko systemowe potwierdzone w całej próbie, stanowi jednak ilustrację skali ryzyka, na które program musi być przygotowany operacyjnie.

1. WPROWADZENIE

1.1. Przedmiot, cele i zakres ewaluacji

Przedmiotem niniejszego raportu jest ewaluacja śródkresowa programu Interreg A NEXT Polska – Ukraina 2021–2027 programu współpracy transgranicznej, który kontynuuje i wzmacnia powiązania rozwojowe obu krajów przy wykorzystaniu dużych projektów infrastrukturalnych, projektów regularnych oraz Funduszy Małych Projektów (FMP). Interwencja realizowana jest w sześciu priorytetach tematycznych: ŚRODOWISKO, ZDROWIE, TURYSTYKA, WSPÓŁPRACA, GRANICE oraz DOSTĘPNOŚĆ. Budżet programu wynosi 262,1 mln EUR, z czego 90% (235,9 mln EUR) pochodzi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej. Obszar wsparcia obejmuje po stronie polskiej trzynaście podregionów NUTS III rozciągających się od Podlasia po Podkarpacie, a po stronie ukraińskiej sześć obwodów Ukrainy Zachodniej: wołyński, lwowski, zakarpacki, rówieński, tarnopolski i iwanofrankiwski. Funkcję Instytucji Zarządzającej pełni polskie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, a rolę Instytucji Krajowej po stronie ukraińskiej Sekretariat Gabinetu Ministrów Ukrainy.

Ewaluacja została zlecona na podstawie art. 35 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1059, który nakłada na Instytucję Zarządzającą obowiązek przeprowadzenia oceny programu pod kątem kryteriów ewaluacyjnych wynikających z polityki spójności. Jej celem jest weryfikacja skuteczności, efektywności i spójności systemu wdrażania programu w połowie okresu programowania, ze szczególnym uwzględnieniem przydatności ustaleń dla planowania przyszłej edycji po 2027 roku. Badanie ma charakter formatywny (usprawniający) jego istotą nie jest jedynie ocena ex post dotychczasowych działań, lecz przede wszystkim dostarczenie Instytucji Zarządzającej oraz Wspólnemu Sekretariatowi wiedzy operacyjnej, która pozwoli zoptymalizować procesy w drugiej połowie perspektywy 2021–2027 oraz przygotować solidne założenia dla kolejnej perspektywy finansowej.

Zakresem ewaluacji objęto wszystkie złożone i zarejestrowane projekty, niezależnie od ich późniejszego statusu, a także cały system instytucjonalny programu po obu stronach granicy. Ocena została przeprowadzona w oparciu o pięć kryteriów: **skuteczności** (stopień realizacji celów programu na poziomie produktu i rezultatu), **efektywności** (relacja nakładów do uzyskanych efektów, w tym czas trwania kluczowych procesów), **trafności** (adekwatność interwencji do potrzeb

beneficjentów i uwarunkowań transgranicznych), **spójności** (wewnętrzna logika programu oraz zgodność z innymi politykami UE i krajowymi) oraz **widoczności** (skuteczność działań informacyjno-promocyjnych i rozpoznawalność programu wśród grup docelowych).

1.2. Kontekst realizacji badania

Ewaluacja śródkresowa programu Interreg A NEXT Polska – Ukraina 2021–2027 realizowana jest w warunkach bez precedensu w historii europejskiej współpracy terytorialnej. Trwająca od 24 lutego 2022 roku pełnoskalowa wojna w Ukrainie zasadniczo zmieniła kontekst operacyjny programu wpłynęła na możliwości wdrożeniowe partnerów ukraińskich, zmieniła strukturę potrzeb na pograniczu, wymusiła rewizję harmonogramów i procedur, a jednocześnie podniosła rangę współpracy transgranicznej jako instrumentu wsparcia społeczności przygranicznych. Równolegle zerwana została współpraca z Białorusią, co oznaczało konieczność redefinicji pierwotnej architektury programu obejmującej trzy kraje i przekierowania środków na relację dwustronną polsko-ukraińską. Do tego dochodzą nowe wyzwania związane z bezpieczeństwem energetycznym, cybernetycznym oraz z perspektywą akcesji Ukrainy do Unii Europejskiej zmiennymi, które będą kształtować zarówno obecną realizację programu, jak i jego przyszłą edycję.

Specyfika ewaluacji prowadzonej w warunkach konfliktu zbrojnego wpłynęła na wybór i organizację metod. Kontakt z partnerami po stronie ukraińskiej wymagał elastyczności zdalnych form kontaktu dla znakomitej większości rozmówców, uwzględnienia przerw w dostawach energii elektrycznej, alarmów lotniczych i utrudnień komunikacyjnych, a także szczególnej dbałości o tłumaczenia i terminologię.

1.3. Metodologia badania

Ewaluację zrealizowano w podejściu mieszanym (*mixed-methods*), opartym na zasadzie triangulacji metodologicznej i źródłowej: każde z jedenastu pytań badawczych sformułowanych w OPZ zostało poddane weryfikacji przy użyciu co najmniej dwóch niezależnych technik, a w obszarach kluczowych takich jak system wdrażania czy FMP nawet czterech. Tak skonstruowany schemat badawczy pozwala konfrontować dane deklaratywne z obserwacyjnymi oraz obiektywne wskaźniki z percepcją uczestników procesu.

Na metody podstawowe złożyły się:

analiza danych zastanych (desk research) obejmująca dokumentację programową, dane z systemu CST2021, sprawozdania z wdrażania oraz protokoły posiedzeń Komitetu Monitorującego;

wywiady pogłębione (IDI) z przedstawicielami instytucji programowych (Instytucji Zarządzającej, Instytucji Krajowej (otrzymano odpowiedź pisemną na pytania), Wspólnego Sekretariatu i jego Oddziału we Lwowie, Komitetu Monitorującego, kontrolerów krajowych po obu stronach granicy oraz 2 polskich i 2 ukraińskich Regionalnych Punktów Kontaktowych), z beneficjentami oraz z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego pozostających nieaktywnymi w programie: łącznie 29 wywiadów oraz 1 odpowiedź pisemna.

badania ankietowe (CAWI) wśród beneficjentów (n=113), podmiotów, których wnioski nie otrzymały finansowania (dalej - odrzuceni wnioskodawcy) (n=33), wnioskodawców FMP (n=47);

badanie *mystery client* obejmujący łącznie 72 kontakty, w tym Wspólny Sekretariat - 6 kontaktów; oddział we Lwowie - 5 kontaktów; zarządzający FMP - 11 kontaktów (6 z Zarządzającym FMP w Rzeszowie oraz 5 z zarządzającym FMP w Tarnopolu); dziesięć Regionalnych Punktów Kontaktowych - 50 kontaktów.

benchmarking Funduszy Małych Projektów z programami Interreg Polska – Słowacja, Czechy – Polska, Polska – Saksonia oraz Meuse-Rhine (NL-BE-DE);

2 studia przypadku (projekt infrastrukturalny oraz projekt regularny).

Uzupełnieniem były dwie metody dodatkowe:

analiza sieci społecznych (SNA) służąca wizualizacji struktury i odporności partnerstw transgranicznych;

wędrówka poznawcza po systemie CST2021 dostarczająca technicznych rekomendacji dotyczących interfejsu i ścieżek użytkownika.

Dobór prób miał charakter celowy i wynikał z macierzy pytań badawczych. Próba wywiadów objęła 29 rozmów (w tym 19 z przedstawicielami instytucji programowych, 5 z beneficjentami oraz 5 z przedstawicielami nieaktywnych JST), z uwzględnieniem wyodrębnionych wewnątrz kategorii JST dwóch podprofilu: podmiotów peryferyjnych, które nigdy nie aplikowały, oraz byłych beneficjentów poprzedniej perspektywy 2014–2020 umożliwiającą porównawczą ocenę obciążeń administracyjnych. Badania terenowe prowadzono w polskiej i ukraińskiej wersji językowej, z wykorzystaniem formuły zdalnej (Google Meet).

Wśród ograniczeń metodologicznych zespół badawczy zidentyfikował: wczesny etap realizacji wielu projektów (zwłaszcza FMP, dla których na moment badania brak zatwierdzonych projektów ogranicza możliwość oceny ex post), trudności w kontakcie z częścią partnerów ukraińskich wynikające z warunków wojennych, ryzyko samoselekcji respondentów w badaniu ankietowym oraz ograniczoną porównywalność danych benchmarkingowych wynikającą z odmiennych architektur programów referencyjnych. Zastosowana triangulacja oraz warsztaty walidacyjne z Zamawiającym miały na celu minimalizację wpływu tych ograniczeń na jakość wniosków.

Ze względu na wymagania Standardów dostępności dla polityki spójności 2021–2027 oraz Podręcznika dobrych praktyk WCAG 2.1, w raporcie konsekwentnie posłużono się formą tabelaryczną w miejsce wykresów i kartogramów. Decyzja ta wynika z dążenia do tego, by dane ilościowe pozostawały w pełni dostępne dla wszystkich odbiorców w tym osób korzystających z czytników ekranu, dla których proste tabele z wyraźnie oznaczonym wierszem nagłówkowym są znacznie łatwiejsze do interpretacji niż grafika wymagająca rozbudowanego opisu alternatywnego. Tabela zachowuje przy tym pełną precyzję wartości liczbowych, podczas gdy wykres często zmusza czytelnika do szacowania odczytu. Tam, gdzie wizualizacja przestrzenna lub sieciowa jest nieodzowna dla zrozumienia ustalenia (mapa, schematy struktury sieci współpracy), elementy graficzne zostały umieszczone w załącznikach wraz z opisami alternatywnymi.

2. SYSTEM REALIZACJI PROGRAMU

Rozdział zawiera odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Czy przyjęty system realizacji programu (nabory, ocena i wybór projektów, w tym zaangażowanie ekspertów zewnętrznych, kontraktacja, sprawozdawczość, kontrola, finansowanie) jest spójny, skuteczny i efektywny?

a) Czy przyjęty harmonogram naborów sprzyja skutecznej i efektywnej realizacji programu i projektów?

b) Czy proces oceny projektów, w tym kryteria oceny oraz dobór ekspertów oceniających projekty, jest trafny, spójny i skuteczny? W jakim stopniu zakres oceny projektów, realizowany zarówno przez Wspólny Sekretariat, jak i ekspertów zewnętrznych, jest efektywny? Czy przyczynia się do zapewnienia wysokiej jakości projektów wybieranych do dofinansowania? Czy wszystkie elementy procedury oceny projektów są niezbędne dla zapewnienia wyboru wysokiej jakości projektów? Czy można zidentyfikować elementy, które mogłyby zostać uproszczone lub pominięte bez negatywnego wpływu na jakość wyboru projektów?

c) Czy Centralny System Teleinformatyczny 2021 (CST2021) – umożliwi obsługę procesów w programie w sposób skuteczny i efektywny? Jak wszyscy użytkownicy systemu (według rodzaju) oceniają pracę we wszystkich jego aplikacjach? Jak partnerzy oceniają system CST2021? Czy system CST2021 wspiera pracę IZ, KK oraz WS w sposób efektywny?

d) Czy przyjęty system raportowania wydatków jest trafny i efektywny? Czy pozwala na dopasowanie tempa raportowania do tempa realizacji projektu? Czy partnerzy uznają go za skuteczny i efektywny?

2.1. Kontraktacja i nabory

Program przeprowadził w 2023 r. szeroki nabór dla projektów regularnych (zamknięty 31.08.2023). Dla dużych projektów infrastrukturalnych przeprowadzono kilka osobnych pozakonkursowych naborów. Decyzja o pojedynczym rozdaniu pozwoliła skupić uwagę Instytucji Zarządzającej i Wspólnego Sekretariatu na równoległej obsłudze dwóch dużych obszarów: zdrowia i środowiska. Komitet Monitorujący uznał, że projekty zdrowotne oceniane będą w pierwszej kolejności, co automatycznie przesunęło w czasie weryfikację wniosków środowiskowych.

Na harmonogram nałożyły się dwie decyzje strategiczne KM, bezpośrednio związane z kontekstem wojny. W grudniu 2023 r. (III posiedzenie) przesunięto 2,56 mln EUR z priorytetu "Współpraca" na "Zdrowie" oraz kolejne 2,56 mln EUR na "Środowisko", a w kwietniu 2024 r. (IV posiedzenie) na wniosek strony ukraińskiej wygaszono nabór

regularny w priorytecie "Turystyka" i przeniesiono z niego 27,13 mln EUR do priorytetu "Środowisko". Łączna wartość realokacji budżetowych między priorytetami sięgnęła **34,79 mln EUR**. Uzasadnieniem była diagnoza, że w warunkach wojennych potrzeby z obszaru gospodarki wodno-ściekowej i ochrony ekosystemów są bardziej palące niż wsparcie turystyki transgranicznej.

Czas od naboru do umowy

Dane z systemu CST2021 pokazują pewien dualizm tempa kontraktowania. Dla projektów regularnych (N=65) średni czas od zamknięcia naboru do podpisania umowy wyniósł **388 dni** (mediana 389).

Tabela 2.1. Ocena doradztwa merytorycznego na etapie aplikowania

Priorytet	N projektów	Średni czas od naboru do umowy (dni)	Mediana	Zakres
P1 Środowisko	44	419	411	322–628
P2 Zdrowie	20	306	309	209–497
P4 Współpraca	1	642	643	—

Źródło: dane monitoringowe CST2021.

LIPy wybierane były w specjalnej zamkniętej pozakonkursowej procedurze dla projektów strategicznych. Procedura kontraktacji odbywa się poza systemem CST2021, opierając się na elektronicznym obiegu korespondencji i fizycznym podpisywaniu dokumentów.

Proces oceny

Wybór projektów regularnych oparto na dwuetapowym modelu: ocena formalna (silnie zalgorytmizowana, z precyzyjnym arkuszem określającym zakres możliwych uzupełnień) oraz ocena merytoryczna prowadzona w parze przez pracownika Wspólnego Sekretariatu i eksperta zewnętrznego. Przy rozbieżności ≥ 20 punktów lub przy przeciwstawnych rekomendacjach wniosek trafia do trzeciej oceny. Mechanizm ten oparty na ustandaryzowanych materiałach instruktażowych został zaprojektowany po to, by zabezpieczyć rzetelność wyników i zamknąć przestrzeń dla arbitralnych korekt list rankingowych przez władze regionalne.

Na końcu procesu decyzję podejmuje KM. Nie ocenia on wniosków bezpośrednio, lecz weryfikuje pracę ekspertów na podstawie pakietów dokumentacji otrzymywanych przed posiedzeniem. KM wykorzystał też w tej perspektywie uprawnienie do przyznawania dodatkowych punktów (tzw. *strategic upgrade*): na III posiedzeniu podniesiono trzy projekty z priorytetu "Zdrowie" (okulistyka, kardiologia/neurochirurgia, urologia laparoskopowa) z uzasadnieniem ich znaczenia dla opieki nad ofiarami wojny i uchodźcami. Równolegle KM odrzucił próbę obejścia kolejności list rezerwowych przez obwód zakarpacki (V posiedzenie, projekt 0026 vs 0003), powołując się na zasadę transparentności i hierarchię Celów Szczegółowych. Oba rozstrzygnięcia ilustrują, że Komitet potrafi w sposób skoordynowany korzystać z marginesu strategicznego tam, gdzie istnieje realny interes programu, a jednocześnie trzymać rygor proceduralny pod presją lokalną.

Z perspektywy wnioskodawców czytelność dokumentacji konkursowej różni się w zależności od wyniku. W badaniu CAWI zdecydowana większość beneficjentów uznaje dokumentację za czytelną, natomiast odrzuceni oceniają ją zauważalnie gorzej a FMP plasuje się pośrodku z wyraźnym odsetkiem ocen słabych.

Tabela 2.2. Ocena czytelności dokumentacji konkursowej (Podręcznik, instrukcje, regulamin)

Ocena	Beneficjenci (projekty regularne oraz LIP)	Wnioskodawcy odrzuceni (projekty regularne oraz LIP)	Wnioskodawcy FMP (operator)
Bardzo dobrze	10,6%	3,0%	6,4%
Dobrze	65,5%	42,4%	51,1%
Przeciętnie (urzędowy styl)	23,0%	45,5%	31,9%
Słabo	0,9%	6,1%	8,5%
Bardzo słabo	0,0%	3,0%	2,1%

Źródło: CAWI beneficjentów (n=113), odrzuconych wnioskodawców (n=33), wnioskodawców FMP (n=47).

Kryteria oceny są w odczuciu zwycięzców jasne **92,9%** beneficjentów ocenia je pozytywnie („zdecydowanie tak” 23,9% + „raczej tak” 69,0%). U odrzuconych obraz jest lustrzanie odwrócony: 66,6% wskazuje ocenę przeciętną lub niższą. FMP z dużym

udziałem nowych wnioskodawców łąduje pomiędzy (55,4% pozytywnie, 38,3% przeciętnie). Kluczowe jest jednak rozpoznanie, gdzie leży źródło niezadowolenia: 57,6% odrzuconych nie zrozumiało do końca uzasadnienia oceny swojego wniosku (19 z 33 wybrało wariant „uzasadnienie pozwoliło zrozumieć powody, ale pozostawiło wiele pytań bez odpowiedzi”). Problem dotyczy nie samych kryteriów, lecz **komunikacji zwrotnej po ocenie** to inne zagadnienie niż transparentność reguł.

Sama konstrukcja kryteriów nie jest wolna od usterek. Eksperti zewnętrzeni wskazują, że punkty oceny nie zawsze są rozłączne: ten sam błąd wnioskodawcy może obniżyć ocenę w kilku miejscach arkusza, co rodzi ryzyko „podwójnego ukarania”: sytuacja, w której ekspert odejmuje punkty za dany błąd lub słabość w jednym kryterium, a następnie ponownie obniżyć ocenę za podobny aspekt w drugim kryterium”. Pojęcie „wartości dodanej współpracy transgranicznej” pozostaje ponadto niedostatecznie operacyjne eksperci postulują jego ostrzejsze zdefiniowanie, by odróżnić interwencję Interreg od krajowych programów operacyjnych oraz mechanizmów pomocowych dla Ukrainy.³ Do tego dochodzą ograniczenia techniczne: CST2021 nie przewiduje dedykowanych pól na niektóre kryteria programowe, kluczowe informacje są wprowadzane przez wnioskodawców w ogólnym polu »Informacje dodatkowe«, co utrudnia asesorum ich identyfikację.

Proces oceny projektów regularnych trwał średnio 177 dni (mediana 126), ale z istotnym zróżnicowaniem: priorytet „Środowisko” średnia 106 dni, priorytet „Zdrowie” aż **258 dni** (z maksimum 588). Różnica wynika nie z trudności merytorycznej priorytetu „Zdrowie”, lecz z większego wolumenu wniosków i priorytetowego, pierwszego miejsca tego obszaru w kolejce oceny. Tempo oceny obejmuje również rozstrzygnięcie odwołań i konieczność trzeciej oceny w przypadku rozbieżności.

Doradztwo merytoryczne na etapie aplikowania

Ocena doradztwa dotyczy dwóch różnych ścieżek: (1) doradztwa WS dla projektów regularnych oraz LIP; (2) doradztwa Euroregionu Karpackiego na etapie aplikowania w ramach FMP.

Tabela 2.3. Ocena doradztwa merytorycznego na etapie aplikowania

Ocena	Beneficjenci (projekty regularne oraz LIP)	Wnioskodawcy odrzuceni (projekty)	Wnioskodawcy FMP (operator)

³ Np. cztery komponenty: (a) wspólne planowanie działań, (b) wymiana wyników i metodyk, (c) trwałość kontaktu po projekcie, (d) wartości nieosiągalne w pojedynczym państwie.

		regularne oraz LIP)	
Bardzo dobrze	35,4%	18,2%	38,3%
Dobrze	44,2%	30,3%	40,4%
Przeciętnie	14,2%	30,3%	4,3%
Słabo	0,0%	12,1%	2,1%
Bardzo słabo	0,0%	0,0%	2,1%
Nie dotyczy	6,2%	9,1%	12,8%

Źródło: CAWI beneficjentów (n=113), odrzuconych wnioskodawców (n=33), wnioskodawców FMP (n=47).

Operator FMP jest oceniany zdecydowanie dobrze: tylko 4,3% ocen „przeciętnie” vs 30,3% u odrzuconych wnioskodawców programu głównego (warto jednak podkreślić, że ocena dotyczy wyłącznie etapu naboru, jako że w momencie przeprowadzenia badania konkurs nie został jeszcze rozstrzygnięty). Pokrywa się to z głosami jakościowymi z pytań otwartych („Euroregion doskonale spisał się w trakcie wątpliwości”; „Kontakt z Euroregionem oceniam na bardzo dobry”). Braki informacyjne deklaruje **15,0% beneficjentów (projekty regularne oraz LIP)**, **30,3% odrzuconych (projekty regularne oraz LIP)** i **34,0% wnioskodawców FMP**. W otwartych wskazaniach dominują cztery tematy: procedury zamówień publicznych (zwłaszcza dla partnerów ukraińskich niespójność z prawem wojennym Ukrainy i dostępnymi w systemie Proorro procedurami), kwalifikowalność kosztów personelu i interpretacja Załącznika nr 2, rozliczanie i wprowadzanie zmian w projekcie, a także sama obsługa systemu generowania wniosków (braki w instrukcjach i filmach szkoleniowych). To są jednocześnie cztery obszary, do których powinny się kierować kolejne edycje FAQ, webinaria i spotkania kalibracyjne z ekspertami problem nie leży w intencjach stron, tylko w dostępie do precyzyjnej, operacyjnej wiedzy.

Restrykcyjność Podręcznika świadomy wybór upraszczający

Analiza dokumentów programowych wskazuje, że Instytucja Zarządzająca wprowadziła szereg wymogów bardziej restrykcyjnych niż minimum z Rozporządzenia (UE) 2021/1059. Najistotniejszym przykładem jest całkowite wyłączenie możliwości rozliczania kosztów rzeczywistych w kategoriach: personel, biuro i administracja, podróże. Podręcznik wprost stwierdza: „*It is not possible to settle indicated below cost categories as real costs [...] Within the Programme the*

flat rate financing is applicable to the following categories of costs: Staff, Travel and accommodation, Office and administration". Rozporządzenie Interreg daje w tych obszarach możliwość wyboru Program zamienia opcję w obowiązek.

Decyzja ta wpisuje się w świadome dążenie do uproszczania i redukcji ryzyka błędów i w tym zakresie jest zgodna z filozofią SCO. Stanowi jednak pewne ograniczenie w sensie technicznym: ogranicza elastyczność przewidzianą w aktach bazowych. Z wywiadów z kontrolerami wynika, że w praktyce zastosowanie szerokich ryczałtów istotnie odciążało kontrolerów mechanizm sprawdził się szczególnie w pomocy technicznej.

Podsumowując, harmonogram naboru należy uznać za funkcjonalny, pozwolił na sprawne zakontraktowanie większej puli środków, niż pierwotnie zakładano. Elastyczność KM w realokowaniu środków wewnątrz programu ("Turystyka" → "Środowisko", "Współpraca" → "Zdrowie") zadziałała jako realny bufor bezpieczeństwa w warunkach wojny. Mechanizm oceny dwuetapowy, z parą WS + ekspert, z arbitrażem przy rozbieżności 20 pkt i z nadzorem KM zapewnia ramową rzetelność; punktem do poprawy jest rozłączność kryteriów oraz doprecyzowanie „wartości dodanej współpracy transgranicznej”. Komunikacja zwrotna z odrzuconymi wnioskodawcami stanowi odrębny, rozpoznawalny deficyt ok. 58% z nich ocenia, że otrzymana odpowiedź mniej więcej zrozumieć powody odrzucenia, ale pozostawiło wiele pytań bez odpowiedzi.

2.2. Certyfikacja i postęp programu

Ogólny obraz postępu jest na pierwszy rzut oka dwuznaczny: program podpisał **77 umów** o łącznej wartości wydatków kwalifikowalnych **243,08 mln EUR** (dofinansowanie UE 207,55 mln EUR) a jednocześnie poziom faktycznych wydatków uznanych wynosi dopiero **22,47 mln EUR**, co odpowiada 9,2% wartości zakontraktowanej. Średni stopień realizacji umowy 13,0% (mediana 6,6%). Niższa kwota wydatkowania odzwierciedla umów 69 z 77 projektów podpisano dopiero między czerwcem 2024 a styczniem 2025 r., a pięć dużych LIP zamknęło kontraktację w listopadzie-grudniu 2025 r. i styczniu 2026 r.

Tabela 2.3. Kontraktacja i poziom wydatkowania wg priorytetów

Priorytet	Projekty	Wyd. kwal. (mln EUR)	Wydatki uznane (mln EUR)	% zaawansowa nia
P1 Środowisko	46	103,60	8,92	8,6%

P2 Zdrowie	24	63,22	12,19	19,3%
P3 Turystyka	1	4,31	1,36	31,5%
P4 Współpraca	1	5,68	0,00	0,0%
P5 Granice	1	11,91	0,00	0,0%
P6 Dostępność	4	54,36	0,00	b.d.
RAZEM	77	243,08	22,47	9,2%

Źródło: dane monitoringowe CST2021, stan na 2026-02-25.

Priorytet "Zdrowie" jest najszybciej absorbowany (19,3% zaawansowania, 40 WOP) wynika to z wcześniejszego uruchomienia umów (od marca 2024 r.) oraz z natury interwencji: zakupy sprzętu medycznego i remonty są bardziej liniowe w czasie niż inwestycje środowiskowe. Priorytet "Środowisko", największy portfel projektów, dopiero wchodzi w fazę intensywnych realizacji. Priorytety "Dostępność" i "Granice" nie generują jeszcze żadnych wydatków.

Certyfikacja

Jak wynika z wywiadu z przedstawicielem IZ, z puli ok. 100 mln EUR po stronie ukraińskiej zcertyfikowano dotychczas zaledwie 7 mln EUR – ukraińscy beneficjenci wchodzi dopiero w fazę rozliczania dużych postępowań zakupowych. Polskie wydatki przechodzą przez urzędy wojewódzkie i Centrum Projektów Europejskich sprawnie.

Na dzień analizy w bazie WOP figuruje 188 złożonych wniosków, z czego 174 zostały zatwierdzone w tym 103 zbiorczo. Wydatki kwalifikowalne objęte zbiorczymi zatwierdzeniami wynoszą 22,28 mln EUR, wnioskowane zaliczki sięgają 28,97 mln EUR, a refundacje 3,71 mln EUR. Dysproporcja między tymi ostatnimi kategoriami odzwierciedla strukturę systemu zaliczkowego programu beneficjenci otrzymują środki w transzach z góry, refundację otrzymują w sytuacji, kiedy wartość wydatków przedstawionych do rozliczenia przekracza wartość otrzymanej w ramach projektu zaliczki. W tym sensie wrażliwość beneficjentów na tempo weryfikacji wniosków wynika nie z konieczności refundacji już poniesionych kosztów, lecz z mechanizmu warunkowania wysokości kolejnej transzy zaliczki stopniem rozliczenia poprzedniej pełna wypłata wymaga rozliczenia co najmniej 70% wcześniejszej zaliczki, a przy niższym poziomie rozliczenia kwota kolejnej transzy zostaje proporcjonalnie

pomniejszona zgodnie z umową o dofinansowanie. Jest to zjawisko typowe dla wczesnej fazy wdrażania programu, niesie jednak ze sobą określone ryzyko: beneficjenci stają się bardziej wrażliwi na tempo weryfikacji wniosków, co bezpośrednio przekłada się na ich bieżącą płynność finansową.

Kontrola krajowa

Pracę kontrolerów krajowych beneficjenci oceniają przede wszystkim pozytywnie: 69,7% ocen dobrych lub bardzo dobrych. Część negatywna (7,0%) koncentruje się wśród partnerów ukraińskich, dla których dodatkowym utrudnieniem są niejasności procedur zamówień publicznych wynikające z ukraińskiego ustawodawstwa wojennego oraz z rozbieżności między ukraińskim prawodawstwem zamówieniowym a wymogami unijnymi sprecyzowanymi w Załączniku 2 do porozumienia finansowego pomiędzy Polską, Komisją Europejską a Ukrainą.

Tabela 2.4. Ocena jakości kontroli KK (beneficjenci)

Ocena	n	%
Bardzo dobrze (partnerskie podejście)	27	27,3%
Dobrze (jasne wytyczne, sprawny dialog)	42	42,4%
Przeciętnie (drobiazgowa, czasochłonna)	14	14,1%
Słabo (biurokratyczna, poza Podręcznikiem)	3	3,0%
Bardzo słabo (niespójne uwagi, brak dialogu)	4	4,0%
Nie wiem / trudno powiedzieć	9	9,1%

Źródło: CAWI beneficjentów (n=99), bez beneficjentów na początkowym etapie realizacji projektu.

Dane o samych wynikach kontroli potwierdzają wysoką jakość pracy beneficjentów: ze 104 przeprowadzonych kontroli (w 48 projektach) tylko 3 zakończyły się zaleceniami i korektą finansową, a łączna kwota wydatków uznanych za niekwalifikowalne to 110 909 EUR. 80 ze 104 kontroli dotyczyło zamówień publicznych to wyraźny sygnał, gdzie koncentruje się uwaga aparatu kontrolnego i

potwierdzenie, że ten obszar pozostaje źródłem największych wątpliwości interpretacyjnych.

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że mechanizmem ograniczającym zamówieniowe ryzyko jest możliwość przeprowadzenia przez kontrolera oceny ex-ante procedury przetargowej jeszcze przed jej zakończeniem. Rozwiązanie sprawdza się szczególnie po stronie ukraińskiej, gdzie prawo wojenne ograniczyło dostępne w Proorro procedury do jednego typu, co rodzi spory interpretacyjne.

Raportowanie

Maksymalne okresy sprawozdawcze wynoszą 6 lub 8 miesięcy w zależności od typu projektu; w obu przypadkach beneficjent może składać WOP wcześniej w dowolnym momencie tego okresu. Z wywiadów z kontrolerami wynika jednak, że beneficjenci często wykorzystują pełen dostępny okres, co utrudnia planowanie obciążenia po stronie Kontrolerów. Rzadkie raportowanie generuje dodatkowy problem kursowy po stronie ukraińskiej: różnica między kursem z dnia faktycznej transakcji a sztucznym kursem z momentu raportowania wiele miesięcy później powoduje znaczące rozbieżności. CST2021 nie automatyzuje ani przeliczenia kursu EUR, ani wyliczenia proporcjonalnej kwoty dofinansowania, co zmusza beneficjentów do ręcznych kalkulacji i generuje błędy wymagające odrzucania wniosków przez kontrolerów.

Na poziomie beneficjentów głównym skutkiem powyższego jest napięcie płynnościowe. Niemal co trzeci beneficjent zgłasza istotne problemy w tym zakresie.

Tabela 2.5. Płynność finansowa projektu

Wariant	n	%
Tak, sprawny przepływ	35	35,4%
Raczej tak, z krótkimi zatorami	35	35,4%
Raczej nie długo angażujemy środki własne	22	22,2%
Zdecydowanie nie paraliż realizacji	7	7,1%

Źródło: CAWI beneficjentów (n=99), bez beneficjentów na początkowym etapie realizacji projektu.

29,3% beneficjentów deklaruje istotne problemy z płynnością. W pytaniu otwartym (jedna zmiana, która by ułatwiła pracę) powtarzają się trzy postulaty: podniesienie poziomu zaliczkowania, wypłata jednorazowa zamiast transzy, oraz skrócenie terminów sprawdzania wniosków o płatność do 30 dni. Pojawia się też postulat „uproszczenia raportowania” i „raportowanie nie dłużej niż co pół roku” potwierdzający równocześnie postulat kontrolerów o ujednoczenie cyklu. Pogłębienie tematu zaliczkowania i uproszczeń w raportowaniu wydatków należy jednak do rozdziału 3 (uproszczenia finansowe).

Mechanizm 70% nie wstrzymuje płynności finansowej w sensie odcięcia dostępu do środków. Beneficjent otrzymuje kolejną zaliczkę w pełnej wysokości, jeśli rozliczył co najmniej 70% środków otrzymanych wcześniej; przy niższym poziomie rozliczenia kwota kolejnej transzy zostaje jedynie proporcjonalnie pomniejszona, a beneficjent wciąż dysponuje środkami zaliczkowymi niezbędnymi do realizacji projektu. Mechanizm ten uzupełnia ponadto możliwość wypłaty refundacji, jeżeli beneficjent przedstawił prawidłowe wydatki przekraczające 100% otrzymanych zaliczek. W tym sensie sam mechanizm 70% należy traktować jako regułę kształtującą wysokość kolejnych wypłat, a nie jako barierę dla finansowania projektu.

Odrębnym zagadnieniem jest natomiast sprzężenie rozliczeń między partnerami. Ponieważ rozliczenie następuje na poziomie całego projektu, a nie pojedynczego partnera, opóźnienie w zatwierdzeniu wydatków jednego z partnerów wynikające np. z audytu lub opieszałości może obniżyć wysokość transzy przypadającej również na partnera po drugiej stronie granicy. To z kolei może wymuszać modyfikowanie harmonogramów przetargowych. Jest to ryzyko o charakterze operacyjnym, wynikające z konstrukcji wspólnego rozliczenia projektu, a nie z samego progu 70%.

Wpływ wojny

Ankieta CAWI mierzyła wpływ wojny w pięciu wymiarach w skali 1–5. Obraz jest jednoznaczny: wojna uderza w personel (54,5% ocen 4 lub 5) i harmonogram realizacji (43,4% ocen 4 lub 5), znacząco mniej w operacje administracyjno-bankowe.

Tabela 2.6. Wpływ wojny na realizację projektu (beneficjenci, skala 1–5)

Obszar	Średnia	Mediana
Personel (mobilizacja, migracje)	3,21	4
Opóźnienia w realizacji	3,06	3

Realizacja inwestycji (prąd, dostawy)	2,97	3
Rozliczanie (internet, CST)	2,18	2
Operacje bankowe	1,97	2

Źródło: CAWI beneficjentów (n=99, w tym 59 beneficjentów ukraińskich i 40 polskich), bez beneficjentów na początkowym etapie realizacji projektu.

Dane te są ważne przy ocenie ryzyka dekomitmentu. Zagrożenie nie leży po stronie procedur programu, lecz w rzeczywistości operacyjnej beneficjentów głównie ukraińskich. W odpowiedzi KM wdrożył mechanizm zapobiegawczy: ograniczono możliwość konsumowania oszczędności przetargowych do maksymalnie 100 tys. EUR; nadwyżki są z urzędu przesuwane na zasilenie projektów z listy rezerwowej, co w warunkach braku czasu na przygotowanie nowej dokumentacji technicznej zabezpiecza pulę zakontraktowanych środków.

2.3. System CST2021

Z perspektywy Instytucji Zarządzającej oraz Wspólnego Sekretariatu Centralny System Teleinformatyczny 2021 (CST2021) porządkuje pracę programu: dane z wniosków o dofinansowanie (WOD2021) migrują do modułów zarządzania projektami i kontroli, a moduł raportowania pozwala generować dane na potrzeby certyfikacji wydatków. Jeden system dla wielu programów unijnych zapewnia spójność od strony instytucjonalnej i przynajmniej w założeniu czytelność od strony beneficjentów z doświadczeniem w funduszach europejskich.

Problemy ujawniają się jednak na poziomie codziennego użytkownika: intuicyjność interfejsu, brak automatyzacji kluczowych obliczeń, niedostosowanie do specyfiki programu transgranicznego PL-UA oraz niestabilność w obsłudze plików. Wszystkie te obszary kumulują się u wnioskodawców i beneficjentów, którzy spędzają w systemie najwięcej czasu operacyjnego. Niniejszy rozdział odpowiada na dwa pytania badawcze: (1) czy CST2021 umożliwia obsługę procesów w programie w sposób skuteczny i efektywny i jak oceniają go poszczególne grupy użytkowników; (2) czy system nie wymusza działań nadmiarowych, niwelując tym samym korzyści wynikające z uproszczeń prawnych przewidzianych w perspektywie 2021–2027.

Odpowiedzi oparto na triangulacji trzech źródeł: badania ankietowego CAWI (beneficjenci N=113, w tym N=95 ważnych odpowiedzi dotyczących CST2021; odrzuceni wnioskodawcy N=33), audytu UX systemu CST2021 przeprowadzonego metodą eksperckiej analizy heurystycznej rozszerzonej o wywiady z użytkownikami

oraz indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI) z przedstawicielami IZ, WS, KK i kierownikami projektów.

Ocena CST2021 przez użytkowników ujęcie ilościowe

W badaniu ankietowym CST2021 oceniały dwie grupy użytkowników: beneficjenci (na etapie raportowania wydatków i postępów projektu) oraz wnioskodawcy, których wnioski nie zostały wybrane do dofinansowania (na etapie składania wniosku w aplikacji WOD2021). Są to różne etapy procesu i różne moduły systemu, co ogranicza bezpośrednią porównywalność ocen między grupami. W obu przypadkach z analiz wyłączono odpowiedzi „Nie wiem / trudno powiedzieć” oraz braki danych; raportowane N dotyczą ważnych odpowiedzi.

Tabela 2.7. Ocena funkcjonalności CST2021 w module raportowania beneficjenci

Ocena	N	%
Bardzo dobrze	16	16,8%
Dobrze	37	38,9%
Przeciętnie	34	35,8%
Słabo	7	7,4%
Bardzo słabo	1	1,1%
Razem	95	100,0%

Źródło: badanie CAWI beneficjentów (n=95), z wyłączeniem odpowiedzi „nie wiem/trudno powiedzieć”.

Ponad połowa beneficjentów (55,8%) ocenia funkcjonalność CST2021 na etapie raportowania pozytywnie jako „dobrze” lub „bardzo dobrze”. Dominującą odpowiedzią jest „dobrze” (38,9%), a „przeciętnie” plasuje się tuż za nią (35,8%). Odsetek ocen jednoznacznie negatywnych jest niski (8,4%), co oznacza, że system nie stanowi bariery uniemożliwiającej pracę. Jednocześnie fakt, że ponad jedna trzecia użytkowników uznaje go za jedynie przeciętny, a odsetek odpowiedzi „bardzo dobrze” wynosi zaledwie 16,8%, wskazuje, że CST2021 nie jest postrzegany jako narzędzie wybitnie ułatwiające codzienną pracę. Takie wyniki są typowe dla systemów, które „działają, ale przeszkadzają”: użytkownicy są w stanie realizować swoje zadania, lecz doświadczają przy tym tarcia, które obniża komfort pracy bez całkowitego jej blokowania. Audyt UX dostarcza wyjaśnienia tego tarcia zidentyfikowane bariery (brak automatyzacji obliczeń, wymuszanie pracy w Excelu, chaotyczne zarządzanie załącznikami) nie uniemożliwiają ukończenia zadania, ale

wydłużają czas potrzebny na jego realizację i generują frustrację. Jeden z kierowników projektów podsumował tę dwoistość w wywiadzie, oceniając CST2021 jako „bardzo intuicyjny” i stanowiący „zauważalny progres w stosunku do dawnych systemów takich jak LSI czy SL2014”, by w tym samym wywiadzie szczegółowo opisać wielogodzinne „wachlowanie się z Excelem” przy każdym wniosku o płatność. To zestawienie deklaratywna akceptacja systemu jako całości przy jednoczesnej krytyce konkretnych procesów tłumaczy, dlaczego rozkład ocen koncentruje się w środku skali: użytkownicy doceniają digitalizację jako taką, ale oceniają krytycznie CST2021 za niedociągnięcia w warstwie automatyzacji i wsparcia użytkownika.

Tabela 2.8. Ocena funkcjonalności WOD2021 wnioskodawcy z odrzuconymi wnioskami

Ocena	N	%
Bardzo dobrze	2	6,1%
Dobrze	17	51,5%
Przeciętnie	9	27,3%
Słabo	4	12,1%
Bardzo słabo	1	3,0%
Razem	33	100,0%

Źródło: badanie CAWI odrzuconych wnioskodawców.

Wśród wnioskodawców, których wnioski nie zostały wybrane do dofinansowania, większość (57,6%) oceniła funkcjonalność aplikacji WOD2021 pozytywnie. Odsetek ocen negatywnych (15,2%) jest jednak niemal dwukrotnie wyższy niż wśród beneficjentów. Charakterystyczny jest również odmienny rozkład wewnątrz skali: odrzuceni wnioskodawcy wyraźnie częściej wybierają ocenę „dobrze” (51,5% wobec 38,9% u beneficjentów), ale niemal trzykrotnie rzadziej „bardzo dobrze” (6,1% wobec 16,8%). Interpretacja tych wyników wymaga uwzględnienia dwóch czynników. Po pierwsze, odrzuceni wnioskodawcy oceniali wyłącznie moduł systemu (WOD2021 generator wniosków) niż beneficjenci (zbiorczo WOD2021 i moduł raportowania), a zatem różnice w rozkładach mogą odzwierciedlać zarówno odmienne cechy modułów, jak i odmienne doświadczenia użytkowników. Po drugie, należy rozważyć, czy sam fakt odrzucenia wniosku nie wpływa na retrospektywną ocenę narzędzia, za pomocą którego wniosek był składany. Wyższy odsetek ocen negatywnych w tej grupie (15,2% wobec 8,4%) mógłby sugerować efekt racjonalizacji przeniesienie części frustracji związanej z niepowodzeniem na narzędzie. Jednocześnie jednak nie

można tej hipotezy bezkrytycznie przyjąć: audyt UX potwierdza realne bariery w aplikacji WOD2021, takie jak zbyt restrykcyjne limity znaków w polach opisowych (ok. 4 000 znaków przy złożonych zadaniach infrastrukturalnych), które bezpośrednio obniżają jakość merytoryczną wniosku. Warto też odnotować, że ponad połowa odrzuconych wnioskodawców (51,5%) to osoby składające wniosek w programie Interreg po raz pierwszy ich ocena systemu nie jest zatem obciążona porównaniem z poprzednimi rozwiązaniami (jak SL2014), ale jednocześnie może odzwierciedlać trudności adaptacyjne, które doświadczeni użytkownicy już pokonali. Sumarycznie, wyższy odsetek ocen negatywnych wśród odrzuconych jest prawdopodobnie wypadkową realnych barier interfejsu i efektu selekcji, przy czym dostępne dane nie pozwalają na precyzyjne rozdzielenie obu komponentów.

Obraz wyłaniający się z danych ankietowych jest spójny z obserwacjami z wywiadów jakościowych. W pytaniu otwartym CAWI o „jedną zmianę, która by ułatwiła pracę” CST2021 jest wskazywanym tematem. W wypowiedziach respondentów powtarzają się postulaty: „Rezygnacja z CST i przejście na JEMS”, „System CST powinien być bardziej intuicyjny”, „Zmiana systemu informatycznego”, „możliwość tłumaczenia wniosku w systemie CST na języki”, „ukraińska wersja CST2021”. Warto odnotować, że część użytkowników jako punkt odniesienia wskazuje system JEMS, stosowany w innych programach Interreg co sugeruje, że ich krytyka nie wynika z ogólnej niechęci do systemów informatycznych, lecz z konkretnego doświadczenia z alternatywnym rozwiązaniem. Warto zatem rozważyć weryfikację rozwiązań w programie JEMS pod kątem ewentualnych udoskonaleń CST dla Programu Interreg, o ile takie zmiany na poziomie jednego programu są możliwe do przeprowadzenia.

Ocena CST2021 przez partnerów Polska vs Ukraina

Perspektywa transgraniczna programu PL-UA uzasadnia analizę ocen w podziale na partnerów polskich i ukraińskich. Wyniki ujawniają interesującą i nieintuicyjną asymetrię.

Tabela 2.9. Ocena funkcjonalności CST2021 w module raportowania beneficjenci według kraju partnera

Ocena	Polska	Ukraina
Bardzo słabo	0,0%	2,5%
Słabo	10,9%	2,5%
Przeciętnie	38,2%	32,5%

Dobrze	38,2%	40,0%
Bardzo dobrze	12,7%	22,5%

Statystyka	Polska	Ukraina
Średnia (skala 1-5)	3,53	3,77
Mediana	4,0	4,0
Oceny pozytywne (4-5)	50,9%	62,5%
Oceny negatywne (1-2)	10,9%	5,0%

Źródło: badanie CAWI beneficjentów (n=95), z wyłączeniem odpowiedzi "nie wiem/trudno powiedzieć".

Wśród beneficjentów partnerzy ukraińscy oceniają moduł raportowania CST2021 nieco wyżej niż polscy 62,5% ocen pozytywnych wobec 50,9%, przy jednocześnie niższym odsetku ocen negatywnych (5,0% wobec 10,9%). Różnica nie osiąga jednak progu istotności statystycznej, co nakazuje traktować ją jako tendencję, nie jako systematyczne zróżnicowanie. Obserwowana tendencja może wynikać z różnych ram odniesienia: partnerzy ukraińscy, konfrontowani z krajowymi systemami administracyjnymi, mogą oceniać CST2021 łagodniej niż polscy, którzy mają doświadczenie z innymi systemami unijnymi (SL2014, JEMS).

Wśród odrzuconych wnioskodawców kierunek różnicy jest odwrotny: to polscy wnioskodawcy oceniają aplikację WOD2021 wyżej (68,2% ocen pozytywnych wobec 36,4% u ukraińskich). Iloraz szans 3,75 choć statystycznie nieistotny przy tak małej próbie sugeruje, że gdyby liczebność była większa, różnica mogłaby okazać się systematyczna. Odwrócenie kierunku różnicy między grupami jest warte uwagi: partnerzy ukraińscy lepiej oceniają system na etapie raportowania (gdy już go opanowali), ale gorzej na etapie wnioskowania. Źródłem trudności na etapie aplikowania mogą być bariery językowe system na tym etapie nie oferuje ukraińskiej wersji interfejsu oraz mniejsza dostępność doradztwa w porównaniu z etapem realizacji, gdy beneficjent ma już przydzielonego opiekuna projektu.

Bariery techniczne i funkcjonalne CST2021

Dane ankietowe wskazują, że CST2021 stanowi najczęściej identyfikowane wąskie gardło operacyjne programu. Wywiady jakościowe oraz audyt UX pozwalają zrekonstruować konkretne mechanizmy, które generują tę ocenę. Zidentyfikowane

bariery można pogrupować w kilka obszarów tematycznych, z których każdy został potwierdzony przez co najmniej dwa niezależne źródła danych (wywiadu i analiza UX).

Brak automatyzacji obliczeń walutowych i ryczałtowych. Jest to problem wskazywany jednogłośnie przez wszystkie grupy użytkowników od kierowników projektów, przez kontrolerów krajowych, po Wspólny Sekretariat. System nie przelicza wydatków po kursie EUR z bazy InforEuro, nie wylicza automatycznie kosztów ryczałtowych (6%, 15% kosztów kwalifikowalnych) i nie oblicza kwoty dofinansowania. Konsekwencją jest wymuszony obieg poza systemem: beneficjent eksportuje dane do arkusza Excel, ręcznie wprowadza kursy walut, oblicza kwoty i importuje je z powrotem lub wpisuje ręcznie, generując rozbieżności między plikiem Excel a danymi w systemie. Jak ujął to jeden z respondentów wywiadu:

„Otwieram sobie plik Excel i muszę liczyć to, po prostu, na piechotę liczyć.”

Problem nie ogranicza się do beneficjentów kaskaduje przez cały łańcuch weryfikacji. Kontrolerzy krajowi muszą niezależnie sprawdzać arytmetykę każdego wniosku, a Wspólny Sekretariat nie może agregować wniosków zbiorczych, gdy wnioski częściowe zawierają błędy rachunkowe. Audyt UX klasyfikuje ten problem jako krytyczny, naruszający heurystykę zapobiegania błędom (Error Prevention). Warto odnotować, że problem ten został rozwiązany w innych programach Interreg respondent wywiadu wskazuje pozytywny wzorzec z programu Litwa–Polska, gdzie kurs walut jest automatycznie wstawiany do systemu.

Wymuszanie pracy poza systemem „wachlowanie Excelem”. Pochodną braku automatyzacji jest paradoks systemu teleinformatycznego, który wymusza intensywną pracę w arkuszach kalkulacyjnych. Proces generowania, eksportowania, ręcznego uzupełniania i ponownego importowania plików Excel jest przez kierowników projektów określany jako najbardziej uciążliwy element pracy z CST2021. Problem potęguje fakt, że po imporcie system niekiedy ucina dane partnerów, wymuszając ponowne wprowadzanie.

Jeden z kierowników projektów opisał ten proces następująco: *„Tutaj jest wachlowanie się z tym Excelem i to jest jedyny mankament, jeżeli chodzi o wnioski o płatność...”,* a inny dodał: *„Głównie wachlowanie się z tymi Excelami, to tak powiedzmy, bo to niby mamy system elektroniczny, my to zasysamy, potem to trzeba to wyciągać i tak dalej, nie?”.*

Audyt UX przyznaje temu problemowi priorytet krytyczny i wskazuje, że stanowi on naruszenie heurystyki dopasowania systemu do realnych zadań użytkowników (beneficjentów projektów).

Reaktywna walidacja danych. System sprawdza poprawność wniosku dopiero po jawnym wywołaniu funkcji „Sprawdź poprawność” lub przy próbie wysłania i nawet wtedy weryfikuje jedynie kompletność pól, nie ich poprawność merytoryczną czy arytmetyczną. Brak bieżącej walidacji „inline” oznacza, że użytkownik dowiaduje się o błędach dopiero po wypełnieniu całego formularza, co wymusza powrót do wcześniejszych sekcji. Jeden z respondentów wywiadu potwierdził: *„On sprawdza kompletność aplikacji. On nie pamięta, bo nie miałem takiej sytuacji, żeby sprawdzał krzyżowo zawartości cyferki.”* Ta cecha systemu wzmacnia efekt pozostałych barier nawet gdyby beneficjent popełnił błąd rachunkowy, system nie jest w stanie go wychwycić przed przekazaniem wniosku do kontrolera.

Chaotyczne zarządzanie załącznikami. Wszystkie dokumenty z korespondencji, raportów, kontroli trafiają do jednej zakładki „Załączniki” bez powiązania z kontekstem, w jakim zostały dodane. Przy projektach wieloletnich liczba dokumentów narasta, a mechanizm wyszukiwania jest nieefektywny. Respondent wywiadu opisał to następująco: *„Wszystko to co się w systemie pojawia (...) wpada nam do ogólnego worka, który się nazywa załączniki (...) to jest taki duży worek, w którym czasami trochę trudno jest się odnaleźć.”*

Problem jest wzmacniany przez dodatkowe ryzyko: otwarty mechanizm podmiany załączników pozwala partnerom na wymianę dokumentów w trakcie trwającej weryfikacji, co stwarza zagrożenie dla integralności dokumentacji kontrolnej.

Porównywanie wersji bez wskazania zmian. Funkcja „Porównaj wersje” danych projektu generuje pełne bloki tekstu obu wersji, nie podświetlając konkretnych modyfikacji. Przy wielostronicowych opisach zmiana jednego słowa wymaga ręcznego przeszukiwania lub jak wynika z wywiadów kopiowania tekstu do MS Word i porównywania wersji tam. Respondent wywiadu opisał: *„System nam pozwala na wygenerowanie całego pola bez jasnego wskazania co się zmieniło (...) W praktyce odbywa się to tak, że albo słowo po słowie sprawdzam, albo to rzucam znowu do Worda i robię porównanie wersji.”* Audyt UX klasyfikuje ten problem jako krytyczny.

Zbyt restrykcyjne limity znaków. Limit ok. 4 000 znaków w polach opisowych jest niewystarczający dla projektów o złożonej dokumentacji zwłaszcza infrastrukturalnych. Kierownik projektu budowlanego wskazał: *„Ograniczona liczba znaków powodowała to, że musieliśmy bardzo jakby upraszczać i ograniczać nasze opisy. Czasami odbywało się to, mówiąc wprost, ze szkodą dla tego opisu.”* Problem nie jest jedynie kwestią wygody niewystarczająco szczegółowe opisy zadań mogą utrudniać ocenę merytoryczną i prowadzić do kwestionowania kwalifikowalności wydatków.

Brak lokalizacji językowej. System CST2021 nie oferuje pełnej ukraińskiej wersji interfejsu, co stanowi barierę dla partnerów ukraińskich szczególnie na etapie wnioskowania, gdy wsparcie opiekuna projektu nie jest jeszcze dostępne. Problem ten pojawia się zarówno w danych ankietowych (postulaty „ukraińskiej wersji CST2021”), jak i w wywiadach. Brak rozpoznawania kodów regionów ukraińskich partnerzy UA muszą wpisywać je ręcznie zamiast wybierać z listy stanowi dodatkowy, choć mniejszy, element tej samej bariery. Dane ankietowe dostarczają pośredniego potwierdzenia tej bariery: wśród odrzuconych wnioskodawców partnerzy ukraińscy oceniają aplikację WOD2021 wyraźnie gorzej niż polscy (36,4% ocen pozytywnych wobec 68,2%), a etap wnioskowania w odróżnieniu od etapu raportowania nie zapewnia jeszcze wsparcia przydzielonego opiekuna projektu, który mógłby kompensować braki interfejsu.

Wyniki audytu UX systemu CST2021

Eksperska analiza heurystyczna systemu CST2021 w oparciu o 10 heurystyk użyteczności Jakoba Nielsena, objęła kluczowe ścieżki użytkownika w modułach WOD (wnioski o dofinansowanie), Projekty, Wnioski o płatność oraz e-Kontrolę. Analizę ekspercką uzupełniono o pięć indywidualnych wywiadów pogłębionych z przedstawicielami czterech grup użytkowników: Instytucji Zarządzającej, Wspólnego Sekretariatu, Krajowego Kontrolera oraz kierowników projektów. Pełna analiza UX obejmująca wyniki analizy heurystycznej, zrzuty ekranu oraz rekomendacje projektowe stanowi odrębny załącznik do raportu.

Kluczowy wniosek audytu można sformułować następująco: **CST2021 funkcjonuje jako rejestr danych, a nie jako narzędzie wspierające użytkownika w ich przetwarzaniu.** System przyjmuje dane, ale ich nie kalkuluje, nie waliduje matematycznie i nie oferuje inteligentnych podpowiedzi. W efekcie użytkownicy wszystkich grup od beneficjentów po kontrolerów wykonują znaczącą część pracy analitycznej w zewnętrznych arkuszach kalkulacyjnych.

Audyt zidentyfikował jedenaście problemów użyteczności, klasyfikując je według czterech poziomów priorytetu. Cztery problemy otrzymały priorytet krytyczny: brak automatycznych kalkulacji walutowych i ryczałtowych, wymuszanie pracy poza systemem (obieg przez Excel), porównywanie wersji dokumentów bez podświetlania zmian oraz brak automatycznego przeliczania kursów walut (integracja z InforEuro). Sześć problemów sklasyfikowano jako o wysokim priorytecie: reaktywna walidacja sprawdzająca kompletność a nie poprawność, chaotyczne zarządzanie załącznikami, zbyt restrykcyjne limity znaków w polach opisowych, nieczytelna ścieżka edycji budżetu, brak alertów o przekroczeniach budżetowych oraz błędy na etapie

wniosków częściowych blokujące agregację zbiorczą. Jeden problem brak pomocy kontekstowej w formularzach sklasyfikowano jako o średnim priorytecie.

Tabela 2.10. Macierz problemów przekrojowych wyniki audytu UX

Problem	Perspektywa zarządcza (IZ/WS/KK)	Perspektywa beneficjentów	Priorytet
Brak przeliczania walut (InforEuro)	✓	✓	Krytyczny
Brak automatyzacji ryczałtów	✓	✓	Krytyczny
Wymuszanie pracy w Excelu	—	✓	Krytyczny
Porównywanie wersji bez diff	✓	—	Krytyczny
Walidacja kompletności, nie poprawności	✓	✓	Wysoki
Chaotyczne zarządzanie załącznikami	✓	✓	Wysoki
Limity znaków w opisach	—	✓	Wysoki
Nieczytelna ścieżka edycji budżetu	—	✓	Średni
Brak alertów budżetowych	—	✓	Wysoki
Błędy blokujące agregację wniosków	✓	—	Wysoki

Brak pomocy kontekstowej	✓	—	Średni
--------------------------	---	---	--------

Źródło: Audyty UX systemu CST2021.

Istotną obserwacją jest przekrojowy charakter najpoważniejszych problemów: cztery z pięciu problemów o najwyższym priorytecie dotyczą jednocześnie perspektywy zarządczej i perspektywy beneficjentów. Problemy te nie są zatem subiektywnymi skargami jednej grupy użytkowników, lecz systemowymi barierami wpływającymi na cały łańcuch procesowy od wnioskodawcy, przez kontrolera, po Wspólny Sekretariat agregujący dane na potrzeby certyfikacji.

Dla kompletności analizy warto odnotować elementy, które użytkownicy oceniają pozytywnie. Odejście od dokumentacji papierowej jest doceniane, nawet jeśli towarzyszy mu krytyka szczegółów. Wspólny Sekretariat podkreśla, że „*mimo początkowych trudności digitalizacja jest dużym ułatwieniem*”. Moduł oświadczeń i podsumowań finansowych działa stabilnie. Integracja z Krajowym Systemem e-Faktur (KSeF) funkcjonuje bez zastrzeżeń. Pozytywnie oceniane są również zmiany w czytelności interfejsu w widoku faktur, wprowadzone w toku bieżącego rozwoju systemu. Te pozytywne aspekty wskazują, że problemy CST2021 leżą w warstwie automatyzacji i wsparcia użytkownika, a nie w samej koncepcji digitalizacji procesów programu.

Czy system wymusza działania nadmiarowe

Perspektywa finansowa 2021–2027 wprowadziła szereg uproszczeń regulacyjnych mających na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych po stronie beneficjentów i instytucji. Do najważniejszych w kontekście programu PL-UA należą: rozszerzone stosowanie stawek ryczałtowych jako uproszczonych metod rozliczania kosztów, elektroniczna eliminująca obieg dokumentów papierowych oraz standaryzacja procedur w ramach jednego systemu teleinformatycznego. Pytanie badawcze dotyczy tego, czy warstwa implementacyjna czyli sam system CST2021 nie niweluje w praktyce korzyści wynikających z tych regulacyjnych uproszczeń.

Zgromadzone dane wskazują, że w kilku istotnych obszarach odpowiedź jest twierdząca: system generuje dodatkową pracę tam, gdzie przepisy ją eliminują.

Ryczałty bez automatyzacji uproszczona metoda rozliczania, która nie upraszcza. Stawki ryczałtowe (6% i 15% kosztów kwalifikowalnych) zostały wprowadzone po to, by beneficjent nie musiał dokumentować i rozliczać każdego wydatku pośredniego indywidualnie. W praktyce jednak system CST2021 wymaga, by beneficjent samodzielnie obliczył kwotę ryczałtu i wpisał ją ręcznie mimo że

procent jest w systemie zdefiniowany. Kontroler musi następnie niezależnie zweryfikować poprawność tego obliczenia. Mamy zatem do czynienia z paradoksem: uproszczenie regulacyjne (ryczałt zamiast dokumentowania kosztów) generuje dodatkowy cykl obliczeniowy i weryfikacyjny, który wynika wyłącznie z ograniczeń systemu IT, nie z wymogów prawnych. Jak zauważył przedstawiciel WS: „*To są takie rzeczy, które mogłyby się automatycznie liczyć i byśmy uniknęli na pewno takich podstawowych błędów.*” Inny respondent opisał absurdalność sytuacji: „*Muszę koszty powiedzieć pośrednie wyliczyć, chociaż nawet sobie wybieram procent kosztów pośrednich, to ryczałt z palca muszę wbić i go wyliczyć.*”

Elektronizacja, która wymusza pracę w Excelu. Elektronizacja procesów jedno z flagowych uproszczeń perspektywy 2021–2027 zakłada, że dane wprowadzane raz do systemu nie muszą być przepisywane ani przetwarzane poza nim. CST2021 łamie tę zasadę w kluczowym procesie: wniosku o płatność. Brak automatyzacji obliczeń walutowych wymusza cykl eksportu danych do Excela, ręcznego przeliczenia, a następnie importu lub ponownego wpisywania wyników. W skali programu oznacza to, że każdy wniosek o płatność zamiast być przetworzony w jednym środowisku wymaga wielogodzinnej pracy w dwóch systemach równocześnie. Beneficjenci opisują ten proces jako „*wachlowanie się z Excelem*”, a audyt UX jednoznacznie identyfikuje go jako naruszenie podstawowej zasady dopasowania systemu do procesu rzeczywistego. Problem jest tym bardziej wymowny, że istnieją działające rozwiązania respondent wywiadu wskazuje system programu Litwa–Polska, w którym kurs walut jest automatycznie wstawiany do wniosku o płatność: „*Tam od razu w systemie jak mamy wniosek o płatność powiedzmy za okres do kwietnia, to na maj jest przyjęty w średni od razu w systemie.*”

Walidacja, która nie zapobiega błędom. Elektronizacja miała również uprościć weryfikację danych system powinien wychwytywać błędy wcześniej i automatycznie, redukując liczbę iteracji między beneficjentem a kontrolerem. CST2021 realizuje tę funkcję jedynie częściowo: walidacja sprawdza kompletność (czy pola są wypełnione), ale nie poprawność arytmetyczną. W efekcie wnioski zawierające błędy rachunkowe przechodzą systemową walidację, a następnie wracają od kontrolera do korekty generując dokładnie te same iteracje administracyjne, które elektronizacja miała wyeliminować. Co więcej, błędy na poziomie wniosków częściowych blokują agregację wniosków zbiorczych na poziomie Wspólnego Sekretariatu, kaskadując opóźnienia w certyfikacji wydatków w górę łańcucha instytucjonalnego.

Nieczytelną ścieżką edycji budżetu. System umożliwia dodawanie nowych pozycji budżetowych i modyfikację istniejących w trybie zmian projektu, jednak użytkownicy nie zawsze odnajdują prawidłową ścieżkę postępowania zamiast edytować istniejącą pozycję i dodać nowe, próbując usuwać pozycje i wpisywać w ich

miejsce inne. Problem dotyczy komunikacji dostępnej funkcjonalności, nie jej braku. Dodaliśmy w raporcie UX rekomendację dodania „tooltip” przy sekcji zmian budżetowych wyjaśniający prawidłową ścieżkę.

2.4. Podsumowanie

System oceny i wyboru projektów działa spójnie, ale komunikacja zwrotna z odrzuconymi pozostaje deficytem. Dwuetapowy mechanizm (ocena formalna + ocena merytoryczna w parze WS + ekspert zewnętrzny), mechanizm arbitrażu przy rozbieżności ≥ 20 pkt oraz decyzyjna rola Komitetu Monitorującego zapewniają rzetelność procesu. 92,9% beneficjentów uznaje kryteria za jasne i obiektywne. Słabym punktem jest zamykanie procesu wobec odrzuconych: 57,6% z nich wskazuje, że uzasadnienie oceny nie wyjaśniło wszystkich wątpliwości. Do tego dochodzi problem konstrukcji samych kryteriów brak rozłączności punktowej i niedostatecznie operacyjna definicja „wartości dodanej współpracy transgranicznej”.

Harmonogram naborów i elastyczność KM w realokowaniu środków okazały się funkcjonalne. Jeden duży nabór choć wydłużył ocenę pozwolił zakontraktować więcej środków niż pierwotnie zakładano, a skoordynowane realokacje (TURYSTYKA → ŚRODOWISKO 27,13 mln EUR; WSPÓŁPRACA → ZDROWIE/ŚRODOWISKO 5,12 mln EUR) zadziałały jako realny bufor wobec zmiany potrzeb wywołanej wojną. Mechanizm *strategic upgrade* KM był używany oszczędnie i ze spójnym uzasadnieniem (projekty medyczne dla ofiar wojny), a rygor proceduralny na listach rezerwowych utrzymano mimo presji regionalnej.

Kontrola krajowa i raportowanie wydatków są oceniane pozytywnie, ale płynność finansowa i cykl raportowania stanowią wyraźne słabości. 69,7% beneficjentów ocenia pracę KK dobrze lub bardzo dobrze; tylko 3 ze 104 kontroli zakończyły się korektą finansową (łącznie 110 909 EUR niekwalifikowalnych). Jednocześnie 29,3% beneficjentów zgłasza istotne problemy z płynnością.

CST2021 funkcjonuje jedynie jako rejestr danych, a nie narzędzie wspierające ich przetwarzanie, co wymusza na wszystkich grupach użytkowników wykonywanie prac analitycznych w zewnętrznych arkuszach kalkulacyjnych. Zaobserwowano przy tym, że wnioskodawcy ukraińscy oceniają etap składania wniosków znacznie gorzej niż polscy (36,4% vs 68,2% ocen pozytywnych), co może wynikać z barier językowych na tym etapie procesu. Źródłem zidentyfikowanych trudności nie są przepisy ani wymogi programowe, lecz wyłącznie warstwa implementacyjna systemu IT, która częściowo niweluje potencjał uproszczeń regulacyjnych przewidzianych na lata 2021–2027. Brak automatyzacji ryczałów i kalkulacji walutowych oraz walidacja ograniczona do kompletności pól wymuszają działania nadmiarowe, takie jak

„wachlowanie Excelem” czy wielokrotne korekty. Są to jednak bariery zamykalne, możliwe do usunięcia poprzez konkretne zmiany rozwojowe, które nie wymagają modyfikacji architektury systemu, a pozwoliłyby na pełną realizację intencji prawodawcy dotyczących elektronicznej procesów.

Luki informacyjne skupiają się w czterech obszarach: procedury zamówień (zwłaszcza po stronie UA w warunkach prawa wojennego), kwalifikowalność kosztów personelu, wprowadzanie zmian w projekcie, oraz obsługa CST2021. Brak informacji deklaruje 15,0% beneficjentów (projekty regularne i LIP), 30,3% odrzuconych (projekty regularne i LIP) i 34,0% wnioskodawców FMP. Są to konkretne tematy do pogłębienia w materiałach metodycznych, FAQ i spotkaniach kalibracyjnych.

Asymetria certyfikacji PL/UA to główne ryzyko dla zasady N+3 w horyzoncie 2026–2027. Ze 100 mln EUR po stronie ukraińskiej zcertyfikowano dotychczas zaledwie 7 mln. Przyczyna leży nie w procedurach, lecz w czynnikach operacyjnych (personel 54,5% ocen 4–5 w CAWI, harmonogram 43,4%) i w nadchodzącej fali rozliczeń dużych zamówień inwestycyjnych, wobec której aparat kontrolny może być zbyt ciasny. Wdrożone mechanizmy mitygacji (ocena ex-ante, ryczałty, cap 100 tys. EUR na oszczędności) działają, ale mogą nie wystarczyć bez równoległego wzmocnienia KK.

3. SYSTEM ROZLICZEŃ I FINANSOWANIA PROJEKTÓW

Rozdział zawiera odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

2. W jakim zakresie program realizuje uproszczenia procedur administracyjnych dla partnerów i potencjalnych partnerów?

a) Czy wprowadzone do programu metody uproszczonego rozliczania wydatków zmniejszają obciążenia administracyjne dla partnerów? Czy system ten jest trafny, skuteczny i efektywny? Czy system ten mógłby mieć szersze zastosowanie w przyszłości (w odniesieniu do projektu przepisów dla okresu 2027+)? Jak ewentualnie zwiększyć jego trafność, skuteczność i efektywność?

b) Czy przyjęty system zaliczkowania projektów partnerów z Polski i partnerów z Ukrainy zapewnia płynną realizację projektów? Czy można zidentyfikować problemy z jego wdrażaniem? Jakie zalety i wady można wskazać dla postępu zaliczkowania projektów?

c) Jakie znaczenie w podjęciu decyzji o przystąpieniu do projektu ma forma finansowania oparta na płatnościach zaliczkowych, z perspektywy partnerów z Polski i Ukrainy? Czy w przypadku braku możliwości finansowania projektów poprzez zaliczki, a przy finansowaniu opartym wyłącznie na refundacji, partnerzy zdecydowaliby się wziąć udział w realizacji projektu?

3.1. Uproszczone metody rozliczania wydatków (SCO)

Program Interreg NEXT Polska – Ukraina stosuje uproszczone metody rozliczania wydatków (Simplified Cost Options SCO), które pozwalają beneficjentom rozliczać wybrane kategorie kosztów bez przedstawiania pojedynczych faktur. W projektach regularnych i dużych projektach infrastrukturalnych (LIP) koszty bezpośrednie sprzęt, infrastruktura, usługi zewnętrzne rozlicza się na podstawie kosztów rzeczywistych (faktur). Natomiast trzy kategorie kosztów związanych z obsługą projektu pokrywane są stawkami ryczałtowymi (flat rates), naliczanymi automatycznie jako procent od zatwierdzonych kosztów bezpośrednich lub od kosztów personelu.

Tabela 3.1. Stawki ryczałtowe w programie PL-UA

Kategoria kosztów	Projekty regularne	Projekty LIP
Koszty personelu (% kosztów bezpośrednich)	6%	2%
Koszty biurowe i administracyjne (% kosztów personelu)	15%	15%
Koszty podróży i zakwaterowania (% kosztów personelu)	15%	7%

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji programowej Interreg NEXT Polska – Ukraina 2021–2027.

Mechanizm ten zwalnia beneficjentów z obowiązku dokumentowania dokładnej wysokości wydatków miękkich nie trzeba przedstawiać list płac, rachunków za prąd czy biletów lotniczych. Wystarczy wykazać, że personel faktycznie pracuje przy projekcie (np. umowa o pracę) i że koszty bezpośrednie zostały prawidłowo rozliczone. Kategorie ryczałtowe są przy tym sztywno powiązane: jeśli partner zrezygnuje z ryczałtu na personel, automatycznie traci prawo do ryczałtów na biuro i podróże, ponieważ te ostatnie liczone są jako procent od kosztów personelu. Program nie pozwala też rozliczać kosztów personelu jako kosztów rzeczywistych ani zlecać zarządzania projektem firmom zewnętrznym obie te opcje są wprost wykluczone w podręczniku programu.

Stawki ryczałtowe na tle innych programów Interreg

Porównanie stawek ryczałtowych między programami wymaga ostrożności. Programy różnią się typami projektów, przedziałami budżetowymi i dostępnymi metodami rozliczania a wysokość stawki procentowej jest we wszystkich programach celowo uzależniona od skali i charakteru projektu: im wyższy budżet i im więcej infrastruktury, tym niższy procent. Zestawienie poniżej uwzględnia te różnice. Punktem wyjścia są trzy kategorie projektów funkcjonujące w programie PL-UA regularne miękkie, regularne infrastrukturalne (lub inwestycyjne)⁴ i duże

⁴ Zgodnie z podręcznikiem programu PL-UA, projekt infrastrukturalny wymaga pozwolenia na budowę lub obejmuje roboty budowlane o wartości powyżej 50 tys. EUR. Projekt inwestycyjny polega na zakupie sprzętu (wyposażenia) za ponad 50 tys. EUR (w projektach mieszanych decyduje przewaga danego typu kosztów w budżecie). Z kolei projekt miękki to każdy pozostały projekt, który nie spełnia powyższych kryteriów (czyli ewentualne wydatki na roboty lub sprzęt nie przekraczają w nim 50 tys. EUR i nie ma wymogu uzyskania pozwolenia na budowę).

projekty infrastrukturalne (LIP) zestawione ze stawkami, jakie analogiczny projekt otrzymałby w trzech porównywalnych programach transgranicznych.

Tabela 3.2. Stawka ryczałtowa na koszty personelu jaką stawkę otrzymałby projekt o profilu typowym dla PL-UA w innych programach Interreg?

Typ projektu (wg klasyfikacji PL-UA)	PL-UA	PL-Słowacja	PL-Saksonia	CZ-Polska
Regularny miękki (dof. 200 tys. – 2,5 mln EUR)	6%	20% ¹	20% ²	stawki jednostkowe ³
Regularny infrastrukturalny/inwestycyjny (dof. 200 tys. – 2,5 mln EUR)	6%	15% ⁴	20% (PL) / 20% lub stawki jedn. (DE) ⁵	2–4% ⁶
LIP duży infrastrukturalny (dof. powyżej 2,5 mln EUR)	2%	15% lub 3% ⁷	20% (PL) / stawki jedn. (DE) ⁵	2–4% ⁶

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji programowej poszczególnych programów Interreg.

Stawki odnoszą się do kosztów personelu jako % pozostałych kosztów bezpośrednich partnera. W programie PL-UA stawka nie zależy od charakteru projektu (miękki vs infrastrukturalny) w obu przypadkach obowiązuje jednolite 6% dla projektów regularnych. Przypisy: ¹ PL-SK: projekty miękkie, dof. do 700 tys. EUR. ² PL-SN: ryczałt 20% dla obu stron, limit programu: koszty z VAT poniżej 5 mln EUR. ³ CZ-PL: stawki godzinowe/miesięczne wg 3 profili stanowisk. ⁴ PL-SK: 15% we wszystkich projektach infra. z wyjątkiem dużych drogowych; dof. od 900 tys. do 4 mln EUR zależnie od priorytetu. ⁵ PL-SN: polscy partnerzy 20% bez limitu; niemieccy 20% do 1,5 mln EUR kosztów bezpośrednich, powyżej stawki jednostkowe. ⁶ CZ-PL:

2% (ratownictwo) lub 4% (turystyka) dla projektów inwestycyjnych. ⁷ PL-SK: 15% (turystyka/kultura, dof. do 4 mln) lub 3% (duże drogi, dof. do 4 mln).

Z zestawienia wyłania się zróżnicowany obraz. W segmencie dużych inwestycji infrastrukturalnych (trzeci wiersz tabeli) stawka 2% w PL-UA mieści się w przedziale stosowanym przez inne programy PL-SK obniża stawkę do 3% przy dużych projektach drogowych, CZ-PL stosuje 2–4%. Logika jest wspólna: przy wielomilionowych budżetach nawet niski procent generuje wystarczające kwoty na zarządzanie projektem.

Różnice ujawniają się przede wszystkim w projektach regularnych. Projekt infrastrukturalny o dofinansowaniu rządu 2 mln EUR otrzymuje w programie PL-UA stawkę 6%, podczas gdy w PL-SK analogiczny projekt korzysta z 15%, a w PL-SN polscy partnerzy z 20% bez limitu budżetowego. W projektach miękkich dysproporcja jest jeszcze większa: 6% w PL-UA wobec 20% w PL-SK i PL-SN oraz stawek jednostkowych w CZ-PL, gwarantujących rynkowe wynagrodzenie niezależnie od wartości projektu.

Program PL-UA wyróżnia się przy tym na tle pozostałych w jeszcze jednym aspekcie, stosuje jednolitą stawkę dla projektów regularnych bez rozróżnienia na projekty miękkie i infrastrukturalne. Nie oferuje też alternatywnych metod rozliczania personelu (stawek jednostkowych ani kosztów rzeczywistych), co czyni ryczałt 6% jedyną dostępną opcją.

W tym kontekście warto odnotować, że napięcie między prostotą mechanizmu a jego adekwatnością ujawniło się już na wczesnym etapie programu. Podczas drugiego posiedzenia Komitetu Monitorującego strona ukraińska wskazała, że dla standardowych projektów regularnych o wartości 200 tys. – 1 mln EUR stawka 6% generuje wynagrodzenie na poziomie około 300 EUR miesięcznie na pracownika. Przedstawiciele ukraińskiej Instytucji Krajowej ostrzegli, że tak niskie kwoty mogą prowadzić do niskiej jakości realizacji, a nawet wymuszać ukryte pokrywanie kosztów personelu z puli na usługi zewnętrzne co przeczy samej logice uproszczeń. Stawki ostatecznie pozostały bez zmian opierały się na wyliczeniach historycznych z poprzedniej perspektywy (PBU 2014–2020) i były zgodne z wymogami rozporządzeń.

Dane z systemu sprawozdawczego pokazują, w jakiej strukturze budżetowej funkcjonują projekty regularne:

Tabela 3.3. Struktura projektów regularnych wg wartości budżetu

Wartość projektu (EUR)	Liczba projektów
Do 1 mln	4
1-2 mln	17
2-3 mln	42
Powyżej 3 mln	2
Razem	65

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu sprawozdawczego programu.

Większość projektów regularnych (42 z 65) mieści się w przedziale 2–3 mln EUR. Projekty o budżetach poniżej 1 mln EUR najbardziej wrażliwe na niską stawkę ryczałtową stanowią niewielką część populacji (4 projekty). Niemniej 17 projektów z przedziału 1–2 mln EUR to grupa, w której napięcie sygnalizowane przez stronę ukraińską może być już odczuwalne.

Jak ryczały oceniają beneficjenci: dane z badania CAWI

Badanie ankietowe (CAWI) objęło 96 beneficjentów z doświadczeniem rozliczeniowym (po wykluczeniu respondentów na etapie początkowym realizacji oraz tych, którzy wskazali „nie dotyczy”). Pytanie dotyczyło ogólnej oceny adekwatności stawek ryczałtowych.

Tabela 3.4. Ocena adekwatności stawek ryczałtowych przez beneficjentów

Ocena	n	%
Bardzo adekwatne (zachęta do udziału)	14	14,6%
Adekwatne (wystarczające do zarządzania)	39	40,6%
Średnio adekwatne (na granicy opłacalności)	25	26,0%
Mało adekwatne (zbyt niskie vs nakład/inflacja)	16	16,7%

Zdecydowanie nieadekwatne	2	2,1%
---------------------------	---	------

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI beneficjentów programu (n=96, po wykluczeniu respondentów na etapie początkowym realizacji).

Obraz jest dwuznaczny. Około 55% beneficjentów uznaje stawki za adekwatne lub bardzo adekwatne, ale niemal co drugi respondent (45%) sygnalizuje napięcie z tego blisko 19% ocenia ryczałty jako zbyt niskie w stosunku do realnych nakładów i inflacji. Porównanie partnerów polskich i ukraińskich nie wykazuje istotnej różnicy statystycznej w ocenie adekwatności stawek (test Manna-Whitneya: $p = 0,907$) mechanizm ryczałtowy jest postrzegany podobnie po obu stronach granicy, co odróżnia go od systemu zaliczkowego, gdzie różnica PL-UA jest znaczna (zob. podrozdział 3.3).

Na podstawie danych CAWI nie udało się zweryfikować hipotezy z materiału jakościowego, jakoby beneficjenci projektów o mniejszej wartości postrzegali stawki jako mniej adekwatne. Porównanie grup LIP (n=15) i projektów regularnych (n=81) dało praktycznie identyczne wyniki (średnia: 3,47 vs 3,49 na skali 1–5; $p = 0,924$). Dane CAWI nie pozwalają jednak na rozstrzygnięcie tej kwestii dostępny jest jedynie podział na LIP i projekty regularne, a problem dotyczy mniejszych projektów regularnych (poniżej 2 mln EUR), które w zestawieniu zbiorczym są przytłumione przez dominującą grupę projektów o budżetach 2–3 mln EUR.

Głosy z terenu: co mówią beneficjenci i kontrolerzy

Materiał jakościowy z wywiadów pogłębionych (IDI) potwierdza, że sam mechanizm ryczałtowy jest oceniany pozytywnie zarówno przez beneficjentów, jak i przez kontrolerów po obu stronach granicy.

Beneficjenci doceniają przede wszystkim odciążenie od dokumentacji. Kierownik jednego z projektów regularnych nazywa koszty ryczałtowe „doskonałym narzędziem”, podkreślając, że rozliczeniem zajmuje się wewnętrzna księgowość według własnych standardów, bez gromadzenia dodatkowej dokumentacji projektowej. Koordynatorka projektu z gminy Wizna potwierdza, że ryczałty uprościły raportowanie w programie, choć jako jednostka sektora finansów publicznych gmina i tak musi gromadzić dokumentację na potrzeby własnych procedur.

„Koszty ryczałtowe są doskonałym narzędziem, bo nie musimy tego raportować w ramach wydatków projektowych, tylko jest to ryczałt,

którym zajmuje się księgowość według standardów księgowości."
Kierownik projektu regularnego, Polska

Kontrolerzy krajowi zarówno polscy, jak i ukraińscy jednogłośnie chwalą ryczałty jako ogromne ułatwienie. Przed ich wprowadzeniem weryfikowali szczegółowo ułamkowe zużycie prądu, wody czy czynszu beneficjenta; obecnie sprawdzają jedynie poprawność wyliczenia stawki procentowej. Ukraińscy kontrolerzy opisują ryczałty jako „bardzo fajny mechanizm”, do którego partnerzy dobrze się zaadaptowali.

„Najbardziej się to sprawdza przy kosztach administracyjnych, gdzie kiedyś weryfikowaliśmy wodę, prąd, czynsz, wszystko jakąś metodą (...) to nie są duże koszty, a bardzo dużo pracy po jednej i po drugiej stronie.”
Kontroler krajowy, Polska

Podsumowanie podrozdziału 3.1

Uproszczone metody rozliczania w programie PL-UA spełniają swoją podstawową funkcję: zmniejszają obciążenia administracyjne i są powszechnie stosowane. Beneficjenci i kontrolerzy oceniają sam mechanizm pozytywnie, a porównanie polskiej i ukraińskiej strony nie wykazuje różnic w percepcji adekwatności stawek.

Otwarte pozostaje pytanie o poziom stawek. Porównanie nominalne 6% w PL-UA wobec 15–20% w PL-SK i PL-SN wymaga kontekstu, ponieważ programy operują częściowo w różnych przedziałach budżetowych i realizują różne typy projektów. Zestawienie uwzględniające te różnice (tabela 3.2) pokazuje jednak, że nawet przy porównaniu projektów o zbliżonym profilu i wartości dofinansowania stawka w PL-UA jest najniższa spośród analizowanych programów. Program PL-UA jest też jedynym, który nie różnicuje stawki w zależności od charakteru projektu i nie daje beneficjentom alternatywnych metod rozliczania personelu. Dane CAWI potwierdzają, że 45% beneficjentów ocenia stawki jako na granicy opłacalności lub zbyt niskie, a strona ukraińska sygnalizowała ten problem już na posiedzeniu Komitetu Monitorującego. Ograniczenia danych nie pozwalają przypisać tego problemu do konkretnej grupy budżetowej, ale struktura populacji (tabela 3.3) sugeruje, że napięcie może dotyczyć przede wszystkim 21 projektów o budżetach poniżej 2 mln EUR.

3.2. Perspektywy rozszerzenia uproszczeń w kontekście zmian po 2027 roku

Przyszłość uproszczonych metod rozliczania kształtuje się w ramach szerszej reformy finansowej Polityki Spójności na lata 2028–2034. Komisja Europejska przedstawiła w 2025 roku pakiet legislacyjny proponujący m.in. przejście na model płatności za wyniki (Performance-Based Approach P-BA) oraz konsolidację programów w ramach Krajowych i Regionalnych Planów Partnerstwa (NRPP)⁵. Programy Interreg w tym PL-UA nie będą jednak częścią NRPP, lecz podlegać będą odrębnemu planowi Interreg (Interreg Plan), w ramach którego każdy program stanowić będzie osobny rozdział z własnym komitetem monitorującym. Kierunek zmian jest na tyle wyraźny, że pozwala na sformułowanie scenariuszy istotnych dla programu PL-UA z zastrzeżeniem, że ostateczny kształt przepisów pozostaje przedmiotem negocjacji⁶.

Od zwrotu kosztów do płatności za wyniki

Najważniejszą zmianą systemową jest planowane przejście z modelu opartego na weryfikacji kosztów na podejście oparte na wynikach (P-BA). W dotychczasowym systemie wypłata środków następowała po udokumentowaniu poniesionych wydatków (faktur). W nowym modelu ustrukturyzowanym w projekcie rozporządzenia Komisji Europejskiej na okres po 2027 r., uruchomienie środków ma charakter „finansowania niepowiązanego z kosztami”. Oznacza to, że wypłaty będą opierać się na osiągnięciu uzgodnionych z góry kamieni milowych i docelowych wartości wskaźników⁷.

Zmiana ta zrewolucjonizuje jednak przede wszystkim „górną poziom” relacji czyli zasady rozliczeń między Komisją Europejską a instytucjami programów lub państwami członkowskimi. Nowe unijne ramy monitorowania mają na celu uproszczenie i zharmonizowanie oceny wykonania budżetu UE na tym szczeblu.

Inaczej sytuacja wygląda na „dolnym poziomie” czyli w bezpośredniej relacji między programem a beneficjentem końcowym. Unijne rozporządzenie wprost zastrzega, że wprowadzanego systemu nie należy traktować jako mechanizmu determinującego kwalifikowalność wydatków operacyjnych i nie przesądza on o

⁵ Komisja Europejska, EU budget 2028-2034, pakiet legislacyjny z lipca–września 2025 r., https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en; projekt rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz na rzecz Gospodarczej, Terytorialnej i Społecznej Spójności, EUR-Lex, CELEX:52025PC0565R(01).

⁶ Analiza w tym podrozdziale opiera się na projektach rozporządzeń KE, stanowiskach Parlamentu Europejskiego, raportach Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (Review 04/2025: The Future of EU Cohesion Policy) oraz dokumentach dyskusyjnych sieci Interact i ma charakter prognostyczny, nie przesądzający.

⁷ Komisja Europejska, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające ramy monitorowania wydatków budżetowych i ramy wykonania budżetu oraz inne przepisy horyzontalne dla programów i działań Unii, Bruksela 16.07.2025, COM (2025) 545 final

tym, co będzie finansowane dla beneficjenta⁸. Oznacza to utrzymanie elastyczności, o którą jednoznacznie postulowali eksperci z grupy roboczej Interact. Wskazują oni, że ostateczna decyzja o zastosowaniu P-BA wobec beneficjentów powinna pozostać w pełni opcjonalna i zależeć od danego programu⁹.

Warto tu dodać, że choć sam model P-BA na poziomie projektowym nie musi oznaczać płatności wyłącznie na samym końcu (dopuszczając elastyczność i proporcjonalne rozliczanie etapowych kamieni milowych), analitycy ostrzegają przed odgórnym narzucaniem go wielopodmiotowym konsorcjom transgranicznym, takim jak w programach Interreg¹⁰. Wynika to z faktu, że rezultaty projektów opartych na współpracy wielu partnerów często nie są widoczne od razu, lecz ujawniają się w długim okresie. Wymuszenie rozliczania opartego wyłącznie na wynikach niesie za sobą ryzyko dużych problemów z płynnością finansową po stronie beneficjentów.

Co zmiana oznacza dla SCO

Uprozczone metody rozliczania (SCO) nie tylko nie znikną, ale wręcz zostaną prawnie wzmocnione na „dolnym poziomie” (relacja program–beneficjent). Zgodnie z nowym projektem rozporządzenia dla programów Interreg, dla wszystkich operacji, których całkowity koszt nie przekracza 400 000 EUR¹¹, wsparcie publiczne musi przyjmować formę stawek jednostkowych, kwot ryczałtowych lub stawek ryczałtowych¹². Planowane zmiany obejmują trzy elementy:

Rozszerzenie gotowych katalogów stawek (off-the-shelf)

Obecnie opracowanie nowej stawki jednostkowej SCO jest dla Instytucji Zarządzającej zadaniem pracochłonnym wymaga zgromadzenia wieloletnich danych rynkowych i poddania ich analizie ekonometrycznej. Nowe regulacje mają wprowadzić uniwersalne, ogólnokrajowe koszty jednostkowe (np. jednolity koszt roboczogodziny pracownika naukowego czy trenera), co pozwoli organom

⁸ Ibidem

⁹ Interact

Interact, Post 2027 Discussion Paper Performance-based Approach and SCOs, <https://www.interact.eu/media/1353/download/PBA%20and%20SCOs%20Post%202027%20Discussion%20Paper.pdf>

¹⁰ Ibidem oraz E. Rubio, C. Alcidi, Navigating the European Commission's MFF Proposal for 2028-2034 - Mapping Risks and Opportunities for Cohesion Policy and Regional Development, European Parliament, Policy Department for Regional Development, Agriculture and Fisheries, Bruksela 2026.

¹¹ Pojawiły się już propozycje obniżające ten prógpróg do 300 tys. EUR

¹² Komisja Europejska, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period 2028-2034 and amending Regulation (EU) 2023/955 and Regulation (EU, Euratom) 2024/2509, Bruksela 16.07.2025, COM(2025) 565 final.

wdrażającym na szybsze zatwierdzanie kosztorysów i ograniczy dublowanie formalności.

Przesunięcie z rozliczania nakładu pracy na rozliczanie rezultatów

W ślad za doświadczeniami programu Horizon Europe oraz mechanizmami P-BA testowanymi w KPO, coraz częściej wykorzystywanym mechanizmem mogą stać się kwoty ryczałtowe (lump sums) przypisywane do całych pakietów prac, a nie do poszczególnych pozycji kosztowych. Beneficjent nie rozliczałby godzin pracy personelu ani pojedynczych podróży otrzymywałby ustaloną kwotę za dostarczenie mierzalnego rezultatu.

Utrzymanie możliwości wyboru

Pełne przejście na ryczałty nie jest planowane dla wszystkich typów projektów. Wspomniany wymóg stosowania SCO dotyczy projektów poniżej 300 - 400 tys. EUR. Stanowisko Parlamentu Europejskiego wyraźnie zastrzega, że duże i skomplikowane projekty infrastrukturalne muszą zachować możliwość rozliczania na podstawie kosztów rzeczywistych¹³. Również eksperci z Interact wskazują, że na najniższym szczeblu programy muszą dysponować elastycznością w doborze metody od kosztów rzeczywistych, przez dotychczasowe SCO, po nowe formuły wynikowe (np. kwoty ryczałtowe za całe pakiety prac, wzorowane na modelu Horizon Europe)¹⁴.

Szanse i ryzyka nowego modelu

Potencjalne korzyści nowego podejścia są znaczące. Odejście od śledzenia pojedynczych faktur i rachunków promuje organizacje o wysokiej kulturze zarządczej. Uwolnienie zespołów od obciążeń audytowych otwiera fundusze dla środowisk, które dotychczas unikały programów unijnych z powodu skomplikowanej księgowości mniejszych NGO, startupów czy jednostek badawczych.

Ryzyka są jednak równie realne. Kwoty ryczałtowe wyliczane ex ante na podstawie danych historycznych i cen rynkowych nie reagują na nagłe szoki inflację, wzrost cen materiałów budowlanych, skokowe zmiany kursów walut. Doświadczenia z obecnej perspektywy programu PL-UA potwierdzają, że te ryzyka nie są abstrakcyjne:

¹³ Parlament Europejski, Navigating the European Commission's MFF Proposal for 2028-2034, CASP_STU(2026)776029_EN, <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2026/776029/><https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2026/776029/>

¹⁴ Interact, Post 2027 Discussion Paper Performance-based Approach and SCOs, <https://www.interact.eu/media/1353/download/PBA%20and%20SCOs%20Post%202027%20Discussion%20Paper.pdf><https://www.interact.eu/media/1353/download/PBA%20and%20SCOs%20Post%202027%20Discussion%20Paper.pdf>

beneficjenci sygnalizują straty wynikające ze spadku kursu euro między momentem składania wniosku a realizacją projektu. System ryczałtowy, pozbawiony mechanizmów indeksacyjnych, przeniósłby całe ryzyko cenowe na beneficjenta.

Dodatkowym zagrożeniem jest ryzyko „złotych zasad” (gold-plating) zjawiska, w którym administracja krajowa, obawiając się oskarżeń o marnotrawstwo, nakłada na beneficjentów własne wymogi kontrolne wykraczające poza unijne minimum. Doświadczenia z wdrażania Instrumentu RRF (Krajowego Planu Odbudowy) pokazują, że rezygnacja z kontroli kosztów na poziomie unijnym nie musi oznaczać zmniejszenia biurokracji na poziomie krajowym¹⁵.

Co to może oznaczać dla programu PL-UA

Na podstawie analizy projektów rozporządzeń na okres po 2027 r. oraz stanowisk eksperckich (w szczególności grupy roboczej Interact oraz niezależnego badania analitycznego CASP dla Parlamentu Europejskiego)¹⁶ można sformułować następujące przewidywania dotyczące mechaniki programu PL-UA z zastrzeżeniem, że ostateczny kształt przepisów wciąż podlega negocjacom:

Projekty LIP

Można założyć, że dla projektów LIP program zachowa elastyczność i najprawdopodobniej nadal będą one mogły być rozliczane na podstawie kosztów rzeczywistych. Wynika to z faktu, że projekty o tak dużej skali nie będą objęte unijnym obowiązkiem stosowania wyłącznie metod uproszczonych (SCO). Co więcej, praktycy z grupy Interact oraz analitycy Parlamentu Europejskiego wprost wskazują, że wymuszanie pełnego zryczałtowania (modelu P-BA) w przypadku dużych, skomplikowanych lub innowacyjnych inwestycji jest zbyt ryzykowne i nieadekwatne, m.in. ze względu na zagrożenie utraty płynności finansowej przez konsorcja.

Projekty regularne

Zgodnie z projektem unijnego rozporządzenia, dla operacji o wartości poniżej 400 tys. EUR zastosowanie uproszczonych opcji kosztów (SCO) lub form niepowiązanych z kosztami (FNLC) będzie obowiązkowe (wartość tego progu wciąż podlega jednak negocjacom legislacyjnym). Budżety projektów regularnych w PL-UA z reguły przekraczają tę kwotę, co oznacza, że Instytucja Zarządzająca nie będzie prawnie zmuszona do narzucania im wyłącznego ryczałtowania. Dzięki temu, na tzw.

¹⁵ CEPS, EU Cohesion Policy Post-2027: Why and How to Enhance Flexibility, https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2024/09/ID-A_2024-13_cohesion-policy.pdf; https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2024/09/ID-A_2024-13_cohesion-policy.pdf Institut Jacques Delors, Navigating the European Commission's MFF Proposal for 2028-2034, 2026.

¹⁶ Ibidem

„dolnym poziomie” (w relacji program–beneficjent) Instytucja Zarządzająca zachowa elastyczność wyboru. Teoretycznie program będzie mógł zastosować dla tych projektów jeden z trzech modeli wdrożeniowych:

- Model czystych kosztów rzeczywistych – powrót do tradycyjnego rozliczania z faktur (mało prawdopodobne ze względu na obciążenia administracyjne)
- Model hybrydowy (kontynuacja status quo) – sprawdzone łączenie rozliczania infrastruktury z faktur oraz kosztów miękkich i personelu za pomocą ryczałtów
- Model PBA – przeniesienie mechanizmu płatności za wyniki bezpośrednio na beneficjentów (wypłaty ustalonych kwot za konkretne pakiety prac lub kamienie milowe).

Presja z „góry” przełoży się na „dół”

Nawet jeśli na poziomie beneficjenta rozliczanie pozostanie podobne do obecnego, sam program będzie otrzymywał środki od Komisji Europejskiej w systemie płatności za wyniki. Instytucja Zarządzająca może w związku z tym zastrzyć wymagania dotyczące terminowości i twardych wskaźników fizycznych opóźnienia w projektach nie będą już jedynie problemem beneficjenta, lecz zablokują refundację dla całego programu.

Stawki ryczałtowe z poziomu unijnego i “wentyl bezpieczeństwa” dla programu

Ponieważ program PL-UA w nowej perspektywie będzie stanowić wyodrębniony rozdział unijnego Planu Interreg (a nie Krajowego Planu Partnerstwa - PPKR), ewentualne krajowe katalogi stawek ryczałtowych nie będą miały tu automatycznego zastosowania. Zmiana i uproszczenie procesu kalkulacji może natomiast polegać na tym, że – zgodnie z silnymi rekomendacjami analityków Parlamentu Europejskiego oraz postulatami grupy roboczej Interact – Komisja Europejska wprowadziłaby uniwersalne stawki gotowe (off-the-shelf) na mocy własnych aktów wdrożeniowych (np. jednolite stawki roboczogodziny).

Zastosowanie takich gotowych rozwiązań stanowiłoby znaczne uproszczenie dla programów, w tym dla PL-UA, zdejmując z nich ciężar samodzielnego wyliczania i negocjowania metodologii. Podejście to niesie jednak pewne ryzyka dla projektów transgranicznych, zwłaszcza na granicach zewnętrznych. Scentralizowane, unijne stawki ryczałtowe mogą okazać się nieadekwatne do specyfiki współpracy międzynarodowej – mogą nie uwzględniać wyższych kosztów koordynacji wielojęzycznych konsorcjów, kosztów podróży, a przede wszystkim ryzyka wahań gospodarczych, takich jak inflacja czy gwałtowne zmiany kursów walut w państwach trzecich. W takim przypadku istniałby jednak dodatkowy wentyl bezpieczeństwa.

Gdyby narzucone z góry unijne stawki off-the-shelf okazały się dla beneficjentów zbyt niskie, program zawsze zachowuje możliwość przygotowania własnej, zindywidualizowanej metodologii wyliczania stawek. Należy mieć jednak świadomość, że procedura ta jest o wiele bardziej skomplikowana i trudniejsza do przeprowadzenia. Wymaga ona zebrania szczegółowych danych historycznych w celu udowodnienia realnych kosztów, a opracowana w ten sposób metodologia wymaga ostatecznej akceptacji ze strony Instytucji Audytowej oraz Komisji Europejskiej

Głosy kontrolerów o przyszłości ryczałtów

Wśród kontrolerów programu PL-UA zarysowały się dwa odmienne podejścia do dalszego rozszerzania uproszczeń.

Zwolennicy podejścia zachowawczego uważają, że obecny katalog ryczałtów to maksimum. Dalsze ryczałtowanie np. kosztów analiz, ewaluacji czy usług doradczych groziłoby utratą przejrzystości w dysponowaniu środkami publicznymi. Trudno wówczas zweryfikować jakość dostarczonego rezultatu, jeśli wskaźniki we wniosku nie są sztywno i matematycznie określone. W odniesieniu do twardych inwestycji kontrolerzy ci wskazują, że koszty rzeczywiste oparte o zamówienia publiczne lepiej reagują na realia rynkowe.

Zwolennicy rozszerzenia widzą pole do ryczałtowania kosztów promocji (np. tablic informacyjnych) oraz organizacji standardowych wydarzeń projektowych (konferencji otwierających, zamykających). Kontrola opierałaby się wówczas na dokumentach merytorycznych agendzie i liście obecności a nie na fakturach za wynajem sali i catering.

3.3. System zaliczkowania projektów

Zasady zaliczkowania w programie

Program Interreg NEXT Polska – Ukraina oferuje beneficjentom projektów regularnych i LIP wybór między dwoma schematami finansowania: zaliczkowaniem (pre-financing) lub refundacją poniesionych kosztów. Środki zaliczkowe trafiają na konto Partnera Wiodącego, który odpowiada za ich dystrybucję do pozostałych partnerów na podstawie Umowy Partnerskiej.

System zaliczkowy zorganizowany jest w transzach, których maksymalna wysokość rośnie wraz z postępowaniem realizacji projektu:

Tabela 3.5. Struktura transz zaliczkowych w programie PL-UA

Transza	Projekty regularne	Projekty LIP
Pierwsza zaliczka	20%	10%
Pierwsza zaliczka pośrednia	30%	10%
Druga zaliczka pośrednia	35%	15%
Trzecia zaliczka pośrednia	—	20%
Czwarta zaliczka pośrednia	—	20%
Maksymalna suma zaliczek	85%	75%

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji programowej Interreg NEXT Polska–Ukraina 2021–2027.

Pozostała część dofinansowania wypłacana jest jako płatność końcowa (bilansująca) po zakończeniu projektu. Wypłata kolejnych transz jest uzależniona od zatwierdzenia raportów z postępów przez kontrolerów. W praktyce obowiązuje zasada, że partnerzy składają raporty po wydaniu co najmniej 70% środków z wcześniejszej zaliczki.

System posiada też wbudowany mechanizm elastyczności: jeśli partner wyda więcej niż otrzymał w zaliczce, kolejna wypłata obejmuje zarówno nową transzę, jak i refundację nadwyżki jest to płynne połączenie zaliczkowania z refundacją, które chroni sprawnych realizatorów przed zamrożeniem własnych środków.

Program PL-UA na tle innych programów: wyjątek, nie reguła

Zaliczkowanie projektów regularnych w programie PL-UA jest rozwiązaniem niemal bezprecedensowym wśród programów transgranicznych. Przegląd innych programów, zwłaszcza z polskiego pogranicza pokazuje, że dominuje model refundacyjny.

Tabela 3.6. Porównanie systemów zaliczkowania w programach Interreg

Program	Zaliczki w projektach regularnych	Model bazowy

Interreg PL-UA	Tak do 85% dofinansowania, w 3 transzach	Zaliczkowanie
Interreg Czechy-PL	Nie	Refundacja
Interreg PL-Saksonia	Nie	Refundacja
Interreg PL-Słowacja	Nie	Refundacja
Interreg Meuse-Rhine	Wyjątkowo (do 50 tys. EUR lub 50% budżetu EFRR partnera)	Refundacja z wyjątkami

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji programowej poszczególnych programów Interreg.

W programach Czechy-Polska, Polska-Saksonia i Polska-Słowacja beneficjenci muszą sami zapewnić płynność finansową i prefinansować działania z własnych środków dopiero po zatwierdzeniu wniosku o płatność otrzymują zwrot kosztów. Co prawda istnieją zewnętrzne, krajowe mechanizmy wsparcia (finansowanie zaliczek przez MFIPR, dostępne wyłącznie dla polskich organizacji pozarządowych), jednak nie są to rozwiązania systemowe programu, z których mogłoby skorzystać całe partnerstwo. Jedynym programem, który dopuszcza zaliczki w ograniczonym zakresie, we własnych regułach programowych, jest Interreg Meuse-Rhine, ale tylko w wyjątkowych okolicznościach i z niskim limitem.

Decyzja o zaliczkowaniu w PL-UA nie była przypadkowa wynikała ze specyfiki programu, w którym znaczna część partnerów (strona ukraińska) działa w warunkach ograniczonej dostępności kapitału obrotowego, pogłębionej wojną i niestabilnością makroekonomiczną. System zaliczkowy jest w tym kontekście nie tyle udogodnieniem, ile warunkiem funkcjonowania programu.

Znaczenie zaliczek: kluczowy warunek czy wygodny dodatek?

Dane z badania CAWI pozwalają odpowiedzieć na pytanie, jakie znaczenie w podjęciu decyzji o przystąpieniu do projektu ma forma finansowania oparta na zaliczkach. Wyniki pytania kontrfaktycznego („Czy gdyby program oferował wyłącznie refundację, zdecydowałiby się Państwo na udział?”) są jednoznaczne:

Tabela 3.7. Znaczenie zaliczek dla decyzji o udziale w programie ogółem

Odpowiedź	n	%
Warunek konieczny (bez zaliczek na pewno nie weszlibyśmy)	25	25,3%
Kluczowe (bez zaliczek udział pod znakiem zapytania)	39	39,4%
Umiarkowane (refundacja byłaby do udźwignięcia)	24	24,2%
Żadne (zrobilibyśmy projekt na refundacji)	11	11,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI beneficjentów programu (n=99).

Blisko 65% beneficjentów deklaruje, że bez zaliczek realizacja projektu byłaby wątpliwa (warunek konieczny bądź kluczowy) projektu. Wynik ten nabiera jeszcze większej wagi po rozbiciu na kraje partnerskie i to jest najsilniejszy wniosek danych ilościowych w całym rozdziale.

Tabela 3.8. Znaczenie zaliczek porównanie Polska vs Ukraina

Odpowiedź	Polska (n=58)	%	Ukraina (n=41)	%
Warunek konieczny	7	12,1%	18	43,9%
Kluczowe	20	34,5%	19	46,3%
Umiarkowane	21	36,2%	3	7,3%
Żadne	10	17,2%	1	2,4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI beneficjentów programu (n=99).

Dla partnerów ukraińskich zaliczki są niemal powszechnie niezbędne: 90% z nich (37 z 41 ważnych odpowiedzi) oceniło je jako kluczowe lub warunek konieczny udziału. Po polskiej stronie 47% wybrało jedną z tych dwóch kategorii, a ponad połowa

uważa, że refundację byłoby w stanie udźwignąć. Różnica jest statystycznie istotna i duża (chi-kwadrat = 23,50; $p < 0,001$).

Materiał jakościowy potwierdza ten obraz. Partnerzy polscy mówią o zaliczkach jako o ułatwieniu cennym, ale nie egzystencjalnym. Koordynatorka z małej gminy podkreśla, że bez zaliczki „pewnie musielibyśmy korzystać z kredytu”, ale nie wyklucza udziału w programie. Partner wiodący dużego projektu przyznaje, że jego instytucja miała odkładane środki „na wypadek gdybyśmy dostali jakieś pieniądze na realizację projektów” ale dodaje natychmiast: „bez zaliczek dla Ukraińców to nie ma szans, oni by nie byli w stanie tego zrealizować”.

„Cieszy nas bardzo to, że mamy możliwość uzyskania zaliczki, bo jesteśmy małą gminą, więc takie wydatki rzędu 1,8 mln to dla nas są bardzo duże (...) w przeciwnym razie pewnie musielibyśmy korzystać z kredytu.” Koordynatorka projektu, gmina w Polsce

„Bez zaliczek dla Ukraińców to nie ma szans, to od razu mówię. Oni by nie byli w stanie tego zrealizować. Przekazaliśmy im wcześniej zaliczkę, zanim my otrzymaliśmy to z Warszawy żeby mieli płynność.” Partner wiodący, Polska

Dane z systemu sprawozdawczego dopełniają obraz: na 733 projekty regularne i LIP w programie, 22 łączą zaliczki z refundacją, a reszta korzysta z czystego zaliczkowania. Wśród 22 projektów „mieszanych” można przypuszczać na podstawie triangulacji z danymi CAWI i wywiadami że zaliczkowanie wykorzystuje przede wszystkim strona ukraińska, podczas gdy polscy partnerzy w tych samych projektach częściej radzą sobie na zasadzie refundacji.

Płynność finansowa w projektach: obraz z dwóch stron granicy

Ocena płynności finansowej ujawnia wyraźną asymetrię między partnerami polskimi i ukraińskimi. Badanie CAWI (n=99 respondentów z doświadczeniem realizacyjnym) przynosi następujący rozkład.

Tabela 3.9. Ocena płynności finansowej porównanie Polska vs Ukraina

Ocena płynności	Polska (n=58)	%	Ukraina (n=41)	%
Tak, system działa sprawnie	27	46,6%	8	19,5%
Raczej tak, zdarzają się krótkie zatory	18	31,0%	17	41,5%
Raczej nie, musimy angażować środki własne na długi czas	11	19,0%	11	26,8%
Zdecydowanie nie, terminy paraliżują realizację	2	3,4%	5	12,2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI beneficjentów programu (n=99).

W ocenie większości beneficjentów system płatności działa prawidłowo, ale znaczna grupa zwłaszcza po stronie ukraińskiej zgłasza istotne problemy. Po polskiej stronie 78% ocenia płynność pozytywnie (kategorie „tak” i „raczej tak” łącznie), a poważne trudności sygnalizuje 22% (kategorie „raczej nie” i „zdecydowanie nie”). Po stronie ukraińskiej proporcje wyglądają zupełnie inaczej: zadowolonych jest 61%, a problemy zgłasza 39% w tym 12% mówi wprost o paraliżu realizacji (wobec 3% po stronie polskiej). Różnica jest istotna statystycznie (Mann-Whitney U = 1560,5; p = 0,006).

Ocena poziomu zaliczkowania (wysokości transz) jest natomiast zbliżona po obu stronach granicy (p = 0,530). Połowa beneficjentów ocenia transze pozytywnie, połowa sygnalizuje niedostatki w momentach kumulacji wydatków. Oznacza to, że problem po stronie ukraińskiej nie polega na nieodpowiednim ustawieniu transz, lecz na mechanizmach, które powodują, że nawet prawidłowo zaprojektowane transze nie zapewniają płynności.

Przyczyny kłopotów z płynnością

Materiał jakościowy pozwala zidentyfikować kilka nakładających się mechanizmów, które wyjaśniają asymetrię w ocenie płynności.

Kruczość finansowa partnerów ukraińskich

Źródłem problemów nie są dramatyczne zatory instytucjonalne kontrole i płatności zdarzają się z opóźnieniami, ale rozmówcy nie opisują ich jako dramatycznie długich. Te same, umiarkowane opóźnienia, które po stronie polskiej są absorbowalne, po stronie ukraińskiej przy niskiej odporności finansowej stają się dotkliwe. Polscy partnerzy radzą sobie na tyle, że niekiedy nieformalnie kredytują działania ukraińskie, przekazując zaliczkę partnerowi jeszcze przed otrzymaniem środków z Warszawy.

Czas kontroli wniosków o płatność

Kontrolerzy mają regulaminowe 60 dni na weryfikację wniosku. W praktyce proces przebiega sprawnie pod warunkiem dobrej współpracy z beneficjentem ale kontrolerzy bywają mocno obciążeni (jeden z nich przyznaje, że weryfikuje 10 raportów naraz), co powoduje, że faktyczna analiza wniosku rozpoczyna się późno, a beneficjenci otrzymują bardzo krótkie terminy (3-4 dni) na dostarczenie wyjaśnień. Z uwzględnieniem czasu na samą płatność, cały cykl od złożenia raportu do otrzymania kolejnej transzy może trwać około 3 miesięcy. Dla partnera z solidnym zapleczem finansowym to okres do przetrwania; dla ukraińskiej organizacji pozarządowej czy niewielkiego samorządu poważna luka w płynności.

„Rozliczenie zaliczki też zajęło trochę czasu. Bo to gdzieś chyba byśmy w grudniu otrzymali drugą zaliczkę. Więc to też trwało, pomimo że myśmy z końca sierpnia złożyli wniosek o płatność no to tyle to trwało weryfikacja przez pierwszy poziom kontroli.” Beneficjent, Polska

Współzależność partnerów w rozliczaniu transz

Rozliczanie zaliczek następuje na poziomie projektu, nie poszczególnych partnerów Partner Wiodący składa skonsolidowany wniosek o płatność obejmujący wydatki wszystkich stron. Zasada ta wzmacnia wspólną odpowiedzialność partnerstwa i jest spójna z rolą Partnera Wiodącego jako podmiotu odpowiadającego za realizację umowy.

Próg 70% wymóg wydatkowania co najmniej 70% poprzedniej zaliczki warunkuje wypłatę pełnej kwoty kolejnej transzy. Jeśli projekt nie osiągnie tego progu, nie zostaje pozbawiony finansowania: otrzymuje kolejną transzę pomniejszoną o różnicę

między progiem 70% a faktycznie rozliczonymi wydatkami. Jest to mechanizm zabezpieczający IZ przed nadmiernym przekazywaniem środków projektom, które nie realizują działań zgodnie z harmonogramem.

W praktyce mechanizm ten może jednak generować napięcia w partnerstwach, gdzie tempo realizacji jest nierówne po obu stronach granicy. Jeśli jeden partner raportuje wydatki wolniej czy to z powodu opóźnień w realizacji, czy trudności z przygotowaniem dokumentacji obniża łączny poziom wydatkowania projektu, co przekłada się na niższą transzę dla całego partnerstwa. Dla partnera z niską odpornością finansową nawet częściowa redukcja transzy może oznaczać przerwę w realizacji działań:

„A jeżeli jeden z partnerów zaczyna opóźniać prace, to warunkowo mówiąc, partner z drugiej strony granicy też zaczyna mieć opóźnienia we wszystkim. Bo opóźnia się otrzymanie kolejnej transzy.” Członek Komitetu Monitorującego, Lwów

Czynnik inflacyjny i kursowy

Beneficjenci składali wnioski o dofinansowanie przy wyższym kursie euro; obecny spadek kursu oznacza, że „automatycznie tych środków w budżecie na poszczególne wydatki trochę mają mniej”. Przy jednoczesnym wzroście cen beneficjenci stają przed koniecznością szukania dodatkowych środków z budżetów własnych lub z przesunięć między liniami budżetowymi, co wymaga formalnej procedury zmiany w projekcie.

„Problemy finansowe z projektem były takie, że same założenia projektu były realizowane jakiś czas temu. Niestety, wszystko idzie w górę i tutaj naszym problemem było zderzenie się z rzeczywistością, że środki, które były początkowo zaplanowane, no niestety były za małe.” Beneficjent, Polska

Przykład: Szpital w Krośnie gdy partner wiodący wstrzymuje inwestycję¹⁷

Duży projekt infrastrukturalny w priorytecie Zdrowie obejmował kilka szpitali po obu stronach granicy. Partnerem wiodącym była instytucja ze Lwowa, a jednym z partnerów szpital wojewódzki w Krośnie.

Problem pojawił się, gdy lwowski lider wstrzymał swoją część inwestycji z powodu przedłużających się procedur uzyskiwania pozwoleń na zabytkowy budynek. Pieniądze dla krośnieńskiego szpitala przestały służyć mimo że po

¹⁷ Na podstawie wywiadu z przedstawicielem Regionalnego Punktu Kontaktowego

stronie polskiej wszystko było gotowe do realizacji. Szpital miał od 1 stycznia zakontraktowane usługi w NFZ w budynku objętym inwestycją, a terminy przetargów narastały. Beneficjent nie był pewien, czy może kontaktować się bezpośrednio z Instytucją Zarządzającą w Warszawie dotychczasowa komunikacja przebiegała wyłącznie przez partnera wiodącego we Lwowie.

Beneficjent wiedział, że teoretycznie istnieje możliwość renegotjacji podziału zaliczek wewnątrz partnerstwa (lider mógł „przesunąć” część swojej zaliczki na partnera), ale procedura jest czasochłonna. Aby uratować inwestycję i nie stracić kontraktów z NFZ, samorząd województwa podkarpackiego wyłożył 2 mln zł z własnego budżetu. Szpital zrealizował inwestycję ze środków wojewódzkich, a teraz czeka na refundację.

Przypadek ten ilustruje trzy potencjalne słabości systemowe: (1) współzależność partnerów w projekcie, gdzie opóźnienie lidera paraliżuje partnerów; (2) niejasność co do możliwości bezpośredniego kontaktu partnera z Instytucją Zarządzającą gdy cała komunikacja przechodzi przez lidera, w sytuacji kryzysowej tworzy się „głuchy telefon”; (3) ograniczoną elastyczność systemu zaliczkowego, który formalnie dopuszcza przesunięcia między partnerami, ale w praktyce procedura trwa na tyle długo, że wymusza szukanie rozwiązań poza programem. Należy jednak zastrzec, że jest to opis jednostkowego przypadku nie wiadomo, na ile zjawiska te mają charakter systemowy.

Warto odnotować, że mechanizm przesunięcia zaliczek wewnątrz partnerstwa ten sam, z którego szpital w Krośnie nie zdążył skorzystać w innym projekcie zadziałał skutecznie. Partner ukraiński, którego pierwsza zaliczka była zbyt niska na ogłoszenie przetargu na 200 tys. EUR, poprosił partnera polskiego o przesunięcie części jego zaliczki. „Zamiast 75 tys. otrzymaliśmy 200 tys.” wspomina rozmówca „bez żadnych dodatkowych pytań. Wnieśliśmy odpowiednie zmiany do harmonogramu”. Dodatkowa kwota została odliczona od ostatniej transzy partnera polskiego. Różnica między oboma przypadkami polegała na czasie: w projekcie ukraińskim renegotjacja nastąpiła na wczesnym etapie, bez presji terminowej.

Odwrotna strona medalu: niewykorzystywanie zaliczek

Problemy z płynnością finansową beneficjentów to nie jedyne ryzyko związane z systemem zaliczkowym IZ sygnalizuje również problem odwrotny. W początkowej fazie wdrażania programu część beneficjentów nie wykorzystywała przekazanych zaliczek lub raportowała wydatki o niższej wysokości. Pierwsze raporty bywały raportami czysto rzeczowymi, bez istotnego komponentu finansowego. Zjawisko to wynika częściowo z natury systemu zaliczkowego: beneficjenci, którzy otrzymali

środki „z góry”, nie odczuwają presji, by szybko raportować wydatki w odróżnieniu od modelu refundacyjnego, gdzie złożenie wniosku o płatność jest warunkiem otrzymania jakichkolwiek środków.

Z perspektywy programu niewykorzystywane zaliczki oznaczają zamrożenie środków, które mogłyby trafić do innych projektów. Jest to argument za utrzymaniem progu 70% jako mechanizmu dyscyplinującego bez niego ryzyko nadmiernego „mrożenia” środków byłoby większe. Obraz płynności finansowej w programie jest zatem dwustronny: beneficjenci sygnalizują, że środki przychodzą zbyt wolno, a IZ widzi przypadki, gdy przychodzą, ale nie są wydawane na czas.

3.4. Podsumowanie

System zaliczkowania w programie PL-UA jest rozwiązaniem wyjątkowym na tle porównywalnych programów Interreg i pełni funkcję warunku brzegowego uczestnictwa szczególnie dla partnerów ukraińskich, z których 90% deklaruje, że bez zaliczek, ich udział w programie stanąłby przynajmniej pod znakiem zapytania. Po stronie polskiej zaliczki są cenione, ale nie stanowią warunku niezbędnego ponad połowa polskich partnerów deklaruje, że byłaby w stanie funkcjonować w modelu refundacyjnym.

Płynność finansowa jest oceniana pozytywnie przez większość beneficjentów, ale obraz istotnie różni się między krajami. Z perspektywy beneficjentów głównym źródłem problemów nie jest wadliwe zaprojektowanie transz (ich ocena jest zbliżona po obu stronach), lecz nakładanie się kilku czynników: niskiej odporności finansowej partnerów ukraińskich, długości regulaminowego cyklu kontroli (do 60 dni na weryfikację plus czas na wypłatę łącznie ok. 3 miesięcy), współzależności partnerów w rozliczaniu projektu (zasada 70% choć nie blokuje wypłaty, to przy nierównym tempie realizacji obniża kwotę kolejnej transzy) oraz presji inflacyjno-kursowej. IZ zwraca jednocześnie uwagę, że część beneficjentów nie wykorzystuje zaliczek na czas lub zwleka z raportowaniem wydatków, co zamraża środki programu. Próg 70% pełni w tym kontekście funkcję dyscyplinującą zabezpiecza program przed nadmiernym przekazywaniem środków beneficjentom, którzy nie realizują działań zgodnie z harmonogramem. System dysponuje też mechanizmami korzystnymi dla partnerów pomniejszona transza poniżej progu 70% (zamiast całkowitej blokady wypłaty), zwrot wydatków przekraczających kwotę zaliczki przy okazji kolejnej transzy, możliwość przesunięcia zaliczek między partnerami, ale, jak pokazuje przypadek szpitala w Krośnie, w sytuacjach kryzysowych czas potrzebny na ich uruchomienie może wymuszać szukanie rozwiązań poza programem.

4. FUNDUSZE MAŁYCH PROJEKTÓW (FMP)

Rozdział zawiera odpowiedzi na następujące pytanie badawcze:

3. Czy system i procedury realizacji FMP są spójne i pozwolą na skuteczną i efektywną realizację jego celów?

4.1. Architektura i model operacyjny FMP

Fundusz Małych Projektów (FMP) jest instrumentem programu Interreg NEXT Polska – Ukraina służącym do finansowania niewielkich inicjatyw transgranicznych o charakterze oddolnym przede wszystkim projektów typu *people-to-people*, budujących bezpośrednie kontakty między społecznościami po obu stronach granicy. W programie funkcjonują dwa odrębne fundusze, każdy z własnym operatorem: FMP w priorytecie Współpraca zarządza Stowarzyszenie Euroregion Karpacki (Polska), a FMP w priorytecie Środowisko Tarnopolska Agencja Rozwoju Regionalnego (Ukraina).

O dofinansowanie małego projektu mogą ubiegać się władze lokalne i regionalne, podmioty działające w interesie ogólnym oraz organizacje pozarządowe posiadające osobowość prawną. Warunkiem jest partnerstwo transgraniczne co najmniej jeden podmiot z Polski i jeden z Ukrainy. Dofinansowanie wynosi od 20 tys. do 90 tys. EUR przy maksymalnej wartości projektu 100 tys. EUR i pokrywa do 90% kosztów kwalifikowalnych. Realizacja trwa zazwyczaj do 12 miesięcy, z możliwością wydłużenia do 18 miesięcy w wyjątkowych przypadkach.

Zakres tematyczny zależy od priorytetu. W priorytecie Współpraca finansowane są działania miękkie i inwestycyjne w obszarze kultury, edukacji transgranicznej (wymiany młodzieży, technologie edukacyjne) oraz opieki zdrowotnej i ratownictwa. W priorytecie Środowisko inicjatywy dotyczące gospodarki odpadami, recyklingu i świadomości ekologicznej; tu dopuszczalne są również małe elementy infrastrukturalne o wartości do 50 tys. EUR.

Zasady rozliczania małych projektów

Małe projekty rozliczane są wyłącznie za pomocą uproszczonych metod kwot ryczałtowych (*lump sums*). Budżet składa się z jednej lub kilku kwot ryczałtowych przypisanych do poszczególnych zadań. Każdą z nich konstruuje się, szacując najpierw koszty rzeczywiste w trzech kategoriach (eksperti i usługi zewnętrzne, wyposażenie i dostawy, a w priorytecie Środowisko również infrastruktura i roboty budowlane), a następnie doliczając sztywne stawki procentowe: 20% na koszty

personelu, 15% kosztów personelu na koszty biurowe i administracyjne oraz 7% kosztów personelu na podróże i zakwaterowanie. Rezygnacja z ryczału na personel automatycznie wyklucza dwie pozostałe kategorie.

Rozliczenie opiera się na zasadzie „spełnia / nie spełnia”: operator weryfikuje, czy zadanie zostało zrealizowane w pełni i zgodnie z umową. Jeśli tak cała kwota ryczałtowa zostaje wypłacona. Jeśli nie wypłaca się niczego, bez możliwości rozliczenia częściowego. Beneficjent nie musi przedstawiać faktur ani dokumentów księgowych; dostarcza jedynie dowody merytoryczne potwierdzające wykonanie (raporty, listy obecności, dokumentacja fotograficzna). Ryzyko jest zatem jednoznaczne: niekompletna dokumentacja oznacza utratę całej kwoty przypisanej do zadania.

Istotnym elementem systemu jest brak zaliczek dla realizatorów małych projektów. W odróżnieniu od projektów regularnych, w których partnerzy mogą otrzymać finansowanie zaliczkowe, beneficjenci FMP muszą w całości prefinansować działania z własnych środków i czekać na refundację po zakończeniu i zatwierdzeniu zadań. Konsekwencje tego rozwiązania dla struktury wnioskodawców analizuje podrozdział 4.2.

Stan zaawansowania FMP

W momencie prowadzenia badań terenowych wdrożenie FMP znajdowało się na wczesnym etapie, z wyraźną asymetrią między stronami granicy. Po stronie polskiej Euroregion Karpacki ogłosił pierwszy nabór wniosków, choć procedura oceny wciąż nie została zakończona. Planowany jest jeszcze drugi nabór w tym samym priorytecie. Po stronie ukraińskiej sytuacja była znacznie mniej zaawansowana umowa o dofinansowanie z Tarnopolską Agencją Rozwoju Regionalnego została podpisana dopiero w okresie badania, a nabory nie wystartowały.

Opóźnienie po stronie ukraińskiej wynika częściowo z faktu, że struktura FMP z odgórnie wyłonionymi operatorami jest w tym programie nowością w poprzednich edycjach (Polska–Białoruś–Ukraina 2014–2020) małe projekty zarządzane były bezpośrednio przez WS, bez pośredników. Euroregion Karpacki, mający doświadczenie z FMP w programie Polska–Słowacja, mógł ruszyć szybciej; operator ukraiński buduje kompetencje od zera.

Opóźnienia nie powinny jednak zagrozić realizacji celów programowych. Małe projekty mają krótki cykl realizacji (do 12–18 miesięcy), a w programie obowiązuje zasada n+3, która daje trzy dodatkowe lata od momentu zakontraktowania środków na ich faktyczne wydatkowanie. Warunkiem jest zakończenie naborów do końca

2027 roku co przy obecnym tempie pozostaje realistyczne, o ile nabory po stronie ukraińskiej ruszą w najbliższych miesiącach.

Porównanie z innymi programami Interreg

Aby ocenić, na ile rozwiązania przyjęte w programie PL-UA są typowe bądź odstają od standardu, porównano FMP z instrumentami z programów Polska–Słowacja (PL-SK), Czechy–Polska (CZ-PL), Polska–Saksonia (PL-SN) oraz Meuse-Rhine (NL-BE-DE).

Tabela 4.1. Porównanie FMP w wybranych programach Interreg

Wymiar	PL-UA	PL-SK	CZ-PL	PL-SN	Meuse-Rhine
Operator FMP	Euroregion + agencja regionalna (UA)	Euroregiony + samorzady regionalne (SK)	Euroregiony (6 podmiotów)	Euroregion Nysa	EUWT Euregio Meuse-Rhine
Dofinansowania (EUR)	20–90 tys.	10–80 tys.	30–80 tys.*	3–30 tys.	0,7–70 tys. (4 typy por. ramka)
Maks. wartość projektu	100 tys.	100 tys.	2× dotacja	100 tys.	1–100 tys. (4 typy)
Stopa dofinansowania	do 90%	do 80%	do 80%	do 80%	70%
Infrastruktura	tak (priorytet Środowisko, do 50 tys. EUR)	tak (priorytet turystyka)	tak (mała infrastruktura turystyczna)	nie	tak (projekty „maxi”)
Zaliczki dla realizatorów	nie	nie	nie	nie	nie
Ryczałty (lumpsums)	tak	tak	tak (+ stawki jednostkowe)	tak	tak (+ bony w mobilności edukacyjnej)

Stawka na personel	20%	20%	20%	20% (lub koszty rzeczywiste dla PL)	brak (ryczałt łączny)
Stawka na podróże	7% kosztów personelu	2% kosztów personelu	7% kosztów personelu	15% kosztów personelu	brak (ryczałt łączny)

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentacji programowej poszczególnych programów Interreg. * W CZ-PL kwota zależy od formuły partnerstwa: projekty z Partnerem Wiodącym mogą uzyskać do 60–80 tys. EUR.*

Porównanie prowadzi do kilku obserwacji. Po pierwsze, program PL-UA oferuje najwyższy górny pułap dofinansowania (90 tys. EUR) i najwyższą stopę (90%) wśród analizowanych programów co zwiększa atrakcyjność instrumentu, ale jednocześnie podnosi próg prefinansowania, który musi pokryć beneficjent (w przypadku, jeśli organizacja zdecyduje się na maksymalny dopuszczalny budżet).

Model rozliczania jest w polskich programach w dużej mierze zbieżny. Wszystkie cztery programy stosują kwoty ryczałtowe, zasadę „spełnia / nie spełnia”, brak dokumentów księgowych i zbliżone stawki procentowe na personel (20%). L Różnice pojawiają się w szczegółach program CZ-PL jako jedyny stosuje dwa odrębne mechanizmy w zależności od typu projektu. Dla inicjatyw z „szeroką” grupą docelową (festiwale, publikacje) stosuje klasyczną kwotę ryczałtową, natomiast dla projektów z policzalną, „wąską” grupą (warsztaty, obozy) budżet konstruowany jest jako iloczyn stawki jednostkowej i liczby osobodni (np. 56 EUR za osobodzień). To eliminuje konieczność szczegółowego szacowania budżetu i znacznie upraszcza rozliczanie. Z kolei w pozostałych programach różnice widać np. w stawkach na podróże, które wahają się od 2% (PL-SK) do 15% kosztów personelu (PL-SN). Żaden z polskich programów Interreg nie przewiduje zaliczek dla realizatorów małych projektów. We wszystkich czterech przypadkach beneficjent musi w całości prefinansować działania z własnych środków. Jest to więc rozwiązanie standardowe w polskiej praktyce, choć jak pokazuje podrozdział 4.2 nie pozbawione konsekwencji, szczególnie w kontekście programu z partnerem ukraińskim. Meuse-Rhine również nie stosuje zaliczek w FMP.

Fundusz Małych Projektów Meuse-Rhine wyróżnia się natomiast dwoma rozwiązaniami wartymi uwagi. Po pierwsze, stosuje cztery odrębne typy projektów o z góry zdefiniowanych pułapach budżetowych od mobilności edukacyjnej do 1 tys. EUR po projekty „maxi” o wartości do 100 tys. EUR co pozwala dopasować stopień wymagań administracyjnych do skali przedsięwzięcia (por. ramka poniżej). Po drugie, nie narzuca sztywnych stawek procentowych na personel, biuro czy podróże. W odróżnieniu od programów polskich, gdzie te kategorie pokrywa się stawkami

ryczałtowymi 20%/15%/7%, w Meuse-Rhine cały budżet zamrażany jest w jedną kwotę ryczałtową opartą na indywidualnym projekcie budżetu realizator sam decyduje, jak rozłożyć środki między kategorie kosztów. Rozliczenie następuje wyłącznie na podstawie dowodów merytorycznych, bez faktur i kart czasu pracy.

Cztery ścieżki w SPF Meuse-Rhine od wycieczki szkolnej po projekt za 100 tys. EUR

Fundusz Małych Projektów (SPF) w programie Interreg Meuse-Rhine (Holandia–Belgia–Niemcy), zarządzany przez EUWT Euregio Meuse-Rhine, wyróżnia się zróżnicowaniem ścieżek finansowania. Zamiast jednolitych widełek „od–do” stosowanych w polskich programach, SPF definiuje cztery zamknięte typy projektów, każdy z własnym pułapem budżetowym, stopniem wymagań administracyjnych i metodą rozliczania. Stopa dofinansowania we wszystkich typach wynosi 70%.

Mobilność edukacyjna (maks. 1 tys. EUR, dofinansowanie 700 EUR) transgraniczne wycieczki i wymiany szkolne dla dzieci w wieku 3–18 lat. Jedyne typy oparte na systemie bonów (voucherów): wartość bonu wyliczono na podstawie rynkowego kosztu wynajmu autokaru na 50 osób na cały dzień. Wnioskodawca podaje jedynie liczbę uczestników. Wymaga minimum administracji.

Mikroprojekty (maks. 2 tys. EUR, dofinansowanie 1,4 tys. EUR) punktowe akcje transgraniczne, np. turniej sportowy czy piknik sąsiedzki. Rozliczane kwotą ryczałtową na podstawie jednostronicowego zestawienia kosztów. Nie wymaga się dokumentów referencyjnych.

Małe projekty „light” (maks. 40 tys. EUR, dofinansowanie 28 tys. EUR) większe przedsięwzięcia, np. festiwale obywatelskie, produkcje teatralne. Kwota ryczałtowa ustalana na podstawie szczegółowego projektu budżetu popartego ofertami cenowymi. Rozliczenie na podstawie dowodów merytorycznych, bez faktur.

Małe projekty „maxi” (maks. 100 tys. EUR, dofinansowanie 70 tys. EUR) inicjatywy transgraniczne zbyt małe na standardowy projekt Interreg, w tym elementy infrastrukturalne. Te same zasady rozliczania co w projektach „light”.

Zróżnicowanie ścieżek pozwala na obsłużenie bardzo szerokiego spektrum inicjatyw od szkolnej wycieczki za 700 EUR, wymagającej jednego formularza, po projekt infrastrukturalny za 70 tys. EUR z pełnym budżetem i ofertami. Model mobilności edukacyjnej jest szczególnie interesujący jako potencjalnie przenaszalny na grunt programów polskich przy budżetach poniżej 1 tys. EUR eliminuje praktycznie całą biurokrację, zachowując transgraniczny charakter działania.

Dodatkowym elementem modelu Meuse-Rhine jest ciągły nabór z czterema

terminami decyzyjnymi w roku oraz intensywne wsparcie doradcze ze strony operatora (tzw. accompaniment), polegające na prowadzeniu wnioskodawców często niewielkich organizacji opartych na wolontariuszach przez cały proces aplikowania.

4.2. Ocena popytu zaliczki a struktura wnioskodawców

Jak opisano w podrozdziale 4.1, realizatorzy małych projektów w obecnej perspektywie nie mogą liczyć na zaliczki muszą w całości prefinansować działania z własnych środków i czekać na refundację po ich zatwierdzeniu. Jest to zmiana w stosunku do poprzedniej perspektywy programowej (Polska–Białoruś–Ukraina 2014–2020), w której małe projekty (wówczas nazywane *projects with small budget* PSB) podlegały ogólnym zasadom kontraktowania programu, a partnerzy wiodący mogli ubiegać się o płatności zaliczkowe na warunkach określonych w umowie o dofinansowanie.

Zmiana wynika z nowej architektury instytucjonalnej. W perspektywie 2014–2020 małymi projektami zarządzał bezpośrednio WS nie było pośredników i płatności zaliczkowe mogły być kierowane wprost do realizatorów. W obecnym modelu środkami dysponują operatorzy FMP (euroregion i agencja regionalna), którzy rozdzielają je dalej. Gdyby wprowadzono system zaliczkowy, operatorzy musieliby wziąć pełną odpowiedzialność finansową za środki wypłacone swoim małym beneficjentom a w przypadku niepowodzenia projektu lub negatywnej kontroli ryzykowałiby utratą tych pieniędzy. Operatorzy nie chcieli brać na siebie tego ryzyka. Dodatkowym argumentem była stosunkowo mała skala projektów przy maksymalnej wartości 100 tys. EUR uznano, że beneficjentom łatwiej jest samodzielnie zabezpieczyć płynność niż przy budżetach rzędu 2 mln EUR.

Aby zrekompensować brak zaliczek, zaplanowano mechanizm pożyczkowy obsługiwany przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Polskie organizacje pozarządowe, które mają podpisaną umowę o dofinansowanie w dowolnym programie Interreg, mogą uzyskać nieoprocentowaną pożyczkę (pomoc *de minimis*) w wysokości do 50% wartości dofinansowania z EFRR. Pożyczkę zwraca się po otrzymaniu refundacji. Mechanizm ten jest jednak dostępny wyłącznie dla polskich NGO nie obejmuje partnerów ukraińskich ani samorządów.

Testowanie hipotezy: czy brak zaliczek wpłynął na strukturę wnioskodawców?

Istnieje obawa, że brak zaliczek szczególnie odbija się na udziale organizacji pozarządowych w FMP są to podmioty o najniższym zapleczu finansowym, dla których wymóg pełnego prefinansowania może stanowić barierę nie do pokonania. Aby to sprawdzić, porównano strukturę wnioskodawców między perspektywami: 2014–2020 (gdy zaliczki były dostępne) i 2021–2027 (gdy ich nie ma).

Dane z obecnej perspektywy dotyczą pierwszego naboru ogłoszonego przez Euroregion Karpacki (114 unikalnych wnioskodawców, bez duplikatów). Dane z poprzedniej perspektywy obejmują wnioskodawców z Polski i Ukrainy w programie PL-BY-UA (263 podmioty). Porównanie obejmuje wyłącznie partnerów z tych dwóch krajów, aby zachować spójność.

Tabela 4.2. Struktura wnioskodawców FMP według typu podmiotu porównanie perspektyw

Typ podmiotu	2014–2020	2021–2027	Zmiana
Samorząd lokalny	43,3%	48,2%	+4,9 pp
Kultura (domy kultury, muzea)	9,1%	6,1%	-3,0 pp
NGO	33,1%	29,8%	-3,3 pp
Uniwersytety / edukacja	8,0%	7,9%	-0,1 pp
Opieka zdrowotna / szpitale	0,4%	6,1%	+5,7 pp
Inne	6,1%	1,8%	-4,3 pp

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu sprawozdawczego programu PL-BY-UA 2014–2020 (n=263, wnioskodawcy z PL i UA) oraz danych operatora FMP z pierwszego naboru PL-UA 2021–2027 (n=114, unikalni wnioskodawcy).

Na poziomie ogólnym spadek udziału NGO (z 33,1% do 29,8%) jest stosunkowo niewielki. Wyraźniej rośnie udział samorządów (+4,9 pp) i instytucji opieki zdrowotnej (+5,7 pp), które w poprzedniej perspektywie były niemal nieobecne wśród wnioskodawców FMP.

Obraz zmienia się jednak zasadniczo, gdy analizę przeprowadzi się z podziałem na kraje.

Tabela 4.3. Udział NGO wśród wnioskodawców FMP porównanie według kraju

Kraj	2014–2020	2021–2027
Polska	30,6% (57 z 186)*	31,8% (28 z 88)
Ukraina	39,0% (30 z 77)	16,7% (6 z 26)
Ogółem	33,1% (87 z 263)	29,8% (34 z 114)

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu sprawozdawczego programu PL-BY-UA 2014–2020 oraz danych operatora FMP z pierwszego naboru PL-UA 2021–2027. *W nawiasach podano liczebność wnioskodawców.*

Polskie NGO utrzymały swoją pozycję ich udział wśród polskich wnioskodawców praktycznie się nie zmienił (30,6% vs. 31,8%). Spadek skoncentrował się po stronie ukraińskiej: udział ukraińskich NGO spadł z 39,0% do 16,7%, a w liczbach bezwzględnych z 30 do zaledwie 6 podmiotów.

Równolegle przesunął się rozkład geograficzny wnioskodawców. W perspektywie 2014–2020 podmioty z Polski stanowiły 70,7% ogółu, a z Ukrainy 29,3%. W obecnej proporcja wynosi 77,2% do 22,8% udział strony ukraińskiej zmniejszył się o 6,5 punktu procentowego. W miejsce ukraińskich podmiotów (w tym NGO) weszły przede wszystkim polskie instytucje samorządy i szpitale.

Kierunek tej zmiany jest spójny z dowodami jakościowymi zebranymi w wywiadach, które wskazują na trudną sytuację finansową partnerów ukraińskich w warunkach trwającej wojny. Brak zaliczek pogłębia tę asymetrię: organizacje pozarządowe z Ukrainy, które nie dysponują rezerwami budżetowymi ani dostępem do polskiego mechanizmu pożyczkowego, mają ograniczoną zdolność do prefinansowania nawet stosunkowo niewielkich kwot.

Należy zastrzec, że dane z obecnej perspektywy dotyczą wyłącznie pierwszego naboru. Planowane są kolejne zarówno przez Euroregion Karpacki, jak i przez ukraińskiego operatora z Tarnopola. Struktura wnioskodawców może się zatem zmienić w kolejnych rundach. Mimo to kierunek zmiany jest wyraźny i powinien być monitorowany: jeśli tendencja się utrzyma, FMP w programie PL-UA będzie w coraz mniejszym stopniu pełnił funkcję instrumentu wspierającego oddolne, obywatelskie inicjatywy po stronie ukraińskiej a w coraz większym stanie się narzędziem polskich instytucji publicznych.

4.3. Dostępność i jakość wsparcia dla wnioskodawców FMP

Dostępne wsparcie na etapie wnioskowania

System wsparcia dla wnioskodawców FMP opiera się na dwóch filarach instytucjonalnych: operatorach FMP oraz Regionalnych Punktach Kontaktowych (RPK). Formalnie obowiązek informowania i szkolenia beneficjentów spoczywa na operatorze, który otrzymuje na ten cel wynagrodzenie z budżetu programu. Założono jednak, że RPK będą ten proces aktywnie wspomagać ze swoich budżetów wsparcie ma charakter celowo dwutorowy.

W praktyce wnioskodawcy mogą liczyć na kilka form pomocy. Przed naborem organizowane są szkolenia krok po kroku uczą, jak przygotować wniosek, określić cele i ułożyć budżet. Dostępne są konsultacje indywidualne (telefoniczne i osobiste) oraz helpdesk Euroregion Karpacki prowadzi dedykowany adres mailowy dla małych projektów. Instytucje udostępniają też bazę materiałów pomocniczych: podręcznik programu, instrukcje obsługi generatora wniosków i listy najczęściej zadawanych pytań. Ważną funkcją jest pośrednictwo w poszukiwaniu partnerów transgranicznych biura programu kojarzą podmioty o zbliżonym profilu po obu stronach granicy. Żadna z tych instytucji nie napisze wniosku za wnioskodawcę, ale zakres darmowej pomocy merytorycznej jest szeroki.

Ocena wsparcia

Badanie CAWI (n=47) pozwoliło ocenić przydatność poszczególnych kanałów informacji, z których wnioskodawcy FMP korzystali na etapie naboru. Respondenci oceniali je w skali 1–5 (gdzie 5 oznacza najwyższą przydatność). Nie wszyscy wnioskodawcy korzystali z każdego kanału, stąd zróżnicowana liczba odpowiedzi.

Tabela 4.4. Przydatność kanałów informacji na etapie naboru FMP w ramach priorytetu 4. WSPÓŁPRACA (skala 1–5)

Kanał informacji	Średnia	Mediana	n
Spotkania / szkolenia	4,22	4	37
Konsultacje z Euroregionem (operatorem FMP)	4,13	5	31

Newslettery i bezpośrednia korespondencja mailowa	4,11	4	36
Strona internetowa programu	4,09	4	43
Konsultacje z WS	4,07	4	27
Konsultacje z RPK	4,03	4	33
Media społecznościowe programu	3,70	4	37

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI wśród wnioskodawców FMP priorytetu 4. WSPÓŁPRACA (n=47).

Ogólny poziom satysfakcji z kanałów informacji jest wysoki średnie oceny wszystkich kanałów z wyjątkiem mediów społecznościowych przekraczają 4,0. Wnioskodawcy FMP korzystają najczęściej ze strony internetowej programu (43 odpowiedzi), spotkań i szkoleń (37) oraz mediów społecznościowych (37), co wskazuje na szerokie korzystanie z kanałów ogólnodostępnych. Kanały wymagające bezpośredniego kontaktu (konsultacje z Euroregionem, WS, RPK) mają mniej użytkowników, ale ci, którzy z nich korzystają, oceniają je bardzo wysoko.

Wyróżniają się konsultacje z Euroregionem Karpackim jedyny kanał z medianą 5. Oznacza to, że ponad połowa korzystających z tego kanału oceniła go na najwyższą możliwą notę. Spotkania i szkolenia uzyskały najwyższą średnią (4,22), ale ich mediana (4) wskazuje na bardziej równomierny rozkład ocen. Media społecznościowe programu plasują się wyraźnie najniżej (3,70) są popularne, ale mniej cenione jako źródło merytorycznej wiedzy o naborze (co jest zrozumiałe ze względu na ich charakter - raczej służą do interakcji i przekazywania krótkiej informacji niż pogłębionej wiedzy).

Szczegółowa ocena doradztwa operatora potwierdza i wzmacnia ten obraz.

Tabela 4.5. Ocena doradztwa Operatora FMP

Ocena	n	%
-------	---	---

Bardzo dobrze	18	38,3%
Dobrze	19	40,4%
Przeciętnie	2	4,3%
Słabo	1	2,1%
Bardzo słabo	1	2,1%
Nie dotyczy	6	12,8%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI wśród wnioskodawców FMP priorytetu 4. WSPÓŁPRACA (n=47).

78,7% respondentów oceniło doradztwo operatora dobrze lub bardzo dobrze, a jedynie 4,2% wystawiło oceny krytyczne. Jest to najwyższy wskaźnik satysfakcji spośród wszystkich elementów systemu naboru ocenianych w badaniu. Powyższe dane rysują spójny obraz: system informacyjno-doradczy FMP działa dobrze, a jego najmocniejszym elementem jest bezpośredni kontakt z Euroregionem Karpackim zarówno w formie konsultacji indywidualnych, jak i doradztwa merytorycznego przy przygotowywaniu wniosku. Obraz ten jest zasadniczo zgodny z wynikami badania mystery client, opisanymi w rozdziale 6.

Pozytywny obraz potwierdza się w materiałach jakościowych. Polska wnioskodawczyni FMP oceniła szkolenie prowadzone przez Euroregion Karpacki jako „wiele wnoszące” i chwaliła sobie możliwość bezpośredniego kontaktu telefonicznego w razie pytań mogła po prostu zadzwonić do konkretnej osoby i uzyskać potrzebne informacje. Zgłosiła jednocześnie potrzebę kontynuacji takiego wsparcia na etapie realizacji: spotkania informacyjnego przed startem projektu i stałego doradztwa, które dałoby realizatorom „poczucie bezpieczeństwa” w trakcie rozliczania.

Z kolei rola struktur regionalnych okazała się szczególnie istotna dla jednego z wnioskodawców ukraińskich. Przedstawicielka ukraińskiego partnera, która nie miała wcześniejszego doświadczenia z programami Interreg, uzyskała pomoc w znalezieniu polskiego partnera za pośrednictwem RPK, który przekazał koncepcję projektu stronie polskiej. **Interwencja w sprawie generatora gdy wsparcie ratuje wniosek**

Ukraińska wnioskodawczyni, przygotowując swój pierwszy wniosek do FMP, wprowadziła wszystkie dane do generatora, ale przy próbie zapisu system zablokował operację, wskazując na błąd. Powodem okazał się przeoczony

podpunkt ukryty wewnątrz jednego z bloków formularza. Pod presją zbliżającego się terminu wnioskodawczyni wpadła w panikę i zadzwoniła do regionalnej koordynatorki programu Interreg. Ta z kolei połączyła ją z doświadczoną osobą z Zakarpacia, która krok po kroku pomogła zlokalizować i uzupełnić brakujący element. Wniosek został zapisany i złożony w terminie. Przypadek ten ilustruje dwie rzeczy. Po pierwsze, realną wartość nieformalnej sieci wsparcia problem rozwiązała nie procedura, lecz szybki telefon do kogoś, kto znał system od podszewki. Po drugie, skalę frustracji, jaką generuje interfejs generatora: nawet drobne przeoczenie (ukryty podpunkt) może zablokować cały proces, a system nie wskazuje precyzyjnie, co wymaga poprawy.

Ocena procedur naboru

Oprócz doradztwa operatora FMP, badanie CAWI pozwoliło ocenić trzy pozostałe elementy procedury naboru: dokumentację konkursową, generator wniosków oraz zrozumiałość kryteriów oceny. Wyniki zestawiono w jednej tabeli, ujednolicając skalę do pięciostopniowej (od „bardzo słabo” do „bardzo dobrze”).

Tabela 4.6. Ocena wybranych elementów procedury naboru FMP

Ocena	Dokumentacja konkursowa (B1)	Generator wniosków (B2)	Zrozumiałość kryteriów oceny (B4)
Bardzo dobrze	6,4%	12,8%	12,8%
Dobrze	51,1%	34,0%	42,6%
Przeciętnie	31,9%	27,7%	38,3%
Słabo	8,5%	8,5%	4,3%
Bardzo słabo	2,1%	17,0%	2,1%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI wśród wnioskodawców FMP priorytetu 4. WSPÓŁPRACA (n=47). Skala B4 (od „zdecydowanie nie” do „zdecydowanie tak”) ujednolicono z B1 i B2 dla porównywalności.

Trzy elementy procedury tworzą wyraźną hierarchię jakości. Dokumentacja konkursowa wypada najlepiej 57,5% ocen pozytywnych, choć ponad 40% respondentów wskazuje na problemy. W odpowiedziach otwartych pojawiały się wątki nieprzystępnego języka i braku tłumaczenia na języki narodowe (polski i ukraiński). Zrozumiałość kryteriów oceny plasuje się w środku: 55,4% respondentów

deklaruje dobrą lub bardzo dobrą orientację, ale aż 38,3% ocenia ją jedynie jako „przeciętną”. Dla FMP, którego beneficjentami są z reguły niewielkie, lokalne organizacje o ograniczonym potencjale administracyjnym, tak wysoki odsetek umiarkowanych ocen sugeruje, że kryteria są sformułowane zbyt ogólnikowo i wnioskodawcy nie potrafią przełożyć ich na konkretne elementy wniosku.

Generator wniosków jest zdecydowanie najsłabszym ogniwem systemu. 25,5% respondentów oceniło go jako słaby lub bardzo słaby co szósty wprost jako „bardzo słabo”. To najwyższy odsetek ocen krytycznych w całym badaniu CAWI, obejmującym trzy kwestionariusze. Problemy z generatorem dominują też w odpowiedziach otwartych na pytanie o bariery (q23). Spośród 47 zgłoszeń ponad 15 dotyczy bezpośrednio generatora. Wnioskodawcy raportują zawieszanie się systemu, samowolne usuwanie wprowadzonych danych, znikanie załączników oraz bardzo długie czasy ładowania. Cytat jednego z respondentów oddaje skalę frustracji: *„Poprawić działanie generatora wniosków... często nie zapisuje informacji, samowolnie usuwa... zamienia już załączone pliki”*.

Te same problemy potwierdzają wywiady: zarówno polscy, jak i ukraińscy wnioskodawcy zgłaszali znikanie danych po ponownym otwarciu systemu (błąd częściowo naprawiony w trakcie naboru) oraz blokady zapisu z powodu ukrytych, nieuzupełnionych pól.

Drugim wątkiem krytycznym w odpowiedziach otwartych jest budżet wymóg trzech ofert cenowych przy drobiazgowej szczegółowości (respondenci wskazują, że nawet drobne wydatki jak upominki czy notesy wymagają pełnego uzasadnienia) oraz niestabilność cen na Ukrainie, która sprawia, że oferty szybko tracą aktualność. Trzecim powtarzającym się problemem jest bariera językowa: brak polskiej i ukraińskiej wersji regulaminu, formularza wniosku i samego generatora. Wymóg pracy w języku angielskim zmusza wnioskodawców do tłumaczenia całej dokumentacji co w przypadku beneficjentki ukraińskiej oznaczało pisanie wniosku po ukraińsku, tłumaczenie w programie DeepL i angażowanie nauczycielki angielskiego do weryfikacji.

4.4. Podsumowanie

Fundusz Małych Projektów w programie PL-UA jest instrumentem w początkowej fazie wdrożenia w momencie badania trwała ocena wniosków z pierwszego naboru po stronie polskiej, a operator ukraiński dopiero uruchomił nabór (wnioski można składać od 05.05.2026). . Mimo to zgromadzone dane pozwalają na wstępną ocenę kilku wymiarów systemu.

Model operacyjny z euroregionami i agencją regionalną jako odgórnie wyłonionymi operatorami jest zgodny ze standardem przyjętym w innych polskich programach Interreg. Zasady rozliczania (kwoty ryczałtowe, brak faktur, zasada „spełnia / nie spełnia”, brak zaliczek) również nie odbiegają od rozwiązań stosowanych w programach PL-SK, CZ-PL i PL-SN. Jedynym istotnym wyróżnikiem jest wysoki pułap dofinansowania (do 90 tys. EUR, stopa 90%).

Brak zaliczek, choć zrozumiały ze względu na ryzyko z jakim wiąże się dla operatorów, przynosi widoczną zmianę w strukturze wnioskodawców. W porównaniu z poprzednią perspektywą, udział ukraińskich NGO spadł z 39% do 17%, podczas gdy polskie organizacje pozarządowe utrzymały swoją pozycję. W miejsce ukraińskich organizacji, wchodzi podmioty z Polski, z silniejszym zapleczem instytucjonalnym i finansowym samorządy i szpitale.

Wsparcie doradcze ze strony Euroregionu Karpackiego jest wyraźnie mocną stroną systemu 78,7% ocen pozytywnych w CAWI i spójne potwierdzenie w wywiadach. Najsłabszym ogniwem jest generator wniosków, oceniany negatywnie przez co czwartego respondenta i dominujący w zgłoszeniach barier. Bariera językowa (brak wersji polskiej i ukraińskiej dokumentacji i generatora) stanowi dodatkowe utrudnienie, szczególnie dla mniejszych organizacji bez doświadczenia w aplikowaniu o środki z programów Interreg.

5. PARTNERSTWA I STRUKTURA WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ, ZASADY HORYZONTALNE

Rozdział zawiera odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

4. Jakie czynniki decydują o przystąpieniu do projektu? Jakie są struktury partnerstwa? Kto najczęściej inicjuje działania partnerskie? Kto jest najbardziej aktywny przed, w trakcie i po zrealizowaniu projektu?
- a) Jaka jest struktura partnerstw pod względem lokalizacji geograficznej, liczby partnerów, typu partnerów, rodzaju projektów, tematyki projektów?
 - b) W jakim stopniu lokalizacja geograficzna partnerów wpływa na ich aktywność w aplikowaniu o dofinansowanie ze środków programu?
 - c) Jakie formy partnerstw najczęściej występują w realizowanych projektach? Jakie czynniki decydują o tym, że partnerzy angażują się we współpracę w ramach programu?
 - d) Czy istnieją obszary o niższej aktywności w aplikowaniu o środki z programu? Jeśli tak, z czego to wynika?
5. Czy i w jaki sposób podczas realizacji projektów uwzględniane są zgodnie z dokumentami programowymi zasady horyzontalne?
- a) Czy realizowane przez partnerów działania w projektach są zgodne z zasadami uniwersalnego projektowania (m.in. w zakresie dostępności architektonicznej, obecności tłumacza migowego, wyposażenia sali konferencyjnej w pętlę indukcyjną, zapewnienia materiałów promocyjnych w wersjach dostępnych, itp.)? Czy stosowanie zasad horyzontalnych jest traktowane przez partnerów jako realny element realizacji projektu, czy jako formalny wymóg?
 - b) Czy wdrażanie polityk horyzontalnych sprawia partnerom trudności?
 - c) Z jakimi wyzwaniem mierzą się partnerzy w zakresie realizacji zasad horyzontalnych w swoich projektach? Jak sobie z nimi radzą?

5.1. Struktura i dynamika partnerstw

Analiza sieciowa (SNA) partnerstw Programu Interreg NEXT PL-UA 2021–2027, uzupełniona o dane z badania CAWI i wywiady IDI, pozwala opisać współpracę w trzech wymiarach: kto z kim pracuje (struktura sieci), dlaczego w ogóle zawiązuje partnerstwo (motywacje) oraz jak wygląda praca w projekcie (model operacyjny).

Obraz, który się z tego składa, odbiega istotnie od publicznego dyskursu o programie jako narzędziu solidarnościowego wsparcia Ukrainy.

Jak czytać analizę sieciową **krótkie wprowadzenie**

Analiza sieci społecznych (SNA) to metoda, która zamiast analizować każdą instytucję w programie osobno, patrzy na strukturę powiązań między nimi. Każda instytucja to jeden punkt na mapie (węzeł), a każda wspólna realizacja projektu to linia łącząca dwa punkty (krawędź). Im częściej dwie instytucje współpracują, tym silniejsze jest to połączenie. Taki sposób patrzenia pozwala zobaczyć rzeczy, które giną w zwykłych statystykach: kto pełni rolę łącznika między różnymi środowiskami, czy sieć jest spójna czy podzielona na izolowane grupy, jak bardzo instytucje z obu krajów faktycznie się łączą.

W tej analizie wzięto pod uwagę wyłącznie projekty z podpisaną umową. Sieć obejmuje 189 instytucji połączonych 222 relacjami współpracy w 67 odrębnych „wyspach” (komponentach), z których największa liczy zaledwie dziewięć podmiotów (4,8% wszystkich instytucji w programie).

Najbardziej uderzająca obserwacja dotyczy samej architektury sieci. Program nie tworzy jednego wielkiego, połączonego ekosystemu współpracy, w którym instytucje poznają się na jednym projekcie i wchodzi w kolejne partnerstwa z nowymi podmiotami. Zamiast tego składa się z 67 niezależnych wysp małych grup instytucji, które współpracują między sobą, ale nie mają żadnych powiązań z innymi uczestnikami programu.

Największa wyspa obejmuje 9 instytucji. Druga i trzecia również po 9. Dalej skala gwałtownie spada: komponenty o 4–6 węzłach to kilka przypadków, a zdecydowana większość to pary dwóch instytucji realizujących jeden projekt i nic więcej. Tak właśnie wygląda 48 z 67 komponentów w sieci.

Tabela 5.1. Rozdrobnienie sieci współpracy rozkład wielkości komponentów

Wielkość komponentu	Liczba komponentów	Udział
9 instytucji (największe)	3	4,5%
5–6 instytucji	5	7,5%
3–4 instytucje	11	16,4%
2 instytucje (pary)	48	71,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CST2021 (stan 2026-02-25).

W praktyce oznacza to, że 95,2% instytucji uczestniczących w programie to podmioty jednorazowe pojawiające się tylko w jednym projekcie. Zaledwie 9 instytucji (4,8%) ma na koncie więcej niż jeden projekt w bieżącym naborze. W praktyce oznacza to, że w obecnym naborze 95,2% instytucji pojawia się tylko w jednym projekcie. Zaledwie 9 instytucji ma na koncie więcej niż jeden projekt w tym naborze. Należy podkreślić dwie kwestie metodologiczne: (1) liczba projektów w jednym naborze nie jest miarą trwałości czasowej partnerstw ta wymagałaby kontynuacji obserwacji w kolejnych latach i porównania z 14–20; (2) niski odsetek instytucji powracających jest częściowo świadomym efektem programu: szeroka dystrybucja wsparcia po dużym terytorium, popularność naborów i mechanizm konkurencyjny celowo otwierają program dla nowych podmiotów. Z punktu widzenia inkluzji ten wzorzec jest pozytywny; z punktu widzenia budowania trwałej, skoncentrowanej sieci doświadczonych instytucji sygnalizuje rozproszenie zasobów. Wizualizacja schematu sieci znajduje się w **Załączniku 1**.

Partnerstwa są faktycznie transgraniczne

Homofilia terytorialna to skłonność podmiotów do łączenia się z partnerami z tego samego kraju. W sieci o wysokiej homofilii (układzie homogenicznym) instytucje polskie współpracowałyby przede wszystkim z polskimi, ukraińskie z ukraińskimi, a przez granicę przechodziłoby tylko tyle połączeń, ile jest formalnie niezbędne w praktyce jedno na projekt, czyli minimalny wymóg partnerstwa transgranicznego. W Programie Interreg NEXT PL-UA obraz jest odwrotny: 67,1% wszystkich krawędzi w sieci to relacje transgraniczne PL–UA. Współpraca ponad granicą jest więc regułą, a nie formalnym minimum sieć ma rzeczywiście transgraniczny charakter, a nie postać równoległych działań zamkniętych we własnych środowiskach narodowych.

Rozdrobnienie nie oznacza, że program finansuje w istocie projekty krajowe. Analiza pokazuje, że instytucje nie zamykają się w narodowych klubach. W sieciach homogenicznych Polacy współpracowali by głównie z Polakami, Ukraińcy z Ukraińcami, a przez granicę przechodziłoby stosunkowo niewiele połączeń (jedynie formalnie niezbędne - 1 połączenie na projekt). W Interreg PL-UA jest inaczej: 67,1% wszystkich krawędzi to relacje transgraniczne PL–UA.

Tabela 5.2. Rodzaj relacji w sieci Interreg PL-UA

Rodzaj relacji	Liczba krawędzi	Udział
PL–PL	29	13,1%
UA–UA	44	19,8%

PL-UA (transgraniczne)	149	67,1%
-------------------------------	------------	--------------

Źródło: analiza SNA, dane CST2021.

To ustalenie jest istotne, bo w programach współpracy transgranicznej istnieje ryzyko, że obie strony realizują obok siebie równoległe działania po swoich stronach granicy, udając jedynie wspólny projekt. Dane programu temu przeczą: trzy czwarte wszystkich powiązań przebiega przez granicę. Ogniwem spajającym sieć - zgodnie z oczekiwaniem - są partnerstwa PL-UA, nie krajowe klastry.

Motywacja beneficjentów: dominacja celów rozwojowo-inwestycyjnych

Na pytanie, co zdecydowało o zawiązaniu partnerstwa, beneficjenci wskazują przede wszystkim **środki na konkretną inwestycję** czyli czyste kalkulacje budżetowe wobec dostępnej dotacji.

Tabela 5.3. Czynniki decydujące o zawiązaniu partnerstwa

Czynnik	n	%
Środki na konkretną inwestycję (motywacja finansowa)	53	46,9%
Kontynuacja współpracy z poprzednich lat	25	22,1%
Wymóg programowy (konieczność partnera)	22	19,5%
Solidarność z Ukrainą w obliczu wojny	8	7,1%
Inne	5	4,4%

Źródło: CAWI beneficjentów, n=113.

Po obu stronach granicy obraz jest podobny 45,3% polskich beneficjentów i 49,0% ukraińskich wskazuje motywację finansową jako dominującą. Solidarność z Ukrainą w obliczu wojny pojawia się jako pierwszorzędny motyw zaledwie w 7,1% odpowiedzi. Struktura motywacji jest zgodna z założeniami programu: Interreg z definicji jest instrumentem współpracy transgranicznej wokół wspólnych potrzeb i inwestycji, nie zaś mechanizmem humanitarnym. Dane CAWI potwierdzają, że beneficjenci tak

właśnie odczytują rolę programu pomimo części publicznej narracji, która po 2022 r. przedstawiała Interreg PL-UA jako instrument pomocowy¹⁸.

Dodatkowy sygnał płynie z pytania o trwałość partnerstw. Tylko 25,3% beneficjentów deklaruje plany kontynuacji współpracy niezależne od dalszego dostępu do środków UE. Dla 48,5% trwałość jest warunkowa („tak, jeśli będą nowe konkursy”), a kolejne 25,3% odpowiada „trudno powiedzieć geopolityka”. Trwałość 73,8% partnerstw zależy od dalszego finansowania UE to mocny argument w dyskusji o tym, czy program tworzy relacje, które przetrwają wygaśnięcie dotacji.

Charakterystyczne, że strona ukraińska deklaruje istotnie większą trwałość relacji niezależną od środków: 39,0% ukraińskich respondentów wskazuje „tak, konkretne plany” wobec 14,1% po stronie polskiej. Możliwa interpretacja: dla polskich partnerów, zwłaszcza JST, projekt z ukraińskim partnerem to jeden z wielu instrumentów w portfelu kolejny konkurs, kolejna umowa. Dla ukraińskich instytucji relacja z polskim partnerem to strategiczny zasób, często jedyny kanał dostępu do zewnętrznego finansowania w warunkach wojny.

Wywiady jakościowe dodają do tego obrazu ważne zastrzeżenie. Obok partnerstw zawiązywanych dla samej inwestycji istnieje segment tzw. partnerstw administracyjnych zawiązywanych wyłącznie po to, by spełnić wymóg formalny, bez realnej intencji współpracy. Jak ujmuje to jeden z respondentów, tematyka transgraniczna sprowadza się wówczas do „obowiązkowej konferencji”, bez zbliżenia społeczności. Jednocześnie ten sam materiał pokazuje drugi biegun: partnerstwa zakorzenione we wspólnych ćwiczeniach służb ratowniczych, zbudowane na kanałach komunikacyjnych powstałych w czasie kryzysu humanitarnego 2022–2023, trwałe i przenoszące się z projektu na projekt.

Kto pełni rolę lidera

Struktura ról w partnerstwach jest wyraźnie asymetryczna. Spośród 673 podmiotów w programie 322 pochodzi z Polski, 351 z Ukrainy liczby porównywalne. Ale gdy spojrzeć na rolę w projekcie, obraz się załamuje. Polscy partnerzy w 194 przypadkach

¹⁸ Mówiąc o zmianie dyskursu publicznego, w którym unijny program strukturalny Interreg po 2022 r. zaczął być przedstawiany w kategoriach instrumentu doraźnej pomocy i wsparcia uchodźców, potwierdzają oficjalne komunikaty administracji rządowej i samorządowej. Por. m.in.: oficjalny opis celów programu wymieniający „wspieranie odbudowy Ukrainy po zakończeniu rosyjskiej agresji” (Program Interreg NEXT Polska – Ukraina 2021-2027, ewt.gov.pl [dostęp: 30.05.2026]); komunikaty Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej wpisujące inwestycje medyczne w retorykę wojenną (zob. Wsparcie dla szpitali we Lwowie, Tarnopolu i Krośnie z programu Interreg NEXT Polska-Ukraina, gov.pl, 19.04.2024); a także publikacje samorządowe kategoryzujące nabory infrastrukturalne wprost jako „Pomoc dla Ukrainy” (zob. Interreg NEXT Polska–Ukraina 2021-2027, miasta.pl, 1.06.2023).

występują jako beneficjent wiodący (wnioskodawca), ukraińscy tylko w 67. Ukraińcy dominują w roli zwykłego partnera projektu: 284 wobec 128 polskich.

W obwodzie lwowskim, jednym z najbardziej aktywnych regionów po stronie ukraińskiej, na 28 realizowanych projektów strona ukraińska jest liderem zaledwie w czterech. Asymetria wynika z konkretnych przyczyn: stabilności kadrowej i finansowej polskich samorządów, lepszej znajomości procedur unijnych, doświadczenia w poprzednich perspektywach Interreg. Polska instytucja to dla ukraińskiego partnera gwarancja, że projekt zostanie zakończony i rozliczony zwłaszcza w warunkach wojennej niestabilności.

Jakość współpracy vs model pracy

Sama ocena jakości współpracy jest wysoka i co istotne nie różni się między liderami a partnerami. 74,8% respondentów ocenia współpracę dobrze lub bardzo dobrze; asymetria ról formalnych nie przekłada się na odczucie gorszej współpracy przez stronę ukraińską.

Tabela 5.4. Ocena jakości współpracy transgranicznej

Ocena	Liderzy (n=53)	Partnerzy (n=46)
Bardzo dobrze (zaufanie, wspólne plany)	24,5%	30,4%
Dobrze (sprawny przepływ informacji)	49,1%	45,7%
Przeciętnie	24,5%	23,9%
Słabo	1,9%	0,0%

Źródło: CAWI beneficjentów, n=99, bez beneficjentów na początkowym etapie realizacji projektu.

Inny obraz pojawia się, gdy zapytać o model pracy w projekcie. Tutaj asymetria percepcji jest wyraźna:

Tabela 5.5. Model pracy w projekcie perspektywa PL vs UA

Model	Polska (n=58)	Ukraina (n=41)
Równoległy („my w PL, oni w UA, na końcu sumujemy”)	77,6%	51,2%
Zintegrowany (wspólny zespół, wymiana ludzi/zasobów)	19,0%	43,9%
Asymetryczny (ekspert-uczeń)	3,4%	4,9%

Źródło: CAWI beneficjentów, n=99, bez beneficjentów na początkowym etapie realizacji projektu.

Polska strona w 77,6% przypadków opisuje swój projekt jako „równoległy” dwa odrębne zespoły pracujące po swoich stronach granicy i koordynujące raportowanie. Strona ukraińska tymczasem w niemal połowie przypadków (43,9%) widzi ten sam projekt jako „zintegrowany” z wymianą ludzi i zasobów. Te liczby nie zgadzają się ze sobą w tym sensie, że dotyczą tych samych projektów a ich uczestnicy mają odwrotne wrażenie co do tego, jak projekt jest zorganizowany.

Najbardziej prawdopodobna interpretacja: polscy liderzy zarządzają projektem formalnie (piszą wnioski, agregują raporty, rozliczają), co z ich perspektywy wygląda na koordynację dwóch równoległych torów pracy. Ukraińscy partnerzy, którzy w tym samym projekcie otrzymują zaliczki z polskiego budżetu, proszą o pomoc techniczną przy sprawozdawczości i często goszczą polski zespół na swoim terenie, odczuwają integrację znacznie silniej. Alternatywnie, różnica może wynikać z nieco innego rozumienia samego pojęcia „wspólnego zespołu” w obu kulturach administracyjnych. Jakkolwiek interpretować tę różnicę, warto ją odnotować jako wątek do pogłębienia w materiale jakościowym bo w ciągu samej oceny jakości asymetria ta znika.

Intensywność kontaktu

Osobny argument na rzecz tezy, że partnerstwa są w większości realne, a nie fasadowe, płynie z danych o częstotliwości kontaktu. 51,5% partnerstw utrzymuje kontakt merytoryczny co najmniej raz w tygodniu, a dalsze 37,4% co najmniej raz w miesiącu. Tylko 11,1% partnerstw prowadzi kontakt rzadziej lub wyłącznie

sprawozdawczy. Na tle programu, w którym motywacja finansowa dominuje nad relacyjną, to intensywność zaskakująco wysoka.

Typy instytucji

Struktura beneficjentów jest silnie skoncentrowana na kilku typach podmiotów. Po stronie polskiej dominują wspólnoty samorządowe (81 podmiotów) oraz samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (75). Po stronie ukraińskiej kolejność jest identyczna: wspólnoty samorządowe (96) i SPZOZ-y (60). Razem te dwa typy stanowią niemal połowę wszystkich podmiotów programu (312 z 673, czyli 46,4%). Fundacje, stowarzyszenia i uczelnie są obecne, ale ich udział jest dużo niższy (łącznie ok. 17,5%).

Średnia liczba podmiotów w projekcie wynosi 2,6 (mediana 2), a najczęstszą formą pozostaje klasyczna dwójka lider-partner (177 ze 189 projektów, czyli 93,7%). Tylko 38 projektów (20,1%) angażuje czworo lub więcej partnerów i to w tej podgrupie koncentrują się duże konsorcja służb ratowniczych oraz klastry międzyuczelniane.

Centralne ogniwa sieci kto spina partnerstwa

Pomimo rozdrobnienia sieci kilka instytucji pełni w niej rolę węzłów o relatywnie wysokiej liczbie partnerów. Największą gęstością powiązań wyróżnia się Stowarzyszenie Samorządów „Euroregion Karpaty Ukraina” (3 projekty, 8 partnerów, 10 wspólnych projektów) oraz klastr gmin Hrubieszów–Rivne realizujących projekt (9 instytucji w jednym komponencie). Po polskiej stronie wyróżnia się Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Rzeszowie (2 projekty, 6 partnerów) i Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie (2 projekty, 5 partnerów).

Wskaźnik centralności pośrednictwa (betweenness) opisuje tylko jeden rodzaj roli w sieci rolę „mostu” między odrębnymi grupami instytucji. Niski wskaźnik dla wszystkich instytucji programu oznacza brak takich mostów, ale nie oznacza, że instytucje węzłowe są zbędne. Przeciwnie: w obrębie swoich klastrów (komponentów) instytucje takie jak Euroregion Karpacki, komendy straży pożarnej w Rzeszowie i Tarnopolu, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej czy rady gmin Hrubieszów - Równe pełnią rolę koncentratorów to one łączą po kilku partnerów w pojedyncze, wielostronne konsorcja. Bez nich te konsorcja nie istniałyby. Mówimy więc o braku struktury łączącej różne klastry między sobą, nie o braku ważnych instytucji w samych klastrach

Podsumowując, sieć partnerstw Programu Interreg NEXT PL-UA 2021–2027 jest rozdrobniona, transgraniczna i finansowo motywowana. Rozdrobnienie objawia się

w 67 niezależnych komponentach,¹⁹ z których większość to partnerstwa jednoprojektowe program nie wytwarza jednego ekosystemu współpracy, lecz dziesiątki niezależnych kontraktów. Transgraniczny charakter jest mocno zaznaczony: dwie trzecie krawędzi sieci to relacje PL–UA, co wskazuje, że partnerstwa nie są fasadą dla równoległych działań krajowych. Motywacja jest przede wszystkim finansowa niemal połowa beneficjentów wskazuje środki na konkretną inwestycję, a solidarność z Ukrainą pojawia się w zaledwie 7,1% odpowiedzi, co kontrastuje z publicznym dyskursem. Asymetria ról między stroną polską (liderzy, administratorzy) a ukraińską (partnerzy, wykonawcy) jest strukturalna w 74,5% projektów liderem jest strona polska ale nie przekłada się na gorszą ocenę jakości współpracy przez partnerów. Asymetria pojawia się natomiast w percepcji modelu pracy: Polacy widzą projekt jako „równoległy”, Ukraińcy jako „zintegrowany”. Trwałość partnerstw po zakończeniu programu pozostaje warunkowa dla 73,8% respondentów zależy od dostępności kolejnych środków UE.

5.2. Aktywność terytorialna i „białe plamy”

Bieżąca perspektywa istotnie poszerzyła geograficzny zasięg programu po obu stronach granicy, jednocześnie odsłaniając obszary, w których aktywność pozostaje marginalna lub spada. Poniższa analiza zestawia mapę beneficjentów z perspektywy 2014–2020 i 2021–2027, pokazuje specyfikę zmiany po wyłączeniu Białorusi z programu oraz systematyzuje bariery, które blokują wejście nowych podmiotów.

Skala zaangażowania terytorialnego

W bieżącej perspektywie w programie uczestniczą podmioty z 154 gmin po stronie polskiej (wobec 78 w perspektywie 2014–2020) oraz 104 hromad ukraińskich (wobec 41 wcześniej). Zasięg geograficzny się zatem podwoił, a po stronie ukraińskiej niemal potroił. To istotna zmiana ilościowa oznacza, że program przyciąga znacznie szersze grono beneficjentów niż poprzedni PBU.

Tabela 5.6. Rozkład gmin/hromad beneficjenci obu perspektyw

Obszar	Tylko 2014–2020	Tylko 2021–2027	W obu okresach	Łącznie
lubelskie	11	27	16	54

¹⁹ Komponent to grupa instytucji powiązanych ze sobą poprzez wspólne projekty bezpośrednio (te same instytucje w tym samym projekcie) lub pośrednio (przez wspólną instytucję trzecią). Komponenty są od siebie odizolowane: jeśli instytucja A współpracuje z B, a B z C, to A, B i C tworzą jeden komponent, nawet jeśli A i C nigdy nie były w tym samym projekcie. W programie zidentyfikowano 67 takich grup z najmniejszą obejmującą dwie instytucje i największą obejmującą dziewięć.

podkarpackie	9	41	9	59
podlaskie	13	26	10	49
mazowieckie	3	13	7	23
Razem PL	36	107	42	185
obwody UA (łącznie)	6	69	35	110

Źródło: zestawienie rejestrów beneficjentów perspektyw 2014–2020 oraz 2021–2027. Z analizy wyłączono projekty Pomocy Technicznej.

Dane pokazują dwa różne procesy po obu stronach granicy. Polska strona otwiera się na nowych beneficjentów: 72,7% obecnych gmin to debiutanci. Jednocześnie retencja wcześniejszych uczestników jest umiarkowana tylko 53,8% gmin z 2014–2020 wróciło do programu. Ukraińska strona utrzymuje większą ciągłość kadry (retencja 85,4%), ale skala ekspansji jest tam jeszcze większa 69 hromad weszło do programu po raz pierwszy. **Załącznik 2 zawiera mapę przedstawiającą wizualizację polskich gmin i ukraińskich hromad, z których pochodzą beneficjenci programu Interreg w obu perspektywach.**

Koncentracja w ośrodkach regionalnych

Mapa instytucji jest silnie zhierarchizowana wokół miast wojewódzkich/obwodowych. Po stronie polskiej trzy największe ośrodki **Lublin (37 podmiotów), Rzeszów (31), Białystok (18) koncentrują ponad jedną czwartą wszystkich polskich beneficjentów**. Po stronie ukraińskiej **Lwów (42), Użhorod (32), Iwano-Frankiwsk (26) i Łuck (21) skupiają niemal połowę ukraińskich podmiotów**. Koncentracja ta wynika częściowo z tego, że są to siedziby szpitali wojewódzkich, służb ratowniczych i uczelni podmiotów naturalnie dominujących w priorytetach P1 Środowisko i P2 Zdrowie. Potwierdza to jednak inne ustalenie programu: projekty są realizowane w ośrodkach regionalnych, nie na pograniczu powiatowym. Jeśli powołaniem programu jest wsparcie pogranicza, warto zauważyć, że struktura beneficjentów w coraz mniejszym stopniu opisuje pogranicze jako wspólnotę mniejszych jednostek, a coraz częściej jako sieć ośrodków regionalnych.

Podlaskie: rekonfiguracja po wyłączeniu Białorusi

Osobnej uwagi wymaga sytuacja województwa podlaskiego. W perspektywie 2014–2020 (program PBU) niemal dziewięć na dziesięć podlaskich projektów miało białoruskiego partnera, a obwód grodzieński był partnerem w co drugim projekcie.

Była to współpraca krótkodystansowa, sąsiedzka, zakorzeniona w historii pogranicza i w osobistych kontaktach urzędników. Wyłączenie Białorusi z programu po 2022 r. odcięło ten kierunek w całości. Podlaskie nie miało, dokąd „przesunąć się o kilkadziesiąt kilometrów na południe” Ukraina zaczyna się dopiero za Lubelszczyzną.

Dane pokazują, że region zachował się w programie lepiej, niż można było oczekiwać: 21 projektów w 2021–2027 wobec 44 w PBU, a 49 gmin pozostaje aktywnych (w tym 10 w obu perspektywach). Ale zmiana nie jest wyłącznie ilościowa.

Mechanizm doboru partnera uległ zasadniczej zmianie. W starym układzie partnerstwo było w dużej mierze predefiniowane przez geografię Białostok dochodził do porozumienia z Grodnem, Suwałki z Lidą, Biała Podlaska z Brześciem. Dziś podlaskie gminy szukają partnerów ukraińskich pod konkretny temat projektu: Suwałki współpracują z Tarnopolem przy oczyszczalniach, Białostok z Łuckiem przy ściekach, Drohiczyn z Dobrotworem. Częściej zdarzają się też partnerstwa „dalekiego zasięgu” podlaskie gminy dobierają się z Użhorodem, Iwano-Frankiwskiem czy obwodem zakarpackim, co w logice pogranicza nie miałoby sensu, ale ma sens, gdy tematem projektu jest ratownictwo lub współpraca szpitali.

Zmiana ta oznacza przejście od współpracy sąsiedzkiej do współpracy tematycznej. Wołyń pełni w niej rolę najbliższego geograficznie punktu zaczepienia, ale reszta obwodów jest dobierana ad hoc do merytorycznej treści projektu. Podlaskie nie tyle „przeniosło” współpracę z Białorusi na Ukrainę, ile zamieniło model współpracy z osadzonej w codziennej praktyce pogranicza na projektową, tematyczną i pozbawioną naturalnego ciągu komunikacyjnego z partnerem. Wywiady jakościowe potwierdzają, że projekty zdrowotne odegrały w tym procesie rolę kluczową, pozwalając utrzymać aktywność regionu mimo zerwania naturalnych powiązań geograficznych.

Białe plamy

Dwa obszary zasługują na wyróżnienie jako regiony o deficycie aktywności. Pierwszy to Mazowsze, uczestniczące w programie w sposób silnie niedoreprezentowany (23 gminy, czyli 12,4% puli polskich uczestników) i według wywiadów realnie zaangażowane głównie w jeden projekt strategiczny. Przyczyny tego stanu wynikają z kombinacji czynników: oddalenie od granicy z Ukrainą, nasycenie rynku innymi programami krajowymi, brak tradycji współpracy transgranicznej.

Drugi obszar to gminy pograniczne, które nie kontynuują udziału łącznie 36 jednostek z perspektywy 2014–2020, które w 2021–2027 w ogóle nie pojawiają się wśród beneficjentów. Wśród nich są jednostki tradycyjnie aktywne w PBU (Kleszczele, Krasiczyn, Leżajsk, Dorohusk, Białopole), co sygnalizuje, że zmiana

perspektywy albo zmiana uwarunkowań wojennych zniechęciła ich do nowego naboru. Diagnoza przyczyn wymagałaby osobnego badania hipotezy obejmującej utratę naturalnego partnera po stronie Białorusi (dla gmin podlaskich), strach przed ryzykiem geopolitycznym oraz konkurencję łatwiejszych programów krajowych.

Wywiady dodają trzeci wątek: samorządy po stronie polskiej często rezygnują z Interreg ze względu na stopień skomplikowania procedur i obciążenie kadrowe wobec dostępności krajowych programów wsparcia (KPO, FEInKS, programy regionalne) projekty transgraniczne przegrywają konkurencję o ograniczony czas urzędników.

Systematyka barier wejścia

Wywiady i CAWI pozwalają usystematyzować bariery blokujące podmioty przed aplikowaniem w cztery kategorie.

Strach przed eskalacją działań wojennych, negatywny przekaz medialny i fizyczne utrudnienia w podróżowaniu (wielogodzinne kolejki na granicach) zniechęcają część polskich samorządów do nawiązywania współpracy. Dla podmiotów, które miały partnera białoruskiego, wojna oznaczała konieczność natychmiastowego zakończenia projektów jednostronnie i szukania nowego kierunku współpracy.

Model finansowania **Funduszu Małych Projektów w obecnej perspektywie** refundacyjny zamiast zaliczkowego różni się od mechanizmów wsparcia mikroprojektów funkcjonujących w poprzednim okresie programowania, które dopuszczały zaliczkowanie. Ta zmiana modelu finansowania w Funduszu Małych Projektów z zaliczkowego na refundacyjny odcina od programu małe organizacje pozarządowe i mniejsze instytucje, które nie dysponują kapitałem na początkowe samofinansowanie. Beneficjenci wprost wskazują w wywiadach, że dla strony ukraińskiej brak zaliczkowania jest warunkiem zaporowym: „*Bez zaliczek dla Ukraińców to nie ma szans, to od razu mówię. Oni by nie byli w stanie tego zrealizować*” (Beneficjent). Dodatkowo wymóg wnoszenia wkładu własnego przed refundacją w niektórych typach działań eliminuje część chętnych już na etapie rachunku finansowego.

Wywiady spójnie opisują „głód kadrowy” po stronie ukraińskiej: ukraińskie wspólnoty terytorialne masowo rezygnują z udziału w programie z powodu braku wykwalifikowanego personelu, nieznajomości języka angielskiego oraz braku kompetencji w zarządzaniu projektami. Silna rotacja kadr w ukraińskiej administracji dodatkowo podwyższa ryzyko partnerstwa.

Podsumowując, mapa aktywności terytorialnej programu pokazuje dwa równoległe zjawiska. Program istotnie poszerzył zasięg geograficzny zarówno po polskiej stronie (154 gminy wobec 78 w PBU), jak i po ukraińskiej (104 hromady wobec 41). Jednocześnie aktywność jest silnie skoncentrowana w ośrodkach regionalnych (Lublin, Rzeszów, Białystok Lwów, Użhorod, Iwano-Frankiwnsk, Łuck), a nie na szeregowym pograniczu powiatowym. Wyraźne białe plamy pozostają po polskiej stronie na Mazowszu i w grupie 36 gmin, które nie kontynuują udziału po 2022 r.; po stronie ukraińskiej w obwodzie równeńskim i części obwodu tarnopolskiego. Szczególnym przypadkiem jest rekonfiguracja Podlaskiego: wyłączenie Białorusi wymusiło zasadniczą zmianę modelu współpracy z "sąsiedzkiej" na "tematyczną", a region utrzymał aktywność głównie dzięki projektom zdrowotnym. Bariery wejścia dają się systematyzować jako geopolityczne, finansowe, proceduralne i kadrowe a ich łączne oddziaływanie wyjaśnia zarówno niską aktywność peryferyjnych obszarów UA, jak i rezygnację polskich samorządów z programu na rzecz łatwiejszych źródeł krajowych.

5.3. Zasady horyzontalne w praktyce projektowej

Ocena realizacji zasad horyzontalnych równości szans i niedyskryminacji, dostępności, równości płci, zrównoważonego rozwoju oraz „do no significant harm” (DNSH) w Programie Interreg NEXT PL-UA 2021–2027 wymaga rozróżnienia między deklaracjami we wnioskach projektowych a faktyczną realizacją w trakcie wdrażania. Materiały badawcze spójnie pokazują, że to rozróżnienie jest istotne: deklaratywność znacznie przewyższa rzeczywistą integrację zasad z projektami.

Zasady horyzontalne między deklaracją a praktyką projektową

Pytanie w badaniu CAWI dotyczyło realnego wpływu wymogów horyzontalnych na kształt projektu. Odpowiedzi beneficjentów przedstawia poniższa tabela.

Tabela 5.7. Wpływ wymogów horyzontalnych na realizację projektu

Wpływ	n	%
Bardzo duży (wzorcowy projekt)	6	6,1%
Duży (realnie ukształtowały projekt)	20	20,2%
Średni (korekty budżetu/usług)	11	11,1%

Mały (drobne elementy: logotypy, podjazd)	9	9,1%
Brak wpływu (zapisy czysto formalne)	25	25,3%
Nie wiem / trudno powiedzieć	28	28,3%

Źródło: CAWI beneficjentów, n=113.

Tylko 26,3% beneficjentów deklaruje, że zasady horyzontalne miały duży lub bardzo duży realny wpływ na projekt. 25,3% uznaje je wprost za czysto formalne, a dodatkowo 28,3% nie ma zdania na ten temat co samo w sobie jest sygnałem, że zasady te nie są uważane za istotny element realizacji. Łącznie 53,6% respondentów nie utożsamia zasad horyzontalnych z rzeczywistymi działaniami w projekcie. Należy odnotować, że niska deklarowana waga zasad horyzontalnych może po części wynikać z ich naturalnego wbudowania w działalność statutową części beneficjentów (np. w obszarze ochrony środowiska), kiedy realizacja zasady nie jest postrzegana jako odrębny wymóg projektowy. Jednocześnie obraz uzyskany z wywiadów w szczególności z kontrolerami wskazuje, że poza dostępnością architektoniczną zasady te w praktyce nie podlegają pogłębionej weryfikacji.

Dane CAWI potwierdzają w liczbach to, co płynie z wywiadów: z perspektywy beneficjentów zasady horyzontalne w znacznej mierze pozostają sferą formalnych wymogów, a nie rzeczywistym elementem kształtującym interwencję. Należy odróżnić dwa poziomy: na poziomie procedur programu IZ, WS i kontrolerzy weryfikują zgodność z zasadami horyzontalnymi w trakcie oceny wniosków, monitoringu i rozliczeń; na poziomie praktyki projektowej beneficjenci często traktują te wymogi jako element formalny, bez realnego przełożenia na działania. Diagnoza w niniejszym rozdziale dotyczy tego drugiego poziomu.

Zróżnicowanie percepcji nie wszystkie zasady są równe

Beneficjenci nie traktują polityk horyzontalnych jako jednolitego bloku. Stopień ich faktycznego wdrożenia zależy ściśle od specyfiki realizowanego projektu i profilu instytucji. Kiedy zasady pokrywają się z codzienną działalnością jednostki, stają się naturalnym elementem przedsięwzięcia i wtedy przestają być „wymogiem horyzontalnym”, a po prostu stają się częścią projektu. Taka spójność występuje najczęściej w obszarze **ochrony środowiska i polityki klimatycznej**, które dla części podmiotów stanowią zadania statutowe i łatwo integrują się z działaniami operacyjnymi.

Zupełnie inaczej wygląda sprawa **zasad dostępności** od architektonicznej po cyfrową. Dwa główne źródła trudności pojawiające się w wywiadach to brak bezpośredniego przełożenia na charakter projektu oraz rosnące koszty.

W projektach miękkich lub niezwiązanych z infrastrukturą wymogi techniczne dostępności bywają postrzegane jako abstrakcyjne. Jak ujmuje to jeden z respondentów:

„My jesteśmy taką specyficzną dosyć tutaj jednostką, która z tą dostępnością, aż tak ten nasz projekt i to, co realizujemy, nie ma za wiele wspólnego, niestety, bo to są takie rzeczy bardziej techniczne, tak, nie dostosowujemy tutaj obiektów” - Beneficjent.

W sytuacji, gdy projekt nie obejmuje modernizacji przestrzeni fizycznej, standardy dostępności tracą na znaczeniu, a beneficjenci skupiają się na tych zasadach, które są im „bliskie” z racji wykonywanego zawodu czy misji instytucji. Gdy projekt wymaga ich uwzględnienia na poziomie operacyjnym, dostępność rzadko paraliżuje realizację zadań, ale stanowi wyraźne wyzwanie finansowe:

„Nie sprawia kłopotów, trudności, aczkolwiek jest sporo wymogów, które znacznie podrażają koszty. Prawda, chodzi o te standardy dostępności, tak żeby spełniać” - Beneficjent.

Dostępność architektoniczna jedyny element weryfikowany realnie

Kontroler krajowy najlepiej zorientowany w mechanizmach weryfikacji zasad horyzontalnych rozróżnia ostro dwa reżimy: dostępność architektoniczną (realnie weryfikowaną) i wszystkie pozostałe elementy zasad horyzontalnych (weryfikowane „pro forma”).

Dostępność architektoniczna windy, podjazdy, bezprogowe wejścia, toalety dostosowane jest jedynym elementem faktycznie weryfikowanym. W przypadku Polski wynika to z obowiązującego prawa budowlanego, które dla obiektów użyteczności publicznej warunkuje wydanie pozwolenia na budowę i użytkowanie spełnieniem standardów dostępności. Nie jest to jednak zasługa programu Interreg, lecz pochodna obowiązującego prawa budowlanego: bez zapewnienia dostępności architektonicznej budynek użyteczności publicznej po prostu nie uzyska pozwolenia na budowę ani pozwolenia na użytkowanie. W tym sensie program „korzysta” z istniejącej regulacji krajowej w przypadku Polski, ale sam nie dodaje do niej istotnej wartości. Gdyby wymogu dostępności nie było w zapisach programowych, rzeczywistość projektów twardej wyglądałaby identycznie.

W pozostałych obszarach dostępność cyfrowa, równość szans, równość płci, DNSH weryfikacja w dużej mierze polega na wpisaniu przez kontrolera formułki, że „nie widzi dowodów na to, że zasada została naruszona”. Taki standard kontroli nie bada aktywnego spełnienia zasady, lecz jedynie brak jej jawnego pogwałcenia. Jak ujmuje to sam respondent: w programie Interreg NEXT PL-UA zasady te nie są traktowane priorytetowo, w przeciwieństwie do projektów Europejskiego Funduszu Społecznego, gdzie ściślej pilnuje się np. pętli indukcyjnych na spotkaniach czy formatowania tekstów zgodnie z WCAG.

DNSH i dostępność cyfrowa zasady niezrozumiałe dla stosujących

Dwie zasady horyzontalne sprawiają beneficjentom i kontrolerom szczególną trudność nie dlatego, że są kosztowne, ale dlatego, że są niejasne w warstwie merytorycznej.

Zasada „do no significant harm” (DNSH), nowa w obecnej perspektywie, pozostaje dla uczestników programu nieczytelna. Wypowiedź kontrolera jest w tej sprawie zaskakująco bezpośrednia:

„Nikt pani na to nie odpowie, co to faktycznie znaczy, jak to faktycznie ma działać” (Kontroler).

DNSH wymaga specjalistycznej wiedzy środowiskowej, której nie posiadają ani beneficjenci, ani w większości kontrolerzy. W praktyce beneficjentów szczególnie tych spoza sektora ochrony środowiska weryfikacja zasady DNSH sprowadza się do przyjmowania oświadczeń i standardowych formułek, bez merytorycznej dyskusji o wpływie projektu na sześć celów środowiskowych.

Dostępność cyfrowa (WCAG 2.0) stawia podobną barierę, tyle że w innym wymiarze. Wymaga specjalistycznej wiedzy informatycznej, której nie posiadają urzędnicy programu, kontrolerzy ani sami beneficjenci. W praktyce instytucje, które chcą rzetelnie spełnić WCAG, muszą wynajmować zewnętrznych audytorów co generuje dodatkowe, niemałe koszty. Narzędzia bezpłatne do automatycznego skanowania stron internetowych bywają wykorzystywane pomocniczo, ale ich wyniki rzadko mają decydujący wpływ na uznanie kwalifikowalności kosztów.

Równość płci

Zasada równości płci w programie Interreg PL-UA jest respondentom trudna do uzasadnienia kontekstualnie. Sztuczne wymuszanie zasady (np. premiowanie kobiet dodatkowymi punktami w rekrutacjach) bywa krytycznie oceniane, ponieważ często

nie ma oparcia w faktycznych danych o niedoreprezentacji danej płci w konkretnej dziedzinie interwencji. W projektach służb ratowniczych czy inwestycji środowiskowych realne kryteria rekrutacyjne są zawodowe, a nie gender-balansowe próba wymuszenia parytetu w takich warunkach wygląda na zabieg dekoracyjny.

Mechanizm „outsourcingu odpowiedzialności”

Z wywiadów i CAWI wyłania się charakterystyczny mechanizm radzenia sobie z zasadami horyzontalnymi, który można opisać jako outsourcing weryfikacji do innych organów.

W obszarze infrastruktury i środowiska partnerzy oraz kontrolerzy opierają się na decyzjach niezależnych organów państwowych decyzjach o uwarunkowaniach środowiskowych, zgodach dyrekcji ochrony środowiska, standardowych pozwoleniach na budowę i odbiór. Te decyzje traktowane są jako dowód zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju i dostępności architektonicznej. Mechanizm jest racjonalny (unika dublowania kontroli), ale oznacza, że sam program nie wnosi do weryfikacji nic ponad to, co wynika z regulacji krajowych. Mechanizm obserwowany w wywiadach dotyczy przede wszystkim strony polskiej; po stronie ukraińskiej analogiczna logika oparcia się na decyzjach organów krajowych występuje, choć stan harmonizacji prawa środowiskowego i budowlanego z dorobkiem UE jest przedmiotem trwającego procesu akcesyjnego. Pełne porównanie obu reżimów wykraczało poza zakres niniejszej ewaluacji.

W obszarze dostępności cyfrowej mechanizm to najczęściej zakup zewnętrznego audytu. Koszt audytu wynajmowanego od specjalisty IT wchodzi w budżet projektu jako osobna pozycja i jest to właściwie jedyny sposób, w jaki WCAG 2.0 staje się realnym elementem pracy projektowej.

Podsumowując, zasady horyzontalne w Programie Interreg NEXT PL-UA 2021–2027 są realizowane na dwa różne sposoby. Tam, gdzie ich treść pokrywa się z wymogami prawa krajowego (dostępność architektoniczna, część regulacji środowiskowych), są one egzekwowane skutecznie ale nie dzięki procedurom programu, lecz dzięki istniejącemu reżimowi regulacyjnemu w obu państwach. Tam, gdzie pokrywanie się jest słabsze lub brak go w ogóle, weryfikacja w ramach programu ma charakter w przeważającej mierze formalny co potwierdzają wywiady z kontrolerami. Tylko 26,3% beneficjentów deklaruje duży lub bardzo duży wpływ tych zasad na swój projekt; 25,3% uważa je za czysto formalne; 28,3% nie ma zdania. Diagnoza ta nie oznacza, że zasady są łamane; oznacza, że wartość dodana programu ponad minimum wynikające z prawa krajowego jest w obecnej konstrukcji ograniczona. Pełniejszy pomiar realnego stopnia wdrożenia (zwłaszcza w obszarze DNSH i WCAG)

wymagałoby odrębnego badania, w tym audytów technicznych, co wykraczało poza zakres niniejszej ewaluacji. Zróżnicowanie percepcji wśród beneficjentów wynika z tego, że beneficjenci nie traktują wszystkich zasad jednolicie: te zbieżne z misją instytucji (ochrona środowiska dla podmiotów przyrodniczych) przyjmują się naturalnie; te oderwane od działań merytorycznych (dostępność w projektach miękkich, WCAG dla stron internetowych) postrzegane są jako formalne obciążenie. Dostępność architektoniczna to jedyny element realnie weryfikowany ale dzieje się tak dzięki prawu budowlanemu, a nie dzięki procedurom programu. DNSH i dostępność cyfrowa pozostają niezrozumiałe dla większości stosujących, co wymusza outsourcing weryfikacji do zewnętrznych audytorów lub niezależnych organów państwowych. Rzeczywisty wpływ programu Interreg na zasady horyzontalne w sensie wartości dodanej ponad minimum wynikające z regulacji krajowych jest w obecnej konstrukcji ograniczony.

5.4. Podsumowanie

Sieć partnerstw jest rozdrobniona, ale faktycznie transgraniczna. generuje wiele nowych partnerstw transgranicznych i celowo szerzej dystrybuje wsparcie. Pomiar w jednym naborze nie pokazuje natomiast, czy te partnerstwa się utrwalają to wymagałoby kontynuacji obserwacji w kolejnych perspektywach. Z perspektywy obecnego naboru program skutecznie buduje nowe powiązania PL-UA (67,1% par przekracza granicę).

Motywacja beneficjentów jest przede wszystkim finansowa. 46,9% beneficjentów wskazuje środki na konkretną inwestycję jako główny motyw zawiązania partnerstwa. Po obu stronach granicy proporcje te są zbliżone. W percepcji samych beneficjentów Interreg funkcjonuje jako **instrument rozwojowy**. To ważny argument w dyskusji o ewentualnym przekierowaniu środków programu na cele stricte wojenne zmiana akcentu musiałaby nastąpić równoległe ze zmianą profilu uczestników, bo obecna populacja beneficjentów patrzy na program z perspektywy inwestycyjnej.

Trwałość partnerstw jest warunkowa. Tylko 25,3% beneficjentów deklaruje plany kontynuacji współpracy niezależne od dalszych środków UE; 73,8% partnerstw **istnieje dopóki istnieje finansowanie**. Strona ukraińska deklaruje większą niezależność relacji od środków (39,0% „tak, konkretne plany” vs 14,1% po stronie polskiej), co można tłumaczyć strategicznym znaczeniem polskich partnerstw w warunkach wojny. Ustalenie to jest istotne, bo narracja o budowaniu długofalowej tkanki transgranicznej wymaga zaplecza w postaci mechanizmów wsparcia niezależnych od kolejnych dotacji, których obecnie w programie nie ma.

Asymetria liderów jest strukturalna, ale nie obniża jakości współpracy w ocenie partnerów. Polska strona pełni rolę lidera w 74,5% projektów (w obwodzie lwowskim 24 na 28 projektów), co wynika z jej większej stabilności kadrowej, doświadczenia proceduralnego i w warunkach wojny statusu gwaranta dokończenia projektu. Partnerzy ukraińscy nie oceniają współpracy gorzej niż liderzy (30,4% „bardzo dobrze” vs 24,5%), co przeczy tezie o negatywnych skutkach dominacji polskiej strony. Asymetria pojawia się jednak w **percepcji modelu pracy**: Polacy w 77,6% opisują swój projekt jako „równoległy”, Ukraińcy w 43,9% jako „zintegrowany”. To wątek do pogłębienia: te same projekty wyglądają inaczej z perspektywy lidera formalnego i partnera operacyjnego.

Zasięg terytorialny programu poszerzył się znacząco, ale koncentruje w ośrodkach regionalnych. 154 polskie gminy (wobec 78 w PBU) i 104 ukraińskie hromady (wobec 41) to istotna ekspansja. Jednocześnie trzy największe ośrodki po stronie polskiej (Lublin, Rzeszów, Białystok) koncentrują 27% podmiotów, a cztery największe po stronie ukraińskiej (Lwów, Użhorod, Iwano-Frankiwnsk, Łuck) 46%. Program jest coraz bardziej **siecią ośrodków regionalnych**, a nie wspólnotą mniejszych jednostek pogranicza.

Zasady horyzontalne są w dużej mierze deklaratywne. Tylko 26,3% beneficjentów uznaje, że te zasady miały duży lub bardzo duży realny wpływ na projekt; 25,3% uważa je za czysto formalne; 28,3% nie ma zdania. Łącznie **53,6% nie utożsamia tych zasad z rzeczywistymi działaniami**. Dostępność architektoniczna jedynego obszaru realnie weryfikowanego jest pilnowana przez prawo budowlane, nie przez procedury programu. DNSH i dostępność cyfrowa są dla większości stosujących niezrozumiałe merytorycznie, co wymusza outsourcing weryfikacji do zewnętrznych audytorów lub niezależnych organów państwowych. Wartość dodana programu Interreg w zakresie zasad horyzontalnych ponad minimum wynikające z regulacji krajowych jest w obecnej konstrukcji ograniczona.

6. KOMUNIKACJA, INFORMACJA I WSPARCIE INSTYTUCJONALNE

Rozdział zawiera odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

6. Czy działania programowe z zakresu komunikacji (ze strategii komunikacji i rocznych planów działań) skierowane do partnerów i potencjalnych partnerów były efektywne i skuteczne?

a) Które z działań i narzędzi komunikacyjnych są najbardziej skuteczne w dotarciu do partnerów i potencjalnych partnerów?

b) Które działania i narzędzia komunikacyjne nie przynoszą zamierzonego efektu?

c) Czy należy zróżnicować działania komunikacyjne w odniesieniu do różnych typów partnerów z Polski i Ukrainy? Jeżeli tak, to w jaki sposób? Jakie zmiany należałoby zastosować?

d) Czy podział zadań pomiędzy instytucjami programowymi w zakresie komunikacji gwarantuje prawidłową realizację strategii komunikacji programu i rocznych planów działań informacyjno- promocyjnych?

7. Czy współpraca partnerów i potencjalnych partnerów z kontrolerami krajowymi, Wspólnym Sekretariatem, Oddziałem Wspólnego Sekretariatu i Regionalnymi Punktami Kontaktowymi jest skuteczna i efektywna? Czy partnerzy i potencjalni partnerzy otrzymują wyczerpujące informacje na zgłaszane pytania?

a) Czy partnerzy i potencjalni partnerzy otrzymują potrzebne wsparcie od WS, Oddziału WS i RPK na etapie doradztwa projektowego oraz wnioskowania o środki z programu?

b) Czy zakres udzielanego wsparcia od KK w procesie kontroli, jak i doradztwa (weryfikacja zamówień ex ante) i rozliczania środków jest na odpowiednim poziomie?

c) Czy oferowane przez instytucje programowe szkolenia dla partnerów projektów są trafne, skuteczne i efektywne (zarówno co do zakresu tematycznego, jak i częstotliwości)?

d) Jak partnerzy i potencjalni partnerzy projektów oceniają komunikację i współpracę z KK, WS, Oddziałem WS i RPK? Czy zakres przekazywanych informacji jest dla nich zrozumiały? Czy można zidentyfikować obszary wymagające poprawy w zakresie dostępności lub sposobie komunikacji z ww. instytucjami?

6.1. Skuteczność działań komunikacyjnych i informacyjno-promocyjnych

Oceny skuteczności komunikacji dokonujemy na tle Strategii Komunikacji Programu (v. 2, 24.07.2024), której głównym celem jest „*promocja możliwości i pozytywnych zmian w obszarze Programu wynikających ze współpracy między aktorami lokalnymi i regionalnymi oraz społeczeństwami w Polsce i w Ukrainie*”. Strategia określa ambitne wskaźniki docelowe do 2030 r.: satysfakcja partnerów projektów ze wsparcia na poziomie co najmniej 80%, 10 szkoleń dla potencjalnych partnerów (4 po stronie polskiej, 6 po ukraińskiej) i 250 konsultacji, 500 publikacji na stronie programu przy 100 tys. wizyt, 500 postów w mediach społecznościowych, 20 wydarzeń regionalnych oraz 8 wewnętrznych spotkań WS–Oddział Lwów–RPK poświęconych komunikacji i współpracy. Instrumentem wdrożeniowym są Roczne Plany Działań Informacyjno-Promocyjnych (RPDIP), przygotowywane przez Wspólny Sekretariat we współpracy z Oddziałem WS we Lwowie oraz RPKami, akceptowane przez ukraińską Instytucję Krajową, zatwierdzane i koordynowane przez Instytucję Zarządzającą. RPDIP są przesyłane do informacji członków Komitetu Monitorującego. Zgodnie ze strategią dokumenty projektowe są publikowane w języku angielskim z tłumaczeniami na polski i ukraiński. W zakresie zadań WS znajdują się promocja i filmy szkoleniowe („*promotion and training videos*”). Do tych deklaracji będziemy wracać w dalszej części rozdziału, konfrontując je z danymi empirycznymi.

Hierarchia kanałów komunikacji o naborach ocena wnioskodawców i beneficjentów

Dane z ankiety CAWI układają kanały informacji o naborach w wyraźną hierarchię, spójną niezależnie od grupy respondentów. Z perspektywy przydatności, beneficjenci najwyżej ocenili spotkania i szkolenia (średnia 4,71 na skali 1–5) oraz konsultacje ze Wspólnym Sekretariatem (4,62); w obu przypadkach mediana odpowiedzi wyniosła 5. Strona internetowa programu (4,50) i newslettery (4,17) zajęły pozycję pośrednią, konsultacje z RPK 4,02. Najślabiej oceniane są media społecznościowe (3,86). Ten sam układ powtarza się wśród wnioskodawców odrzuconych (projekty regularne) i wnioskodawców FMP, choć oceny są tam o 0,4–0,8 pkt niższe niż u beneficjentów. W Funduszu Małych Projektów wysoko oceniono konsultacje z Euroregionem (średnia 4,13, mediana 5), na poziomie zbliżonym do pozostałych kanałów bezpośrednich. Różnice między czołowymi kanałami w przypadku beneficjentów FMP są niewielkie (0,1–0,2 pkt), dlatego nie należy je nadinterpretować; wysoka ocena tego kanału może jednak wskazywać na wartość modelu opartego na operatorze lokalnym.

Tabela 6.1. Ocena przydatności kanałów informacji o naborach

Kanał	Beneficjenci (projekty regularne)	Wnioskodawcy odrzućeni (projekty regularne)	Wnioskodawcy FMP
Spotkania / szkolenia	4,71	4,00	4,22
Konsultacje z WS	4,62	3,79	4,07
Strona internetowa programu	4,50	3,86	4,09
Konsultacje z Euroregionem (tylko FMP)	—	—	4,13
Newslettery / e-mail	4,17	3,66	4,11
Konsultacje z RPK	4,02	3,92	4,03
Media społecznościowe	3,86	3,48	3,70

Źródło: CAWI beneficjentów (n=113), odrzuconych wnioskodawców (n=33), wnioskodawców FMP (n=47), oceny wyłącznie osób korzystających z danego kanału, skala 1-5.

Odczyt tabeli potwierdza jednolitą hierarchię niezależnie od grupy respondentów: kanały bezpośrednio (spotkania, konsultacje z WS) są oceniane wyżej niż kanały pasywne (strona, newsletter, media społecznościowe). Największy dystans między grupami występuje przy kanałach wymagających bezpośredniego kontaktu beneficjenci oceniają je o 0,7-0,8 pkt wyżej niż wnioskodawcy odrzućeni, co odzwierciedla różnicę w intensywności faktycznej współpracy z tymi kanałami, a nie ich obiektywną jakość.

Wywiady indywidualne dostarczają uzasadnienia tego układu. Przedstawiciele instytucji i sami wnioskodawcy zgodnie wskazują, że fora partnerów pełnią centralną rolę w procesie aplikowania. Uczestnicy programu przyznają, że bez takich spotkań znalezienie partnera zagranicznego jest niezwykle trudne. Formaty oparte na bezpośrednim kontakcie ułatwiają szybkie nawiązywanie relacji, co potwierdzają

udane inicjatywy organizowane we współpracy z ukraińskim oddziałem WS. Szkolenia, seminaria i konsultacje pełnią też funkcję wykraczającą poza transfer wiedzy beneficjenci traktują je jako platformę wymiany doświadczeń między instytucjami oraz sposób łagodzenia skutków rotacji kadr.

Wniosek jest jednoznaczny: kanały bezpośrednie spotkania, szkolenia, konsultacje z WS i operatorem FMP pełnią funkcję operacyjną. Strona internetowa działa jako zaplecze dokumentacyjne. Media społecznościowe pełnią funkcję informacyjno-promocyjną budując świadomość programu oraz informują o wydarzeniach i rezultatach.

Strona internetowa: podstawowe repozytorium wiedzy

Layout strony jest nowoczesny, oszczędny i spójny z identyfikacją wizualną Interreg (granat + biel + akcenty UE). Strona główna zbudowana jest z czytelnych bloków funkcjonalnych: hasło programu, **Aktualności** (10 najnowszych wpisów z datami publikacji), **Na skróty** (FMP, Nabory wniosków, Biblioteka, Konkursy, Szukaj partnerów), Program w liczbach (budżet 214,4 mln EUR, 10 regionów, 79 projektów, 206 partnerów) oraz rozwijana sekcja „Jak pomaga Program?” z 6 priorytetami (każdy z licznikiem projektów i kwotą dofinansowania UE). Hierarchia informacji jest poprawna najważniejsze fakty programowe są widoczne „bez przewijania”, a typografia oraz duże przyciski są przyjazne także użytkownikom mobilnym i seniorom. Stopka prezentuje pełne dane teleadresowe Wspólnego Sekretariatu, kanały social media (Facebook, YouTube) oraz wymagane prawem odnośniki (Deklaracja dostępności, Polityka prywatności, Mapa strony).

Menu główne jest płaskie i intuicyjne. Sekcja Nabory wniosków ma osobną zakładkę z wyraźnym podziałem na trwające i zakończone/ planowane, przypisaniem do operatora FMP (Tarnopolska Agencja Rozwoju Regionalnego, Euroregion Karpacki) i odesłaniami do ich dokumentacji. Strona pełni funkcję autorytatywnego repozytorium wszystkie kanały (FB, YT, e-mail) odsyłają do niej jako do źródła prawdy.

Serwis prowadzony jest w trójjęzyczności (PL / EN / UA), z wyraźnym przełącznikiem w prawym górnym rogu. Rozwiązanie istotne w programie transgranicznym; ograniczeniem (zidentyfikowanym w pozostałej części ewaluacji) jest niejednolite udostępnianie natywnie ukraińskich wersji dokumentów aplikacyjnych sama szata językowa serwisu jest jednak modelowa.

Strona posiada Deklarację dostępności (sporządzona 29.05.2025, ostatni przegląd 31.03.2026) opracowaną na podstawie audytu zewnętrznego (Nfinity.pl Sp. z o.o.).

Zadeklarowany status: częściowo zgodna z ustawą z 4.04.2019 r. o dostępności cyfrowej.

Punktem odniesienia dla dodatkowej oceny serwisu Programu uczyniliśmy stronę programu Interreg Europe (interregeurope.eu) dojrzały, wielokrotnie nagradzany serwis programu współpracy międzyregionalnej. Porównanie nie służy ocenie „lepszy/gorszy” (skala i budżet obu programów są nieporównywalne), lecz wskazaniu rozwiązań, które z punktu widzenia użytkownika przekształcają stronę z pasywnego repozytorium w aktywne narzędzie pracy a więc adresują dokładnie tę słabość, którą ujawniła nasza ankieta CAWI.

Najciekawszym rozwiązaniem jest baza dobrych praktyk (good practices database) przeszukiwalny, filtrowalny katalog sprawdzonych rozwiązań zgłaszanych przez beneficjentów i walidowanych przez ekspertów programu. Dla odbiorcy oznacza to, że strona nie tylko informuje o naborach, lecz daje konkretną, gotową do wykorzystania wiedzę merytoryczną „co i jak zadziałało w innym regionie”. Mechanizm jest dwustronny: użytkownik zalogowany na koncie może z poziomu własnego pulpitu zgłosić własną praktykę według gotowego szablonu. To istotne, ponieważ angażuje społeczność w współtworzenie treści, zamiast traktować ją wyłącznie jako biernego czytelnika.

Drugim wartym uwagi rozwiązaniem jest Policy Learning Platform tematyczne centrum wiedzy łączące biblioteki opracowań i rekomendacji z usługami eksperckimi (helpdesk „na żądanie”, peer reviews, benchmarking). Z perspektywy odbiorcy kluczowa jest tu logika „jednego okienka”: w jednym miejscu znajduje on dokumenty, ekspertów, wydarzenia i kontakt do doradcy w obrębie interesującego go tematu.

Trzecim elementem jest wyszukiwarka społeczności / partnerów możliwość przeglądania członków sieci według kraju i obszaru tematycznego oraz samodzielnego zgłoszenia pomysłu na projekt („Submit a project idea”). To rozwiązanie wprost wspiera najtrudniejszy etap aplikowania. Całość spina konto użytkownika z personalizowanym pulpitem, który scala zgłoszenia, profil i aktywność w jednym miejscu.

Odniesienie do oceny serwisu Programu na podstawie badania ilościowego jest tu bezpośrednie i wzmacnia wcześniejsze wnioski. Przypomnijmy: respondenci ocenili stronę Programu wysoko jako źródło informacji o naborach, ale niżej niż kanały bezpośrednie spotkania, szkolenia i konsultacje z WS. Innymi słowy strona działa jako wiarygodne „zaplecze dokumentacyjne”, lecz nie zastępuje kontaktu z człowiekiem w zakresie wiedzy aplikacyjnej i co istotne w zakresie kojarzenia partnerów. Rozwiązania Interreg Europe pokazują, w jakim kierunku część tej funkcji

można przenieść do serwisu: baza dobrych praktyk obniża barierę merytoryczną, a wyszukiwarka partnerów i zgłaszanie pomysłów częściowo odciążają fora partnerów i konsultacje indywidualne, które dziś są wąskim gardłem (a zarazem najwyżej ocenianym kanałem). Należy jednak zachować proporcje: serwis Programu jest oszczędny, trójjęzyczny (PL/EN/UA) i poprawny pod względem hierarchii informacji oraz dostępności, a jego rola „źródła prawdy”, do którego odsyłają wszystkie pozostałe kanały, jest realnym atutem przy obecnej skali Programu.

Wnioskiem płynącym z porównania nie jest zatem rekomendacja kosztownej rozbudowy serwisu, lecz wskazanie kierunku ewolucji: rozważenie lekkich, modułowych elementów interaktywnych przede wszystkim prostej, przeszukiwalnej bazy rezultatów/dobrych praktyk projektów oraz mechanizmu poszukiwania partnerów które mogłyby częściowo przenieść do strony to, co dziś wymaga kontaktu bezpośredniego.

Media społecznościowe: dobra widoczność efektów, słaba ścieżka wnioskodawcy

Ocenę mediów społecznościowych jako kanału informacyjnego warto czytać łącznie z analizą treści. Profil programu na Facebooku sprawnie buduje opowieść o rezultatach zwłaszcza w obszarach bezpieczeństwa i zdrowia publicznego realizowanych w cieniu wojny. Komunikaty o projektach takich jak *RescueCars* (karetka reanimacyjna dla szpitala w Iwano-Frankiwsku i Łosicach), *Future4Kids* (tomograf w Mukaczewie), *CROSSDIAM* (angiograf za ponad 8 mln zł dla szpitala w Lublinie), *ClimSafe* czy *FireFighters* są konkretne i dobrze udokumentowane. Równolegle prowadzona jest komunikacja o projektach „miękkich” z obszaru ekologii i partycypacji (np. *EcoParks*, *CleanBug*, *SafeSewerage*), a cykle wideo skierowane do młodzieży („Nasze podwórko”, „Młodzi odkrywcy przyrody”) realizują cele wskaźnikowe programu.

Analiza ujawnia dwa obszary o istotnym potencjale poprawy. Pierwszy to dychotomia językowa: komunikaty skierowane do ogółu społeczeństwa i młodzieży są angażujące, z bezpośrednimi zwrotami i elementami graficznymi, ale gdy administratorzy komunikują rezultaty, pojawia się suchy, technokratyczny żargon „cyfrowy angiograf dwupłaszczyznowy”, „trombektomia mechaniczna”, „ciężki samochód ratowniczo-gaśniczy typu cysterna”. Przełożenie takich rezultatów na język korzyści odczuwalnych dla mieszkańców pozwoliłoby pełniej pokazać realny wpływ programu i wzmocnić jego odbiór społeczny. Drugi obszar to przestrzeń do ujednoczenia wezwań do działania: w komunikatach o kampaniach edukacyjnych CTA jest precyzyjne (grupa docelowa, termin, link do regulaminu w PL i UA), natomiast przy komunikacji naborów na wieloletnie projekty inwestycyjne Facebook

pełni głównie rolę informacyjnego odesłania użytkownik jest kierowany do sekcji Calls for proposals na stronie głównej, a ciężar edukacji proceduralnej spoczywa na dokumentacji w PDF.

Kanał YouTube wskazuje na kolejny obszar, który można wzmocnić. Przy budżecie programu 214 mln EUR i deklarowanej w Strategii Komunikacji roli Wspólnego Sekretariatu jako producenta „promotion and training videos” baza subskrybentów oscyluje między 138 a 140 osobami, a główny film wprowadzający zgromadził 151 wyświetleń w ciągu niemal trzech lat. Architektura kanału jest logiczna (playlisty zgodne z priorytetami, wirtualne wycieczki z audiodeskrypcją), brakuje jednak treści, które realnie przyciągnęłyby wnioskodawców na YouTube np. krótkiego, kilkuminutowego filmu pokazującego proces logowania, wypełniania budżetu i walidacji wniosku. Deklaracja strategiczna pozostaje więc nie w pełni zrealizowana w najbardziej praktycznym wymiarze. Obraz z mediów społecznościowych jest więc spójny z oceną CAWI: kanał ten sprawdza się jako narzędzie budowania świadomości marki i komunikowania rezultatów, ale nie zastępuje doradztwa projektowego. Potwierdzają to również wywiady z RPK: komunikacja szerokozasięgowa opiera się na portalach regionalnych, mailingach, mediach społecznościowych i tradycyjnej prasie, ale w docieraniu do mniejszych społeczności lepiej sprawdzają się tradycyjne formaty eventowe konkursy szkolne, pikniki, festiwale wsparte osobistymi kontaktami.

Bariera językowa najsilniejszy wspólny postulat obu stron

Najmocniejszym spontanicznym postulatem, jaki pojawia się w danych, jest kwestia języka dokumentacji programowej. Ukraińscy wnioskodawcy i beneficjenci wielokrotnie zgłaszają potrzebę tłumaczenia regulaminu i podręcznika na język ukraiński oraz ukraińskiej wersji systemu CST i generatora wniosków. Po stronie polskiej dominuje żądanie rezygnacji z języka angielskiego w dokumentacji aplikacyjnej: „*Realizacja programu w języku polskim, jednak operowanie językiem angielskim stanowi istotny problem*” (wypowiedź otwarta w badaniu CAWI). Wywiady potwierdzają, że to nie jest kosmetyczne utrudnienie. Przedstawiciel polskiego RPK ujmuje skalę problemu wprost:

„wielu mam wrażenie beneficjentów czy potencjalnych beneficjentów nawet nie podchodzi do programu, w którym masa rzeczy jest po angielsku”
(Przedstawiciel RPK).

Przedstawiciele Wspólnego Sekretariatu przyznają, że postawienie na rozwiązania anglojęzyczne jest świadomym zabiegiem, który jednak może odcinać część lokalnych aktorów od funduszy. Brak tłumaczeń kluczowych dokumentów

uniemożliwia partnerom rzetelne zapoznanie się z procedurami jeszcze przed przystąpieniem do projektu.

Język jest zatem pierwszą i wspólną rekomendacją obu stron programu, wynikającą zarówno z głosów otwartych CAWI, jak i z wywiadów. Punktowe tłumaczenia robocze nie wystarczą potrzebne są natywne wersje podręczników, generatora wniosków i CST, a nie jedynie przekład *ad hoc*. Zapis Strategii Komunikacji, według którego dokumenty projektowe mają być publikowane po angielsku „z tłumaczeniami na PL i UA”, jest w praktyce realizowany niepełnie pojawiają się tłumaczenia robocze, lecz nie operacyjne, natywne wersje dokumentacji i systemów informatycznych.

Podział zadań między instytucjami dwa spojrzenia

Z perspektywy beneficjentów podział zadań między instytucjami jest czytelny: Regionalne Punkty Kontaktowe (RPK) służą do bieżącej wymiany informacji o realizacji projektów (sygnalizowanie potrzeb, kontakty operacyjne), a Wspólny Sekretariat pozostaje adresatem dla spraw merytorycznych i programowych. Na poziomie instytucjonalnym obraz nie jest jednak jednolity dwie strony tego układu, RPK i WS, opisują go odmiennie. Poniżej przedstawiamy obie perspektywy, wskazując punkty rozbieżności wynikające z odmiennych ról instytucjonalnych w systemie wdrażania programu.

Z perspektywy jednego z polskich RPK planowanie rocznych działań informacyjno-promocyjnych jest odbierane jako jednostronne. Propozycje punktów regionalnych w jego ocenie rzadko znajdują odzwierciedlenie w ostatecznym kształcie Roczego planu działań informacyjno-promocyjnych (RPDIP):

„mamy wrażenie, że te zadania są niejako nam narzucone. [...] nasze propozycje też nie były brane pod uwagę, troszkę jakby brakuje takiego wspólnego dialogu” (Przedstawiciel RPK).

Towarzyszy temu w tej samej perspektywie postrzeganie, że niektóre zadania promocyjne (m.in. centralna administracja profili w mediach społecznościowych, koordynacja pakietów promocyjnych) są lokowane na poziomie centralnym, co miałoby osłabiać pozycję RPK w regionach.

Z perspektywy WS obraz wygląda inaczej. RPDIP jest przygotowywany przez WS we współpracy z Oddziałem WS we Lwowie i RPK, konsultowany z ukraińską Instytucją Krajową, zatwierdzany przez Instytucję Zarządzającą i przekazywany do wiadomości Komitetu Monitorującego. WS wskazuje, że przy planowaniu zadań na 2026 r. zwrócił się do RPK z prośbą o propozycje odzew był ograniczony i koncentrował się przede wszystkim na postulacie zwiększenia środków przeznaczonych na realizację zadań.

W ocenie WS zaangażowanie części RPK w promocję regionów pozostaje ograniczone niektóre RPK utrzymują się przy minimum 2 postów miesięcznie w mediach społecznościowych, a relacje z beneficjentami prowadzą głównie drogą mailową. RPDIP jest przy tym definiowany jako minimum, a nie sufit RPK są zachęcane do aktywności wykraczającej poza ramowe zobowiązania.

Ewaluacja śródkresowa nie rozstrzyga, po której stronie leży przyczyna dokumentuje natomiast, że deficyt ma charakter obustronny: WS oczekuje aktywności wykraczającej poza minimum RPDIP i konstruktywnych propozycji, część RPK oczekuje partnerskiego ustalania planów rocznych i jasnego pola autonomii w regionach. Wątek ten warto pogłębić w następnych badaniach.

Centralne administrowanie profilu FB programu pozostaje jako celowa cecha architektury komunikacji zapewnia jednolity głos i bezstronność wobec wszystkich regionów. RPK mogą zgłaszać do publikacji treści regionalne; obserwowane przez WS zjawisko utrzymywania się przy minimum publikacyjnym wskazuje raczej na rezerwy w wykorzystaniu kanału przez sieć regionalną niż na deficyt po stronie centrali. Sygnałem wzmacniającym tę interpretację jest wysoka ocena wydarzeń bezpośrednich organizowanych przez WS Oddział WS we Lwowie wskazuje, że szkolenia i spotkania integracyjne organizowane centralnie cieszą się największą przychylnością beneficjentów.

Po stronie ukraińskiej napięcia w podziale zadań mają inny charakter. Ciężar codziennej pracy informacyjnej tłumaczenia zasad programu, szkolenia beneficjentów, wizyty terenowe spoczywa w praktyce na Oddziale WS we Lwowie. Z relacji przedstawiciela WS wynika, że rozgraniczenie między tłumaczeniem zasad programu przez Oddział, a oficjalną komunikacją z ukraińską Instytucją Krajową w Kijowie wymaga dopracowania. Te nieporozumienia kompetencyjne sygnalizowane są w wywiadach jako wątek otwarty; pogłębienie zaplanowane w ewaluacji końcowej.

Wniosek z tego dwugłosu nie jest rozstrzygający. Ewaluacja śródkresowa dokumentuje deficyt dialogu między WS a częścią RPK w obu kierunkach. WS oczekuje aktywności wykraczającej poza minimum RPDIP i konstruktywnych propozycji, część RPK oczekuje partnerskiego ustalania planów rocznych i jasnego pola autonomii w regionach.

6.2. Jakość i spójność wsparcia instytucjonalnego

Ocena wsparcia różni się wyraźnie między grupami wnioskodawców

Badanie CAWI pokazuje, że jakość doradztwa oferowanego na etapie aplikowania jest oceniana nierówno, w zależności od tego, z kim rozmawiamy. Beneficjenci wystawili pozytywną ocenę (dobrze lub bardzo dobrze) w 79,6% przypadków. Wśród wnioskodawców FMP, gdzie doradztwo spoczywa głównie na operatorach, oceny są niemal identyczne (78,7%).] Strategia Komunikacji zakłada do 2030 r. satysfakcję partnerów ze wsparcia na poziomie co najmniej 80% (cel szczegółowy Support for Project Partners in implementing and promoting their projects). Dla grupy beneficjentów cel jest praktycznie osiągnięty.

Ta rozpiętość nie wynika z samej racjonalizacji niepowodzenia. Strukturę odpowiedzi wyjaśnia inny parametr doświadczenie. Wśród odrzuconych 51,5% stanowią podmioty aplikujące po raz pierwszy. Dla tej grupy istniejący zestaw narzędzi doradczych okazuje się niewystarczający. Potwierdza to odsetek osób zgłaszających luki informacyjne etap przed-aplikacyjny jest informacyjnie „słabiej zaopiekowany” niż etap realizacji. Im wcześniej wnioskodawca jest w procesie, tym częściej zgłasza deficyt wiedzy.

Tabela 6.2. Luki informacyjne według grupy respondentów

Grupa	Odsetek zgłaszających lukę informacyjną	Etap w cyklu projektu
Beneficjenci (projekty regularne i LPI)	15,0%	realizacja
Wnioskodawcy odrzuceni (projekty regularne i DPI)	30,3%	aplikacja (51,5% pierwszorazowych)
Wnioskodawcy FMP (przed wynikami oceny)	34,0%	aplikacja (mikroprojekty)

Źródło: CAWI beneficjentów (n=113), odrzuconych wnioskodawców (n=33), wnioskodawców FMP (n=47).

Tematy najczęściej wskazywanych luk układają się w powtarzalny zestaw: zamówienia publiczne (z problemem sprzeczności między prawem ukraińskim a

programem *mało szkoleń i wyjaśnień dla upoważnionych osób*"), szczegółowe zasady konstruowania budżetu i planowania przy niestabilnych cenach, procedura zmian w projekcie, praktyczna obsługa CST i generatora wniosków, wreszcie kwestia języka dokumentacji (omówiona w 6.1). Są to tematy, które wymagają doradztwa warsztatowego, nie informacji formalnej.

Wyniki badania mystery client

Podstawowy wynik badania mystery client jest jednoznaczny: jakość obsługi, gdy do kontaktu dochodzi, jest wysoka. Średnia ocena merytoryki wyniosła 4,29 na 5, kultury i postawy 4,71, kompletności informacji 4,50. Problemem nie jest to, jak instytucje rozmawiają z wnioskodawcą problemem jest to, że 22% kontaktów (16 z 72) skończyło się brakiem odpowiedzi.

Braki odpowiedzi nie rozkładają się równomiernie. Są skoncentrowane w kilku punktach. Najgorszy wynik odnotował RPK w Równym: 100% braku odpowiedzi (5 z 5) zarówno na cztery próby telefoniczne w ciągu trzech dni, jak i na trzy e-maile kierowane z trzech różnych adresów w ciągu 14 dni. W dalszej kolejności Operator FMP w Tarnopolu i RPK we Lwowie po 60% braku odpowiedzi, Wspólny Sekretariat 33%, RPK w Tarnopolu, RPK na Zakarpaciu i Operator FMP w Rzeszowie 17–20%. Pozostałe siedem instytucji (RPK w Białymstoku, Iwano-Frankowsku, Lublinie, Rzeszowie, Siedlcach, Łucku oraz Oddział WS we Lwowie) odpowiedziało w każdym kontakcie.

Tabela 6.3. Ranking instytucji mystery client (n=72, rosnąco według % braku odpowiedzi, malejąco według merytoryki)

Miejsce	Instytucja	% brak odpowiedzi	Merytoryka	% „zachęca do aplikowania”
1	RPK Rzeszów	0%	4,80	100%
2	RPK Iwano-Frankiowsk	0%	4,60	100%
2	RPK Lublin	0%	4,60	100%
2	RPK Łuck	0%	4,60	100%
5	RPK Białystok	0%	4,40	100%
6	WS Oddział Lwów	0%	4,40	80%

7	RPK Siedlce	0%	3,20	60%
8	Operator FMP Rzeszów	17%	4,20	67%
9	RPK Tarnopol	20%	4,50	60%
10	RPK Zakarpacie	20%	4,00	60%
11	WS (CPE Warszawa)	33%	3,75	50%
12	RPK Lwów	60%	5,00	40%
12	Operator FMP Tarnopol	60%	3,50	40%
14	RPK Równe	100%	n/d	0%

Źródło: badanie mystery client.

Po stronie ukraińskiej brak odpowiedzi dotyczy 33% kontaktów, po stronie polskiej jedynie 9%. Paradoksalnie jednak, kiedy strona ukraińska odpowie, robi to lepiej niż polska: średnia merytoryka 4,41 vs 4,17, kultura 4,81 vs 4,62, kompletność 4,70 vs 4,31. Wyjaśnienie tego paradoksu leży w konstrukcji instytucjonalnej RPK po obu stronach granicy. W Polsce RPK są osadzone w urzędach marszałkowskich lubelski, podlaski, mazowiecki, podkarpacki. Prawdopodobnie zapytanie trafia do skrzynki zbiorczej jest obsługiwane w ramach rutyny urzędniczej z podziałem ról i zastępstw. Ryzyko, że nie odpowie nikt, jest niskie, nawet jeśli konkretny pracownik jest nieobecny. Ceną za tę niezawodność jest jednak odpowiedź formalna, „urzędnicza” dokładnie ten wzór, który widać w RPK Siedlce (merytoryka 3,20, kompletność 3,20) i w e-mailach WS (CPE Warszawa). Na Ukrainie RPK to konkretne osoby pełniące tę funkcję. Zaletą jest głębokie doradztwo, osadzone w realnej znajomości ekosystemu organizacji widać to w wysokich ocenach merytoryki (np. RPK we Lwowie 5,0, RPK w Iwano-Frankowsku i Łucku 4,60). Ceną jest jednak to, że dostępność staje się funkcją dostępności jednej osoby. Urlop, choroba, ewakuacja, brak zastępstwa wszystko to natychmiast widać w statystykach.

Koncentracja braku odpowiedzi po stronie UA (RPK w Równym 5/5, RPK we Lwowie 3/5, Operator FMP w Tarnopolu 3/5) jest spójna z tą hipotezą, a dodatkowym czynnikiem jest sytuacja wojenna.

Dane mystery client pokazują, że wybór kanału drastycznie wpływa na efekt. Wizyta osobista (n=6) uzyskała 100% skuteczności i 100% efektu zachęcającego do dalszych działań. Telefon (n=24) 79% efektu zachęcającego przy 21% braku odpowiedzi. E-mail

(n=42) jest najbardziej niepewnym kanałem: 26% zapytań ginie, a gdy odpowiedź przychodzi, jedynie w 57% przypadków zachęca do dalszych działań. Mediana czasu odpowiedzi e-mail wyniosła 44,7 godziny (ok. dwa dni robocze), z rozstrzałem od 0,6 godziny (oddział WS we Lwowie) do 240 godzin (RPK Zakarpacie, skrajny przypadek). 42% odpowiedzi przychodzi w ciągu doby, 65% w ciągu trzech dni. Istotne jest jednak, że nie ma korelacji między czasem odpowiedzi a jakością merytoryczną (Pearson $r \approx -0,14$). Odpowiedzi szybkie (RPK w Rzeszowie mediana 13,2 godz.; RPK w Białymstoku 15,9 godz.) są jakościowo równie dobre jak wolne (RPK w Lublinie 149,4 godz. przy merytoryce ocenianej na 4,67). Brakuje natomiast standardu czasowego: rozstrzał między godziną a dziesięcioma dniami sugeruje, że SLA dla e-maili po prostu nie istnieje.

Analiza jakościowa mystery client identyfikuje trzy powtarzające się wzorce odpowiedzi. Pierwszy to „odesłanie zamiast doradztwa” instytucja technicznie wypełnia obowiązek informacyjny, ale wnioskodawca wychodzi z kontaktu przede wszystkim z listą linków i adresem operatora. Ten wzorec pojawia się wyłącznie w kanale e-mail.

Drugi wzór to „płaska odpowiedź” kultura obsługi jest wysoka, ale doradztwo sprowadza się do ogólnego „spróbujcie dopasować”.

Trzeci wzór— „doradztwo projektowe”. Obejmuje konkretne propozycje modyfikacji pomysłu na projekt pod kryteria priorytetu, rekomendacje alternatywnych źródeł finansowania (Visegrad Fund, Lokalne Grupy Działania, pożyczki ekonomii społecznej), proaktywne oferty pomocy w znalezieniu partnera.

Wspólny Sekretariat i Oddział we Lwowie ocena beneficjentów

Beneficjenci oceniają wsparcie Wspólnego Sekretariatu zdecydowanie pozytywnie, zwracając uwagę na proaktywność i merytoryczne przygotowanie personelu. Pracownicy WS sami inicjują kontakt telefoniczny, gdy w dokumentach pojawiają się nieścisłości, co przyspiesza procesy administracyjne. Doceniana jest również wyrozumiałość instytucji w sytuacjach kryzysowych:

„Jak to mówią, było dużo zrozumienia i wsparcia ze strony programu. [...] Sekretariat jest lojalny wobec tego wszystkiego. Mówi nam, pomaga nam.”
(Beneficjent)

Dla beneficjentów WS stanowi centralne miejsce rozwiązywania skomplikowanych problemów merytorycznych i programowych.

Oddział WS we Lwowie przejął główny ciężar tłumaczenia zasad programu i szkolenia ukraińskich wnioskodawców. Instytucja towarzyszy projektom na każdym

etapie od nauki pisania wniosków, przez bieżące konsultacje, po wizyty terenowe. Ukraińscy partnerzy chwalą oddział za natychmiastowe reagowanie na zgłoszenia co koresponduje z wynikiem mystery client: mediana czasu odpowiedzi e-mail 1 godzina, najszybsza w całej próbie. Równocześnie pojawiają się napięcia: opóźnienia, gdy oddział jest wykorzystywany jako pośrednik do ponaglania beneficjentów w sprawie brakującej dokumentacji, oraz brak precyzyjnego podziału kompetencji między oddziałem we Lwowie a instytucją krajową w Kijowie. Zidentyfikowane napięcia i opóźnienia wynikają z rosnącej centralizacji decyzyjnej w Ukrainie, gdzie wymóg wielokrotnego zatwierdzania działań w Kijowie spowalnia lub wręcz paraliżuje sprawne wdrażanie projektów. W tej sytuacji Oddział WS we Lwowie musi przejmować na siebie ciężar ciągłego instruowania i asystowania beneficjentom w pokonywaniu skomplikowanych procedur administracyjnych oraz technicznych. Równocześnie zarysowuje się wyraźna różnica w podejściu do zarządzania między Oddziałem WS a Instytucją Krajową, co przejawia się brakiem zrozumienia przez Kijów potrzeb społeczności transgranicznych, nadmierną odgórną kontrolą zamiast wspierania lokalnych inicjatyw oraz biernością władz centralnych w ochronie ukraińskich projektodawców przed stratami finansowymi, wynikającymi m.in. z niekorzystnego przeliczania różnic kursowych.

Regionalne Punkty Kontaktowe funkcja i potencjał

Mandat RPK od początku obecnej edycji obejmuje funkcję informacyjno-promocyjną bez kompetencji w doradztwie rozliczeniowym (które pozostaje wyłączną domeną kontrolerów krajowych) i bez roli w formalnym obiegu dokumentów w ramach projektu (tę pełni lider projektu zgodnie z umową grantową). Równolegle do tej ścieżki formalnej Wspólny Sekretariat prowadzi bezpośrednio konsultacje (mailowe i telefoniczne) z każdym partnerem projektu.

Mystery client mierzył inny wymiar pracy RPK jakość konsultacji przedaplikacyjnych (pomysł projektowy → priorytet → ścieżka aplikacji). W tym wymiarze pełną dostępność i merytorykę 4,40–4,80 (w skali 1-5) osiągnęły 3 z 4 PL RPK (Rzeszów, Białystok, Lublin) i 3 z 6 UA RPK (Iwano-Frankiwsk, Łuck, Zakarpacie częściowo). RPK Rzeszów dysponuje większą bazą kompetencyjną w edycji 2014–2020 pełnił funkcję oddziału programu, a obecnie wykonuje rozszerzone zadania we współpracy z WS (administracja profilu FB - do bieżącego roku, finał Interreg Cooperation Day, redakcja magazynu *The Crossborderer*) co może tłumaczyć jego najlepszy wynik w próbie. Sygnał empiryczny brzmi: w warstwie konsultacji przedaplikacyjnych RPK mają potencjał, który mógłby być wykorzystany szerzej w kolejnym okresie.

Po stronie ukraińskiej obecny podział ról jest spójny z etapem rozwoju instytucji. Doradztwo administracyjne w trudniejszych obszarach (procedury MPT, rozliczenia) prowadzi Oddział WS we Lwowie UA RPK są strukturą młodszą, dopiero budującą bazę kompetencyjną. To rozwiązanie celowe, nie pominięcie. Współpraca horyzontalna układa się dobrze: PL i UA RPK chwalą roboczy kontakt z Oddziałem WS we Lwowie, polegający na wzajemnym wsparciu i szybkiej wymianie komunikatów.

Kontrolerzy krajowi sprawna relacja przy realnych barierach systemowych

Proces weryfikacji i rozliczania wniosków opiera się na rozproszonym systemie angażującym urzędy wojewódzkie, wyspecjalizowane komórki budżetowe oraz ukraińską państwową służbę audytową (DASU). Ta wielość aktorów generuje trudności interpretacyjne dotyczące podziału ról między WS a kontrolerami krajowymi (KK). Przedstawiciele WS przyznają, że konieczne było bieżące synchronizowanie procedur i doprecyzowywanie list sprawdzających, by jasno oddzielić błędy formalne korygowane przez WS od tych wymagających bezpośredniej interwencji KK.

Po stronie ukraińskiej DASU bezpośrednio tłumaczy partnerom mechanizmy sprawdzania raportów oraz przebieg audytu, co porządkuje przepływ informacji we wschodniej części programu.

Badanie CAWI potwierdza pozytywną ocenę kontroli krajowej: 69,7% beneficjentów ocenia jakość kontroli dobrze lub bardzo dobrze. W wywiadach beneficjenci akcentują merytoryczny i otwarty charakter współpracy częstotliwość kontaktów naturalnie rośnie w momentach przygotowywania wniosków o płatność, a bieżące relacje pozostają wolne od napięć. Beneficjenci wysoko cenią funkcję doradczą kontrolerów realizowaną podczas szkoleń prezentowanie przez ekspertów katalogu najczęściej popełnianych błędów dostarcza praktycznej wiedzy ułatwiającej późniejsze rozliczenia.

Funkcja doradcza kontrolerów krajowych pojawia się w wywiadach IDI w dwóch wyrazistych odsłonach. Pierwsza to bieżący kontakt prewencyjny. Ukraińscy beneficjenci projektów chętnie pozostają w stałym kontakcie telefonicznym z kontrolerami, dopytując o braki w dokumentacji jeszcze przed formalnym jej złożeniem co pozwala uniknąć uchybień i sankcji w fazie weryfikacji. To model pracy oparty na relacji, nie na rozliczeniu post hoc; jego skuteczność zależy od dostępności konkretnego kontrolera i jego gotowości do prowadzenia takiego dialogu.

Druga odsłona to weryfikacja ex ante dokumentacji. Polscy beneficjenci opisują bezpośrednie kontakty z kontrolerami jako dobre i co istotne wprost korzystają z możliwości wstępnej weryfikacji dokumentacji przed jej formalnym złożeniem, traktując to rozwiązanie jako przydatne i wygodne. W praktyce zmniejsza to ryzyko korekt finansowych w fazie kontroli formalnej, a kontrolerom oszczędza późniejszych pętli korekcyjnych. Sygnał ten wskazuje, że funkcja doradcza KK choć nieobjęta odrębnym wskaźnikiem w monitoringu programu działa w terenie i jest doceniana po obu stronach granicy.

Pomimo tej sprawnej komunikacji realizatorzy projektów napotykają bariery systemowe. Głównym obciążeniem jest długi czas procedowania dokumentacji przez kontrolerów opóźnienia w zatwierdzaniu raportów mogą zaburzać płynność finansową, blokując przekazywanie kolejnych transz ukraińskim partnerom projektów. Beneficjenci zauważają również lukę informacyjną w zakresie technicznego przygotowania dokumentów brakuje jednoznacznych wytycznych dotyczących pożądanego formatu plików oraz sposobu ich przesyłania (pojedyncze skany vs pakiety zbiorcze).

Drugą, specyficzną dla partnerów ukraińskich barierą finansową są różnice kursowe. Ze względu na upływ czasu między realizacją wydatku a jego rozliczeniem, sztuczny kurs stosowany w systemie różni się z kursem rynkowym w momencie transakcji. Beneficjenci dostrzegają w tym obszarze brak elastyczności kontrolerów krajowych, postrzegając bierność instytucjonalną wobec wahań walutowych jako istotną wadę systemu rozliczeń (wywiad z przedstawicielem WS, strona ukraińska).

Warto też zauważyć, że Strategia Komunikacji nie przypisuje kontrolerom krajowym żadnej roli komunikacyjnej pojawiają się oni w dokumencie wyłącznie jako odbiorca komunikacji wewnętrznej. Tymczasem z perspektywy beneficjentów KK pełnią faktyczną funkcję doradczą, widoczną w wysokich ocenach szkoleń prowadzonych przez kontrolerów. Odpowiedzi otwarte z badania CAWI idą w zbieżnym kierunku: „Konsultacje i rekomendacje kontrolera mają być wyłącznie w formie pisemnej”, „Komunikatywność ze strony kontrolerów”, „Połączenie Wspólnego Sekretariatu oraz Zespołu Kontrolerów w jednej jednostce, ułatwiłoby to przepływ informacji oraz skróciłoby procedury administracyjne”.

6.3. Szkolenia dla partnerów projektów

Szkolenia są najwyżej ocenianym kanałem komunikacji

Dane z CAWI pozwalają zobaczyć szkolenia pośrednio, jako kanał komunikacji o programie: to właśnie spotkania i szkolenia uzyskały najwyższą średnią ocen wśród

beneficjentów (4,71 na 5) i były drugim w kolejności kanałem u wnioskodawców FMP (4,22). Mediana oceny wynosi 5. Potwierdza to, że sformalizowana oferta edukacyjna jest skuteczna pod warunkiem, że jest dostępna i dopasowana do potrzeb adresata.

Respondenci w wywiadach opisują szkolenia jako kompleksowe wsparcie obejmujące pełen cykl życia projektu od przygotowania wniosku, przez wdrażanie, aż po raportowanie. Beneficjenci wysoko cenią tę ofertę, wskazując na jej praktyczną przydatność. Szczególną wartość miały pierwsze spotkania, które wyjaśniały różnice między projektami standardowymi a strategicznymi i uczyły na najczęściej popełniane błędy. Przedstawiciele instytucji traktują szkolenia jako narzędzie ciągłego podnoszenia kompetencji partnerów.

Skomplikowane procedury wymagają trybu krok po kroku

Zasadniczym wyzwaniem dla partnerów są skomplikowane procedury programowe i mało intuicyjne systemy informatyczne. Lekcje online i szczegółowe instrukcje udostępniane z inicjatywy instytucji okazały się trafną odpowiedzią na te trudności. Respondenci w wywiadach podkreślają, że praktyczne prezentowanie tematów oraz pokazywanie procesów krok po kroku na przykład obsługi systemu CST z możliwością zadawania pytań znacząco ułatwia radzenie sobie z wymogami administracyjnymi.

Przyswajanie tej wiedzy wymaga jednak czasu. Przedstawiciele strony ukraińskiej zauważają w wywiadach kumulatywny charakter skuteczności szkoleń. Zrozumienie skomplikowanych procedur, takich jak zamówienia publiczne, następuje stopniowo: pierwsze szkolenie bywa przytłaczające, drugie pozwala podjąć pierwsze samodzielne próby, a dopiero po trzecim proces staje się w pełni zrozumiały i możliwy do prawidłowej implementacji.

Rola spotkań edukacyjnych wykracza daleko poza transfer twardej wiedzy. Beneficjenci dostrzegają w nich kluczowe narzędzie budowania sieci kontaktów i wymiany doświadczeń. Dobry poziom merytoryczny seminariów pozwala na nawiązywanie relacji z bardziej doświadczonymi partnerami, co przynosi długofalowe korzyści we współpracy transgranicznej:

„W mojej ocenie niezbędne są wręcz takie szkolenia [...] z uwagi na to, że mamy możliwość raz, że poznać takie podstawy [...] A dwa, że wymienić doświadczenia” (Beneficjent).

Luka: wnioskodawcy przed pierwszym konkursem

Dane pokazują jednak wyraźny deficyt w szkoleniach skierowanych do osób przed pierwszym konkursem. Głosy krytyczne z CAWI wnioskodawców odrzuconych są zgodne i powtarzalne: „szkolenia praktyczne zamiast teoretycznych krok po kroku, konkretne przypadki zamiast prezentacji z lat poprzednich”; „szkolenia były zbyt ogólne i tylko dla tych, którzy już wygrali. A dla tych, którzy są jeszcze na etapie składania wniosku, to jest to po prostu informowanie w bardzo ogólnej formie”; „szybki, konkretny feedback od eksperta”; „szczegółowych instrukcji i przykładów dotyczących wypełniania wniosku w systemie CST2021 (zwłaszcza części budżetowej), szybkiej pomocy technicznej” (odpowiedzi na pytania otwarte w badaniu CAWI), co wskazuje na możliwe kierunki poprawy.

Teza robocza, którą potwierdzają również dane o lukach informacyjnych (34% w FMP, 30% u odrzuconych, 15% u beneficjentów), brzmi: szkolenia są zbyt ogólne i w praktyce skierowane do już-wybranych. **Dla wnioskodawców pierwszorazowych brakuje formatu warsztatowego pracy na konkretnych przypadkach, z obsługą CST, z szybkim feedbackiem eksperta.** Precyzując, szkolenia jako kanał są oceniane wysoko. Diagnoza luki dotyczy innego segmentu wnioskodawców przed pierwszym konkursem, którzy oczekują formatu warsztatowego. Te dwie tezy nie są sprzeczne dotyczą różnych faz cyklu projektu.

Istotnym deficytem jest również kompetencja w zakresie przygotowywania wniosków o dofinansowanie. Brak umiejętności *grant writing* to poważna bariera ograniczająca uczestnictwo w programie, szczególnie wśród mniejszych społeczności i wymaga pilnej intensyfikacji szkoleń właśnie w tym obszarze. Ze strony jednostek kontrolujących pojawia się równoległe postulat organizowania większej liczby dedykowanych szkoleń celowanych ściśle w specyficzne problemy beneficjentów na etapie realizacji.

Organizacja i dostępność bariery logistyczne i geopolityczne

Model organizacji szkoleń ewoluuje z lokalnego na scentralizowany, w którym instytucje regionalne pełnią głównie rolę technicznego wsparcia przy realizacji wydarzeń. Przedstawiciele WS starają się dbać o równość przekazu, dostarczając identyczne treści szkoleniowe i informacyjne beneficjentom po obu stronach granicy. Rzeczywistość geopolityczna narzuca jednak istotne ograniczenia: ze względu na brak możliwości podróżowania personelu do Ukrainy, stacjonarne szkolenia dla potencjalnych partnerów odbywają się obecnie wyłącznie na terytorium Polski, co może utrudniać zrozumienie realiów ukraińskich.

Zgłaszane w wywiadach postulaty beneficjentów i jak i jednego polskiego i dwóch ukraińskich RPK zbiegają się w kilku punktach. Po pierwsze przejście od funkcji wyłącznie informacyjnej do pogłębionej pracy doradczej, zwłaszcza w przypadku mniejszych społeczności i instytucji aplikujących po raz pierwszy po stronie ukraińskiej. Po drugie zbudowanie kompetencji ukraińskich wnioskodawców warunkuje efektywne wykorzystanie budżetu programu, szczególnie w obszarze mikroprojektów. Po trzecie obecnie ciężar działań edukacyjnych i uświadamiających w Ukrainie spoczywa niemal w całości na oddziale we Lwowie. Żeby zoptymalizować ten proces, przedstawiciele WS widzą potrzebę włączenia się ukraińskich instytucji centralnych w komunikowanie zasad programu i organizację szkoleń [Wywiad_WS1]. Po czwarte wsparcie merytoryczne musi objąć doprecyzowanie zasad raportowania. Beneficjenci często nie rozumieją definicji i celów przypisanych do wskaźników, co prowadzi do sytuacji, w których różne projekty stosują skrajnie odmienne i nieporównywalne metody wykazywania tych samych rezultatów np. przy inwestycjach wodno-kanalizacyjnych. Jasne i jednoznaczne komunikowanie wskaźników programu jest jednym z najpilniejszych obszarów do poprawy.

6.4. Podsumowanie

Kanały bezpośrednie spotkania, szkolenia, konsultacje z WS i z Operatorami FMP są skuteczne, kanały pasywne pełnią funkcję świadomościową. Ocena beneficjentów 4,71 dla spotkań i 4,62 dla konsultacji z WS, kontrastująca z 3,86 dla mediów społecznościowych, nie pozostawia wątpliwości: to kontakt osobisty i konsultacja decydują o operacyjnej skuteczności komunikacji. Wizyty osobiste w *mystery client* mają 100% skuteczności, telefon 79% efektu zachęcającego, e-mail 57% i 26% braku odpowiedzi. Strona internetowa, newslettery i media społecznościowe sprawdzają się jako zaplecze dokumentacyjne i narzędzie budowania świadomości marki.

Etap przed-aplikacyjny jest informacyjnie słabiej zaopiekowany niż etap realizacji. Luki informacyjne zgłasza 34% wnioskodawców FMP oraz 30% odrzuconych wnioskodawców projektów regularnych i tylko 15% beneficjentów projektów regularnych. Wśród odrzuconych 51,5% aplikowało po raz pierwszy ta grupa w naturalny sposób zgłasza, że doradztwo WS i RPK okazuje się niedostateczne. Wnioskodawcy przed pierwszym konkursem potrzebują warsztatów opartych na konkretnych wnioskach i obsłudze CST, a nie prezentacji informacyjnych.

Dostępność, a nie jakość, jest głównym problemem wsparcia instytucjonalnego. Badanie *mystery client* pokazało, że gdy kontakt dochodzi do skutku, merytoryka (4,29), kultura (4,71) i kompletność (4,50) są wysokie. Problem leży w tym, że 22% kontaktów ginie, a braki są skoncentrowane w kilku instytucjach RPK Równe (100%), Operator FMP Tarnopol (60%), RPK Lwów (60%), WS CPE Warszawa (33%). Asymetria

polsko-ukraińska (33% vs 9% braku odpowiedzi) ma przyczynę strukturalną: polskie RPK są urzędami (stabilność dostępu kosztem stylu „urzędniczego”), ukraińskie osobami (głębokie doradztwo kosztem krytycznej zależności od dostępności jednej osoby).

Język dokumentacji programowej jest najsilniejszym spontanicznym postulatem dotyczącym zmian. Polscy wnioskodawcy apelują o rezygnację z angielskiego, ukraińscy o pełne wersje ukraińskie regulaminu, podręcznika i systemu CST. Pojedyncze tłumaczenia robocze nie wystarczą potrzebne są wersje natywne dokumentów i narzędzi.

Regionalne Punkty Kontaktowe są niewystarczająco wykorzystane w stosunku do swojego potencjału. Powołane po zakończeniu naborów wniosków, zostały wypchnięte do funkcji informacyjno-promocyjnej. Przy tym niektóre RPK osiągnęły w mystery client pełną dostępność i wysokie oceny merytoryczne, co oznacza, że mogą one wesprzeć WS jako dostawcy doradztwa projektowego.

Szkolenia są oceniane wysoko, ale luką jest format warsztatowy dla pierwszorazowych wnioskodawców. Obecna oferta trafia głównie do już-wybranych; głosy odrzuconych w CAWI są zgodne w postulatcie: praktyczne warsztaty krok po kroku, konkretne przypadki zamiast prezentacji z lat poprzednich, hands-on CST, feedback od eksperta. Kumulatywny charakter skuteczności (pełne zrozumienie dopiero po trzecim szkoleniu) oznacza, że pojedyncze szkolenie nie rozwiązuje problemu.

Kontrola krajowa jest oceniana przez beneficjentów pozytywnie (69,7%), ale ma dwie systemowe bariery. Pierwsza długie terminy procedowania dokumentacji zaburza płynność finansową projektów i blokuje przekazywanie transz ukraińskim partnerom. Druga zastosowanie sztucznego kursu walutowego w rozliczeniu, który różni się z kursem rynkowym w momencie realizacji wydatku uderza przede wszystkim w beneficjentów ukraińskich i jest postrzegana jako wyraz braku elastyczności instytucjonalnej.

7. SYSTEM WSKAŹNIKÓW

Rozdział zawiera odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

8. W jakim stopniu wskaźniki programowe odpowiadają na zaplanowane działania? Czy dobór wskaźników pod względem ich trafności w realizowanych projektach jest prawidłowy?

a) Czy obecny system wskaźników programowych i projektowych w programie jest trafny i użyteczny w odniesieniu do celów i działań zaplanowanych w programie i wdrażanych projektów? W jakim stopniu metryczki wskaźników są adekwatne do działań zaplanowanych i realizowanych w programie?

b) Czy uszczegółowienie obecnych metryczek wskaźników pozwoliłoby trafniej odzwierciedlać efekty realizowanych projektów?

c) W jaki sposób należałoby mierzyć działania przewidziane w programie w przyszłym okresie programowania z uwzględnieniem projektów rozporządzeń na przyszły okres programowania?

d) W jakim stopniu wskaźniki zawarte w Strategii komunikacji są trafne i użyteczne z punktu widzenia skuteczności działań informacyjno-promocyjnych oraz wspierania zarządzania programem? Czy przyjęte wskaźniki są wystarczająco szczegółowe, aby umożliwić efektywne monitorowanie postępów w realizacji celów Strategii komunikacji?

7.1. Trafność i użyteczność systemu wskaźników

System wskaźników programu Interreg NEXT Polska–Ukraina 2021-2027 opiera się na dwóch podstawowych kategoriach. Pierwszą stanowią obowiązkowe wskaźniki programowe, które są kluczowe dla oceny wykonania całego programu. Drugą kategorię tworzą wskaźniki dodatkowe (projektowe), umożliwiające beneficjentom pomiar dodatkowych, specyficznych aspektów realizowanych działań. Należy podkreślić, że miary ze wspólnego unijnego katalogu wskaźniki produktu (RCO) i rezultatu (RCR) mogą występować zarówno w grupie wskaźników programowych, jak i dodatkowych. Uzupełnieniem tego systemu na poziomie projektowym są wskaźniki krajowe (PLRO dla produktu i PLRR dla rezultatu), które zaczerpnięto z ogólnopolskiej Wspólnej Listy Wskaźników Kluczowych (WLWK). Dodatkową, odrębną warstwę stanowią wskaźniki zaprojektowane specjalnie na potrzeby rozliczania Funduszy Małych Projektów (FMP). Zgodnie z zasadami, beneficjenci wybierają mierniki wyłącznie z zamkniętej listy przypisanej do danego celu szczegółowego i nie mają możliwości dodawania własnych autorskich wskaźników.

Logika tego podziału jest następująca: wskaźniki programowe pozwalają agregować dane ze wszystkich projektów na wyższe poziomy (cel szczegółowy, priorytet, cały program) i raportować je wobec Komisji Europejskiej. Wskaźniki projektowe mierzą specyficzne, fizyczne efekty poszczególnych interwencji od liczby zakupionych wozów strażackich po długość odnowionych szlaków turystycznych których wskaźniki programowe nie są w stanie ująć ze względu na swoją ogólność.

Pokrycie matrycą logiczną

Analiza danych z systemu monitoringu obejmuje 428 rekordów wskaźnikowych przypisanych do 77 zakontraktowanych projektów. Rozkład wskaźników na projekt przedstawia Tabela 7.1.

Tabela 7.1. Rozkład wskaźników na projekt (N=77)

Kategoria wskaźnika	Średnia	Mediana	Min	Max
RCO (programowy produkt)	2,06	2,0	0	4
RCR (programowy rezultat)	1,57	1,0	1	4
PLRO (projektowy produkt)	1,77	2,0	0	4
PLRR (projektowy rezultat)	0,01	0,0	0	1
Łącznie produkty (RCO+PLRO)	3,83	4,0	—	—
Łącznie rezultaty (RCR+PLRR)	1,58	2,0	—	—

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu sprawozdawczego programu.

Wszystkie projekty posiadają co najmniej jeden wskaźnik RCO i co najmniej jeden RCR spełniają zatem minimalny warunek kontrybuowania do celów programu na obu poziomach (produkt i rezultat).

Zestawienie wskaźników faktycznie stosowanych w zakontraktowanych projektach z matrycą logiczną programu daje obraz niemal pełnego pokrycia (Tabela 7.2).

Tabela 7.2. Pokrycie wskaźnikami oczekiwanymi z matrycy logicznej per priorytet

Priorytet	Liczba projektów	RCO	RCR	PLRO	Uwagi
1. Środowisko (SO 2.4, 2.5, 2.6, 2.7)	46	6/6 (100%)	7/8 (88%)	12/14 (86%)	Brak RCR85; PLRO057 i PLRO174 nieużywane z powodu braku projektów dot. odwodnienia i rekultywacji jezior
2. Zdrowie (SO 4.5)	24	2/2 (100%)	3/3 (100%)	4/4 (100%)	—
3. Turystyka (SO 4.6)	1	3/3 (100%)	2/2 (100%)	2/2 (100%)	Jeden projekt LIP
4. Współpraca (SO 6.3)	1	3/3 (100%)	3/3 (100%)	0/2 (0%)	FMP wskaźniki projektowe miały być opracowane przez beneficjenta zarządzającego go funduszem

5. Granice (ISO 7.4)	1	3/3 (100%)	4/4 (100%)	n/d	Matryca nie przewiduje PLRO
6. Dostępność (SO 3.2)	4	2/2 (100%)	1/1 (100%)	n/d	Matryca nie przewiduje PLRO

Źródło: opracowanie własne na podstawie matrycy logicznej programu (Tabela 7 dokumentu metodologicznego) oraz danych z systemu sprawozdawczego programu.

Luki w pokryciu dotyczą wyłącznie wskaźników, dla których nie zakontraktowano odpowiedniego typu projektu np. brak projektów rekultywacji jezior w celu 2.5 wyjaśnia nieobecność PLRO174. Nie zidentyfikowano deficytów w samej konstrukcji matrycy.

Dopasowanie wskaźników do typów projektów

Program przewiduje trzy kategorie projektów regularnych: infrastrukturalne, inwestycyjne i miękkie. Dobór wskaźników RCO jest poprawny w obu wymiarach odpowiada zarówno rodzajowi interwencji (projekty infrastrukturalne i inwestycyjne posługują się wskaźnikami nakładowymi typu RCO69, RCO31 czy RCO24, a projekty miękkie wskaźnikami współpracy i transferu wiedzy), jak i obszarowi tematycznemu (zdrowie, środowisko, współpraca). 61 z 77 projektów dysponuje co najmniej jednym wskaźnikiem mierzącym bezpośrednio nakłady infrastrukturalne lub inwestycyjne; pozostałe 16 operuje wyłącznie wskaźnikami współpracy transgranicznej przede wszystkim RCO81 (uczestnictwo w działaniach transgranicznych) i RCO116 (wspólnie opracowane rozwiązania). Projekty te koncentrują się w Priorytecie 1 - Środowisko (12), Priorytecie 2 - Zdrowie (3) oraz Priorytecie 4- Współpraca (1).

Jedynе zastrzeżenie dotyczy granicy między projektami miękkimi a tymi z komponentem technologicznym: wskaźnik RCO116 obejmuje z definicji zarówno dokumenty strategiczne i metodyki, jak i narzędzia cyfrowe, więc sam zestaw wskaźników RCO nie pozwala jednoznacznie odróżnić projektu czysto miękkiego od takiego, który wytwarza np. system GIS czy platformę wymiany danych medycznych.

Agregacja wskaźników projektowych do programowych

Logika systemu zakłada, że wskaźniki projektowe (PLRO) uszczegóławiają programowe (RCO). Każdy PLRO jest logicznie powiązany z odpowiednim RCO np. PLRO041 (jednostki ratownicze wyposażone w sprzęt) kontrybuuje do RCO24 (inwestycje w systemy monitorowania klęsk). W tym kierunku agregacja działa poprawnie.

Odwrotna zależność była niepełna w przypadku wskaźnika PLR0150 (uczestnicy form szkoleniowych), który jest najszerzej stosowanym wskaźnikiem projektowym używa go 41 z 77 projektów. Zaledwie 17 z nich raportowało jednocześnie RCO81 (uczestnictwo we wspólnych działaniach transgranicznych). Oznaczało to, że w pozostałych 24 projektach szkolenia mierzone na poziomie projektowym nie przekładały się na żaden wskaźnik programowy i były niewidoczne w sprawozdawczości wobec Komisji Europejskiej. Obecnie trwa jego zamiana na wskaźniki programowe RCO81 lub RCO85 (uczestnictwo we wspólnych programach szkoleniowych). Po zakończeniu tej korekty luka w agregacji zostanie zamknięta.

Na poziomie rezultatu sytuacja wygląda inaczej niż na poziomie produktu. Program przewiduje zaledwie 2 wskaźniki projektowe rezultatu (PLRR) PLRR042 (zagrożone gatunki objęte działaniami ochronnymi) i PLRR023 (wydarzenia kulturalne). W praktyce stosowany jest tylko jeden z nich, w jednym projekcie. Projekty raportują rezultaty bezpośrednio do ogólnych wskaźników programowych RCR, bez uszczegółowienia projektowego. Niewielka liczba wskaźników PLRR nie stanowi jednak deficytu systemu. Wskaźniki rezultatu mierzą efekty u odbiorców końcowych (ludność korzystająca z infrastruktury, użytkownicy placówek zdrowia), które nie wymagają rozbicia na warianty projektowe. Dodawanie kolejnych PLRR zwiększyłoby obciążenie administracyjne beneficjentów bez proporcjonalnego zysku analitycznego, zwłaszcza że rezultaty mierzy się z opóźnieniem: w danych z monitoringu zaledwie 1 ze 121 rekordów RCR posiada jakąkolwiek wartość osiągniętą.

7.2. Uszczegółowienie metryczek wskaźników

Wskaźniki programowe kontekst porównawczy

Raport INTERACT z listopada 2024 r. *Stock taking of common Interreg indicators in 2021-2027*, oparty na danych z 86 programów Interreg, ankiecie wśród 33 programów i fiszach wskaźnikowych z 29 programów, dostarcza kontekstu porównawczego dla wskaźników programowych. W badaniu oceniano wskaźniki w kryteriach RACER (trafność, akceptowalność, jasność, łatwość użycia, rzetelność) w skali 1-6.²⁰ Wyniki dla wskaźników najczęściej używanych w programie PL-UA przedstawia Tabela 7.3.

²⁰ INTERACT, *Stock taking of common Interreg indicators in 2021-2027*, listopad 2024, rozdział 4.3

Tabela 7.3. Ocena RACER wskaźników programowych Interreg (skala 1-6)

Wskaźnik	Trafność	Akceptowalność	Jasność	Łatwość użycia	Rzetelność
RCO87 Organizacje współpracujące	5,5	5,2	5,0	4,6	4,8
RCO116 Wspólnie opracowane rozwiązania	5,0	4,4	3,6	3,7	3,7
RCO85 Uczestnictwo w szkoleniach	5,2	4,9	4,4	3,5	4,4
RCO81 Uczestnictwo w działaniach transgr.	5,3	5,0	4,1	4,2	4,4
RCO115 Wspólne wydarzenia publiczne	5,3	5,3	4,9	4,1	4,2

Źródło: INTERACT, *Stock taking of common Interreg indicators in 2021-2027*, Tabela 4, s. 18. N=12-30 programów w zależności od wskaźnika.

RCO116 („wspólnie opracowane rozwiązania”) uzyskał najniższe oceny spośród siedmiu najpopularniejszych wskaźników Interreg zarówno w kryterium jasności (3,6/6), jak i rzetelności (3,7/6). INTERACT zidentyfikował zamieszanie definicyjne między „rozwiązaniami” a „działaniami pilotażowymi” (RCO84), brak wspólnego rozumienia pojęcia „*solution*” wśród programów oraz trudności w walidacji: sześć programów raportowało potrzebę rewizji wartości docelowych beneficjentów już na etapie kontraktowania. Dla RCR84 (organizacje współpracujące po zakończeniu

projektu) INTERACT wskazał problem podwójnego liczenia te same instytucje figurujące w wielu projektach i rekomendował liczenie na poziomie celu szczegółowego oraz stosowanie unikatowych identyfikatorów organizacji.

Problemy te dotyczą wskaźników narzuconych przez Komisję Europejską. Program PL-UA nie zmieni ich definicji, może natomiast stosować doprecyzowania w dokumentacji aplikacyjnej i podręczniku programu. Ustalenia INTERACT stanowią punkt odniesienia do uwzględnienia przy przygotowaniach do nowej perspektywy.

Wskaźniki projektowe ocena metryczek

Dodatkowe wskaźniki projektowe (PLRO/PLRR) zaczerpnięto z krajowej Wspólnej Listy Wskaźników Kluczowych (WLWK). Przestrzeń na ich operacjonalizację na poziomie programu sprowadza się do wyboru adekwatnych mierników z listy WLWK oraz określenia wytycznych dla ich raportowania w specyficznym, transgranicznym środowisku. Analiza danych z monitoringu pozwala podzielić wskaźniki PLRO na trzy kategorie pod względem precyzji metryczek.

Pierwsza grupa to wskaźniki dobrze zdefiniowane, o jednoznacznej jednostce miary i oczywistym sposobie weryfikacji (Tabela 7.4). Dotyczą one przede wszystkim infrastruktury i sprzętu obiektów fizycznie policzalnych, weryfikowanych protokołem odbioru. Nie wymagają zmian w metryczkach.

Tabela 7.4. Wskaźniki projektowe z precyzyjnymi metryczkami

Wskaźnik	N projektów	Jednostka	Rozpiętość wartości docelowych
PLRO041 Jednostki ratownicze wyposażone w sprzęt	14	szt.	2-54
PLRO042 Wozy pożarnicze	12	szt.	2-9
PLRO050 Oczyszczalnie ścieków wsparte	5	szt.	1-2

PLRO051 Oczyszczalnie wybudowane	2	szt.	1-2
PLRO053 Stacje uzdatniania wody	2	szt.	1-2
PLRO133 Podmioty lecnicze wsparte	19	szt.	1-2
PLRO136 Szlaki turystyczne odnowione	1	km	2,96
PLRO137 Szlaki turystyczne utworzone	1	km	19,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu sprawozdawczego programu.

Druga grupa to wskaźniki wymagające doprecyzowania, gdzie metryczka pozostawia pole do interpretacji. Skutkuje to niespójnością raportowania między projektami (Tabela 7.5).

Tabela 7.5. Wskaźniki projektowe z nieprecyzyjnymi metryczkami

Wskaźnik	N projektów	Problem	Przykłady niespójności
PLRO150 Uczestnicy form szkoleniowych	41	Brak minimalnego progu „szkolenia”	Wartości docelowe od 2 (szkolenie z obsługi sprzętu) do 750 (warsztaty, eko-campy, pikniki, konferencje).
PLRO073 Kampanie informacyjno- edukacyjne	10	Brak definicji „kampanii”	Wartości docelowe od 1 do 9. Posty w social mediach, piknik,

			cykl warsztatów i konferencja z publikacją wszystko liczone jako „kampania”
PLRO158 Działania informacyjno-promocyjne o szerokim zasięgu	15	Definicja opiera się na kryteriach formalnych (liczba narzędzi i grup docelowych), nie na faktycznym zasięgu	Wartości docelowe 1–2. Konferencja końcowa z 40 uczestnikami i kampania medialna z zasięgiem tysięcy traktowane identycznie

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu sprawozdawczego programu.

PLRO150 zasługuje na szczególną uwagę ze względu na skalę stosowania (41 projektów) i rozmiar rozbieżności. Beneficjent prowadzący certyfikowane szkolenie ratownicze dla 4 strażaków i beneficjent organizujący 9 pikników edukacyjnych dla 750 osób raportują do tego samego wskaźnika tą samą metodą listą obecności. Zagregowana liczba uczestników realizuje swój cel sprawozdawczy, natomiast bez rozróżnienia typów form szkoleniowych (np. krótkie instruktaże vs. wielodniowe kursy certyfikowane) jej wartość analityczna pozostaje ograniczona. Jak wskazano w sekcji dotyczącej agregacji, wskaźnik ten jest obecnie zastępowany przez RCO81 i RCO85.

Postulaty jakościowe

W wywiadach z przedstawicielami instytucji programowych, pojawiały się opinie, że wskaźniki powinny lepiej oddawać efekty jakościowe: trwałość relacji partnerskich, budowanie zdolności instytucjonalnych, realne znoszenie barier transgranicznych. Postulat ten jest zrozumiały obecny system koncentruje się na ilościach i gubi jakość podejmowanych działań.

Te oczekiwania wymagają jednak konfrontacji z trzema ograniczeniami. Po pierwsze trudno skwantyfikować jakość (zwłaszcza w tak wielu dziedzinach, których dotyczy program), więc zapewne powstałby wskaźniki bardzo pojemne i mało przydatne analitycznie. Po drugie, w przyszłej perspektywie wskaźniki staną się podstawą rozliczeń finansowych (zob. podrozdział 7.3) im bardziej ambitny wskaźnik, tym

większe ryzyko finansowe dla beneficjenta. Po trzecie, INTERACT w podsumowaniu swoich analiz odróżnia funkcję monitoringową wskaźników od funkcji ewaluacyjnej: „wskaźniki nie są bezpośrednim dowodem osiągnięć, lecz narzędziem obrazującym zakres, rozpiętość i intensywność rezultatów”²¹. Głębsza ocena efektów jakościowych powinna odbywać się przez ewaluacje, nie przez system wskaźnikowy.

Rekomendowane uszczegółowienia koncentrują się zatem na zmianach niskokosztowych takich, które poprawiają jakość danych bez zwiększania obciążenia administracyjnego ani ryzyka finansowego. Dotyczą one przede wszystkim: w PLRO150 wprowadzenie minimalnego progu czasowego odróżniającego szkolenie od krótkiego, jednorazowego wydarzenia; zdefiniowania „kampanii” w PLRO073 jako cyklu działań trwającego co najmniej tydzień, skierowanego do określonej grupy docelowej; wprowadzenia w podręczniku programu wymogu kategoryzacji „rozwiązań” przy raportowaniu RCO116 (np. dokument strategiczny / narzędzie cyfrowe / metodyka / standard operacyjny).

7.3. Pomiar działań w przyszłym okresie programowania

Zmiany regulacyjne

Projekty rozporządzeń Komisji Europejskiej (zwłaszcza tzw. *Performance Regulation*)²² wprowadzają zmiany, które fundamentalnie przebudowują rolę wskaźników w programach operacyjnych. Zestawienie obecnego i przyszłego modelu przedstawia Tabela 7.6.

Tabela 7.6. Porównanie systemów wskaźnikowych: obecna i przyszła perspektywa

Aspekt	Perspektywa 2021-2027	Perspektywa 2028-2034	Implikacja dla PL-UA
Mechanizm rozliczeń	Zwrot kosztów: KE refunduje udokumentowane wydatki	P-BA: KE płaci za osiągnięcie wskaźnika. Każdemu wskaźnikowi przypisuje się	Koszty jednostkowe z obecnej metodologii staną się podstawą negocjacji wartości

²¹ INTERACT, Stock taking of common Interreg indicators in 2021-2027

²² Komisja Europejska, Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a budget expenditure tracking and performance framework and other horizontal rules for the Union programmes and activities, COM(2025) 545 final.

		wartość wypłaty (<i>payout value</i>)	wypłat; błąd w wycenie oznacza realną stratę finansową
Dobór wskaźników	Beneficjent wybiera z zamkniętej listy (2-4 RCO na projekt)	Poziom programu: jeden wskaźnik produktu z Załącznika I na obszar interwencji Poziom projektów: Możliwość utrzymania wielu wskaźników pomocniczych	Obecna elastyczność zostanie ograniczona na poziomie programowym; jednak rola PLRO nie musi ulec zmianie. Większa liczba wskaźników projektowych jest możliwa (pod warunkiem, że będą się agregować do programowego).
Dyscyplina czasowa	Reguła N+3	Reguła N+1	Dla programu z partnerem w strefie konfliktu ogromne ryzyko; obecne 13-miesięczne opóźnienia byłyby nieakceptowalne
Wymogi horyzontalne	Warunkowość <i>ex-ante</i>	DNSH jako wymóg mierzalny; <i>gender scoring</i> (oceny 0-2); cel 35% wydatków klimatycznych	Dodatkowe wymogi raportowania przy każdym wskaźniku

Źródło: COM(2025) 545, INTERACT P-BA and SCOs Post 2027 Discussion Paper²³.

Najważniejszą zmianą jest przejście z modelu opartego na zwrocie kosztów (*compliance-based*) na model oparty na wynikach *Performance-Based Approach* (P-BA). W obecnym systemie KE refunduje programowi udokumentowane wydatki. W nowym modelu wypłata nastąpi dopiero po udowodnieniu osiągnięcia wskaźnika lub kamienia milowego, z przypisaną z góry wartością finansową. Teoretycznie ma to poprawić płynność finansową programu, np. poprzez wyższe zaliczki z KE i odcięcie

²³ INTERACT, P-BA and SCOs Post 2027 Discussion Paper

wypłat od żmudnego sprawdzania faktur. W praktyce rodzi to jednak spore ryzyko – jeśli z powodu opóźnień wskaźniki nie zostaną na czas osiągnięte, płynność może być poważnie zagrożona.

Ryzyko binarne

P-BA wprowadza zjawisko określane w literaturze jako „ryzyko binarne”. Jeśli beneficjent nie osiągnie zadeklarowanego wskaźnika, nie otrzymuje wypłaty niezależnie od poniesionych kosztów. Ryzyko rynkowe, wdrożeniowe i kursowe zostaje przeniesione z instytucji zarządzającej na wykonawcę projektu.

Dla programu PL-UA ryzyko to jest spotęgowane przez trzy czynniki specyficzne dla pogranicza polsko-ukraińskiego: niestabilność po stronie ukraińskiej wynikającą z wojny (zniszczona infrastruktura, przerwane łańcuchy dostaw, nieprzewidywalna sytuacja bezpieczeństwa), wahania kursowe hrywna/euro komplikujące bieżące rozliczenia, oraz specyfikę projektów transgranicznych wymagających koordynacji wielu partnerów w dwóch rzeczywistościach prawnych.

Racjonalną odpowiedzią jest konserwatyzm w doborze wskaźników: mniej, ale pewnych wskaźników, z realistycznie oszacowanymi wartościami docelowymi.

Baza danych dla przyszłych wycen

Program dysponuje atutem: danymi z monitoringu 77 projektów zakontraktowanych w obecnej perspektywie, a także metodologią kosztów jednostkowych opartą na danych z perspektywy 2014-2020. Te dane stanowią jedyną twardą podstawę do negocjowania *payout values* z KE. Rozmówcy z IZ wskazują na potrzebę „prześledzenia korelacji między wskaźnikami sprawdzonymi w obecnej edycji a obszarami tematycznymi wybranymi do kontynuacji.

Przed programowaniem nowej perspektywy program powinien przeprowadzić analizę kosztów jednostkowych na bazie danych z obecnych 77 projektów nie tylko z perspektywy 2014-2020, jak w obowiązującej metodologii. Analiza powinna uwzględnić inflację, zróżnicowanie kosztów między stroną polską i ukraińską oraz różnice między typami projektów (infrastrukturalne vs. miękkie).

Rozdzielenie funkcji monitoringowej i ewaluacyjnej

Napięcie między postulatami interesariuszy (mierzenie jakości współpracy, trwałości relacji, budowania zdolności) a rygoryzmem P-BA rozwiązuje się przez rozdzielenie dwóch funkcji systemu. Wskaźniki powinny służyć funkcji monitoringowo-rozliczeniowej proste, jednoznaczne, osiągalne, stanowiące podstawę wypłat. Ocena jakościowych efektów współpracy transgranicznej powinna odbywać się przez

ewaluacje (mid-term, ex-post), studia przypadków i badania jakościowe, nie przez system wskaźnikowy.

To nie rezygnacja z mierzenia jakości to przeniesienie pomiaru jakości do narzędzia, które jest do tego przystosowane i w którym nieosiągnięcie celu nie blokuje wypłaty dofinansowania. INTERACT formułuje tę samą zasadę: wskaźniki obrazują „zakres, rozpiętość i intensywność rezultatów”, a ewaluacje oceniają „szersze oddziaływanie i cele”. W modelu P-BA, gdzie wskaźnik staje się twardą walutą rozliczeniową, to rozróżnienie nabiera ważnego znaczenia praktycznego.

Dodatkowym aspektem wymagającym uwagi jest ograniczenie elastyczności w doborze wskaźników. Nowy Załącznik I do rozporządzenia COM(2025) 545 wymaga przypisania dokładnie jednego wskaźnika produktu per obszar interwencji. Program powinien przeanalizować, które obecne wskaźniki (RCO i PLRO) najlepiej mapują się na nową listę, i zaplanować ewentualne konsolidacje. Reguła N+1 oraz kontekst ukraiński wymagają również wbudowania mechanizmów bezpieczeństwa w wartości docelowe warto rozważyć stosowanie stawek jednostkowych (zamiast ryczałtów za całość kamienia milowego), co pozwala na proporcjonalną wypłatę przy częściowym osiągnięciu celu.

7.4. Wskaźniki Strategii komunikacji

Strategia komunikacji programu definiuje osiem celów szczegółowych komunikacji, każdy z zestawem wskaźników produktu i rezultatu łącznie ok. 35 par wskaźników z wartościami docelowymi na 2030 rok i zdefiniowanymi źródłami pomiaru. Cele obejmują podnoszenie świadomości o programie, pokazywanie efektów współpracy, wsparcie beneficjentów, informowanie o wynikach, promocję widoczności programu, budowanie zaangażowania instytucji oraz konsultacje przyszłej perspektywy.

Wskaźniki produktu mierzą aktywność komunikacyjną: liczbę szkoleń, konsultacji, wydarzeń, publikacji na stronie, postów w social mediach. Wskaźniki rezultatu mierzą zasięg: liczbę użytkowników strony, reakcje w mediach społecznościowych, liczbę uczestników, wzmianki w mediach tradycyjnych. Wybrane wskaźniki ilustrujące strukturę systemu przedstawia Tabela 7.7.

Tabela 7.7. Wybrane wskaźniki Strategii komunikacji

Cel szczegółowy	Wskaźnik produktu	Wartość docelowa	Wskaźnik rezultatu	Wartość docelowa
1. Świadomość o programie	Szkolenia dla potencjalnych beneficjentów	10	Wartość złożonych wniosków > 200% budżetu naboru	>200%
2. Efekty współpracy	Fora partnerskie	2	Wzmianki w mediach o efektach projektów	10
4. Wsparcie beneficjentów	Szkolenia dla beneficjentów	15	80% satysfakcji beneficjentów	80%
5. Informowanie o wynikach	Publikacje na stronie	500	Liczba wizyt na stronie z publikacjami	100 tys.
5. Informowanie o wynikach	Posty w social mediach	500	Reakcje na posty	4 tys.
6. Widoczność programu	Wydarzenia z udziałem beneficjentów	5	Uczestnicy wydarzeń	500

Źródło: *Strategia komunikacji programu, rozdział 8.*

System ma logiczną strukturę i opiera się na realistycznych źródłach danych. Analiza wykazuje jednak trzy ograniczenia.

Po pierwsze, większość wskaźników oznaczonych jako „rezultaty” mierzy w istocie zasięg, nie efekt komunikacji. Liczba wizyt na stronie, reakcji w social mediach czy uczestników wydarzeń to miary ekspozycji mówią, ile osób zetknęło się z komunikatem, ale nie czy zmieniło to ich wiedzę, postawę lub zachowanie. Jest to powszechna praktyka w strategiach komunikacyjnych programów operacyjnych, ale ogranicza wartość analityczną monitoringu. Jedyńm wskaźnikiem mierzącym

faktyczny rezultat jest „80% satysfakcji beneficjentów” (cel 4), oparty na ankietach wśród beneficjentów.

Po drugie, wskaźnik rezultatu dla celu 1 (świadomość o programie) wartość złożonych wniosków przekraczająca 200% budżetu naboru jest miarą popytu na dofinansowanie, a nie skuteczności komunikacji. Popyt zależy od wielu czynników (atrakcyjność programu, dostępność innych źródeł, zdolność instytucjonalna), z których komunikacja jest tylko jednym. Brak wskaźnika, który mierzyłby bezpośrednio efekt działań informacyjnych np. odsetek instytucji w obszarze programu znających jego możliwości. Dedykowane badanie świadomości byłoby jednak kosztowne i mało wiarygodne: wymagałoby dotarcia do instytucji, które programu nie znają (z definicji najtrudniejsza grupa do rekrutacji), a program nie dysponuje bazą kontaktową obejmującą wszystkie potencjalnie kwalifikowalne podmioty po obu stronach granicy. Realistyczną alternatywą jest monitorowanie danych, które program i tak posiada: odsetek nowych wnioskodawców w kolejnych naborach, zróżnicowanie geograficzne aplikujących oraz źródła wiedzy o naborze deklarowane we wnioskach lub przy składaniu aplikacji.

Po trzecie, wartości docelowe wydają się ustalone bez jasnej metodologii strategia nie wskazuje, na jakiej podstawie przyjęto np. 100 tys. wizyt na stronie czy 4 tys. reakcji w social mediach. Brak wartości bazowych (stan wyjściowy) uniemożliwia ocenę czy cele są ambitne czy zachowawcze.

Wskaźniki produktu są wystarczająco szczegółowe do monitorowania aktywności. Problem leży w tym, że system nie odróżnia jakościowo różnych typów aktywności szkolenie dla 200 osób i szkolenie dla 10 osób to w obecnym systemie jedno szkolenie. Wskaźniki rezultatu są zbyt ogólne, by umożliwić ocenę skuteczności konkretnych kanałów komunikacji.

Rekomendowane usprawnienia opierają się na danych, które program już posiada nie wymagają dodatkowego budżetu. Obejmują one: uzupełnienie wskaźników zasięgowych o miary jakości zaangażowania dostępne w Google Analytics (średni czas na stronie, odsetek powracających użytkowników) i narzędziach social media (stosunek komentarzy do polubień); wykorzystanie danych z naborów jako przybliżonej miary skuteczności komunikacji (odsetek nowych wnioskodawców, ich zróżnicowanie geograficzne, deklarowane źródło wiedzy o programie); oraz ustalenie wartości bazowych dla wskaźników mierzalnych już dziś, by móc mierzyć zmianę, nie tylko stan końcowy.

7.5. Podsumowanie

System wskaźników programu Interreg NEXT PL-UA 2021-2027 jest poprawnie skonstruowany i spójny z logiką interwencji. Pokrycie wskaźnikami programowymi jest pełne we wszystkich priorytetach, a wskaźniki projektowe trafnie uszczegóławiają produkty na poziomie odpowiadającym różnorodności tematycznej programu. Niewielka liczba wskaźników projektowych rezultatu (PLRR) nie stanowi deficytu rezultaty programowe są wystarczająco jednorodne, by raportować je bezpośrednio do wskaźników RCR bez potrzeby uszczegółowienia.

Problemy koncentrują się nie w konstrukcji systemu, lecz w precyzji metryczek wskaźników o szerokim zakresie definicyjnym. Wskaźnik RCO116 („wspólnie opracowane rozwiązania”), używany w 42 z 77 projektów, agreguje pod jednym kodem produkty od dokumentów strategicznych i metodyk badawczych po systemy GIS i platformy wymiany danych medycznych co potwierdza zarówno analiza danych z monitoringu, jak i ustalenia INTERACT (najniższe oceny jasności i rzetelności spośród siedmiu najpopularniejszych wskaźników). W przypadku PLRO150 (uczestnicy szkoleń, 41 projektów), który nie rozróżniał uczestnictwa w jednorazowym wydarzeniu od certyfikowanego szkolenia, Instytucja Zarządzająca podjęła już korektę wskaźnik jest zastępowany przez RCO81 lub RCO85 o precyzyjniejszych metrykach.

Uszczegółowienie metryczek powinno być punktowe i niskokosztowe: kategoryzacja typów rozwiązań, zdefiniowanie pojęcia „kampanii”. Rozbudowa systemu o wskaźniki jakościowe w kontekście nadchodzącej perspektywy tworzyłaby dysproporcję między ambicją pomiaru a bezpieczeństwem finansowym beneficjentów.

Przyszła perspektywa 2028-2034 zmienia rolę wskaźników z narzędzia monitoringu na narzędzie rozliczeniowe. Przejście na P-BA, reguła N+1 i ryzyko binarne wymagają konserwatywności w doborze wskaźników i precyzji w wycenie kosztów jednostkowych. Program dysponuje danymi z 77 projektów, które stanowią twardą podstawę do negocjacji *payout values* z KE ich systematyczna analiza powinna poprzedzić prace programowe. Ocenę efektów jakościowych współpracy transgranicznej należy powierzyć ewaluacjom, nie systemowi wskaźnikowemu.

Wskaźniki Strategii komunikacji mają poprawną strukturę, ale mierzą przede wszystkim aktywność i zasięg. Rekomendowane usprawnienia nie wymagają dodatkowego budżetu opierają się na danych, które program już gromadzi (analityka strony, dane z naborów, ankiety satysfakcji).

8. SPECYFIKA UKRAIŃSKA: PROCEDURA REJESTRACJI PROJEKTÓW

Rozdział zawiera odpowiedzi na następujące pytanie badawcze:

9. Czy procedura rejestracji projektów w Ukrainie jest trafna, skuteczna i efektywna? Jakie konsekwencje dla programu i realizacji projektów wynikają z obowiązującego systemu rejestracyjnego? Jak ukraińscy partnerzy projektów oceniają wpływ procedury rejestracji projektów w Ukrainie na ich realizację?

8.1. Ramy prawne i procedura rejestracji w SGMU

Każdy projekt Interreg NEXT PL-UA, realizowany przez podmiot ukraiński, musi przed rozpoczęciem wydatkowania zostać zarejestrowany w Sekretariacie Gabinetu Ministrów Ukrainy (SGMU) jako „międzynarodowa pomoc techniczna”. Bez tej rejestracji partner nie uzyska zwolnienia z podatku VAT, nie odbierze pierwszej zaliczki i formalnie narusza prawo ukraińskie. Procedura jest zatem nie tyle dodatkowym krokiem administracyjnym, co warunkiem wstępnym dla całego cyklu finansowo-rozliczeniowego po stronie ukraińskiej.

Podstawa prawna i istota rejestracji

Reżim, w którym funkcjonują projekty zewnętrzne finansowane z pomocy UE, wyznacza Uchwała Gabinetu Ministrów Ukrainy nr 153 z 15 lutego 2002 r. „O stworzeniu jednolitego systemu pozyskiwania, wykorzystania i monitorowania międzynarodowej pomocy technicznej”. Uchwała definiuje międzynarodową pomoc techniczną (MPT) jako zasoby i usługi udzielane Ukrainie na zasadzie bezzwrotnej i nieodpłatnej, na podstawie umów międzynarodowych. Projekty Interreg NEXT mieszczą się w tej definicji, a więc podlegają reżimowi rejestracyjnemu MPT.

Rejestracja nie jest wyłącznie formalnością sprawozdawczą. Stanowi jedyną podstawę do aktywacji dwóch przywilejów, które dla budżetów projektów mają znaczenie krytyczne: zwolnienia z podatku VAT (stawka 0%) oraz zwolnień celnych przy imporcie sprzętu. Program Interreg NEXT traktuje VAT po stronie ukraińskiej jako koszt niekwalifikowalny wszelki zapłacony podatek obciąża zatem budżet własny partnera. Projekt może technicznie rozpocząć działania bez rejestracji, ale jest to wprost traktowane jako naruszenie prawa ukraińskiego, które pociąga za sobą ryzyko reputacyjne i podatkowe.

Role instytucjonalne: Interreg vs. prawo ukraińskie

Siatka pojęciowa prawa ukraińskiego nie pokrywa się z nomenklaturą unijną stosowaną w Podręczniku Programu. W szczególności „Beneficjent” w prawie ukraińskim oznacza organ władzy nadzorujący sektor, a nie podmiot, który otrzymuje środki co bywa źródłem realnych nieporozumień na etapie kompletowania dokumentów. Mapowanie ról przedstawia poniższa tabela.

Tabela 8.1. Zestawienie ról instytucjonalnych w systemie Interreg i prawie ukraińskim

Rola w programie Interreg NEXT	Odpowiednik w prawie ukraińskim (Uchwała nr 153)	Zakres odpowiedzialności w procesie rejestracji
Instytucja Zarządzająca (IZ)	Partner Rozwoju (Donator)	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej RP. Wystawia list-wniosek inicjujący procedurę i potwierdza numer projektu.
Partner Wiodący / Partner Projektu	Wykonawca (Implementator) lub Recypient	Podmiot ukraiński realizujący projekt. Przygotowuje plan zakupów i koordynuje procedurę po stronie UA.
brak bezpośredniego odpowiednika	Beneficjent (w rozumieniu UA)	Organ władzy (np. Obwodowa Administracja Państwowa, ministerstwo) potwierdzający zgodność projektu ze strategią państwa. Rola nadzorcza, nie finansowa.
Instytucja Krajowa (NA)	Koordinator	Sekretariat Gabinetu Ministrów Ukrainy

		(SCMU) organ rejestrowy i monitorujący całość MPT.
--	--	--

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały Gabinetu Ministrów Ukrainy nr 153 z 15.02.2002 r. oraz Podręcznika Programu Interreg NEXT PL-UA 2021–2027.

Praktyczna konsekwencja tego zestawienia jest taka, że partner ukraiński poza obowiązkami wynikającymi z kontraktu grantowego musi zaangażować w procedurę podmiot trzeci (najczęściej obwodową administrację państwową), który w programie Interreg nie ma żadnej roli formalnej, a mimo to jego list poparcia warunkuje rejestrację. Wyjątek stanowią projekty z obszaru rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, w których wymóg ten jest zniesiony.

Pakiet dokumentów i terminy

Skuteczne przeprowadzenie rejestracji wymaga skompletowania sześciu dokumentów, sporządzonych w języku oryginału wraz z uwierzytelnionym tłumaczeniem na ukraiński.

Tabela 8.2. Obligatoryjny pakiet dokumentów rejestracyjnych w SCMU

Dokument	Wystawca	Uwagi praktyczne
List-wniosek od Recypienta	Partner ukraiński	Zawiera dane wszystkich stron, kody EDRPOU, dane koordynatorów.
List-wniosek od Partnera Rozwoju	IZ lub WS w imieniu donatora	Musi zawierać unikalny numer projektu nadany przez donatora.
Uwierzytelniona kopia kontraktu grantowego	Partner Rozwoju lub Wykonawca	Precyzuje cele, zadania, budżet, ramy czasowe, etapy realizacji.
List poparcia od Beneficjenta (organu władzy)	np. Obwodowa Administracja Państwowa	Potwierdza zgodność projektu z Programem Działań Gabinetu Ministrów, Umową Stowarzyszeniową UA-UE, SDGs ONZ i strategiami regionalnymi. Częste źródło opóźnień.

Wspólny dokument porozumienia	Strony projektu	Funkcję tę pełni zwykle formularz aplikacyjny lub umowa partnerska, o ile zawierają cele, wskaźniki, listę zasobów i zobowiązania stron.
Plan zakupów (Załącznik nr 5)	Wykonawca (partner ukraiński), zatwierdzany przez Partnera Rozwoju po stronie polskiej	Formalnie opcjonalny dla rejestracji, <i>de facto</i> obligatoryjny warunkuje zwolnienie z VAT. Składany w dwóch egzemplarzach, według ściśle określonego wzoru GMU. Częste źródło opóźnień ze względu na konieczność uzgodnienia treści z polskim partnerem oraz rozbieżność między szablonami stosowanymi po stronie polskiej a wzorem wymaganym przez GMU.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały Gabinetu Ministrów Ukrainy nr 153 z 15.02.2002 r.

Ocena wniosku w SGMU trwa formalnie dziesięć dni roboczych, licząc od dnia złożenia kompletnej i bezbłędnej dokumentacji. Termin ten potwierdzają zarówno regulacje, jak i doświadczenie rozmówców:

„Sama rejestracja, gdy pakiet dokumentów jest już skompletowany polega na tym, że wysyła się go tutaj. Dziesięć dni roboczych, czyli w przybliżeniu dwa tygodnie.” (Beneficjent).

Problem nie leży zatem w samym SCMU, lecz w etapie przygotowania pakietu. Wywiady pozwalają uszczegółwić, gdzie dokładnie rodzą się opóźnienia.

Pierwszym punktem zapalnym jest **list poparcia od Beneficjenta (w rozumieniu prawa ukraińskiego organu władzy)**. Proces ten bywa długotrwały ze względu na urzędowy obieg dokumentów jeden z respondentów podkreślił, że na samo pismo

czekał ponad dwa tygodnie. Braki kadrowe i reorganizacje po stronie Obwodowych Administracji Państwowych i innych organów dodatkowo wydłużają ten etap.

Drugim punktem zapalnym jest **plan zakupów**. Polskie podmioty operują innym szablonem niż ten wymagany przez GMU, co zmusza ukraińskich partnerów do samodzielnego modyfikowania i dostosowywania tych dokumentów. Dodatkowo, plan zakupów choć przygotowywany przez wykonawcę ukraińskiego musi być zatwierdzony przez partnera po stronie polskiej, co wprowadza kolejną iterację uzgodnień.

Trzecim obciążeniem przecinającym wszystkie dokumenty jest **konieczność tłumaczeń** cały pakiet składany jest w języku oryginału wraz z uwierzytelnionym tłumaczeniem na ukraiński, co wymaga czasu, kosztu i koordynacji z tłumaczami przysięgłymi.

Szczególnym ryzykiem proceduralnym jest tzw. zasada 6 miesięcy. Jeżeli dokumenty do rejestracji zostaną złożone później niż sześć miesięcy od daty faktycznego rozpoczęcia projektu określonej w kontrakcie grantowym, partner musi dołączyć do wniosku dodatkowy raport z dotychczasowych wyników wdrażania. W skrajnych przypadkach, gdy okres realizacji już upłynął SGMU ma prawo odmówić rejestracji, co oznacza brak możliwości odzyskania VAT za cały okres trwania projektu. Zasada ta wymusza na partnerach ukraińskich rozpoczęcie prac rejestracyjnych natychmiast po podpisaniu kontraktu, a w praktyce jak pokazują wywiady jeszcze wcześniej, równoległe z negocjowaniem umowy.

8.2. Ocena procedury rejestracji przez uczestników programu

Kwestionariusz CAWI dla beneficjentów zawierał pięciostopniowe pytanie o trudność procedury rejestracji projektów w Kijowie. Rozkład odpowiedzi pokazuje, że kategorię trudną stanowią w tej próbie mniejszość dominującą ocenę umiarkowaną, a jedna trzecia respondentów wybrała odpowiedź „nie wiem / trudno powiedzieć”.

Tabela 8.3. Ocena trudności rejestracji podział według kraju respondenta (CAWI beneficjenci, q33)

Kraj	Bardzo trudna	Trudna	Średnio trudna	Łatwa	Bardzo łatwa	Nie wiem	Razem
Polska (n=58)	1,7%	12,1%	20,7%	6,9%	1,7%	56,9%	100%

Ukraina (n=41)	4,9%	12,2%	31,7%	46,3%	4,9%	0,0%	100%
--------------------------	------	-------	-------	-------	------	------	------

Źródło: CAWI beneficjentów (n=99), bez beneficjentów na początkowym etapie realizacji projektu.

Dwie obserwacje są tu istotne. Pierwsza: 56,9% polskich beneficjentów wybiera odpowiedź „nie wiem”. Procedura rejestracji w Kijowie pozostaje dla polskiego lidera czarną skrzynką widzi skutek (opóźnienie startu po stronie partnera), ale nie kontroluje przebiegu. Wśród polskich respondentów, którzy mają jakąkolwiek opinię (n=25), rozkład jest wyraźnie ujemny: tylko pięć osób uznaje procedurę za łatwą lub bardzo łatwą, a osiem za trudną lub bardzo trudną.

Druga obserwacja jest mniej oczywista i uwydatnia tezę o „wąskim gardle”. Po stronie ukraińskiej udział odpowiedzi „nie wiem” wynosi zero wszyscy znają procedurę z pierwszej ręki. Rozkład ocen ukraińskich jest przy tym wyraźnie mniej negatywny niż polskich: 51,2% uznaje procedurę za łatwą lub bardzo łatwą, 31,7% za średnio trudną, a tylko 17,1% za trudną lub bardzo trudną. Partnerzy ukraińscy, mimo że to oni faktycznie obsługują rejestrację oceniają ją łagodniej niż polscy liderzy, którzy na nią czekają.

Interpretacja nasuwa się następująca: dla partnerów ukraińskich rejestracja w SGMU jest rutynową, choć czasochłonną operacją administracyjną, wpisaną w znaną im ramę prawną. Dla polskich liderów jest elementem zewnętrznym, nietransparentnym i blokującym harmonogram.

Dwa pozostałe pytania CAWI pozwalają dokładniej zlokalizować wagę rejestracji na liście problemów programu. Wśród wnioskodawców odrzuconych 15,2% respondentów wskazało różnice prawne w tym rejestrację w Ukrainie jako główną barierę partnerstwa („Różnica między potrzebami obu partnerów, wypracowanie wspólnej idei”). Dla części wnioskodawców te różnice okazały się wystarczające, by porzucić aplikację lub nie doprowadzić jej do końca.

Wśród beneficjentów już realizujących projekty (105 otwartych odpowiedzi na pytanie o jedną zmianę, która ułatwiłaby pracę) rejestracja w Kijowie praktycznie nie pojawia się. Respondenci koncentrują się na systemie CST, zaliczkach, języku i zamówieniach. Dla tych, którzy przez rejestrację przeszli, problem jest obecny, ale nie dominujący w rankingu frustracji. Dla tych, którzy aplikowali i zostali odrzuceni, bariera prawna w tym rejestracja odegrała istotną rolę prewencyjną. Te dwa sygnały razem wzięte wskazują, że rejestracja działa raczej jako bariera selekcyjna (odsiewa słabiej przygotowane partnerstwa na etapie aplikacji) niż jako problem eskalujący w trakcie wdrażania.

Wywiady potwierdzają i pogłębiają obraz wynikający z danych ilościowych. Rozmówcy konsekwentnie oddzielają czas pracy SGMU od całkowitego czasu potrzebnego partnerowi na dopełnienie formalności. Samo Kijowskie centrum działań sprawnie ocena kompletnego wniosku zajmuje zwykle od pięciu dni do dwóch tygodni. **Wąskim gardłem jest etap przygotowawczy.**

„Sama rejestracja, gdy pakiet dokumentów jest już gotowy wysyła się go tutaj. Dziesięć dni roboczych, z grubsza dwa tygodnie. (...) Ale żeby zebrać dokumenty, pakiet dokumentów, który trafia do rejestracji to jest potrzebne od ODA [Obwodowej Administracji Państwowej]”. (Beneficjent).

Barierą jest kompletowanie załączników od podmiotów zewnętrznych przede wszystkim listu poparcia od Obwodowej Administracji Państwowej. Reorganizacje i braki kadrowe w tych urzędach mogą wydłużyć ten etap nieproporcjonalnie do objętości samej dokumentacji.

Ocena ogólna procedury ze strony ukraińskich rozmówców jest co warto podkreślić stonowana. Sama procedura, pod warunkiem skompletowania wymaganej dokumentacji, nie jest przez beneficjentów uznawana za złą czy dysfunkcyjną. Za dysfunkcyjne uznają natomiast szersze otoczenie administracyjne, w którym procedura funkcjonuje niestabilność struktur ministerstw, zmiany kompetencyjne, wojenne warunki pracy urzędów lokalnych.

Ten obraz jest spójny z sygnałem z CAWI dotyczącym wpływu wojny: wśród odrzuconych średnia ocena wpływu wojny na „załączniki i zaświadczenia” wynosi 3,03, a na „planowanie budżetu w niepewności” 3,65 (skala 1–5, gdzie 5 oznacza silny wpływ). Procedura rejestracji w Kijowie nakłada się na wojenną niestabilność urzędową, co podnosi realny koszt czasowy każdej operacji związanej z zaświadczeniami.

8.3. Konsekwencje dla realizacji projektów

Zwolnienie z VAT: mechanizm i jego słabe ogniwa

Projekt zarejestrowany w SGMU uzyskuje dostęp do zwolnienia z podatku VAT przy nabywaniu towarów i usług. Mechanizm nie działa jednak w trybie zwrotu zapłaconego podatku ukraińskie ustawodawstwo przewiduje zwolnienie w momencie transakcji, pod warunkiem spełnienia kilku przesłanek łącznie: aktywnej rejestracji projektu, zatwierdzonego planu zakupów, odpowiednich klauzul w umowach z dostawcami oraz comiesięcznego raportowania zakresu ulgi przez wykonawców do Państwowej Służby Podatkowej.

Warto doprecyzować podstawę prawną tej konstrukcji. Zwolnienie z VAT w odróżnieniu od zwolnienia z podatku dochodowego nie wymaga odrębnej wzmianki w umowie międzynarodowej. Dostawa towarów i usług na obszarze celnym Ukrainy oraz import towarów na obszar celny Ukrainy jako MPT lub towarów finansowanych ze środków MPT są zwolnione z opodatkowania VAT na mocy bezpośredniego wskazania w Kodeksie Podatkowym Ukrainy. Aby jednak z tej preferencji skorzystać, w odpowiednich kontraktach musi znaleźć się jednoznaczne wskazanie na projekt MPT oraz jego zgodność z planem zakupów.

W tym kontekście konieczne jest osobne podkreślenie kolejnego obciążenia biurokratycznego. Wykonawcy i podwykonawcy, realizując prawo do ulgi podatkowej, są zobowiązani co miesiąc do 20. dnia składać organowi Państwowej Służby Podatkowej w formie pisemnej i elektronicznej informacyjnej potwierdzenie zakresu ulgi według odpowiedniego formularza. Nieprzebranie tego obowiązku może skutkować zakwestionowaniem zwolnienia.

Każde z tych ogniw może zawieść. Jakakolwiek zmiana innego dostawcy wyłoniony w przetargu, inna kwota, inny asortyment wymaga aktualizacji rejestracji w SGMU. W tym czasie partner nie może wystawiać faktur z zerową stawką VAT na nową konfigurację zakupów, co w praktyce wstrzymuje dostawy lub zmusza do pokrycia podatku z własnych środków.

Drugim słabym ogniwem jest łańcuch podwykonawstwa. Zwolnienie z VAT dotyczy bezpośrednich transakcji projektu, ale nie propaguje się w dół łańcucha dostaw. Podwykonawcy dostarczający główne materiały cement, piasek, stal nadal kupują je z doliczonym VAT. Główni wykonawcy, kalkulując ryzyko nieodzyskiwalnego kosztu, unikają startu w przetargach projektowych lub kalkulują ceny z buforem bezpieczeństwa.

„Może się zdarzyć na przykład, że wykonawcy nie chcą startować... ponieważ... jego podwykonawcy, którzy dostarczają piasek, cement, prawda? Tam będzie VAT. Więc to nie jest rozwiązane. I nawet gdyby to działało idealnie, i tak generowałyby straty”.

Skutek jest odwrotny od intencji: status zarejestrowanego projektu, zamiast otwierać drogę do szybkiego wdrożenia, może generować opór rynkowy, opóźniać wyłonienie wykonawców i przesuwac start prac inwestycyjnych.

Skuteczność mechanizmu zależy też od czynnika lokalnego. W regionach, w których realizuje się mało projektów międzynarodowych rozmówcy wskazywali przykład Tarnopola urzędnicy skarbowi nie znają specyfiki MPT, co mnoży wątpliwości

interpretacyjne i wydłuża procedury. W dużych aglomeracjach, gdzie projekty międzynarodowe są rutyną, procedura działa sprawniej.

Z perspektywy beneficjenta rachunek ekonomiczny wygląda różnie w zależności od skali projektu. Przy dużych inwestycjach infrastrukturalnych oszczędność rzędu 20% stanowi argument finansowy wystarczający, by przełamać opór własnych służb księgowych choć wymaga to determinacji: „Czasami trzeba też przekonywać, że warto to zrobić, ponieważ oszczędności są znaczne, 20 procent to jednak niemało” [Wywiad_WS4 (UA)]. Przy mniejszych projektach „miękkich” nakład pracy administracyjnej często przewyższa zysk podatkowy, co zmniejsza motywację

Prefinansowanie: sprzężenie rejestracji z płynnością

Program oferuje dwa modele rozliczeń: refundację oraz zaliczkowy. Dla partnerów ukraińskich dominujący ze względu na ograniczone zasoby własne jest model zaliczkowy. Projekty regularne otrzymują zaliczki do 85% wartości dofinansowania UE w trzech transzach (20% 30% 35%), Duże Projekty Infrastrukturalne do 75% w pięciu transzach.

Krytycznym punktem jest warunkowość pierwszej transzy. Wypłata inicjalnej zaliczki dla partnera ukraińskiego wymaga uprzedniego przedstawienia dokumentu potwierdzającego rejestrację projektu w SGMU. Powstaje w ten sposób wymuszona sekwencja: podpisanie kontraktu grantowego → kompletowanie pakietu rejestracyjnego → procedura w SGMU → wypłata pierwszej zaliczki. Każde z ogniw trwa tłumaczenia, list od Beneficjenta, 10 dni roboczych w SGMU a między podpisaniem umowy a wpływem środków powstaje luka czasowa, w której partner nie może ponosić wydatków kwalifikowalnych bez ryzyka utraty zwolnienia z VAT.

Mechanizm kolejnych transz pogłębia to sprzężenie. Kolejna zaliczka uruchamiana jest po wydatkowaniu 70% poprzedniej. Jeżeli w trakcie realizacji zajdzie konieczność zmiany budżetu lub planu zakupów, partner musi dokonać przerejestrowania projektu. Do czasu zakończenia tej procedury zakupy w nowym kształcie budżetu ze zwolnieniem z VAT są niemożliwe. Ogranicza to tempo wydatkowania i może zablokować osiągnięcie progu 70%, a tym samym uruchomienie następnej transzy.

Asymetria sprawozdawcza

Partner ukraiński obsługuje równoległe dwa systemy monitoringu o różnych logikach czasowych. Program Interreg wymaga raportów okresowych w elastycznych cyklach (do 8 miesięcy dla projektów regularnych, 6 miesięcy dla LIP). Ukraiński system MPT narzuca natomiast sztywne terminy: raporty półroczne do 10 lipca i roczne do 10 stycznia, składane przez Recypienta do Beneficjenta (organu

władzy), a stamtąd do SGMU. Niedopełnienie tego obowiązku jest traktowane jako niezadowolająca realizacja projektu i może skutkować sankcjami po stronie ukraińskiej, niezależnie od oceny Wspólnego Sekretariatu.

Asymetrię pogłębia trzeci cykl comiesięczne raporty dostawców do Państwowej Służby Podatkowej dotyczące zakresu ulgi VAT (do 20. dnia każdego miesiąca). Partner ukraiński, który nie zapewni dyscypliny tego raportowania po stronie wykonawców, ryzykuje zakwestionowaniem zwolnienia.

Reorganizacje administracji jako potencjalne ryzyko zewnętrzne

Z materiału badawczego wyłania się jednostkowy, ale wymowny przypadek ilustrujący potencjalne ryzyka związane z niestabilnością ukraińskich struktur centralnych. Gdy dochodzi do przekształceń w administracji, beneficjent może zostać zobowiązany do ponownej rejestracji wniosku w SGMU, ponieważ zmienia się „Beneficjent” (organ władzy) figurujący w dokumentacji. Konsekwencje operacyjne takiego scenariusza dokumentuje jeden z rozmówców:

„Te zmiany trwały sześć miesięcy. Nie mogliśmy podpisywać żadnych umów, dokonywać płatności, niczego. (...) Dokonaliśmy zmiany, rejestrowaliśmy się ponownie w Sekretariacie Gabinetu Ministrów, rejestrowaliśmy ponownie nasz wniosek grantowy, ponieważ główny beneficjent [...] się zmienił”.

Jest to pojedynczy przypadek zarejestrowany w wywiadach, a nie zjawisko systemowe potwierdzone w całej próbie. Pokazuje on jednak skalę, w jakiej reorganizacja struktur administracji może przełożyć się bezpośrednio na harmonogram konkretnego projektu sześciomiesięczny paraliż w podpisywaniu umów i dokonywaniu płatności oraz dodatkowe trzy miesiące opóźnienia w uzyskiwaniu pozwoleń. W obliczu takich wstrząsów kluczowym czynnikiem stabilizującym staje się postawa instytucji programowych. Beneficjent ukraiński wprost wskazuje na wyrozumiałość i elastyczne wsparcie ze strony Programu w sytuacjach wymuszonych ukraińskimi uwarunkowaniami administracyjnymi.

8.3. Podsumowanie

Pierwsze wąskie gardło znajduje się przed SGMU, nie w SGMU. Sam Sekretariat rozpatruje wnioski w terminie dziesięciu dni roboczych. Wydłużenia wynikają z etapu kompletowania dokumentacji, a w szczególności z listu poparcia od organu władzy (głównie ODA). To ten punkt procedury jest najbardziej wrażliwy na braki kadrowe i reorganizacje.

Asymetria percepcji PL vs UA jest realna i ma znaczenie operacyjne. Polscy liderzy widzą procedurę gorzej niż ukraińscy partnerzy przede wszystkim dlatego, że jej przebieg jest dla nich nietransparentny. 56,9% polskich beneficjentów nie potrafi jej ocenić, a wśród tych, którzy mają opinię, dominują oceny negatywne. To nie jest sygnał, że procedura jest gorsza, niż sądzą ukraińscy partnerzy to sygnał braku wglądu polskiego lidera w status rejestracji, która bezpośrednio wpływa na jego harmonogram wydatkowania i kontraktacji.

Reorganizacje ukraińskiej administracji centralnej pozostają potencjalnym ryzykiem zewnętrznym. Jednostkowy przypadek udokumentowany w wywiadach pokazuje, że przekształcenie ministerstwa może uruchomić mechanizm przerejestrowania i dla konkretnego projektu oznaczać wielomiesięczny paraliż. Nie jest to zjawisko systemowe potwierdzone w całej próbie, ale stanowi ilustrację ryzyka, na które program musi być przygotowany. Program nie ma wpływu na tę zmienną, ale ma wpływ na sposób reagowania i beneficjenci wysoko oceniają elastyczność Wspólnego Sekretariatu w takich sytuacjach.

Sztwywność planu zakupów jest strukturalną cechą, nie błędem proceduralnym. Wynika z konstrukcji samego mechanizmu MPT, w którym lista zakupów objętych zwolnieniem musi być zatwierdzona i stabilna. Program nie może jej zmienić po stronie ukraińskiej; może natomiast minimalizować liczbę aktualizacji poprzez dyscyplinę planistyczną na etapie aplikacji.

9. WNIOSKI I REKOMENDACJE

Rozdział zawiera odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

10. Czy konieczne są modyfikacje dokumentów programowych (program, podręczniki itp.)? Jeżeli tak, to w jakim zakresie?

11. Jakie zmiany w systemie wdrażania i strukturze instytucjonalnej należałoby przyjąć w okresie 2027+ w stosunku do obecnego, w świetle projektów rozporządzeń?

9.1. Modyfikacje dokumentów programowych

Materiał zebrany w trakcie ewaluacji nie wskazuje na potrzebę przebudowy dokumentów programowych — Program, Podręcznik Programu i dokumentacja konkursowa są w warstwie strategicznej spójne z logiką interwencji, a system kryteriów oceny i wyboru projektów funkcjonuje zgodnie z założeniami. Konieczne są natomiast zmiany na poziomie zapisów operacyjnych, których obecna konstrukcja generuje rozbieżności interpretacyjne, deficyty informacyjne lub asymetrię obciążeń między uczestnikami programu.

Pierwszą grupę modyfikacji tworzą zmiany w Podręczniku Programu. Pierwszą grupę modyfikacji tworzą zmiany w Podręczniku Programu o charakterze doprecyzowującym, nie zaś przebudowującym istniejące rozwiązania. W obszarze cyklu operacjonalizacji zasad horyzontalnych proponowana zmiana dotyczy uzupełnienia ich o praktyczne narzędzia weryfikacji po stronie beneficjentów (uproszczone wytyczne WCAG z konkretnymi przykładami, lista darmowych narzędzi do samodzielnej weryfikacji, opcjonalna centralna usługa audytu). W kontekście wojennym warto doprecyzować zapisy o równość szans w kierunku osób z niepełnosprawnościami wynikającymi z działań zbrojnych, weteranów, cywilnych ofiar oraz uchodźców wewnętrznych i zewnętrznych — z zastrzeżeniem, że jego pełna operacjonalizacja wymaga równoległej pracy nad systemem wskaźników w przyszłej perspektywie (w obecnym Programie brakuje narzędzi pomiarowych dla tego typu działań).

Druga grupa rekomendacji dotyczy projektowania metryczek wskaźnikowych w przyszłym programie — na podstawie doświadczeń z obecnej perspektywy. Choć katalogi wskaźników są w dużej narzucane odgórnie na poziomie Komisji Europejskiej (wspólne wskaźniki unijne) lub krajowym (np. z listy WLWK), Instytucja Zarządzająca zachowuje przestrzeń na ich operacjonalizację w dokumentacji programu. Analiza systemu wskaźników ujawniła dwa problemy w konstrukcji

niektórych metryczek. Pierwszy to brak kryteriów kwalifikujących — metryczki nie definiują, jakie działanie liczy się do wskaźnika, co sprawia, że beneficjenci raportują pod tym samym kodem działania o nieporównywalnej skali i jakości (np. wielotygodniowa kampania i jednorazowa akcja promocyjna). Drugi to nadmierna agregacja bez typologii — wskaźniki obejmujące heterogeniczne produkty nie wymagają ich rozróżnienia, przez co program traci informację o tym, co faktycznie wytwarza. Rekomendacja formułuje dwie zasady: definiować kryteria kwalifikujące tam, gdzie wskaźnik mierzy uczestnictwo w określonym typie działania oraz wprowadzać typologię tam, gdzie wskaźnik agreguje heterogeniczne produkty.

Trzecia grupa zmian dotyczy procesu informacyjnego i komunikacji z wnioskodawcami. Po stronie procedur oceny istniejący mechanizm informacji zwrotnej — siatka oceny przekazywana indywidualnie każdemu wnioskodawcy — może być uzupełniona o kanał zbiorczy (anonimowa synteza najczęściej powtarzających się słabości wniosków publikowana po naborze). Po stronie informacji przed-aplikacyjnej deficytem są robocze, niewiążące prawnie wersje kluczowych dokumentów aplikacyjnych Funduszu Małych Projektów w językach polskim i ukraińskim — udostępnianie ich pozostaje decyzją operatorów FMP, w zależności od profilu wnioskodawców. Angielski pozostaje przy tym językiem programu prawnie wiążącym. Postulat językowy jest najsilniejszym spontanicznym sygnałem od obu stron programu, ale jego realizacja powinna mieć charakter pomocniczy, a nie zastępować architektury jednojęzycznej.

Czwarta grupa modyfikacji wykracza poza dokumenty stricte programowe i dotyczy aktów wewnętrznych regulujących architekturę wsparcia. Mandat Regionalnych Punktów Kontaktowych jest w obecnym kształcie wystarczający — działania typu matchmaking, webinary tematyczne i wsparcie beneficjentów mieszczą się w jego obecnym zakresie. Zmiana proponowana w R11 dotyczy zatem lepszego wykorzystania istniejącego mandatu, a nie jego rozszerzenia. Część dokumentacji okołoprogramowej wymaga uzupełnienia o pakiet informacyjny adresowany odrębnie do partnerów polskich i ukraińskich, wyjaśniający asymetryczny przebieg procedury rejestracji w SGMU oraz logikę planu zakupów po stronie ukraińskiej.

Zakres koniecznych zmian jest zatem szeroki, ale w przeważającej mierze ma charakter doprecyzowujący. Jego logika polega na zamknięciu luki między poprawnie zaprojektowaną architekturą programu a operacyjnymi szczegółami, w których ujawniają się dysfunkcje obniżające skuteczność wdrażania.

9.2. Perspektywa 2027+ i rekomendacje systemowe

Perspektywa programowa 2028–2034 — rysująca się w projektach rozporządzeń Komisji Europejskiej — przynosi trzy zmiany, które mają znaczenie strukturalne dla programu Interreg A NEXT Polska–Ukraina. Pierwszą jest przejście na model rozliczania oparty na wynikach (Performance-Based Approach), który przekształca wskaźniki z narzędzia monitoringu w narzędzie rozliczeniowe — każdy zadeklarowany wskaźnik staje się zobowiązaniem finansowym. Drugą jest zaostrezenie reguły dekomitmentu z N+3 do N+1, ograniczające bufor czasowy programu. Trzecią są katalogi stawek opracowane przez KE (off-the-shelf), które stanowiłyby bardzo duże ułatwienie, choć niosą ryzyko niedopasowania do specyfiki współpracy transgranicznej w realiach konkretnego programu. Ryzyko to łagodzi jednak fakt, że program może zdecydować się na wypracowanie własnej metodologii szacowania stawek (zrezygnować z katalogu off-the-shelf). W tym kontekście utrzymanie obecnej architektury instytucjonalnej programu nie wystarczy. Konieczne są zmiany idące w czterech kierunkach.

Kierunek pierwszy dotyczy mechanizmów finansowych. System zaliczkowania, dziś stanowiący wyróżnik programu na tle innych Interregów (90% partnerów ukraińskich deklaruje, że bez zaliczek nie wzięliby udziału w programie), powinien zostać utrzymany jako warunek brzegowy programu. Jednocześnie ewaluacja zidentyfikowała sygnały problemów z płynnością — istotnie częstsze po stronie ukraińskiej — które mogą wynikać nie tylko z kruchości finansowej partnerów, ale także z elementów mechaniki programowej. Przed wprowadzeniem zmian w tej mechanice program potrzebuje jednak rzetelnej diagnozy opartej na danych z systemu sprawozdawczego, nie tylko na sygnałach jakościowych. Stawka ryczałtowa na koszty personelu dla projektów regularnych (tj. o wartości dofinansowania od 200 tys. do 2,5 mln EUR) jest obecnie jedną z najniższych wśród porównywanych programów. Diagnoza kosztów (np. w oparciu o wewnętrzną ewidencję próby projektów lub symulacje) pozwoli rozstrzygnąć, czy jednolita stawka w tej grupie projektów odpowiada potrzebom beneficjentów, czy wymaga zróżnicowania (bądź wprowadzenia alternatyw, takich jak stawki jednostkowe). W konstruowaniu kamieni milowych P-BA program powinien zaprojektować architekturę umożliwiającą etapowe i częściowe rozliczanie wskaźników — w tym wynegocjować z KE mechanizm proporcjonalnej wypłaty (pro rata) przy częściowym osiągnięciu celu oraz margines ryzyka (risk margin). W warunkach konfliktu po stronie ukraińskiej uzależnienie płatności od zasady „wszystko albo nic” byłoby zagrożeniem dla płynności projektów, nie tylko niedogodnością.

Kierunek drugi dotyczy infrastruktury kompetencyjnej. Sieć Regionalnych Punktów Kontaktowych może być wykorzystana pełniej. Obecnie pełni głównie funkcję informacyjno-promocyjną, choć badania *mystery client* sugerują zdolność najlepszych RPK do dostarczania wsparcia beneficjentom. Architektura programu post-2027 może rozszerzyć korzystanie z RPK jako „ramienia operacyjnego” Wspólnego Sekretariatu, z mandatem obejmującym istniejący już matchmaking partnerski, dostarczanie wsparcia merytorycznego, ważnego szczególnie dla debutantów programu. Po stronie ukraińskiej konieczne są równoległe rozwiązania ograniczające kruchość modelu opartego na pojedynczych osobach.

Kierunek trzeci dotyczy systemu IT. Pełna modernizacja CST2021 — z automatycznymi przeliczeniami walutowymi, kalkulacjami ryczałtowymi, funkcją „diff” w porównywaniu wersji dokumentów oraz pełną lokalizacją ukraińską — powinna zostać domknięta przed pierwszym naborem przyszłej perspektywy. Bez tego krok potencjał uproszczeń regulacyjnych post-2027 zostanie ponownie zablokowany na warstwie implementacyjnej.

Kierunek czwarty dotyczy monitorowania. Ewaluacja zidentyfikowała sygnały, których dalsze śledzenie wymaga celowych działań diagnostycznych — spadek udziału ukraińskich NGO wśród wnioskodawców FMP oraz problemy z płynnością finansową po stronie ukraińskiej. W obu przypadkach rekomendacje przewidują najpierw diagnozę przyczyn na danych, a dopiero potem rozważenie działań korygujących.

Aspiracje akcesyjne Ukrainy oraz powojenna transformacja kraju partnerskiego stanowią uwarunkowanie wykraczające poza horyzont obecnej ewaluacji, ale rzutujące na sposób projektowania programu post-2027.

9.3. Rekomendacje szczegółowe

System realizacji programu

RI. Wzmocnienie systemu informacji zwrotnej dla wnioskodawców.

Przewidywane skutki i uzasadnienie. Uzupełnienie istniejącego mechanizmu informacji zwrotnej (siatki oceny przekazywanej każdemu wnioskodawcy) o kanał zbiorczy może ograniczyć udział ocen „przeciętnie/słabo” w odniesieniu do otrzymanej informacji zwrotnej wśród odrzuconych wnioskodawców.

Sposób wdrożenia. (1) Po zakończeniu każdego naboru WS publikuje na stronie programu zbiorczą, anonimową syntezę najczęściej powtarzających się słabości wniosków, opracowaną na podstawie ocen ekspertów. (2) Utrzymanie i rozwój

dotychczasowych spotkań podsumowujących prowadzonych przez WS jako głównego kanału przekazywania doświadczeń debutantom — z aktywną promocją tych spotkań przez RPK i operatorów FMP.

Adresat. Instytucja Zarządzająca i Wspólny Sekretariat.

Horyzont czasowy. Przyszła perspektywa finansowa.

R2. Utrzymanie elastycznego systemu raportowania wydatków w przyszłej perspektywie.

Przewidywane skutki i uzasadnienie. Obecny elastyczny system raportowania wspiera płynność finansową programu (refundacja z KE) i beneficjentów (szybsza wypłata kolejnych transz). System jest spójny z planowaną logiką płatności opartych na rezultatach (P-BA) w perspektywie 2028+, w której szybkie raportowanie wykonania zadań staje się warunkiem brzegowym.

Sposób wdrożenia. Utrzymanie zapisów Podręcznika Programu dotyczących elastycznego cyklu raportowania w przyszłej perspektywie. Równolegle — kontynuacja okresowego monitorowania obciążenia pracą kontrolerów krajowych i w razie potrzeby finansowanie dodatkowych etatów ze środków pomocy technicznej w urzędach wojewódzkich, w których spiętrzenie weryfikacji byłoby istotne.

Adresat. Instytucja Zarządzająca; konsultacja z kontrolerami krajowymi i Wspólnym Sekretariatem.

Horyzont czasowy. Przyszła perspektywa finansowa.

R3. Modernizacja systemu CST2021 zamykająca lukę między uproszczeniami regulacyjnymi a warstwą implementacyjną.

Przewidywane skutki i uzasadnienie. Wdrożenie pakietu zmian rozwojowych pozwoli zlikwidować paradoks „uproszczeń, które nie upraszczają” — sytuacji, w której warstwa IT niweluje korzyści wynikające z ryczałtów i elektroniczacji procesów przewidzianych przez prawodawcę unijnego. Spodziewane efekty obejmują: skrócenie czasu obsługi wniosku o płatność po stronie beneficjenta i kontrolera, ograniczenie iteracji korekt rachunkowych, poprawę integralności dokumentacji audytowej, zmniejszenie barier dla partnerów ukraińskich na etapie aplikowania (obecnie 36,4% ocen pozytywnych vs 68,2% u polskich) oraz pełniejszą realizację wskaźników certyfikacji w horyzoncie N+3. Bariery zidentyfikowane w audycie UX są w większości zamykalne bez modyfikacji architektury systemu.

Sposób wdrożenia. Pakiet zmian wdrażany w trzech falach priorytetowych. *Faza pierwsza (zmiany krytyczne):* integracja z bazą InforEuro i automatyczne przeliczanie kursów EUR; automatyczne kalkulowanie kosztów ryczałtowych (6%, 8%, 15%) oraz kwoty dofinansowania; funkcja „diff” w porównywaniu wersji dokumentów z podświetleniem konkretnych zmian; blokada podmiany załączników po wgraniu w trakcie oceny lub kontroli. *Faza druga (zmiany o wysokim priorytecie):* rozszerzenie walidacji o sprawdzanie poprawności rachunkowej (a nie tylko kompletności pól); uporządkowanie zarządzania załącznikami przez wprowadzenie kontekstowych folderów i wyszukiwarki; zwiększenie limitów znaków w polach opisowych do poziomu adekwatnego dla projektów infrastrukturalnych; umożliwienie dodawania nowych linii budżetowych w trybie zmian; alerty o przekroczeniach budżetowych na poziomie poszczególnych linii; moduł podziału wskaźników między partnerów. *Faza trzecia (lokalizacja i wsparcie użytkownika):* pełna ukraińska wersja interfejsu w aplikacji WOD2021 i CST2021; rozpoznawanie kodów regionów ukraińskich z list wyboru; pomoc kontekstowa w polach formularzy; tutoriale wideo (zob. R19). Równolegle należy zaplanować przebudowę modułu „e-kontrola” w oparciu o pełne ustalenia analizy UX (załącznik). Punktem odniesienia powinny być rozwiązania działające w innych programach Interreg — w szczególności automatyczne przeliczanie kursu walut funkcjonujące w systemie programu Litwa–Polska oraz architektura systemu JEMS, do których odwołują się sami użytkownicy w odpowiedziach otwartych CAWI.

Adresat. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (właściciel produktu) we współpracy z zespołem deweloperskim CST2021; konsultacje z Instytucją Zarządzającą, Wspólnym Sekretariatem i kontrolerami krajowymi po obu stronach granicy.

Horyzont czasowy. Faza pierwsza — do 12 miesięcy od przyjęcia rekomendacji (krytyczna dla obsługi spiętrzenia rozliczeń w latach 2026–2027). Faza druga — do końca 2027 r. Faza trzecia — równolegle, z pełną lokalizacją językową dostępną nie później niż w pierwszym naborze perspektywy 2028+.

Uproszczenia i mechanizmy finansowe

R4. Diagnoza rzeczywistych kosztów personelu w projektach regularnych i rozważenie zróżnicowania stawek ryczałtowych w przyszłej perspektywie programowej.

Przewidywane skutki i uzasadnienie. Obecna stawka ryczałtowa na koszty personelu w projektach regularnych (o wartości dofinansowania od 200 tys. do 2,5 mln EUR) wynosi 6% kosztów bezpośrednich i należy do najniższych spośród porównywanych

programów Interreg. Badanie CAWI wskazuje, że niemal co drugi beneficjent (45%) ocenia stawki jako na granicy opłacalności lub zbyt niskie, a napięcie między stawką a realnymi kosztami zarządzania sygnalizowała już strona ukraińska na posiedzeniu Komitetu Monitorującego — zwłaszcza w odniesieniu do projektów o budżetach poniżej 1 mln EUR.

Przesłanki te nie przesądzają, że stawka jest nieadekwatna we wszystkich projektach regularnych. Przy projekcie infrastrukturalnym o znacznym budżecie np. przekraczającym 2 mln EURO, 6% od wysokich kosztów bezpośrednich generuje kwotę, która pokrywa koszty zarządzania. Przy mniejszym projekcie (np. łączącym działania miękkie z inwestycyjnymi), gdzie baza kosztów bezpośrednich jest niższa, ten sam procent może okazać się niewystarczający.

Instytucja Zarządzająca przeprowadziła analizę kosztów rzeczywistych na początku obecnej perspektywy i na tej podstawie świadomie obniżyła stawkę z dopuszczalnych 15% do 6%. Od tamtego czasu zmieniły się jednak realia kosztowe (inflacja, presja płacowa), a struktura projektów w bieżącej perspektywie dostarcza nowych danych. Powtórzenie tej analizy — z wyraźnym podziałem na warstwy, przede wszystkim przedziały budżetowe) — pozwoli zweryfikować, czy jednolita stawka nadal odpowiada potrzebom beneficjentów, czy też wymaga zróżnicowania

Sposób wdrożenia. Na etapie programowania nowej perspektywy — przeprowadzenie diagnozy rzeczywistych kosztów personelu z podziałem na warstwy różnicujące projekty ze względu na budżet. Badanie można przeprowadzić na próbie projektów przy założeniu, że udostępnią część swojej ewidencji księgowej np. listy plac. Alternatywą jest symulacja kosztów pracy dla projektów o różnej skali (stawka rynkowa x czas x liczba pracowników zestawiona z kwotą jaką daje ryczałt). Na podstawie wyników — rozważenie zróżnicowania stawek (np. poprzez odpowiednie zaprojektowanie priorytetów i naborów) lub wyboru alternatywnego mechanizmu rozliczania, takiego jak stawki jednostkowe.

Adresat. Instytucja Zarządzająca (w procesie programowania nowej perspektywy).

Horyzont czasowy. Diagnoza i ewentualne zmiany przed uruchomieniem perspektywy 2028+.

R5. Utrzymanie systemu zaliczkowania w przyszłej perspektywie jako warunku brzegowego programu.

Przewidywane skutki i uzasadnienie. System zaliczkowania w programie PL-UA jest rozwiązaniem wyjątkowym wśród programów Interreg, w których dominuje model refundacyjny. Dane z badania CAWI potwierdzają, że zaliczki pełnią funkcję warunku

brzegowego uczestnictwa: 90% partnerów ukraińskich oceniło je jako kluczowe lub stanowiące warunek konieczny udziału w programie ($\chi^2 = 23,50$; $p < 0,001$). Po stronie polskiej zaliczki są cenione, ale ponad połowa partnerów byłaby w stanie funkcjonować w systemie refundacyjnym.

Sposób wdrożenia. Przy projektowaniu przyszłej perspektywy — utrzymać system zaliczkowania jako element programu. Ewentualne modyfikacje mechaniki systemu (wysokość i struktura transz, zasady rozliczania) powinny wynikać z diagnozy opisanej w R6.

Adresat. Instytucja Zarządzająca i Wspólny Sekretariat.

Horizont czasowy. Zmiany systemowe — w perspektywie 2028+.

R6. Wdrożenie cyklicznego monitoringu barier finansowych po stronie beneficjentów. Przegląd mechanizmów zaliczkowania pod kątem płynności finansowej partnerów

Przewidywane skutki i uzasadnienie. Płynność finansowa w projektach jest oceniana istotnie gorzej po stronie ukraińskiej: 39% partnerów ukraińskich zgłasza problemy, wobec 22% po stronie polskiej ($p = 0,006$). Głównym źródłem trudności jest sytuacja finansowa podmiotów ukraińskich — nie dysponują wolnymi środkami własnymi, które pozwoliłyby im kontynuować działania między kolejnymi transzami zaliczek. Na tę kruchość finansową nakładają się jednak elementy mechaniki programowej, które mogą problem pogłębiać — współzależność partnerów w ramach zasady 70% (gdzie opóźnienia jednego partnera pomniejszają transzę całego projektu) oraz długość regulaminowego cyklu weryfikacji (do 60 dni). Są to sygnały jakościowe — ewaluacja nie dysponuje danymi pozwalającymi określić, jak często i w jakiej skali te problemy występują.

Przed wprowadzeniem zmian w mechanice zaliczkowej program potrzebuje rzetelnej diagnozy opartej na twardych danych. Bez niej nie wiadomo, które z sygnalizowanych wąskich gardeł rzeczywiście wymagają interwencji, a które są incydentalne.

Sposób wdrożenia. Rekomendacja obejmuje dwa etapy.

Krok pierwszy — diagnoza. Przeprowadzenie przez Instytucję Zarządzającą i Wspólny Sekretariat analizy danych z systemu CST2021 oraz sygnałów od beneficjentów, obejmującej m.in.: średni czas od złożenia raportu do wypłaty transzy, odsetek projektów nieosiągających progu 70%, częstotliwość korzystania z mechanizmu przesunięć zaliczek wewnątrz partnerstw. Dane systemowe warto

uzupełnić o krótką ankietę lub rozmowy z opiekunami projektów i partnerami zgłaszającymi trudności z płynnością.

Krok drugi — rozważenie działań usprawniających. Na podstawie wyników diagnozy — rozważenie wdrożenia usprawnień w tych obszarach, które okażą się faktycznymi wąskimi gardłami. Kierunki do zbadania obejmują m.in.: modyfikację zasady 70% (np. obniżenie progu lub liczenie progu na poziomie poszczególnych partnerów zamiast całego projektu) oraz przegląd warunków wypłaty pierwszej transzy i jej wysokości (obecnie do 20%).

Adresat. Instytucja Zarządzająca i Wspólny Sekretariat.

Horyzont czasowy. Krok diagnostyczny — w obecnej perspektywie (do 12 miesięcy od przyjęcia rekomendacji). Wdrożenie ewentualnych usprawnień — w obecnej perspektywie, jeśli pozwalają na to regulacje i stan zaawansowania projektów, lub w kolejnej perspektywie.

Fundusze Małych Projektów (FMP)

R7. Monitorowanie struktury wnioskodawców FMP i — w przypadku potwierdzenia trendu — rozważenie mechanizmów wyrównawczych.

Przewidywane skutki i uzasadnienie. Udział ukraińskich organizacji pozarządowych wśród wnioskodawców małych projektów spadł z 39% w poprzedniej perspektywie do 17% w pierwszym naborze FMP obecnej perspektywy. Jest to na razie obserwacja z jednego naboru — nie przesądza o trwałym trendzie, ale stanowi sygnał wymagający śledzenia. Jeśli tendencja się utrzyma, FMP będzie w coraz mniejszym stopniu pełnił swoją funkcję instrumentu wspierającego oddolne inicjatywy po stronie ukraińskiej.

Mocną hipotezę wyjaśniającą jest brak zaliczek w FMP — w odróżnieniu od projektów regularnych, realizatorzy małych projektów nie otrzymują prefinansowania i muszą angażować środki własne, co dla wielu ukraińskich NGO jest zapewne barierą uniemożliwiającą udział. Hipoteza ta wymaga jednak weryfikacji — spadek może wynikać również z innych czynników (skutki wojny, zmiany w krajobrazie organizacji pozarządowych na Ukrainie).

Sposób wdrożenia. Rekomendacja obejmuje trzy kolejne kroki.

Krok pierwszy — monitorowanie. Włączenie analizy struktury wnioskodawców (według typu podmiotu i kraju) do stałego monitoringu programu — zarówno dla

naborów Euroregionu Karpackiego, jak i operatora z Tarnopola. Dane powinny być raportowane po każdym naborze.

Krok drugi — diagnoza przyczyn (jeśli trend się potwierdzi). W przypadku utrzymania się spadku w kolejnych naborach — przeprowadzenie diagnozy przyczyn, np. w formie krótkiej ankiety lub rozmów telefonicznych z ukraińskimi NGO, które realizowały małe projekty w poprzedniej perspektywie, a w obecnej nie aplikowały. Celem jest ustalenie, czy główną barierą jest brak prefinansowania, czy też inne czynniki.

Krok trzeci — rozważenie działań (na podstawie wyników diagnozy). Jeśli diagnoza potwierdzi, że barierą jest brak zaliczek, program może rozważyć działania w dwóch kierunkach:

- zmiana modelu zarządzania małymi projektami — np. powrót do modelu, w którym instytucja programowa (a nie operator) dysponuje środkami i może bezpośrednio zaliczkować realizatorów;
- zabezpieczenie regulacyjne dla operatora FMP — stworzenie warunków, które pozwolą operatorowi na zaliczkowanie małych projektów bez ponoszenia nieproporcjonalnego ryzyka finansowego (IZ podjęła już prace w tym kierunku, wnioskując o uwzględnienie odpowiedzialności państwa za beneficjentów małych projektów w nowym rozporządzeniu unijnym lub — alternatywnie — w umowie finansowej z Ukrainą).

Adresat. Instytucja Zarządzająca, operatorzy FMP.

Horizont czasowy. Monitorowanie — bieżąco, od najbliższego naboru. Diagnoza — po danych z co najmniej dwóch kolejnych naborów (2027–2028). Ewentualne działania wyrównawcze — w zależności od wyników diagnozy i ram regulacyjnych, w obecnej lub kolejnej perspektywie.

R8. Naprawa generatora wniosków FMP przed kolejnym naborem.

Przewidywane skutki i uzasadnienie. Generator stosowany przez Euroregion Karpacki jest jedynym elementem systemu ocenianym wyraźnie negatywnie — 25,5% ocen słabych lub bardzo słabych i dominacja w zgłoszeniach barier. Naprawa generatora zmniejszy ryzyko utraty wniosków z powodu błędów technicznych, ograniczy frustrację wnioskodawców i podniesie jakość składanych aplikacji.

Sposób wdrożenia. Priorytety naprawy obejmują: eliminację błędów zapisu i samowolnego usuwania danych, poprawę stabilności przy dłuższych sesjach pracy, czytelniejszą komunikację błędów (system powinien precyzyjnie wskazywać, które pole wymaga uzupełnienia, zamiast blokować zapis bez wyjaśnienia) oraz — o ile to

technicznie możliwe — wprowadzenie wersji polskojęzycznej i ukraińskojęzycznej interfejsu.

Adresat. Operatorzy FMP we współpracy z dostawcą systemu informatycznego.

Horyzont czasowy. Przed kolejnym naborem FMP.

R9. Udostępnienie dokumentacji konkursowej i generatora w językach narodowych (polskim i ukraińskim).

Przewidywane skutki i uzasadnienie. Wymóg pracy wyłącznie w języku angielskim jest barierą sygnalizowaną przez wnioskodawców FMP — szczególnie mniejsze organizacje bez doświadczenia w programach międzynarodowych wskazują na konieczność tłumaczenia dokumentacji, co wydłuża proces aplikowania i może zniechęcać do udziału. Bariera ta dotyczy przede wszystkim Funduszu Małych Projektów, gdzie grupą docelową są z założenia mniejsze podmioty o ograniczonych zasobach kadrowych.

Jednocześnie angielski jako jedyny język programu ma swoje uzasadnienie — upraszcza ścieżkę audytu (jeden kontroler weryfikuje dokumenty w jednym języku) i eliminuje ryzyko niezgodności między wersjami językowymi wniosku, które w programach dwujęzycznych bywa przyczyną odrzucenia. Decyzja o ewentualnej zmianie wymaga wyważenia korzyści z większej dostępności i kosztów zwiększonej złożoności proceduralnej.

Sposób wdrożenia. Rozważyć udostępnienie kluczowych dokumentów FMP (regulamin naboru, instrukcja obsługi generatora) w języku polskim i ukraińskim — jako materiałów pomocniczych obok wiążącej wersji angielskiej. Niezależnie od decyzji o języku dokumentacji — rozważyć wprowadzenie polsko- i ukraińskojęzyczne wersji interfejsu generatora wniosków, co nie wpływa na język samego wniosku, ale ułatwia nawigację w systemie.

Adresat. Instytucja Zarządzająca, operatorzy FMP.

Horyzont czasowy. Przed kolejnym naborem FMP lub w przyszłej perspektywie

Partnerstwa, struktura współpracy i zasady horyzontalne

R10. Aktywne wykorzystanie mandatu Regionalnych Punktów Kontaktowych do wspierania partnerstw transgranicznych.

Przewidywane skutki i uzasadnienie. Obecny mandat RPK umożliwia szersze zaangażowanie tych jednostek w budowanie partnerstw transgranicznych, niż ma to miejsce w praktyce.

Sposób wdrożenia. Wykorzystanie istniejącego mandatu RPK do realizacji trzech działań: (1) organizacja spotkań *matchmakingowych* przed naborami, (2) cykl webinarów tematycznych dla potencjalnych wnioskodawców, (3) indywidualne wsparcie w przygotowaniu koncepcji projektu.

Adresat. Instytucja Zarządzająca we współpracy z Regionalnymi Punktami Kontaktowymi i Wspólnym Sekretariatem.

Horyzont czasowy. Średnioterminowy — przygotowanie kompetencyjne RPK do końca 2026 r.; pełne uruchomienie nowego mandatu — przed pierwszym naborem perspektywy 2028+.

R11. Rozszerzenie spotkań podsumowujących, wzmacniając komponent dla debiutantów.

Przewidywane skutki i uzasadnienie. Oferta szkoleniowa WS jest dostępna tymi samymi kanałami co nabory, jednak część debiutantów nie korzysta z niej przed złożeniem wniosku — stąd potrzeba wzmocnienia komponentu wprowadzającego, a nie tworzenia odrębnej ścieżki. Rozszerzenie i lepsza promocja istniejącego formatu spotkań w wnioskodawcami — bez tworzenia oddzielnej ścieżki dla debiutantów — pozwoli uniknąć ryzyka nierównego traktowania wnioskodawców, a jednocześnie zwiększy dostępność wiedzy programowej dla nowych podmiotów.

Sposób wdrożenia. Rozszerzenie formatu istniejących spotkań z wnioskodawcami o regularny komponent wprowadzający przed każdym naborem — zasady programu, najczęstsze błędy aplikacyjne, struktura partnerstwa. (2) Aktywna promocja spotkań przez RPK i operatorów FMP w regionach, z uwzględnieniem zasięgu wśród nowych podmiotów.

Adresat. Wspólny Sekretariat we współpracy z Operatorami FMP i Regionalnymi Punktami Kontaktowymi.

Horyzont czasowy. Przyszła perspektywa finansowa.

R12. Dostosowanie wymogów dostępności cyfrowej do specyfiki programu.

Przewidywane skutki i uzasadnienie. Obecne wymogi WCAG 2.0 są w praktyce trudne do realnej weryfikacji — ani beneficjenci, ani kontrolerzy nie dysponują wystarczającymi kompetencjami informatycznymi, co skutkuje formalną akceptacją oświadczeń przy braku faktycznej weryfikacji. Bez doprecyzowania zasada pozostanie fasadowa, a koszty komercyjnych audytów WCAG (obecnie ponoszone w pojedynczych projektach) pozostaną nieoptymalnym wykorzystaniem środków. Operacjonalizacja wymogów z jednoczesnym wprowadzeniem centralnej usługi audytu zwiększy realny stopień zgodności efektów programu z WCAG przy jednoczesnym ograniczeniu obciążenia projektów.

Sposób wdrożenia. Trzy działania komplementarne: opracowanie uproszczonych wytycznych z konkretnymi przykładami i listą darmowych narzędzi do samodzielnej weryfikacji; uruchomienie centralnej usługi audytu WCAG finansowanej z pomocy technicznej, dostępnej dla wszystkich beneficjentów programu (zamiast wymuszać komercyjny audyt w każdym projekcie); jednoznaczne określenie w Podręczniku, jakie elementy WCAG są obligatoryjne, a jakie rekomendowane.

Adresat. Instytucja Zarządzająca we współpracy z ekspertami zewnętrznymi w zakresie dostępności cyfrowej.

Horyzont czasowy. Krótkoterminowy — opracowanie wytycznych w 2026 r.; uruchomienie usługi centralnego audytu — średnioterminowo, do końca 2026 r.

Komunikacja, informacja, wsparcie instytucjonalne

R13. Rozwiązania „dwuosobowe” po stronie ukraińskiej.

Przewidywane skutki i uzasadnienie. Ukraińskie RPK funkcjonują w praktyce jako pojedyncze osoby, a dostępność konkretnej osoby w realiach wojennych jest krucha — urlop, choroba, ewakuacja czy alarm lotniczy mogą oznaczać dni lub tygodnie braku odpowiedzi. Wprowadzenie rozwiązań „dwuosobowych” podwyższy dostępność RPK po stronie ukraińskiej.

Sposób wdrożenia. Trzy działania komplementarne: obowiązkowa wspólna skrzynka e-mailowa obsługiwana przez co najmniej dwie osoby na każdy RPK; automatyczne autorespondery z informacją o alternatywnym punkcie kontaktowym przy dłuższych nieobecnościach lub odesłanie bezpośrednio do oddziału WS we Lwowie; rotacyjne zastępstwa między RPK w sąsiednim obwodzie (np. Lwów ↔ Iwano-Frankińsk, Tarnopol ↔ Równe) z jasnym, publicznie dostępnym adresem kontaktowym dla każdego z punktów.

Adresat. Oddział Wspólnego Sekretariatu we Lwowie (zarządzający siecią RPK w Ukrainie) we współpracy z poszczególnymi punktami w Ukrainie i Instytucją Krajową.

Horyzont czasowy. Krótkoterminowy — wdrożenie w ciągu 6 miesięcy od przyjęcia rekomendacji.

R14. Tłumaczenia robocze dokumentacji aplikacyjnej w FMP przy zachowaniu angielskiego jako języka programu.

Przewidywane skutki i uzasadnienie. Język dokumentacji programowej jest najsilniejszym spontanicznym postulatem obu stron programu, wynikającym zarówno z odpowiedzi otwartych CAWI, jak i z wywiadów. Postulat dotyczy przede wszystkim Funduszu Małych Projektów, w którym mniejsze podmioty (zwłaszcza ukraińskie NGO) mają ograniczone zasoby do pracy w języku angielskim. Jednocześnie utrzymanie angielskiego jako prawnie wiążącego języka programu jest niezbędne ze względu na jednojęzyczną architekturę regulacyjną i decyzję grupy roboczej nad nową perspektywą.

Sposób wdrożenia. Utrzymując angielski jako prawnie wiążący język programu, rozważyć udostępnianie kluczowych dokumentów aplikacyjnych FMP (regulamin naboru, formularz wniosku, instrukcja obsługi generatora) w równoległych wersjach polskiej i ukraińskiej — jako tłumaczeniach roboczych, niewiążących prawnie. Decyzja należy do operatorów FMP, w zależności od profilu wnioskodawców i bilansu kosztów tłumaczenia vs. dostępności.

Adresat. Instytucja Zarządzająca, Wspólny Sekretariat (treść dokumentów).

Horyzont czasowy. Kolejna perspektywa finansowa.

R15. Warsztatowy format szkoleń dla wnioskodawców przed pierwszym konkursem.

Przewidywane skutki i uzasadnienie. Obecna oferta szkoleniowa trafia głównie do już wybranych instytucji, posiadających już doświadczenie projektowe, podczas gdy 51,5% odrzuconych wnioskodawców to debiutanci, a 34% wnioskodawców FMP zgłasza luki informacyjne na etapie aplikowania. Wprowadzenie formatu warsztatowego zwiększy szansę debiutantów na powrót do programu z lepiej przygotowanym wnioskiem i zredukuje udział ocen „przeciętnie/słabo” w grupie odrzuconych. Format ten odpowiada bezpośrednio na powtarzające się postulaty z

odpowiedzi otwartych CAWI: „szkolenia praktyczne zamiast teoretycznych krok po kroku”, „konkretne przypadki zamiast prezentacji z lat poprzednich”.

Sposób wdrożenia. Cykl warsztatów typu *hands-on* (co najmniej trzy spotkania ze względu na kumulatywny charakter skuteczności szkoleń), prowadzonych w obu językach (PL i UA) z możliwością udziału zdalnego. Treść warsztatów neutralna systemowo (obsługa systemu informatycznego programu, konstrukcja budżetu, symulacje zamówień publicznych) — bez przesądzenia o konkretnym systemie (CST2021 lub jego następcą w przyszłej perspektywie).

Adresat. Wspólny Sekretariat we współpracy z Regionalnymi Punktami Kontaktowymi i Operatorami FMP.

Horyzont czasowy. Krótkoterminowy — pierwszy cykl warsztatów do końca 2026 r., poprzedzający kolejne nabory; pełna integracja jako stały element architektury programu — perspektywa 2028+.

R16. Uzupełnienie kanału YouTube o tutoriale proceduralne.

Przewidywane skutki i uzasadnienie. Brakuje systematycznego pakietu tutoriali proceduralnych (logowanie do systemu, wypełnianie budżetu, walidacja wniosku, raportowanie wskaźników), które byłyby spójne z innymi rekomendacjami w obszarze komunikacji. Tutoriale nie są elementem strategii promocyjnej programu (kanał YouTube ma inną funkcję), lecz uzupełnieniem dostępnych materiałów referencyjnych dla wnioskodawców i beneficjentów.

Sposób wdrożenia. W ramach przyszłej perspektywy programowej (przed pierwszym naborem) opracować i opublikować serię krótkich tutoriali wideo (5–10 minut) prezentujących pracę w systemie informatycznym programu — w dwóch wersjach językowych (PL, UA). Materiały osadzać zarówno w istniejącej zakładce na stronie programu, jak i na kanale YouTube. Treść neutralna technologicznie — prezentująca system obsługujący dany nabór (obecnie CST2021/WOD2021, w przyszłości jego ewentualny następcą).

Adresat. Wspólny Sekretariat (produkcja); Regionalne Punkty Kontaktowe (dystrybucja).

Horyzont czasowy. Pełen pakiet tutoriali — przed rozpoczęciem naborów w perspektywie 2028+

System wskaźników

R17. Uwzględnienie doświadczeń z obecnej perspektywy przy projektowaniu metryczek wskaźnikowych w przyszłym programie

Przewidywane skutki i uzasadnienie. Analiza systemu wskaźników obecnej perspektywy ujawniła dwa problemy w konstrukcji niektórych metryczek, które obniżają jakość danych bez widocznych korzyści dla programu.

Pierwszy problem to brak kryteriów kwalifikujących — metryczka nie precyzuje, jakie działanie liczy się do wskaźnika, a jakie nie. Skutkiem jest raportowanie pod tym samym kodem działań o nieporównywalnej skali i jakości. Przykład z obecnej perspektywy: wskaźnik kampanii (PLRO073) nie definiuje, czym jest „kampania” — w efekcie jako kampanię można raportować zarówno wielotygodniowy cykl działań skierowany do określonej grupy docelowej, jak i jednorazową akcję promocyjną. Analogicznie wskaźnik działań o szerokim zasięgu (PLR158) nie określa minimalnej liczby odbiorców — nie wiadomo, od jakiego progu działanie kwalifikuje się jako „o szerokim zasięgu”.

Drugi problem to nadmierna agregacja bez typologii — wskaźnik obejmuje produkty jakościowo różne, ale metryczka nie wymaga ich rozróżnienia. Skutkiem jest utrata informacji o tym, co program faktycznie wytwarza. Przykład: wskaźnik RCO116 („wspólnie opracowane rozwiązania”), stosowany w 42 z 77 projektów, łączył pod jednym kodem dokumenty strategiczne, narzędzia cyfrowe, metodyki badawcze i platformy wymiany danych. Program nie ma informacji, jakiego rodzaju rozwiązania powstają w projektach transgranicznych — jedynie ile ich jest łącznie.

Sposób wdrożenia. Przy projektowaniu fiszek wskaźnikowych dla nowego programu — zastosować dwie zasady wynikające z doświadczeń obecnej perspektywy.

Po pierwsze — definiować kryteria kwalifikujące. Jeśli wskaźnik mierzy uczestnictwo w określonym typie działania (szkolenie, kampania, wydarzenie o szerokim zasięgu), metryczka powinna zawierać minimalne kryteria pozwalające rozstrzygnąć, co się do niego kwalifikuje: np. minimalny czas trwania, wymagany format, minimalny zasięg. Celem nie jest mnożenie wymagań formalnych, lecz zapewnienie, że wskaźnik liczy to, co program chce liczyć — nie zostawiając za dużej swobody interpretacyjnej beneficjentom (pojawią się wtedy bardzo różne rozwiązania, co do jakości i skali).

Po drugie — wprowadzać typologię tam, gdzie wskaźnik agreguje heterogeniczne produkty. Jeśli pod jednym kodem raportuje się produkty różnego rodzaju, metryczka powinna wymagać od beneficjenta oznaczenia typu produktu (np. dokument strategiczny / narzędzie cyfrowe / metodyka / standard operacyjny).

Typologia nie zmienia definicji wskaźnika ani sprawozdawczości wobec KE — służy wewnętrznej analizie programu i umożliwia odpowiedź na pytanie, co program faktycznie wytwarza.

Adresat. Instytucja Zarządzająca i Wspólny Sekretariat

Horyzont czasowy. Przy projektowaniu systemu wskaźników przyszłego programu (2028+

R18. Zaprojektowanie mechanizmów elastycznego rozliczania wskaźników w przyszłej perspektywie, z uwzględnieniem kontekstu ukraińskiego.

Przewidywane skutki i uzasadnienie: Przewidywane skutki i uzasadnienie. Przejście na model płatności za wyniki (Performance-Based Approach) zmienia wskaźniki z narzędzia monitoringu w narzędzie rozliczeniowe — każdy zadeklarowany wskaźnik staje się zobowiązaniem finansowym. W połączeniu z regułą N+1 i ryzykiem binarnym (brak wypłaty przy nieosiągnięciu wskaźnika) tworzy to warunki, w których nieosiągnięcie celu oznacza nie tylko problem analityczny, ale bezpośrednią stratę finansową dla programu.

Ryzyko to jest szczególnie wysokie w programie PL-UA, gdzie trwający konflikt zbrojny, niestabilność instytucjonalna i wahania kursowe po stronie ukraińskiej zwiększają prawdopodobieństwo, że projekty nie zrealizują wskaźników w pełni lub w terminie. Uzależnienie płatności od zasady „wszystko albo nic” mogłoby w tych warunkach prowadzić do paraliżu inwestycji — lub do unikania projektów ambitnych na rzecz „bezpiecznych”, łatwych do zmierzenia.

Sposób wdrożenia: Przy projektowaniu systemu wskaźników i architektury kamieni milowych dla przyszłego programu — zastosować dwie zasady. Po pierwsze — projektować kamienie milowe tak, by umożliwiały etapowe i częściowe rozliczanie wskaźników. Zamiast uzależniać płatność od stuprocentowej realizacji całego celu, dzielić go na logiczne etapy pośrednie. Kluczowe jest wynegocjowanie z Komisją Europejską mechanizmów elastyczności: możliwości proporcjonalnej wypłaty (pro rata) przy częściowym osiągnięciu celu oraz marginesu ryzyka (risk margin) — czyli założenia, że nie wszystkie interwencje muszą zakończyć się pełnym sukcesem, by program mógł rozliczyć dany kamień milowy.

Po drugie — oszacować wartości wypłat (payout values) przypisanych do kamieni milowych na bazie danych z 77 obecnych projektów, z uwzględnieniem inflacji, zróżnicowania kosztów między Polską a Ukrainą oraz różnic między typami projektów (infrastrukturalne, miękkie, mieszane).

Adresat. Instytucja Zarządzająca i Grupa Robocza przygotowująca Rozdział Planu Interreg Polska – Ukraina 2028-2034

Horyzont czasowy. Przy programowaniu perspektywy 2028+ i w trakcie negocjacji nowego dokumentu programowego z Komisją Europejską.

R19. Uzupełnić monitoring Strategii komunikacji o dane z naborów i wartości bazowe dla wskaźników

Przewidywane skutki i uzasadnienie. Wskaźniki rezultatu Strategii komunikacji mierzą w istocie zasięg i ekspozycję (wizyty na stronie, reakcje w social mediach, liczba uczestników wydarzeń), nieskuteczność działań komunikacyjnych. Jedynym wskaźnikiem faktycznego rezultatu jest „80% satysfakcji beneficjentów” oparty na ankietach. Wartości docelowe nie mają jawnej metodologii ani wartości bazowych, co utrudnia ocenę, czy cele są ambitne czy zachowawcze i czy program robi postępy.

Jednocześnie program dysponuje danymi, które pozwalają przybliżyć ocenę skuteczności komunikacji bez dodatkowego budżetu — są to dane z naborów. Odsetek nowych wnioskodawców, ich zróżnicowanie geograficzne oraz deklarowane źródło wiedzy o programie są najbliższe faktycznemu rezultatowi działań informacyjnych, jakie program może zmierzyć bez kosztów.

Sposób wdrożenia. Uzupełnić monitoring Strategii komunikacji o dwa elementy. Po pierwsze — wykorzystać dane z naborów jako przybliżoną miarę skuteczności komunikacji. Obejmuje to: śledzenie odsetka nowych wnioskodawców (instytucji aplikujących po raz pierwszy) w kolejnych naborach, monitorowanie zróżnicowania geograficznego aplikujących (czy komunikacja dociera poza tradycyjne ośrodki aktywności) oraz włączenie do formularza aplikacyjnego pytania o źródło wiedzy o naborze (spotkanie, strona, social media, kontakt z RPK, polecenie innego beneficjenta).

Po drugie — ustalić wartości bazowe dla wskaźników zasięgowych, które Strategia komunikacji już mierzy (wizyty na stronie, reakcje w social mediach, uczestnicy wydarzeń). Bez wartości wyjściowych nie da się ocenić, czy cele zostały osiągnięte ani porównać skuteczności komunikacji między latami.

Adresat. Wspólny Sekretariat (monitoring komunikacji).

Horyzont czasowy. Przy projektowaniu strategii komunikacji przyszłego programu.

Specyfika ukraińska

R20. Pakiet informacyjny dla partnerów polskich i ukraińskich.

Przewidywane skutki i uzasadnienie. Dwutorowy materiał informacyjny dopasowany do ról obu stron partnerstwa pozwoli polskim partnerom realistycznie zrozumieć sekwencję zdarzeń między formalnym startem projektu a wypłatą pierwszej zaliczki (56,9% polskich beneficjentów nie potrafi ocenić procedury rejestracji po stronie ukraińskiej). Pakiet nie eliminuje samej luki, ale czyni ją przewidywalną i ogranicza ryzyko zaskoczenia partnera wiodącego prośbami o dokumenty wynikającymi z procedur ukraińskich.

Sposób wdrożenia. Pakiet kierowany do partnerów projektów od momentu wyboru projektu do dofinansowania przez Komitet Monitorujący (nie czekając do podpisania kontraktu grantowego). Składa się z dwóch komponentów: (1) Dla partnerów ukraińskich — wskazówki dotyczące wczesnego przygotowywania dokumentów do rejestracji w SGMU, z zaleceniem rozpoczynania procedury już w momencie ogłoszenia wyników naborów, jeszcze przed podpisaniem kontraktu grantowego. (2) Dla partnerów polskich — krótki opis procedury rejestracji projektu po stronie ukraińskiej, jej etapów i typowego czasu trwania, oraz wskazanie typowych prośb kierowanych przez partnerów ukraińskich (np. zatwierdzenie planu zakupów).

Adresat. Wspólny Sekretariat (przygotowanie i koordynacja) we współpracy z Oddziałem we Lwowie i Instytucją Krajową w Kijowie.

Horyzont czasowy. Krótkoterminowy — opracowanie i pierwsza dystrybucja w 2026 r., aktualizacja przy każdej istotnej zmianie po stronie ukraińskiej.

TABELA REKOMENDACJI

Lp.	Treść wniosku (z odniesieniem do raportu)	Treść rekomendacji	Adresat	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji
R1a	System oceny i wyboru projektów działa spójnie, ale ponad połowa odrzuconych wnioskodawców (57,6%) wskazuje, że uzasadnienie oceny przekazywane w siatce nie odpowiada na ich pytania (Rozdz. 2.1)	Uzupełnić istniejący mechanizm informacji zwrotnej (siatka oceny przekazywana indywidualnie) o kanał zbiorczy: po zakończeniu naboru WS publikuje na stronie programu anonimową syntezę najczęściej powtarzających się słabości wniosków w danym konkursie.	Instytucja Zarządzająca	przyszła perspektywa finansowa	programowa operacyjna
R1b	jw.	Rozwijać i aktywnie promować dotychczasowe spotkania z beneficjentami prowadzone przez WS jako główny kanał przekazywania doświadczeń debiutantom — z	Wspólny Sekretariat	przyszła perspektywa finansowa	programowa operacyjna

		aktywną dystrybucją zaproszeń przez RPK i operatorów FMP.			
R2	Elastyczny system raportowania wydatków wspiera płynność finansową programu (refundacja z KE) i beneficjentów (szybsza wypłata transz) oraz pozwala blokować kurs przeliczeniowy nawet w cyklach miesięcznych. (Rozdz. 2.2)	Utrzymać elastyczny system raportowania wydatków w przyszłej perspektywie jako rozwiązanie spójne z logiką płatności opartych na rezultatach.	Instytucja Zarządzająca	przyszła perspektywa finansowa	programowa operacyjna
R3	CST2021 funkcjonuje jedynie jako rejestr danych, a nie narzędzie wspierające ich przetwarzanie; audyt UX zidentyfikował 11 problemów użyteczności (4 krytyczne); UA: 36,4% pozytywnych ocen WOD2021 vs 68,2% PL. (Rozdz. 2.3)	Wdrożyć trzy fazy modernizacji CST2021: (1) faza krytyczna — integracja z bazą InforEuro, automatyczne kalkulowanie kosztów ryczałtowych (6%, 8%, 15%), funkcja „diff” w porównywaniu wersji dokumentów, blokada podmiany załączników; (2) faza priorytetowa — walidacja rachunkowa	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (jako właściciel produktu CST2021)	Faza 1: do 31.12.2026; faza 2: do 31.12.2027; faza 3: przed pierwszym naborem przyszłej perspektywy finansowej	horyzontalna

		(nie tylko kompletności pól), kontekstowe foldery na załączniki, zwiększenie limitów znaków, alerty budżetowe; (3) lokalizacja — pełna ukraińska wersja interfejsu, kody regionów ukraińskich, pomoc kontekstowa, tutoriale wideo.			
R4	Jednolita stawka 6% na koszty personelu w projektach regularnych jest najniższa wśród porównywalnych programów.; 45% beneficjentów ocenia stawki jako na granicy opłacalności lub zbyt niskie; napięcie sygnalizowała strona ukraińska na posiedzeniu KM. Przesłanki te wymagają weryfikacji na danych o kosztach	Przeprowadzić diagnozę kosztów personelu z podziałem projektów na warstwy ze względu na rozmiar budżetu. Badanie oprzeć na analizie wewnętrznej ewidencji księgowej (np. list płac) udostępnionej przez próbę beneficjentów lub na symulacjach eksperckich. Na tej podstawie rozważyć zróżnicowanie stawek ryczałtowych lub wprowadzenie	Instytucja Zarządzająca	Przed uruchomieniem perspektywy 2028+	programowa strategiczna

	rzeczywistych z obecnej perspektywy. (Rozdz. 3.1)	alternatywnych metod rozliczania (np. stawek jednostkowych)			
R5	System zaliczkowania jest rozwiązaniem wyjątkowym na tle innych programów Interreg i stanowi warunek brzegowy uczestnictwa partnerów ukraińskich — 90% partnerów UA oceniło zaliczki jako kluczowe lub stanowiące warunek konieczny udziału w programie ($\chi^2 = 23,50$; $p < 0,001$). (Rozdz. 3.3)	W projekcie nowego programu na perspektywę 2028+ utrzymać system zaliczkowania jako warunek brzegowy programu. Ewentualne modyfikacje mechaniki zaliczkowania powinny wynikać z diagnozy opisanej w R6. i	Instytucja Zarządzająca	przyszła perspektywa finansowa	programowa strategiczna
R6	Płynność finansowa jest istotnie gorsza po stronie ukraińskiej (39% vs 22% problemów; $p = 0,006$), głównie z powodu trudnej sytuacji finansowej podmiotów ukraińskich; materiał jakościowy wskazuje na potencjalne	Przeprowadzić analizę danych z CST2021 (czas od raportu do wypłaty, % projektów nieosiągających progu 70%, korzystanie z przesunięć zaliczkowych), uzupełnioną o rozmowy z opiekunami projektów i	Instytucja Zarządzająca i Wspólny Sekretariat	Diagnoza: do 12 miesięcy od przyjęcia rekomendacji; usprawnienia: w obecnej perspektywie	programowa operacyjna

	<p>trudności również po stronie mechanicznej programowej (zasada 70% na poziomie projektu, długość regulaminowego cyklu weryfikacji do 60 dni), ale baza dowodowa nie pozwala określić ich skali ani częstotliwości.</p>	<p>partnerami zgłaszającymi trudności. Na podstawie wyników rozważyć wdrożenie usprawnień — w tym m.in. obniżenie lub liczenie progu 70% na poziomie partnera (a nie projektu) oraz przegląd warunków i wysokości pierwszej transzy.</p>		<p>(jeśli pozwalają regulacje i stan zaawansowania projektów) lub w kolejnej perspektywie</p>	
R7a	<p>Udział ukraińskich NGO wśród wnioskodawców FMP spadł z 39% do 17% między perspektywami (dane z jednego naboru); mocną hipotezą wyjaśniającą jest brak zaliczek w FMP — realizatorzy małych projektów nie otrzymują prefinansowania, a mechanizm pożyczkowy MFiPR jest dostępny wyłącznie dla polskich NGO. Hipoteza wymaga</p>	<p>Włączyć analizę struktury wnioskodawców FMP (typ podmiotu × kraj) do stałego monitoringu programu. W przypadku potwierdzenia trendu spadkowego — przeprowadzić celową diagnozę przyczyn (ankieta/rozmowy z NGO UA, które zrezygnowały z udziału). Jeśli diagnoza potwierdzi barierę prefinansowania — rozważyć działania w dwóch kierunkach:</p>	<p>Instytucja Zarządzająca</p>	<p>Monitoring: bieżąco od najbliższego naboru; diagnoza: po danych z 2 kolejnych naborów (2027–2028); działania: w zależności od wyników diagnozy</p>	<p>programowa strategiczna</p>

	weryfikacji w kolejnych naborach. (Rozdz. 4)	zmiana modelu zarządzania FMP (instytucja programowa zamiast operatora) lub zabezpieczenie regulacyjne umożliwiające operatorowi zaliczkowanie małych projektów (IZ podjęła prace w tym kierunku).			
R7b	jw.	Prowadzić cykliczne raportowanie struktury wnioskodawców (typ podmiotu × kraj) i przekazywać dane do Wspólnego Sekretariatu po każdym naborze).	Operatorzy FMP (Euroregion Karpacki; operator z Tarnopola)	Bieżąco od najbliższego naboru	programowa operacyjna
R8	Generator wniosków FMP jest najslabiej ocenianym narzędziem w systemie programu — 25,5% ocen słabych lub bardzo słabych; >15 z 47 odpowiedzi otwartych wskazuje na problemy techniczne	Zlecić dostawcy systemu informatycznego naprawę generatora obejmującą cztery elementy: (1) eliminację błędów zapisu i samowolnego usuwania danych, (2) poprawę	Instytucja Zarządzająca	Przed kolejnym naborem FMP	programowa operacyjna

	(zawieszanie się, znikanie danych, blokady zapisu). (Rozdz. 4.3)	stabilności przy dłuższych sesjach pracy, (3) precyzyjną komunikację błędów wskazującą konkretne pole wymagające uzupełnienia (zamiast blokowania zapisu bez wyjaśnienia),			
R9a	Wnioskodawcy FMP sygnalizują barierę językową — wymóg pracy wyłącznie po angielsku utrudnia aplikowanie mniejszym organizacjom o ograniczonych zasobach kadrowych; jednocześnie jednojęzyczność upraszcza ścieżkę audytu i eliminuje ryzyko niezgodności wersji językowych. (Rozdz. 4.3)	Rozważyć udostępnienie kluczowych dokumentów FMP (regulamin naboru, instrukcja generatora) w języku polskim i ukraińskim jako materiałów pomocniczych obok wiążącej wersji angielskiej. Rozważyć także polsko- i ukraińskojęzyczną wersję interfejsu generatora wniosków.	Instytucja Zarządzająca, Operatorzy FMP	Przed kolejnym naborem FMP lub w przyszłej perspektywie	programowa operacyjna
R9b	jw.	W przypadku decyzji o udostępnieniu dokumentów w językach	Operatorzy FMP (Euroregion	Przed kolejnym naborem FMP	programowa operacyjna

		narodowych — zamieścić je na stronach naboru i włączyć do pakietów informacyjnych dystrybuowanych przed naborem.	Karpacki; operator z Tarnopola)	lub w kolejnej perspektywie	
R10	Sieć partnerstw jest rozdrobniona (67 odrębnych „wysp” współpracy, 95,2% instytucji jednorazowych); Obecny mandat RPK pozwala na szersze zaangażowanie w budowanie partnerstw transgranicznych, niż ma to miejsce w praktyce.. (Rozdz. 5.1, 6.2)	W ramach istniejącego mandatu RPK zorganizować: (1) spotkania matchmakingowe przed naborami, (2) cykl webinarów tematycznych dla potencjalnych wnioskodawców.	Instytucja Zarządzająca	Przyszła perspektywa finansowa (przed pierwszym naborem)	programowa strategiczna
R11	Bez systematycznego dotarcia z informacją do podmiotów spoza dotychczasowych beneficjentów finansuje punktowe akty współpracy zamiast budować długofalową tkankę	Rozszerzyć format dotychczasowych spotkań z wnioskodawcami prowadzonych przez WS, wzmacniając komponent wprowadzający przed każdym naborem (zasady	Wspólny Sekretariat	Przyszła perspektywa finansowa	programowa strategiczna

	transgraniczną — 95,2% instytucji w sieci to podmioty jednorazowe. (Rozdz. 5.1, 6.3)	programu, najczęstsze błędy aplikacyjne, struktura partnerstwa). Format pozostaje dostępny dla wszystkich wnioskodawców.			
R12	Zasady horyzontalne są w dużej mierze deklaratywne — 53,6% beneficjentów nie utożsamia ich z rzeczywistymi działaniami, a wymogi WCAG 2.0 są w praktyce trudne do realnej weryfikacji przez beneficjentów i kontrolerów. (Rozdz. 5.3)	Wdrożyć trzy działania komplementarne: (1) opracować uproszczone wytyczne WCAG z konkretnymi przykładami i listą darmowych narzędzi do samodzielnej weryfikacji; (2) uruchomić centralną usługę audytu WCAG finansowaną z pomocy technicznej, dostępną dla wszystkich beneficjentów (zamiast wymuszać komercyjny audyt w każdym projekcie); (3) jednoznacznie określić w Podręczniku Programu, jakie elementy WCAG są obligatoryjne, a jakie rekomendowane.	Institucja Zarządzająca	Wytyczne: 31.12.2026; centralna usługa audytu: 31.12.2026	programowa operacyjna

R13	Dostępność, nie jakość, jest głównym problemem wsparcia instytucjonalnego po stronie ukraińskiej — 33% kontaktów po stronie UA pozostaje bez odpowiedzi vs 9% po stronie PL; ukraińskie RPK opierają się na pojedynczych osobach. (Rozdz. 6.2)	Wprowadzić dla ukraińskich RPK trzy rozwiązania organizacyjne: (1) obowiązkową wspólną skrzynkę e-mailową obsługiwaną przez co najmniej dwie osoby na każdy RPK; (2) automatyczne autorespondery z informacją o alternatywnym punkcie kontaktowym przy dłuższych nieobecnościach; (3) rotacyjne zastępstwa między RPK w tym samym regionie (Lwów ↔ Iwano-Frankiwnsk, Tarnopol ↔ Równe) z jasnym, publicznie dostępnym adresem kontaktowym.	Wspólny Sekretariat (jako zarządzający siecią RPK)	Wdrożenie: w ciągu 6 miesięcy od przyjęcia rekomendacji	programowa operacyjna
R14a	Język dokumentacji programowej jest najsilniejszym spontanicznym	Utrzymując angielski jako prawnie wiążący język programu, udostępnić Regulamin, Podręcznik	Instytucja Zarządzająca (treść dokumentów)	31.12.2026	programowa strategiczna

	postulatem obu stron programu; ukraińscy wnioskodawcy oceniają WOD2021 znacznie gorzej niż polscy (36,4% pozytywnych vs 68,2%). (Rozdz. 6.1)	Programu i kluczowe dokumenty aplikacyjne w równoległych wersjach polskiej i ukraińskiej jako tłumaczeniach roboczych (niewiążących prawnie). Wersje publikować jednocześnie i objąć spójnym mechanizmem aktualizacji	programowyc h)		
R14 b	jw.	Zapewnić pełną lokalizację interfejsu CST2021 i WOD2021 (interfejs, listy wyboru z kodami regionów ukraińskich, komunikaty systemowe) w trzech wersjach językowych.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (jako właściciel produktu CST2021/WOD 2021)	W ramach fazy 3 modernizacji CST2021 (zob. R3), nie później niż przed pierwszym naborem przyszłej perspektywy finansowej	horyzontalna
R15	Szkolenia są oceniane wysoko, ale luką jest format warsztatowy dla pierwszorazowych wnioskodawców — obecna oferta trafia głównie do już-wybranych, a 51,5%	Zorganizować cykl warsztatów <i>hands-on</i> obejmujący co najmniej trzy spotkania (ze względu na kumulatywny charakter skuteczności szkoleń), prowadzonych w obu językach (PL i UA) z	Wspólny Sekretariat	Pełna integracja jako stały element architektury programu: przyszła perspektywa finansowa	programowa operacyjna

	odrzuconych to debiutanci. (Rozdz. 6.3)	możliwością udziału zdalnego: praca na konkretnych wnioskach, obsługa CST2021 krok po kroku, konstrukcja budżetu, symulacje zamówień (z uwzględnieniem prawa wojennego UA), elementy <i>grant writing</i> dla mniejszych społeczności. Materiały warsztatowe udostępnić online jako repozytorium.			
R16	Kanał YouTube może być uzupełniony o pakiet tutoriali proceduralnych (logowanie, budżet, walidacja, raportowanie wskaźników, obsługa wniosku o płatność). (Rozdz. 6.1)	W ramach przyszłej perspektywy programowej (przed pierwszym naborem) opracować i opublikować serię krótkich tutoriali wideo (5–10 minut) prezentujących pracę w systemie informatycznym obsługującym program w danym naborze — w dwóch wersjach językowych (PL, UA). Materiały osadzić	Wspólny Sekretariat	Pełen pakiet tutoriali: przyszła perspektywa finansowa (przed rozpoczęciem naborów)	programowa operacyjna

		zarówno w istniejącej zakładce na stronie programu, jak i na kanale YouTube. Treść neutralna technologicznie (dostosowana do systemu informatycznego obsługującego program w danym momencie)			
R17	System wskaźników obecnej perspektywy ujawnił dwa problemy w metryczkach: (1) brak kryteriów kwalifikujących — wskaźniki nie definiują, jakie działanie się do nich kwalifikuje, co prowadzi do raportowania pod jednym kodem działań o nieporównywalnej skali (np. wielotygodniowa kampania i jednorazowa akcja promocyjna liczą się tak samo do PLRO073); (2) nadmierna agregacja bez typologii — wskaźniki obejmujące	Przy projektowaniu fiszek wskaźnikowych przyszłego programu zastosować dwie zasady: (1) dla wskaźników mierzących uczestnictwo — definiować kryteria kwalifikujące (np. minimalny czas trwania, format, zasięg wydarzenia), tak by wskaźnik liczył to, co program chce liczyć; (2) dla wskaźników agregujących heterogeniczne produkty — wprowadzać obowiązkową typologię	Instytucja Zarządzająca i Wspólny Sekretariat	Przy projektowaniu systemu wskaźników przyszłego programu (2028+)	programowa operacyjna

	heterogeniczne produkty (np. RCO116) nie wymagają rozróżnienia ich typów, przez co program traci informację o tym, co faktycznie wytwarza. (Rozdz. 7.2)	przy raportowaniu (np. dokument strategiczny / narzędzie cyfrowe / metodyka), umożliwiającą wewnętrzną analizę bez zmiany sprawozdawczości wobec KE.			
R18	Przejście na P-BA zmienia wskaźniki z narzędzia monitoringu w narzędzie rozliczeniowe — w połączeniu z regułą N+1 i ryzykiem binarnym każdy zadeklarowany wskaźnik staje się zobowiązaniem finansowym. Ryzyko nieosiągnięcia wskaźników jest szczególnie wysokie w programie PL-UA, gdzie konflikt zbrojny, niestabilność instytucjonalna i wahania kursowe po stronie ukraińskiej zwiększają prawdopodobieństwo	Przy projektowaniu architektury kamieni milowych przyszłego programu zastosować dwie zasady: (1) projektować kamienie milowe umożliwiające etapowe i częściowe rozliczanie wskaźników — w tym wynegocjować z KE mechanizm proporcjonalnej wypłaty (pro rata) i margines ryzyka (risk margin); (2) oszacować wartości wypłat (payout values) na bazie danych z 77 obecnych projektów, z	Instytucja Zarządzająca i Wspólny Komitet Programujący	Przy programowaniu perspektywy 2028+ i negocjacjach z KE	programowa strategiczna

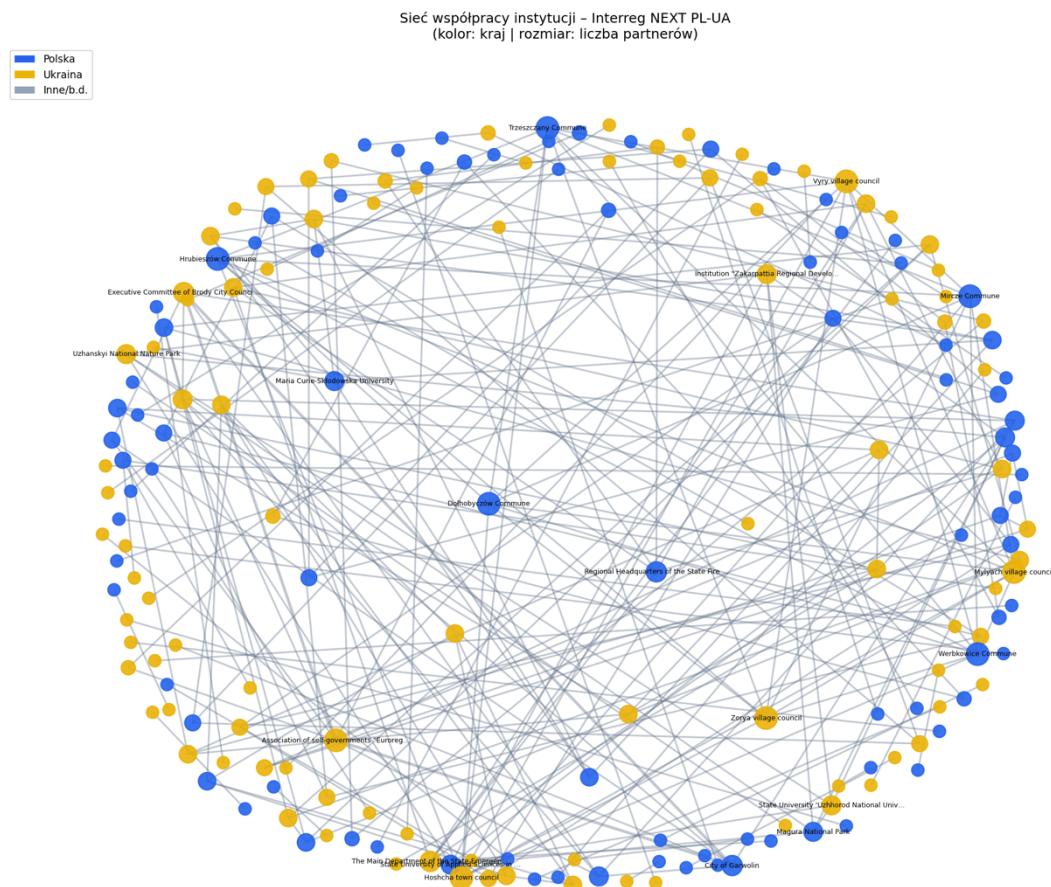
	częściowej realizacji celów. (Rozdz. 7.3)	uwzględnieniem inflacji, zróżnicowania kosztów PL/UA i różnic między typami projektów.			
R19	Wskaźniki Strategii komunikacji mierzą aktywność i zasięg, ale nie skuteczność działań komunikacyjnych — większość wskaźników rezultatu to miary ekspozycji (wizyty, reakcje, uczestnicy), nie zmiany wiedzy lub zachowania odbiorców. Wartości docelowe nie mają wartości bazowych.(Rozdz. 7.4)	Uzupełnić monitoring o dane z naborów jako przybliżoną miarę skuteczności komunikacji: odsetek nowych wnioskodawców, zróżnicowanie geograficzne aplikujących, źródło wiedzy o naborze (pytanie w formularzu aplikacyjnym). Ustalić wartości bazowe dla wskaźników zasięgowych, które strategia już mierzy.)	Wspólny Sekretariat	Przy projektowaniu strategii komunikacji przyszłego programu	programowa operacyjna
R20	Pierwsze wąskie gardło ukraińskiej procedury rejestracji znajduje się przed SGMU (kompletowanie	Opracować i dystrybuować dwukomponentowy pakiet informacyjny: (1) dla partnerów	Wspólny Sekretariat	Opracowanie i pierwsza dystrybucja: 2026 r.; aktualizacja: przy każdej	programowa operacyjna

	<p>dokumentacji, list poparcia od organu władzy); 56,9% polskich beneficjentów nie potrafi ocenić procedury — co wskazuje na deficyt wglądu lidera w status rejestracji bezpośrednio wpływającej na harmonogram wydatkowania i kontraktacji. (Rozdz. 8.2, 8.3)</p>	<p>ukraińskich — wskazówki dotyczące wczesnego przygotowywania dokumentów do rejestracji w SGMU, z zaleceniem rozpoczynania procedury już w momencie ogłoszenia wyników naborów, jeszcze przed podpisaniem kontraktu grantowego; (2) dla partnerów polskich — informacja o obowiązku uzgodnienia z partnerem ukraińskim planu zakupów, wyjaśnienie wymaganego formatu Gabinetu Ministrów Ukrainy oraz podział ról (plan wystawia wykonawca ukraiński, ale wymaga zatwierdzenia przez partnera po stronie polskiej). Pakiet ma charakter informacyjny — nie eliminuje samej luki między startem projektu</p>		<p>istotnej zmianie po stronie ukraińskiej</p>	
--	--	---	--	--	--

		a wypłatą pierwszej zaliczki, ale czyni ją przewidywalną.			
--	--	---	--	--	--

ZAŁĄCZNIKI

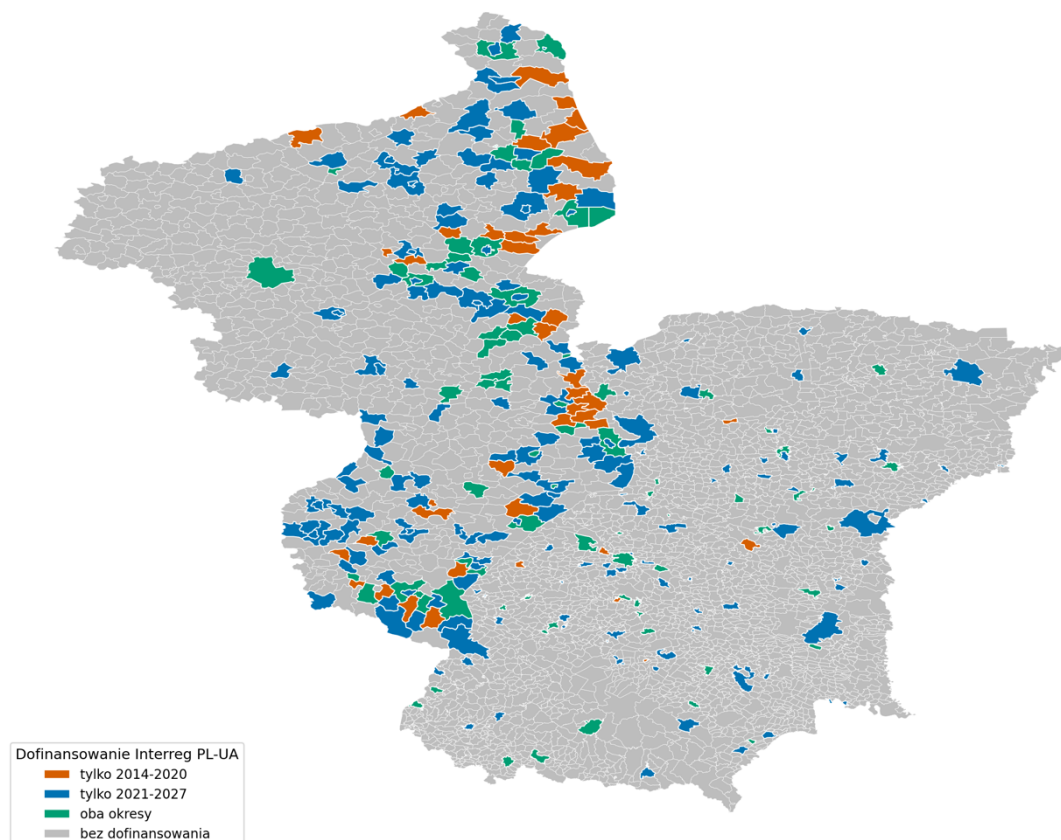
Załącznik 1. Wizualizacje sieci partnerstw w programie Interreg A NEXT Polska – Ukraina (SNA)



Graf sieci współpracy instytucji w programie Interreg NEXT PL-UA, ułożony w okręgu. Węzły reprezentują instytucje: niebieskie – polskie, pomarańczowe – ukraińskie, szare – inne lub nieustalone. Wielkość węzła odpowiada liczbie partnerów. Gęsta sieć szarych krawędzi łączy węzły wewnątrz okręgu, ukazując liczne powiązania transgraniczne; największe (centralne) węzły to instytucje pełniące rolę hubów współpracy.

Załącznik 2. Mapa gmin i hromad, z których pochodzą podmioty otrzymujące wsparcie w ramach programu Interreg A NEXT Polska – Ukraina

Mapa gmin i hromad - dofinansowanie Interreg PL-UA



Mapa choroplekowa obszaru wsparcia Interreg PL-UA obejmująca polskie gminy i ukraińskie hromady wzdłuż granicy polsko-ukraińskiej. Jednostki terytorialne pokolorowano według statusu dofinansowania: pomarańczowe – tylko perspektywa 2014-2020, niebieskie – tylko 2021-2027, zielono-morskie – oba okresy, szare – bez dofinansowania. Większość obszaru pozostaje szara (brak wsparcia); jednostki dofinansowane koncentrują się w pasie przygranicznym, szczególnie po stronie ukraińskiej oraz w polskim Podkarpaciu i Lubelszczyźnie.

