

Piotr Stronkowski

## Zmiany w zarządzaniu funduszami strukturalnymi w Polsce: postęp, regres, stagnacja?

*Fundusze Strukturalne UE są ważnym źródłem finansowania wielu podejmowanych w Polsce inwestycji w sferze społecznej. Pierwsza ich „transza” została przekazana i już spożytkowana w ramach perspektywy finansowej 2004–2006. Wydatkowanie drugiej, znacznie większej alokacji, w ramach okresu programowania 2007–2013 tak naprawdę dopiero się rozpoczyna (przez pierwszą część tej perspektywy wydaliśmy znikomy procent przyznanych Polsce funduszy). Jest to więc dobry moment, aby podsumować sposób zarządzania środkami strukturalnymi w pierwszym okresie po przystąpieniu Polski do UE, a dokonując porównania z metodami stosowanymi obecnie, wskazać możliwości usprawnienia.*

**D**uża część organizacji pozarządowych jest zainteresowana korzystaniem z funduszy strukturalnych. Jednak decyduje się na to lub udaje się to tylko niewielkiej ich liczbie<sup>1</sup>. Liczne analizy i opracowania, poświęcone temu zagadnieniu, identyfikują dwie grupy przyczyn tego: niedostatek potencjału samych organizacji oraz skomplikowane zasady wdrażania programów finansowanych z tych środków. Artykuł koncentruje się na drugim aspekcie. Stanowi próbę spojrzenia na kwestię zarządzania funduszami strukturalnymi w ujęciu dynamicznym i porównawczym.

Podejście dynamiczne pozwala na ocenę, jak zmieniał się system wdrażania funduszy. Polska po raz kolejny korzysta ze środków europejskich. Środki przedakcesyjne, a także pierwszy, krótki okres lat 2004–2006 programowania funduszy strukturalnych były traktowane, m.in., jako przygotowanie polskiej

administracji do absorpcji większych środków w perspektywie finansowej lat 2007–2013. Można zatem postawić pytanie, jak polska administracja przygotowała się do tego wyzwania. Jak dalece wyciągnięte zostały wnioski z wcześniejszych doświadczeń i zastosowane w praktyce? Kwestia uczenia się systemu, szczególnie uczenia się go w praktyce, była podkreślana przez ekspertów jeszcze przed faktycznym rozpoczęciem wdrażania programów w perspektywie finansowej 2004–2006<sup>2</sup>.

W ramach podejścia porównawczego proponuje się analizę doświadczeń związanych z wdrażaniem funduszy strukturalnych na poziomie regionalnym. Regiony, działając w miarę jednolitym otoczeniu prawnoinstytucjonalnym, osiągają bardzo zróżnicowane wyniki w ich wdrażaniu. Analiza tych różnicowań może pozwolić wskazać główne problemy w systemie wdrażania środków europejskich.

<sup>1</sup> Marta Gumkowska, Jan Herbst: *Dostęp organizacji pozarządowych do funduszy strukturalnych – stan obecny i perspektywy*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2007, Ewa Kolankiewicz, Zofia Komorowska, Olga Pielawska-Piotrowska, Marcela Wasilewska: *Organizacje pozarządowe a fundusze europejskie*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2007.

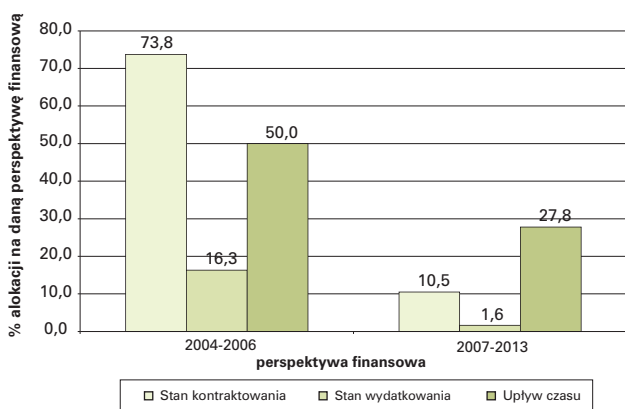
<sup>2</sup> Marek W. Kozak: *Ocena systemu wdrażania europejskiej polityki regionalnej w Polsce. Rekomendacje dla przebudowy systemu wdrażania po roku 2006*, w: *Polska wobec nowej polityki spójności*, red. T.G. Grosse, ISP, Warszawa 2006.

## Poziom wykorzystania środków – porównanie perspektyw

Z punktu widzenia organizacji pozarządowych system zarządzania funduszami strukturalnymi powinien być sprawny, czyli ma umożliwiać aplikowanie możliwie dużej liczbie podmiotów (stawiać niskie bariery wejścia), zapewniać szybkie i uczciwe przeprowadzanie konkursów oraz realizację projektów, a także wspierać je w przypadku pojawiających się trudności. Wskaźnikiem tak rozumianej sprawności systemu są m.in. jego wyniki finansowe. W tekście wykorzystywane są dwie podstawowe wielkości: wartość podpisanych umów oraz wydanych decyzji w relacji do wartości alokacji na dany okres, czyli wartość zakontraktowania, wartość płatności z kont programowych w relacji do wartości alokacji na dany okres, czyli wartość wydatków poniesionych przez projektodawców, poświadczonych i zweryfikowanych przez instytucje pośredniczące i/lub zarządzające.

W połowie 2006 roku, dwa i pół roku po formalnym rozpoczęciu poprzedniej perspektywy finansowej funduszy europejskich w Polsce, podpisano umowy na 73,8% wartości wszystkich środków, a z kont programowych wypłacono 16,3% ich wartości. Dwa i pół roku po formalnym rozpoczęciu obecnej perspektywy finansowej, a więc według stanu na

**Wykres 1. Porównanie poziomu wydatkowania funduszy strukturalnych oraz funduszu spójności w ramach perspektywy finansowej 2004–2006 (stan na 30.06.2006) i perspektywy finansowej 2007–2013 (stan na 30.06.2009) [w %]**



Źródło: Informacje miesięczne na temat wykorzystania funduszy strukturalnych oraz funduszu spójności, stan na koniec czerwca 2006 i na koniec czerwca 2009.

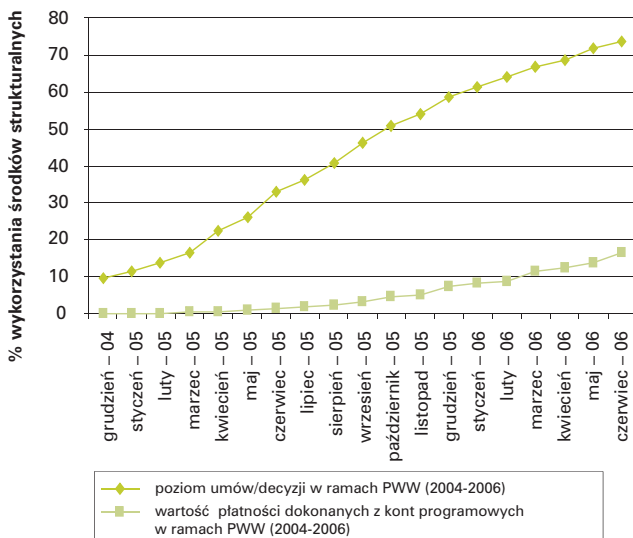
koniec czerwca 2009 roku, podpisano umowy na 10,5% dostępnych środków, a z kont programowych wypłacono 1,6%, co ilustruje wykres 1.

Porównując początkowe okresy wdrażania obu perspektyw widoczne jest, że w poprzedniej administracja publiczna zdecydowanie lepiej radziła sobie z wyborem projektów i podpisywaniem umów – poziom tzw. kontraktacji projektów był wysoki. Relatywnie niskie faktycznie poniesione wydatki (w stosunku do wartości zakontraktowanych środków) mogły niepokoić, ale fakt zatwierdzenia do realizacji projektów pozwalał na dosyć precyzyjne szacowanie, kiedy wydatki się pojawią i kiedy będą mogły być refundowane.

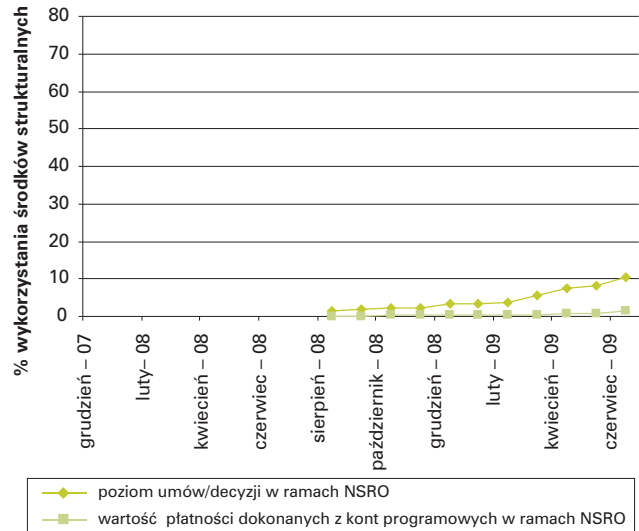
Przy porównaniu wyników finansowych obu perspektyw należy wziąć pod uwagę różną ich długość – w czerwcu 2006 roku minął dokładnie półmetek perspektywy 2004–2006 (z uwzględnieniem zasady n+2, umożliwiającej wydatkowanie środków do końca drugiego roku od zakończenia perspektywy finansowej), a w czerwcu 2009 roku – jedynie niewiele ponad ¼ okresu, w którym można wydatkować środki przyznane w ramach drugiej perspektywy. Tak więc, aby porównać obie perspektywy, z uwzględnieniem czynnika, jakim jest upływ czasu, należy obliczyć, jaki powinien być poziom kontraktacji oraz wypłaconych środków w połowie 2009 roku, przy założeniu takiej samej relacji między upływem czasu a poziomem tych wartości jak w połowie roku 2006 i dopiero do tak oszacowanego poziomu odnieść realne wyniki po upływie 2,5 roku drugiej perspektywy. Odpowiednie szacunki to 11,5% przyznanej w nowej perspektywie alokacji – dla poziomu wydatkowania oraz nieco ponad 44% – dla poziomu kontraktacji. Oba wskaźniki są znacząco wyższe niż dane na temat faktycznego poziomu zagospodarowania unijnych funduszy w połowie roku 2009.

Jedną z przyczyn tak dużych różnic między tempem wydatkowania środków w ramach pierwszego i drugiego okresu programowania, co ilustruje zestawienie danych z wykresu 2 i wykresu 3, jest późniejsze uruchomienie programów operacyjnych w obecnej perspektywie finansowej. W końcu 2004 roku nabór wniosków trwał już we wszystkich programach operacyjnych, a wartość podpisanych umów wynosiła około 9,6% przyznanej Polsce alokacji. Na koniec 2007 roku rozpoczęły się zaś nabory projektów tylko w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL).

Wykres 2. Poziom kontraktacji i płatności z kont programowych w relacji do zobowiązań w ramach perspektywy 2004–2006 (w %)



Wykres 3. Poziom kontraktacji i płatności z kont programowych w relacji do zobowiązań w ramach perspektywy 2007–2013 (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji miesięcznych na temat wykorzystania funduszy unijnych, dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Późne uruchomienie programów operacyjnych w ramach drugiej perspektywy finansowej nie wynikało tylko z winy polskiej administracji – był to po części efekt przeciągających się negocjacji, dotyczących budżetu Unii Europejskiej na lata 2007–2013 i związanych z nimi opóźnień w przyjęciu odpowiednich rozporządzeń na poziomie wspólnotowym, które z kolei spowodowały opóźnienia w rozpoczęciu negocjacji programów operacyjnych (te ostatnie zakończyły się dopiero w drugiej połowie 2007 roku). W tym okresie trwało też budowanie systemu prawnoinstytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych – opracowywanie kolejnych dokumentów, takich jak Szczegółowe Opisy Priorytetów, różnego rodzaju wytycznych i instrukcji, podpisywanie porozumień. W 2007 roku trwał również nabór nowych pracowników w instytucjach odpowiedzialnych za poszczególne programy operacyjne. Można powiedzieć, że system był dopiero przygotowywany do dynamicznego startu.

Jednak w 2008 roku poziom wdrażania programu nie przyspieszył radykalnie. Na koniec tego roku udało się zakontraktować około 3,2% wartości środków, a poziom wydatkowania (płatności z kont programowych poszczególnych programów) osiągnął poziom 0,3%. Pewne przyspieszenie, szczególnie

w zakresie wydatkowania środków, widoczne jest dopiero w pierwszej połowie roku 2009. Może to być dobra prognoza na przyszłość, choć niewątpliwie stracony czas trudno będzie nadrobić. Część opóźnień może również wynikać z barier prawnych, w tym przede wszystkim dotyczących m.in. nieodpowiedniego uregulowania kwestii oceny oddziaływania na środowisko finansowanych z programów operacyjnych przedsięwzięć.

### Różnice między poszczególnymi programami operacyjnymi oraz zróżnicowanie regionalne

Stan wdrażania funduszy strukturalnych jest silnie zróżnicowany również w ramach obecnej perspektywy finansowej. Duże różnice są widoczne między poszczególnymi programami krajowymi. Według stanu na koniec czerwca 2009 roku największą umów podpisano w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (20,5%), najmniej w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko – tylko 3,9% (w analizie pominięto Program Operacyjny Pomoc Techniczna). Specyfika obu tych programów powoduje, że wyciąganie wniosków na temat możliwych przyczyn tych różnicowań jest ryzykowne.

Ciekawszy materiał porównawczy dają dane na temat sytuacji w poszczególnych regionach, gdzie wdrażane są Regionalne Programy Operacyjne (RPO). Można założyć, że funkcjonują one w podobnych warunkach prawnoinstytucjonalnych, jednak różnice między wynikami finansowymi w poszczególnych województwach są uderzające. Do końca czerwca 2009 roku w województwie opolskim udało się podpisać umowy na 25% wartości alokacji, a w mazowieckim zaledwie na 1,6%. Również w wartościach bezwzględnych różnice te są uderzające, w małym województwie opolskim podpisano umowy na ponad 800 mln zł, podczas gdy w dużym mazowieckim jedynie na około 187 mln zł.

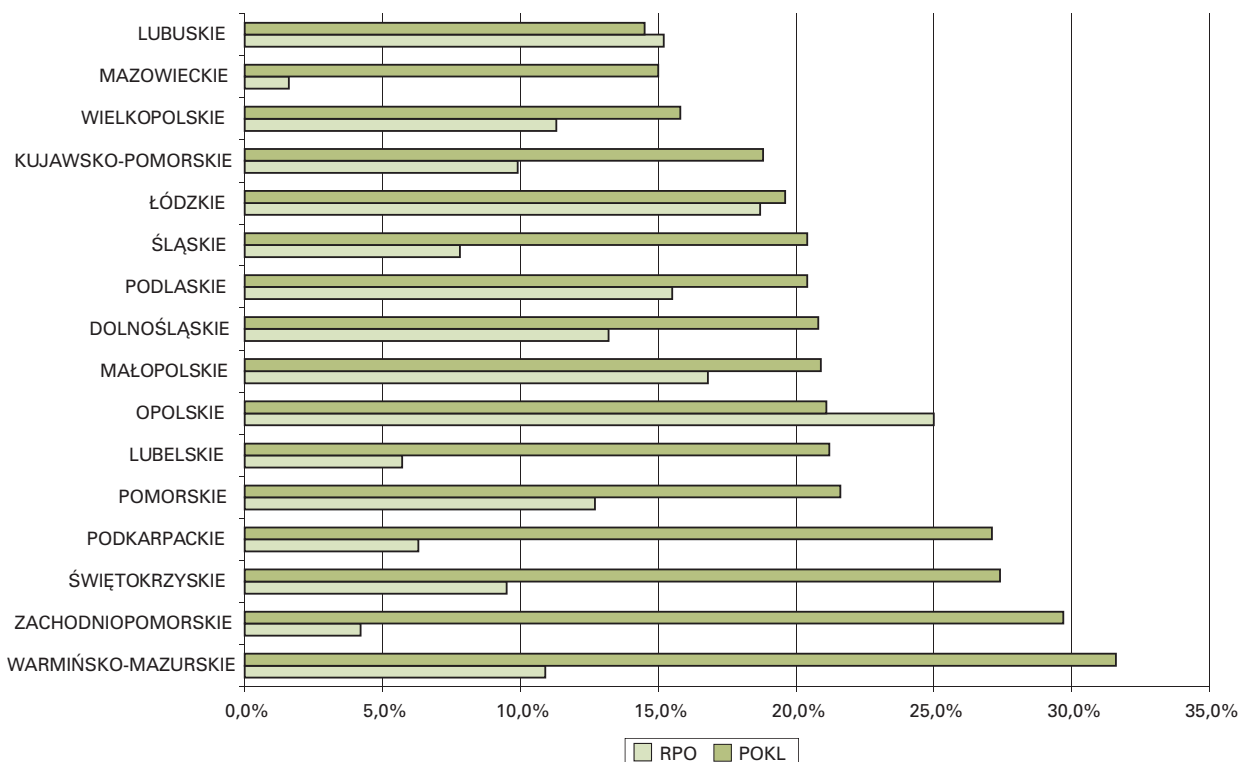
Samorządy województwa pełnią w obecnym systemie wydatkowania funduszy strukturalnych podwójną rolę: instytucji zarządzających dla regionalnych programów operacyjnych i instytucji pośredniczących w kompetencji regionalnym Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Warto więc porównać, jak sprawdzają się one w realizacji obu

programów. W większości regionów (z wyjątkiem opolskiego i lubuskiego) poziom zakontraktowania środków jest wyższy w przypadku POKL niż w przypadku RPO, co ilustruje wykres 4.

Średnio, w ramach POKL poziom kontraktacji jest dwa razy wyższy niż w ramach RPO. Jednak relacja ta różnie wygląda w województwach – największa różnica jest w przypadku województwa mazowieckiego, gdzie w POKL zakontraktowano prawie 10 razy więcej niż w RPO. Jest to ciekawy przypadek, gdyż tam za wdrażanie obu programów odpowiada ta sama instytucja.

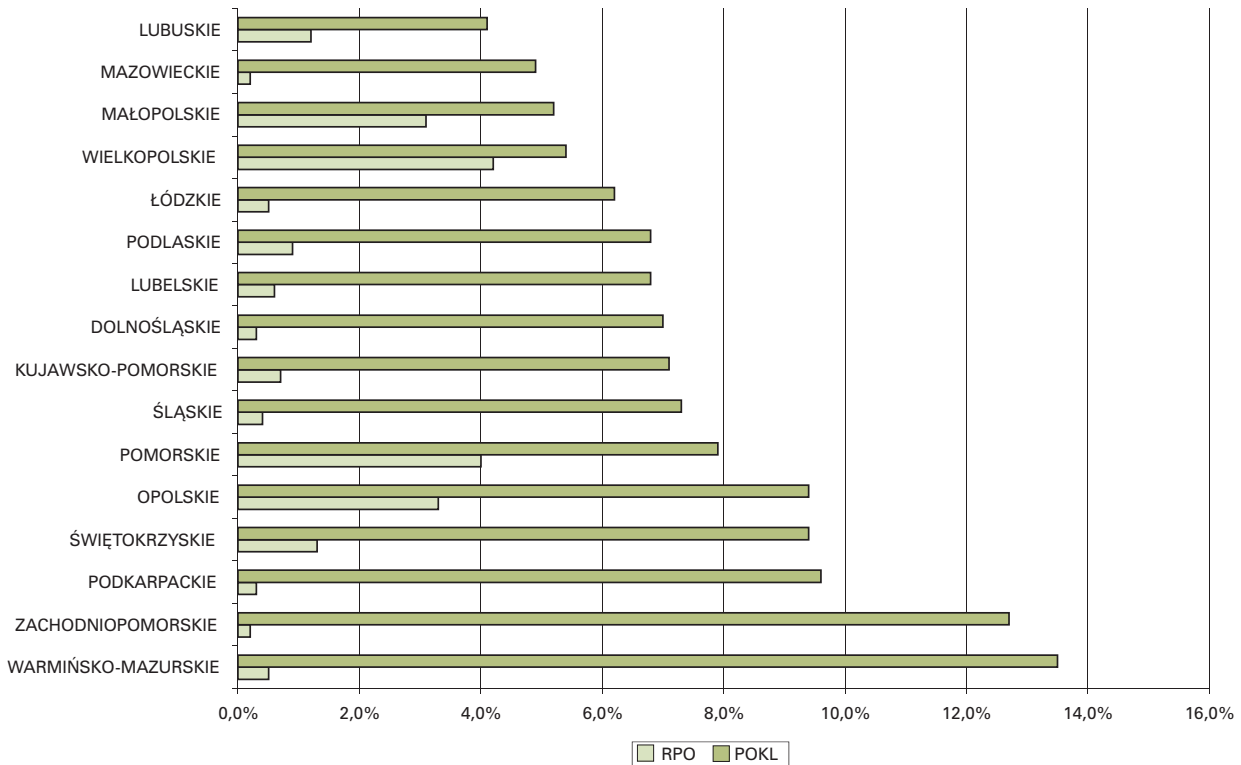
Większe różnice widoczne są w przypadku poziomu płatności, co ilustruje wykres 5. Średni poziom płatności w ramach POKL jest 6,5 raza większy niż w przypadku RPO. W regionach takich jak Wielkopolska czy też Pomorze różnice między oboma programami są stosunkowo niewielkie. Natomiast w województwie zachodniopomorskim poziom wydatkowania w POKL jest ponad 60 razy większy niż w RPO, a na Podkarpaciu – ponad 30 razy większy.

**Wykres 4. Wartość podpisanych umów oraz wydanych decyzji w ramach RPO i komponentu regionalnego POKL w relacji do dostępnej alokacji (stan na 30.06. 2009)**



Źródło: Informacja miesięczna na temat wykorzystania funduszy strukturalnych oraz funduszu spójności, stan na koniec czerwca 2009 roku, dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Wykres 5. Wartość środków wypłaconych z kont programowych w ramach RPO i komponentu regionalnego POKL w relacji do dostępnej alokacji (stan na 30.06.2009)



Źródło: Informacja miesięczna na temat wykorzystania funduszy strukturalnych oraz funduszu spójności, stan na koniec czerwca 2009 roku, dane Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

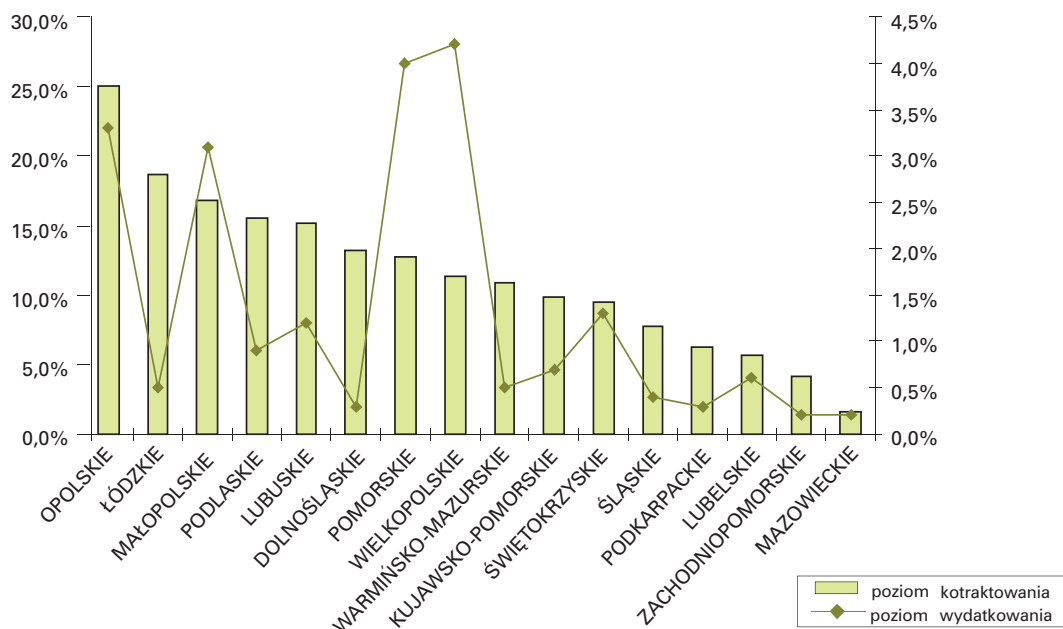
Na podstawie powyższych zestawień sformułować można kilka wniosków i prawidłowości:

- Decydujące znaczenie dla tempa wydatkowania środków mają rozwiązania przyjęte w ramach poszczególnych programów operacyjnych. Różnice między efektami wdrażania na poziomie regionalnym dotyczące POKL i RPO są na tyle istotne, że nie wydaje się, żeby był to efekt tylko wcześniejszego uruchomienia naboru wniosków w ramach pierwszego z programów.
- Drugim, ważnym czynnikiem rzutującym na zagospodarowywanie alokacji jest sprawność istniejących w regionach systemów zarządzania. W początkowym okresie wdrażania funduszy kluczowym procesem jest kontraktowanie umów projektowych. Dlatego dobrym wskaźnikiem sprawności stworzonego systemu może być porównanie wartości wniosków o dofinansowanie, które przeszły ocenę formalną z wartością podpisanych umów (co pokazuje, jak szybko przebiega proces oceny i kontraktowania).

W przypadku RPO w województwie mazowieckim wartość podpisanych umów stanowi 3% wartości wniosków po ocenie formalnej, a w województwie opolskim – 84% (średnio w skali kraju jest to około 40%).

Również proces poświadczania wydatków w poszczególnych województwach przebiega w różnym tempie, choć mogłoby się wydawać, że w tym przypadku decydujące znaczenie mają harmonogramy realizacji projektów i w związku z tym relacja między tymi wielkościami w poszczególnych województwach powinna być zbliżona. Jednak widoczna jest słaba korelacja (0,5 w skali od -1 do 1) między poziomem zakontraktowania środków a poziomem wydatkowania w ramach RPO, co ilustruje wykres 6. W przypadku komponentu regionalnego POKL poziom korelacji między tymi dwoma wartościami w czerwcu 2009 roku wyniósł 0,93, a więc można mówić o niemal pełnej korelacji.

Wykres 6. Porównanie poziomu kontraktacji i płatności w ramach RPO (koniec czerwca 2009)



Źródło: Informacja miesięczna na temat wykorzystania funduszy strukturalnych oraz funduszu spójności, stan na koniec czerwca 2009 roku, dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

- Zróżnicowania regionalne mają mniejsze znaczenie niż różnice między programami operacyjnymi. Uwarunkowania regionalne wydają się więc w ograniczonym zakresie wpływać na sprawność wdrażania funduszy strukturalnych. Widoczne jest pewne zróżnicowanie ze względu na poziom rozwoju gospodarczego: województwa relatywnie biedniejsze radzą sobie nieco lepiej z wdrażaniem funduszy. Widoczna jest umiarkowana, negatywna korelacja między poziomem PKB *per capita* a wartością zakontraktowanych środków. Dotyczy to zarówno Regionalnych Programów Operacyjnych, komponentu regionalnego POKL, jak i wyników poszczególnych województw w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Uprawnione wydają się być różne wyjaśnienia takiej sytuacji. Po pierwsze, może to być efekt znaczenia, jakie biedniejsze regiony przywiązują do wsparcia z funduszy strukturalnych – w efekcie tempo wdrażania programów ma dla nich większą wagę. Z drugiej jednak strony województwa bogatsze, gdzie poziom zaspokojenia podstawowych potrzeb jest relatywnie wyższy, prawdo-

podobnie częściej kierują środki na działania innowacyjne, które są trudniejsze w realizacji.

Podsumowując, bazując tylko na porównaniu danych finansowych, można stwierdzić, że programy operacyjne w ramach obecnej perspektywy finansowej wdrażane są zdecydowanie wolniej niż w latach 2004–2006. Decydujące znaczenie miało tutaj niemal roczne opóźnienie w uruchamianiu programów. Jednak analizując wyniki wdrażania programów w poszczególnych województwach, można dojść do wniosku, że duże znaczenie mają też rozwiązania przyjęte w ramach poszczególnych programów operacyjnych (różnice między POKL a RPO) oraz sprawność systemów zarządzania. Pewne znaczenie może mieć też waga, jaką władze poszczególnych województw przywiązują do funduszy strukturalnych. Jednak przeprowadzona analiza nie pozwala odpowiedzieć na pytanie, jak zmieniał się system zarządzania funduszami i czy faktycznie zachodził proces „uczenia się” i dojrzewania tego systemu. Pomocna w tej kwestii jest analiza dokumentów rządowych, dotyczących wdrażania poszczególnych programów operacyjnych, jak i raporty ewaluacyjne z badań systemów zarządzania i wdrażania przeprowadzonych przez niezależne ośrodki oraz firmy consultingowe.

## Porównanie systemów zarządzania

Obecnie wydatkowanie funduszy strukturalnych w ramach pierwszej perspektywy finansowej (lata 2004–2006) postrzegane jest jako sukces, przynajmniej w wymiarze finansowym (wykorzystanie dostępnej alokacji). Wcześniej jednak wyrażano liczne obawy o zdolność do wdrożenia programów operacyjnych. Jako główne zagrożenie wskazywano wówczas przede wszystkim niski poziom płatności – grożący niewykorzystaniem części dostępnych środków.

W drugiej połowie roku 2006 na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wykonano badanie, które miało zidentyfikować przyczyny regionalnych różnic w poziomie płatności w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego<sup>3</sup>. Badanie to dotyczyło wyłącznie problemów na poziomie regionalnym i nie dotyczyło kwestii o znaczeniu systemowym, takich jak rozwiązania prawne czy też system instytucjonalny. Niemniej wnioski z niego są na tyle interesujące, że warto je tutaj przedstawić.

Wyodrębniono pięć głównych czynników, mających wpływ na opóźnienia w procesie płatności:

- Zasoby kadrowe – czas trwania czynności realizowanych w ramach płatności różni się w różnych instytucjach. Związane było to z posiadanymi zasobami kadrowymi, ale też organizacją pracy – brakiem elastycznego reagowania na okresowe spiętrzenia pracy. W efekcie część pracowników, przeciążona zajęciami, zniechęca się i zmienia miejsce pracy. Dotyczyło to szczególnie tych najbardziej doświadczonych pracowników;
- Wieloszczeblowa struktura instytucjonalna – w przypadku części programów wyznaczono Instytucję Wdrażającą, czyli stworzono dodatkowy szczebel zarządzania, co wydłużało czas płatności;
- Jakość wniosków o płatność – nadmierny rygorizm instytucji pośredniczących i wdrażających skutkowało pojawianiem się wielu błędów formalnych we wnioskach o płatność i powodował długotrwałą procedurę sprawdzania – poprawiania wniosków o płatność;
- Aktywność projektodawców – aktywność ta przekładała się na częstotliwość składania

wniosków o płatność, czas przygotowania wniosku przez projektodawcę, jak i czas jego reakcji na uwagi do wniosku.

Wydaje się, że część z tych problemów udało się rozwiązać. W drugiej połowie roku 2005 przygotowano program naprawczy, który miał poprawić wchłanianie funduszy. Wprowadzono szereg zmian. Część z nich miała charakter działań nadzwyczajnych (np. praca z głównymi projektodawcami przy przygotowaniu wniosków o płatność). Pozostałe działania obejmowały:

- Zmiany instytucjonalne – powołanie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (w 2005 roku), silnego ośrodka decyzyjnego i koordynującego wdrażanie funduszy, jak również wzmocnienie nadzoru nad instytucjami wdrażającymi;
- Zmiany w sposobie działania administracji, obejmujące uproszczenie procedur, wzmocnienie współpracy instytucji zarządzających z instytucjami wdrażającymi czy też dużo większy nacisk na określanie celów dla poszczególnych instytucji i ich rozliczanie;
- Zmiany legislacyjne – nowelizacja *Ustawy o Narodowym Planie Rozwoju*, ograniczająca liczbę rozporządzeń, jak również nowelizacja *Ustawy Prawo Zamówień Publicznych*;
- Próby ustabilizowania i podniesienia jakości kadr realizujących programy;
- Ułatwienia dla beneficjentów – ograniczenie wymogów sprawozdawczych, ułatwienia przy sprawdzaniu wniosków o płatność<sup>4</sup>.

Program naprawczy był odpowiedzią na zidentyfikowane, kluczowe problemy w systemie zarządzania funduszami strukturalnymi, które osłabiały sprawność działania. Dodatkowo wprowadzono szereg zmian i uproszczeń na poziomie poszczególnych programów operacyjnych. Należy przy tym zaznaczyć, że zmiany i usprawnianie systemu zarządzania prowadzone były przez cały okres wdrażania pierwszej perspektywy finansowej.

Czy działania te przyniosły efekty? Trudno jest to jednoznacznie stwierdzić – być może bez nich udałooby się również osiągnąć niezłe finansowe wyniki wdrażania programów operacyjnych. Niewątpliwie jednak na przełomie roku 2005 i 2006 nastąpiła duża

<sup>3</sup> T. Klimczak, K. Pylak, D. Podyma: *Badanie przyczyn różnic w poziomie płatności realizowanych w ramach ZPORR na poziomie województw*; Wyg International, Warszawa 2006.

<sup>4</sup> Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/Wiadomosci/Archiwum+wiadomosci/2005/Wdrazanie+funduszy+strukturalnych/Program+poprawy+wykorzystania+funduszy+unijnych.htm>.

mobilizacja w instytucjach zaangażowanych w ten proces. Nastąpiło odblokowanie najbardziej doczużliwych aspektów wdrażania – takich jak np. konieczność przeprowadzania długotrwałych procedur zmian rozporządzeń wykonawczych do ustawy o NPR. Nowo powołane ministerstwo okazało się silnym ośrodkiem o strategicznym znaczeniu w administracji publicznej. Wzmocnieniu uległy też kadry zajmujące się funduszami<sup>5</sup>.

### Nowa perspektywa finansowa – staro-nowe problemy

Jednak nie wszystkie problemy udało się rozwiązać. Można wręcz zaryzykować stwierdzenie, że udało się jedynie poprawić najbardziej widoczne niedomagania systemu zarządzania środkami unijnymi. Kadry zaangażowane we wdrażanie funduszy nie działają w próżni instytucjonalnej, mają te same słabości, które widoczne są również w innych obszarach działania administracji publicznej.

Według autorów raportu przygotowanego na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w październiku 2007 roku pt. *Identyfikacja i ocena barier w wykorzystaniu środków strukturalnych*<sup>6</sup>, który miał identyfikować bariery we wdrażaniu funduszy strukturalnych w perspektywie 2004–2006 i wskazać potencjalne problemy realizacji NSRO 2007–2013, kluczowe znaczenie dla wykorzystania środków strukturalnych ma budowa nowoczesnej, sprawnej administracji. Do podobnych wniosków dochodzą autorzy ewaluacji zrealizowanej na zlecenie Komisji Europejskiej, w ramach której badaniu poddano system zarządzania i wdrażania w okresie 2004–2006 w krajach Unii Europejskiej<sup>7</sup>. W tym miejscu warto skupić się na trzech, w opinii autora najistotniejszych z punktu widzenia nowej perspektywy finansowej, kwestiach.

Po pierwsze, w Polsce, ale również w innych krajach regionu, dominuje model administracji publicznej zorientowanej na procedury, a nie na rezulta-

ty działania. Szeroko dyskutowany kierunek ewolucji sektora publicznego: odchodzenie od tradycyjnie rozumianego rządu w kierunku zarządzania publicznego (*governance*), pomimo licznych dyskusji i inicjatyw, w niewielkim stopniu znajduje odzwierciedlenie w sposobie funkcjonowania administracji państw transformacji. Silny nacisk na efekt finansowy oraz wszechobecna obawa przed kontrolą powodują, że system jest obciążony nadmiernym rygoryzmem i formalizmem, niechęcią do podejmowania ryzyka, koncentracją na kontroli prawidłowości wydatkowania środków<sup>8</sup>. Osiągane efekty schodzą na dalszy plan. Przekłada się to na wydłużanie się głównych procesów, obciążenie pracą po stronie administracji i projektodawców. Co ciekawe, w Polsce w latach 2004–2006 system znacznie uproszczono i uelastyczniono. Jednak duża część problemów, często technicznych, pojawiła się ponownie w nowej perspektywie.

Dodatkowo w początkowym okresie wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce te niedomagania były łagodzone dużym zaangażowaniem kadr. Okres ten można określić jako „heroiczny”. Choć wiadomo było, że pracowników zatrudnionych przy obsłudze programów operacyjnych jest za mało, poziom ich wynagrodzeń niski, a wielu rzeczy administracja ta uczyła się w trakcie, to jednak deficyty te były kompensowane przez entuzjazm, poczucie misji, nastawienie na działanie i rozwiązywanie problemów, zdolność do improwizacji i radzenia sobie w niesprzyjających okolicznościach oraz gotowość do ponoszenia ryzyka. Jednak kolejne lata wdrażania funduszy unijnych przyniosły ze sobą profesjonalizację i wzrost technokratyzmu. Coraz więcej aspektów zostało uregulowanych w procedurach i wytycznych. Dokładają się do tego liczne kontrole, piętujące każde odstępstwo od szczegółowych procedur. W efekcie działanie administracji się usztywnia, a jej sprawność obniża. Należy się spodziewać, że zarządzanie funduszami w coraz większym stopniu wychodzić będzie z początkowego etapu hero-

<sup>5</sup> Wzrost wynagrodzeń w instytucjach zajmujących się funduszami strukturalnymi budził zrozumiały sprzeciw w pozostałych ministerstwach i urzędach. Wpłynęło to negatywnie na zakres oraz charakter współpracy.

<sup>6</sup> *Identyfikacja i ocena barier w wykorzystaniu środków strukturalnych*; ekspertyza przygotowana przez PSDB na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

<sup>7</sup> Ex-post evaluation of cohesion policy programmes 2000–2006, cofinance by ERDF; Work package 11: *Management and Implementation Systems for Cohesion Policy*, European Policy Research Center 2009, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp11\\_final\\_report\\_26082009.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp11_final_report_26082009.pdf).

<sup>8</sup> Nacisk na wyniki finansowe oraz zgodne z zasadami wydatkowanie środków jest również wynikiem przyjętego na poziomie europejskim systemu zarządzania funduszami strukturalnymi, określonego w odpowiednich rozporządzeniach. Jest to więc problem nie tylko polski, ale szerzej – również europejski.

izmu i będzie zmierzać w kierunku tradycyjnego modelu zarządzania w administracji publicznej.

Drugą kwestią jest niedostatek kadr. Wnioski dotyczące niedoboru zasobów ludzkich pojawiają się w wielu raportach ewaluacyjnych, również dotyczących obecnej perspektywy finansowej. Oczywiście szczególnie duże zapotrzebowanie kadrowe charakteryzowało okres faktycznego nakładania się dwóch perspektyw, gdy zamykano „stare” programy operacyjne i rozpoczynano „nowe”. Rosnący poziom zapotrzebowania na kadry związany jest też jednak z rosnącym poziomem formalizmu w zarządzaniu funduszami. Trudno jednoznacznie ustalić, jaki poziom zatrudnienia jest optymalny. Pewnym punktem odniesienia mogą być inne kraje Unii Europejskiej. Z analizy wykonanej na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wynika, że poziom zatrudnienia przy wdrażaniu funduszy unijnych w naszym kraju w porównaniu z innymi państwami członkowskimi UE mieści się w okolicach średniej europejskiej<sup>9</sup>. Wydaje się, że duże rezerwy wiążą się ze zmianami organizacyjnymi i uelastycznieniem struktury zatrudnienia<sup>10</sup>.

Kluczowe znaczenie ma również przygotowanie pracowników. W nowej perspektywie finansowej pojawiło się wiele nowych instytucji, nieposiadających wcześniejszych doświadczeń we wdrażaniu programów. Z kolei w instytucjach „z unijną przeszłością” konieczne było zatrudnienie dużej liczby nowych pracowników, zarówno ze względu na rosnącą skalę zadań, jak i wysoki poziom rotacji personelu. Jest oczywiste, że duży odsetek nowych pracowników obniża sprawność działania instytucji. Wobec tego kluczowe znaczenie ma sposób ich przygotowania do postawionych przed nimi zadań. Prowadzone badania ewaluacyjne wykazały, że polityka szkoleniowa w instytucjach wdrażających jest na dosyć niskim poziomie. Wybór szkoleń jest wypadkową dostępnych ofert, aktywności pracowników w zgłaszaniu się na nie i możliwości przeznaczenia przez nich czasu na szkolenie. Rzadko jest to wynik przemyślanego planu rozwoju zawodowego pracowników, opartego na rzetelnej analizie potrzeb.

Jednak nie tylko szkolenia są ważnym instrumentem uczenia się systemu. Równie istotne jest regularne kontaktowanie się pracowników zatrudnionych w poszczególnych instytucjach. Wymiana

opinii, informacji i wiedzy ukierunkowana na rozwiązywanie bieżących problemów, może „przy okazji” znacznie usprawnić funkcjonowanie całej maszyny zarządzania funduszami. Jednak pracownicy różnych instytucji nie współpracują ze sobą w wystarczającym stopniu. Jest to wynikiem m.in. hierarchicznej struktury zarządzania funduszami strukturalnymi – kontakty przebiegają zazwyczaj w relacjach pionowych (Instytucja Zarządzająca – Instytucja Pośrednicząca – Instytucja Wdrażająca), a dodatkowo mają one często jedynie wymiar formalny. Zdecydowanie rzadziej dochodzi do rozmów i współpracy, a co za tym idzie, budowania bardziej partnerskich relacji w samej administracji. Oczywiście są programy czy też regiony, gdzie ta komunikacja wygląda zdecydowanie lepiej.

Z kwestią przygotowania pracowników wiąże się też problem specyficznie rozumianej profesjonalizacji – osoby zajmujące się funduszami stają się specjalistami w zakresie systemów zarządzania i wdrażania, natomiast często nie mają wystarczającej wiedzy merytorycznej dotyczącej obszaru, którego dotyczą wdrażane przez nich programy. W efekcie określanie kierunków wsparcia, wyborem projektów, współpracą z projektodawcami zajmują się ludzie bez odpowiedniego przygotowania merytorycznego, bazujący w swych decyzjach na intuicjach lub często pojawiających się w oficjalnych dokumentach sloganach.

Trzecią kwestią jest słabość przywództwa – za zarządzanie funduszami często odpowiadają osoby o silnym nastawieniu technokratycznym, koncentrujące się na technicznych aspektach wdrażania poszczególnych programów operacyjnych, a mniejszą wagę przykładające do osiągniętych rezultatów i przeprowadzania pożądanych zmian społecznych. Drugi aspekt to brak w administracji wyrazistych liderów, zdolnych pociągnąć za sobą urzędników, a równocześnie nie dających się „ubezwłasnowolnić” biurokratycznym procedurom i instytucjonalnej inercji. Bez silnego przywództwa system zarządzania funduszami zaczyna popadać w coraz większy marazm.

Podsumowując, dotychczasowy poziom wydatkowania środków strukturalnych w Polsce w ramach drugiej perspektywy finansowej nie napawa optymizmem. Obecnie (wrzesień 2009 rok) jest zde-

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Por. *Analiza Systemu zarządzania i kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2013*; badanie zrealizowane przez firmę Grupa Gomółka, Katowice 2008.

cydowanie niższy niż w analogicznym momencie poprzedniego okresu programowania, nawet przy uwzględnieniu różnic w ich długości. Jednym z powodów słabszych wyników jest początkowe opóźnienie w wykorzystaniu środków. Z drugiej strony analiza porównawcza podstawowych barier we wdrażaniu funduszy pokazała, że głównych problemów, wynikających ze słabości polskiej administracji, a ujawnionych w pierwszym okresie programowania nie udało się przezwyciężyć. Tymczasem skala zadań związanych z zarządzaniem środkami unijnymi przyznanymi naszemu krajowi w ramach drugiej alokacji znacząco wzrosła. Nie widać też prób usprawnienia procesu zarządzania – tutaj znaczenie ma słabość przywództwa.

Powyższe rozważania mogą wydawać się pozornie odległe od codziennych problemów organizacji pozarządowych. Jednak organizacje mają ważną, rzeczniczą rolę do odegrania. Szczególnie te,

których przedstawiciele zasiadają w komitetach i podkomitetach monitorujących. Jak wynika z powyższych rozważań, sprawność systemu wdrażania funduszy strukturalnych, a co za tym idzie ich dostępność dla organizacji pozarządowych, jest silnie uzależniona od przyjętych rozwiązań oraz od woli, determinacji i kompetencji ludzi, którzy się tym zajmują. Przedstawiciele sektora powinni możliwie dobrze rozpoznać główne przyczyny pojawiających się problemów, tak aby stać się rzeczywistym partnerem administracji publicznej w usprawnianiu tego systemu. Równocześnie mogą stać się inspiratorem koniecznych zmian w sposobie zarządzania funduszami strukturalnymi.

**Piotr Stronkowski** jest dyrektorem do spraw badań w firmie badawczo-konsultingowej PSDB.