

**Ida Musiałkowska, Magdalena Sapała-Gazda,  
Katedra Europeistyki, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu**

## **WSPÓLPRACA SIECIOWA I NIEDOPASOWANIE INSTYTUCJONALNE W ZARZĄDZANIU FUNDUSZAMI STRUKTURALNYMI UNII EUROPEJSKIEJ W POLSCE**

### **Streszczenie**

Artykuł jest próbą odniesienia problemów wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce do teoretycznej koncepcji współpracy sieciowej oraz zjawiska niedopasowania instytucjonalno-organizacyjnego. Podstawowe zasady i reguły wdrażania funduszy strukturalnych w państwach członkowskich są określone w rozporządzeniach unijnych, zwłaszcza w Rozporządzeniu Rady UE 1260/99. Z przepisów tych oraz z wieloletnich doświadczeń zarządzania funduszami strukturalnymi w UE, wynika między innymi wymóg tworzenia na każdym szczeblu wdrażania funduszy sieci współpracy opartych na zasadzie partnerstwa. Państwa członkowskie są więc zobowiązane do tworzenia warunków odpowiednich dla rozwoju tzw. współpracy sieciowej, w której wzajemnie zależni od siebie uczestnicy współdziałają dla realizacji wspólnego celu.

Także w Polsce wraz z rozpoczęciem współfinansowania rozwoju ze środków UE, na układ prawny, instytucjonalny i organizacyjny nałożone zostały nowe, szczególne wymagania w postaci zasad zawartych w rozporządzeniach dotyczących funduszy strukturalnych. Tymczasem praktyka dwóch lat wykorzystywania środków unijnych pokazuje jak liczne i istotne są jeszcze braki w układzie instytucjonalno-organizacyjnym naszego kraju w stosunku do tych wymogów i jakie wynikają z tego problemy absorpcji. Pojawia się nawet groźba niewykorzystania pieniędzy we właściwym czasie. Obserwacja tego zjawiska na praktycznych przykładach pozwala wysunąć stwierdzenie o niedopasowaniu instytucjonalno-organizacyjnym, które istnieje pomiędzy wymogami stawianymi przez regulacje wspólnotowe a układem kształtującym się wokół realizacji funduszy UE w Polsce. W artykule niedopasowanie to zostanie zilustrowane licznymi przykładami problemów zidentyfikowanych w trakcie dwuletniego okresu wdrażania funduszy w Polsce, w szczególności w obszarze tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych i klastrów.

Z analizy problemów pojawiających się w trakcie wdrażania funduszy unijnych w Polsce wynika, że krajowe relacje i struktury oraz style współpracy nie były jeszcze w momencie uruchomienia procedur, a często i dzisiaj nie są, gotowe do działania zgodnie z wymogami rozporządzeń unijnych. W Polsce nadal brakuje właściwych przepisów ułatwiających zawieranie partnerstw publiczno-prywatnych, a aktywność sektora organizacji

pozarządowych, sektora prywatnego i najmniejszych jednostek samorządowych pozostawia wiele do życzenia i utrudnia właściwą i sprawną absorpcję środków wspólnotowych.

Artykuł może być przyczynkiem do pogłębionych badań nad instytucjonalną adaptacją i dostosowywaniem struktur w Polsce do wymogów unijnych w tzw. procesie europeizacji. Należy obserwować rozwój dalszych wydarzeń w tym zakresie i próbować szukać odpowiedzi na pojawiające się pytania: Jak będą zachowywać się podmioty lokalne skłaniane przez regulacje funduszowe do współdziałania? Jak będzie budowana prawna podstawa tej współpracy na szczeblu państwowym? Innymi słowy, jak i czy będzie redukowana luka instytucjonalna opisana w niniejszym artykule? Oraz, czy w procesie zmian i dostosowań krajowego prawa, struktur i systemów odnoszących się do wdrażania funduszy pomiędzy podmiotami różnych szczebli będzie więcej kooperacji czy konfrontacji?

## **1. Wprowadzenie**

Niniejszy artykuł jest próbą odniesienia problemów wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce do teoretycznej koncepcji współpracy sieciowej oraz zjawiska niedopasowania instytucjonalno-organizacyjnego. Podstawowe zasady i reguły wdrażania funduszy strukturalnych w państwach członkowskich są określone w rozporządzeniach unijnych, zwłaszcza w Rozporządzeniu Rady UE 1260/99. Z przepisów tych oraz z wieloletnich doświadczeń zarządzania funduszami strukturalnymi w UE, wynika między innymi wymóg tworzenia na każdym szczeblu wdrażania funduszy sieci współpracy opartych na zasadzie partnerstwa. Państwa członkowskie są więc zobowiązane do tworzenia warunków odpowiednich dla rozwoju tzw. współpracy sieciowej, w której wzajemnie zależni od siebie uczestnicy współdziałają dla realizacji wspólnego celu.

Także w Polsce wraz z rozpoczęciem współfinansowania rozwoju ze środków UE, na układ prawny, instytucjonalny i organizacyjny nałożone zostały nowe, szczególne wymagania w postaci zasad zawartych w rozporządzeniach dotyczących funduszy strukturalnych. Tymczasem praktyka dwóch lat wykorzystywania środków unijnych pokazuje jak liczne i istotne są jeszcze braki w układzie instytucjonalno-organizacyjnym naszego kraju w stosunku do tych wymogów i jakie wynikają z tego problemy absorpcji. Pojawia się nawet groźba niewykorzystania pieniędzy we właściwym czasie. Obserwacja tego zjawiska na praktycznych przykładach pozwala wysunąć stwierdzenie o niedopasowaniu instytucjonalno-organizacyjnym, które istnieje pomiędzy wymogami stawianymi przez regulacje wspólnotowe a układem kształtującym się wokół realizacji funduszy UE w Polsce. W

artykule niedopasowanie to zostanie zilustrowane licznymi przykładami problemów zidentyfikowanych w trakcie dwuletniego okresu wdrażania funduszy w Polsce, w szczególności w obszarze tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych i klastrów. Artykuł może być przyczynkiem do pogłębionych badań nad instytucjonalną adaptacją i dostosowywaniem struktur w Polsce do wymogów unijnych w tzw. procesie europeizacji.

## **2. Współpraca sieciowa i niedopasowanie instytucjonalne**

Polityka regionalna wraz ze swoimi instrumentami finansowymi należy do najważniejszych przedsięwzięć ukierunkowanych na rozwój gospodarczy i społeczny w Unii Europejskiej. Toczą się jednakże spory o faktyczne jej oddziaływanie i efekty ekonomiczne wydatkowanych z budżetu wspólnotowego środków na konwergencję regionów Europy. Niektórzy uważają, że nie można określić i wyodrębnić dokładnie wpływu tej polityki na rozwój regionalny oraz, że wkład środków wspólnotowych jest zbyt mały żeby faktycznie taki wpływ wywierać i zmniejszać nierówności między regionami. Jednocześnie jednak wskazuje się na inny, mniej kontrowersyjny obszar wpływu jaki wywiera polityka regionalna na funkcjonowanie regionów. Podkreśla się bowiem często, że wspólnotowa polityka regionalna prowadzi do wielu zmian w sposobie funkcjonowania krajowych instytucji i podmiotów, zwłaszcza działających na szczeblu regionalnym i lokalnym, a związanych z rozwojem regionów. Uważa się, że zasady systemu zarządzania i wdrażania środków – zwłaszcza zasada programowania i partnerstwa – są silnym impulsem do zmian i dostosowań w obszarze relacji pomiędzy podmiotami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, i to zarówno publicznymi jak i prywatnymi. Wskazuje się, że te podmioty dzięki konstrukcji i zasadom działania polityki regionalnej zostały zmobilizowane do wyjątkowej aktywności. Publiczne i prywatne podmioty - władze, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, uczelnie, grupy interesów itp., są ważnymi uczestnikami tworzonych sieci współpracy w procesie przygotowania i realizacji strategii rozwoju i konkretnych projektów współfinansowanych ze środków UE. W rezultacie, instrumenty i zasady wspólnotowej polityki regionalnej są ważnym bodźcem dla rozwoju nowych form sieciowego i wieloszczeblowego zarządzania zarówno na arenie europejskiej jak i w poszczególnych krajach członkowskich. Współpraca sieciowa tych podmiotów jest jedną z wartości dodanych wynikających z funkcjonowania wspólnotowej polityki regionalnej.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> O roli współpracy sieciowej w realizacji celów polityki regionalnej pisali m.in.: Conzelmann. (1995), Rhodes i in. (1996). Zagadnienie to jest częścią szerszej dyskusji na temat europeizacji krajowych systemów decyzyjnych i organizacyjnych. Szerzej na temat europeizacji: Bache, Marshall, 2004.

Wyniki badań nad tym właśnie wymiarem wpływów polityki regionalnej zostały sformułowane w literaturze w postaci takich teoretycznych koncepcji jak: zarządzanie wieloszczeblowe (MLG - multi-level governance), współpraca sieciowa (policy networks) i niedopasowanie instytucjonalne (institutional gap) (Sapała, 2006, s. 16-24). Koncepcja współpracy sieciowej jest często kojarzona z modelem zarządzania wieloszczeblowego. Mówi się w nim, że integracja europejska wywołała szczególne przesunięcia władzy i kompetencji decyzyjnych pomiędzy szczeblami rządzenia – ponadpaństwowym, państwowym i sub-centralnym. Model MLG opisuje rozproszenie władzy decyzyjnej pomiędzy różne szczeble terytorialne. Do głównych przesłanek modelu należy to, że kompetencje decyzyjne są dzielone pomiędzy aktorów różnych szczebli, a nie monopolizowane przez władzę państwową (Risse-Kappen, 1996). Podstawą funkcjonowania modelu MLG jest współpraca sieciowa oparta na wzajemnej zależności od zasobów i charakteryzująca się relacjami słabo zhierarchizowanymi. W sieciach tych wzajemna zależność od zasobów wymusza ich wymianę dla osiągnięcia celów. Są to np.: informacja, umiejętności, kompetencje, uprawnienia konstytucyjne, środki finansowe, itd.

Z kolei koncepcja współpracy sieciowej jest narzędziem opisującym relacje pomiędzy uczestnikami modelu MLG, czyli różnymi aktorami szczebla ponadpaństwowego, państwowego i sub-centralnego. Aktorzy ci są bardzo różnorodni, należą do nich podmioty prywatne i publiczne, narodowe, ponadnarodowe, subcentralne, polityczne i administracyjne (Bomberg, Peterson, 1999, s.80).<sup>2</sup> Dzięki tej koncepcji można lepiej zrozumieć ich zachowania jako uczestników procesu decyzyjnego oraz zależności pomiędzy nimi. Pojęcie współpracy sieciowej oznacza więc współpracę grupy aktorów, z których każdy ma swój interes lub udział w danej polityce unijnej oraz może przyczynić się do jej sukcesu lub porażki. Struktura sieci pojawia się, gdy w danej sytuacji formalnie niezależni aktorzy zaczynają dostrzegać wzajemne zależności i decydują się nawiązać współpracę. Innymi słowy rozpoznają w partnerach uczestników gry w danym obszarze polityki wspólnotowej oraz uznają, że współpraca może być najlepszym środkiem do osiągnięcia optymalnej korzyści (Rhodes i in., 1996, s.368).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Według innych definicji współpraca sieciowa to „niehierarchiczne, zdecentralizowane i głównie nieformalne interakcje pomiędzy aktorami (indywidualnymi i zorganizowanymi) tworzone dla rozwiązania wspólnych problemów” (Risse-Kappen, 1996, s. 60) lub też „mechanizmy mobilizacji środków politycznych w sytuacjach, kiedy możliwości kształtowania decyzji, formułowania programu i implementacji są szeroko rozproszone lub podzielone pomiędzy aktorami publicznymi i prywatnymi” (Conzelmann, 1995, s. 139).

<sup>3</sup> Wobec powyższego, powstające w UE zależności pomiędzy różnymi szczeblami władzy można przyrównać do sytuacji w firmie, w której elementy w sieci (systemie) współdziałają dla realizacji określonego celu. W teorii zarządzania firmą pojęcie „sieć” używane może być zamiennie z „system” który oznacza zbiór funkcji lub czynności (podprocesów, etapów – dalej nazwanych elementami) w firmie, współdziałających na rzecz

Podsumowując można powiedzieć, że pojęcie współpracy sieciowej może być stosowane (Rhodes i in., 1996):

- jako metafora opisująca każdą sytuację, w której pojawiają się interakcje pomiędzy kilkoma aktorami lub instytucjami,
- w odniesieniu do osobistych powiązań i kontaktów decydentów,
- w odniesieniu do kontaktów pomiędzy organizacjami publicznymi oraz publicznymi i prywatnymi nawiązywanymi w celu implementacji polityki,
- w odniesieniu do zbioru organizacji wzajemnie zależnych od siebie ze względu na zasoby.

Jak widać z powyższego, sieci są uznawane za niezwykle korzystny sposób realizacji celów. Niewątpliwie biorąc pod uwagę znaczenie sieci we współczesnych procesach integracji europejskiej można powiedzieć, że jesteśmy świadkami integracji sieciowej (ang. network-led integration). Unia Europejska tworzy warunki cieplarniane dla rozwoju sieci, zarówno formalnych jak i nieformalnych. Tworzą się one zazwyczaj wokół specyficznych sektorów, polityk i problemów. „Sieć” stała się słowem-kluczem charakteryzującym proces decyzyjny w UE, a w szczególności proces wdrażania wielu polityk wspólnotowych, w tym polityki regionalnej.

Istnieją uwarunkowania, które determinują rozwój sieci. Prawdopodobieństwo pojawienia się sieci jest tym większe im bardziej układ polityczno-instytucjonalny jest pluralistyczny, im wyraźniej oddzieleni są w nim aktorzy prywatni i publiczni. Sieci łatwiej powstają wokół polityk skomplikowanych, których realizacja wymaga użycia wielu rzadkich zasobów, które z kolei nie są w wyłącznym posiadaniu władz centralnych. Jeśli zasoby są skoncentrowane w rękach władz centralnych sieci prawdopodobnie nie powstaną. Powstają, gdy konieczne jest sumowanie różnych, rozdrobnionych interesów, gdyż pomagają je porządkować. Ponadto sieci najlepiej rozwijają się w sektorach, w których rola Komisji Europejskiej jest większa, działania są rutynowe i należą do tzw. decyzji operacyjnych, a także nie są wysoce upolitycznione. Uważa się ponadto, że sama koordynacja współpracy i krótkotrwała kooperacja nie oznaczają jeszcze powstania organizacji sieciowej. Dla powstania trwałej sieci ważne jest ukierunkowanie relacji między jej uczestnikami na realizację długotrwałych celów. Właśnie ta długotrwała perspektywa odróżnia relacje sieciowe od innych krótkotrwałych interakcji.

Odnosząc powyższe rozważania na temat sieci do zasad realizacji polityki regionalnej UE można powiedzieć, że zgodnie z zasadą partnerstwa, ta forma współpracy i realizacji celów powinna rozwijać się zarówno w układzie pionowym jak i poziomym. W układzie pionowym, czyli pomiędzy szczeblami władzy oraz w układzie poziomym, czyli pomiędzy podmiotami społecznymi i prywatnymi. Aby w toku realizacji celów polityki regionalnej i w procesie wykorzystywania funduszy strukturalnych pojawiły się sieci i współpraca sieciowa, konieczne jest zaistnienie w państwie członkowskim odpowiednich warunków o charakterze organizacyjnym i instytucjonalnym. Tymczasem warunki te nie zawsze istnieją, a jeśli się pojawiają, to nie zawsze z wystarczającą siłą.

Sytuację tę zaobserwowała i opisała w jednym ze swoich artykułów w 1999r. T. A. Borzel.<sup>4</sup> Na przykładzie obserwacji Wspólnot Autonomicznych Hiszpanii oraz Landów Niemiec skonstruowała model wewnątrz krajowej adaptacji instytucjonalnej pod wpływem europeizacji. Przyjrzała się zmianom zachodzącym wewnątrz państw w stosunkach władze centralne - władze subcentralne. Stwierdziła, że integracja europejska oddziałuje na układy wewnętrzne wszystkich państw w ten sam sposób, lecz może prowadzić do różnych efektów. Kierunek rozwoju sytuacji jest uzależniony od wielu uwarunkowań, związanych zarówno z wymogami i możliwościami tworzonymi przez legislację i instytucje wspólnotowe, jak i od czynników wewnętrznych, jak konstytucja, stosunki z rządem centralnym, legitymizacja władzy, kapitał społeczny i przedsiębiorczość (Börzel, 1999).<sup>5</sup>

W związku z powyższym można za T. A. Borzel stwierdzić, że władze na różnych szczeblach powinny ze sobą współpracować sieciowo ze względu na istnienie, wcześniej wspomnianej, współzależności od zasobów. Tymczasem współpraca ta jest utrudniona ze względu na brak kompatybilności pomiędzy zasadami i regulacjami unijnymi a instytucjonalnymi strukturami w państwie członkowskim. W rezultacie powstaje tzw. luka organizacyjno-instytucjonalna i zarazem pojawia się konieczność adaptacji do nowych warunków.<sup>6</sup>

Tak określona luka instytucjonalno-organizacyjna jest obserwowana w różnych państwach członkowskich, starych i nowych oraz w różnych dziedzinach funkcjonowania tych państw w warunkach integracji europejskiej. Polska nie jest odosobnionym przypadkiem

---

<sup>4</sup> Zagadnienie luki organizacyjno-instytucjonalnej, określane też jako „policy gaps” było poruszane także przez: Wallace H., Young A. R. (1996), *The single market: a new approach to policy*, [w:] *Policy-Making in the European Union*, Wallace H., Wallace W., (red.), Oxford University Press, Oxford

<sup>5</sup> Podobnie twierdzą: Bache, Marshall (2004), Ward, Williams (1997) oraz Conzelmann (1995)

<sup>6</sup> Dalej autorka w swoich rozważaniach opisuje sposoby tej adaptacji, które zależą od stopnia kontroli władz państwowych oraz od obowiązującej w danym państwie kultury instytucjonalnej (nieformalne poczucie zachowania odpowiedniego i nieodpowiedniego w danej formalnej strukturze). W zachowaniach władz

na arenie europejskiej.<sup>7</sup> Koncepcja współpracy sieciowej oraz problem niedopasowania instytucjonalno-organizacyjnego odnoszą się wyraźnie do sytuacji i warunków wdrażania unijnych funduszy pomocowych w naszym kraju. Współpraca sieciowa napotyka nadal na wiele przeszkód. Sieci tworzone w tym procesie są nadal słabe, bardziej realizowane ze względu na przymus niż na faktyczną potrzebę i świadomość podmiotów w nich uczestniczących. Rzeczywistość organizacyjna i prawna, w której działają rozmaite podmioty związane z rozwojem regionalnym daleka jest jeszcze od ideału zarysowanego we wspólnotowych regułach zarządzania środkami strukturalnymi. Można stwierdzić, że pomiędzy wymogami stawianymi w przepisach wspólnotowych a faktycznym układem organizacyjnym i instytucjonalnym w Polsce jest wyraźne niedopasowanie. Ta sytuacja zostanie w kolejnej części artykułu zilustrowana przykładami z zakresu wdrażania polityki regionalnej, a konkretnie wdrażania funduszy strukturalnych. W tej dziedzinie bowiem niedopasowanie organizacyjno-instytucjonalne jest najbardziej widoczne i ma swoje konsekwencje między innymi w stopniu wykorzystania środków wspólnotowych w naszym kraju.

### **3. Stan wykorzystania środków z funduszy strukturalnych w Polsce i związane z tym problemy**

Od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej Polska korzysta z instrumentów polityki strukturalnej. W ramach funkcjonowania czterech funduszy strukturalnych oraz funduszu spójności dla Polski przewidziano 11,368 mld euro w latach 2004–2006. Zgodnie z zasadą dodatkowości, po uzupełnieniu tych środków wkładem krajowym łącznie nasz kraj dysponuje kwotą 14,891 mld euro. Jedną z podstawowych zasad wykorzystania środków z funduszy strukturalnych jest zasada programowania, oznaczająca, iż środki pochodzące z funduszy strukturalnych mogą finansować tylko działania zawarte w ramach wieloletnich programów rozwoju. Wiąże się to z obowiązkiem przygotowania stosownych dokumentów tzw. dokumentów programowych, które występują w postaci programów lub planów rozwoju. Określają m.in. cele i główne kierunki wydatkowania środków na podstawie analizy aktualnej sytuacji i trendów rozwojowych danego obszaru lub sektora, kryteria i sposoby realizacji konkretnych projektów, osoby i instytucje odpowiedzialne za wykonanie określonych zadań

---

regionalnych i lokalnych wyróżnia się strategię kooperacyjną i konfrontacyjną. Por.: Börzel T. A. (1999)

<sup>7</sup> Na przykład w Wielkiej Brytanii pod wpływem unijnej polityki regionalnej musiało zmienić się podejście władz regionalnych i lokalnych do współpracy partnerskiej z innymi podmiotami społecznymi i gospodarczymi (Martin, 1997, s.59). Podobne zjawisko zaobserwowano w Szwecji (Six years..., 2001).

oraz szacowaną wielkość i rozbić środki z uwzględnieniem współfinansowania ze wszystkich osiągalnych źródeł budżetowych. Do tych dokumentów zaliczane są Narodowy Plan Rozwoju (NPR), Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW), programy operacyjne (PO) i ich Uzupełnienia (Musiałkowska, Sapała, 2005, s. 285-286).

Pierwsze niedostosowania do tych wymogów wiązały się ze zbyt opieszałym procesem przygotowania ww. dokumentów programowych. Instytucje odpowiedzialne za przygotowanie dokumentów niezbyt dobrze oszacowały długość procesu legislacyjnego w kraju oraz czasu negocjacji z instytucjami wspólnotowymi (głównie Komisją Europejską). W 2004 r., gdy większość dokumentów powinna być gotowa, wciąż trwały negocjacje i dokonywane były rozstrzygnięcia. Dokumenty najważniejsze z punktu widzenia projektodawców (beneficjentów) - Uzupełnienia Programów Operacyjnych - zmieniały się ciągle uniemożliwiając przygotowanie jakichkolwiek projektów. Proces sprawnego przygotowania propozycji aktów prawnych utrudniał dodatkowo fakt braku odpowiednio przygotowanej kadry w instytucjach zaangażowanych w proces zarządzania i wdrażania działań współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Większość instytucji zarządzających środkami z funduszy strukturalnych nie skorzystała z doświadczeń z wykorzystania funduszy przedakcesyjnych.<sup>8</sup>

Wspomniane opóźnienia realizacji procesu, które pojawiły się już na jego starcie wywoływały coraz większe obawy o stopień wykorzystania środków pomocowych. Pomimo stosunkowo dużej aktywności niektórych grup beneficjentów, w tym zwłaszcza jednostek samorządowych oraz przedsiębiorstw, coraz częściej wskazuje się na niewystarczająco sprawne pozyskiwanie środków przez nasz kraj. Obawy te wynikają głównie z analizy zakontraktowanych i faktycznych wypłat środków unijnych. Według stanu na koniec stycznia 2006 r, a jest to ostatni rok, w którym zgodnie z zasadą N+2 mogą zostać podpisane umowy o dofinansowanie różnych projektów, sytuacja była oceniana jako bardzo niezadowolająca. Wszystkie dotychczasowe wydatki z funduszy strukturalnych wyniosły 2,706 mld zł, co wykorzystuje w 8,2% alokację przyznaną na lata 2004-06. W poszczególnych programach operacyjnych sytuacja przedstawiała się w sposób zróżnicowany (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006).

W ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw (SPO WKP) wartość podpisanych umów o dofinansowanie w części

---

<sup>8</sup> Środki w ramach funduszy przedakcesyjnych przyznano dla krajów kandydujących do członkostwa w UE. Polska korzystała z funduszu SAPARD, ISPA i kończy obecnie podpisywanie umów z funduszu PHARE.

wspólnotowej wyniosła 2,7 mld zł, co stanowi 56% alokacji na lata 2004-2006<sup>9</sup>. O dużej aktywności beneficjentów świadczy wartość złożonych wniosków o dofinansowanie (ocenionych jako poprawne pod względem formalnym), która osiągnęła poziom 10,9 mld zł i stanowi 227,4% alokacji na lata 2004-2006. Z pieniędzy z SPO WKP od czasu wejścia Polski do UE skorzystało 4,7 tys. małych i średnich przedsiębiorstw, zaś o finansowanie ubiegało się pięciokrotnie więcej – ok. 25 tys. Firm.<sup>10</sup> W styczniu 2006 r. miały miejsce znaczące modyfikacje w systemie instytucjonalnym SPO WKP. Na mocy zmienionych rozporządzeń wprowadzone zostały zmiany formalno-prawne, które z założenia powinny usprawnić proces zarządzania środkami, jednakże początkowo spowodowały opóźnienia w przepływie środków i dokumentów. █

Najslabiej oceniana przez Komisję Europejską jest realizacja Sektorowego Programu Operacyjnego Transport. Choć wartość wnioskowanego wsparcia w projektach ocenionych pod względem formalnym od uruchomienia programu wyniosła w relacji do całej alokacji 137,7%, to z powodu zmian w systemie wdrażania programu wypłacono z konta programowego jedynie ok. 1,9 mln zł, z czego ponad 1,3 mln zł. w projektach pomocy technicznej. Jednym z powodów takiej sytuacji są problemy kadrowe w Ministerstwie Transportu, gdzie zlikwidowano departament europejski, zachodzi duża rotacja pracowników i brakuje wykwalifikowanych osób, które byłyby odpowiedzialne za wykorzystywanie funduszy.

W ramach SPO Rozwój zasobów ludzkich (SPO RZL) łączna wartość wniosków złożonych od początku uruchomienia programu wynosi ponad 6,88 mld zł i przekracza o 22,08% alokację na lata 2004-06. Na koniec stycznia 2006 r. wartość zawartych umów i decyzji wyniosła ponad 3,5 mld zł (wzrost o 96 mln zł w porównaniu z grudniem 2005 r.), co stanowi 62,3% alokacji na program na lata 2004-2006. Ze względu na zakres dofinansowania projektów spodziewano się dużego zainteresowania organizacji pozarządowych. Jednakże ze względu na przeszkody wewnętrzne (a zwłaszcza brak wykwalifikowanej kadry i bariery finansowe) tylko większe organizacje ubiegały się o środki. Nie ma jednoznacznych danych jaki jest odsetek organizacji realizujących projekty dofinansowane z całego Europejskiego Funduszu Społecznego. W działaniach podlegających Ministerstwu Pracy i Polityki

---

<sup>9</sup> Wartość wniosków o dofinansowanie i wartość podpisanych umów – po uwzględnieniu korekt dokonanych przez instytucję zarządzającą; stopień wykorzystania alokacji środków wspólnotowych – po przeliczeniu według kursu 1 euro = 3,8365 zł

<sup>10</sup> Na podstawie danych Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan [www.prywatni.pl](http://www.prywatni.pl)

Społecznej zdecydowano się promować nowopowstające organizacje pozarządowe (NGO), ustalając dla nich pomocne wskazówki. Ministerstwo zadbało też o to, by wartości projektów i automatycznie zarządzanie finansami w projekcie nie przekroczyły możliwości tych podmiotów<sup>11</sup>. W innych działaniach jednakże, nawet duże organizacje borykają się z problemami związanymi z wygórowanymi wymogami dotyczącymi zabezpieczeń i z tego powodu niektóre z nich wycofały się z realizacji projektów.

Przytoczone przykłady i raporty Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przeprowadzone po blisko dwóch latach członkostwa w UE pokazują, że wartości podpisanych do stycznia umów mieszczą się w przedziale 50-60% dostępnych dla Polski środków. Przyczyn tego stanu rzeczy upatruje się w problemach wynikających z procesu uczenia się oraz tworzenia nowego sposobu zarządzania w sferze publicznej. W sferze tej nowe podejście do zarządzania jest wymuszane przez wymogi dotyczące przyznawania i rozliczania środków z budżetu wspólnotowego. Niedostosowanie i brak właściwego przygotowania krajowego systemu instytucjonalno-organizacyjnego do tych wymogów związane jest z dwoma kategoriami problemów, które zostaną omówione w dalszej części artykułu.<sup>12</sup> Są to problemy pojawiające się po pierwsze na etapie aplikowania o środki z funduszy, po drugie na etapie realizacji projektów.

#### **4. Problemy wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce**

Wymienione wyżej dwie grupy problemów odnoszą się do przytoczonych wcześniej koncepcji współpracy sieciowej i niedopasowania instytucjonalno-organizacyjnego. Wskazują na konieczność uwzględnienia tych zagadnień w procesie zarządzania funduszami przez władze regionalne i lokalne oraz inne podmioty publiczne czy prywatne.

##### **a) Problemy na etapie aplikowania o środki z funduszy strukturalnych**

Przeszkody związane z aplikowaniem o fundusze wpływające na tempo wykorzystania środków i jakość obsługi procesu leżą zarówno po stronie układu instytucjonalno-prawnego jak i po stronie samych aplikujących. Do pierwszych należą zwłaszcza:<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Przykładowo w Wytycznych dla Beneficjentów do działania 1.1., 1.5 czy 1.6. SPO RZL ustalono maksymalną wartość projektu dla nowopowstałych podmiotów na kwotę ok. 80 000 zł.

<sup>12</sup> Zauważyć można sprzężenie zwrotne między niedopasowaniem instytucjonalnym, które powoduje problemy np. braki kadrowe, które utrudniały proces oceny wniosków o dofinansowanie z funduszy strukturalnych; jak i fakt, iż problemy z wdrażaniem projektów czy aplikowaniem pogłębiają owo niedopasowanie.

<sup>13</sup> Na podstawie informacji prasowych PAP, styczeń-marzec 2006

- często zmieniające się prawodawstwo w zakresie ubiegania się o środki lub jego brak,
- niedostosowanie zapisów dokumentów krajowych do prawa wspólnotowego oraz NPR, rozporządzeń, ustaw<sup>14</sup>
- wielość interpretacji zastosowanych rozwiązań prawnych wątpliwych sytuacjach,
- opóźnienia w odpowiedziach instytucji wdrażających wynikające z braku podstaw prawnych oraz różnej interpretacji prawa,
- uciążliwe procedury konkursowe i nieuzasadniony merytorycznie formalizm oraz tworzenie dodatkowych wytycznych dla wnioskodawców. Jedną z głównych barier jest sam wniosek konkursowy - zbyt długi, z niezrozumiałą instrukcją wypełnienia. Sama ocena wniosków jest też odbierana negatywnie. Wiele firm nie rozumie przyczyn odrzucenia ich projektów, które często nie są merytoryczne, ale biurokratyczne, jak np. brak parafki na jednej ze stron wniosku,
- zmieniające się techniczne zasady aplikowania. Utrudnienie stanowiła nieustannie zmieniająca się wersja aplikacji służąca wypełnianiu wniosków, tzw. generatora wniosków,
- opóźnienia oceny wniosków w przypadku konkursów otwartych, spowodowane niewystarczającą liczbą pracowników danej instytucji oraz Komisji Oceny Projektów przy bardzo dużej liczbie nadesłanych wniosków.

Projektodawcy sami również nie ustrzegli się potknięć w przygotowywaniu wniosków aplikacyjnych. Najczęściej popełniane przez nich błędy to:

- niestosowanie właściwego formularza (wersji generatora wniosków),
- niewłaściwe potwierdzanie dokumentów za zgodność oryginałem,
- niedołączanie wymaganych załączników,
- błędy rachunkowe,
- nieuwzględnienie zasad horyzontalnych (równości szans, rozwoju zrównoważonego),
- przeszacowania budżetu (zawyżanie kwot poszczególnych pozycji kosztorysu),
- nieuwzględnienie barier, na które napotykają uczestnicy/odbiorcy projektu i niewykazanie, że projekt stanowi pozytywną reakcję na problem,

---

<sup>14</sup> Na przykład w prawie podatkowym nie rozstrzygnięto niektórych kwestii dotyczących podatków VAT, PIT i CIT. Innym przykładem jest problem przekazywania stypendiów z EFS uczniom szkół podległych Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Przepisy bowiem zabraniają, by jednostka niższego rzędu, jaką jest urząd marszałkowski, przekazywała pieniądze jednostkom wyższego rzędu, czyli ministerstwu.

- nieustosunkowywanie się do poprawek i kierunków zmian projektu zgłaszanych podczas konsultacji przez instytucje wdrażające.

Część z wymienionych problemów wynika z nieznamości tła projektów, procesu integracyjnego oraz szerszych celów, które stawia Komisja Europejska, a także kłopotów ze stosowaniem i właściwym zaplanowaniem metodologii zarządzania projektami wymaganej przez Komisję Europejską.<sup>15</sup> Bardzo często też nie udaje się spełnić takich istotnych wymogów stawianych przez Komisję Europejską jak zastosowanie innowacyjności w polskich przedsiębiorstwach z branż tradycyjnych i mniej zaawansowanych technologicznie. Niestety potrzeby aplikujących podmiotów zbyt rzadko są związane z zagadnieniem podnoszenia rozwoju technologicznego i stopnia innowacyjności. Ich potrzeby inwestycyjne zwykle mają charakter bardziej podstawowy. Wskazać tu zatem można niedopasowanie wynikające z niezbyt dokładnego rozeznania potrzeb i potencjału, w tym potencjału finansowego przedsiębiorstw, przez decydentów. Jest to także przykład niedopasowania celów programów operacyjnych oraz wymogów wspólnotowych do warunków panujących w państwach przechodzących transformację ustrojową.

#### **b) Problemy na etapie realizacji projektów**

Często cytuje się stwierdzenie, że zdobycie środków pomocowych jest dopiero początkiem drogi. Najważniejsze jest bowiem zrealizowanie projektu, czyli osiągnięcie postawionych celów oraz rozliczenie samego projektu. W tej sekwencji najczęściej wskazywanymi barierami są bariery systemowe, w tym zwłaszcza:<sup>16</sup>

- nieefektywny system rozliczeń finansowych w ramach projektów. Wnioski o płatność są równie skomplikowane jak wnioski konkursowe. Ich drobiazgową analizę przez urzędników powoduje natomiast bardzo duże opóźnienia w przepływach finansowych,
- brak jednoznacznej interpretacji kwalifikowalności niektórych wydatków, np. VAT,
- przeregulowanie i mała elastyczność systemu. Wprowadzenie uproszczeń i poprawek, na przykład w umowie o dofinansowanie projektu, wymaga czasochłonnej zmiany aktów prawnych,
- zbyt restrykcyjne przepisy prawa utrudniające sprawną realizację projektów, np. Ustawa prawo zamówień publicznych. Wiele problemów przedsiębiorców powstało w zderzeniu logiki funduszy strukturalnych, gdzie miarą skuteczności jest wykorzystanie pieniędzy na dobre, generujące zyski (finansowe, społeczne, itd.) projekty, z logiką urzędników

---

<sup>15</sup> Metodologia ta nosi nazwę PCM (*ang. Project Cycle Management*), inaczej Zarządzanie Cyklem Projektu.

skupionych na przestrzeganiu procedur, które mają ich uchronić przed wszelkimi nieprawidłowościami. Z kolei organizacji pozarządowych często nie stać na kosztowne tryby postępowania, co może zaważyć na realizacji całego projektu,

- problemy z wykupem gruntów oraz przygotowaniem oceny wpływu inwestycji na środowisko, pojawiające się zwłaszcza w projektach dużych (infrastrukturalnych). Wymagania krajowe w tym zakresie często są wyższe niż wspólnotowe, a tym samym również bardziej kosztowne. Wpływają one na terminowość i poprawność przygotowania dokumentów finansowych niezbędnych do rozliczenia projektów,
- jakość informacji,
- potencjał wewnętrzny projektodawców.

Ostatnie dwa wymienione tutaj zagadnienia odnoszą się także do wcześniej omówionej grupy problemów i do wszystkich etapów wdrażania funduszy. Warto na nie zwrócić szczególną uwagę, ponieważ wpływają istotnie na realizację zasady partnerstwa oraz współpracy sieciowej. Brak dobrej informacji jest często przyczyną barier wdrażania środków wspólnotowych. Choć w dobie społeczeństwa informacyjnego może się to wydać bardzo dziwne, są badania wskazujące, że do wielu beneficjentów w Polsce informacja o możliwościach skorzystania ze środków wspólnotowych w ogóle nie docierała. Dotyczyło to głównie mniejszych miejscowości oraz terenów wiejskich. Stąd też często nawet jednostki samorządowe nie znały w pełni zakresu działań, na które można uzyskać dofinansowanie. Problem ten dotyczył głównie sfery rozwoju zasobów ludzkich.<sup>17</sup> W ocenie wielu podmiotów jakość informacji jest wysoce niezadowolająca. Brakuje zwłaszcza systemu poradnictwa dla beneficjentów. Niewątpliwie jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy są braki kadrowe w instytucjach wdrażających. Często zdarza się, że po prostu brakuje w nich dobrze merytorycznie przygotowanych pracowników, potrafiących rozwiązywać specyficzne problemy projektodawców. W tej sytuacji jakość współpracy pomiędzy beneficjentami a urzędnikami uzależniona jest od indywidualnego nastawienia i wiedzy tych ostatnich.

Z badań przeprowadzonych wśród władz regionalnych i lokalnych wyłania się również niepokojący obraz. Wiele z jednostek samorządu terytorialnego, mimo informacji o konieczności stawiania czoła wyzwaniom wynikającym z integracji Polski z UE, nie zadbała o wcześniejsze przygotowanie pracowników do podejmowania zadań związanych z pozyskiwaniem środków z budżetu wspólnotowego. Wyniki badań przeprowadzonych w

---

<sup>16</sup> [www.prywatni.pl](http://www.prywatni.pl), 18.01.2006

<sup>17</sup> Na podstawie danych zawartych w wynikach badania przeprowadzonego przez Pentor: Stopień poinformowania społeczeństwa o możliwościach wykorzystania funduszy strukturalnych, Research

2002 roku, a więc na dwa lata przed wstąpieniem do UE, w urzędach marszałkowskich wskazywały, że tylko nieliczne władze podejmowały skoordynowane i zaplanowane działania przygotowawcze i edukacyjne. Większość działała jeszcze chaotycznie i niejako czekała na dalszy rozwój wydarzeń i prawdopodobnie na narzucenie im takich wymogów przez władze centralne (Sapała, 2005, s. 104-113).

Ponadto informacja często jest rozproszona i nie zawsze spójna na poziomie różnych szczebli systemu wdrażania. Przejawia się to czasem w stawianiu beneficjentom dodatkowych wymogów, nie wynikających z zapisów umowy o realizacji projektu ([www.prywatni.pl](http://www.prywatni.pl), 09.01.2006). Wyjątek korzystnego rozwiązania systemowego w zakresie dostępu do informacji stanowi sieć ośrodków doradczo-szkoleniowych krajowych (Krajowy Ośrodek Szkoleniowy Europejskiego Funduszu Społecznego - KOSzEFS) i regionalnych (Regionalne Ośrodki Szkoleniowe Europejskiego Funduszu Społecznego - ROSzEFS), informujących i szkolących potencjalnych beneficjentów o Europejskim Funduszu Społecznym. Trenerzy i doradcy tych ośrodków nieodpłatnie świadczą pomoc szkoleniową oraz konsultingową począwszy od przygotowania projektu po jego zakończenie. Innym, dobrym sposobem zarządzania problemowi niewystarczającej informacji jest np. uruchomienie przez niektóre Instytucje Wdrażające (np. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości) tzw. kwalifikatora projektów i listy najczęściej popełnianych błędów. Dzięki zastosowaniu tych narzędzi projektodawca może sprawdzić czy jego pomysł może być sfinansowany z danego funduszu.

Drugą ważną barierą właściwego wdrażania funduszy są problemy wewnętrzne projektodawców, które najbardziej uwidoczniają się w projektach realizowanych ze wsparciem EFS. Projekty o nachyleniu społecznym w dużej mierze skierowane są do organizacji pozarządowych, które najlepiej znają potrzeby poszczególnych grup społecznych. W Polsce jednakże organizacje te są niewielkie i bardzo często słabe instytucjonalnie. Nie dysponują też wykwalifikowaną i wystarczającą kadrą. Dużą grupę pracowników tych organizacji stanowią wolontariusze, co skazuje je na częstą rotację i utratę "know-how". Organizacje te nie dysponują odpowiednim budżetem, co uniemożliwia im sięganie po środki wspólnotowe. Podczas aplikowania instytucje wdrażające programy operacyjne oceniają sytuację finansową projektodawców i w przypadku małych obrotów uznają niezdolność instytucjonalną do obsługi projektu, a także uzyskania stosownych zabezpieczeń realizacji projektów. Wyjątkiem instytucji promujących organizacje pozarządowe, w tym organizacje

nowopowstałe, jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. W całym kraju szacuje się, że wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych przez organizacje pozarządowe sięga 2,3% wszystkich dostępnych środków. Stanowi to tylko 5,6% środków dostępnych dla sektora trzeciego, rozumianego tu jako sektor organizacji pozarządowych.<sup>18</sup> Najbardziej aktywne w pozyskiwaniu dotacji są fundacje (119 projektów) i stowarzyszenia (98 projektów), które wykorzystywały łącznie 77% pieniędzy rozdysponowanych między wszystkie organizacje pozarządowe. Organizacje korzystały głównie z dotacji Inicjatywy Wspólnotowej Equal, Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich. Najskuteczniej o środki z funduszy strukturalnych ubiegają się organizacje z województwa mazowieckiego oraz wielkopolskiego oraz lubelskiego. W dwóch pierwszych województwach zrealizowano projekty o największej łącznej wartości, podczas gdy najwięcej projektów zrealizowano w województwie lubelskim. Najsłabsze wyniki osiągają organizacje w województwach: świętokrzyskim, kujawsko-pomorskim oraz podlaskim. W każdym z tych województw wykorzystano najmniej (poniżej 1%) wszystkich środków przyznanych organizacjom w skali kraju.<sup>19</sup>

W związku ze wskazanymi problemami postuluje się zastosowanie środków zaradczych. Dotyczą one najczęściej kompleksowych ułatwień w ubieganiu się o środki unijne i w ich rozliczeniu, przede wszystkim zlikwidowania zbędnych formalności i biurokracji oraz zmiany zbyt restrykcyjnych przepisów prawa. Do lepszego wykorzystania unijnych dotacji przyczyniłoby się np. uproszczenie obowiązków sprawozdawczych i dokumentacyjnych firm realizujących projekty współfinansowane ze środków UE. Chodzi m.in. o zniesienie konieczności dokumentowania wszystkich wydatków fakturami i wprowadzenie możliwości rozliczania ryczałtem części poniesionych kosztów projektów (np. kosztów administracyjnych) oraz wydłużenie okresów sprawozdawczych. W obecnej sytuacji część, zwłaszcza małych, podmiotów przerzuciła ciężar swej aktywności na działania techniczne związane z obsługą projektów, w mniejszym stopniu koncentrując się na działalności właściwej. Wpływa to niekorzystnie na ich rozwój i efektywność. Postuluje się

---

<sup>18</sup> Do końca 2005 organizacje pozarządowe zrealizowały 280 projektów finansowanych z funduszy strukturalnych na łączną kwotę wynoszącą ponad 750 mln zł, co stanowi wspomniane 5,6 % wszystkich środków, o które mógł się ubiegać trzeci sektor. Organizacje podpisywały umowy na średnio 2,8 mln zł. Szacuje się, że do końca 2006 roku organizacje pozarządowe podpiszą umowy jeszcze na sumę 158 mln zł. Większość wniosków dotyczyła zatrudnienia (ponad 85%). Projekty organizacji pozarządowych mają głównie charakter szkoleniowy i doradczy.

<sup>19</sup> Na podstawie analizy: "Strumienie finansowania NGO. Fundusze Strukturalne", przygotowanej przez Bank Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych w ramach projektu "W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej", finansowanego ze środków IW Equal., 2006

także usprawnienie i systematyzację współpracy beneficjentów z Instytucjami Wdrażającymi. Dotyczy to zwłaszcza wsparcia merytorycznego na każdym etapie realizacji projektu i szybkiego reagowania na pojawiające się problemy, przekazywania precyzyjnej i jasnej informacji dotyczącej wymogów proceduralnych i finansowych związanych z wdrażaniem projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych.

Część tych postulatów Ministerstwo Rozwoju Regionalnego uwzględniło przygotowując „Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach NPR 2004-2006”<sup>20</sup>, który zaczął obowiązywać w niektórych programach operacyjnych<sup>21</sup> od początku 2006 r. W trakcie prac nad programem naprawczym podkreślono fakt, że Polska jest jedynym krajem w UE, w którym zasady wykorzystywania funduszy unijnych regulowane są w sposób tak skomplikowany tj. w drodze licznych rozporządzeń. Okazuje się jednak, że czasami taka sytuacja jest wygodna dla urzędników. Minister Rozwoju Regionalnego Grażyna Gęsicka przyznała nawet, że propozycje uchylania rozporządzeń do Narodowego Planu Rozwoju napotykały na opór administracji, bo rozporządzenia w pewnym sensie pozwalają zasłonić się przepisem i zdejmują z urzędników odpowiedzialność (PAP, 18.01.2006). W ramach Programu Naprawczego formułuje się także zalecenia dla części instytucji wdrażających programy operacyjne. Ponieważ najwięcej trudności nastęrcza wykorzystanie pieniędzy w SPO Transport oraz w ramach Inicjatywy Interreg postuluje się podjęcie zdecydowanych kroków przez wszystkie instytucje zaangażowane w ich wdrażanie, celem przyspieszenia realizacji projektów i następnie wzrostu płatności.<sup>22</sup> W związku z małą wartością zawartych umów oraz znikomymi płatnościami, specjalne wskazówki naprawcze skierowano także do Ministerstwa Edukacji i Nauki (dla działania 1.4 Wzmocnienie współpracy między sferą badawczo-rozwojową a gospodarką w SPO WKP), Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dla działania 1.6 Integracja i reintegracja zawodowa kobiet w SPO RZL) oraz Ministerstwa Środowiska (dla działania 2.4 Wsparcie dla przedsięwzięć w zakresie dostosowania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska w SPO WKP)

---

<sup>20</sup> Dokument ten został przyjęty przez Radę Ministrów RP 06.12.2005 r.

<sup>21</sup> Szczególną uwagę zwracano na SPO WKP, SPO Transport, Inicjatywę Wspólnotową Interreg.

<sup>22</sup> Postuluje się zwłaszcza, aby wyodrębnić w Ministerstwie Transportu i Budownictwa strukturę organizacyjną wykonującą zadania instytucji pośredniczącej dla Programu Operacyjnego Transport oraz rozstrzygnąć kwestię zabezpieczenia współfinansowania krajowego dla największego projektu *Modernizacja linii kolejowej Warszawa – Łódź Fabryczna. Etap I – odcinek Skierniewice – Łódź Widzew*. W Inicjatywie Interreg należy zaś podpisać porozumienia międzyrządowe z partnerem litewskim oraz podjąć kroki dyscyplinujące instytucje odpowiedzialne po stronie polskiej za wdrażanie programu Polska – Saksonia tj. dolnośląski urząd wojewódzki i marszałkowski. Patrz: Program Naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach NPR 2004-2006”, Rada Ministrów RP 06.12. 2005

(Ministerstwo Rozwoju regionalnego, 2006).

## **5. Niedopasowanie instytucjonalno-organizacyjne i współpraca sieciowa na przykładzie partnerstwa publiczno-prywatnego i klastrów**

Jak wspomniano w pierwszej części niniejszego artykułu, jedną z podstawowych zasad polityki regionalnej jest zasada partnerstwa. Współpraca oparta na tej zasadzie jest wymagana i jednocześnie promowana przez UE. Wyróżnia się najczęściej dwa typy partnerstwa: pionowe i poziome. W pierwszym z nich zakłada się współpracę instytucji poszczególnych szczebli administracji krajowej oraz wspólnotowej. Drugi typ opiera się na współpracy na tym samym poziomie poszczególnych grup podmiotów np. jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych, grup interesów, instytucji dialogu społecznego itp. Oba typy partnerstwa mają znaczenie dla realizacji polityki regionalnej. Partnerstwo pionowe dla procesu dobrego tworzenia dokumentów oraz aktów prawnych (czyli tzw. programowania), zaś partnerstwo poziome, poprzez współpracę wielu podmiotów pełniących różne funkcje, umożliwia na szerszą skalę realizację działań, uwzględniających interesy różnych podmiotów i służących w dużo większym stopniu rozwojowi gospodarczemu i społecznemu danego terytorium.

Doświadczenia dwóch lat wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce pokazuje, że partnerstwo pionowe powoli zaczyna funkcjonować, chociaż instytucje niższego szczebla wskazują na częsty fakt m.in. wykreślenia ustalonych wspólnie zapisów w ostatecznych wersjach dokumentów. Władze na szczeblu regionalnym i lokalnym nawołują do decentralizacji procesu decyzyjnego i uporządkowania kompetencji.<sup>23</sup> Tymczasem drugi typ partnerstwa – partnerstwo poziome - jest nadal bardzo słabo realizowane. Uważa się, że jedną z głównych przeszkód dla tworzenia efektywnych grup współpracy partnerskiej jest brak definicji „konsorcjum” w prawie polskim. Niedogodność ta sprawia, że każda grupa chcących współpracować ze sobą podmiotów sama musi ustalić między sobą zasady współpracy i jednocześnie starać się rozwikłać problemy prawne i finansowe.<sup>24</sup> Trudno zatem zachęcać do tworzenia grup, w których pojawiają się kłopoty z rozliczeniem środków i rozdziałem odpowiedzialności.

---

<sup>23</sup> Uwagi z dyskusji podczas konferencji podsumowujących wykorzystanie środków w poszczególnych programach operacyjnych (2005-2006)

<sup>24</sup> Poprzez brak jednego podmiotu – konsorcjum - każdy z partnerów traktowany jest jako niezależny podmiot. Do tej pory nie ustalono jak należałoby traktować przepływ pieniędzy pomiędzy nimi. Ustalono, że partnerzy rozliczają się każdy osobno z instytucją wdrażającą, natomiast gdyby miało miejsce tzw. refakturowanie wówczas środki z funduszy strukturalnych dodatkowo podlegałyby opodatkowaniu. Bardzo wiele podmiotów

Szeroko wykorzystywanym w UE sposobem na wspieranie tworzenia konsorcjów i formą, która stymuluje wykorzystywanie środków wspólnotowych na większą skalę jest tworzenie tzw. partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).<sup>25</sup> Partnerstwo między sektorem publicznym i prywatnym jest formą współpracy, w której środki finansowe prywatne oraz ekspertyzy służą i pomagają w świadczeniu usług publicznych. Opiera się ono na podziale ryzyka i pracy pomiędzy partnerów. Każdy z nich robi to, co potrafi najlepiej. PPP pozwala realizować przedsięwzięcia duże, zgodnie z zasadą "value for money", angażując środki prywatne a jednocześnie dyscyplinując podmioty publiczne w kwestii racjonalnego wydatkowania środków. Zachętą dla podmiotów prywatnych działających w PPP jest osiągnięcie zysku, poprzez uzyskiwanie nowych zleceń w ramach dużych i długotrwałych przedsięwzięć. Ważnym warunkiem działania dla podmiotu prywatnego jest jednak osiąganie założonych przez podmioty publiczne celów, a zatem także znajomość polityk lokalnych, krajowych i wspólnotowych. W ramach PPP działania prowadzone są najczęściej przez jeden podmiot tzw. specjalnego przeznaczenia, w skład którego wchodzi partnerzy publiczni i prywatni. Forma ta określona jest w ustawodawstwie każdego państwa. Zaletą PPP w skali całej UE jest różnorodność rozwiązań w zależności od uwarunkowań społeczno-gospodarczych projektu i woli partnerów objętych kontraktem (umową).

Przykładem zastosowania PPP mogą być rozwiązania w obszarze infrastruktury telekomunikacyjnej i pocztowej. Partner publiczny, np. gmina, która jest właścicielem bądź współwłaścicielem infrastruktury powierza świadczenie usług partnerowi prywatnemu. Partner prywatny buduje lub modernizuje infrastrukturę, którą później przekazuje partnerowi publicznemu. Dokonywana jest zatem wspólna inwestycja i podział zadań w zakresie obsługi projektu. Trzeba pamiętać o tym, że Komisja Europejska dopuszczając możliwość stosowania tej formy inwestowania jednocześnie bardzo ściśle kontroluje postępowanie w ramach PPP. Według Komisji niezwykle istotne jest dbanie o przejrzystość procedur zamówień publicznych i nienaruszanie zasad wolnej konkurencji, będącej jedną z podstaw Wspólnego Rynku. Ważne by oferenci ze wszystkich państw członkowskich mieli równy dostęp do postępowań i aby nie stosowano żadnych form dyskryminacji. (Commission 2004). Zainteresowanie Komisji Europejskiej działaniem partnerstw jest uzasadnione faktem współfinansowanie zadań w ramach PPP z funduszy strukturalnych czy Funduszu Spójności.

---

przepisy te zniechęciły do wchodzenia we współpracę.

<sup>25</sup> Zasady współpracy w ramach PPP uregulowała Komisja Europejska w „Wytycznych dotyczących udanego partnerstwa publiczno-prywatnego”, DG Regio, KE, styczeń 2003

Rozwiązanie to stosowane z dość dużym powodzeniem w wielu państwach członkowskich (Wielka Brytania, Irlandia, Holandia czy nawet Grecja), doczekało się uregulowania w prawie polskim w postaci „Ustawy o partnerstwie Publiczno-Prywatnym” z października 2005 r. Ustawa więc pojawiła się stosunkowo późno (wziąwszy pod uwagę fakt, że fundusze strukturalne są dostępne od 2004r.), a ponadto od początku była szeroko krytykowana.<sup>26</sup> Ustawa o PPP dopuszcza tworzenie partnerstwa publiczno- prywatnego dla m.in.: projektowania lub budowy (rozbudowy, przebudowy) wraz z eksploatacją i utrzymaniem lub zarządzaniem wybudowanym składnikiem majątkowym, lub świadczenia usług publicznych opartych na wybudowanych składnikach majątkowych oraz świadczenia usług publicznych wraz z eksploatacją, utrzymaniem lub zarządzaniem istniejącym (niewybudowanym w ramach umowy PPP) składnikiem majątkowym. W założeniach ma ona pomóc głównie rozwojowi infrastruktury krajowej, w tym autostrad, których budowa ma być finansowana z Funduszu Spójności.<sup>27</sup>

Ustawa o PPP nie jest wolna od błędów i już teraz wskazuje się na kilka poważnych uchybień, które ponownie mogą zahamować rozwój tej formy współpracy. Wśród najpoważniejszych błędów wymienia się (Tworzenie...2004, s. 47-65):

- brak precyzji w sformułowaniach i nie do końca przemyślane definicje (art. 4 ustawy),
- zawężone możliwości kontraktów PPP,
- niejasne określenie czy przedsięwzięcie jest obowiązkiem wyłącznie partnera prywatnego (art. 2 ust. 1 ustawy), czy też może być zadaniem wspólnym (art. 15 ust. 1 pkt 1), oraz czy partner prywatny musi, czy też może finansować infrastrukturę. Ustawa przesądza, w art. 9 ust. 1 (sprzedaż z zastrzeżeniem odkupu) i art. 25, iż partner prywatny nie może być właścicielem mienia będącego przedmiotem umowy PPP po zakończeniu jej trwania,
- ograniczenie form współpracy, gdyż spośród wielu rozwiązań przewidzianych w kodeksie spółek handlowych, dotyczących stosunków handlowych, ustawa wybiera tylko jedno - zawiązanie spółki kapitałowej, ograniczonej ponadto w celu i

<sup>26</sup> Najwięcej zastrzeżeń wnosili przedsiębiorcy obawiając się ograniczonej liczby form działania (rodzajów spółek) i zagrożenia wpływającego z nieprzejrzystości procedur zamówień publicznych w Polsce. Zastrzeżenia i postulaty zebrała Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”.

<sup>27</sup> Już wcześniej wspomniano, że to właśnie SPO Transport jest najgorzej realizowany ze wszystkich programów operacyjnych, a kłopoty wpływające z braków ustawy o PPP stanowią dodatkowe utrudnienie.

działalności do zakresu określonego umową PPP (art. 19 ustawy). Ustawa uniemożliwia przeprowadzenie następujących operacji przewidzianych kodeksem spółek handlowych: łączenie i podział spółek, tworzenie grup kapitałowych spółek; prywatyzacje spółek poprzez sprzedaż udziałów lub akcji; prywatyzacje spółek poprzez podnoszenie ich kapitału w celu objęcia podwyższonego kapitału przez partnera prywatnego; zawieranie umów między spółkami, jeśli jedna z nich jest podmiotem publicznym.<sup>28</sup>

Biorąc pod uwagę powyższe można stwierdzić, że wątpliwe jest pozytywne oddziaływanie tej ustawy na tworzenie PPP, także w ramach korzystania z funduszy strukturalnych. Tym niemniej w Polsce, nawet bez specjalnych ułatwień i rozwiązań prawnych już obecnie prowadzi się współpracę bazującą na założeniach PPP. Przykładem swoistego partnerstwa publiczno-prywatnego są na przykład konsorcja realizujące inwestycje:

- o charakterze infrastrukturalnym - oczyszczalnia ścieków w Gdańsku, od 1992r. (bazująca na joint venture prywatyzowanej firmy gdańskiej z udziałem francuskiej firmy SAUR ), budowa drogi A2 i A4 - BOT<sup>29</sup> koncesje, 1997 / 2000, system oświetlenia ulic w Krakowie, 1998, strategia rozwoju miasta Płock, metro warszawskie.
- o charakterze społecznym - projekty w ramach partnerstwa społecznego Urzędu Miasta w Poznaniu (np. na rzecz bezrobotnych).<sup>29</sup>

Konsorcja te są jednak nieliczne, a sami konsorcjanci podkreślają kłopoty organizacyjne przy realizowanych projektach. Konflikty wynikały zarówno z luk prawnych jak i z samej kultury organizacyjnej różnych podmiotów i braku tradycji współpracy w Polsce. Zagrożeniem rozwoju tej formy współpracy mogą stać się istniejące uchybienia prawne oraz brak informowania i rozpowszechniania tego modelu współdziałania. Do chwili nowelizacji ustawy przepisy definicyjne oraz przepisy sprzeczne należy interpretować tak, aby dać jak największą swobodę wszystkim stronom mającym wolę wprowadzenia w życie projektów infrastrukturalnych opartych na koncepcji PPP.

---

<sup>28</sup> Ponadto stroną umowy PPP nie może być państwowa i samorządowa spółka handlowa (art. 4 ust. 3 ustawy). Ustawa nie daje również możliwości tworzenia tzw. spółek majątkowych jako podmiotów publicznych będących właścicielem majątku infrastrukturalnego, a zarazem stroną umowy PPP. Ze względu na ustawowe ograniczenia należy przyjąć, iż wszelkie krajowe umowy PPP wykraczające poza zakres ustawy, będą oparte na przepisach ogólnych prawa europejskiego i polskiego, szczególnie prawa cywilnego i prawa spółek (Dziarski, 2005).

<sup>29</sup> Dane pochodzą z informacji Ministerstwa Infrastruktury z grudnia 2005 [www.mi.gov.pl](http://www.mi.gov.pl) oraz rozmów prowadzonych z pracownikami Urzędu Miasta Poznania w styczniu 2006 r.

Inną, popularną w UE formą współdziałania i współpracy sieciowej jest tworzenie klastrów – ang. clusters (inaczej gron lub skupień). Gospodarka oparta na wiedzy bazuje na nowopowstałych rozwiązaniach technologicznych, które wdrażane przez przedsiębiorstwa, przyczyniają się do wzrostu konkurencyjności produktowej i wzrostu gospodarczego. Istotą klastrów jest współdziałanie jednostek badawczo-rozwojowych, uczelni, przedsiębiorstw oraz instytucji szkoleniowych czy jednostek samorządu terytorialnego. Tworzy się w nich wiedza, która dzięki skupieniu w jednym miejscu może być wykorzystywana szybciej i niższym kosztem przez przedsiębiorstwa danej branży czy gałęzi przemysłowej. Przedsiębiorstwa te mają jednocześnie szansę na zwiększenie swej konkurencyjności i zwiększenie wolumenu obrotów (w tym dzięki eksportowi swoich produktów).

Pomimo, że klastry nie muszą powstawać wyłącznie ze środków publicznych<sup>30</sup>, Unia Europejska coraz większą wagę przywiązuje do powstawania tego typu form organizacyjnych. Nacisk na rozwój badań naukowych służących gospodarce jest wynikiem swoistego „wyścigu” UE ze Stanami Zjednoczonymi. Został on zalegalizowany w postaci zapisów Strategii Lizbońskiej i pochodnych aktów prawnych. Przeznacza się też coraz większa pula środków w ramach funduszy strukturalnych, formułuje się zapisy strategii rozwojowych i programów operacyjnych tak, by móc realizować Strategię lizbońską. Można zatem uznać, że zapisy oraz dostępne środki finansowe wymuszają niejako tę formę współpracy.

Zalążkiem tworzenia klastrów w Polsce stały się parki naukowe i technologiczne, centra doskonałości czy inkubatory przedsiębiorczości których utworzenie stało się możliwe dzięki SPO WKP i ZPORR. Najwięcej tego typu rozwiązań powstaje w okolicach Wrocławia, Trójmiasta, Krakowa, Warszawy oraz Poznania – czyli dużych ośrodków aglomeracyjnych i naukowych.<sup>31</sup> Należy odnotować tu spore zainteresowanie projektodawców prywatnych. Niektóre podmioty publiczne mają kłopoty z utworzeniem parków czy inkubatorów ze względu na np. brak planu zagospodarowania przestrzennego czy nieuregulowane kwestie własności. Niewystarczająca wydaje się też rola administracji regionalnej w promowaniu tego typu rozwiązań, które w największym stopniu przyczyniają się do podniesienia konkurencyjności regionów. Wskazywać to może na niską świadomość i znajomość zasad funkcjonowania współczesnej gospodarki w naszym kraju oraz niechęć do konkurowania na

---

<sup>30</sup> Przykładem mogą być tu klastry powstające choćby w USA.

<sup>31</sup> Informacje zebrane z raportów i informacji Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z lat 2005-2006 ([www.fundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl) oraz [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl) )

skalę europejską czy światową. W już powstałych centrach zauważa się też początkową niechęć i obawy samych przedsiębiorców przed współpracą z konkurentami. Stosunkowo niska jest też chęć części przedsiębiorców do udziału w wyjazdach na misje czy targi organizowane przez projektodawców tworzących klastry. U źródła tych problemów może leżeć fakt braku dotychczasowych doświadczeń w stosowaniu tego typu rozwiązań oraz brak szerokich umiejętności nawiązywania współpracy przez polskie podmioty publiczne i prywatne, a także nakładające się stale problemy transformacji ustrojowej.

Obie opisane wyżej formy współpracy partnerskiej, sieciowej - partnerstwo publiczno-prywatne i skupienia/ klastry, zdają się wskazywać pewien kierunek rozwoju, który powinien być kontynuowany. Pozwalają one na większe wykorzystanie możliwości i uzyskanie efektu synergii w wyniku współpracy. Aby mogły być efektywne wymagają jednakże dostosowania prawa oraz w miarę prostych procedur, które nie staną się hamulcem, jak miało to miejsce w procesie wykorzystania funduszy strukturalnych w latach 2004-2006.

## WNIOSKI

Podjęty w artykule temat jest częścią szerszego zagadnienia dostosowań kraju członkowskiego do wymogów stawianych przez regulacje i zasady wspólnotowe, co jest zwykle określane mianem „europeizacja”. Zarysowano teoretyczne i praktyczne aspekty problemu niedopasowania instytucjonalno-organizacyjnego polskich struktur w ramach współpracy sieciowej i partnerskiej przy wdrażaniu funduszy strukturalnych UE. Z analizy problemów pojawiających się w trakcie wdrażania funduszy unijnych w Polsce wynika, że krajowe relacje i struktury oraz style współpracy nie były jeszcze w momencie uruchomienia procedur, a często i dzisiaj nie są, gotowe do działania zgodnie z wymogami rozporządzeń unijnych. W Polsce nadal brakuje właściwych przepisów ułatwiających zawieranie partnerstw publiczno-prywatnych, a aktywność sektora organizacji pozarządowych, sektora prywatnego i najmniejszych jednostek samorządowych pozostawia wiele do życzenia i utrudnia właściwą i sprawną absorpcję środków wspólnotowych.

Należy niewątpliwie obserwować rozwój dalszych wydarzeń w tym zakresie i próbować szukać odpowiedzi na pojawiające się pytania: Jak będą zachowywać się podmioty lokalne skłaniane przez regulacje funduszowe do współdziałania? Jak będzie budowana prawna podstawa tej współpracy na szczeblu państwowym? Innymi słowy, jak i czy będzie zredukowana luka instytucjonalna opisana w niniejszym artykule? Oraz, czy w procesie zmian i dostosowań krajowego prawa, struktur i systemów odnoszących się do wdrażania funduszy pomiędzy podmiotami różnych szczebli będzie więcej kooperacji czy konfrontacji?

**BIBLIOGRAFIA:**

- Bache I., Marshall A. (2004), *Europeanisation and Domestic Change: A Governance Approach to Institutional Adaptation in Britain*, Queen's Papers on Europeanisation No 5/2004
- Bollen F., Hartwig I., Nicolaides P. (2000), *EU Structural funds beyond Agenda 2000. Reform and implications for current and future member states*, European Institute of Public Administration, Amsterdam
- Bomberg E., Peterson J. (1999), *Decision-making in the European Union*, The European Union Series, MacMillan Press Ltd, New York.
- Börzel T. A. (1999), *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeization in Germany and Spain*, *Journal of Common Market Studies* Vol. 37, No. 4
- Conzelmann T. (1995), *Networking and the politics of EU regional policy: lessons from North Rhine-Westphalia, Nord-Pas de Calais and North West England*, *Regional & Federal Studies* V. 5 no 2
- Dziarski G. (1005), *Partnerstwo buduje, do Rzeczypospolitej (Prawo co dnia – dodatek)* 25.11.2005
- Furmankiewicz M (2002), *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, *Studia Regionalne i Lokalne* Nr 1(8).
- Martin S. (1997), *The Effects of EU Regional Policy on Local Institutional Structures and Policies*, [w:] *The coherence of EU regional policy: contrasting perspectives on the structural funds*, Bachtler, J. and Turok, I. (eds), London; Bristol: J. Kingsley; London: Regional Studies Association
- Musiakowska I., Sapała M. (2005), *Procedury pozyskiwania środków pomocowych* [w:] *Kompedium wiedzy o UE*, PWN, Warszawa
- Rhodes R. A. W., Bache I., George S. (1996), *Policy Networks and Policy-Making in the European Union: A Critical Appraisal*, [w:] *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Hooghe L. (red.), Clarendon Press, Oxford
- Risse-Kappen T. (1996), *Exploring the nature of the beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis meet the European Union*. *Journal of Common Market Studies* V 34, no 1.
- Sapała M. (2005), *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań
- Ward S., Williams R. (1997), *From hierarchy to networks? Sub-central government and EU urban environment policy*, *Journal of Common Market Studies* V. 35, No 3

**DOKUMENTY**

- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2006) **INFORMACJA** o stanie realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, [www.fundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl), styczeń 2006
- Commission (2004) **Green Paper on Public-Private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concessions**, Brussels, 30.04.2004 (COM 2004) 327
- Tworzenie podstaw dla PPP, ECORYS Research and Consulting, 2004
- Six Years in the EU – the consequences for Sweden's municipalities, county councils and regions 1995-2000 (2001), Swedish Association of Local Authorities, Stockholm