

*Marek W. Kozak**

SYSTEM ZARZĄDZANIA EUROPEJSKĄ POLITYKĄ REGIONALNĄ W POLSCE W PIERWSZYM OKRESIE PO AKCESJI

Jakość systemu zarządzania – obok podstaw teoretycznych, strategii rozwoju i ogólnego systemu instytucjonalnego kraju – ma decydujący wpływ na wyniki europejskiej polityki regionalnej w Polsce. Z analizy systemu zarządzania ZPORR wynika, że słabe punkty mocno przeważają nad silnymi. Główne negatywne cechy to: silne scentralizowanie i biurokratyzacja (dalece wykraczająca poza reguły Unii), wybór projektów w trybie z reguły nieprzejrzystym i wrażliwym na układy polityczne, czasochłonność decyzyjna, rozmywanie odpowiedzialności, wysokie koszty przerzucone na beneficjentów, niska zdolność do zachowań menedżerskich, a wreszcie niespójność z ustawami kompetencyjnymi. Efekty lat 2004–2005 dowodzą, że system zarządzania nie spełnia oczekiwań.

Polska stanęła przed niezwykle szansą realizowania interesów narodowych w stabilnej, bezpiecznej i zamożnej organizacji, jaką jest Unia Europejska. Jedną z licznych korzyści akcesji jest możliwość uzyskania wsparcia finansowego programów i projektów rozwojowych. Pomoc ta może sięgnąć wysokości 3,5% PKB Polski rocznie. Jej rzadko zauważaną cechą jest jednak to, że korzystać z niej w dużej skali może jedynie kraj lub region zacofany. Nie ma powodu wątpić, że w ciągu kilkunastu lat, po części dzięki tym środkom, głównie jednak dzięki własnym wysiłkom, wraz ze wzrostem zamożności stopniowo tracimy prawo do pomocy ze środków polityki spójności. Środki te nie będą nam dane na zawsze, lecz przejściowo, dlatego nie jest rzeczą obojętną, jak dobrze wykorzystamy szansę i w jakim stopniu uda się zużyć środki europejskie na potrzeby rozwoju i poprawy konkurencyjności kraju.

Efektywność wykorzystania środków finansowych europejskiej polityki regionalnej zależy od kilku grup czynników:

- 1) podstaw teoretycznych i modelu rozwoju kraju,
- 2) strategii rozwoju (i dokumentów operacyjnych) wynikających z powyższych,
- 3) systemu instytucjonalnego kraju,
- 4) systemu zarządzania polityką regionalną.

W artykule mowa będzie przede wszystkim o systemie zarządzania europejską polityką regionalną w Polsce. Na początek warto przypomnieć krótką

* Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Uniwersytet Warszawski.

charakterystykę otoczenia systemu, w szczególności sytuacji w pierwszych trzech grupach czynników.

Model i strategiczne podstawy rozwoju

Nie jest tajemnicą, że na początku tego wieku Polska dysponowała stosunkowo słabą bazą strategiczną, co gorsza, w niewielkim stopniu wykorzystywała ją na potrzeby przygotowania dokumentów realizacyjnych polityki spójności. Strategia *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*¹ *de facto* została zapomniana, i mimo że wymieniana jest jako jeden z dokumentów strategicznych, nie ma istotnego związku z dokumentami operacyjnymi. Drugi ważny dla każdej polityki rozwoju dokument strategiczny, jakim była *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, zawierał liczne wnioski, które nie znalazły odzwierciedlenia w Narodowym Planie Rozwoju czy też Podstawach Wsparcia Wspólnoty (i innych dokumentach związanych z polityką europejską). Np. środki ZPORR czy też SPO Transport są dystrybuowane zupełnie bez wyraźnego związku z tezami koncepcji o pasmowo-węzłowym rozwoju kraju, o rosnącej roli aglomeracji (metropolii) czy też potrzebie równoważenia rozwoju przestrzennego kraju w drodze wsparcia najsilniejszych ośrodków wzrostu Polski wschodniej (Olsztyn, Białystok, Lublin, Rzeszów). Nietrudno też zauważyć, że w miarę zbliżania się akcesji władze polityki rozwoju kraju coraz bardziej podporządkowywali wszelkie prace wymogom unijnym, tracąc z pola widzenia fakt, że środki europejskie nie są celem samoistnym, lecz jedynie środkiem służącym wsparciu rozwoju kraju. Dowodem tego może być choćby struktura dokumentów służących za podstawę dla Narodowego Planu Rozwoju². Strategii takich – niesłusznie zwanych narodowymi – powstało sześć (w tym regionalna), a jedyną tego przyczyną był fakt, że tyle też linii budżetowych ma polityka spójności Unii (cztery fundusze strukturalne oraz wyraźnie podzielony na dwie odrębne części Fundusz Spójności). Ponadto Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006, baza do sformułowania przez Komisję Europejską Podstaw Wsparcia Wspólnoty na ten okres planistyczny, ograniczony został jedynie do takich priorytetów i instrumentów rozwoju, dla jakich można uzyskać dofinansowanie Unii Europejskiej. Wziąwszy też pod uwagę, że dość kontrowersyjny, lecz niewątpliwie niezależny od systemu polityki spójności UE instrument rozwoju, jakim był zapisany w ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego kontrakt wojewódzki, został w 2005 roku *de facto* zlikwidowany, należy zauważyć, że tuż po wejściu do Unii polska polityka rozwoju (w tym regionalna) została zredukowana do zadania realizacji europejskiej polityki strukturalnej. Polityka

¹ *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*, 2000, Warszawa: Rządowe Centrum Studiów Strategicznych i Ministerstwo Środowiska.

² Rozporządzenie Ramowe UE nr 1260/1999 nie zna pojęcia narodowego planu rozwoju; mówi jedynie o planie rozwoju jako wymagany dokument programowy polityki strukturalnej. Niestety, Polska ma pecha do niefortunnych tłumaczeń terminów europejskich.

ta może niezwykle przyczynić się do rozwoju kraju, ale nie można ignorować faktu, że nie każdy polski priorytet rozwoju musi się koniecznie mieścić w priorytetach unijnych. Gozociąg rosyjsko-niemiecki pod Bałtykiem to skrajny przykład.

Brak stosownej strategii to nie tylko brak drogowskazu i wizji, co chcemy w dającym się przewidzieć czasie osiągnąć. To także brak punktu odniesienia dla oceny użyteczności instrumentów i działań realizowanych w programach operacyjnych. W efekcie powoduje to rozproszenie wysiłków i środków, a zatem także osiągnięć (lub opóźnienie ich w czasie). Zwracała na to uwagę taktownie, acz wyraziście, Komisja Europejska, wytykając „niektórym” nowym państwom członkowskim niezdolność do koncentracji na rzeczywistych, własnie strategicznych priorytetach. Niepokojące jest, że wprawdzie w 2005 r. dokonano (nie przez wszystkich chwalonej) aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ale prace nad nowymi dokumentami strategicznymi na okres planistyczny 2007–2013 rozpoczęto i prowadzono jeszcze bez strategii rozwoju kraju (prace są dopiero planowane).

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że pomimo deklarowanego we wszystkich ważnych dokumentach wsparcia dla realizacji Strategii Lizbońskiej oraz budowy konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy, innowacyjności itp., ani w strukturze budżetu kraju, ani w strukturze budżetu polityki spójności w Polsce nie można się doszukać wyraźnych dowodów uwzględnienia nowoczesnego paradygmatu rozwoju. Wbrew ustaleniom nauki, a także wbrew owym deklaracjom, na badania i rozwój Polska wydaje 0,6% dochodu (Szwecja 4%, Unia średnio 1,9%) i nakłady te konsekwentnie maleją. Środki polityki strukturalnej – inaczej niż w Irlandii – wydawane są przede wszystkim na inwestycje infrastrukturalne, przy czym rzadko są to inwestycje o charakterze strategicznym, w zdecydowanej większości – z wyłączeniem działań Funduszu Spójności – są realizowane w skali lokalnej. Co gorsza, nie stworzono żadnych mechanizmów gwarantujących, by uzupełniały się one z innymi działaniami w sąsiedztwie. O synergii mowy być nie może. Ani rozwój przedsiębiorczości, ani rozwój zasobów ludzkich nie angażują większej uwagi, nie spożytkowują też skutecznie dostępnych środków, chociaż pospołu z innowacyjnością tworzą podstawy rozwoju we współczesnym świecie. Także w innych politykach gospodarczych, nie tylko strukturalnej, trudno się doszukać podstaw strategicznych³.

System instytucjonalny

Stan systemu instytucjonalnego również nie może być uznany za zadowalający. Z doświadczeń biedniejszych krajów, które przystąpiły do Unii przed nami, jasno wynika, że wejście do Unii Europejskiej nie przyczynia się

³ Dotyczy to także polityki rolnej, na którą w ślad za Unią wydawać będziemy ze wspólnego budżetu znacznie więcej niż na politykę strukturalną (czyli rozwoju).

samoistnie do przyspieszenia rozwoju i awansu cywilizacyjnego, jeżeli nie towarzyszą mu prorozwojowe reformy systemu instytucjonalnego kraju⁴. Grecja, pomimo gigantycznej pomocy europejskiej, od akcesji w 1981 r. nie jest w stanie przekroczyć progu 70% średniego dochodu UE. Podobne trudności rozwojowe – mimo nakładów grubo przekraczających bilion euro – przeżywają landy byłej NRD⁵. Obok tych wyrazistych przykładów nieefektywnego wykorzystania środków zewnętrznych znane są też i takie, które potwierdzają tezę, że przy skoncentrowaniu własnych wysiłków na podnoszeniu konkurencyjności kraju środki zewnętrzne (tu europejskie) mogą być skutecznie wykorzystane na potrzeby rozwoju. Kluczowy przykład to Irlandia, która za życia jednej generacji z poziomu rozwoju zbliżonego w połowie lat 80. do Grecji (ok. 65% średniej europejskiej) od początków tego wieku ustępuje w Unii poziomem dochodu narodowego jedynie Luksemburgowi. I nie ma wątpliwości, że zawdzięcza to przede wszystkim determinacji w całościowej reformie systemu instytucjonalnego.

Sytuację w Polsce można scharakteryzować krótko. Według powszechnej opinii wyczerpały się możliwości systemu stworzonego na przełomie lat 1989–1990, a nie jest jasne, czy – znów mimo deklaracji – rzeczywiście zostanie on zmieniony tak, by maksymalnie sprzyjał procesom rozwojowym. Ten obecny bowiem od połowy lat 90. rzuca coraz więcej kłód pod nogi przedsiębiorcom i obywatelom. Jest przeregulowany, coraz więcej rodzajów działalności jest objętych systemem licencji i zezwoleń. System podatkowy jest nazbyt skomplikowany, a ich pobór, delikatnie mówiąc, odstaje od standardów europejskich. Niejasność systemu i niezakończony proces prywatyzacji sprzyjają korupcji i wciągają rząd w spory z inwestorami, także zagranicznymi. W kluczowym dla rozwoju kraju momencie większość jego terytorium nie ma obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego, co utrudnia nie tylko zachowanie ładu przestrzennego, ale przede wszystkim jest poważną przeszkodą w inwestycjach. Żadne zachęty finansowe nie zneutralizują w pełni negatywnych tego skutków dla możliwości inwestowania w kraju. Prawo o zamówieniach publicznych poprzez swoje zapisy umożliwia faktyczne sparaliżowanie każdej procedury przetargowej i wielomiesięczne opóźnienia w inwestycjach prowadzonych z udziałem środków publicznych. Ponieważ w ramach polityki strukturalnej obowiązuje zasada N+2 (inwestor ma przyznane środki europejskie ma 3 lata na zakończenie i rozliczenie inwestycji)⁶, utrata kilku-kilkunastu miesięcy wskutek oprotestowania przetargu przez konkurujących wykonawców zagraża realizacji inwestycji (w skrajnym przypadku może oznaczać nawet konieczność zwrotu już wykorzystanych środków UE). Rozstrzyganie sporów gospodarczych średnio w ciągu 1000 (tysiąca) dni jest tylko dodatkowym świadectwem niskiej jakości systemu instytucjonalnego.

⁴ Kozak 2003.

⁵ Olszyński 2003.

⁶ Nawiasem mówiąc, instytucja zarządzająca do dziś nie dysponuje jednoznaczną wykładnią tego przepisu i nie jest w stanie odpowiedzieć na proste pytanie, od jakiej daty liczy się okres N+2. Co gorsza, wskutek rezerwowania sobie przez instytucję zarządzającą ostatnich 6 miesięcy tego okresu na rozliczenie i zamknięcie projektu, faktycznie obejmuje on tylko N+1,5.

Inną ważną cechą systemu instytucjonalnego stanowi jego rosnąca reaktywność, skłonność do zajmowania się raczej bieżącymi problemami niż dostosowywaniem do strategicznych wyzwań.

Wreszcie cechą charakterystyczną powstałego ostatnio systemu polityki spójności jest wysoki poziom centralizacji, przeciążenie funkcjami bezpośrednio zarządzającymi Ministerstwa Gospodarki i Pracy (Ministerstwa Rozwoju Regionalnego)⁷, które oprócz polityki rozwoju regionalnego odpowiadało za inne działy administracji publicznej oraz za całość polityki strukturalnej (pełniąc funkcję instytucji zarządzającej) i najwyraźniej wyczerpało możliwości bezkolizyjnego i sprawnego wykonywania swych zadań. Wydaje się, że immanentną słabością nie tylko tego ministerstwa, lecz także systemu administracji publicznej w ogóle (zwłaszcza jednak centralnej), jest jednocześnie stanowienie polityki (strategii) oraz jej wdrażanie, co pociąga za sobą szereg negatywnych konsekwencji. W gruncie rzeczy – nie wnikając głębiej – cały model administracji centralnej można ocenić jako niespójny i niekonsekwentny. Dalece odbiega on od modelu, jakiego wdrażanie rozpoczęto od resortów gospodarczych w 1997 roku (tzw. reforma gospodarczego centrum rządu), gdy wdrożono rozdział stanowienia polityki od jej realizacji (podział funkcji pomiędzy ministerstwa i urzędy lub inne agendy publiczne)⁸. U podstaw tego modelu tkwiły lepiej lub gorzej sformułowane założenia, m.in. o potrzebie stopniowego odchodzenia administracji centralnej od – nadal dominującego – podejścia sektorowego na rzecz horyzontalnego i regionalnego oraz o wprowadzaniu zasad *public governance* (to ostatnie jest w dużej mierze motywem przypisywanym ówczesnym działaniom nieco na wyrost). Dziś z modelu tego zostały jedynie szczątki. Nawiasem mówiąc, w skali ogólnej zasadna wydaje się opinia, że polityki unijne są jednak realizowane lepiej tam, gdzie wykonawstwo powierzono wyspecjalizowanym agencjom⁹. Choćby i z tego względu, że instytucje te łatwiej poddać ewentualnym korektom niż ministerstwa. Ostatnie doświadczenia z przygotowaniem i wdrażaniem polityki strukturalnej w Polsce nie pozostawiają wątpliwości, że bez określenia docelowego modelu administracji centralnej i wznowienia reform instytucjonalnych polska polityka rozwoju napotka ogromne i narastające trudności. Jak pisze Irena Jackiewicz, „(...) trudno określić kierunek przebudowy instytucjonalnej struktur państwa. (...) Można więc mówić bardziej o reorganizacji centrum rządu niż o jego reformie” (Jackiewicz 2004, s. 116). W odniesieniu do polityki regionalnej należy jeszcze zauważyć, że w latach 2002–2003, czyli w ostatniej chwili przed akcesją, zaczęto wprowadzać istotne zmiany instytucjonalne¹⁰, które zamiast

⁷ Zresztą na własne życzenie ministerstwa, to w nim bowiem powstał projekt systemu zarządzania.

⁸ W kwestii reformy centrum zob. Przeciszewski 2004.

⁹ Z wyłączeniem programu EQUAL, w którym jednostka wykonawcza w praktyce została ubezwłasnowolniona przez nadrzędne struktury. Przypadek GDDKiA jest zbyt skomplikowany, by skwitować go jednym zdaniem.

¹⁰ Likwidacja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, likwidacja Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, reorganizacje Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, w których efekcie powstało Ministerstwo Gospodarki i Pracy odpowiadające za politykę regionalną.

pozytywnych rozwiązań wniosły dodatkowy element zaburzający proces przygotawczy.

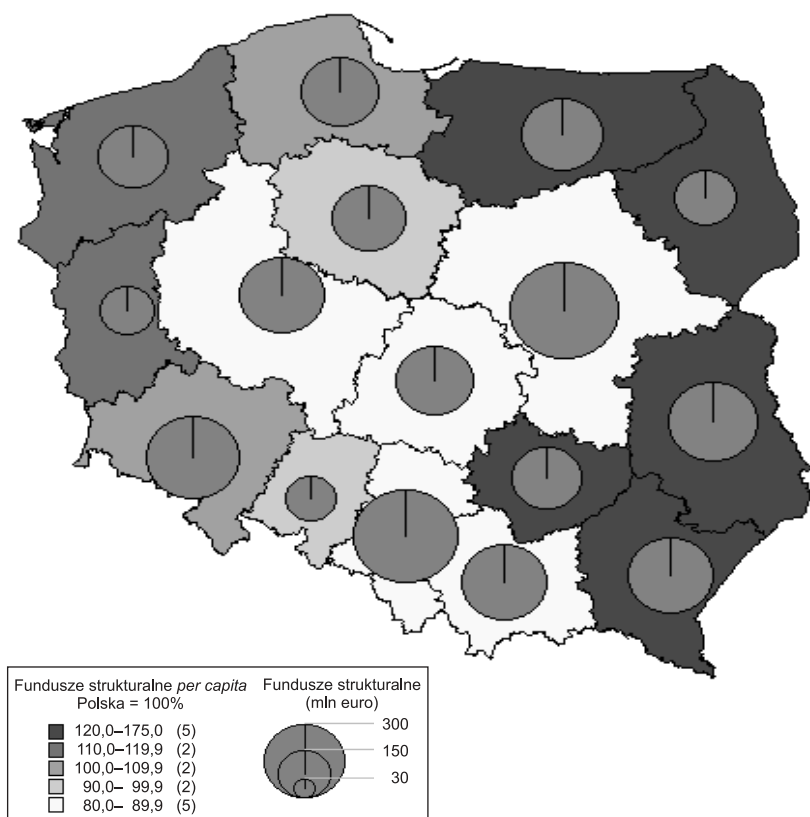
Powołanie w 2005 roku odrębnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i powierzenie mu odpowiedzialności za koordynację całej polityki strukturalnej może przynieść poprawę, pod warunkiem że będzie ono zdolne do wyzbycia się skłonności do centralizacji i bezpośredniego udziału we wdrażaniu. Ta ostatnia funkcja, dotąd nazbyt rozbudowana, pozostaje w oczywistej sprzeczności ze zdolnością do stanowienia polityki i strategii. A to jest znacznie ważniejsze dla rozwoju niż decydowanie lub zatwierdzanie przez urzędników rządu dotacji rządu kilkudziesięciu czy nawet kilkuset tysięcy euro. Zwłaszcza że nikt jeszcze nie przeprowadził pozytywnego dowodu, iż kadry w centrum są lepszej jakości niż w regionach czy instytucjach prywatnych. Nie wolno też tracić z pola widzenia skutków, jakie dla rozwoju i traconych szans ma realizacja w Polsce nie tylko Wspólnej Polityki Rolnej. Rozwój kraju nie zależy wyłącznie od polityki spójności (strukturalnej), ale także od innych polityk i ich skutków dla rozwoju.

Należy też zwrócić uwagę na dwie inne kwestie mające wpływ na zarządzanie i jego efekty: po pierwsze, doświadczenia z programów przedakcesyjnych. Niestety, z wyłączeniem programu ISPA, dwa pozostałe instrumenty (PHARE i SAPARD), mające od 2000 roku służyć przygotowaniu krajów akcesyjnych do korzystania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, zostały błędnie zaprojektowane, dlatego ich pozytywne skutki ograniczają się do promowania standardów i doświadczeń w zakresie zarządzania projektami, nie zaś programami. Dowodem tego jest fakt, że do czasu zakończenia realizacji wszystkich projektów PHARE i SAPARD Polska musi utrzymywać niezależny od funduszy strukturalnych system zarządzania tymi projektami, angażujący tak potrzebne zasoby ludzkie. Jedynie ISPA, zaprojektowana przez unijnych fachowców, nie zaś dyplomatów, jako kopia Funduszu Spójności, z dniem wejścia do Unii została zintegrowana z tymże funduszem w Polsce. Niestety, nawet złe doświadczenia z wysoce scentralizowanymi i skomplikowanymi programami PHARE i SAPARD nie posłużyły do uproszczenia zarządzania funduszami strukturalnymi w Polsce. Wręcz przeciwnie, oba systemy mają niepokojąco wiele podobieństw w sferze filozofii zarządzania.

Kwestia druga dotyczy alokacji środków między regiony. Zgodne z logiką wydawałoby się kierowanie w ramach programów przedakcesyjnych znaczących środków na: 1) cele rozwoju województw szczególnie zacofanych, 2) w tych zaś na ich kluczowe ośrodki wzrostu. Stało się jednak inaczej: większość środków przedakcesyjnych przeznaczono dla województw zachodnich¹¹, gdzie – owszem – zgromadzono spore doświadczenia w zarządzaniu projektami. Algorytm alokacji przyjęty w ramach ZPORR preferuje za to *de facto* województwa wschodnie, które – z wyjątkami – napotkały większe niż

¹¹ Miało to związek z narzuconym Polsce pod wpływem deputowanych niemieckich w Europarlamencie programem Współpracy Przygranicznej PHARE CBC (od 1994 roku przewidywano w jego ramach corocznie 50 mln euro za przyznanych Polsce pieniędzy UE na projekty koordynowane z niemieckim programem INTERREG).

inne trudności z absorpcją środków unijnych (Podkarpacie jest na razie jedynym wyjątkiem od reguły). Co gorsza, mimo że w ramach środków przedakcesyjnych oraz tzw. pomocy technicznej w ramach funduszy strukturalnych istniała możliwość finansowania działań przygotowawczych w tych województwach, problemu tego po prostu nie zauważono. Bez względu na charakter problemów w regionach struktura instrumentów oraz sposób ich aplikacji są wszędzie identyczne, co nie sprzyja adaptacji do specyfiki regionów.



Ryc. 1. Alokacja środków ZPORR 2004–2006 pomiędzy województwa

Źródło: oprac. M. Smętkowski, EUROREG, na podstawie danych MRR.

System zarządzania regionalną polityką strukturalną w Polsce 2004–2006

Przepisy Unii Europejskiej narzucają pewne ramowe rozwiązania organizacyjne, pozostawiając państwom członkowskim niezbędną swobodę w ich zastosowaniu w konkretnych krajowych warunkach. Dlatego nie można mówić o jakimkolwiek jednolitym systemie zarządzania; poszczególne państwa przyjmują rozwiązania stosownie do swych cech ustrojowych, organizacji terytorialnej kraju, stopnia decentralizacji czy tradycji.

Zarządzanie ZPORR w Polsce jest obecnie w dużym stopniu pochodną ogólnej centralizacji polityki strukturalnej w kraju oraz decyzji o stworzeniu jednego ZPORR w miejsce 16, a wreszcie charakteru instrumentów. Należy podkreślić, że w ostatnich miesiącach przed akcesją nastąpiła znacząca decentralizacja systemu. Ponieważ za ZPORR odpowiadał Minister Gospodarki i Pracy, a od listopada 2005 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, pośrednictwo w zarządzaniu w poszczególnych województwach powierzono instytucji pośredniczącej (reprezentantowi rządu w regionach – wojewodzie). Mimo ustawowej odpowiedzialności samorządu województwa za jego rozwój, samorząd odgrywa w systemie ograniczoną rolę (w nieznacznym zakresie może przyznawać dotacje; poza tym uczestniczy w zasadzie tylko w gromadzeniu i wyborze projektów). Wdrażaniem zajmują się przede wszystkim wojewódzkie urzędy pracy, będące formalnie składową urzędu marszałkowskiego, faktycznie jednak silnie powiązane z Ministerstwem Finansów. Osobliwa sytuacja urzędów marszałkowskich znalazła odzwierciedlenie w nieznanym w terminologii Unii Europejskiej określeniu „instytucja uczestnicząca w zarządzaniu”. Mimo wszelkich daleko idących formalnych i faktycznych ograniczeń roli samorządu województwa w zarządzaniu odgrywa on znaczącą rolę w procesie identyfikacji i selekcji wniosków w ramach ZPORR.

Procedury wyboru wniosków w ramach ZPORR

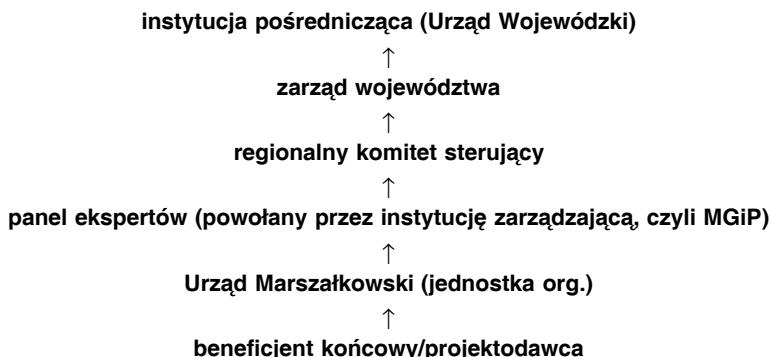
Przypomnijmy, że w ramach ZPORR realizowane są trzy priorytety:

- 1) modernizacja i rozbudowa infrastruktury na rzecz konkurencyjności (działania: układ transportowy, infrastruktura ochrony środowiska, infrastruktura, społeczna edukacja i zdrowie, turystyka i kultura, infrastruktura społeczeństwa informacyjnego, transport w aglomeracjach) – 1,76 mld euro z EFRR;
- 2) wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach (rozwój umiejętności, stypendia, reorientacja byłych rolników, reorientacja zagrożonych restrukturyzacją, promocja przedsiębiorczości, regionalne strategie innowacji) – 0,44 mld euro z EFS;
- 3) rozwój lokalny (obszary wiejskie, obszary restrukturyzacji, zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne, mikroprzedsiębiorstwa, lokalna infrastruktura społeczna) – 0,73 mld euro z EFRR;
- 4) pomoc techniczna – 0,04 mld euro.

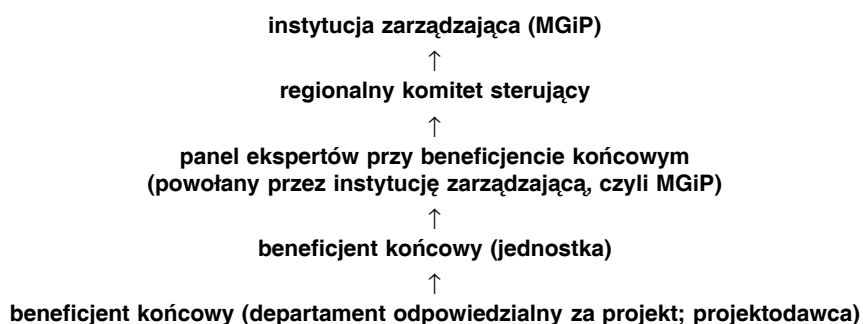
Ogółem z Unii pochodzi 2,97 mld euro, a wraz ze środkami polskimi ZPORR dysponuje kwotą 4,1 mld euro. Ze względu na silną złotówkę środki te mają mniejszą wartość nabywczą, niż się spodziewano podczas planowania budżetu. Już rozproszenie działań i konieczność dostosowywania do tego zarządzania nie jest dobrym prognostykiem dla wdrażania.

W przypadku priorytetów I i III (ale z wyłączeniem działań 1.6 i 3.4, czyli: transport w aglomeracjach i mikroprzedsiębiorstwa) beneficjent (projektodawca) składa wniosek do właściwej jednostki urzędu marszałkowskiego, skąd po kontroli formalnej przekazywany jest on panelowi ekspertów do oceny merytorycznej. Lista ocenionych wniosków (ale już nie wnioski) jest przekazywana

do regionalnego komitetu sterującego, który może dokonać przesunięć na liście. Następnie lista jest przesyłana do zarządu województwa, który określa ostateczną listę zatwierdzonych wniosków, i dalej do instytucji pośredniczącej, która podpisuje umowę ze wskazanymi beneficjentami i nadzoruje projekty.



Ryc. 2. ZPORR – ścieżka selekcji i wyboru projektów. Priorytet I i III (bez działań 1.6 i 3.4)
Uwaga: beneficjent końcowy może być projektodawcą.



Ryc. 3. ZPORR – ścieżka selekcji i wyboru projektów. Priorytet II, tryb projektu własnego beneficjenta końcowego

Rzecz się komplikuje w przypadku priorytetu II, wówczas bowiem samorząd województwa może być zarówno biorcą pomocy (składa wniosek o środki na swoje działania), jak i dysponentem środków (zwłaszcza jeśli chodzi o działania wojewódzkich urzędów pracy).

W **pierwszym** przypadku (tryb projektu własnego, ryc. 3) beneficjent (tu: odpowiedni merytorycznie departament urzędu marszałkowskiego¹²) składa wniosek do innego departamentu (właściwego do obsługi projektów ZPORR), skąd po ocenie formalnej wniosek trafia do komitetu oceny projektów w celu oceny merytorycznej i dalej (jako pozycja na liście) do regionalnego komitetu sterującego, następnie do instytucji zarządzającej (MGİP) do zatwierdzenia i dalej

¹² Przewidziano możliwość przekazania tego działania innym podmiotom.

do wojewody. Szkoda, że od początku wniosek nie jest kierowany do instytucji zarządzającej: byłoby to znacznie bardziej logiczne i „czyste” rozwiązanie¹³.

W przypadku **drugim** (tryb konkursowy, ryc. 4) tryb jest następujący: projektodawca składa wniosek do beneficjenta końcowego (tu: stosowny departament urzędu marszałkowskiego), ten ocenia go formalnie i przekazuje do powołanego przy beneficjencie komitetu oceny projektów, skąd po ocenie lista trafia do upoważnionego przedstawiciela beneficjenta, który zatwierdza listę i podpisuje umowę z projektodawcą. Wbrew opisowi, jest to logiczne: urząd marszałkowski rozpatruje i przyznaje środki samodzielnie. Nie ma przynajmniej wątpliwości, kto odpowiada za poprawność działań.

a) zatwierdzanie rocznego ramowego planu działania beneficjenta końcowego (instytucji odpowiedzialnej za rozpatrywanie wniosków projektodawców i ich dalszą obsługę)

instytucja pośrednicząca (Urząd Wojewódzki)



zarząd województwa



regionalny komitet sterujący



(tylko plan ramowy działań beneficjenta końcowego)

b) rozpatrywanie wniosków składanych przez projektodawców do beneficjenta końcowego

beneficjent końcowy (Wojewódzki Urząd Pracy, Urząd Marszałkowski, instytucja wybrana w przetargu)



komisja oceny projektów przy beneficjencie końcowym



projektodawca

Ryc. 4. ZPORR – ścieżka selekcji i wyboru projektów w trybie konkursowym. Priorytet II (rozwój zasobów ludzkich) i 3.4 (wsparcie dla mikroprzedsiębiorstw)

Podobny do opisanego powyżej system obowiązuje dla działania 3.4 (wsparcie dla mikroprzedsiębiorstw zatrudniających do 10 osób). W tym przypadku beneficjent końcowy (regionalna instytucja finansująca) dokonuje oceny formalnej i merytorycznej i podpisuje umowę z projektodawcą, dzięki czemu wiadomo, kto odpowiada za projekt. Trudno zrozumieć, dlaczego ten system dotyczy tylko mikroprzedsiębiorstw, nie zaś pozostałych małych (a choćby i średnich) przedsiębiorstw, które z powodzeniem mogą być wspierane bezpośrednio z poziomu regionalnego. Wysokość dotacji nie jest w większości wypadków tak wielka (regulują to przepisy polityki strukturalnej), by istniała

¹³ Ewentualnie funkcję oceniającego mogłaby pełnić niezależna instytucja prywatna, dysponująca niezbędnym doświadczeniem i kwalifikacjami. Rola ministerstwa mogłaby wtedy ograniczyć się do przygotowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia i odbioru wykonanej pracy.

rzeczywista potrzeba angażowania jednostek ponadregionalnych, które mogłyby się skoncentrować na projektach dużych oraz nadzorze działań, co samo w sobie jest koniecznym i wymagającym przedsięwzięciem¹⁴. Warto przypomnieć, że większe dotacje (do 100 tys. euro) przyznawano MŚP w latach 1994–1996 w ramach programu PHARE STRUDER, a szczególną rolę już wtedy odgrywały agencje rozwoju regionalnego, które nie przypadkiem należą dziś do najlepiej przygotowanych instytucji wsparcia, nie tylko biznesu (Kozak, Pyszkowski 1999).

Zupełnie odmienny jest tryb rozpatrywania wniosków w ramach działania 1.6 (wsparcie dla transportu publicznego w aglomeracjach), wniosek bowiem trafia od razu do MGIP/MRR. W przypadku zaś tzw. wniosku wielkiego (ponad 50 mln euro) do oceny włącza się Komisja Europejska, która podejmuje ostateczną decyzję¹⁵.

Należy wnioskować o jak najpilniejsze przywrócenie samorządowi województwa należnego miejsca w systemie zarządzania programami regionalnymi funduszy strukturalnych i przebudowę systemu tak, by gwarantował realizację zasady partnerstwa w programowaniu. Zarazem trzeba postulować wprowadzenie rozwiązań gwarantujących przejrzystość decyzji o przyznaniu dotacji i jasną odpowiedzialność za ich podejmowanie. W obecnym systemie (pomijając działania 1.6, 3.4 i tryb konkursowy w priorytecie II) rozmycie odpowiedzialności pomiędzy liczne gremia nie sprzyja przejrzystości, a zatem i efektywności alokacji środków. Co gorsza, budzi znaczne emocje społeczne i zupełnie niepotrzebnie obniża wiarygodność i prestiż władz regionalnych.

Kryteria oceny

Ocena projektów w każdym przypadku ma charakter dwuetapowy (pomijając działanie 1.6, czyli transport w aglomeracjach, które ma zupełnie odrębną ścieżkę rozpatrywania wniosków).

Etap pierwszy to ocena formalna, nakierowana na kryteria techniczne (kompletność wniosku, terminowość złożenia etc.). Wskutek niejednoznaczności pojęć i terminów oraz braku niezbędnych w takiej sytuacji klarownych wytycznych co do interpretacji w wielu przypadkach problem adekwatności danego projektu do danego działania przeradza często ocenę formalną faktycznie w merytoryczną, podejmowaną przez nieuprawnionych i nieprzygotowanych do tego urzędników¹⁶.

¹⁴ Dotacje dla MŚP z zasady w Unii (czyli w Polsce) są małe (100 tys. euro pomocy netto na trzy lata).

¹⁵ Pierwotnie, rozumując w kategoriach potrzeb inwestycyjnych, ale najwyraźniej nie znając rozporządzeń Unii, działanie to nazwano wsparciem dla transportu publicznego w aglomeracji warszawskiej i śląskiej. Po sprzeciwie Komisji Europejskiej, która niestety przy tej okazji mogła się przekonać, że polscy urzędnicy nie znają przepisów UE, działanie to obejmuje konkurs dla aglomeracji o liczbie ludności ponad 500 tys. To dobry przykład, który dowodzi, że nawet rozsądne cele polityki rozwoju nie muszą być w zgodzie z zasadami europejskiej polityki strukturalnej.

¹⁶ Takim problemem okazało się pojęcie instytucji kulturalnej czy rewitalizacji obiektu. W ZPORR nie przewidziano żadnych definicji (jest tylko rewitalizacja obszarów poprzemys-

Etap drugi to ocena w założeniu ekspercka, dokonywana przez odpowiednio przygotowanych specjalistów, dodatkowo przeszkolonych. W praktyce często okazuje się, że ocenę projektów prowadzą osoby będące specjalistami, ale w innej dziedzinie, nieraz urzędnicy pełni dobrej woli, lecz bez praktycznego doświadczenia w zarządzaniu, a szkolenie, które zaliczyli, miało formę pogadanki. Nawet przy najlepszym przygotowaniu zawodowym ekspertów zastrzeżenia musi budzić wspomniany brak jasnych i przejrzystych wytycznych w sprawie oceny, w tym definicji pojęć, jak też często zaskakująco złożone i skomplikowane zaprojektowane kryteria oceny.

Tab. 1. Kryteria merytoryczno-techniczne, działanie 1.5 (infrastruktura społeczeństwa informacyjnego)

Kryterium	Waga	Maksymalny wynik
Trwałość projektu i wykonalność instytucjonalna	2	8
Wpływ projektu na poprawę warunków ekonomicznych obszaru	4	16
Poprawność wskaźników	1	4
Wykonalność techniczna	1	4
Polityki horyzontalne	1	4
Komplementarność z innymi przedsięwzięciami dot. społeczeństwa informacyjnego	1	4
Zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu	1	4
Skalowalność (możliwość rozwoju projektu)	1	4
Dostęp do sieci małych miast i wsi	2	8
Bezpieczeństwo przechowywania i przesyłu danych	1	4
Ponadlokalne oddziaływanie projektu	1	4
Zgodność z regionalną e-strategią (jeśli istnieje)	1	4
Maksymalna liczba punktów		68

Źródło: na podstawie: Uzupelnienie ZPORR 2004–2006, Dz.U. nr 200 z 14 września 2004 r.

Posłużmy się przykładem infrastruktury społeczeństwa informacyjnego (tab. 1). Po pierwsze, jedno z kryteriów (poprawność wskaźników) ma charakter techniczny, nie merytoryczny. Po drugie, trudno zrozumieć, co właściwie decyduje o wysokiej ocenie. Powinny być to jakość i innowacyjność rozwiązań, ale takie kryteria nie zostały ujęte. Podobne pytania rodzą się przy wielu działaniach priorytetów I i II ZPORR.

Znacznie prostsza jest ocena w ramach priorytetu II ZPORR (rozwój zasobów ludzkich). Pięć kryteriów (tab. 2) pozornie ułatwia pracę, gdyby nie to, że zaplanowano także 6 kryteriów szczegółowych.

Podobnie skłaniają do refleksji kryteria oceny wniosków o dofinansowanie mikroprzedsiębiorstw (poniżej 10 zatrudnionych). Kryteriów jest osiem, ale

lowych i powojkowych), a mimo to urzędnicy intuicyjnie, czyli najzupełniej woluntarystycznie, dokonywali ocen w tej kwestii już na poziomie ocen formalnych, a także podczas ocen merytorycznych. Wszelkie odwołania od decyzji na podjętych na poziomie województwa właściwy departament Ministerstwa Gospodarki i Pracy konsekwentnie odrzucał, zwracając uwagę, że odwołania mogą dotyczyć jedynie procedury, nie zaś decyzji.

trudno sobie wyrobić zdanie o tym, co właściwie decyduje o dostaniu najwyższej oceny (akceptacji wniosku). Co więcej, premiuje się projekty, w których firma wnosi więcej wkładu własnego, co świadczy o przyjęciu ukrytego założenia, że preferencja należy się firmom zamożniejszym. Jaka koncepcja teoretyczna daje przesłanki do uzasadnienia takiego podejścia?

Tab. 2. Kryteria wyboru projektów priorytetu II (na przykładzie działania 2.1: rozwój umiejętności)

Kryteria podstawowe	Maksymalny wynik
Uzasadnienie potrzeby realizacji projektu	20
Adresaci pomocy, sposób ich wyboru i udział w projekcie	15
Zakładane rezultaty projektu	15
Sposób zarządzania projektem	20
Uzasadnienie kosztu projektu (nakłady/rezultaty)	30

Źródło: jak w tab. 1.

W efekcie, zapewne w dobrej wierze, zaprojektowano kryteria oceny, które wymagają znaczącej aktywności oceniających, ale jednak w dużym stopniu rozpraszają ich uwagę na kontrowersyjnych aspektach i utrudniają ogólną ocenę jakości projektu w porównaniu z innymi. Tym samym – nawet mimo rzetelnego podejścia osób oceniających do swych zadań – rozstrzelenie kryteriów ułatwia prześlizgnięcie się przez sito projektów co najwyższej o średniej wartości.

Jakość kadr

Jakość kadr jest generalnym problemem systemu zarządzania i wynika z dwóch czynników, moim zdaniem decydujących.

Po pierwsze, w początkach tej dekady, gdy zaprzepaszczone wcześniejszy dorobek instytucjonalny, po serii zmian instytucjonalnych na szczeblu centralnym, likwidacji instytucji i zespołów z doświadczeniem implementacyjnym, rozpoczęto na szczeblu centralnym (kluczowym w scentralizowanym systemie wdrażania) naprędce budowanie tuż przed wejściem do Unii wielkich zespołów urzędniczych, których głównymi cechami wyróżniającymi były na ogół entuzjazm, brak doświadczenia zawodowego, młodość i niskie zarobki. Zespoły te do dziś charakteryzują się wysoką rotacją, a co za tym idzie, słabą pamięcią instytucjonalną.

Po drugie, *de facto* zrezygnowano z powierzenia kierownictwa tych zespołów osobom z praktycznym doświadczeniem w zarządzaniu programami i projektami, nie mówiąc o skorzystaniu z kadr eksperckich np. banków inwestycyjnych. To osobliwe, że w 2003 i 2004 r. wszystkie kierownicze stanowiska zostały obsadzone urzędnikami, którzy zrobili kariery zawodowe na szczeblu centralnym i zyskali znaczące doświadczenie w stanowieniu polityki, lecz nie zarządzaniu programami¹⁷. W województwach jest wielu doświadczonych

¹⁷ Dopiero jesienią 2005 r. w strukturach rządowych znalazło się miejsce dla osób o kilkuletnim doświadczeniu w zarządzaniu programami finansowanymi przez Unię Europejską oraz

menedżerów realizujących w przeszłości i dziś duże programy oraz projekty rozwojowe, a mimo to pozostają oni zupełnie niezauważeni jako naturalny rezerwuar kadr kierowniczych. Niestety, administracja centralna nie wytworzyła zdolności absorpcji ludzi z praktyką, a stanowiska kierownicze – co samo w sobie świadczy o obchodzeniu prawa – obsadza swoimi pracownikami w trybie powierzania „pełnienia obowiązków”.

Podobne zjawiska, lecz nie tak nasilone, pojawiły się także na szczeblu regionalnym, gdzie np. pospieszenie rozbudowywano zespoły w urzędach wojewódzkich w związku z podjęciem przez nie funkcji instytucji pośredniczących (i zredukowaniem roli urzędów marszałkowskich do skrajnie ograniczonych zadań określanych terminem „instytucja uczestnicząca w zarządzaniu”, choć prawo europejskie nie przewiduje takiego terminu). Tu wszakże dystans wobec beneficjentów (samorządu lokalnego, przedsiębiorców etc.) jest nierównie mniejszy, co ma istotnie dobre strony. Ma też i złe ze względu na pewne wady systemowe.

Krytycznym problemem okazuje się jakość kadr zespołów oceniających. Powierzenie roli ekspertów w ocenie projektów inwestycyjnych i szkoleniowych osobom będącym urzędnikami, nie zawsze zaś profesjonalistami, jest niewątpliwie zabiegiem obniżającym koszty oceny, choć jedynie w krótkim okresie (aczkolwiek wiele z nich po dwóch latach zdobyło niebagatelne doświadczenie). Niepokoić też musi powszechne zatrudnianie do pracy w administracji wszystkich szczebli, łącznie z ministerstwami, absolwentów szkół wyższych w ramach prac interwencyjnych i powierzanie im – bez dostatecznego szkolenia i stażu – obowiązków wymagających kilkuletniego doświadczenia.

System zarządzania ZPORR: ocena ogólna

System zarządzania ZPORR w pierwszym okresie realizacji ujawnił zarówno słabe, jak i mocne strony, niestety, tych ostatnich nie ma wiele.

Mocne strony: najważniejsze jest wykorzystanie (w przypadku działania 3.4, tj. dotacji dla mikroprzedsiębiorstw) wyspecjalizowanych instytucji pozarządowych (acz nie całkowicie poza kontrolą instytucji publicznych, znaczących ich udziałowców) oraz określenie w sposób jasny i klarowny zadań tej instytucji i jej odpowiedzialności za przebieg procesu selekcji. Cała odpowiedzialność spoczywa na tej instytucji (jej dyrektorze). Podobnie za mocną stronę można by uznać powierzenie zarządzania niektórymi działaniami Priorytetu II (rozwój zasobów ludzkich) wyspecjalizowanym urzędом pracy. Tu ocena jednak musi być wyważona, dotąd bowiem zdecydowanie większa część ich aktywności to rejestracja, wypłata zasiłków i inne działania urzędowe, niema-

na kierowniczych stanowiskach administracji wojewódzkiej. Ściślej rzecz biorąc, chodzi o dwie takie osoby: jedną w MRR, drugą w MF. Można tylko mieć nadzieję, że administracja rządowa zacznie wreszcie prowadzić politykę kooptacji doświadczonych i sprawdzonych specjalistów.

jące nic wspólnego z aktywnym działaniem na rzecz tworzenia miejsc pracy i szkoleń. Bardzo dobrym rozwiązaniem jest powierzenie całkowitej odpowiedzialności za ocenę urzędowi (w roli beneficjenta końcowego), tu wszakże – inaczej niż w przypadku działania 3.4 – odpowiedzialność nie jest tak klarowna i oczywista, wojewódzki urząd pracy to bowiem część urzędu marszałkowskiego, pozbawiona odrębnej podmiotowości.

Co do **stron słabych**, zawczasu należy podkreślić, iż są pośród nich zarówno takie, które wymagają jedynie poprawek i udoskonaleń, jak i takie, które zagrażają osiągnięciu pożądanych celów przez ZPORR. W ramach wąsko rozumianego zarządzania do słabych stron należy zaliczyć:

- niedopracowane dokumenty programowe, w tym wskaźniki i wytyczne dla zarządzających oraz beneficjentów, co przy braku doświadczenia w zarządzaniu programami prowadzi do chaosu informacyjnego, potencjalnie błędnych decyzji i złej *publicity*;
- niewykorzystanie (lub ograniczone wykorzystanie) specjalistów z organizacji doświadczonych w zarządzaniu programami rozwoju z lat minionych;
- powierzanie roli ekspertów ds. oceny projektów osobom bez niezbędnej wiedzy i doświadczenia. Podobnie jest w wielu departamentach ministerialnych;
- (pomimo uwagi poprzedniej) lekceważenie opinii ekspertów (zespołów oceniających merytorycznie) i często woluntarystyczne decydowanie o przyznaniu dotacji przez RKS i zarządy województw¹⁸;
- rozmycie odpowiedzialności za ostateczne decyzje o przyznaniu dotacji (nie dotyczy działania 3.4) wskutek: a) wprowadzenia ciał opiniujących, które mają uprawnienia do zmiany kolejności projektów na listach przygotowanych przez ekspertów oraz b) wprowadzenia do tychże ciał na mocy ustawy osób (stanowią one aż 2/3 składu) nie tylko teoretycznie na ogół reprezentujących środowiska beneficjentów – samorządów lokalnych, organizacji przedsiębiorców, organizacji pozarządowych etc., co w takim systemie selekcji projektów czyni ich *en gross* sędziami we własnej sprawie, nie ma bowiem takiego samorządu lub organizacji, które nie ubiegałyby się o wsparcie unijne;
- nadmierne skomplikowanie instytucjonalne (i proceduralne);
- w niektórych przypadkach (to uwaga bardziej dotycząca całego systemu działań strukturalnych niż tylko ZPORR) mieszanie poziomu strategicznego z decyzyjnym (operacyjnym);
- brak elementów zarządzania kryzysowego (błędnie zakłada się, że wszystko pójdzie zgodnie z planem, zatem plan awaryjny jest niepotrzebny);
- wysoki poziom biurokratyzacji, z niewieloma wyjątkami (znowu działanie 3.4) całkowity brak elementów zarządzania menedżerskiego;

¹⁸ Jakość ekspertów istotnie jest kontestowana, co nie powinno upoważniać do wniosku o zbędności eksperckiej opinii w ocenie, lecz raczej niezależałoby rozważyć potrzebę usunięcia z ich grona osób niekompetentnych. Oszczędzanie na jakości ekspertów to zły pomysł.

- niedostosowanie procedur do charakteru projektów, z wyłączeniem działania 1.6, nieodróżnianie projektów małych od wielkich;
- słaba spójność (lub wręcz niespójność z duchem) ustaw kompetencyjnych samorządów województwa określających odpowiedzialność za rozwój regionu. Samorząd w systemie obecnym jest zmarginalizowany w zarządzaniu. Nawet w Grecji, której nie można uznać za wzór sprawności w zarządzaniu działaniami strukturalnymi, każdy region ma własny program operacyjny¹⁹;
- stosunek do beneficjentów: system zbudowano, opierając się na ewidentnym założeniu, że każdy beneficjent to potencjalny oszust, stąd horrendalne ilości załączników (zaświadczeń, dokumentów poświadczonych etc.), jakich żądano od beneficjentów.

Moim zdaniem pośród tak licznie wymienianych spraw wymagających uwagi i zmian, czasem radykalnych, naprawdę groźne są te – w przypadku znaczącej części działań ZPORR – nieuchronnie wiodące do podatności na korupcję polityczną, która: 1) sama w sobie jest złem, 2) prowadzi do suboptymalnej alokacji środków, 3) w skrajnych przypadkach²⁰ zachęca do łamania procedur, co w efekcie będzie skutkować poważnymi kłopotami dla beneficjentów (unieważnienia procedur konkursowych i ich wyników) i potencjalnie *ex post* zagraża niewykorzystaniem środków ZPORR. Co prawda paradoksalnie – lepiej jest, by część środków została niewykorzystana, niż by wydano je na złe projekty lub w sposób, który pozostawi po sobie niepożądane wzorce zachowań.

Poważną wadą systemu (stanowiącą dowód braku podejścia menedżerskiego) jest ignorowanie (lub ukrywanie przed opinią publiczną) kosztów jego funkcjonowania. Tymczasem bez znajomości tego parametru w odniesieniu do poszczególnych instytucji oraz działań korzyści z dofinansowania określonych działów mogą być znacząco pomniejszone przez ogólne koszty przygotowania i wdrożenia. Nie chodzi tylko o koszty bezpośrednie (pracownicy, wyposażenie, komunikacja etc.). Niepokojąco wielkie koszty powstają bez większej potrzeby po stronie wnioskodawców, zmuszanych do przedstawiania licznych dokumentów, których pozyskanie wymaga wiele czasu i pieniędzy. Tymczasem nie był wyjątkiem pewien konkurs, na który wpłynęło przeszło 600 wniosków, a pieniądze wystarczyło dla około dwudziestu.

Udział partnerów społecznych i gospodarczych oraz władz lokalnych – tak potrzebny na etapie programowania europejskiej polityki regionalnej – akurat w przypadku zarządzania, ze względu na niezbyt przejrzysty podział kom-

¹⁹ Kwestia wyboru pomiędzy wariantem 1 lub 16 regionalnych programów operacyjnych była rozpatrywana na gruncie wyłącznie administracyjnym i w krótkim okresie (zob. np. Rimoux 2001); sugerowano, iż wdrażanie będzie znacznie szybsze, sprawniejsze i mniej konfliktowe, gdy powstanie jeden jednolity program dla wszystkich województw. Wszystko wskazuje na to, że analiza była błędna. Jej główną słabością jest zwłaszcza krótki horyzont myślenia, który w perspektywie wydawania pieniędzy europejskich lekceważy zdobywanie doświadczeń w zarządzaniu rozwojem województw przy wykorzystaniu znaczących środków europejskich przez samorządy regionalne. Podobny błąd na gigantyczną skalę popełnili Niemcy w NRD po 1990 r.: zlekceważyli problem podmiotowości regionów (landów).

²⁰ Według wyników NIK wcale nie tak rzadkich.

petencji i odpowiedzialności, nie przyczynia się do podniesienia jakości systemu i decyzji w nim zapadających. Podkreślę: dzieje się tak nie z powodu naturalnych skłonności partnerów, lecz ze względu na nieprzejrzystość systemu. Zagrożeniem szczególnie wielkim, acz wykraczającym poza sferę polityki regionalnej, jest niewydolny system płatniczy, równie skomplikowany, co nieefektywny, a z pewnością też niezwykle drogi, czego wszakże nikt nie analizuje. W prywatnej firmie byłoby to nie do pomyślenia.

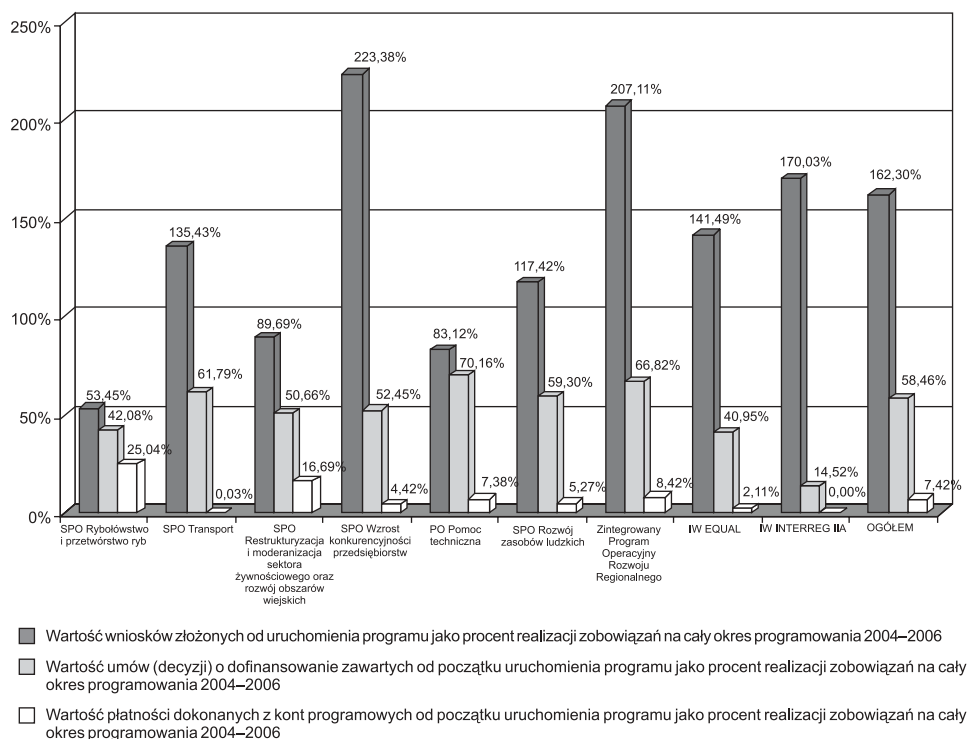
Trudno zrozumieć, dlaczego do zarządzania nie wykorzystuje się usług wyspecjalizowanych instytucji prywatnych. Porównanie czasu i jakości decyzji kredytowych podejmowanych przez banki wobec swoich klientów z decyzjami podejmowanymi przez publiczne ciała zaangażowane w proces przyznawania dotacji wypada druzgocąco dla tych ostatnich. Z doświadczeń autora związanych z wykorzystaniem usług 12 banków do dostarczenia skutecznego i szybkiego wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw dotkniętych skutkami powodzi w drugiej połowie lat 90. wynikają wyłącznie pozytywne wnioski.

Pierwsze efekty

Ogólną miarą jakości systemu zarządzania są wyniki. Na razie nie ma możliwości przeprowadzenia analiz jakościowych, poprzestaniemy zatem na ilościowych. Do końca 2005 roku nie udało się w pełni uruchomić elektronicznego systemu monitoringu i kontroli SIMIK: nie sposób zatem na bieżąco śledzić postępów i reagować na problemy.

Według sprawozdania MGIP²¹ do końca lipca 2005 r. w siedmiu programach i dwóch inicjatywach otrzymano wnioski o dotacje równoważne 544% alokacji środków unijnych na rok 2004 i 128% alokacji na lata 2004–2006. Dane te są raczej miarą entuzjazmu wnioskodawców niż działania systemu. W tej ostatniej kwestii lepszym kryterium jest przyznanie środków konkretnym projektom (podpisanie umów z beneficjentem), a najlepszym rzeczywiste wydatkowanie środków (środki przyznane, konkretna praca wykonana, faktury zapłacone wykonawcy). Dane dla wszystkich programów operacyjnych za okres maj 2004 – grudzień 2005 (20 miesięcy) prezentuje rycina 5. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego wydatkował nieco więcej niż średnia dla wszystkich programów (8,42 wobec 7,42%). Do końca lutego 2006 r. w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG wydano 350 tys. złotych (z przekraczającą 100 mln euro alokacji).

²¹ *Sprawozdanie z realizacji Narodowego Planu Rozwoju/Podstaw Wsparcia Wspólnoty 2004–2006*, 2005, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki i Pracy.



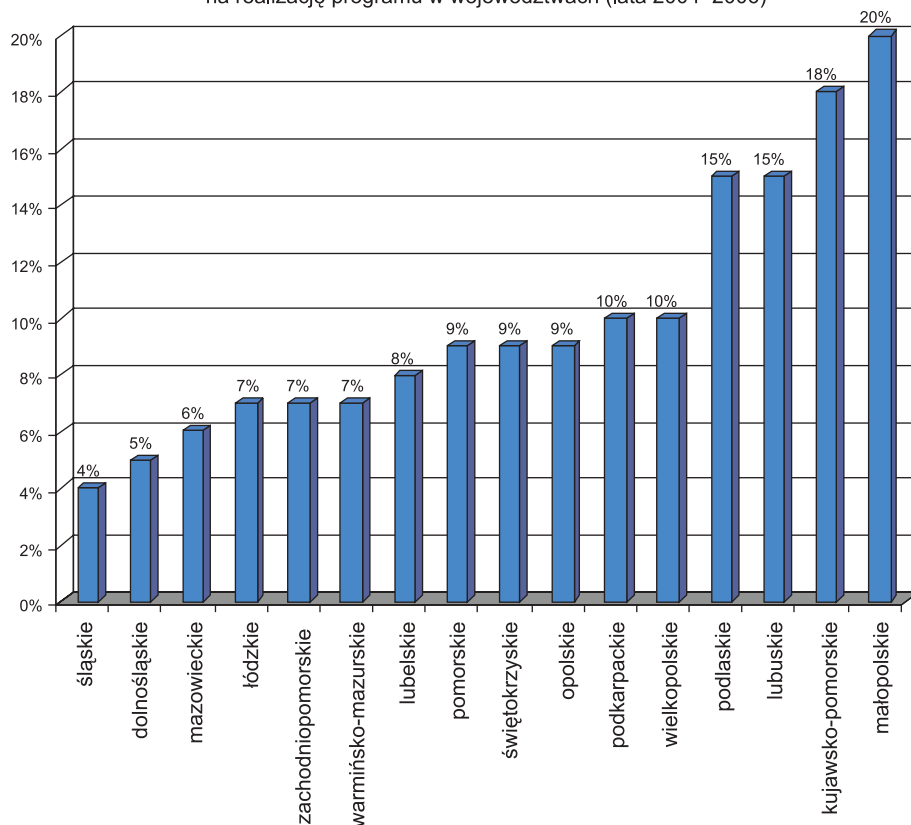
Ryc. 5. Wnioski złożone, wartość umów oraz wartość płatności programów operacyjnych alokacji 2004–2006 jako odsetek dostępnej alokacji, stan na dzień 31 grudnia 2005 r.

Źródło: *Wstępne Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, Rada Ministrów, Warszawa, 14 lutego 2006 r., wykres 34.

Jeśli chodzi o ZPORR, zaczniemy od przypomnienia, że przyjęte w ustawie o wspieraniu rozwoju regionalnego kryterium alokacji środków pomiędzy województwa oparto na trzech typach informacji: liczba ludności (80%), poziom bezrobocia w powiatach (10%) i poziom PKB w województwach (10%). Zastosowanie takiego kryterium skutkowało zwiększonymi alokacjami dla województw o szczególnie wysokim bezrobociu rejestrowanym oraz o stosunkowo niskim PKB. W efekcie na głowę mieszkańca woj. warmińsko-mazurskiego przypadało prawie dwa razy więcej środków strukturalnych UE niż sąsiedniego pomorskiego. Paradoksalnie, stosunkowo najmniej *per capita* mogły dostać te województwa, w których wskaźniki powyższe były stosunkowo dobre, nawet jeśli bezwzględna liczba bezrobotnych była wyższa niż w tych hojniej obdarowanych. Ustawodawca przyjął mianowicie, że o podziale środków pomiędzy regiony powinny decydować ich potrzeby (mierzone ww. wskaźnikami), niezależnie od zdolności absorpcyjnych.

Dane o rzeczywistych płatnościach dokonanych w poszczególnych województwach w okresie 20 miesięcy realizacji ZPORR pokazują, że najgorsze wyniki w płatnościach mają śląskie, dolnośląskie i mazowieckie (odpowiednio 4, 5 i 6% alokacji). Najlepsze wyniki osiągnęły za to województwa małopolskie,

Wartość płatności z kont programowych jako procent całości środków UE na realizację programu w województwach (lata 2004–2006)



Ryc. 6. Płatności ZPORR według województw, jako procent alokacji na lata 2004–2006, stan na 31 grudnia 2005 r.

Źródło: Stan wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (stan na 31 grudnia 2005 r.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, luty 2006.

kujawsko-pomorskie i lubuskie (20, 18 i 15%). Trudno dopatrzeć się w tym jakiegokolwiek wzoru. Gdyby ważyły doświadczenia w realizacji projektów, to w ścisłej czołówce powinny znaleźć się trzy województwa przygraniczne z Niemcami, od 1994 roku czerpiące obficie ze środków przedakcesyjnych (PHARE CBC). Co prawda lubuskie lokuje się dobrze, ale już zachodniopomorskie i dolnośląskie zamykają stawkę wraz ze śląskiem (skądinąd również przez lata wyraźnie preferowanym w dostępie do środków pomocowych). Znaczyliby to, że nakłady poniesione na przygotowanie zarządcze w ramach programów przedakcesyjnych nie przyniosły oczekiwanych efektów. Nie przodują też wcale województwa najlepiej rozwinięte, o największym potencjale: mazowieckie zajmuje odległe 14. miejsce, śląskie 16., wielkopolskie 5. (wyprzedza je m.in. podlaskie). W żadnej mierze nie ma też związku między potrzebami regionów (decydującymi o przyznaniu regionom najslabiej rozwiniętym największych środków ZPORR na jednego

mieszkańca) a wykorzystaniem pieniędzy. Jedynym prawdopodobnym wyjaśnieniem zróżnicowań jest zatem motywacja i sprawność kadr w regionach. To zachęca do zmiany sposobu alokacji środków unijnych w układzie regionalnym na okres po 2006 roku: w miejsce algorytmu 80+10+10 w zupełności wystarczy kryterium liczby ludności (nawiasem mówiąc, tak reguluje się w Unii w ogóle podział środków pomiędzy regiony Celu 1).

Każdy kraj po raz pierwszy przystępujący do realizacji działań strukturalnych UE napotyka trudności. Polska miała jednak 5 lat na zapoznanie się z wymogami, a nawet praktyką realizacji polityki spójności w „starszych” krajach UE²². Nie jest tak, że to przepisy unijne są skomplikowane i narzucone: wbrew pozorom Unia pozostawia dużą swobodę w kształtowaniu systemu zarządzania. Porównania z innymi państwami są niepełne i z różnych względów niezupełnie zasadne. Dotyczy to zarówno porównań w grupie innych państw akcesyjnych 2004 (przynajmniej na razie), jak i zwłaszcza z państwami, które weszły do Unii wcześniej. Z niewielu dostępnych danych o innych krajach UE 10 i tak wynika, że o ile Polska do końca sierpnia 2005 r. wypłaciła efektywnie 2,6% alokacji, o tyle Łotwa 18,6%, Słowacja 5,6%, Węgry 2,9%, i tylko Czechy mniej, bo 1,1%²³. Trudno się w tym doszukiwać miary sukcesu Polski i lepiej pozostawić te porównania do czasu zgromadzenia pełniejszych danych.

Wnioski

System zarządzania polityką regionalną okazał się scentralizowany, skomplikowany, zawodny i od początku wymagał zmian, poprawek i uzupełnień, które w oczywisty sposób nie były w stanie zmienić jego zasadniczych cech. Zaliczyć do takich trzeba: nieelastyczność procedur, nieprzejrzystość decyzji ze wszystkimi tego negatywnymi skutkami, nadmierny wysiłek tracony na bezpośrednie wdrażanie kosztów prac nad polityką i strategią, słabe mechanizmy doboru kadr. W efekcie, choć to tylko hipoteza dotąd niepotwierdzona badaniami empirycznymi, okazał się on prawdopodobnie jednym z najbardziej kosztownych systemów zarządzania w Europie.

Negatywne cechy tego systemu mają dwa główne źródła. Pierwsze to cechy systemu instytucjonalnego w ogóle, a administracji publicznej w szczególności. Polska administracja nie zna pojęcia uzasadnionego ryzyka, a od urzędnika formalnie wymaga się jedynie bezbłędnych decyzji. W efekcie pracownicy administracji mają doskonale rozwiniętą zdolność unikania samodzielnego podejmowania decyzji, każda z nich bowiem może być zagrożeniem. Stąd

²² Te zaś poznały przepisy regulujące tę politykę na lata 2000–2006 na pół roku przed rozpoczęciem jej realizacji. W związku z wprowadzoną wtedy zasadą N+2 liczni wnioskodawcy woleli złożyć wnioski do budżetu na 2001 r., co dawało więcej czasu na wykonanie projektu. Zasada N+2 w Polsce i innych krajach akcesyjnych była znana od drugiej połowy lat 90.

²³ Analiza poziomu wydatków poniesionych w ramach funduszy strukturalnych w Polsce oraz „starych” i „nowych” państwach członkowskich Unii Europejskiej w okresie programowania 2000–2006, http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/315D55D6-0E26-455B-938F-9059AB2B7F43/14853/analiza_wydatkow_z_funduszy_211005r.pdf.

typowe są dla niej liczne ciała zbiorowe, niekończące się konsultacje, wymiany opinii, mówiąc krótko: rozmywanie odpowiedzialności. W tle zaś kryje się założenie, że każdy potencjalny beneficjent to potencjalny oszust. Trudno powiedzieć o polskiej administracji, że jej funkcjonowanie jest zorientowane na rozwój. Otwarte pozostaje pytanie, czy w dającym się przewidzieć czasie możliwe jest wprowadzenie do administracji elementów zarządzania menedżerskiego.

Drugie źródło to całkowite zignorowanie doświadczeń zgromadzonych przez zespoły wdrażające programy o charakterze rozwojowym (poczynając od programu PHARE STRUDER i PHARE CBC). W efekcie wyważano otwarte drzwi, tworząc procedury świadczące o tym, że ich autorzy nie mieli doświadczenia w zarządzaniu czy to projektami, czy to programami. Dobitym tego potwierdzeniem jest słaby wynik realizacji Inicjatywy Wspólnotowej INTER-REG. Przyjęte dla niej procedury (nawiasem mówiąc, znacznie bardziej skomplikowane niż po stronie niemieckiej) spowodowały, że nawet powierzenie realizacji osobom o dużym doświadczeniu w projektach przygranicznych nie pomogło w sprawnym wykonaniu.

Na przyszłość, w odniesieniu do okresu planistycznego 2007–2013, należałoby postulować daleko idące zmiany w systemie zarządzania. Wstępne Narodowe Ramy Odniesienia (NSRO), przyjęte 14 marca 2006 r. przez Radę Ministrów, czynią pewne kroki w stronę uproszczenia i decentralizacji, jednakże jeszcze zbyt małe. Co gorsza, problem systemu zarządzania został potraktowany raczej ogólnikowo. W kontekście wcześniej formułowanych spostrzeżeń wydaje się, że dalsze prace nad systemem zarządzania powinny w pierwszej kolejności kierować się następującymi wytycznymi:

- rozdzielenie funkcji strategicznych, nadzorczych i kontrolnych od decyzji operacyjnych. Urzędnicy ministerialni nie powinni uczestniczyć w podejmowaniu decyzji operacyjnych, podobnie na szczeblu wojewódzkim,
- zwiększenie odpowiedzialności instytucji prywatnych (czy też szerzej: pozarządowych) za realizację poszczególnych działań oraz funkcji w systemie (rozpatrzenie wniosku przedsiębiorcy o dotację trwa obecnie około 9 miesięcy; każda prywatna instytucja finansowa umiałaby to zrobić w wielokrotnie krótszym czasie²⁴),
- złożenie pełnej odpowiedzialności politycznej i finansowej za wykonanie programów regionalnych na samorząd województwa (w zgodzie z ustawami kompetencyjnymi); dotyczy to także obsługi płatności,
- zwiększenie roli opinii ekspertów w decydowaniu o przyznaniu dotacji. Celem winno być wybieranie najlepszych wniosków o największym znaczeniu dla rozwoju, co pomogłoby zmniejszyć poziom korupcji politycznej i poprawić koncentrację działań rozwojowych,
- zbudowanie skutecznego systemu awansu i kooptacji najlepszych praktyków,

²⁴ Jeszcze raz warto przypomnieć, że mechanizm ten był stosowany w przeszłości w Polsce za zgodą KE.

- utrzymanie specyficznie polskiego instrumentu rozwoju, który pozwalałby osiągać cele polityki rozwojowej niekoniecznie mieszczące się w celach polityki europejskiej. Nie chodzi o działania sprzeczne, ale takie, które nie są postrzegane jako priorytetowe w świetle regulacji unijnych²⁵.

To wprawdzie nie rozwiąże kwestii jakości polskiej polityki rozwoju, ale usprawni jej implementację.

Jedynie obawy w związku z przygotowaniami (znów podjętymi bez silnego wsparcia w formie strategii) do nowego okresu planistycznego 2007–2013 budzi znów ograniczenie prac planistycznych nad systemem zarządzania do „doskonalenia” w miejsce stworzenia zupełnie nowego systemu, zbudowanego z perspektywą wieloletnią, służącego osiąganiu celów polskiej polityki rozwoju z wykorzystaniem środków europejskich, a nie odwrotnie. Warto też zmienić wreszcie podejście: pieniądze UE to przecież tylko narzędzie. Nieważne jest, ile pieniędzy zostanie wydanych, ważne, co dzięki nim uda się osiągnąć.

Literatura

- Jackiewicz I., 2004, „Administracja centralna 1997–2001” (w:) I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989–2001*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kozak M., 2003, „Skutki integracji z UE dla polskich regionów” (w:) *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport z badań* (praca zbiorowa), Warszawa: Centrum Europejskie Natolin.
- Kozak M., Pyszkowski A. (red.), 1999, *Phare STRUDER. Pilotażowy program rozwoju regionalnego*, Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Regionalnego.
- Olszyński J., 2003, „Synteza” (w:) S. Sudak (red.), *Doświadczenia integracji gospodarki byłej NRD w ramach RFN w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski*, Warszawa: Rządowe Centrum Studiów Strategicznych.
- Przeciszewski P., 2004, „Reforma Centrum Administracyjno-Gospodarczego rządu (CAGR)” (w:) I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989–2001*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Rimoux L., 2001, „Modele wprowadzania funduszy strukturalnych w Polsce” (w:) J. Woźniak (red.), *Polskie regiony a fundusze Unii Europejskiej*, Kraków: Pro Animativa.

²⁵ Prezentacja Wstępnych NSRO na posiedzeniu Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN w dniu 1 marca 2006 r. dowiodła, że po raz kolejny zabrakło czasu na debatę o celach polskiej polityki rozwoju, a jej miejsce zajęło planowanie realizacji tylko tych działań, jakie dofinansuje Unia Europejska.

DELIVERY SYSTEM OF THE EUROPEAN REGIONAL POLICY IN POLAND AFTER ACCESSION

The quality of the delivery system – along with theoretical underpinnings, development strategy and country's institutional system – has decisive influence on EU regional policy implementation. Analysis of the management system of the Integrated Regional Development Programme shows that there is more weak than strong points. Main weaknesses can be described as: not transparent, politically sensitive project selection and time consuming procedures, unclear allocation of responsibility, high costs imposed on beneficiaries, low managerial skills, and, finally, conflicting solutions with existing legal distribution of powers between regional government and regional representative of the central government. Implementation effects of 2004–2005 confirm that delivery mechanism fails to meet expectations.