

Paweł Swianiewicz

Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej, WGiSR, Uniwersytet Warszawski, ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa; e-mail: pswian@uw.edu.pl

KONKURENCJA O ŚRODKI UNIJNE W OPINIACH POLITYKÓW I PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH¹

Streszczenie: Artykuł omawia wyniki badania empirycznego przeprowadzonego w około 50 gminach czterech województw. Na podstawie analizy dokumentów urzędowych, wyników ankiet i wywiadów pogłębionych z politykami i urzędnikami samorządowymi przedstawia różnice i podobieństwa w postrzeganiu ubiegania się o dofinansowanie w poszczególnych programach operacyjnych. Artykuł prezentuje poszczególne etapy ubiegania się o środki od wyboru programu operacyjnego aż do wyboru projektów przeznaczonych do realizacji przez instytucje zarządzające programami. Zwraca uwagę na problemy wynikające ze stosowanych procedur, zróżnicowanej konkurencji w ubieganiu się o środki i zjawiska nieformalnego oddziaływania na wyniki selekcji projektów.

Odwołując się do wyników wcześniejszych badań, analizuje też zmiany jakie zachodziły między programami realizowanymi w okresie 2004–2006 i 2007–2013.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, fundusze strukturalne, polityka regionalna, rozwój, samorząd, programy operacyjne, konkurencja, zarządzanie strategiczne

COMPETING FOR EU FUNDS — THE OPINIONS OF POLITICIANS AND LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS

Abstract: The article discusses the results of empirical research conducted in ca 50 municipalities located in four Polish regions. The authors conduct desk research of official documents, questionnaires and in-depth interviews with local government staff and politicians, and present differences and similarities in opinions on various Operational Programmes. The article discusses all stages of applying for EU grants: from selection of an Operational Programme to the final decision of the Managing Authority on the list of selected projects. It refers to issues arising from formal procedures, the passionate character of the competition for funds in individual Operating Programmes, as well as informal mechanisms of influence on the outcome of the selection processes.

Unlike earlier research, the article discusses the changes in the Programmes implemented within the 2004–2006 and 2007–2013 perspectives.

Keywords: European Union, structural funds, regional policy, development, local government, operational programmes, competition, strategic management

¹ Artykuł bazuje na badaniu zrealizowanym w oparciu o grant MRR (nr DKS/BDG-II/POPT/179/11) w ramach konkursu dotacji współfinansowanego ze środków Unii Europejskich, w zakresie Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna. Pełen raport z badania został opublikowany przez MRR (Swianiewicz, Krukowska, Lackowska 2013).

Kształt programów operacyjnych przesądza o ogólnych kierunkach wydatkowania środków, ale decyzje o zakwalifikowaniu do finansowania konkretnych projektów zapadają w instytucjach zarządzających bądź wdrażających poszczególne programy. Oparte są albo na procedurach konkursowych, albo na tworzeniu różnego rodzaju list indykatywnych projektów, powstających w oparciu o mniej lub bardziej jednoznaczne kryteria. Na podstawie wcześniejszych badań można powiedzieć, że na postrzeganie przebiegu konkurencji dotyczącej środków unijnych wpływają:

- formalne procedury ubiegania się o fundusze (ich skomplikowanie, uciążliwość, ważne są też wymogi finansowe, odnoszące się np. do wkładu własnego);
- postrzegana jakość pracy instytucji zaangażowanych w zarządzanie poszczególnymi programami (w tym dostępność informacji potrzebnych na etapie aplikacji);
- natężenie konkurencji – liczba i wartość składanych aplikacji w stosunku do wielkości dostępnych środków (konkurencja o środki w wąskim sensie);
- czytelność procedur wyboru poszczególnych projektów, przy okazji tworzenia list indykatywnych, jak i w prowadzonych konkursach.

Wcześniejsze badania dotyczące sformułowanego powyżej zakresu zagadnień dotyczyły przede wszystkim środków przedakcesyjnych oraz realizowanych w ramach programów perspektywy finansowej 2004–2006. Odnosiły się albo do wpływu środowiska społeczno-gospodarczego (np. zamożności gminy) na sprawność ubiegania się o środki, albo (nieco rzadziej) samego procesu wyboru projektów do realizacji². Koncentrowały się zazwyczaj na regionalnych programach operacyjnych (ZPORR, RPO), w których faktycznie udział projektów unijnych jest zazwyczaj największy. Otrzymany w ten sposób obraz pozostaje jednak niepełny. Wiadomo, że samorządy terytorialne korzystają także ze środków programów operacyjnych zarządzanych na szczeblu krajowym³. Z opublikowanych już danych (Swianiewicz 2012) wynika, że Sektorowe Programy Operacyjne (SPO) są szczególnie istotne dla dużych miast, gdzie wartość pozyskanych w ich ramach dotacji przekracza wartość dofinansowania z RPO. Jak wiemy z wcześniejszych badań, jednym z czynników warunkujących dostęp do funduszy europejskich jest pozycja czołowych polityków lokalnych w społecznej sieci decydentów, mających wpływ na rozdział owych funduszy⁴. Może to oznaczać, że dla prezydenta wielkiego miasta kluczowe znaczenie ma pozycja w innej sieci niż w tej, która jest istotna dla burmistrza czy wójta gminy wiejskiej⁵.

² Wśród takich wcześniejszych badań można wymienić np. Bielecka 2006; Bukowski 2008; Dziemianowicz, Swianiewicz 2007; Lackowska, Swianiewicz 2012; Pastuszka 2012; Swianiewicz i in. 2008, 2010; Śliwiński 2003; Wojtowicz, Paciorek 2012.

³ W dalszej części raportu dla programów zarządzanych na poziomie krajowym używam określenia Sektorowe Programy Operacyjne (SPO). Termin ten nie ma charakteru oficjalnego, ale jest wygodny ze względu na skrótowość. Z kolei nieistniejącego w formalnych dokumentach terminu „instytucja realizująca” używam w odniesieniu do wszystkich instytucji mających udział w zarządzaniu programem, a więc zarządzających, pośredniczących i wdrażających.

⁴ Zob. np. Swianiewicz i in. 2008, 2010; Bukowski 2008; Lackowska, Swianiewicz 2012.

⁵ Adam Gendźwił (2009, s. 100) przytacza następującą wypowiedź jednego z polityków lokalnych: „Wielkie miasta w Polsce tak naprawdę finansowanie swojego rozwoju zapewniają przez

W niniejszym artykule analizuję opinie władz samorządowych na temat poszczególnych etapów ubiegania się o środki unijne (zaczynając od wyboru programu operacyjnego, z którego chcemy skorzystać, aż do ostatecznego zatwierdzenia projektu). Ważnym aspektem badania są porównania w tym zakresie pomiędzy poszczególnymi programami operacyjnymi. Czy postrzeganie SPO różni się od percepcji aplikacji o środki RPO? Który z programów odbierany jest jako najbardziej przyjazny albo taki, w którym o pozyskanie środków jest najłatwiej? W którym decyzje – w przekonaniu działaczy samorządowych – podejmowane są w najbardziej przejrzysty sposób?

Prezentowane wyniki oparte są na badaniu terenowym przeprowadzonym w okresie lipiec 2011–maj 2012. Objęło ono po kilkanaście gmin w każdym z czterech województw: **lubelskim, małopolskim, podlaskim i śląskim**. Badane gminy były tak dobrane, by w każdej realizowano projekty finansowane z przynajmniej trzech spośród następujących programów: RPO, PO Infrastruktura i Środowisko (POIS), PO Rozwój Polski Wschodniej (PORPW), PO Kapitał Ludzki (POKL). Jak wynika z tego wyliczenia, pominięte zostały doświadczenia w zakresie niektórych mniejszych (albo mających mniejsze znaczenie dla samorządów) programów. Badanie obejmowało analizę dokumentów (np. listy rankingowe, listy projektów indywidualnych, raporty z konsultacji społecznych), a także ankiety i wywiady pogłębione przeprowadzone w odwiedzanych gminach. Respondentami byli burmistrzowie (wójtowie, prezydenci) miast, pracownicy urzędów gmin, a także spółek komunalnych i związków międzygminnych odpowiedzialni za pozyskiwanie funduszy UE. W sumie przeprowadzonych zostało 79 ankiet. Każdej towarzyszył wywiad pogłębiony (nagrywany po uprzednim wyrażeniu zgody przez rozmówcę). 32 wywiady, uznane przez badaczy za najbardziej reprezentatywne lub w największym stopniu pomagające w zrozumieniu opisywanych mechanizmów, zostały objęte dokładną transkrypcją. Dodatkowo 6 zostało przeprowadzonych z pracownikami instytucji realizujących poszczególne SPO.

W następnych rozdziałach niniejszego artykułu przyjrzymy się kolejnym etapom ubiegania się o środki z różnych programów operacyjnych.

Źródła finansowania projektów – forsowanie linii demarkacyjnej

Tylko w ograniczonym zakresie decyzja o wyborze konkretnego programu należała do samorządów. W założeniu dokument *Linia demarkacyjna pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej* miał jasno określać, z którego programu operacyjnego może być finansowany konkretny projekt. Granica była wyznaczana bądź

pieniądze europejskie, które są (...) wydzielane przez programy sektorowe w Warszawie. Na poziomie regionalnym tak naprawdę duże miasta załatwiają drobiazgi, a najważniejsze [sprawy] dla rozwoju miasta załatwia się z rządem”. Podobne wnioski przynoszą badania we Włoszech i Anglii, przy czym włoscy burmistrzowie małych miast koncentrowali się na uczestnictwie w sieciach regionalnych, a liderzy wielkich miast włoskich i brytyjskich – na aktywności w skali europejskiej (Zerbinati 2012).

z uwagi na charakter i lokalizację projektu (np. gospodarka ściekowa w aglomeracjach powyżej 15000 RLM⁶ – POIŚ, w mniejszych – RPO; drogi krajowe – POIŚ, inne drogi – RPO), bądź dzięki wartości projektu (mniejsze mogły być finansowane tylko z RPO), albo przez kombinację tych dwóch elementów (np. w zakresie transportu publicznego w dziewięciu obszarach metropolitalnych z RPO mogły być finansowane tylko projekty do wartości 100 mln zł, a większe jedynie z POIŚ, podczas gdy dla pozostałych terenów nie określono wartości granicznej).

W praktyce, *Linia demarkacyjna* była w niektórych przypadkach stosunkowo łatwa do sforsowania. Samorządy do perfekcji opanowały formatowanie projektów, które pozwalało się znaleźć tuż pod lub ponad poprzeczką ustawioną w przyjętym przez rząd dokumencie. Stąd np. aglomeracyjne projekty transportowe o wartości 99,9 mln zł finansowane przez RPO (Toruń), manipulowanie delimitacją aglomeracji ściekowej tak, by znaleźć się z pożądanej strony „linii”, albo dobór dodatkowego partnera w projekcie, który pozwalał na ubieganie się o środki z programu wymagającego takiego partnerstwa (lub też pozwalał na wspólne przekroczenie wymaganego progu wielkości projektu).

Ze sposobu sformułowania *Linii demarkacyjnej* można by oczekiwać, że w RPO będą się pojawiały projekty mniejsze, a te największe zostaną sfinansowane z dotacji POIŚ czy PORPW. Do pewnego stopnia tak właśnie jest. Siedem największych projektów samorządowych finansowanych jest z POIŚ. Ale praktyka wskazuje na liczne odstępstwa od tej reguły. Ponad jedna trzecia projektów o wartości przekraczające 100 mln zł opłacana była z RPO (Swianiewicz 2012). Największe projekty RPO realizowane przez samorządy gminne mają wartość powyżej 300 mln zł (hala widowiskowo-sportowa w Gliwicach, centra kongresowe w Krakowie i Katowicach).

Komplikację stanowił fakt, że listy projektów indywidualnych (np. w POIŚ) zaczęły powstawać, zanim sformułowano i zaakceptowano (w 2007 r.) dokument *Linia demarkacyjna*. Na liście mogły się więc znaleźć projekty, które według później przyjętych ustaleń powinny być finansowane z innego programu. W pierwszej chwili taka kolejność postępowania może rodzić wątpliwości z punktu widzenia zasad zarządzania strategicznego. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że czekanie na *Linie demarkacyjną* z tworzeniem listy indykatywnej prowadziłoby prawdopodobnie do znacznych opóźnień w realizacji programu.

W praktyce, przy odrobinie elastyczności i pomysłowości, samorządy miały do wyboru różne ścieżki dofinansowania planowanych przedsięwzięć. Mimo to w trakcie prowadzonych wywiadów większość rozmówców przedstawiała dokonany wybór jako nieposiadający alternatywy. Tylko sporadycznie zdarzali się tacy, którzy otwarcie przyznawali, że zdecydowali się na konkretny program na przykład dlatego, że nabór rozpoczął się tu wcześniej (albo później) niż w innych programach, spodziewali się mniejszej konkurencji o środki lub też uznali zasady kwalifikowalności poszczególnych kategorii wydatków za bardziej korzystne. Zdarzały się też motywacje, które moglibyśmy określić jako polityczne. W wo-

⁶ RLM – równoważna liczba mieszkańców.

jewództwach najslabiej rozwiniętych (lubelskie, podlaskie) dość często słyszeliśmy o zachętach – także ze strony marszałka województwa – wobec większych miast, by występowały o środki z SPO po to, aby więcej tych z programów regionalnych zostawić dla pozostałych części województwa. Inny motyw wyboru programu krajowego przedstawił burmistrz z Małopolski: gmina realizowała sporo projektów z RPO i obawiała się, że zarząd województwa nie zechce dać zgody na kolejny, bo będzie chciał bardziej równomiernie rozdzielać środki pomiędzy gminy⁷. Jeszcze inną nietypową argumentację za wyborem POIŚ przedstawił burmistrz innej gminy małopolskiej, twierdząc, że jej poziom zamożności i rozwoju lokalnej infrastruktury był zbyt wysoki (na tle innych gmin województwa), by przebić się w RPO promującym bardziej zaniedbane obszary.

Przytoczone przykłady sugerują, że wybór programu, z którego ubiegano się o dofinansowanie, stanowił wypadkową kilku czynników, mających zarówno charakter zewnętrzny w stosunku do samorządu (tematyka, wielkość projektu), jak i zależnych od decyzji podejmowanej w skali lokalnej. Sytuacja ta przypomina klasyczny *model principal-agent* (Rees 1985; Stiglitz 1987), w którym mocodawca (w naszym przypadku rząd) stara się zdeterminować zachowania *agenta* będącego realizatorem przyjętej polityki (samorządu) – w naszym przypadku przyjmując dokument *Linia demarkacyjna*. W praktyce jednak, asymetria dostępu do lokalnej wiedzy środowiskowej, pozwala niekiedy *agentowi* na kreatywne obchodzenie niewygodnych dlań ograniczeń.

Lista indykatywna czy ścieżka konkursowa⁸?

Z perspektywy samorządowej oczywistą przewagą trybu indywidualnego nad konkursowym jest możliwość zagwarantowania środków dla realizacji projektu, co zmniejsza ryzyko związane z opracowaniem kosztownej dokumentacji na etapie aplikacji o wnioski. Respondenci (zwłaszcza ci, którzy mieli bogate doświadczenia wyniesione z walki o środki ZPORR) podkreślali, że w początkowej fazie zakwalifikowanie się na listę indykatywną było stosunkowo łatwe. Niewielu beneficjentów zdołało zaproponować projekty o wystarczającej skali finansowej i oddziaływaniu. Stąd tryb indywidualny programu wydawał się wówczas bardzo atrakcyjny.

Rozmówcy zwracali uwagę, że lista projektów indywidualnych, choćby ze względu na bardziej rozbudowany niż w przypadku projektów konkursowych proces konsultacji, dawała możliwość szerszego wykorzystania wsparcia udzielanego ze strony zaplecza społeczno-politycznego:

(...) nie ukrywam, że sam wykorzystywałem tego typu kontakty do budowania pewnego lobby. Budowałem poparcie poprzez osoby zaangażowane w życie polityczne: po-

⁷ Podobna polityka równomiernego rozmieszczenia przestrzennego projektów opisywana była w Małopolsce już w związku z realizacją ZPORR (Swianiewicz i in. 2008).

⁸ W większości programów operacyjnych dofinansowanie można było uzyskać na dwa sposoby: (1) składając wniosek w ogłaszanych konkursach, (2) ubiegając się o wpisanie na listę projektów indywidualnych (zwaną często „listą indykatywną”) obejmującą projekty najważniejsze (w opinii instytucji zarządzającej) dla osiągnięcia stawianych przed programem celów.

słów i senatorów, marszałka województwa i inne osoby, które mają doskonałe relacje z instytucjami.

Burmistrz, Małopolska

Podmioty, które wskazywano jako istotne w procesie ubiegania się o miejsce na listach indykatywnych, to przede wszystkim posłowie wywodzący się z danego regionu oraz pracownicy instytucji realizujących dany PO. Pojęcie wsparcia jest tu rozumiane szeroko: od sugestii związanych z koncepcją projektu, który należało zawczasu formować tak, aby kwalifikował się do dofinansowania z pojawiających się w przyszłości źródeł, po interpelacje poselskie kierowane do ministerstw i promowanie idei danego projektu w kręgach decyzyjnych.

Na zmianę percepcji obu trybów wpłynęły wahania liczby projektów wpisanych na listy indykatywne. Pomiędzy POiŚ a PORPW występują w tym zakresie znaczące różnice. Podczas gdy w ramach PORPW podaż projektów była ograniczona, w POiŚ lista indykatywna została wypełniona bardzo szybko, i na długo przed uruchomieniem programu liczyła już kilkaset pozycji⁹, których wnioskowane sumy dofinansowania przekraczały alokację dla całej listy. Równoległe ze zmianą rządu w 2007 r., jeszcze przed zawarciem „pre-umów”, nastąpiła rewizja listy. Usunięto wtedy 141 projektów z listy podstawowej oraz 208 z rezerwowej. Zostało na niej tylko 48 pozycji. W późniejszym okresie lista znów uległa wydłużeniu, choć już nie do takich rozmiarów, jak w roku 2007. Usłyszane w trakcie wywiadów interpretacje opisywanej tu zmiany były rozmaite. Przeważają opinie odwołujące się do merytorycznego charakteru – chęci skoncentrowania się na najważniejszych, a przede wszystkim dobrze przygotowanych projektach.

Myślę, że [na początku] Ministerstwo bez weryfikacji wszystkich wpisywało na tę listę. Natomiast potem (...) nastąpiła mocna weryfikacja list projektów indywidualnych. No i wtedy wypadliśmy. Wtedy było pytanie między innymi o to, ile mamy procent pozwolenia na budowę.

Urzędnik samorządowy, Śląsk

Ale pojawiają się (głównie w Polsce wschodniej, gdzie poparcie dla PiS było zwykle większe i gdzie skrócenie listy indykatywnej kojarzono często ze zmianą rządu) opinie o częściowo politycznej motywacji tej zmiany. Choć także ci rozmówcy przyznawali zwykle, że ich „wypadające” z listy projekty obarczone były jednak wadami pozwalającymi uzasadnić skreślenie. Zdaniem niektórych weryfikacja oparta na **kryteriach merytorycznych** przyniosła szczególnie efekt geograficzny, o którym mówił nam jeden z rozmówców z instytucji realizujących SPO:

(...) jak została ta lista zrewidowana... to wyszła śmieszna rzecz. Zdominowały ją projekty z dużych miast, ale przede wszystkim ze Śląska i Pomorza... chociaż nie była taka intencja, ale powszechne było mniemanie, że to dlatego bo minister Bieńkowska jest ze Śląska, a pan premier jest z Pomorza. Chociaż on niewiele, jak gdyby miał z tym wspólnego, on o niczym nie wiedział nawet, ale takie były faktyczne efekty rewizji tej listy. Chociaż to był przypadek, ale głupio wyglądało.

⁹ W październiku 2007 r. lista indykatywna tylko w sektorze środowiska zawierała aż 397 projektów (w tym 187 na liście podstawowej i 210 na rezerwowej).

Ta rozpowszechniona interpretacja rozkładu przestrzennego realizowanych projektów nie do końca wytrzymuje próbę konfrontacji z twardymi danymi. Udział Śląska w ludności kraju to ok. 12%, a udział w wartości samorządowych projektów realizowanych w POIŚ – niespełna 18%. Jest tu więc widoczna pewna koncentracja, ale biorąc pod uwagę natężenie problemów środowiskowych w regionie, zestawienie tych dwóch wartości nie wygląda szokująco. W przypadku Pomorza teza o nadmiernej koncentracji środków jest zupełnie chybiona. Udział województwa w liczbie ludności kraju to niespełna 6%, a udział w wartości samorządowych projektów POIŚ – zaledwie 2%. Na podstawie tych danych można by ewentualnie próbować uzasadniać tezę o dyskryminacji tego regionu, ale na pewno nie o wyjątkowym uprzywilejowaniu. Z kolei, jeśli weźmiemy pod uwagę tylko projekty znajdujące się na liście indykatywnej POIŚ, zauważamy „uprzywilejowanie” Pomorza (a dokładniej rzecz biorąc inwestycji transportowych w tym regionie), lecz pozycja Śląska nie odbiega od tej wynikającej z jego potencjału ludnościowego.

Pytając beneficjentów o powody uznania, że ich projekt kwalifikuje się jako indykatywny, zaskakująco rzadko słyszeliśmy argument o jego strategicznym znaczeniu dla realizacji celów danego programu operacyjnego. Często za kryterium strategiczne uznawano wielkość projektu mierzoną takimi wskaźnikami, jak zasięg przestrzenny bądź liczba osób korzystających z jego rezultatów. Pojawiła się nawet odpowiedź: *bo był dobrze przygotowany* (prezydent dużego miasta) albo: *bo jesteśmy z Polski wschodniej, jesteśmy biedni i projekt jest dla nas bardzo ważny* (urzędnik samorządowy).

Najczęstsze argumenty, jakie według samorządowców przemawiały za wpisaniem ich projektu na listę indykatywną, można pogrupować w kilka kategorii:

1. **Wielkość projektu.** Beneficjenci zdawali się zakładać, że projekt kosztowny w realizacji musi być jednocześnie niejako automatycznie istotny z perspektywy rozwoju kraju bądź subregionu i że argumenty te są *de facto* tożsame.
2. **Gotowość projektu do realizacji.** Z biegiem czasu gotowość mierzona na przykład odsetkiem koniecznych pozwoleń na budowę stała się kryterium pozwalającym utrzymać się na liście. Stąd w odpowiedzi na pytanie o przyczyny znalezienia się projektu na liście zdarzało nam się słyszeć „bo byliśmy pierwsi”.
3. **Parytet geograficzny.** W szczególności największe samorządy zakładały, że ich projekty powinny znaleźć się na liście, aby środki rozdysponowywane w ramach listy indykatywnej trafiły względnie równomiernie do różnych części kraju i do głównych ośrodków w nich się znajdujących. Podobną logikę wykazywały pewne instytucje centralne (choć nie MRR), które dążyły do możliwie równomiernej alokacji środków pomiędzy województwa.
4. **Opóźnienia skutkujące brakiem środków na dofinansowanie w perspektywie 2004–2006.** Część projektów znalazła się na liście w wyniku przesunięć dokonanych względem poprzedniej perspektywy finansowej, w ramach której nie zdążyły one skorzystać z dofinansowania.
5. **Kontynuacja projektu finansowanego z innego programu operacyjnego bądź środków krajowych.** Wielu beneficjentów wskazywało, że bez realizacji

projektu utrudnione bądź niemożliwe byłoby pełne wykorzystanie inwestycji zrealizowanych wcześniej z innych środków.

6. **Obecność na terenie gminy obszaru Natura 2000 albo wpisanie projektu do krajowego dokumentu**, na przykład Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków. Ten argument można uznać za w największym stopniu odnoszący się do myślenia o charakterze strategicznym.
7. **Brak szczególnych przesłanek**. Ze względu na masową możliwość zakwalifikowania się na listę indykatywną POiŚ, a także ze względu na niską podaż projektów w PORPW, w początkowej fazie wiele samorządów stosowało taktykę, zgodnie z którą zgłaszały swoje projekty na listę indykatywną, traktując to jako dodatkowe zabezpieczenie sukcesu w procesie ubiegania się o środki europejskie. Władze takich gmin w odpowiedzi na pytanie o przesłanki twierdziły, że: *wszyscy, co tylko chcieli, to powpisywali siebie* (wypowiedź pracownika spółki komunalnej) i z takiej szansy znalezienia się na liście warto było skorzystać.

Zmienność listy indykatywnej w POiŚ i niejednoznaczność procedur kwalifikacji skutkowały tym, że początkowo entuzjastyczna ocena trybu indywidualnego została zweryfikowana. Zyskał on opinię skutkującą opóźnieniami w przygotowaniu i realizacji. Z perspektywy beneficjentów mniejszych projektów ubieganie się o miejsce na niej zaczęło coraz częściej postrzegać jako zbędną komplikację. A beneficjenci wykreśleni z pierwotnej, rozbudowanej listy, twierdzili często, że fakt ten nie miał znaczenia, bowiem przedłożyli gotowy wniosek w niedługo potem rozpisanych konkursach i bez problemu uzyskali dofinansowanie. Tryb konkursowy jest postrzegany jako bardziej obiektywizowany, w znacznej mierze niezależny od wpływów politycznych. Powszechnie panuje przekonanie, że jeżeli koncepcja projektu jest przemyślana i wniosek został prawidłowo przygotowany, to otrzyma dofinansowanie z SPO bez dodatkowych zabiegów lobbystycznych¹⁰. Kilukrotnie zwracano jednak uwagę, że stopień sformalizowania procedur mający na celu ich obiektywizację utrudnia sprawną komunikację pomiędzy beneficjentami a instytucjami realizującymi program.

O przewagach trybu konkursowego mówili też niektórzy przedstawiciele instytucji centralnych, według których tryb indywidualny generował opóźnienia w realizacji programu. Zjawisko to dotyczyło różnych programów, jednak z większą jaskrawością pojawiło się w PORPW, gdzie w związku z opóźnieniami (a także zdarzającą się rezygnacją samych beneficjentów z podjęcia projektu), zdecydowano się przesunąć część funduszy z puli listy indykatywnej do puli konkursowej.

Znikome znaczenie dla ostatecznej listy dofinansowywanych projektów miały konsultacje społeczne. W przypadku projektów indywidualnych w SPO przybrały one dwójaką formę. Najpierw były to spotkania w regionach oraz w siedzibach instytucji centralnych, na których omawiano całe listy. W dalszym okresie, kiedy

¹⁰ Kilku rozmówców wypowiadało taką opinię, przytaczając dla kontrastu przykłady nieprzewidywalności procedur przyznawania dofinansowania w poprzedniej perspektywie finansowej i powszechność podejmowania prób lobbingu w instytucjach różnego szczebla przez samorządy.

wprowadzano już tylko pojedyncze zmiany, zasięgano opinii w formie elektronicznej (poprzez umieszczenie propozycji zmian na stronie internetowej i zbieranie uwag drogą mailową). Wprawdzie zagadnienie to nie było przedmiotem szczegółowych dociekań w badaniu, ale na podstawie zebranego materiału można sformułować kilka obserwacji.

Po pierwsze, konsultacje odnosiły się raczej do wyboru konkretnych projektów, a nie do etapu tworzenia polityki w zakresie wykorzystywania środków. Po drugie, większą uwagę przykładano do uzgodnień wewnątrz administracji publicznej – międzyresortowych, z władzami samorządowymi w regionach – niż z partnerami społecznymi (organizacjami działającymi w zakresie ekologii, organizacjami profesjonalnymi w zakresie transportu itp.). Postawa taka jest w znacznym stopniu zrozumiała, jeśli weźmiemy pod uwagę, że mówimy o projektach, których beneficjentem były samorządy. Chęć uniknięcia konfliktów wokół zestawu finansowanych działań mogła więc być istotnym celem politycznym.

Po trzecie, zarówno na etapie formułowania listy projektów, jak i zmian na niej poczynionych zdecydowanie przeważały pasywne formy konsultowania. SPO są postrzegane jako zarządzane w sposób technokratyczny, w którym nie ma wiele miejsca na wpływ aktorów społecznych. Powyższa obserwacja w jeszcze większym stopniu dotyczy projektów konkursowych aniżeli indywidualnych. Zjawisko to jest w znacznej mierze akceptowane przez środowisko samorządowe.

Kontakty z instytucjami realizującymi na etapie składania wniosków

Tylko czasami udaje się wyraźnie rozróżnić oceny formułowane wobec poszczególnych programów. Wielu respondentów samorządowych patrzy na programy unijne jak na jedną całość i w wypowiedziach trudno czasem oddzielić, która z formułowanych obserwacji odnosi się do którego z nich.

W przeprowadzonej ankiecie ocena etapu ubiegania się o projekty została podzielona na trzy części: ocenę procedur obowiązujących na etapie składania wniosku, ocenę pracy instytucji prowadzącej nabór i ocenę dostępu do informacji potrzebnych w procesie aplikacji. Przeciętne oceny przedstawione są na rycinach 1–3. Wyniki dla poszczególnych etapów wykazują znaczne podobieństwo. W każdym przypadku obserwujemy dobre oceny odnośnie do PORPW i RPO oraz nieco niższe (średnie poniżej 4, w skali 1–5) w odniesieniu do POIŚ i POKL. Jeśli chodzi o RPO, to noty pozytywne (4 lub 5) dotyczące wszystkich trzech prezentowanych aspektów wybrało ponad 75% badanych respondentów, w odniesieniu do PORPW było to nawet powyżej 80% odpowiadających na ankietę. W przypadku POIŚ odsetek tak pozytywnych odpowiedzi wynosił już tylko nieco ponad 50%.

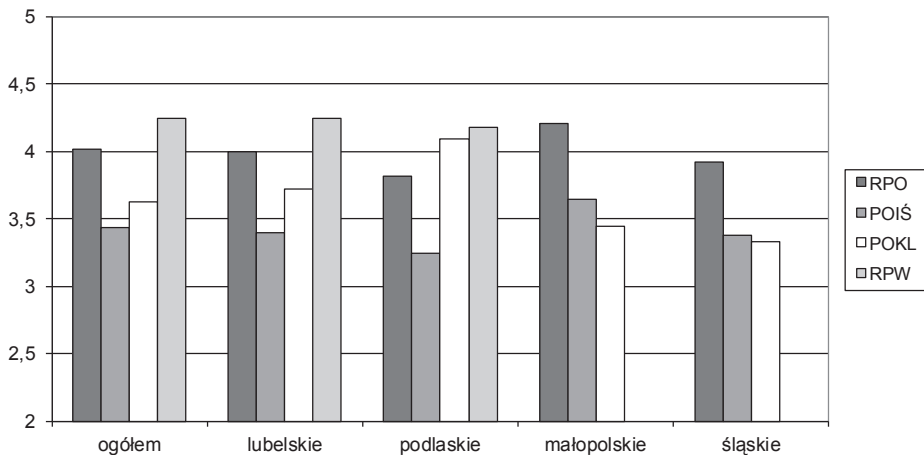
Największe zróżnicowanie ocen dotyczy POKL – postrzeganego jako bardziej przyjazny w regionach Polski wschodniej, postrzeganego krytyczniej na Śląsku, a jeszcze bardziej negatywnie – w Małopolsce. Szczególnie entuzjastyczna opinia na temat POKL pojawia się na Podlasiu. Trudno jednoznacznie stwierdzić, na ile jest to pochodna różnic w pracy instytucji pośredniczących i wdrażają-

cych w poszczególnych województwach, a na ile innego widzenia tego programu i jego przydatności dla rozwiązywania pojawiających się w regionie problemów.

Na korzyść wyróżniają się zwłaszcza oceny PORPW, dla którego instytucją pośredniczącą jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Z niewielkimi wyjątkami przedstawiane opinie dot. pracy tej instytucji były bardzo dobre, a czasem wręcz entuzjastyczne. Wysoko oceniano system, w którym każdy projekt ma swojego opiekuna, zajmującego się nim na wszystkich etapach realizacji i mającego „indywidualne podejście do klienta” (choć trzeba podkreślić, że system ten jest możliwy tylko w przypadku programów składających się ze stosunkowo niewielu dużych projektów). Respondenci podkreślali życzliwość i zaangażowanie pracowników PARP. Jak powiedział jeden z burmistrzów, przeciwstawiając to postawie urzędników pracujących przy obsłudze niektórych innych programów: *jeżeli był problem, to był to nasz wspólny problem. Nie było, że problem jest beneficjenta, a nas [instytucji pośredniczącej] to nie obchodzi.*

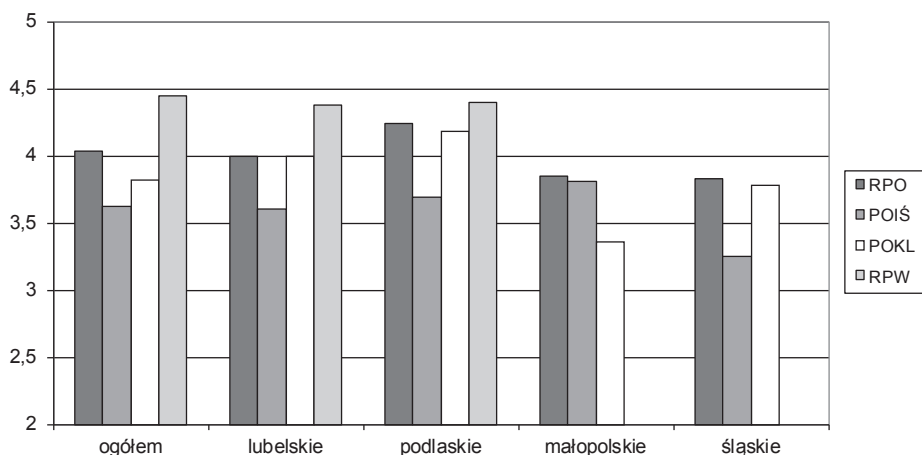
Inny rozmówca (burmistrz z podlaskiego) zapytany, z którego programu operacyjnego chciałby realizować kolejny projekt, o ile spełniałby on wymogi różnych programów, odpowiedział:

Zdecydowanie z PORPW, w tym programie największą pomoc można było uzyskać w przygotowaniu (...) Oceniając tylko na etapie składania wniosku i jego rozstrzygnięcia, [pracownicy PARP] wykazywali się największą życzliwością i dużą kompetencją.



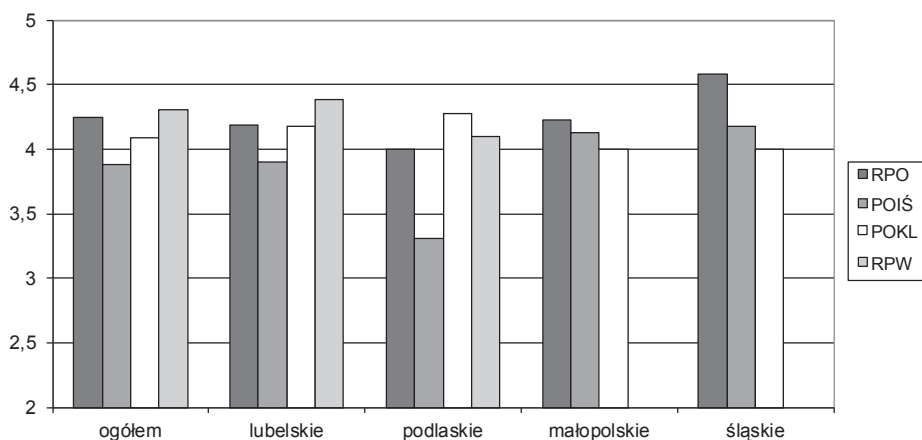
Ryc. 1. Ocena procedur naboru wniosków (średnia ocena w skali 1–5)

Źródło: opracowanie własne na podst. badania ankietowego w 46 gminach 4 województw.



Ryc. 2. Ocena pracy instytucji prowadzącej nabór wniosków (średnia ocena w skali 1–5)

Źródło: opracowanie własne na podst. badania ankietowego w 46 gminach 4 województw.



Ryc. 3. Ocena dostępności informacji potrzebnych w procesie aplikacji (średnia ocena w skali 1–5)

Źródło: opracowanie własne na podst. badania ankietowego w 46 gminach 4 województw.

W ocenie niektórych wysoko postawionych urzędników szczebla centralnego korzystnym rozwiązaniem było przyjęcie modelu zarządzania programem przez wyspecjalizowaną agencję, a nie jednostkę administracji publicznej. Ten kontrowersyjnie oceniany w niektórych krajach pomysł wywodzi się z *New Public Management*. Polega na stworzeniu działających na quasi-rynkowych zasadach agencji i oddzieleniu zarządzania programami od struktur administracyjnych, a pośrednio także na osłabieniu bieżącego oddziaływania polityków na zarządza-

nie¹¹. Przynajmniej w tym przypadku realizacja tego pomysłu wydaje się przynosić w Polsce dobre rezultaty.

Interesujące są różnice w ocenach pomiędzy gminami odznaczającymi się odmiennymi cechami, a także w zależności od rodzaju respondentów. Oto one:

- W przypadku PORPW i RPO procedury, dostęp do informacji i praca instytucji prowadzących nabór oceniane są na ogół lepiej w gminach większych i zamniejszych. Gminy te lepiej radzą sobie ze skomplikowanymi procedurami, co przekłada się na ich większe zadowolenie.
- Powyższa zależność nie pojawia się w przypadku POIŚ. Omawiane w tym rozdziale etapy oceniane są tu w ogóle najslabiej spośród wszystkich programów operacyjnych. Procedury postrzega się jako skomplikowane, a współpracę z instytucjami prowadzącymi nabór (najczęściej NFOŚiGW lub WFOŚiGW) jako trudną i percepcja ta jest bardzo podobna bez względu na wielkość czy zamożność gminy.
- Z kolei POKL oceniany jest na tych etapach wyżej w gminach małych i niezamożnych. Wydaje się, że program ten lepiej trafia w potrzeby tych jednostek, stąd ogólnie lepszy odbiór. Dostępne informacje są też profilowane w sposób bardziej odpowiadający oczekiwaniom tych samorządów.
- Interesujące jest także zróżnicowanie ocen między politykami (wójtami/burmistrzami) a urzędnikami samorządowymi. W przypadku POIŚ nie widać większych różnic, ale w przypadku RPO i PORPW urzędnicy postrzegają procedury jako jaśniejsze, współpracę z odpowiednimi instytucjami – lepszą, a informacje jako łatwiej dostępne niż politycy lokalni. Decydujące są tu zapewne doświadczenie i kompetencja urzędników, dla których kolejne etapy stają się z biegiem lat bardziej zrozumiałe niż dla polityków. Co ciekawe, odwrotna zależność dotyczy POKL, który politykom wydaje się prosty, a urzędnikom dość skomplikowany i niejasny. W opinii wielu urzędników zajmujących się projektami realizowanymi w ramach różnych programów, inwestycje infrastrukturalne pozostają bardziej przejrzyste i zrozumiałe od projektów miękkich. Natomiast politycy przedsięwzięcia podejmowane w ramach POKL postrzegają jako łatwe, choć czasem wypowiadają się o nich z pewnym dystansem i brakiem wiary w ich sensowność¹².

Warto się przyjrzeć, jakiego rodzaju zastrzeżenia formułowali respondenci w trakcie prowadzonych badań terenowych. Część z nich odnosiła się do samej pracy instytucji, a część do obowiązujących przepisów i ich interpretacji.

Do pierwszej grupy problemów można zaliczyć rotację kadr w instytucjach obsługujących różne programy operacyjne. Nowi pracownicy muszą się uczyć, a z braku doświadczenia popełniają błędy. Omawiając różnice między poszczególnymi programami, wielu respondentów wskazywało, że lepiej (niż w POIŚ czy POKL) współpracuje się z instytucją realizującą RPO. Jest tak ze względu na

¹¹ Oddzielenie to ma oczywiście swoje ograniczenia. Politycy w dalszym ciągu zachowują pośredni wpływ na funkcjonowanie agencji, choćby poprzez politykę kadrową. Przykłady tego można wskazać także w przypadku PARP.

¹² Zagadnienie oceny specyficznych projektów POKL wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Jest obszernie dyskutowane w: Swianiewicz i in. 2013.

jej bliskość i idące za tym łatwiejsze zrozumienie problemów oraz specyfiki uwarunkowań pojawiających się w regionie. Wiąże się z tym także aspekt poczucia wpływu na kształt programu. Jak powiedział jeden z małopolskich burmistrzów:

mocną stroną RPO jest to, że gminy, które chciały, miały możliwość uczestniczenia w definiowaniu kierunków rozwoju województwa. Były cykliczne spotkania z zarządem. I gmina mogła wpływać, przynajmniej myśmy wpływali, na dobór kryteriów.

Częste są skargi na przewlekłość podejmowania decyzji, długi czas oczekiwania na odpowiedzi na zadane pytania (choć, jak podkreślają niektórzy rozmówcy, jeśli to instytucja realizująca oczekuje wyjaśnień, to wymaga błyskawicznej odpowiedzi, często na granicy wykonalności). Także pod tym względem częstsze były narzekania odnoszące się do POIŚ i POKL, podczas gdy znacznie lepiej oceniano na ogół RPO i PORPW.

Większa grupa problemów dotyczy samych przepisów i procedur. Nie chodzi nawet o ich komplikację, do której – jak przyznaje wielu rozmówców – samorządy przez kilka lat korzystania z funduszy unijnych zdały przywyknąć. Bardziej kłopotliwa jest niejasność, zmienność procedur, a także niestabilność i rozbieżność interpretacji przedstawianych przez poszczególne instytucje. Ilustracją często przytaczanego problemu mogą być następujące cytaty z wypowiedzi respondentów, odnoszące się do POIŚ:

Zmienność. To jest najgorsze. Jeżeli ukazują się nowe wytyczne, w których (...) zabiera się z kwalifikowalności 1/4 do 1/3 kosztów to jest to, delikatnie mówiąc, nie fair. Gdyby reguły były stałe, gdyby było „10 przykazań”, to sądzę, że z małymi grzeszkami i drobnymi rozgrzeszeniami dotrwalibyśmy do końca. Weźmy ustawę o zamówieniach publicznych. Ona się zmienia co kilka miesięcy praktycznie.

Urzędnik samorządowy, Śląsk

Jest kilka instytucji: NFOŚiGW, MŚ, MRR i każda instytucja reaguje tak asekuracyjnie i wysyła [nasze pytanie] dalej. Albo dostajemy kilka odpowiedzi i nie wiadomo, która interpretacja jest wiążąca.

Burmistrz, Małopolska

Wytyczne nie są prawem. Wytyczne pojawiają się w umowie o dofinansowanie, gdzie myśmy podpisali z IZ [Instytucją Zarządzającą], czyli z Narodowym Funduszem [Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej], i tam jest napisane, że ja mam przeczytać wytyczne. Ale nie wytyczne na dzień podpisania umowy, tylko wytyczne na dzień poniesienia płatności. Podpisujemy oświadczenie, że będziemy się do czegoś stosować, co jeszcze nie mamy pojęcia w ogóle, jak wygląda.

Burmistrz, Małopolska

Podobne przykłady rozmówcy przytaczali także w odniesieniu do innych programów, ale najczęściej (być może ze względu na wagę realizowanych w odniedzanych miejscowościach projektów) wspominano w tym kontekście POIŚ. Kłopoty ze szczegółowością i interpretacją przepisów najczęściej dotyczą tych o zamówieniach publicznych, pomocy publicznej, przepisów ochrony środowiska (zwłaszcza Ocen Oddziaływania na Środowisko), a także kwalifikowalności niektórych kosztów.

Rzadziej niż w badaniach realizacji ZPORR kilka lat temu, jednak wspomniano o bardzo rygorystycznym przestrzeganiu drugorzędnych wymogów formalnych. Jeden z burmistrzów opowiadał o odrzuceniu z przyczyn formalnych wniosku, w którym złożony podpis przekraczał ramkę narysowaną na formularzu wniosku. Dopiero nieformalne interwencje podejmowane przez zaprzyjaźnionych polityków doprowadziły do dopuszczenia wniosku do konkursu, w którym zresztą uzyskał najwyższą ocenę merytoryczną.

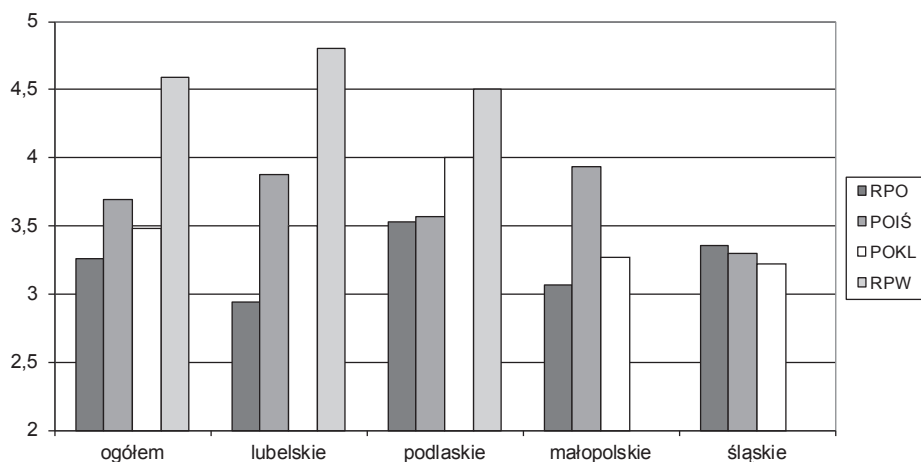
Konkurencja o środki i ocena procesu wyboru projektów do realizacji

Najbardziej krytycznie ocenianym etapem współpracy z instytucjami realizującymi programy jest wybór konkretnych projektów do realizacji (ryc. 4). Trzeba jednak dodać, że chodzi tu o ocenę gorszą niż w przypadku pozostałych etapów, a nie o bezwzględnie negatywną. Także i na tym etapie średnia ocena jest zawsze¹³ powyżej 3, co oznacza notę przeciętną. Przewagę opinii pozytywnych nad negatywnymi ilustruje dodatkowo tabela 1. Niemniej jednak, etap ten stosunkowo często postrzegany jest jako nieprzejrzysty, kryteria wyboru są niekiedy niejasne, praca ekspertów oceniana bywa krytycznie, a w opinii wielu rozmówców decydujące są nie tylko kryteria merytoryczne, lecz również nieformalne możliwości oddziaływania poszczególnych podmiotów ubiegających się o fundusze.

Szczególnie krytycznie postrzegane są w tym zakresie RPO – ocenę bardzo dobrą postawiło tu tylko 14% respondentów, a dalsze 27% – dobrą. SPO opinione są pod tym względem lepiej, choć różnica nie jest bardzo znacząca, z wyjątkiem wyróżniającego się PORPW, w którym prawie połowa odpowiadających oceniła przejrzystość wyboru projektów w najlepszy możliwy sposób. Bardziej sceptyczne odbieranie procesu wyboru projektów w RPO powtarza się w większości województw. Jedynym wyjątkiem jest województwo śląskie, w którym wszystkie programy ocenione zostały podobnie, ale postrzeganie wyboru projektów w RPO jest nawet minimalnie lepsze niż w POiŚ czy POKL.

Z informacji uzyskanych w trakcie przeprowadzonych wywiadów wynika, że zasadnicze znaczenie dla tej odmienności ma zastosowana na Śląsku koncepcja puli środków na projekty subregionalne. Zarząd województwa zdecydował się przekazać znaczącą część środków dla poszczególnych subregionów, w których o wyborze konkretnych projektów decydowały samorządy lokalne, czasem głosując, a czasem dyskutując aż do uzyskania konsensusu. Posunięcie to zostało znakomicie odebrane przez polityków lokalnych, wzmocniło poczucie utożsamiania się z programem, a nie realizowania czegoś, co zostało narzucone i na co nie mamy wpływu. Jeden z prezydentów miasta powiedział wręcz w rozmowie: *Podaję, że z perspektywy kilku lat okaże się, że pieniądze wydane poprzez projekty subregionalne to najefektywniejsza część środków RPO*. Swój sąd uzasadniał tym, że same podregiony mogły zdecydować o ich przeznaczeniu, wybierając najbardziej strategiczne przedsięwzięcia.

¹³ Z jednym wyjątkiem: oceny wyboru projektów w lubelskim RPO.



Ryc. 4. Ocena przejrzystości procesu wyboru projektów (ocena w skali 1–5)

Źródło: opracowanie własne na podst. badania ankietowego w 46 gminach 4 województw.

Tabela 1. Oceny etapu procesu wyboru projektów w poszczególnych programach operacyjnych

	Oceny negatywne (1 lub 2 w skali 1–5)	Oceny pozytywne (4 lub 5 w skali 1–5)
RPO	24%	41%
POIŚ	12%	54%
POKL	12%	52%
PORPW	0%	65%

Źródło: opracowanie własne na podst. badania ankietowego, dane zagregowane dla 4 województw.

Skoro jednak, jak wynika z wcześniejszych uwag, kontakty z urzędem marszałkowskim są ogólnie oceniane dobrze, to skąd bierze się ta bardziej negatywna opinia nt. owego etapu? Wielu rozmówców zwraca w tym miejscu uwagę przede wszystkim na stopień konkurencji w walce o środki – znacznie większy w RPO, a mniejszy we wszystkich SPO. Skoro konkurencja jest większa, to otwiera się szersze pole dla arbitralnych decyzji, a także dla nieformalnych zabiegów o poparcie decydentów. Zwiększa się również liczba ocen krytycznych formułowanych przez grono tych, których projekty zostały odrzucone w ramach tej procedury, zwłaszcza że w wielu priorytetach RPO mieliśmy do czynienia z wyborem między dużą liczbą stosunkowo małych i bardzo do siebie podobnych projektów (np. budowy odcinków dróg lokalnych). Natomiast w SPO wybór następował zazwyczaj pomiędzy większymi i wyraźniej różniącymi się od siebie projektami (z wyjątkiem niektórych osi POKL, który to program postrzegany jest jednak jako mniej istotny i budzi mniej emocji). Co więcej, zdaniem rozmówców zarówno komplikacja procedur, jak i wymagania co do wkładu własnego do dużych projektów POIŚ czy PORPW powodowały, że konkurencja o środki była w tym

przypadku znacznie mniejsza. W ogólnym przekonaniu, dobrze przygotowany projekt, spełniający formalne warunki, prawie zawsze otrzymywał dofinansowanie, podczas gdy w RPO nie było to regułą.

Zwłaszcza tam, gdzie konkurencja okazywała się znaczna (RPO, niektóre osie POKL), często spotyka się krytyczne opinie dotyczące pracy ekspertów oceniających wnioski. Podkreśla się, że kryteria są czasami niejasne, fachowość zatrudnianych ekspertów zróżnicowana, a końcowa ocena to niekiedy efekt swoistej loterii, której wynik zależy od tego, do kogo trafi do zaopiniowania dany wniosek (mało który ekspert jest faktycznie specjalistą od wszystkich uwzględnianych w ocenie aspektów, ważne więc, czy trafimy na fachowca w dziedzinie, w której nasz wniosek ma mocne lub słabe punkty). W rozmowach przytaczane były przykłady, w których ten sam wniosek uzyskiwał skrajnie odmienne noty od poszczególnych ekspertów, co stanowi wyraźną ilustrację niejednoznaczności kryteriów i miejsca dla subiektywizmu. Jednak takie ekstremalne przykłady odnosiły się zazwyczaj do pojedynczych kryteriów, a nie do całej oceny. Podkreślano często, że w porównaniu z poprzednim okresem programowania (ZPORR) także ten aspekt uległ poprawie, a przynajmniej ujednoliceniu. Czasem zwracano uwagę na mechaniczne stosowanie kryteriów, które nie w każdym przypadku mają sens:

Zgłosiliśmy projekt obwodnicy i dostaliśmy mało punktów za to, że zdaniem eksperta na pewnym odcinku obwodnica nie miała chodników dla pieszych, co jest absurdem. To tak jak autostrada miałaby mieć chodniki. Przecież to jest droga, która ma wyprowadzić ruch, a nie piesi mają tam chodzić.

Prezydent miasta, Śląsk.

Etapem, który budzi szczególnie dużo kontrowersji, jest przeprowadzana w RPO przez zarząd województwa ocena strategicznego znaczenia projektów, w wyniku której zarząd może zmienić kolejność na liście rankingowej stworzonej na podstawie ocen ekspertów. Wielu rozmówców nie dowierza, by decydujące były faktycznie względy wynikające ze strategii regionalnej, a niektórzy uważają wręcz, że – jak to ujął jeden z burmistrzów – *ten etap to czysta polityka*. Opinie te przynajmniej częściowo wynikają z ogólnej niewiary w jakość planowania strategicznego, w to, że polityka rozwoju zawarta w strategii może być faktyczną, merytoryczną wskazówką dla selekcji projektów. Zagadnienie to było już dyskutowane w badaniu odnoszącym się do realizacji ZPORR (Swianiewicz i in. 2010). Z nieco mniejszą intensywnością opinie o politycznym charakterze decyzji pojawiają się także w stosunku do listy projektów indywidualnych w ramach POIS – o czym była już mowa powyżej.

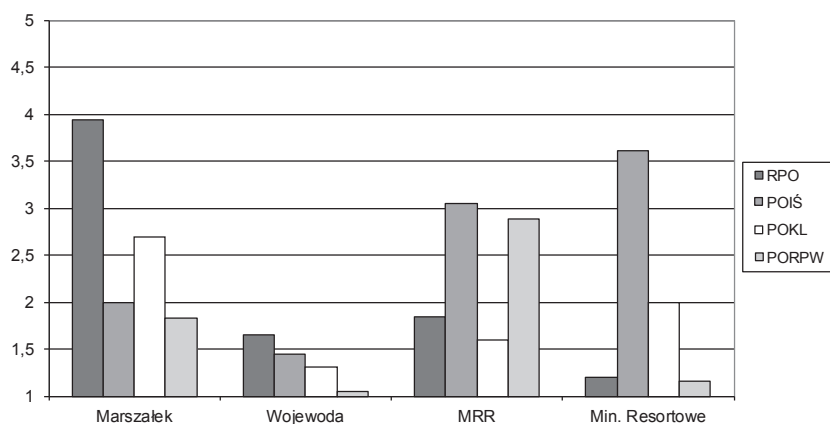
W ten sposób dochodzimy do ważnego aspektu odnoszącego się do wyboru projektów – wpływu bezpośrednich, nieformalnych kontaktów, jakie mają reprezentanci instytucji ubiegających się o dofinansowanie. Waga tych kontaktów może być dwojaka. Po pierwsze, może chodzić o nieformalny wpływ (pośredni lub bezpośredni) niektórych osób na podejmowanie końcowych decyzji przez instytucje realizujące. Wpływ może materializować się zarówno na etapie końcowego wyboru projektów, jak i wcześniej – np. poprzez różnego rodzaju naciski czy sugestie wobec ekspertów oceniających merytorycznie wnioski. Dość po-

wszechne jest przekonanie, że nieprecyzyjność i uznaniowość części kryteriów w powiązaniu z zależnością ekspertów od ważnych decydentów powodują, iż wielu oceniających nie jest całkiem odpornych na takie wpływy.

Jednak zdecydowanie powszechniejsze rozumienie znaczenia bezpośrednich kontaktów ma inny charakter. Dysponując dobrym rozeznanieniem w kluczowych instytucjach, a także w środowisku specjalistów z danej dziedziny, łatwiej pozyskać wiedzę o tym, kogo zapytać w razie wątpliwości dotyczącej jakiegoś zagadnienia związanego z projektem, o którego dofinansowanie się ubiegamy. Kontakty pomagają też w lepszej, a czasami po prostu wcześniejszej orientacji co do planowanych konkursów, wielkości niewykorzystanych środków w poszczególnych osiach priorytetowych (a zatem, gdzie można się spodziewać mniejszej konkurencji o fundusze) czy precyzyjnej interpretacji poszczególnych formalnych wymagań. W jednym z miast Polski wschodniej powiedziano nam, że spore znaczenie ma zasiadanie przez burmistrza w Komitecie Monitorującym jednego z programów. Burmistrz wraca z Warszawy i mówi pracownikom, w jakich osiach priorytetowych zostały nierozdysponowane pieniądze, gdzie można się spodziewać mniejszej konkurencji i to pomaga w wyborze, jakie wnioski przygotowywać. Kilku rozmówców podkreślało także analogiczną wagę udziału w szkoleniach czy konferencjach poświęconych funduszom unijnym.

Przedstawione na rycinie 5 oceny wagi bezpośrednich kontaktów z poszczególnymi instytucjami stanowią wypadkową wszystkich tych wymiarów. Kontakty z marszałkiem i członkami zarządu postrzegane są jako najważniejsze w przypadku RPO. Wsparcie zarządu, a czasem dostęp do wiedzy posiadanej przez jego członków pozostają nie bez znaczenia także w innych programach. Wyróżnia się tutaj POKL, trzeba bowiem pamiętać, że większość projektów samorządowych dofinansowywanych z tego programu realizowanych jest z komponentu regionalnego, wdrażanego przez instytucje podległe marszałkowi. Ale poparcie marszałka postrzegane jest jako istotne także przy ubieganiu się o środki z POiŚ lub PORPW. Opinię o przynajmniej przeciętnym znaczeniu tych kontaktów wyraziła mniej więcej jedna czwarta naszych rozmówców. Znaczenie marszałka może być szczególnie istotne przy ubieganiu się o wpisanie na listę projektów indywidualnych. Bardzo bezpośrednio opisał to prezydent jednego z miast w Polsce wschodniej:

Widziałem, że są w RPO projekty na liście indykatywnej z różnych miast (...) a z [naszego miasta] nie było. Skontaktowałem się z członkami zarządu województwa, prosząc, żeby o nas nie zapomniano. Dostałem wówczas od marszałka kilka godzin na wskazanie projektu, który byśmy chcieli (...) jako projekt kluczowy. Pojawiła się koncepcja dwóch projektów technoparkowych. Wiedzieliśmy, że z RPW możemy dostać na infrastrukturę, a z RPO na budowę budynku. Ustaliliśmy z marszałkiem i z wicemarszałkiem, że puszczamy do RPO budynek, a do RPW infrastrukturę. Tutaj był potrzebny udział marszałka, żeby w RPW umieścić ten projekt jako projekt kluczowy. Pomoc marszałka była kluczowa.



Ryc. 5. Waga bezpośrednich kontaktów w ubieganiu się o środki (ocena w skali 1–5 wagi instytucji, z którymi kontakty są istotne)

Źródło: opracowanie własne na podst. badania ankietowego w 46 gminach 4 województw.

W odróżnieniu od okresu 2004–2006, rola wojewody postrzegana jest jako marginalna, choć w przypadku RPO $\frac{1}{5}$ respondentów oceniła ją jako co najmniej przeciętną. W przypadku SPO znacznie ważniejsze są resorty centralne. W POIŚ kluczowe znaczenie przypisywane jest ministerstwu środowiska (a także jego agencjom, przede wszystkim NFOŚiGW), choć jako niewiele mniej istotne postrzega się MRR decydujące m.in. o wiążącej interpretacji wielu przepisów, a także mające kluczowy wpływ na kształt listy projektów indywidualnych.

Kontakty z MRR uważane są za najważniejsze w przypadku PORPW, choć w tym programie bezpośrednie relacje z jakimikolwiek instytucjami (poza PARP – instytucją pośredniczącą) w ogóle odbierane są jako najmniej istotne. MRR widziane jest natomiast jako niemające znaczenia dla ubiegania się o środki z POKL. W tym przypadku za ważniejsze uważa się resorty sektorowe realizujące poszczególne komponenty, a także – o czym już wspominaliśmy wyżej – urzędy marszałkowskie odpowiedzialne za komponent regionalny.

Poza wyliczonymi w ankiecie, niektórzy respondenci spontanicznie wskazywali w rozmowie inne osoby czy instytucje, z którymi kontakty oceniali jako ważne. Najczęściej zdarzało się to w przypadku POIŚ. Prawie 30% rozmówców wspomniało w tym kontekście instytucje formalnie odpowiedzialne za wdrażanie programu: NFOŚiGW i WFOŚiGW. Druga najczęściej wspomnianą grupą (ponad 20%) ma zupełnie inny charakter – chodzi o pochodzących z regionu lub zaprzyjaźnionych parlamentarzystów (w jednym przypadku także europarlamentarzystkę), którzy próbowali pomagać w uzyskaniu dofinansowania. Parlamentarzyści byli też wymieniani w odniesieniu do innych programów operacyjnych: 13% rozmówców wskazało na ich rolę w RPO, a 10% – w PORPW i POKL. Inne

osoby, z którymi warto utrzymywać bezpośrednie kontakty, wymieniano sporadycznie, a byli to:

- eksperci oceniający wnioski – w RPO, POIŚ i POKL;
- pracownicy Urzędu Marszałkowskiego (głównie dyrektor odpowiedniego departamentu) – w RPO i POKL;
- inne jednostki samorządu terytorialnego – w RPO, POIŚ i PORPW (w jednym przypadku wspomniano poparcie ze strony Unii Metropolii Polskich, a więc organizacji samorządowej, a nie pojedynczego samorządu);
- radni sejmiku wojewódzkiego (w RPO).

O pomocy parlamentarzystów zdecydowanie najrzadziej wspomniano w kontekście POIŚ na Śląsku, może dlatego, że tamtejsze samorządy były przekonane o wyjątkowości potrzeb w zakresie inwestycji w ochronę środowiska występujących w tym regionie.

Opinie o roli nieformalnych kontaktów są bardzo zróżnicowane – od takich, że dobre projekty przechodzą bez dodatkowego wsparcia (lub mają znaczenie marginalne w porównaniu z jakością samego wniosku), aż do zdania prezydenta jednego z miast, który uważa, że *kryteria kryteriami, a musi być przychyłność członków zarządu, poparcie posłów*.

Z przeprowadzonych wywiadów wyłania się opinia, że poszukiwanie nieformalnego wsparcia ma większe znaczenie w RPO niż w SPO, choćby ze względu na wspomnianą już większą konkurencję i znaczną liczbę podobnych do siebie projektów. Jeden z burmistrzów mówił:

Do dziś wypomina mi zaprzyjaźniony z nami burmistrz X, że nasz projekt na rewitalizację deptaku został przepchnięty zupełnie nieprawidłowo, ponieważ nie spełnia kryteriów podstawowych, ale decyzja polityczna była taka, że trzeba nam pomóc. Ja się z tego cieszę, ale prawda jest taka... trzeba było nam pomóc, bo projekt był ważny dla całego województwa. To jest kryterium polityczne, ale nie w sensie rozgrywek partyjnych, tylko w sensie polityki regionalnej. Z drugiej strony te projekty, których nie udało się zrealizować, to w dwóch przypadkach takie, które wyleciały dlatego, że zarząd województwa nie darzył sympatią mojego szanownego poprzednika, który utożsamiał się z ekipą o odmiennej orientacji politycznej. I, przepraszam za kolokwializm, z hukiem wylatywały wszystkie projekty możliwe.

Inny burmistrz (z Polski wschodniej) mówił:

Często jako wzór w wykorzystaniu funduszy wymienia się miasto X. Ale skąd to się bierze? Marszałkiem jest były wiceburmistrz tego miasta. Lobbng jest ważny przy dużych projektach, najbardziej w RPO.

Że w pozyskiwaniu projektów pomaga fakt, iż zastępca marszałka pochodzi z tego miasta, przyznano także w jednym z innych ośrodków Polski wschodniej¹⁴.

Wybór projektów w POIŚ czy PORPW częściej widziany jest jako technokratyczny proces, gdzie duży, ważny i dobrze przygotowany projekt i tak się przebi-

¹⁴ W ZPORR wpływ tego czynnika był uchwytany na poziomie statystycznym (zob. Swianiewicz i in. 2010).

je. O tym, że dodatkowe zabiegi o poparcie uważane są jednak czasem za istotne, świadczą następujące cytaty z wypowiedzi naszych respondentów:

Nie mówię, że to ma konkretny wpływ, ale sprawia, że ma się poczucie, że można liczyć na jakąś przychylność. To są mimo wszystko polityczne poglądy czy przynależność partyjna. Jak np. jest władza powiedzmy z PiS-u, a prezydent z PO to czuje się mniej komfortowo. To dotyczy najbardziej RPO, chociaż może podobnie jest w innych programach. Ja jestem bezpartyjny, ale wiem o tym, że jeśli jakiś kolega jest z jakiejś partii i wie, że gdzieś ma iść, to czuje, wydaje mu się, że będzie gorzej przyjęty, bo jest z innej partii.

Prezydent miasta, Śląsk.

Lokalni politycy, na przykład posłowie, mogli pomóc w RPO (...). Niestety z przykrością obserwowaliśmy to po sukcesach sąsiadów. A jeśli chodzi o POiŚ nasz projekt będąc przez ileś lat na liście indykatywnej, nie mógł się doczekać dofinansowania. Ciągłe jakieś nowe wymogi, ciągle jeszcze coś uzupełnić, a tu coś zmienić, a tu jakieś poświadczenie (...). Więc szukaliśmy wsparcia (...) I może to zbieg okoliczności, ale po jednej długiej rozmowie, gdzie się bardzo zainteresowała eurodeputowana (...) po krótkim czasie otrzymaliśmy odzew. Dotacja była przyznawana decyzją jeszcze w Brukseli. Była tylko informacja, że trzeba jechać do Brukseli do pani komisarz (...). Ale zanim jeszcze pojechaliśmy, to już była decyzja o wydaniu. Więc trudno ocenić czy to był zbieg okoliczności, czy był to jakiś wpływ (...). W MRR też próbowaliśmy [wywierać wpływ], ale bez odzewu zupełnie. Z drugiej strony powiem, w mojej ocenie tak być powinno.

Burmistrz, Śląsk.

Nasz projekt [w PORPW] dostał za mało punktów, pojechałem do MRR, wykrzychałem swoje racje i liczba punktów jakoś wzrosła.

Burmistrz, Polska wschodnia.

W jeszcze innym mieście w Polsce wschodniej mówiono nam z kolei o roli kontaktów w MRR przy ubieganiu się o projekt POiŚ, ale kontakty te polegały na odwoływaniu się do MRR od niekorzystnej decyzji NFOŚiGW, przedstawianiu argumentów merytorycznych, po zapoznaniu się z którymi MRR skłonił NFOŚiGW do ponownej, tym razem zakończonej korzystnie dla wnioskodawcy, analizy. Przydatna była osobista wizyta w ministerstwie, przy czym – jak podkreślił w rozmowie wiceburmistrz miasta – to bardzo ważne, by w zabiegach takich uczestniczył sam burmistrz:

– *Piszemy odwołanie do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Pan burmistrz idzie do ministra. Umawia się politycznie, bo minister nie każdego przyjmie, więc poprzez znajomych polityków. Minister przyjmuje, woła urzędnika.*

– ***Ale to pan jeździł, czy główny burmistrz?***

– *Oczywiście, że pan burmistrz. No gdzie zastępca do ministra? No bardzo przepraszam.*

Opisany powyżej przypadek (ale i wcześniejsze przykłady) zwraca uwagę na interesującą prawidłowość – w polskich warunkach istotne znaczenie w zabieganiu o fundusze unijne mają politycy lokalni (prezydenci miast, burmistrzowie).

Odnosi się to do większości etapów, począwszy od wyboru projektów, o których dofinansowanie starają się samorządy, po lobbing mający zwiększyć szanse uzyskania dotacji¹⁵. W skali europejskiej nie jest to sytuacja wyjątkowa, ale nie jest też całkiem powszechna. Píše o tym Stefania Zerbinati (2012) w swoim studium porównawczym dot. wykorzystania funduszy strukturalnych przez samorządy we Włoszech i w Anglii. We Włoszech rolę zabiegających o fundusze przejmują przede wszystkim politycy lokalni, podczas gdy w Anglii politycy w większości etapów są właściwie nieobecni, a najbardziej aktywną rolę odgrywają urzędnicy samorządowi. Pierwszą sytuację autorka nazywa „polityczną przedsiębiorczością” (*political entrepreneurs*), drugą – „przedsiębiorczością administracyjną” (*administrative entrepreneurs*).

Nie jest także czymś wyjątkowym, pojawiający się w niektórych przytoczonych powyżej wypowiedziach, kontekst polityczny wyboru projektów. Zerbinati (2012, s. 582–584), podsumowując doświadczenia zebrane zarówno w gminach włoskich, jak i brytyjskich, pisze m.in.:

Poparcie polityczne na poziomie regionalnym, krajowym i europejskim jest postrzegane jako kluczowe na etapie przygotowania do aplikacji (...) lobbing na poziomie krajowym i unijnym jest postrzegany jako istotny element starań samorządów o dotacje z funduszy strukturalnych.

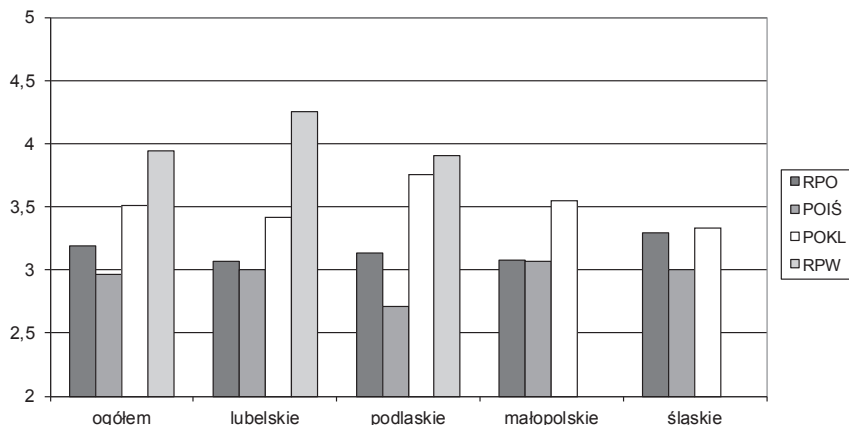
Do podobnych wniosków prowadzą wcześniejsza badania Christosa J. Paraskevopoulou (2001) dotyczące głównie Grecji, ale także innych krajów, oraz Roberta Leonardiego i Raffaelli Nanetti (2003; także: Nanetti 2001) odnoszące się do Włoch. Mając na uwadze te wyniki, trzeba stwierdzić, że rola kontekstu politycznego w przygotowaniu i wyborze projektów jest w Polsce bardzo umiarkowana i zaskakujące byłoby, gdyby nie pojawiała się żadnych wypowiedziach respondentów (świadczyłoby to raczej o braku ich szczerości).

Łącznym wynikiem wszystkich omawianych w tym rozdziale czynników – natężenia konkurencji dot. funduszy, komplikacji procedur, dostępu do informacji i umiejętności znalezienia poparcia, jest ogólne poczucie łatwości (bądź trudności) zdobycia funduszy z poszczególnych programów operacyjnych. Taką syntetyczną ocenę zawiera rycina 6. Jak widać, w powszechnym odczuciu zdecydowanie najłatwiejsze jest pozyskiwanie funduszy z PORPW, a potem z POKL, natomiast najtrudniejsze z – POIŚ i RPO. Przy czym decydują o tym wyniki różne względy. W przypadku RPO trudność wynika przede wszystkim z dużej liczby podmiotów ubiegających się o środki, a w POIŚ – z wymogów, jakie musi spełnić projekt.

Co ciekawe, o ile oceny procedur i relacji z instytucjami realizującymi w większości programy były zazwyczaj lepsze w gminach bardziej zamożnych, to zależność taka nie jest obserwowana w ocenie łatwości pozyskiwania środków. W niektórych samorządach podkreślano (czasem krytycznie) istnienie preferencji dla mniej zamożnych jednostek. Choć trzeba pamiętać, że analiza twardych danych

¹⁵ Podobne rezultaty przynoszą badania Sławomira Pastuszki (2012) wskazującego, że 95% projektów realizowanych za pomocą funduszy unijnych przez samorządy województwa świętokrzyskiego było pomysłem władz wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

(Swianiewicz 2012) wyraźnie wskazuje, iż ta „pozytywna dyskryminacja” mniej zamożnych nie zmienia faktu, że bogatsze samorządy w znacznie większym stopniu korzystają ze środków z większości programów operacyjnych.



Ryc. 6. Ocena łatwości pozyskania środków (średnia ocena w skali 1–5)

Źródło: opracowanie własne na podst. badania ankietowego w 46 gminach 4 województw.

Okres 2004–2006 a 2007–2013 – proces uczenia się?

Ocena różnic pomiędzy poprzednią i obecną perspektywą finansową nie jest ani jednolita, ani jednoznaczna. Dość powszechnie panuje zgoda co do tego, że można obserwować proces uczenia się administracji samorządowej. Mówią o tym często sami samorządowcy

My uczymy się na pewno (...) przede wszystkim innego sposobu myślenia. Takiego projektowego, bo u nas polska rzeczywistość przepisowa jest czasami oderwana (...) Zapoznaliśmy się z terminologią itd.

Urzędnik samorządowy, Małopolska.

Ale postęp widzą także pracownicy instytucji realizujących SPO, o czym świadczy wypowiedź przedstawiciela jednostki odpowiedzialnej za realizację POIŚ:

Jak się spotykam ze starymi beneficjentami, którzy przeszli do nowej perspektywy, to niewątpliwie widzę tę różnicę, że daje im to coś. Są zorganizowani, wiedzą jak ten proces zrobić, żeby to działało, mają to przećwiczone u siebie.

Ocena głębszego znaczenia procesów uczenia się w samorządach nie jest już tak jednoznaczna. Większość rozmówców podkreśla pozytywny aspekt zdobywania nowych umiejętności. Ale na przykład pracownik instytucji realizującej projekt PORPW w woj. podlaskim stawia tezę, że postęp polega na tym, iż: *samorządy uczą się oszukiwać* – nie w sensie dosłownym, ale w znaczeniu zdobywania umiejętności posługiwania się żargonem miło brzmiącym w uszach unijnego

biurokraty. Robią to bez przekonania, że nowa frazeologia faktycznie przynosi nową wartość. Literatura dotycząca europeizacji nazywa taki proces nieco mniej dosadnie – mówi o płytkim uczeniu się (*thin learning* – Radaelli 2003).

Jeśli chodzi o opinie odnoszące się do obowiązujących procedur i pracy zaangażowanych instytucji, oceny są jeszcze bardziej zróżnicowane i złożone. Często powtarzają się opinie, że poprawiła się przejrzystość procesu doboru projektów. Najczęściej takie wypowiedzi odnosiły się do RPO, ale jak pamiętamy z wcześniejszych rozdziałów, ten etap programu w SPO oceniany jest wyżej niż w programach regionalnych. Natomiast przyczyny tej poprawy nie zawsze utożsamiane są z jakością pracy instytucji realizujących. Jeden z burmistrzów w woj. podlaskim stwierdził w trakcie wywiadu, że głównym powodem jest wzrost ilości środków, jakimi dysponują realizowane w Polsce programy. W podobnym duchu wypowiedział się pewien urzędnik gminny w tym samym województwie:

W ZPORR (...) wiele projektów było dziwnie ocenianych, co budziło wielkie emocje. W obecnej perspektywie jest mniej emocji przy ocenach projektów. Być może dlatego, że był to pierwszy okres programowania i pierwsze większe pieniądze, na które były duże apetyty w fazie początkowej. W drugim okresie programowania apetyty były mniejsze, bo już trochę zaspokojone.

Jeśli chodzi zaś o przepisy i samą pracę instytucji realizujących, to oceny są jeszcze bardziej złożone. Pojawiają się opinie jednoznacznie pozytywne, ale nieprzeważające.

W innej wypowiedzi tym razem urzędnika szczebla centralnego, pojawia się wątek pozytywnego wpływu bardziej wyraźnego przyznania koordynującej roli wykorzystania środków ze wszystkich programów operacyjnych MRR:

Jeżeli realizujemy sobie politykę sektorową i mówimy, że każdemu dajemy swoją działkę, niech każdy grzebie w swoim (...), to proszę bardzo. Ale jeżeli naszym celem jest realizacja nie polityk sektorowych, tylko jednej wspólnej strategii rozwoju kraju, to musi być silna koordynacja. Ministerstwo Rozwoju dyscyplinowało inne resorty (...). Fakty są takie, że to zadziałało (...). Jeżeli realizuje się jakąś strategię (...), to musi być centrum koordynacyjne.

Liczne są jednak także obserwacje o charakterze krytycznym. Wójt gminy podlaskiej wyraził opinię, że procedury wprawdzie się nie uprościły, lecz obecnie samorządy lepiej je rozumieją (a więc w tej interpretacji znów źródłem poprawy jest uczenie się na poziomie lokalnym), co więcej, przyzwyczyły się do pewnych absurdów, które nie irytują już tak jak kilka lat temu. Dobrze ilustruje to wypowiedź urzędnika z Polski wschodniej zajmującego się funduszami unijnymi: *Jak ja przychodzę do burmistrza z papierami do podpisu, to on bez pytania wie, że ma sięgać po niebieski długopis.*

Niektórzy dostrzegają proces uczenia się pracowników instytucji realizujących, ale widzą też drugą stronę medalu:

[Pracownicy instytucji realizujących] są kompetentni, są wykształceni. Teraz mają więcej wiedzy niż kiedyś, jednak ta większa wiedza prowadzi czasami do zawilości, zamiast uproszczenia (...) chcieliby wszystkie projekty rozliczyć jednym szablonem,

a tak się nie da. W POIŚ czy RPW mogą sobie rozpisać fakturę, dofinansowanie, udział na każdą fakturę w jakikolwiek sposób (...) I jest to możliwe w POIŚ i tu jest wielki plus dla nich, a wielki minus dla RPO naszego.

Urzędnik samorządowy, Polska wschodnia.

W tym przypadku ostrze krytyki skierowane jest przede wszystkim na RPO (dla którego POIŚ i PORPW stanowią pozytywny kontrast), ale zdarzały się także (choć rzadziej) analogiczne opinie odnoszące się do SPO.

Najwięcej uwag krytycznych dotyczy jednak zmian przepisów, przy czym najczęściej (ale nie wyłącznie) krytykowane są dwa obszary: oceny oddziaływania na środowisko i zamówienie publiczne.

Wnioski z badania

Pierwszy raport o absorpcji funduszy unijnych przez samorzady, który miałem okazję redagować (odnoszący się do ZPORR), nosił tytuł „Szafarze darów europejskich”. W zamierzeniu oddawał ówczesne postrzeganie funduszy jako „manny z nieba”. Samorzady miały do funduszy stosunek, który określaliśmy wtedy mianem fatalistycznego. Nie było poczucia, że proces podejmowania decyzji jest w pełni sprawiedliwy i przejrzysty, ale ponieważ ZPORR rozdelał środki dodatkowe w stosunku do tych, którymi „normalnie” dysponowały samorzady, beneficjenci byli na ogół usatysfakcjonowani. Tych, którzy decydowali o procedurach i alokacji środków, postrzegano jako „szafarzy darów”, a przecież, jak mówi mądrość ludowa „darowanemu koniowi nie zagląda się w zęby”.

Sytuacja od tego czasu zmieniła się dość radykalnie i odwołanie do porównania z szafarzami nie byłoby dziś aktualne. Na czym polega zmiana? Samorzady przyzwyczały się do funduszy i traktują je jako naturalny element krajobrazu. O ile wtedy patrzono na nie z pewnym onieśmieniem, to obecne podejście cechuje większa rutyna. Niewątpliwie można mówić o **profesjonalizacji absorpcji funduszy**. Mówimy zatem o przejściu od niepewności do zdecydowania i pewności siebie. Także od nieporadności do sprawności. Do niektórych wymagań spotykanych we wszystkich programach zdążono się już przyzwyczać, nawet jeśli widziane są one jako „dziwactwa” (jak słynny już podpis niebieskim długopisem). Ale czasem zauważamy też, że normy postrzegane początkowo jako narzucone i sztuczne, zostały zinternalizowane, wpłynęły na zmianę systemu wartości. W tym sensie mamy czasem do czynienia z przejściem od płytkiej do głębokiej europeizacji (w znaczeniu koncepcji Tanji Börzell i Thomasa Rissego [2003]; zob. też: Marta Lackowska-Madurowicz [2011] i Paweł Swianiewicz [2011]). Równocześnie większy jest też krytycyzm wobec stosowanych w programach operacyjnych procedur, bo samorządowcy są z nimi bardziej obeznani, a zarazem wypowiadają się o nich z większą pewnością siebie. Hasłowe podsumowanie tej zmiany zawiera tabela 2.

Wdrażanie polityki spójności przez władze samorządowe na poziomie regionalnym i lokalnym wydaje się sukcesem. Chodzi nie tylko o wymiar ilościowy (skuteczna absorpcja przyznanych środków), lecz przede wszystkim jakościowy.

Większość rozmówców podkreśla postępujący proces uczenia się (w porównaniu z poprzednim okresem programowania) i coraz sprawniejszą współpracę wszystkich zaangażowanych instytucji na poziomie lokalnym i centralnym. Oceny poszczególnych elementów związanych z realizacją SPO są w przeważającej części pozytywne. Niemniej jednak, mając na uwadze przyszłą perspektywę programowania, warto skoncentrować się na wątkach krytycznych wymagających szczególnej uwagi.

Tabela 2. Zmiany w postawach samorządów wobec funduszy unijnych

Okres 2004–2006	Współcześnie
Niepewność	Zdecydowanie
Nieporadność	Sprawność, profesjonalizacja
Akceptacja na zasadzie „manny z nieba” przy krytycznym stosunku do szczegółów procedur	Przyzwyczajenie do procedur, ale i większy krytycyzm
Powierzchowne, instrumentalne odwołania do „europejskiego żargonu”	Przypadki przejmowania wartości promowanych przez fundusze

Źródło: opracowanie własne.

W kontekście tematów poruszanych w niniejszym artykule nasuwają się trzy takie wnioski:

1. W początkowym okresie obawa przed niewykorzystaniem dostępnych funduszy miała wpływ na strategiczność doboru projektów indywidualnych. Wpisywaniem na listy w większym stopniu kierował stopień przygotowania projektów, a nie faktyczne, strategiczne ich znaczenie. Widać to także po słabości formułowanych *ex post* uzasadnieniach znalezienia się na listach. Wydaje się, że było to postępowanie błędne. W przyszłości przy tworzeniu analogicznych list warto odważnie skoncentrować się na faktycznie kluczowych zagadnieniach, pozostawiając innym dobrze przygotowanym projektom szansę na ubieganie się o dofinansowanie w drodze konkursów.
2. Zagadnienie związku funduszy unijnych z zarządzaniem strategicznym można też odnosić do decyzji podejmowanych na szczeblu lokalnym. Na ile fundusze te pozyskiwane są na projekty wynikające z przemyślanych wcześniej polityk rozwojowych, a na ile mamy do czynienia z wykorzystywaniem nadarzających się okazji (ubiegamy się o środki na takie działania, na jakie są one dostępne)? Odpowiedź na to pytanie nie jest w pełni jednoznaczna. Z jednej strony większość samorządowców jako projekty najważniejsze dla perspektyw rozwojowych ich gmin wymienia te realizowane przy wsparciu programów operacyjnych. Z drugiej – wiele wskazuje na to, że często ubiegano się o projekty wcześniej nieplanowane (*ergo*, niezbyt pilnie potrzebne), dostosowując kierunki aplikacji do dostępności środków. Słabość zarządzania strategicznego przy wykorzystywaniu środków europejskich stanowi tylko jeden ze szczególnych wymiarów niefrasobliwego podchodzenia przez samorządy do wdrażania własnych strategii rozwoju. Trudno przeciwdziałać takiemu stanowi rzeczy, który wynika z postawy (kultury zarządzania), a nie

- z braku wiedzy. Wątpliwe jest, czy stan ten można zmienić za pomocą szkoleń bądź publikacji instruktażowych. Można próbować oddziaływać poprzez doprecyzowanie warunków formalnych odnoszących się do zgodności ze strategią, ale niezwykle trudno przeprowadzić to w sposób, który nie przerodzi się w kolejną biurokratyczną uciążliwość, bez wyraźnego pozytywnego efektu. Zgromadzony materiał wskazuje, że godnym propagowania może być system programów subregionalnych (zastosowany w śląskim RPO), jednak zagadnienie to wymagałoby jeszcze dodatkowego, szczegółowego badania.
3. W dalszym ciągu zdarza się, że kwestionowana jest przejrzystość procesu wyboru projektów (zarówno w procedurach konkursowych, jak i przy tworzeniu list indykatorywnych). Warto więc doprecyzowywać i sprzyjać jednoznaczności kryteriów, nie pozbawiając jednak instytucji realizujących kompetencji w zakresie podejmowania decyzji sprzyjających realizacji przyjętej polityki sektorowej czy regionalnej (co z kolei wymaga, by polityki te sformułowane były jak najbardziej precyzyjnie).

Literatura

- Bielecka D., 2006, „Regionalne zróżnicowanie sprawności samorządów w wykorzystaniu środków z funduszu SAPARD”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1.
- Börzel T., Risse T., 2003, „Conceptualizing the domestic impact of Europe”, w: K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Bukowski A., 2008, „Zaufanie – brakująca funkcja reprodukcji systemowej. Bariery w dystrybucji środków unijnych w świetle teorii systemu autopojetycznego Niklasa Luhmanna”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2.
- Dziemianowicz W., Swianiewicz P. (red.), 2007, *Gmina pasywna*, Warszawa: Studia KPZK PAN.
- Eisenhardt K.M., 1989, „Building theories from case studies research”, *Academy of Management Review*, t. 14, nr 4.
- Gendźwiłł A., 2009, *Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla lokalnej polityki*; praca magisterska, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.
- John P., 2006, „Methodologies and research methods in urban political science”, w: H. Baldersheim i H. Wollmann (red.) *The Comparative Study of Local Government and Politics*, Opladen–Farmington Hill: Barbara Budrich Publishers.
- Lackowska-Madurowicz M., 2011, „Europeizacja – ramy koncepcyjne dla badań samorządów?”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Lackowska M., Swianiewicz P., 2012, „Structures, procedures and social capital: The implementation of EU cohesion policies by sub-national governments in Poland”, *International Journal of Urban and Regional Research*, <http://www.ijurr.org/details/article/1480591/Structures-Procedures-and-Social-Capital-The-Implementation-of-EU-Cohesion-Polic.html> IJURR [dostęp: 15.02.2012].
- Leonardi R., Nanetti R., 2003, *Ex-post Evaluation of the Redevelopment Programme for the Neighbourhood of Pianura, Naples*, Brussels: European Commission.
- Nanetti R., 2001, „Adding value to city planning: The European Union’s urban programmes in Naples”, *South European Society and Politics*, t. 6, nr 3.

- Paraskevopoulos C., 2001, *Interpreting Convergence in the European Union: Patterns of Collective Action, Social Learning and Europeanization*, London: Palgrave.
- Pastuszka S., 2012, „Czynniki wpływające na realizację projektów unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa świętokrzyskiego”, *Samorząd Terytorialny* nr 9.
- Radaelli C.M., 2003, „The europeanization of public policy”, w: K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Rees R., 1985, „The theory of principal and agent”, *Bulletin of Economic Research*, t. 37, nr 1.
- Stiglitz J.E., 1987, „Principal and agent”, w: J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman (red.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, t. 3.
- Swianiewicz P., 2011, „Europeizacja w działaniach polskich samorządów terytorialnych – wybrane przykłady”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Swianiewicz P., 2012, „Środki unijne w samorządach – kto korzysta najczęściej?”, *Samorząd Terytorialny*, nr 5, s. 9–24.
- Swianiewicz P., Herbst J., Lackowska M., Mielczarek A., 2008, *Szafarze darów europejskich: kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., 2013, *Profesjonalizacja absorpcji funduszy. Beneficjenci samorządowi centralnie zarządzanych programów operacyjnych w okresie 2007–2013*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Mielczarek A., 2010, *Nie-strategiczne zarządzanie rozwojem? Mechanizmy zarządzania środkami ZPORR na poziomie regionalnym a skuteczność realizacji celów rozwojowych*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Śliwiński T., 2003, *Czynniki różnicujące wykorzystanie środków Unii Europejskiej przez samorządy na przykładzie programu SAPARD*; praca magisterska, EUROREG UW.
- Uwagi zgłoszone w trakcie konsultacji społecznych nowych projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w dniach 20 maja–22 czerwca 2009 r., http://www.pois.gov.pl/wiadomosci/Strony/20090701_koniec_konsultacji_LPI.aspx [dostęp: czerwiec 2012].
- Wojtowicz D., Paciorek K., 2012, „Systemy i narzędzia zarządzania jakością w urzędach gminy a efektywne korzystanie z funduszy unijnych”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2.
- Zerbinati S., 2012, „Multi-Level governance and EU structural funds: An entrepreneurial local government perspective”, *Local Government Studies*, t. 38, nr 5.