

MAREK ŚWISTAK¹

Uniwersytet Jagielloński

ADMINISTRACYJNO-PRAWNE ASPEKTY WDRAŻANIA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

Podjęmowane dyskusje na temat niskiego poziomu wykorzystania środków wspólnotowych w ostatnim czasie zaczynają nabierać znaczenia. Powodem jest fakt spowolnienia rozwoju gospodarczego w naszym kraju oraz upatrywywanie w funduszach remedium na ten proces. W sytuacji kryzysu gospodarczego podmioty gospodarcze (i nie tylko) wstrzymują się — co zrozumiałe — z podejmowaniem inwestycji. Prowadzi to w dalszej kolejności do zmniejszenia popytu na wytwarzane w gospodarce towary i usługi. Panaceum w takiej sytuacji (przynajmniej w najbliższym czasie) ma być właśnie zwiększenie absorpcji środków wspólnotowych. Stwierdzenie o niebagatelności tego zadania, które stoi przed Polską, a zwłaszcza polską administracją, graniczy z oczywistością. Tym bardziej więc należy wziąć pod uwagę stan przygotowania struktur administracyjnych, możliwości absorpcyjne oraz warunki formalnoprawne determinujące ich działanie.

Sprowadzenie kwestii absorpcji wyłącznie do kwestii (braku) wydolności administracji również nie do końca odpowiada prawdzie. Argumentem za takim stwierdzeniem jest fakt, iż w systemie dystrybucji środków wspólnotowych uczestniczą również podmioty znajdujące się poza sektorem finansów publicznych. Stąd

¹ Absolwent politologii Uniwersytetu Rzeszowskiego i europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego. Ukończył także studia podyplomowe z zakresu zarządzania funduszami Unii Europejskiej Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie oraz ekonomii społecznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Stopień doktora nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce uzyskał w 2010 roku na podstawie dysertacji pt. *Wpływ funduszy Unii Europejskiej na rozwój pozaekonomicznych czynników wzrostu gospodarczego na przykładzie Polski*. Obecnie asystent w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jest współautorem następujących książek: *Fundusze Unii Europejskiej. Cele – działania – środki* (2008) oraz *Leksykon funduszy Unii Europejskiej* (2009). W 2008 r. był członkiem komisji oceny projektów w ramach komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Praktyk pozyskiwania środków w ramach funduszy strukturalnych UE. Zawodowo zajmował się Europejskim Funduszem Społecznym, obecnie zaś Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego.

też autor — mając głównie na uwadze struktury administracyjne — nie zapomina o innych aktorach niewątpliwie wpływających na jakość i dynamikę procesu absorpcji środków wspólnotowych. Interesujące spostrzeżenia przynosi także ogląd rzeczywistości funduszowej w innych krajach znajdujących się w podobnej sytuacji jak Polska. Okazuje się, iż nie tylko polski system dystrybucji środków funduszowych cierpi na niedostatki zarówno natury systemowej, jak i noszącej wymiar jednostkowy.

Skomplikowany system formalnoprawny, na którym opiera się wydatkowanie środków wspólnotowych, przynosi wiele negatywnych konsekwencji. Pierwszą z nich jest brak rozeznania, które z wymagań na najniższym poziomie zarządzania (a więc na poziomie projektu i bezpośredniego beneficjenta pomocy) są autorstwa wspólnotowego, a które krajowego, bądź wnikając głębiej w strukturę systemu, autorstwa poszczególnych instytucji. Nie chodzi tutaj o badanie, kto jest autorem poszczególnych elementów systemu, ale o ustalenie zakresu i możliwości jego modyfikowania. Przykładowo modyfikacja wspólnotowych rozwiązań w praktyce nie jest możliwa głównie z tego względu, że władze krajowe mają na nie niewielki wpływ². Tymczasem rzeczywistość pokazuje, iż misternie skonstruowany system jest konglomeratem różnych norm (także prawnych), których autorem jest ustawodawca wspólnotowy, krajowy czy też władze regionalne.

Takie podejście z punktu widzenia wspólnotowej zasady subsydiarności³ jest w pełni uzasadnione. Trudno bowiem wyobrazić sobie, aby z poziomu Brukseli można było decydować o podziale środków, na przykład na lokalne inicjatywy edukacyjne w województwie śląskim. Stąd, w zależności od poziomu, stworzono normy o różnym stopniu szczegółowości. Ich stopień wzrasta razem z niższym poziomem wdrażania (wspólnotowy – krajowy – regionalny). Na każdym z poniższych poziomów właściwy prawodawca (regulator) dookreśla kwestie wymagające regulacji z punktu widzenia zadośćuczynienia normom prawa wspólnotowego bądź krajowego. Zauważyć przyjdzie, iż nie są to jedynie normy prawne, ale także instrukcje wykonawcze w postaci różnego rodzaju wy-

² Wspomnieć przyjdzie tutaj o roli Komitetu ds. Koordynacji Funduszy (COCOF), który w założeniu miał w bardziej strategiczny sposób koordynować proces wdrażania funduszy na poziomie wspólnotowym, nie spełnia on jednak swojej funkcji. Głównie dlatego, że wyniki dyskusji prowadzonej w jego ramach nie są uwzględniane należycie przez KE w ostatecznych wersjach dyskutowanych dokumentów. Innym powodem jest brak wiążącego dla KE wyniku dyskusji w ramach Komitetu. Do tego należy dodać niezadowolające z punktu widzenia państw członkowskich starania KE o osiągnięcie konsensusu. Por. *Polityka spójności po 2013 roku, pożądane kierunki reformy, Efektywność systemu realizacji i mechanizmów wykonawczych na poziomie wspólnotowym*, http://www.mrr.gov.pl/prawo/obowiazujace_prawo/Documents/PS_po_2013_DOK_PROB_IL.pdf.

³ Por. J.W. Tkaczyński, *Ustrój federalny Niemiec a system decyzyjny Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 113–132.

tycznych. Wobec powyższego celem artykułu jest wskazanie najistotniejszych mankamentów systemu wdrażania funduszy UE, leżących głównie po stronie administracji. Autor poddał analizie w niniejszym artykule programy operacyjne, których sukcesywne wdrożenie może stanowić o pomyślności realizacji „polskiego projektu w UE”.

1. SYSTEM REALIZACJI NARODOWYCH STRATEGICZNYCH RAM ODNIESIENIA A ROZWIĄZANIA INNYCH PAŃSTW- -BENEFICJENTÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI

W systemie realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) wytycznym przypisuje się taką samą moc sprawczą jak aktom prawa obowiązującego. Status tych dokumentów niejednokrotnie stwarza nowe sytuacje. Na poziomie regionalnym właściwe ograny administracji, funkcjonujące w oparciu o literę prawa krajowego, konfrontowane są z wymogami zapisanymi we wzmiankowanych wytycznych. Podporządkowanie się im wynika przede wszystkim ze sporych możliwości rozwojowych, jakie dają środki fundusze. Stanowisko to można wzmocnić tym argumentem, iż chociaż aplikowanie w ramach funduszy unijnych jest fakultatywne, to niewątpliwie (w założeniu) sprzyja działaniom rozwojowym.

Stąd też bierze się przekonanie, iż pod pretekstem „uproszczeń” nie można poświęcać jakości wdrażania środków wspólnotowych. Dlatego mówiąc o działaniach usprawniających, należy postępować z niezwykłą rozważą, opierając się na analizie stanu rzeczywistego, oceniając przy tym konsekwencje proponowanych ulepszeń. Szczególnego znaczenia nabiera powyższe stwierdzenie w kontekście Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) oraz wdrażania 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO).

Jest to zasadne, ponieważ w ich ramach przeznaczono znaczną pulę środków do rozdysponowania. Tak więc ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) wyasygnowano na realizację PO KL 9,7 mln euro, natomiast dla wszystkich 16 RPO ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) 16 mld euro. Taka ilość środków musi dawać do myślenia, ale przede wszystkim powinna być poważnym przyczynkiem do dyskusji na temat celów jej wydatkowania. Zostało to wstępnie przesądzone na etapie konstruowania wskazanych wyżej programów operacyjnych. Niemniej jednak nie zwalnia to decydentów z bieżącego analizowania skutków ich wydatkowania. Wszystko po to, aby zbliżyć się do wspólnotowego poziomu rozwoju przy jednoczesnym niwelowaniu zapóźnień cywilizacyjnych na różnych obszarach.

Tabela 1. Alokacja środków w latach 2000–2006 oraz 2007–2013 przypadających na jednego urzędnika zajmującego się wdrażaniem funduszy UE w mln euro⁴

Nazwa państwa	2000–2006	2007–2013
Czechy	3,60	13,50
Estonia	1,40	6,80
Hiszpania	18,70	4,43
Irlandia	18,00	5,77
Słowacja	0,88	10,80
Słowenia	2,80	10,25
Węgry	2,90	14,00
Wielka Brytania	29,30	22,20
Polska	2,32	10,65

Źródło: Deloitte, *Wybrane aspekty zdolności administracyjnych wdrażania europejskich funduszy pomocowych*, Warszawa 2008, s. 50, http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/A442CA66-0350-4420-9DB1-F95F163501B8/49720/wybrane_aspekty_zdolnosci_adm_wdrz_EF_pom.pdf; *Sprawozdanie z realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013*, przebieg realizacji w I półroczu 2008, Warszawa listopad 2008, s. 23; *Sprawozdanie z realizacji Narodowego Planu Rozwoju / Podstaw Wsparcia Wspólnoty 2004–2006*, Warszawa listopad 2008, s. 13.

W tabeli przedstawiono alokację przyznaną poszczególnym państwom w latach 2000–2006 oraz 2007–2013 przypadającą na jednego urzędnika zaangażowanego w obsługę funduszy wspólnotowych. Zestawienie wskazuje na to, iż kwota zarezerwowana dla Polski na lata 2007–2013 ze względu na jej wysokość (67,6 mld euro) stanowi wyzwanie, przed którym stają także inne kraje w ramach własnych alokacji. Stopień obciążenia krajowych administracji można porównać, dzieląc alokację przypadającą na każde państwo przez deklarowaną liczbę pracowników zajmujących się wdrażaniem funduszy UE. I jakkolwiek jakość dostępnych danych może budzić wątpliwości, nie da się pominąć, iż przed podobnym wyzwaniem związanym z administracyjną obsługą środków funduszy stoją także inne państwa członkowskie-beneficjenci polityki spójności (m.in. Czechy, Estonia, Słowacja, Słowenia, Węgry). Co więcej, w tej materii

⁴ W obliczeniach dla Polski w okresie finansowym 2004–2006 pominięto alokację w ramach Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa, dodano natomiast alokację Funduszu Spójności. W ten sposób uzyskano zbliżony zakres zarządzania funduszami UE w Polsce pomiędzy oboma okresami finansowymi. W perspektywie 2007–2013 w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia został włączony Fundusz Spójności. Poza tym polityką spójności pozostają fundusze rolne (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejski Fundusz Rolny Gwarancji, Europejski Fundusz Rybacki).

obserwujemy wzrost obciążenia poszczególnych krajowych struktur administracyjnych. Wzrost ten jest niewątpliwie wynikiem kilkakrotnego zwiększenia środków funduszy wspólnotowych dla tych państw. Odmienne kształtuje się sytuacja Hiszpanii, Irlandii oraz Wielkiej Brytanii. Największy spadek alokacji w stosunku do okresu programowania 2000–2006 zanotowała Irlandia: o ponad 12 mln euro.

Analizując powyższe dane, można więc stwierdzić, iż pod względem wysokości pomocy w ramach perspektywy 2007–2013 Polska jest jej największym beneficjentem. Oznacza to, że proporcjonalnie sytuacja naszego kraju nie odbiega znacznie od sytuacji innych państw-beneficjentów polityki spójności. Pomimo doświadczeń okresu finansowego 2004–2006 niebagatelność wyzwania pozostaje bowiem nadal aktualna. Patrząc z innej perspektywy, nie da się utrzymać tezy, iż jedynie wzrost zatrudnienia w administracji wdrażającej środki fundusze jest lekarstwem na niedostatki systemu dystrybucji funduszy UE w Polsce, ponieważ inne państwa (zwłaszcza beneficjenci polityki spójności) odnotowują zbliżone obciążenia własnych administracji. Mimo to środki są wydatkowane. Ciekawym przypadkiem jest tutaj Wielka Brytania, dla której wartość środków przypadających na jednego urzędnika jest najwyższa. Zmniejszenie obciążenia administracji wynika ze zmniejszenia alokacji w ramach funduszy strukturalnych prawie o 54% w odniesieniu do poprzedniej perspektywy⁵.

2. FORMALNOADMINISTRACYJNE ASPEKTY WDRAŻANIA PROGRAMU OPERACYJNEGO KAPITAŁ LUDZKI

Choć wdrażanie PO KL ma miejsce na najwyższym stopniu zaawansowania spośród pozostałych programów operacyjnych, to nie sposób pominąć milczeniem, iż jego realizacja nie jest wolna od barier systemowych. Specyfika interwencji PO KL polegająca na wspieraniu różnych grup: bezrobotnych, nieposiadających zatrudnienia, pracujących, zdeterminowała skonstruowanie rozbudowanej struktury administracyjnej⁶. A jeśli dodać nieznaną liczbę osób personelu, realizowanych w jego ramach projektów, przypuszczać można, iż jest to liczba mierzona w dziesiątkach tysięcy. Należy zaznaczyć, iż nie o same liczby zajmujących się tą problematyką chodzi, ale o skuteczność podejmowanych przez nie działań.

⁵ Raport Deloitte, *Wybrane aspekty zdolności administracyjnych wdrażania europejskich funduszy pomocowych*, Warszawa 2008, s. 48, http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/A442CA66-0350-4420-9DB1-F95F163501B8/49720/wybrane_aspekty_zdolnosci_adm_wdraz_EF_pom.pdf.

⁶ Dostępne dane wyraźnie wskazują, iż najliczniejszą grupą urzędników zajmującą się wdrażaniem programów operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia są pracownicy zajmujący się PO KL na różnych poziomach wdrażania. Por. *Sprawozdanie z realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013*, Warszawa 2008, s. 19–21.

Miarą skuteczności w opinii autora jest nie tyle sprawne wydatkowanie, ile właściwie realizowana pomoc. Wsparcie takie musi mieć walor trafności, skuteczności, efektywności, użyteczności oraz trwałości⁷. To z punktu widzenia potencjalnego adresata pomocy. Z punktu widzenia zaś poszczególnych instytucji uczestniczących w procesie jego realizacji (Instytucja Zarządzająca, Instytucja Pośrednicząca, Instytucja Pośrednicząca 2 stopnia) sprawa wygląda nieco odmiennie. Choć oczekuje się od nich takiego właśnie działania, to należy dodać, iż funkcjonują one w skomplikowanym systemie prawno-organizacyjnym, podlegając bezpośrednio regułom wspólnotowym, krajowym uregulowaniom prawnym oraz różnego rodzaju instrukcjom — wytycznym. Dlatego że to tutaj krzyżują się różne normy kompetencyjne, istnieje zdaniem autora szczególne ryzyko wystąpienia uchybień bądź sytuacji budzących wątpliwości. Wspomniane akty prawne determinują wykonywanie ich zadań, nakładając na nie niejednokrotnie obowiązki natury administracyjnej, co w konsekwencji prowadzi do odbioru społecznego ich działalności jako zbyt sformalizowanej.

Do kwestii o charakterze systemowym zaliczyć przyjdzie mankament w postaci niejasnego podziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Wspólnotowe rozporządzenie ogólne (nr 1083/2006) wskazuje jednoznacznie, iż to Instytucja Zarządzająca (IZ) danym programem operacyjnym odpowiada za całość działań związanych z przygotowaniem i realizacją programu operacyjnego⁸. Może ona delegować powierzone jej zadania, przy czym nie oznacza to, iż za te zadania nie ponosi żadnej odpowiedzialności⁹. Konsekwencją takiej sytuacji jest konieczność uregulowania poszczególnych kompetencji szczegółowych pomiędzy IZ, Instytucją Pośredniczącą (IP), Instytucją Pośredniczącą 2 stopnia (IP2). Dzieje się to w drodze zawarcia porozumienia pomiędzy wymienionymi podmiotami¹⁰. Przykładem kwestii, która nie znajduje odzwierciedlenia w systemie realizacji PO KL, jest wydawanie wytycznych. Nie budzi wątpliwości ich wydawanie na gruncie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r.

⁷ K. Ekiert, *Ewaluacja w administracji publicznej*, Warszawa 2004, s. 10–39; J. Perek-Białas, B. Worek, *Ewaluacja interwencji społecznych*, [w:] *Zarządzanie podmiotami ekonomii społecznej*, red. J. Hausner, Kraków 2007, s. 153–171.

⁸ Por. art. 5 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r., Dz.U. RP z 2006 r. Nr 227, poz. 1658 (nowelizacja z 2007 r.: Nr 140, poz. 984, z 2008 r.: Nr 216, poz. 1370).

⁹ Co więcej, IZ, delegując na IP, IP2 część swoich prerogatyw, ponosi w dalszym ciągu odpowiedzialność za ich działanie. Natomiast ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju pomija tę zasadniczą kwestię milczeniem. Por. art. 59 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie nr 1260/1999, Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 r.

¹⁰ Por. Wzór minimalnego zakresu porozumienia w sprawie dofinansowania działania, *Zasady finansowania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Warszawa, wrzesień 2008, s. 47.

w przypadku IZ¹¹. Niejasność co do takiej prerogatywy powstaje jednak w odniesieniu do IP, IP2 (IW).

Jeśli nawet przyjąć stanowisko IZ, wyrażające się w stwierdzeniu, że skoro IP (IP2) odpowiada za prawidłową realizację powierzonej jej części programu operacyjnego, to w tym celu może wydawać także stosowne instrukcje (wytyczne), nie sposób pominąć, iż mamy tu do czynienia z formalnym niedostatkim prawnym¹². Polega on w tym wypadku na braku prawnej podstawy do ich wydawania. To po pierwsze. Po drugie zaś powstaje pytanie, dlaczego ustawodawca uznał za właściwe zastosowanie takiej podstawy w wypadku IZ, a nie uczynił tego w odniesieniu do IP, IP2. Jedynym ograniczeniem według IZ jest brak sprzeczności wydawanych instrukcji (wytycznych) z tymi przygotowywanymi przez IZ. Nie podaje się jednak, kto ma o braku tej przesądzać. Można bowiem sobie wyobrazić, iż stwierdzenie tego stanu *post factum* spowoduje konieczność powtórzenia konkursu bądź cofnięcie potwierdzenia kwalifikowalności wydatków, a dla beneficjenta w konsekwencji zwrot środków. Stanowi to niewątpliwie sytuację systemowego niedopracowania systemu realizacji PO KL.

Aby nie pozostawać gołosłownym przyjdzie przypomnieć okoliczności na początkowym etapie wdrażania PO KL. Wówczas powstały wątpliwości, czy IP/IP2 wdrażające komponenty regionalne PO KL mogą wydawać wytyczne uszczegóławiające wytyczne IZ. Dotyczyło to zwłaszcza zapisu wytycznych IZ w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach PO KL o uznaniu wydatków związanych z audytem zewnętrznym projektu¹³ za kwalifikowalne pod warunkiem jej wymogu

¹¹ Por. art. 35 ust. 3 pkt 11 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658 (nowelizacja z 2007 roku: Nr 140, poz. 984, z 2008 roku: Nr 216, poz. 1370).

¹² Por. J.W. Tkaczyński, *Miejsce funduszy europejskich w procesie legislacyjnym Wspólnot Europejskich. Próba rekonstrukcji ekonomiczno-prawnej*, „Przegląd Legislacyjny” 63, 2008, nr 1, s. 31.

¹³ Może on dotyczyć systemów zarządzania i kontroli (audyt systemu), dopuszczalności wydatków (audyt finansowy) bądź łącznie wcześniej wskazanych elementów (audyt systemu i finansów). Zadaniem audytu jest weryfikacja spełnienia następujących wymaganych warunków: a) zgodności operacji z kryteriami wyboru w ramach właściwego PO/RPO oraz umową o dofinansowanie (decyzją), przeznaczeniem, celem; b) zgodności zadeklarowanych wydatków z dokumentami księgowymi przechowywanymi przez beneficjenta; c) wydatki zadeklarowane przez beneficjenta są zgodne z zasadami wspólnotowymi i krajowymi; d) wkład publiczny został wypłacony beneficjentowi w całości i niezwłocznie (stosownie do art. 80 rozporządzenia nr 1083/2006). Z perspektywy projektowej celem przeprowadzenia audytu zewnętrznego jest zweryfikowanie, czy projekt jest realizowany prawidłowo. Audyt zewnętrzny oznacza audyt wykonywany przez podmiot zewnętrzny, niezależny od jednostki audytowanej. Audyt zewnętrzny można określić jako zakres prac, których celem jest uzyskanie dowodów pozwalających z dostateczną pewnością na jednoznaczną ocenę przez podmiot przeprowadzający audyt, czy realizacja projektu przebiega zgodnie z umową i wnioskiem o dofinansowanie projektu (decyzją). Por. art. 58–62, 70–73 rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu

przez IP bądź IP2¹⁴. Nie określono, jaką formę miałyby mieć taki dokument (wytyczne, instrukcja, informacja) i jaki byłby jego status formalnoprawny. Wobec tego, że funkcję IP pełniły w ramach PO KL samorządy województwa (urzędy marszałkowskie) nie znajdowały one podstaw do wydania takich wytycznych¹⁵. Dochodziło do sytuacji, w których instytucje (tutaj IP, IP2) obarczały się wzajemnie odpowiedzialnością za ich przygotowanie. I tak niektóre z regionów uznają audyt zewnętrzny w projektach za kwalifikowany, postrzegając go tym samym jako koszt uzasadniony, a więc kwalifikowalny.

Natomiast inne regiony, stwierdzając zbędność takiej procedury, uznają audyt za niekwalifikowany. W rezultacie decyzja, co do kwalifikowalności audytu jest przykładem uznaniowości. Jak bowiem wytłumaczyć, iż beneficjenci z regionu *A* są co do zasady mniej wiarygodni niż ci z regionu *B*. Praktycznie oznacza to wydatkowanie środków na przeprowadzenie audytu zewnętrznego w projektach, co skutkuje automatycznie zmniejszeniem puli środków w ich ramach na realizację bezpośredniego wsparcia dla ostatecznych odbiorców pomocy (bezrobotnych, wykluczonych społecznie, zagrożonych utratą pracy itp.). Nie przesądzając o zasadności przeprowadzania audytu zewnętrznego w ramach projektów, przyjdzie zwrócić szczególną uwagę na potrzebę ujednolicenia tej materii w skali kraju. Autor nie znajduje powodów, dla których przy certyfikacji wydatków wobec KE wydatki te należy traktować w sposób odmienny.

Wobec tego nie wymaga nadzwyczajnej spostrzegawczości stwierdzenie, iż sytuacje takie i im podobne bezsprzecznie stawały się powodem opóźnień w ogłaszaniu konkursów, a co za tym idzie wyłanianiu projektów do dofinansowania, a nade wszystko dezorientowały potencjalnych beneficjentów. Wyraźnie dostrzec można było niedoskonałość zapisów porozumień pomiędzy instytucjami. Co więcej, w ramach postanowień nie przewidziano *obligum*, w których poszczególne instytucje powinny zająć stanowisko. Stąd wnioskować można, iż realizacja postulatu skonkretyzowania zapisów wspomnianych porozumień pozostaje nadal aktualna.

Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie nr 1260/1999, Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 r.; art. 16 rozporządzenia KE nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia PE i Rady nr 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Dz.U. UE nr L 371 z 27 grudnia 2006 r.; A. Szymańska *et al.*, *Ewaluacja funduszy strukturalnych*, Warszawa 2003, s. 5; A. Piaszczyk, *Audyt środków unijnych*, Warszawa 2007, s. 11, 14–17.

¹⁴ Por. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Warszawa, wrzesień 2008, s. 23.

¹⁵ A. Zaczek, K. Bulkowski, *Ocena współpracy Instytucji Pośredniczących z Instytucją Zarządzającą Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki*, Warszawa, kwiecień 2008, s. 9.

3. POTRZEBA INWESTYCJI W ZASOBY LUDZKIE

Przy badaniu efektywności systemu wdrażania PO KL nie należy również zapominać o kwestii kluczowej, jaką stanowią zasoby ludzkie poszczególnych instytucji. Z niepokojem przyjdzie i tutaj skonstatować, iż nie uniknięto błędów poprzedniej perspektywy finansowej. Dotyczy to głównie fluktuacji zasobów kadrowych. Powodem tego są czynniki zarówno natury finansowej (przede wszystkim uposażenia¹⁶), jak i organizacyjnej (brak systemu motywowania pracowników). Nie zmienia tego faktu możliwość podnoszenia swoich kwalifikacji podczas różnego rodzaju szkoleń pracowników zajmujących się wdrażaniem wspomnianego programu. Ze względu na brak mechanizmów motywowania wiedza pracowników, miast zostać wykorzystana w ramach danej instytucji, jest realizowana po ustaniu zatrudnienia na rzecz podmiotów prywatnych zajmujących się działaniami doradczymi na rzecz potencjalnych beneficjentów. W ten sposób instytucje zajmujące się dystrybucją środków nie osiągają pełnej sprawności działania. Wzmiankowana już polityka kadrowa niejednokrotnie była identyfikowana w poprzedniej perspektywie finansowej 2004–2006, mimo to nie znalazła uznania wśród decydentów, stanowiąc jedynie problem poboczny.

Podejście takie wydaje się niezrozumiałe w kontekście możliwości korzystania przez poszczególne instytucje z pomocy technicznej, która współfinansuje zatrudnienie osób zajmujących się bezpośrednio realizacją programów operacyjnych. Nic więc nie stoi na przeszkodzie, aby zapewnić takie uposażenia, które powstrzymają odpływ kadr urzędniczych do sektora prywatnego. Takie podejście pozwoli zachować tak pożądaną ciągłość kadr. Co więcej, dziwi to w kontekście znanych doświadczeń „starych” państw członkowskich, iż wiedza, doświadczenie i umiejętności administracji były i nadal są decydującymi czynnikami, wpływającymi na możliwości absorpcyjne dostępnych strumieni środków unijnych¹⁷. Zasygnalizowany tu problem upoważnia do sformułowania tezy, że instytucje te nie są w stanie osiągnąć pełnej zdolności do działania.

Do systemowych czynników wpływających na wdrażanie PO KL można zaliczyć proces implementacji wspólnotowych uregulowań prawnych. Odnosi się to głównie do regulacji z zakresu pomocy publicznej. Ogólne zasady udzielania tejże wymagają przełożenia na polski grunt prawny. Co więcej — na realia PO KL. Jakkolwiek zadanie to pozostaje w kompetencji MRR, to tymczasem wiele pozostawia do życzenia dynamika tego działania. Wejście w życie przedmiotowych aktów prawnych wydłużyło o wiele miesięcy ogłoszenie konkursów, w których

¹⁶ K. Olejniczak *et al.*, *Identyfikacja barier w realizacji działań współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2007, s. 13, 18.

¹⁷ Por. J.W. Tkaczyński *et al.*, *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013. Cele — działania — środki*, Kraków 2008, s. 526.

występowała pomoc publiczna¹⁸. Ale nie tylko szybkość ich wydawania stanowi problem, nie lepiej jest z komplementarnością.

Kolejnym elementem, na który wypadnie zwrócić uwagę, jest zróżnicowanie regionalne w stopniu zaawansowania realizacji komponentów regionalnych we wdrażanie poszczególnych priorytetów w ramach PO KL. Przy takim samym systemie dystrybucji niektóre instytucje działają efektywnie, ale są też takie, których efekty pracy pozostają niezadowolające. Przykładem może być tutaj stopień zaawansowania w odniesieniu do kontraktacji. Przykładowo najwyższą wartość podpisanych umów ma województwo warmińsko-mazurskie (co stanowi 21,1% alokacji na lata 2007–2013), zachodniopomorskie (17,2% alokacji) oraz świętokrzyskie (14,7% alokacji). Najmniejsza wartość podpisanych umów przypada na województwa: mazowieckie (4,7% alokacji), kujawsko-pomorskie i łódzkie (8,8% alokacji)¹⁹. Z zastrzeżeniem założenia prawidłowej procedury wyboru projektów do dofinansowania tak znaczna różnica pomiędzy regionami wiodącymi a tymi, które są najmniej zaawansowane, musi być przyczynkiem do głębszej refleksji. Winna ona obejmować głównie te regiony, w których realizacja PO KL (i nie tylko) postępuje najsprawniej. Wszystko to prowadzi do jednego wniosku należałoby zastosować swego rodzaju *benchmarking*, by porównując poszczególne administracje regionalne, wypracować rozwiązania formalnoorganizacyjne najbardziej odpowiadające tym, które uznać można za wzorcowe.

Opóźnienia w ogłoszeniu konkursów implikują szereg dalszych konsekwencji. Odnosi się to do opóźnienia w rozstrzyganiu konkursów, kontraktacji, a następnie rozliczania projektów. Większość instytucji nie wydatkuje środków zgodnie z planem finansowym na dany rok. To z kolei skutkuje koniecznością zgłoszenia niewykorzystanych środków dotacji rozwojowej jako niewygasające z upływem roku budżetowego²⁰, co umożliwia ich wykorzystanie do 30 czerwca roku następnego. Mechanizm ten można ocenić pozytywnie, umożliwia on bowiem wydatkowanie

¹⁸ Mowa tutaj o rozporządzeniu w sprawie udzielania pomocy publicznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki z 20 czerwca 2008 r. Przedmiotowe rozporządzenie miało wejść w życie już na początku 2008 r., jednakże przedłużająca się procedura legislacyjna spowodowała, że weszło ono w życie w czerwcu 2008 r., co skutecznie wstrzymało ogłaszanie i rozstrzyganie wszystkich konkursów w ramach działań, w których wsparcie wiązało się z pomocą publiczną. Przyjęcie rozporządzenia było konieczne do tego, aby właściwe instytucje miały podstawę prawną do jej udzielenia. Por. rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie udzielania pomocy publicznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki z 20 czerwca 2008 r., Dz.U. z 2008 r. Nr 111, poz. 710 (znowelizowane w 2008: Nr 224, poz. 1484).

¹⁹ Informacja miesięczna z realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 (wg stanu na dzień 30 marca 2009 r.), s. 9, http://www.efs.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/poziom/Documents/InformacjamiesiecznarealizacjiProgramuKapitalLudzki_marzec.pdf.

²⁰ Por. art. 157 Ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r., Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 (nowelizacje: Nr 169, poz. 1420; z 2006 r.: Nr 45, poz. 319, Nr 104, poz. 708, Nr 170, poz. 1217 i 1218, Nr 187, poz. 1381, Nr 249, poz. 1832; z 2007 r.: Nr 82, poz. 560, Nr 88, poz. 587, Nr 115, poz. 791, Nr 140, poz. 984; z 2008 r.: Nr 216, poz. 1370).

środków w terminie późniejszym niż rok, na który zostały zaplanowane. To z jednej strony. Z drugiej zaś nie sposób pominąć milczeniem sposobności poszczególnych instytucji do łatwego przenoszenia wydatkowania środków na termin późniejszy, co zapewne nie pozostanie bez wpływu na dynamikę wydatkowania środków w skali makro. Mowa tutaj o zagrożeniu, iż środki fundusze, zamiast być wydatkowane zgodnie z założeniem (planem finansowym), będą rokrocznie przesuwane, co prowadzi do znacznego skoncentrowania wydatkowania środków w roku 2012, w którym już nie będzie możliwości ich przesunięcia. Dlatego usprawiedliwione jest korzystanie z tego mechanizmu na zasadzie odstępstwa od reguły oraz traktowanie go jako ostatniej konieczności.

4. REALIZACJA REGIONALNYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH MIĘDZY KOORDYNACJĄ A DECENTRALIZACJĄ

Swego rodzaju *novum* w obecnej perspektywie finansowej jest ustanowienie 16 programów regionalnych. Zasadniczym argumentem przemawiającym za ustanowieniem Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) była niewątpliwie chęć decentralizacji dystrybucji środków funduszy. Regionalne Programy Operacyjne służyć mają realizacji regionalnych strategii rozwojowych i regionalnych strategii innowacji. Te z kolei sprzyjać mają realizacji Strategii Lizbońskiej. Wobec tego w perspektywie 2007–2013 nałożono na samorządy zadania samodzielnego wdrażania Strategii Lizbońskiej. Z punktu widzenia KE administracja regionalna, realizując RPO, musi wykazać, iż środki nań przeznaczone w sposób najbardziej efektywny przyczynią się do poprawy konkurencyjności, tempa wzrostu zatrudnienia w danym regionie²¹. Stąd też samorządy szczebla regionalnego zyskały większą możliwość kreowania polityki regionalnej, uwzględniając własne zasoby oraz deficyty.

Jeśli przyjrzeć się bliżej poszczególnym fazom przygotowania RPO, to nie można zgodzić się z twierdzeniem o całkowitej decentralizacji tych programów. Świadczy o tym wysoki stopień koordynacji MRR przy ich przygotowywaniu. Były one przygotowywane podług sztywnych wytycznych i zaleceń MRR²². Tutaj swoboda działania samorządów była nader ograniczona. Dotyczy to pełnego

²¹ Por. D. Hübner, *Jakiej Europy potrzebujemy? Polityka spójności w latach 2007–2013 i jej znaczenie dla Unii Europejskiej*. Przemówienie z okazji 70. rocznicy powstania Akademii Ekonomicznej w Katowicach, 11 stycznia 2007 r. w Katowicach, s. 5, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/6&format=PDF&aged=1&language=PL&guiLanguage=en>.

²² Por. *Wytyczne nr 1 dotyczące prowadzenia negocjacji programów operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013 z Komisją Europejską*, Warszawa 2007, s. 7–14, http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/56974FD2-D5D1-43F9-B0D6-62F5DB281C41/29769/10bow_wytyczne_negocjacje_1_260207r2.pdf. Obecnie już nieobowiązujące, jednak według nich regiony negocjowały RPO.

uwzględnienia ich strategii rozwojowych, swobodnego kształtowania podziału środków pomiędzy poszczególne priorytety. Stąd RPO na poziomie strategicznym mają zbliżoną strukturę podziału na priorytety, a nawet środki przeznaczone na poszczególne priorytety. Natomiast na poziomie realizacyjnym, gdzie zasady rozliczania powinny być tożsame, istnieją znaczne rozbieżności.

IZ RPO mają możliwość wydawania własnych wytycznych (zgodnie natomiast z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r.), określających szczegółowe warunki realizacji i rozliczania projektów w ich ramach. Generuje to sytuację, w której istotne szczegóły wyboru, realizacji, rozliczania projektów w zależności od regionu pozostają odmienne (m.in. dokumentowanie wydatków, wprowadzanie zmian w projektach, monitoring). Nie byłoby w tym nic złego, gdyby nie fakt, iż wszystkie wydatki w ramach programu podlegają certyfikacji. Dla RPO poświadczeniem prawidłowości poniesionych wydatków zajmuje się wojewoda (Instytucja Pośrednicząca w certyfikacji).

Na etapie certyfikacji wydatków można spodziewać się, iż wydatki ponoszone (rozliczane) w różny sposób, w zależności od danego regionu, będą podlegały certyfikacji wojewody, który z pewnością zastosuje podejście jednolite na poziomie całego kraju, narzucone przez Ministerstwo Finansów. Istnieje więc zagrożenie, iż wydatki w ramach poszczególnych programów mogą nie przejść pomyślnie procedury certyfikacji. Wzmiankowane elementy wskazują na brak spójnej wizji wdrażania RPO, która niewątpliwie byłaby pożądana także na etapie realizacji tychże programów. Wydaje się to skutkiem wyraźnie dostrzegalnych i wzajemnie na siebie oddziałujących tendencji centralistycznych (tutaj reprezentowanych przez administrację rządową) oraz decentralizacyjnych (reprezentowanych przez administrację szczebla regionalnego).

Co więcej, analiza struktury RPO oraz podziału środków pomiędzy poszczególne działania priorytetowe prowadzi do stwierdzenia, iż autorzy oparli się na tradycyjnym postrzeganiu procesów rozwojowych. Każdorazowo przeprowadzono analizę („tego, co było”), ocenę („tego, co jest”) a następnie syntezę („co można zrobić, aby wzmocnić siłę sprawczą tego, co stymuluje rozwój”)²³. Mimo że poszczególne RPO przygotowywane były niezależnie, znaleźć można w omawianych programach wiele podobieństw. Zaliczyć do nich można strukturę, metodologię części diagnostycznej, analizę SWOT (jako typowy element diagnozy strategii rozwojowej w ramach RPO), instrumenty wsparcia, zbliżony układ priorytetów. Do różnic pomiędzy poszczególnymi RPO zaliczyć można także konstrukcje poszczególnych działań, alokacje na obszary priorytetowe oraz system wdrażania.

Przedstawione wyliczenie wskazuje wyraźnie, iż dominują elementy wspólne, świadczące o braku uwzględnienia przez regiony specyfiki regionalnej. Poza wskazanym wyżej powodem w postaci wysokiego stopnia koordynacji ze strony

²³ Por. J.W. Tkaczyński *et al.*, *op. cit.*, s. 445.

MRR, można przypuszczać, iż jest to także skutkiem braku jasno określonej wizji regionów, które co warto podkreślić, bądź nie prowadziły lobbingu w zakresie przyznania im większej autonomii w podziale środków, bądź też robiły to nieskutecznie. Nie zmienia to ogólnej oceny programów regionalnych, w których w zdecydowanej większości poprawnie zidentyfikowano problemy związane z rozwojem regionalnym, wyrażającym się w konstrukcji celów ogólnych RPO. Stanowią one w zdecydowanej większości połączenie realizacji celów szczegółowych z zakresu działań podnoszących konkurencyjność regionu z jednej strony, z drugiej zaś wspieranie działań wyrównawczych, które w sposób bezpośredni nie przyczyniają się do realizacji Strategii Lizbońskiej.

Na początkowym etapie wdrażania RPO wśród powodów opóźnień należy wskazać te leżące nie tylko po stronie wspólnotowej (opóźnienia w przyjęciu rozporządzeń wykonawczych), krajowej, ale również regionalnej. Opóźniło się wiele działań inicjujących ich wdrażanie. Począwszy między innymi od harmonogramów ich realizacji, poszczególnych jednostek, które je wdrażają, a na instrukcjach proceduralnych kończąc. Choć zarysowane warunki wdrażania RPO pozostawiają wiele do życzenia, to nie sposób pominąć milczeniem zasadniczych czynników determinujących skuteczne ich wdrażanie. Bezspornie zaliczyć do nich można kwestie natury systemowej już uprzednio podnoszone, które i tutaj pozostają aktualne. Mowa w tym miejscu o kwestiach środowiskowych, dynamice implementacji *acquis communautaire* w zakresie pomocy publicznej. Władze regionalne na tym etapie posiadały już wynegocjowane z KE programy operacyjne przyznane środki, ale nie miały możliwości ogłaszania konkursów, w których występowała pomoc publiczna, ze względu na brak aktów wykonawczych w zakresie ich przyznawania w warunkach polskich.

5. WYBÓR PROJEKTÓW DO DOFINANSOWANIA JAKO PROBIERZ ZDOLNOŚCI ADMINISTRACJI DO WDRAŻANIA FUNDUSZY UNIJNYCH

Do kwestii odgrywających niewątpliwie zasadniczą rolę w systemie dystrybucji strumieni środków funduszowych należą mechanizmy związane z wyborem projektów do dofinansowania. Dotyczy to konstruowania z jednej strony klarownej procedury, z drugiej zaś obiektywnych kryteriów wyboru projektów. Mówiąc o pierwszym elemencie, należy poczynić uwagę ogólnej natury, mianowicie taką, że jest to nieodzownie związane z jakością zasobów ludzkich (o których wyżej była mowa) właściwych administracji. Przy takim założeniu modelowa procedura wyboru projektu powinna odzwierciedlać takie cechy, jak: terminowość, etapowość selekcji projektów, przejrzystość, odporność na odchylenia (powtarzalność oceny), niezależność osób oceniających projekty. Wyliczenie tych pięciu cech nie stanowi katalogu zamkniętego, co więcej nie rości praw do jedynej słuszności.

Mimo to wskazuje na szczegółowe elementy przesadzające o poprawności procesu selekcji propozycji projektowych.

Jeśli mowa o odporności na odchylenia, należy zaznaczyć, iż cecha ta jest sprzężona z jakością kryteriów wyboru projektów, czytelnością ich podziału (formalne, merytoryczne, obowiązkowe, fakultatywne — o czym dalej). Jednakże nawet najlepsze kryteria wyboru projektów, stosowane na etapie procesu selekcji przez oceniających, niedających w pełni rękoi obiektywizmu (niezależności), nie prowadzą do oczekiwanych rezultatów. Jeśli mówimy o instytucji powołanej do wyboru projektów w ramach RPO, to należy wspomnieć o komisji oceny projektów (KOP). Jej praca rozpoczyna się po dokonaniu oceny formalnej projektu.

W zależności od RPO w skład KOP mogą wchodzić dwie grupy członków. Pierwszą grupę stanowią pracownicy instytucji, która ogłosiła dany konkurs, wyznaczeni przez tę instytucję. W skład drugiej grupy wchodzi natomiast asesory będący osobami niepozostającymi w stosunku pracy z instytucją ogłaszającą konkurs, a dokonujący na jej zlecenie oceny projektów. Nie ulega więc wątpliwości, iż od obu wymienionych grup należy wymagać stosownego doświadczenia oraz wiedzy w zakresie materii projektów będących przedmiotem ich oceny. Wybierając asesorów, instytucje powinny brać pod uwagę powyższe ich cechy, a także brak występowania konfliktu interesów.

Nie brakuje głosów, które wprost wskazują, iż system nie zapewnia eliminacji sytuacji patologicznych. Odnosi się to do tego, iż beneficjenci w obliczu znacznego skomplikowania dokumentacji, którą należy przygotować, decydują się na wynajęcie do tego specjalistów, potem zasiadających w komisjach oceniających te projekty²⁴. Kierując się zasadą przezorności, wziąwszy pod uwagę rzeczywistość funduszową, przyjdzie stwierdzić, iż należy dopracować instrumenty weryfikacji kryterium obiektywności poszczególnych członków komisji oceniających. Trzeba dodać, iż specyficzne wymagania do oceny projektu w przypadku naboru zewnętrznego (asesorzy) optymalnie spełniają właśnie osoby przygotowujące projekty.

W ujęciu ogólnokrajowym systemy wyboru projektów w ramach RPO są znacznie zróżnicowane. Wspólnym elementem jest wydzielenie oceny strategicznej z oceny merytorycznej. Dokonanie tej oceny leży w gestii samorządów poszczególnych województw. Często jest to zarząd danego województwa (m.in. województwa dolnośląskie, lubuskie, śląskie, warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie). Oznacza to, iż członkowie komisji oceniających zostali wyłączeni z tej oceny. Przykładowo w województwie pomorskim w miejsce komisji oceny projektów (KOP) powołano dwa odrębne ciała: Zespół Ekspertów (są to asesory pochodzący z zewnętrznego naboru) oraz tzw. Grupę Strategiczną, składającą się z urzędników delegowanych przez instytucję organizującą konkurs. Podob-

²⁴ Por. *Niepokoja nas opóźnienia*, rozmowa z Markiem Goliszewskim, prezesem Business Centre Club, „Fundusze Europejskie” 30, 2008, nr 5, s. 13.

na konstrukcję przyjęto w województwie mazowieckim. W tym regionie ocena strategiczna dokonywana jest w ramach KOP, ale w jej skład wchodzi tylko urzędnicy²⁵.

Pożądanym działaniem w tej materii może być dołożenie wszelkich starań, aby członkowie komisji nie tylko nie przygotowywali projektów na dany konkurs, ale także, aby nie współpracowali przy ich przygotowywaniu. Wydaje się, że ten element w toku wdrażania programów operacyjnych będzie niejednokrotnie stanowił problem poprawnie przeprowadzonego procesu wyłaniania projektów do dofinansowania. Twierdzenie to wynika z faktu mniejszych środków do rozdysponowania aniżeli wartości zgłaszanych projektów. Tutaj bowiem niewłaściwa decyzja skutkować może nie tylko opóźnieniem w realizacji (rozstrzygnięciem naborów) danych programów operacyjnych, ale w konsekwencji zwrotem środków²⁶.

Wśród mechanizmów, którym należy przypisać wyjątkową rolę, są kryteria wyboru projektów. Kryteria te powinny odzwierciedlać specyfikę danej dziedziny, w której podejmowana jest interwencja. Biorąc pod uwagę to zastrzeżenie, można wskazać na kryteria o charakterze ogólnym, które skonstruowane optymalnie — przedstawiają się następująco²⁷:

- Zgodność projektu z celem danego RPO, a także właściwymi celami szczegółowymi również na poziomie działań. Optymalnym rozwiązaniem byłoby maksymalnie precyzyjne określenie celu danego działania, wobec którego ocenia się kwalifikowalność poszczególnych projektów.

- Oddziaływanie regionalne projektu. Projekty powinny przynosić korzyści nie tylko bezpośrednim ich beneficjentom, ale również wywierać pozytywny wpływ na niwelowanie słabych stron regionu, w którym jest on realizowany. Stąd w zależności od zakresu danego problemu na poziomie regionalnym powinno się przypisywać oddziaływaniu właściwą punktację.

- Powiązanie projektu z innymi projektami realizowanymi w ramach wdrażania RPO. Mowa tutaj o dokonaniu oceny korespondencji projektu z innymi realizowanymi w danym regionie. Dotyczy to oceny potencjalnej wartości dodanej.

Biorąc pod uwagę klarowność systemu wyboru projektów do dofinansowania, pozostawia on wiele do życzenia. Przykładem może być luka terminologiczna w postaci braku rozgraniczenia zakresu przedmiotowego dwóch pojęć. Mowa tutaj o kryteriach formalnych oraz merytorycznych. Stąd poszczególne instytucje

²⁵ M. Brennek, *Grzechy wojewódzkie*, „Fundusze Europejskie” 30, 2008, s. 17.

²⁶ Wysokość środków, w odniesieniu do których stwierdzono konieczność zwrotu, zwiększa się procentowo jak dla zaległości podatkowych, por. art. 98–102 rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie nr 1260/1999, Dz.U. UE nr L 210 z 31 lipca 2006 r.

²⁷ Por. G. Gorzelak *et al.*, *Regionalne Strategie Innowacji w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 27, 2007, s. 42.

(struktury administracyjne zajmujące się dystrybucją środków) mylą kryteria formalne z merytorycznymi. Należy zaznaczyć, iż ocena merytoryczna projektu winna dotyczyć sprawdzenia stopnia spełnienia kryteriów merytorycznych ustalonych dla danego programu operacyjnego przez oceniany projekt. Kryteria te w odróżnieniu do kryteriów formalnych mogą być spełnione w różnym stopniu.

Cechą odróżniającą kryteria merytoryczne od formalnych jest to, iż spełnienie warunków formalnych jest obligatoryjne, co oznacza, iż projekt, który nie spełnia choćby jednego z kryteriów formalnych, jest dyskwalifikowany. Ich weryfikacji dokonuje się na zasadzie zero-jedynkowej (spełnia — nie spełnia). Ocena formalna dotyczy spełnienia przez wniosek minimalnych warunków technicznych w zakresie kwalifikowalności zarówno beneficjenta, jak i projektu. A jej celem jest również weryfikacja, czy projekt spełnia wystarczające minimalne warunki umożliwiające ocenę merytoryczną. Ze względu na specyfikę oceny formalnej szczegółowe kryteria formalne winny odnosić się do konkretnego miejsca (punktu) we wniosku bądź załącznikach. Jest to zasadne, co najmniej z jednego powodu, tego mianowicie, że rozstrzygnięcie w zakresie wypełnienia danego kryterium w oparciu o konkretną część (punkt, zapis bądź jego brak) wniosku nie pozostawia wątpliwości i nie może być wieloznacznie interpretowane. Tymczasem można dostrzec brak jednoznaczności w stosowanych przez poszczególne instytucje listach kryteriów formalnych, które podlegają zatwierdzeniu przez komitety monitorujące²⁸. Oznacza to, iż podczas oceny formalnej projekty *de facto* weryfikowane są pod kątem merytorycznym, co nie jest celem oceny formalnej.

Natomiast kryteria, które projekt może spełnić jedynie częściowo (jednocześnie nie dyskwalifikując projektu), winny być zakwalifikowane do merytorycznych i podlegać ocenie punktowej. Mowa tutaj o kryteriach, których stopień wypełnienia może być zweryfikowany w oparciu o całość (bądź dużą część) złożonej dokumentacji. W odróżnieniu od kryteriów formalnych kryteria merytoryczne, aby otrzymać dofinansowanie, nie muszą zostać spełnione całkowicie. Pełne urzeczywistnienie kryteriów merytorycznych jest więc fakultatywne.

Wobec tego z punktu widzenia projektodawcy możliwe są dwie sytuacje. Pierwsza dotyczy strategii polegającej na wypełnieniu w jak najwyższym stopniu jedynie niektórych kryteriów, pozostałych zaś na minimalnym poziomie. Druga odnosi się do dążenia, aby spełnić wszystkie kryteria w maksymalnym stopniu. Oczywiście to na projektodawcy spoczywa decyzja dotycząca przyjęcia konkretnej strategii działania. Należy mieć na uwadze, iż zawarcie wielu informacji w formularzu aplikacyjnym może skutkować zarówno otrzymaniem większej liczby punktów (w sytuacji spełnienia kryteriów), jak i obniżeniem punktacji (zawarcia informacji, które znacznie obniżają jakość i zasadność realizacji projektu). Ko-

²⁸ Por. *Czarna lista barier*, PPKP Lewiatan, Warszawa, luty 2009, s. 22, http://www.pkpplewiatan.pl/upload/File/2009%2002/PPKP%20Lewiatan_CZARNA%20LISTA%20BARIER%2009.pdf.

lejnym elementem odróżniającym kryteria formalne od merytorycznych jest ich złożoność. Ta cecha uzależniona jest od specyfiki danego działania²⁹.

6. UWAGI KOŃCOWE

Rozważania na temat administracyjnych czynników odpowiedzialnych za dynamikę wdrażania unijnych środków funduszy uprawniają do skonstruowania następującego wniosku. System wdrażany przez struktury administracyjne, zarówno centralne (rządowe), jak i regionalne, daleki jest od doskonałości. Wyraźnie można dostrzec brak jasnego podziału zadań, zamęt kompetencyjny. Nie wynika on wyłącznie z błędnie skonstruowanego otoczenia regulacyjnego, ale z tego, iż niektóre sytuacje nie zostały przewidziane w systemie zarządzania w ramach poszczególnych systemów realizacji programów operacyjnych. Argument taki w sposób oczywisty skierowuje naszą uwagę na realizację zamysłu zwiększenia ilości regulacji. Poszczególne administracje postrzegają omawianą kwestię różnie. Pierwszy typ działania odnosi się do chęci uregulowania wszelkich kwestii tak, aby nie powstało wrażenie partykularyzmu udzielania i rozliczania dofinansowania. Drugi natomiast wyraża się w stwierdzeniu, iż to, co nie jest zabronione wprost — jest dozwolone.

Pierwsze podejście prowadzi do skonstruowania skomplikowanego systemu regulacyjnego, który w konsekwencji doprowadzić może — zamiast do zwiększenia wydajności działania poszczególnych struktur administracyjnych — do paraliżu decyzyjnego. Stąd wnioskować należy, iż takie podejście nie powinno mieć zastosowania powszechnego. Drugi przypadek wydaje się mieć charakter bardziej prorozwojowy. Głównie dlatego że nastawiony jest przede wszystkim na cel, a dopiero potem na wypełnianie licznych wymogów formalnych. Mowa tutaj o efektywnym wydatkowaniu środków, ale też o wypełnianiu wszelkich norm zarówno prawa wspólnotowego, jak i krajowego. W wielu przypadkach podejście takie nie znajduje jednak w pełni odzwierciedlenia w działaniu poszczególnych struktur administracyjnych.

Realizacja programów operacyjnych wymaga wzorcowej współpracy poszczególnych struktur administracyjnych (IZ, IP, IP2). Wynika to z faktu, iż działania rozwojowe mają wymiar ponadsektorowy. Biorąc pod uwagę podejście po-

²⁹ *Przewodnik po kryteriach wyboru finansowanych operacji w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013*, Warszawa, lipiec 2008, s. 27–29, 103; *Przewodnik po kryteriach wyboru projektów (udzielania dofinansowania) w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Warszawa, czerwiec 2008, s. 19–37; T. Grzeszczyk, *Metody oceny projektów z dofinansowaniem Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 247–254; *Uszczegółowienie Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013*, Kraków, grudzień 2008, s. 19 n.; *Szczegółowy opis priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2013*, Rzeszów, wrzesień 2008, s. 15–21.

szczególnych administracji (głównie na poziomie centralnym), gdzie dominuje właśnie postawa sektorowa, przyjdzie stwierdzić, iż poczyniono w tej materii pewien postęp. Niemniej jednak można dodać, iż jest to mały krok z wielu, które należy jednak wykonać w celu urzeczywistnienia zintegrowanego podejścia w kwestii związanej z rozwojem regionalnym. W tym kontekście, zwłaszcza w polskiej rzeczywistości, rola administracji wydaje się nie do przecenienia. Stąd zasygnalizowane tu kwestie będą stanowić o skuteczności wydatkowania środków nie tylko w obecnym, ale również kolejnym okresie finansowania przypadającym na lata 2014–2020.