

**Profesjonalizacja absorpcji funduszy.  
Beneficjenci samorządowi centralnie  
zarządzanych programów operacyjnych w  
okresie 2007-2013**

**Paweł Swianiewicz  
Joanna Krukowska  
Marta Lackowska-Madurowicz  
Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej  
Wydział Geografii i Studiów Regionalnych  
Uniwersytet Warszawski**

**Warszawa, wrzesień 2012**

Projekt współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Wyrażone w publikacji opinie są poglądami jej autorów. Treści prezentowane w niniejszej publikacji nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

# Spis treści

<b>Wprowadzenie – cel i metoda badania</b>	<b>s. 2</b>
<b>1. Polityka wyrównywania, czyli o tym jak duzi i bogaci dostali więcej. Środki unijne w samorządach</b>	<b>s. 6</b>
1.1. Duży może więcej? Zróżnicowanie ze względu na wielkość gminy	s. 12
1.2. Zróżnicowanie ze względu na zamożność jednostki samorządu terytorialnego: pogoda dla bogaczy	s. 14
<b>2. Projekty realizowane w gminach objętych badaniem terenowym</b>	<b>s. 19</b>
<b>3. Źródła finansowania projektów – forsowanie linii demarkacyjnej</b>	<b>s. 20</b>
<b>4. Rola projektów finansowanych ze środków unijnych w realizacji lokalnych strategii rozwoju</b>	<b>s. 23</b>
<b>5. Ubieganie się o projekty</b>	<b>s. 30</b>
5.1. Lista indykatywna czy ścieżka konkursowa?	s. 30
5.2. Modyfikacja zamierzeń ze względu na wymogi programów	s. 35
5.3. Kontakty z instytucjami realizującymi na etapie składania wniosków	s. 38
5.4. Konkurencja o środki i ocena procesu wyboru projektów do realizacji	s. 42
<b>6. Proces realizacji i rozliczania</b>	<b>s. 49</b>
<b>7. Beneficjenci samorządowi wobec PO KL</b>	<b>s. 50</b>
<b>8. Współpraca w przygotowaniu i realizacji projektów</b>	<b>s. 55</b>
<b>9. Okres 2004-2006 a 2007-2013 – proces uczenia się?</b>	<b>s. 62</b>
<b>Wnioski dla nowego okresu programowania 2014-2020 – obszary wymagające specjalnej uwagi</b>	<b>s. 64</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>s. 67</b>
<b>Streszczenie</b>	<b>s. 70</b>
<b>Summary</b>	<b>s. 75</b>
<b>Aneks 1. Metody badania</b>	<b>s. 81</b>
• Ankieta przedstawicieli władz lokalnych z gmin realizujących projekty w ramach różnych programów operacyjnych	
• Tematy omawiane w trakcie wywiadów pogłębionych z przedstawicielami samorządów lokalnych (wójt/burmistrz/prezydent, pracownik urzędu gminy odpowiedzialny za fundusze unijne, pracownik spółki komunalnej/związku komunalnego realizującego projekt dofinansowany z funduszy unijnych)	
• Tematy omawiane w trakcie wywiadów pogłębionych z przedstawicielami instytucji zarządzających / pośredniczących / wdrażających poszczególne Programy Operacyjne	
• Zestawienie przeprowadzonych wywiadów	
<b>Aneks 2. Procedury w wybranych programach operacyjnych</b>	<b>s. 85</b>
1. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	
2. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej	
3. Program Operacyjny Kapitał Ludzki	

## Wprowadzenie – cel i metoda badania

Większość analiz wpływu funduszy Unii Europejskiej na rozwój lokalny i regionalny koncentruje się na programach regionalnych – Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR) 2004-2006 i Regionalnych Programach Operacyjnych (RPO) 2007-2013. Otrzymany w ten sposób obraz jest jednak niepełny. Wiadomo, że samorzady terytorialne korzystają także ze środków programów operacyjnych zarządzanych na szczeblu krajowym<sup>1</sup>. Z fragmentarycznych danych wynika, że krajowe programy są szczególnie istotne dla dużych miast. Można się nawet zetknąć z poglądem, że o ile dla gmin wiejskich czy małych i średnich miast największe znaczenie miał (ma) dostęp do środków rozdysponowywanych na poziomie regionalnym (ZPORR, RPO) to dla wielkich miast nie są one tak istotne, bo najważniejszym źródłem dotacji są fundusze z programów krajowych. Jak wiemy z wcześniejszych badań, jednym z czynników warunkujących dostęp do funduszy europejskich jest pozycja czołowych polityków lokalnych w społecznej sieci decydentów mających wpływ na rozdział funduszy<sup>2</sup>. Może to oznaczać, że dla prezydenta wielkiego miasta kluczowe znaczenie ma pozycja w innej sieci niż w tej która jest istotna dla burmistrza czy wójta gminy wiejskiej. Jednak na obecnym etapie badań, tezy te mają charakter co najwyżej hipotez popartych przykładowymi ilustracjami<sup>3</sup>.

Rola programów ogólnokrajowych w finansowaniu działań samorządów była do tej pory bardzo słabo rozpoznana. Zadaniem raportu było przynajmniej częściowe wypełnienie tej luki. **Celem badania było zatem z jednej strony określenie roli, jaką pełnią te programy w finansowaniu zadań realizowanych przez samorzady, a z drugiej zbadanie różnic w praktycznej realizacji tych programów i programów regionalnych. Chcieliśmy zatem wnieść w ten sposób wkład do badania terytorialnego oddziaływania programów sektorowych.** Sformułowany powyżej cel ma charakter bardzo ogólny i przeprowadzone badanie pozwoliło na tylko częściową jego realizację. Bardziej szczegółowe pytania badawcze obejmowały następująca zagadnienia:

- Jaka była wartość i rozmieszczenie projektów realizowanych przez samorzady terytorialne, a finansowane z SPO)?
- Jaki jest stosunek wartości tych projektów w stosunku do projektów finansowanych z RPO w różnego typu samorządach (wielkich miastach, miastach średnich i małych, gminach wiejskich, powiatach)?
- Jak wyglądała konkurencja samorządów o środki z programów ogólnokrajowych? Jakie czynniki decydowały o szansach w tej konkurencji? Czy proces ten różnił się czymś w stosunku do wyboru projektów w programach regionalnych?

---

<sup>1</sup> W dalszej części raportu dla programów zarządzanych na poziomie krajowym używamy określenia Sektorowe Programy Operacyjne (SPO). Termin ten nie ma wprawdzie charakteru oficjalnego, nie pojawia się w żadnych dokumentach urzędowych, ale jest wygodny ze względu na swą skrótowość i wydaje się dobrze charakteryzować zakres naszych zainteresowań. Z kolei nieistniejącego w formalnych dokumentach terminu „instytucja realizująca” używamy w odniesieniu do wszystkich instytucji mających udział w zarządzaniu programem, a więc w odniesieniu do instytucji zarządzających, pośredniczących i wdrażających.

<sup>2</sup> Por. np. Swianiewicz i in. 2010. Bukowski 2008.

<sup>3</sup> Gendźwiłł (2009: 100) przytacza następującą wypowiedź jednego z polityków lokalnych: *Wielkie miasta w Polsce tak naprawdę finansowanie swojego rozwoju zapewniają przez pieniądze europejskie, które są (...) wydzielane przez programy sektorowe w Warszawie. Na poziomie regionalnym tak naprawdę duże miasta załatwiają drobiazgi, a najważniejsze [sprawy] dla rozwoju miasta załatwia się z rządem.* Podobne wnioski przynoszą badania we Włoszech i Anglii, przy czym włoscy burmistrzowie małych miast koncentrowali się na uczestnictwie w sieciach regionalnych, a liderzy wielkich miast włoskich i brytyjskich na aktywności w skali europejskiej (Zerbinati 2012).

- Czy poszczególne samorzady świadomie koncentrowały swoją uwagę na pozyskiwaniu środków z wybranych programów unijnych? (np. tylko z regionalnych lub tylko z ogólnokrajowych). Jeśli tak, to co decydowało o takim wyborze?
- Jak beneficjenci samorządowi oceniają procedury i praktykę realizacji SPO w porównaniu z programami regionalnymi w ramach kolejnych etapów realizacji projektów, począwszy od procedur aplikacyjnych aż po rozliczanie i monitoring efektów?
- Czy SPO różnią się czymś od programów regionalnych z perspektywy wpływu na zarządzanie strategiczne? Chodzi tu o spojrzenie z obu stron: rolę programów ogólnokrajowych w realizacji strategii przyjmowanych przez miasta i regiony, a także o strategiczny wymiar doboru projektów lokalnych na poziomie instytucji centralnych realizujących te programy.

Na szerszym poziomie teoretycznym interesowało nas, w jaki sposób (i w jakim stopniu) wdrażanie programów finansowanych z funduszy europejskich zmienia sposób funkcjonowania instytucji, przede wszystkim samorządów. Odwołujemy się tu do koncepcji poziomów europeizacji w ujęciu Radaellego (2003) oraz Börzel i Rissego (2003)<sup>4</sup>.

Tak sformułowany zakres pracy wymagał podziału badania na dwie części<sup>5</sup>, oparte na odmiennych metodach:

- **Badanie ilościowe, oparte na dostępnych w MRR bazach danych realizowanych projektów**, odnoszące się do wielkości środków pozyskiwanych przez samorzady z różnych PO i rozmieszczenia interesujących nas projektów;
- **Badanie terenowe (oparte głównie na metodach jakościowych)** odnoszące się do oceny implementacji różnych PO z perspektywy samorządów, konkurencji o środki i roli funduszy w zarządzaniu strategicznym.

### *Badanie ilościowe*

W tej części uwzględniliśmy projekty realizowane na terenie całego kraju. Podstawą była analiza dostępnej na stronie internetowej MRR bazy danych o projektach finansowanych ze środków UE. Posłużyliśmy się przy tym wersją bazy według stanu na kwiecień 2011 roku. Uzupełniającym źródłem, niezbędnym przy niektórych analizach porównawczych, były dane pochodzące ze sprawozdań budżetowych jednostek samorządowych. Ta część badania pozwoliła nam na określenie roli, jaką pełnią poszczególne programy operacyjne w finansowaniu zadań realizowanych przez samorzady oraz na opis zróżnicowania wykorzystania tych środków przez poszczególne samorzady terytorialne.

W zestawieniach uwzględniliśmy projekty realizowane w ramach RPO, a także Programów Infrastruktura i Środowisko (PO IŚ), Innowacyjna Gospodarka (PO IG), Kapitał Ludzki (PO KL) oraz Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW). W niektórych zestawieniach uwzględniliśmy także projekty realizowane w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT), ale problemy z ich jednoznaczną identyfikacją przestrzenną, a także marginalna (w stosunku do wielkości środków pozyskiwanych z innych PO) łączna kwota dotacji, zdecydowały o pominięciu ich w większości analiz szczegółowych. Przy czym w

<sup>4</sup> Koncepcje te są szerzej przez nas omawiane, a także stosowane w odniesieniu do przekształceń polskich samorządów w artykułach: Lackowska-Madurowicz (2011) i Swianiewicz (2011b).

<sup>5</sup> W dalszej części niniejszego rozdziału pierwszą część określamy skrótowo jako „badanie ilościowe”, a drugą jako „badanie terenowe”, choć określenia te kryją za sobą pewne uproszczenie – jak to jest wyjaśnione dalej, część metod stosowanych w badaniu terenowym należy także do metod ilościowych.

komentarzach do przedstawionych danych koncentrujemy się na PO IŚ, PO KL, PO RPW i RPO, marginalnie traktując mający mniejsze znaczenie dla samorządów PO IG. Z kolei wielkość środków realizowanych w ramach EWT jest na tyle niewielka, że są one niemal niezauważalne na zamieszczonych dalej wykresach. Baza MRR obejmuje także projekty realizowane w ramach PO Pomoc Techniczna, które nie zostały objęte badaniem, gdyż nie ma wśród nich projektów samorządowych. Baza pomija natomiast projekty realizowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, które mają istotne znaczenie dla wielu gmin wiejskich.

W celach porównawczych część zestawień uwzględnia także dane odnoszące się do projektów realizowanych w ramach perspektywy finansowej 2004-2006, ale większość szczegółowych analiz skupia się na perspektywie 2007-2013.

Wykorzystanie zgromadzonych danych nastęcało sporo problemów. Stosunkowo często zdarza się, że beneficjentami projektów nie są bezpośrednio **urzędy jednostek samorządu terytorialnego, ale jednostki podległe samorządom** (np. placówki oświatowe, instytucje kultury, szpitale powiatowe bądź wojewódzkie) **bądź osoby prawne** (np. spółki komunalne wykonujące zadania użyteczności publicznej, niektóre agencje rozwoju regionalnego – o ile ich udziałowcami są samorządy) **będące własnością lub współwłasnością jst**. Ważne są dla nas zwłaszcza spółki komunalne, prowadzące inwestycje infrastrukturalne i pozyskujące znaczące fundusze unijne. Z wcześniejszych badań wiemy, że tylko w 2010 roku takie spółki pozyskały dotacje z funduszy UE w wysokości ponad miliarda złotych, a wartość inwestycji prowadzonych przez spółki w miastach na prawach powiatu stanowiła ok.  $\frac{1}{3}$  wszystkich inwestycji w tych miastach (Swianiewicz 2011a). Dla poprawności i dokładności analiz nie można zatem pomijać projektów realizowanych przez te podmioty. Stąd jednym z podstawowych problemów metodycznych była identyfikacja w bazie MRR projektów, których faktycznymi (czasem pośrednimi) beneficjentami są samorządy terytorialne. Konstrukcja bazy nie umożliwia bezpośredniego, „automatycznego” wyróżnienia tej grupy, wymagane było zatem pracochłonne „ręczne” przejrzanie i skategoryzowanie zawartości całej bazy liczącej kilkadziesiąt tysięcy rekordów<sup>6</sup>. W niektórych przypadkach rozstrzygnięcie, czy dany projekt można potraktować jako samorządowy, było bardzo trudne (np. w odniesieniu do niektórych Lokalnych Grup Działania, albo w przypadku spółek, których samorządowy charakter nie był oczywisty ani łatwy do sprawdzenia). Wydaje się jednak, że nawet jeżeli w zmodyfikowanej dla potrzeb badania bazie mogą pojawić się sporadyczne błędy, nie zniekształcają one w istotny sposób prezentowanego obrazu.

Drugim wyzwaniem związanym z tą częścią analiz była „terytorializacja” bazy danych, a zatem przypisanie każdemu projektowi gminy (powiatu, województwa), na terenie której jest realizowany (wraz z indywidualnym kodem statystycznym). Pozwalało to na połączenie bazy projektów z innymi bazami odnoszącymi się do położenia regionalnego, wielkości i zamożności jednostek samorządowych. Także ten etap opracowania był bardzo pracochłonny, tylko w niewielkim stopniu poddawał się algorytmicznej automatyzacji. Baza MRR nie zawiera kodów jednostek terytorialnych, a posłużenie się nazwami gmin było trudne, bo jest wiele przypadków gmin o tej samej nazwie położonych w różnych częściach kraju.

---

<sup>6</sup> W tym miejscu pragniemy podziękować naszej współpracownicy z Uniwersytetu Warszawskiego dr Julicie Łukomskiej, a także grupie studentów gospodarki przestrzennej z WGiSR UW: Michałowi Bilowi, Martynie Jakubowskiej, Agnieszce Laskowskiej, Joannie Popowskiej, Małgorzacie Tuli i Katarzynie Wójcickiej. Bez ich pomocy prezentowane dalej analizy bazy danych nie byłyby możliwe.

## **Badanie terenowe**

Chęć porównania ocen SPO z postrzeganiem przez beneficjentów RPO skłoniła nas do skoncentrowania badania w kilku wybranych regionach. Badanie terenowe zostało przeprowadzone w **czterech województwach i koncentrowało się na PO IŚ, PO KL oraz PO RPW, porównywanym z procedurami i doświadczeniami realizacji RPO**. Jak wynika z tego wyliczenia, dla uproszczenia prezentowanych wyników, pominęliśmy doświadczenia samorządów w zakresie PO IG (który w stosunkowo najmniejszym stopniu jest realizowany przez podmioty samorządowe), a także doświadczenia z realizacji projektów w ramach EWT czy EOG.

Do badań szczegółowych wybraliśmy województwa to **lubelskie, małopolskie, podlaskie i śląskie**. Wybór czterech spośród szesnastu regionów powoduje, że nie sposób uniknąć pytania, na ile wnioski z badania mogą być uogólniane. Wydaje się, że możemy zaryzykować odpowiedź pozytywną. Po pierwsze, grupa ta odznacza się kilkoma cechami stanowiącymi o jej reprezentatywności dla całego kraju:

- regiony te charakteryzują się zróżnicowanym poziomem rozwoju mierzonym wielkością PKB (wysoki – śląskie, przeciętny – małopolskie, niski – lubelskie i podlaskie);
- są położone w częściach kraju o odmiennych tradycjach historycznych i różnych modelach kapitału społecznego<sup>7</sup>;
- dwa z wybranych województw leżą na terenach objętych zasięgiem PO RPW, co pozwoliło na zebranie liczby obserwacji (opinii), pozwalających na uwzględnienie także tego PO w ilościowych analizach porównawczych;
- już z pierwszych analiz wynikało, że wybrane województwa odznaczają się dużą liczbą projektów realizowanych ze środków interesujących nas PO. W przypadku województwa śląskiego odnosi się szczególnie do PO IŚ, w którym duże projekty realizowane są nie tylko przez największe miasta, ale także niewielkie gminy miejskie i wiejskie. Znaczną liczbą projektów PO IŚ charakteryzuje się też Małopolska, przy czym znaczna ich część realizowana jest nie przez pojedyncze gminy, a przez związki międzykomunalne. Lubelskie i podlaskie to regiony, w których liczba samorządów zaangażowanych w realizację projektów finansowanych z PO RPW jest znacznie większa niż w innych województwach objętych tym programem.

Po drugie, wiele opracowań z zakresu metodologii badań społecznych (Eisenhardt 1989, John 2006) sugeruje, że jakościowe zbadanie wycinka rzeczywistości pozwala, zgodnie z zasadą reprezentatywności fenomenologicznej, na formułowanie bardziej ogólnych wniosków. Warto pamiętać, że wiele uznanych dzisiaj teorii społecznych powstało nawet na podstawie studiów pojedynczych przypadków, które lepiej niż badania masowe *pozwalają badaczowi na „grzebanie” w przedmiocie badania, dzięki czemu ten może sprawdzić, na ile obserwowana rzeczywistość odpowiada teoretycznemu paradygmatowi* (John 2006, s. 72).

W każdym z wybranych województw członkowie zespołu badawczego odwiedzili kilkanaście gmin, w których realizowane były projekty finansowane z różnych PO, w szczególności z PO IŚ oraz PO RPW. Poza obszarem zainteresowania badania terenowego pozostawiliśmy natomiast projekty samorządów powiatowych i wojewódzkich, których udział (zwłaszcza w przypadku powiatów) w wykorzystaniu środków SPO jest stosunkowo niewielki.

---

<sup>7</sup> Lubelskie i podlaskie – wysoki poziom kapitału wiążącego i niski pomostowego, małopolskie – wysoki kapitał wiążący i przeciętny pomostowy, śląskie – wysoki kapitał pomostowy i niski wiążący (wszystkie przymiotniki odnoszą się do porównania ze średnim poziomem kapitału społecznego w Polsce; por. Herbst 2007).

Badanie terenowe obejmowało analizę dokumentów urzędowych (np. procedury aplikacyjne, listy rankingowe, listy projektów indywidualnych, raporty z konsultacji społecznych), a także ankiety i wywiady pogłębione przeprowadzone w odwiedzanych gminach. Treść ankiety, tematy omawiane w trakcie wywiadów pogłębionych oraz szczegółowa informacja o liczbie i strukturze przeprowadzonych ankiet znajdują się w aneksie metodycznym do niniejszego raportu.

Naszymi respondentami byli burmistrzowie (wójtowie, prezydenci) miast, pracownicy urzędów gmin odpowiedzialni za pozyskiwanie i wykorzystanie funduszy UE, a także pracownicy spółek komunalnych i związków międzygminnych będących beneficjentami projektów. W sumie przeprowadziliśmy 79 ankiet (choć z racji swoich doświadczeń część respondentów odpowiadała tylko na niektóre pytania). Dodatkowo, każdej ankiecie towarzyszył wywiad pogłębiony (zwykle nagrywany po uprzednim wyrażeniu zgody przez rozmówcę), z którego prowadzący sporządzał notatkę zawierającą podsumowanie najważniejszych tez formułowanych przez rozmówcę (notatki te wykorzystywane były następnie przez autorów raportu). 32 wywiady, uznane przez autorów za najbardziej reprezentatywne lub w największym stopniu pomagające w zrozumieniu opisywanych mechanizmów zostały objęte dokładną transkrypcją.

Kwestionariusz ankiety jest stosunkowo krótki i ogranicza się do kilku pytań o dość wysokim stopniu ogólności (np. ogólnych porównań doświadczeń z realizacji projektów w ramach różnych PO). Wynika to ze złożoności przedmiotu badania i różnorodności doświadczeń poszczególnych respondentów. Interesowały nas bowiem projekty realizowane z wielu priorytetów w ramach różnych programów operacyjnych. Bardziej szczegółowe pytania wymagałyby rozbudowanej ankiety, w której każdy z respondentów odpowiadałby na niewielką część pytań (pozostałe nie odnosiłyby się do jego doświadczeń), a zebrany w ten sposób materiał odnośnie poszczególnych pytań nie pozwoliłby na zastosowanie ilościowych metod analizy.

Głównym tematem badania było spojrzenie na realizację różnych PO z punktu widzenia władz lokalnych, ale dodatkowych cennych informacji o zaangażowaniu samorządów dostarczyły nam rozmowy z przedstawicielami instytucji szczebla centralnego. W ramach badania przeprowadzonych zostało (dodatkowo do wspomnianych wyżej wywiadów z przedstawicielami samorządów lokalnych) sześć wywiadów z ekspertami i reprezentantami instytucji zarządzających, pośredniczących i wdrażających PO IS, PO KL i PO RPW, z których pięć zostało spisanych.

Zastosowane metody są zatem kombinacją różnych, wzajemnie komplementarnych technik badawczych (ilościowych i jakościowych). Niekiedy można je traktować jako niezależne potwierdzenie wyników uzyskanych za pomocą innej metody. Zgodność wniosków wynikających z zastosowania różnych metod zwiększa prawdopodobieństwo prawidłowości końcowych konkluzji.

## **1. Polityka wyrównywania, czyli o tym jak duzi i bogaci dostali więcej. Środki unijne w samorządach.**

Wartość projektów realizowanych przez podmioty samorządowe, a wspieranych przez fundusze unijne w perspektywie lat 2004–2006, wyniosła nieco ponad 48,5 mld zł, w tym wartość uzyskanego dofinansowania prawie 30 mld zł. Jak widać na rys. 1, najczęściej

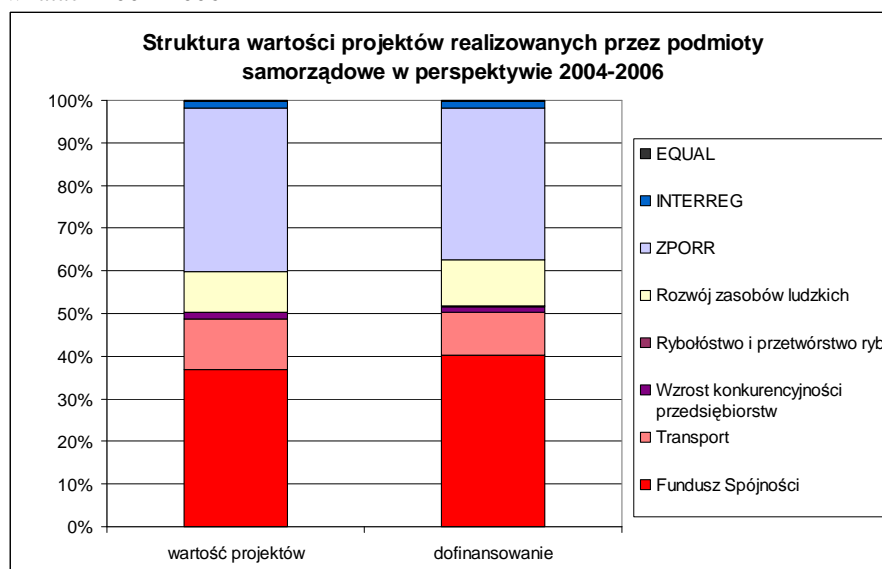


kojarzony z samorządami ZPORR nie stanowił wcale dominującego elementu. Wartość projektów realizowanych z pomocą Funduszu Spójności była niemal równie duża, a dofinansowanie było w tym przypadku nawet nieco wyższe niż uzyskane ze ZPORR. Jeśli dodać do tego przeznaczony na zbliżone projekty Program Operacyjny Transport, a także stanowiący niemal 10% uzyskanego dofinansowania Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich, okaże się, że znaczenie sektorowych (a nie regionalnych) programów dla samorządów staje się jeszcze bardziej widoczne. Dane te są zgodne z obserwacjami ewaluacji ex-post NPR 2004-2006, w której czytamy:

*Głównym beneficjentem wsparcia w obszarze ochrony środowiska były jst (głównie gminy oraz gminne spółki komunalne), które zrealizowały łącznie 1345 przedsięwzięć środowiskowych (41% ogółu projektów)... Pula środków UE przekazanych na ich realizację wyniosła łącznie 14,9 mld PLN (ponad 93% środków na ochronę środowiska), 5% dotacji trafiło do przedsiębiorstw... (Bienias, Opałko 2010, s. 96).*

W ramach tych projektów samorzady zmodernizowały 13 tys. km sieci kanalizacyjnej oraz 5,7 tys. km sieci wodociągowej, a także rozbudowały bądź zmodernizowały 275 oczyszczalni ścieków komunalnych (ibidem, s. 97).

Rys. 1. Struktura wartości projektów dofinansowanych z funduszy realizowanych przez podmioty samorządowe w latach 2004–2006

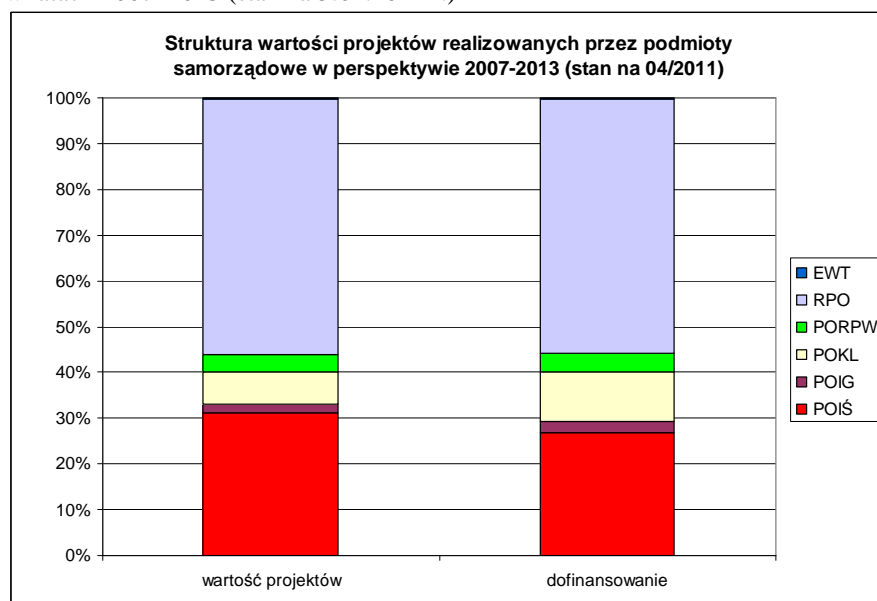


Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych MRR obejmującej projekty w całym kraju.

Wartość projektów unijnych znacząco wzrosła w perspektywie lat 2007–2013. Już w kwietniu 2011 r. wartość podpisanych umów i zrealizowanych projektów sięgała prawie 98,5 mld zł, a wartość uzyskanego dofinansowania przekraczała 60 mld zł. Jak widać na rys. 2, zmieniła się także znacząco struktura uzyskiwanej pomocy. Przede wszystkim wyraźnie wzrosła rola programów regionalnych, z których pochodziła już ponad połowa wszystkich pozyskanych środków. Jeśli dodać do tego prawie 3 mld zł pozyskanych przez samorzady z ograniczonego terytorialnie PO RPW, a także przypomnieć, że zakres autonomii wojewódzkiej w przygotowaniu i realizacji RPO był znacznie większy niż w ZPORR, można stwierdzić, że polityka wsparcia dla projektów samorządowych uległa znaczącej decentralizacji (regionalizacji)<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Obszerniejszą dyskusję zjawiska postępującej regionalizacji w realizacji europejskiej polityki spójności w Polsce zawiera nasza wcześniejsza publikacja: Swianiewicz i in. 2008.

Rys. 2. Struktura wartości projektów dofinansowanych z funduszy realizowanych przez podmioty samorządowe w latach 2007–2013 (stan na 5.04.2011 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRR obejmującej projekty w całym kraju.,

Niemniej, zarządzane na poziomie krajowym sektorowe programy operacyjne zachowały swoje znaczenie. Wyróżnia się przede wszystkim PO IS, z którego jest finansowana blisko  $\frac{1}{3}$  wszystkich projektów realizowanych przez samorządy i podległe im podmioty. Typowe projekty samorządowe wspierane przez ten program to inwestycje w gospodarkę wodno-ściekową i gospodarowanie odpadami stałymi. W porównaniu z perspektywą 2004–2006 wzrósł też nieco udział projektów „miękkich” (szkoleniowych, stypendialnych, podnoszących kwalifikacje pracowników) finansowanych z PO KL – ich udział w uzyskanym dofinansowaniu przekracza 10%. W dalszym ciągu marginalne znaczenie ma wykorzystanie przez samorządy środków wspierających nowoczesną gospodarkę (PO IG) oraz przeznaczonych na współpracę transgraniczną (EWT).

Na jakie cele jest przeznaczona największa część środków pozyskiwanych przez samorządy z funduszy unijnych? Wykorzystanie zależy oczywiście od charakteru poszczególnych programów operacyjnych. W przypadku PO IS prawie  $\frac{2}{3}$  (64%) środków pozyskanych przez samorządy było przeznaczonych na infrastrukturę wodno-kanalizacyjną oraz zagospodarowanie odpadów stałych, a kolejne 13% na inwestycje drogowe. Odmienne wygląda proporcja jeśli weźmiemy pod uwagę jedynie projekty znajdujące się na liście indykatywnej – inwestycje związane z transportem to 50% wartości dofinansowania dla projektów realizowanych przez samorządy, infrastruktura środowiska 43%, a 7% inwestycje pozostałe – głównie związane z kulturą i ochrona zdrowia<sup>9</sup>. Te same sektory są najistotniejsze w strukturze środków z RPO, ale programy regionalne są znacznie bardziej zróżnicowane, więc żaden z sektorów nie ma aż tak dominującej pozycji jak infrastruktura ochrony środowiska czy transport w PO IS. Samorządy przeznaczyły 28% środków z RPO na inwestycje drogowe, a 13% na gospodarkę wodno-ściekową i gospodarkę odpadami. W przypadku PO KL aż 90% środków pozyskiwanych przez samorządy pochodzi z komponentu regionalnego programu (priorytety VI–IX), a tylko 10% z priorytetów zarządzanych przez instytucje pośredniczące na poziomie krajowym. W strukturze branżowej środków PO KL wykorzystywanych przez samorządy dominują oświata (42%), działania

<sup>9</sup> Dane wg listy z lutego 2011 roku, z pominięciem projektów rezerwowych.

służące poprawie jakości rynku pracy (37%) i integracji społecznej (11%). Te same sektory są też obecne w projektach realizowanych w ramach RPO, ale mają tam zdecydowanie mniejsze znaczenie (np. projekty – najczęściej inwestycyjne – związane z oświatą stanowią 3,5% środków RPO).

Ogólnie, biorąc pod uwagę wszystkie programy operacyjne, 27% wartości projektów realizowanych przez podmioty samorządowe zostało przeznaczonych na sektor wodno-kanalizacyjny i gospodarkę odpadami, 20% na inwestycje drogowe, a niespełna 5% na oświatę<sup>10</sup>.

Największe realizowane przez samorzady projekty to warszawska oczyszczalnia ścieków (ponad 2 mld zł, w tym ponad 600 mln zł otrzymanej dotacji)<sup>11</sup>, budowa mostu północnego w Warszawie (1,2 mld zł, dotacja 375 mln zł) oraz gospodarka wodno-kanalizacyjna na Żywiecczyźnie (projekt realizowany przez Związek Międzygminny – wartość projektu 858 mln zł, otrzymana dotacja 584 mln zł). W sumie samorzady realizują 27 projektów o wartości ponad 300 mln zł – 17 z nich jest finansowanych z PO IS, 4 z PO RPW, a 6 z RPO. Pięć spośród tych największych projektów realizują samorzady województw, w 4 przypadkach mamy do czynienia ze związkami lub spółkami międzykomunalnymi, a w pozostałych 18 przypadkach beneficjentami są miasta na prawach powiatu (w tym w 8 przypadkach są to spółki komunalne). Projektów o wartości powyżej 100 mln zł jest prawie 150. Więcej danych o największych projektach samorządowych dofinansowanych z funduszy unijnych można znaleźć w tabeli 1.

**Tabela 1.** Największe projekty samorządowe dofinansowane ze środków unijnych w perspektywie lat 2007–2013 (stan na kwiecień 2011 r. ,

**A. Według źródła finansowania**

Wartość całkowita projektu (mln zł)	Ogółem	PO IS	PO IG	PO KL	PO RPW	RPO
> 300	27	17	0	0	4	6
100–300	122	61	3	2	7	48

**B. Według rodzaju beneficjenta**

Wartość całkowita projektu (mln zł)	Ogółem	Miasto na prawach powiatu			Inne gminy		Związek komunalny/spółka międzygminna	Powiat	Województwo
		urząd	spółka komunalna	inna jednostka	urząd	spółka komunalna			
> 300	27	10	9	1	0	0	3	0	4
100–300	122	43	13	2	9	21	7	3	24

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych MRR obejmującej projekty w całym kraju..

Jednostki samorządu terytorialnego należą do głównych beneficjentów funduszy unijnych w Polsce. Ilustruje to rys. 3. W przypadku RPO na podmioty samorządowe przypada ponad 60% wartości realizowanych projektów. W pozostałych programach operacyjnych jest to mniej niż połowa, ale poza PO IG (gdzie udział projektów samorządowych jest znikomy, niższy niż 5% wydatkowanych środków) samorzady wydają znaczącą część funduszy – w PO RPW ponad 40%, natomiast w PO KL, PO IS oraz EWT niespełna 1/3 pozostających w dyspozycji środków.

<sup>10</sup> Pozostałym 48% rozproszonych jest między wszystkie inne sektory. Obliczenie ich dokładnego udziału byłoby bardzo interesujące, ale wymagałoby bardzo żmudnych zestawień i obliczeń, które nie zostały przeprowadzone w ramach zrealizowanego badania.

<sup>11</sup> Obecnie największym projektem samorządowym jest budowa drugiej linii warszawskiego metra. Umowa o dofinansowanie tego projektu z PO IS została podpisana we wrześniu 2011 r, a zatem po okresie, z którego pochodzi wykorzystywana przez nas w tym opracowaniu baza danych.

Rys. 3. Udział procentowy wartości projektów samorządowych w poszczególnych programach operacyjnych w latach 2007–2013 (stan na kwiecień 2011 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych MRR obejmującej projekty w całym kraju.,

Rysunek 4 pokazuje z kolei, że najważniejszymi beneficjentami samorządowymi są gminy, a zwłaszcza duże miasta (miasta na prawach powiatu) i podległe im podmioty. Miasta na prawach powiatu zużywają niemal 40% wszystkich funduszy unijnych trafiających do jednostek samorządu terytorialnego i podmiotów zależnych od samorządów. Wszystkie gminy, licząc łącznie ze związkami komunalnymi i innymi projektami międzygminnymi, konsumują prawie  $\frac{3}{4}$  trafiających do samorządów środków z funduszy strukturalnych i funduszu spójności. Najmniej znaczącym beneficjentem samorządowym są powiaty, do których trafia zaledwie ok. 10% omawianych środków.

Pokazane na rysunku 4 zróżnicowanie odpowiada zakresowi odpowiedzialności za usługi publiczne (najszerszemu w przypadku gmin, znacznie węższemu w przypadku powiatów i województw). Wyższy udział projektów realizowanych przez samorzady województw w porównaniu z powiatowymi wiąże się z częstszym znaczeniem strategicznym (z punktu widzenia strategii regionalnych) tych pierwszych.

Poszczególne kategorie samorządów różnią się nie tylko wielkością pozyskiwanych środków unijnych, ale także znaczeniem poszczególnych programów operacyjnych. Ilustrują to rys. 5 i 6.

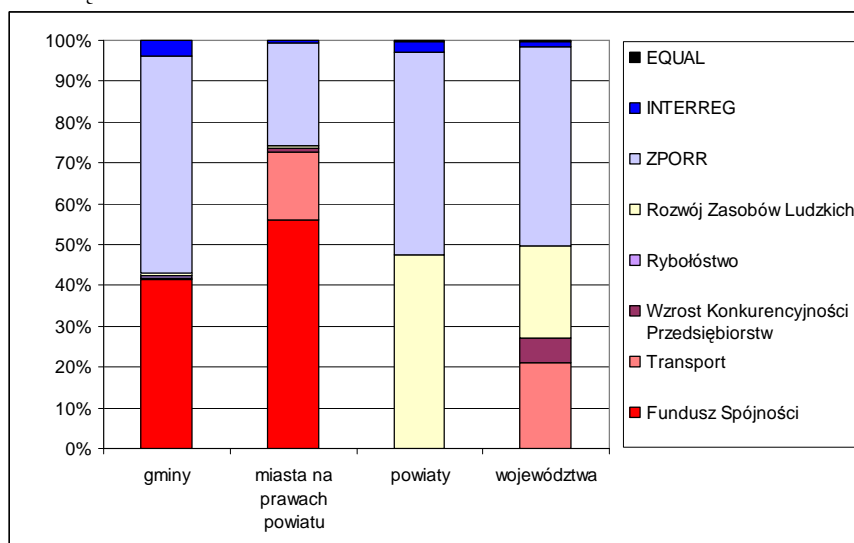
W dużych miastach (miastach na prawach powiatu) istotną rolę odgrywają środki z programów ukierunkowanych na rozbudowę infrastruktury technicznej, a zarządzanych na poziomie krajowym. W latach 2004–2006 w tej grupie samorządów środki z Funduszu Spójności i PO Transport stanowiły prawie  $\frac{3}{4}$  wartości wszystkich projektów unijnych. W perspektywie lat 2007–2013 udział ten nie jest aż tak znaczny, ale środki z PO IŚ stanowią prawie połowę dotacji unijnych i są większe niż środki pozyskane z jakiegokolwiek innego programu operacyjnego. W przypadku pozostałych gmin cały czas największą rolę odgrywają programy regionalne: ZPORR, a potem RPO. Specyficzną kategorią beneficjentów są związki komunalne korzystające niemal wyłącznie (w ponad 80%) ze środków z PO IŚ. Trzeba jednak pamiętać, że udział związków w wykorzystaniu środków unijnych jest bardzo niski, sięga zaledwie kilku procent wszystkich funduszy pozyskiwanych przez podmioty samorządowe (por. rys. 4).

Rys. 4. Udział poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego w wartości realizowanych projektów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych MRR obejmującej projekty w całym kraju..

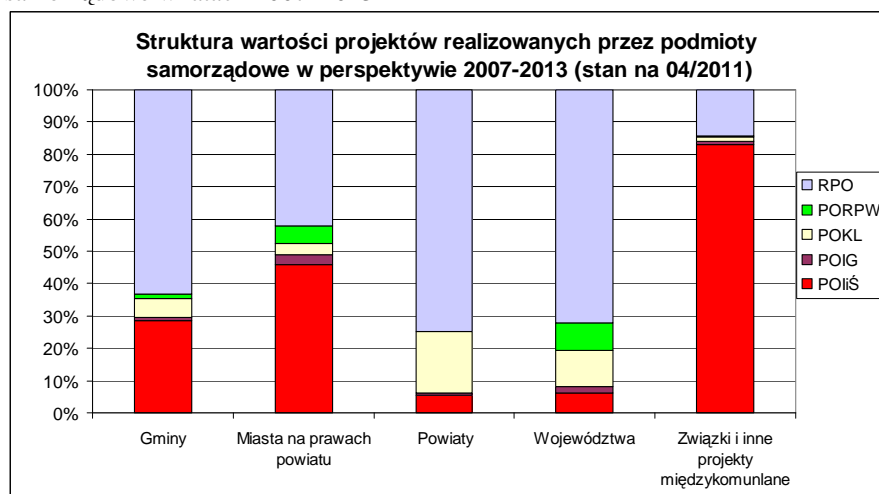
Rys. 5. Udział poszczególnych programów operacyjnych w projektach realizowanych przez podmioty samorządowe w latach 2004–2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych MRR obejmującej projekty w całym kraju..

Dominujący udział projektów z programów regionalnych (ZPORR i RPO) dotyczy także samorządów województw i powiatowych. Jest to szczególnie widoczne w perspektywie lat 2007–2013 – środki z RPO stanowią ponad 70% wartości wszystkich realizowanych przez województwa i powiaty projektów unijnych. Znaczniejszy niż w gminach jest w nich także udział programów nastawionych na podnoszenie kwalifikacji (PO Rozwój Zasobów Ludzkich w latach 2004–2006 i PO KL w latach 2007–2013). Ich udział w obecnej perspektywie finansowej jest nieco mniejszy niż bezpośrednio po przystąpieniu Polski do UE, ale nadal stanowią ponad 10% wartości projektów unijnych w tych samorządach.

Rys. 6. Udział poszczególnych programów operacyjnych w projektach realizowanych przez podmioty samorządowe w latach 2007–2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych MRR obejmującej projekty w całym kraju.,

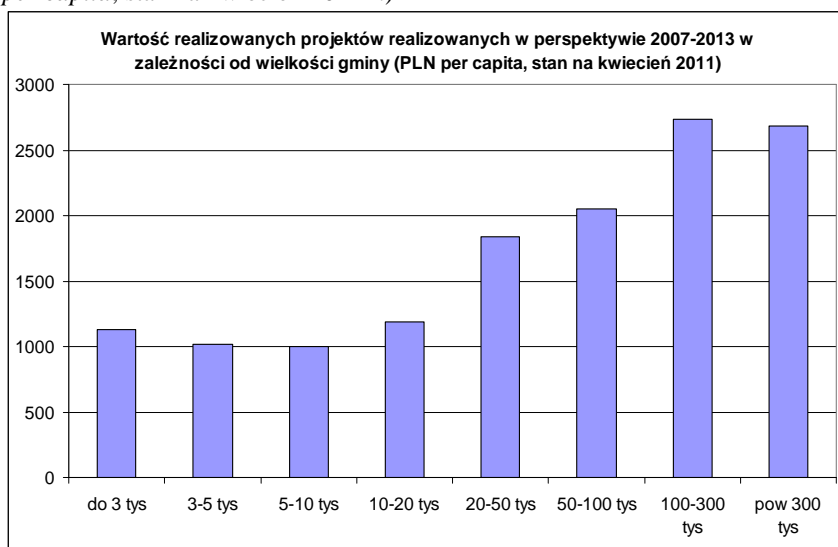
PO Rozwój Polski Wschodniej – finansujący zazwyczaj duże projekty o znaczeniu regionalnym – jest widoczny w strukturze wykorzystania funduszy przez samorządy województw i miasta na prawach powiatu. W przypadku powiatów i mniejszych gmin ich udział jest niemal niezauważalny.

### 1.1. Duży może więcej? Zróżnicowanie ze względu na wielkość gminy

Jak już wspominaliśmy, największym beneficjentem samorządowym projektów unijnych są gminy i podległe im podmioty. Warto przyrzeć się zatem dokładniej zróżnicowaniu wykorzystania funduszy europejskich w tej kategorii jednostek samorządowych. Z wcześniejszych badań dotyczących okresu przedakcesyjnego oraz pierwszych lat członkostwa w UE wiemy, że w pozyskiwaniu funduszy unijnych niewielką aktywnością wykazywały się małe gminy (Pogoda 2001, Dziemianowicz, Swianiewicz 2007). Tłumaczono to niższym zazwyczaj poziomem kwalifikacji urzędników w najmniejszych gminach, brakiem możliwości zatrudnienia pracownika specjalizującego się w pozyskiwaniu funduszy unijnych w urzędzie zatrudniającym zaledwie kilka czy kilkanaście osób, a także innymi czynnikami wiążącymi się z brakiem „korzyści skali”. Pojawia się pytanie, czy czynniki te w dalszym ciągu odgrywają znaczącą rolę, a także w przypadku których programów operacyjnych są najbardziej zauważalne?

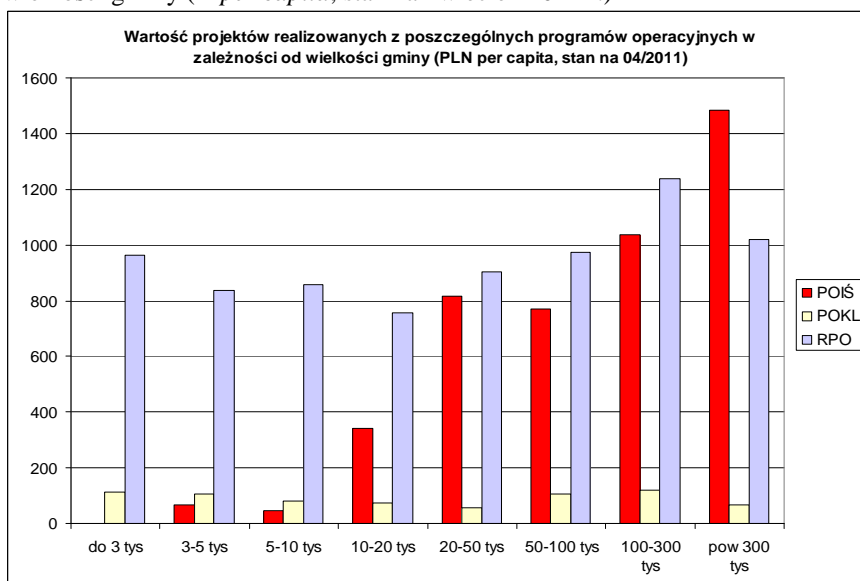
Rysunek 7 potwierdza, że zależność między liczbą mieszkańców gminy i względną wielkością pozyskanych środków unijnych jest w dalszym ciągu widoczna, ale nie przyjmuje ona kształtu zależności liniowej. Największe środki (w przeliczeniu na 1 mieszkańca) pozyskują duże miasta (liczące ponad 100.000 mieszkańców), najmniejsze zaś grupa gmin liczących do 20.000 mieszkańców. Ale zróżnicowanie wewnątrz tak wyodrębnionych grup nie jest już całkowicie jednoznaczne, bowiem w grupie gmin małych te najmniejsze (do 3.000 mieszkańców) pozyskują nawet nieco więcej funduszy niż większe (liczące 5.000–10.000 mieszkańców).

**Rys. 7.** Wartość projektów realizowanych w perspektywie lat 2007–2013 w zależności od wielkości gminy (zł per capita, stan na kwiecień 2011 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych MRR obejmującej projekty w całym kraju.,

**Rys. 8.** Wartość projektów realizowanych z poszczególnych programów operacyjnych w zależności od wielkości gminy (zł per capita, stan na kwiecień 2011 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych MRR obejmującej projekty w całym kraju.,

W zrozumieniu tego zróżnicowania pomaga nam rys. 8 pokazujący omawianą zależność dla poszczególnych programów operacyjnych. Można zauważyć, że zarówno w PO KL, jak i w RPO związek między liczbą pozyskanych funduszy a wielkością gminy jest słaby. W przypadku RPO zależność ma kształt litery U – gminy średniej wielkości (10.000–20.000 mieszkańców) pozyskują mniej środków (w przeliczeniu na 1 mieszkańca) niż gminy małe i większe miasta. Różnice wartości średnich dla poszczególnych grup są stosunkowo niewielkie (wartości skrajne to 758 zł w grupie gmin liczących 10.000–20.000 i 1238 zł w grupie miast 100.000–300.000 mieszkańców). Jeszcze trudniej zauważyć systematyczną zależność w przypadku środków z PO KL, choć także i tutaj wartości skrajne odnoszą się do gmin średnich (20.000–50.000 mieszkańców – 56 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca) i dużych miast (120 zł dla miast w przedziale 100.000–300.000 mieszkańców).

Zupełnie inaczej wygląda sytuacja w przypadku PO IŚ – występuje tutaj bardzo silna dodatnia korelacja między liczbą mieszkańców gminy i wielkością pozyskiwanych środków. W gminach liczących do 3.000 mieszkańców projekty PO IŚ nie pojawiają się wcale, a w gminach nieco większych (3.000–10.000 mieszkańców) występują jedynie sporadycznie. Potem wielkość pozyskiwanych środków rośnie bardzo szybko wraz z liczbą ludności gminy. W miastach powyżej 300.000 mieszkańców wartość pozyskanych środków *per capita* jest trzy razy większa niż w gminach liczących 10.000–20.000 mieszkańców. Zależność ta nie jest dziwna, zważywszy na charakter PO IŚ, programu preferującego realizację dużych projektów infrastrukturalnych, o znaczeniu strategicznym w skali kraju. W naturalny sposób pojawiają się one przede wszystkim w dużych miastach, a tendencję tę dodatkowo wzmocnia słabość współpracy międzygminnej, która mogłaby zwiększyć szanse na realizację projektów w ramach PO IŚ przez małe jednostki samorządowe<sup>12</sup>. Ale uderzające jest, że to zróżnicowanie wykorzystania środków z PO IŚ nie jest w zasadniczym stopniu „rekompensowane” przez rozdział środków z innych programów operacyjnych i w rezultacie – jak to zostało pokazane na rys. 7 – duże miasta są znacznie bardziej skuteczne w pozyskiwaniu środków unijnych od małych gmin.

Dane na rys. 9 pokazują, że w zależności od wielkości gminy zmienia się także struktura branżowa realizowanych projektów. W gminach najmniejszych (do 5.000 mieszkańców) największą wartość mają projekty związane z infrastrukturą ochrony środowiska, ale inwestycje drogowe mają zbliżoną (choć nieco niższą) wartość. W gminach od 5.000 do 100.000 mieszkańców obserwuje się wyraźną dominację inwestycji wodno-kanalizacyjnych i związanych z gospodarką odpadami – ich wartość wielokrotnie przewyższa wartość inwestycji drogowych. W największych miastach (pow. 100.000 mieszkańców) inwestycje drogowe są natomiast większe niż te związane z ochroną środowiska. Widać też, że inwestycje infrastrukturalne w największym stopniu dominują w strukturze wykorzystania funduszy unijnych w małych gminach – dwie wyszczególnione tu branże pochłaniają powyżej 60% wszystkich pozyskiwanych środków.

Omawiane zróżnicowanie wydaje się mieć związek z hierarchią priorytetów poszczególnych gmin. Inwestycje drogowe znajdują się szczególnie wysoko w hierarchii gmin małych, gdzie problemem jest jakość dróg lokalnych prowadzących do poszczególnych miejscowości, oraz w największych aglomeracjach próbujących rozwiązywać problemy zatłoczenia związanego z dojazdami do pracy i ruchem tranzytowym. Do zagadnienia znaczenia inwestycji dofinansowanych z różnych PO dla realizacji lokalnych strategii wrócimy jeszcze w rozdziale 2 niniejszego raportu.

Jak wynika z przytoczonych powyżej danych, szczególną kategorię stanowią największe miasta. Warto więc przyjrzeć się tej grupie nieco bliżej. Na rys. 10 przedstawiona jest struktura realizowanych projektów w 12 miastach – członkach Unii Metropolii Polskich.

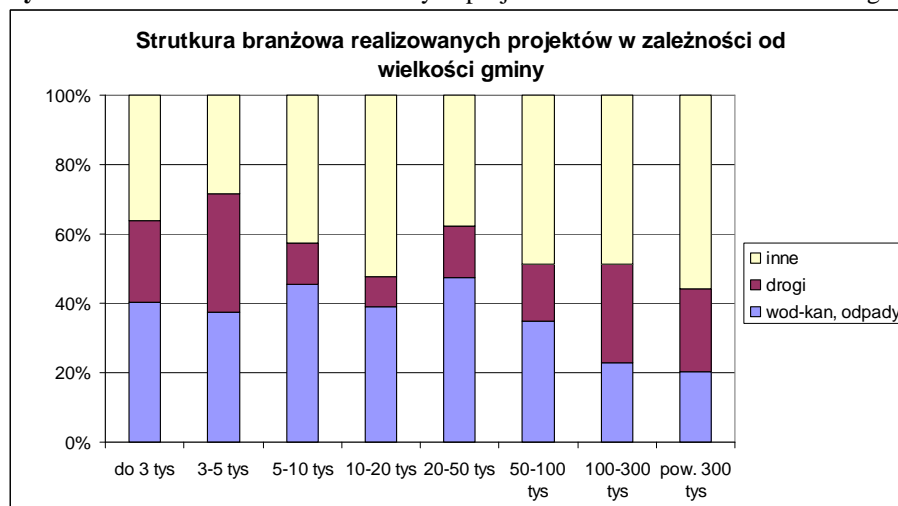
Nietrudno zauważyć, że poza zróżnicowaniem wielkości pozyskiwanych środków największe miasta różnią się w swojej strategii pozyskiwania środków z poszczególnych programów operacyjnych. Najbardziej jaskrawo różnicę tę widać na przykładzie dwóch największych miast Polski wschodniej – Lublina (koncentrującego się przede wszystkim na PO IŚ) i Białegostoku (wykorzystującego największe środki z PO RPW). Niektóre miasta (Szczecin, Kraków, Bydgoszcz, Rzeszów) pozyskują fundusze przede wszystkim z RPO, podczas gdy dla innych (Lublin, Warszawa, Wrocław) jest to źródło o znaczeniu marginalnym.

---

<sup>12</sup> Tę opisywaną wielokrotnie słabość współpracy międzygminnej (por. np. Lackowska 2009) potwierdzają także badania terenowe, o których piszemy obszerniej w dalszej części raportu.

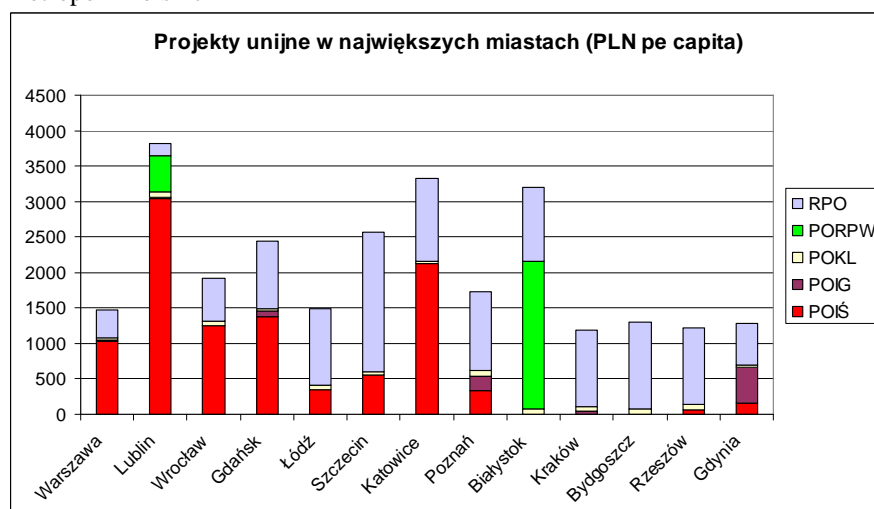


**Rys. 9.** Struktura branżowa realizowanych projektów w zależności od wielkości gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych MRR obejmującej projekty w całym kraju.

**Rys. 10.** Wartość projektów unijnych (w przeliczeniu na 1 mieszkańca) w miastach członkowskich Unii Metropolii Polskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych MRR.

## 1.2. Zróżnicowanie ze względu na zamożność jednostki samorządu terytorialnego: pogoda dla bogaczy?

Zagadnienie związku między zamożnością i wielkością pozyskiwanych środków rozpatrywane jest przez nas na dwóch poziomach: regionalnym i lokalnym.

Jeśli chodzi o ten pierwszy aspekt, to wiadomo, że alokacja środków pomiędzy województwa faworyzuje regiony gorzej rozwinięte. Dotyczy to przede wszystkim środków przeznaczanych na poszczególne RPO (ważnym wskaźnikiem jest tutaj PKB na 1 mieszkańca), a także konstrukcji PO Rozwój Polski Wschodniej, którego zasięg z założenia został ograniczony do pięciu najslabiej rozwiniętych województw. Zasada uprzywilejowania słabszych regionów niekoniecznie jednak odnosi się do pozostałych programów operacyjnych, których środki są dostępne dla samorządów całego kraju. Co więcej, jak wiemy z badań nad wcześniej realizowanymi programami (Śliwiński 2003, Bielecka 2006), zdarza się, że faktyczne wykorzystanie środków nie do końca odpowiada zasadom początkowej alokacji pomiędzy poszczególne regiony, bo niektóre województwa nie są w stanie wykorzystać całej przyznanej

im kwoty. O obawach związanych ze zdolnością do wykorzystania całej przyznanej słabszym regionom na lata 2007-2013 alokacji pisał m.in. zespół W. Misiąga (Mackiewicz, Misiąg, Tomalak 2006). Jeden z naszych rozmówców z badania terenowego – wysokiej rangi urzędnik w jeden z instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie SPO – sformułował tezę, że słabiej rozwinięte regiony objęte PO RPW *skoncentrowały się na staraniu o pieniądze ze swoich programów regionalnych i z PO RPW, natomiast zapomnieli o programach krajowych*. Sformułował więc tezę o swoistej substytucji środków z krajowych programów operacyjnych przez środki z PO RPW, zamiast pożądanego efektu dodawania:

*Jestem przekonany, że PO RPW niewiele dołożył pieniędzy dla Polski wschodniej.*

Zasadne więc wydaje się pytanie, czy dane potwierdzają tą tezę o substytucji. A także pytanie ogólniejsze: czy i na ile wielkość środków wykorzystywanych przez samorzady w poszczególnych regionach jest skorelowana z poziomem rozwoju województw?

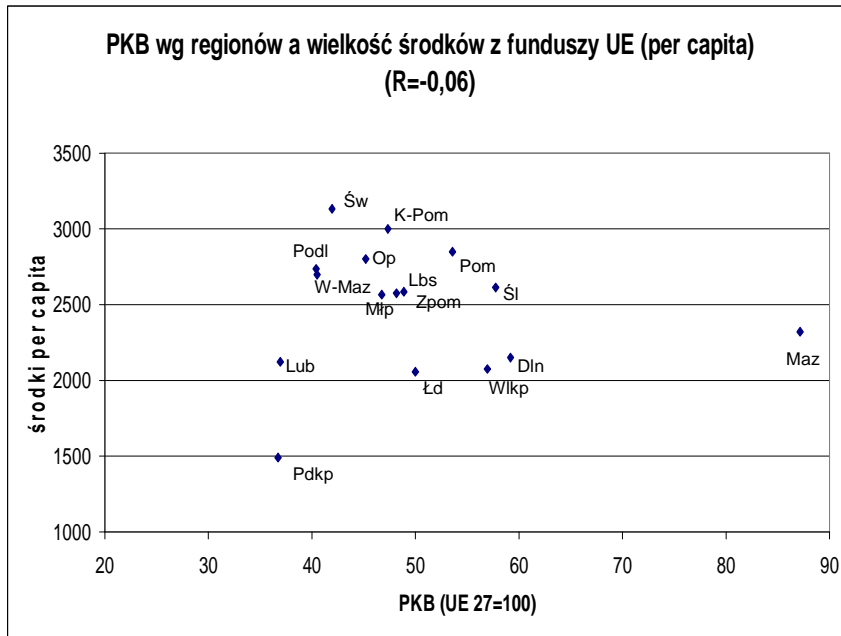
Na poziomie lokalnym można spodziewać się jeszcze większego zróżnicowania. Preferencje w alokacji środków dla słabiej rozwiniętych województw nie zapobiegają przecież sytuacji, w której w ramach poszczególnych regionów więcej funduszy pozyskują gminy stosunkowo zamożne. Na taką właśnie zależność wskazywały badania przeprowadzone kilka lat temu, a odnoszące się do okresu przedakcesyjnego i pierwszych dwóch lat po przystąpieniu Polski do UE (Swianiewicz 2006). Mechanizm prowadzący do takiego zróżnicowania jest dość łatwy do wytłumaczenia. Po pierwsze, zamożniejszym jednostkom łatwiej jest zmobilizować wymagany „wkład własny”, posługując się wolnymi środkami własnymi w budżecie. Po drugie, mają większą zdolność kredytową, co w razie konieczności pozwala na zaciągnięcie kredytu na prefinansowanie lub współfinansowanie projektu. Po trzecie, łatwiej im jest zatrudnić dobrych fachowców w administracji, którzy będą pracować nad przygotowaniem projektu, ewentualnie stać je na zatrudnienie dobrych zewnętrznych konsultantów, którzy pomogą w opracowaniu wniosku. Dla przeciwwagi trzeba przyznać, że w niektórych programach można spotkać się z preferencjami dla gmin o niższym poziomie rozwoju i niższych dochodach własnych (np. niższym wymaganym wkładem własnym lub dodatkowymi punktami przy ocenie złożonych wniosków).

Jaki jest więc obraz wyłaniający się z opisanych tutaj tendencji? Zaczniemy od zróżnicowania na poziomie regionalnym. Jak widać na rys. 11, jeśli weźmiemy pod uwagę środki pozyskiwane ze wszystkich programów operacyjnych, zależność od poziomu rozwoju jest znikoma, nieistotna statystycznie. Na ten końcowy wynik składają się jednak przeciwne, znacznie silniejsze zależności odnoszące się do poszczególnych programów. Najsilniejsza jest zależność odnosząca się do środków z RPO – im wyższy poziom rozwoju, tym mniejsze środki pozyskiwane przez jednostki samorządowe (rys. 12), chociaż zależność ta ma pewne wyjątki. Na przykład, zaskakująco mało środków w pierwszych czterech latach obecnej perspektywy finansowej pozyskiwały samorzady w województwach lubelskim i podkarpackim, a nadspodziewanie dużo w warmińsko-mazurskim i pomorskim, w mniejszym stopniu także w podlaskim.

Podobna, choć nieco słabsza, zależność odnosi się do PO KL (rys. 13). Także i w tym przypadku wyższe od spodziewanych kwoty pozyskiwały samorzady podlaskie, a niższe podkarpackie. Natomiast w przypadku PO IŚ zależność jest odwrotna (rys. 14) – znacznie więcej środków pozyskują województwa o najwyższym poziomie rozwoju. Niektóre z obserwowanych zależności są łatwe do wytłumaczenia – np. stosunkowo zamożne województwo śląskie otrzymuje bardzo znaczące środki z PO IŚ zapewne w związku z

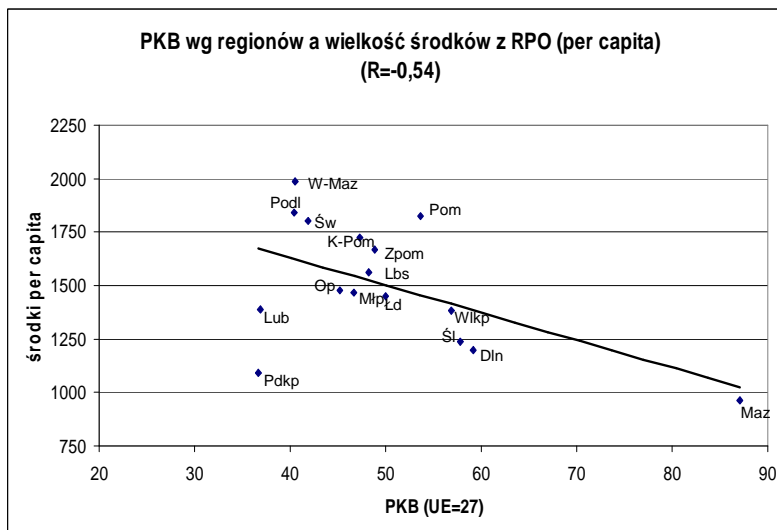
nagromadzeniem w tym regionie problemów środowiskowych. Trudniej jednak wytłumaczyć bardzo wysoki poziom funduszy przekazywanych z tego programu samorządom mazowieckim, opolskim, świętokrzyskim czy kujawsko-pomorskim.

**Rys. 11.** PKB według regionów a wielkość środków z funduszy UE *per capita* ( $R = -0,06$ )



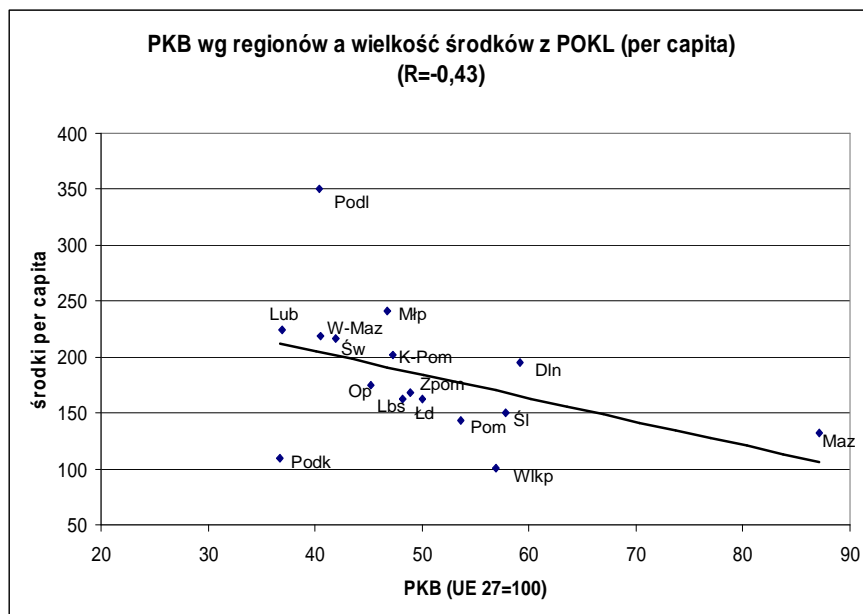
Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych MRR.

**Rys. 12.** PKB według regionów a wielkość środków z RPO *per capita* ( $R = -0,54$ )



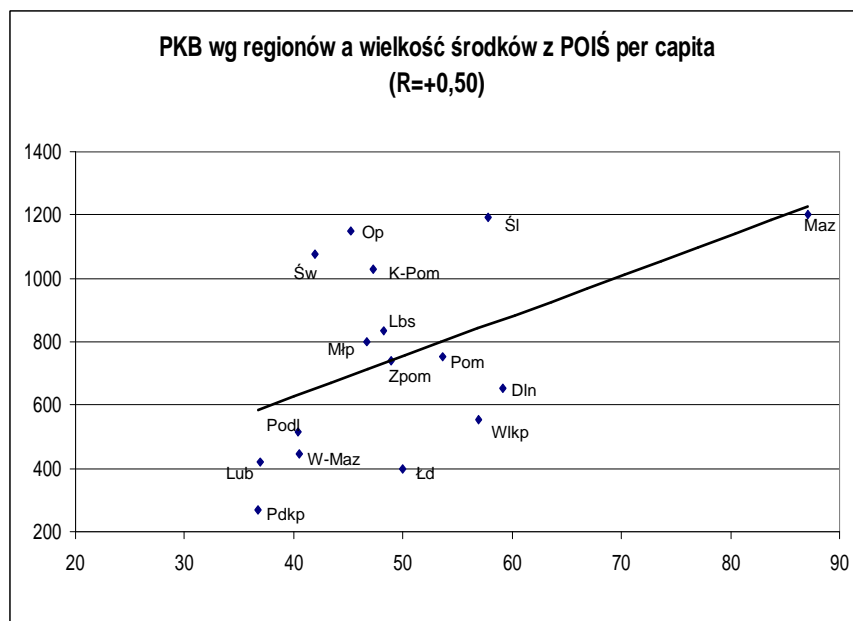
Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych MRR.

**Rys. 13.** PKB według regionów a wielkość środków z funduszy z PO KL *per capita* ( $R = -0,43$ )



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych MRR.

**Rys. 14.** PKB według regionów a wielkość środków z PO IŚ *per capita* ( $R = 0,50$ )



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych MRR.

Pozytywny związek między wielkością pozyskiwanych funduszy i poziomem rozwoju regionu (mierzonym PKB na 1 mieszkańca) jeszcze wyraźniej widać kiedy przyjrzymy się projektom POIŚ znajdującym się na liście projektów indywidualnych (por. tabela 2). Korelacja jest szczególnie wysoka w odniesieniu do projektów transportowych, zaś najniższa w przypadku inwestycji związanych z ochroną środowiska

Tabela 2. Rozmieszczenie projektów PO IŚ na liście projektów indywidualnych (stan na luty 2011, tylko projekty z listy podstawowej).

Województwo	Udział procentowy wartości dofinansowania projektów w województwie				Udział procentowy województwa w liczbie ludności kraju
	ogółem	Ochrona środowiska	Transport	Inne	
Dolnośląskie	3,2	1,2	3,7	14,0	7,5
Kujawsko-Pomorskie	7,2	5,3	9,9	0,0	5,4
Lubelskie	1,7	3,1	0,0	6,0	5,7
Lubuskie	0,9	1,8	0,0	1,0	2,6
Łódzkie	7,0	7,7	7,7	1,0	6,7
Małopolskie	5,1	7,3	3,7	0,0	8,6
Mazowieckie	29,6	13,5	45,5	19,8	13,7
Opolskie	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7
Podkarpackie	0,1	0,0	0,0	1,0	5,5
Podlaskie	2,6	4,4	0,0	9,9	3,1
Pomorskie	11,5	6,8	15,6	13,7	5,8
Śląskie	13,3	21,4	4,0	28,9	12,2
Świętokrzyskie	2,3	5,1	0,0	0,0	3,3
Warmińsko-Mazurskie	1,9	3,9	0,2	1,0	3,7
Wielkopolskie	6,5	9,4	4,1	3,9	8,9
Zachodniopomorskie	7,1	9,2	6,1	0,0	4,4
RAZEM	100	100	100	100	100
Korelacja wielkości dofinansowania w przeliczeniu na 1 mieszkańca z poziomem PKB na 1 mieszkańca	+0,65	+0,13	+0,72	+0,28	

Największą „nadwyżkę” projektów na liście indykatywnej PO IŚ w stosunku do proporcji wynikającej z liczby ludności odznaczają się województwo mazowieckie i pomorskie. W obu przypadkach jest to głównie wynikiem wielu inwestycji związanych z infrastrukturą transportową (udział inwestycji środowiskowych w tych regionach odpowiada w przybliżeniu ich potencjałowi ludnościowemu). Z kolei najsilniej „pomijanymi” regionami są podkarpackie i dolnośląskie. Interesujący jest przypadek województwa śląskiego, w którym mamy więcej (niż by to wynikało z proporcjonalnego do liczby mieszkańców rozkładu) inwestycji środowiskowych, ale znacznie mniej transportowych. W efekcie, biorąc pod uwagę wszystkie projekty, pozycja Śląska nie odbiega od przeciętnej.

Natomiast sformułowana powyżej teza o substytucji środków z innych programów operacyjnych przez fundusze PO RPW w Polsce wschodniej znajduje co najwyżej częściowe potwierdzenie. Świadczą o tym dane przedstawione w tabeli 3.

Faktem jest, że udział w poszczególnych programach (PO IŚ, PO IG) jest mniejszy od potencjału ludnościowego (także jeśli weźmiemy pod uwagę rozmieszczenie projektów indywidualnych PO IŚ), ale wcale nie zmniejszył się w porównaniu z poprzednim okresem. W przypadku PO IŚ nastąpił nawet znaczny wzrost. Znaczny spadek obserwujemy w przypadku PO IG (w odniesieniu do tego programu teza o substytucji znajduje najwyraźniejsze potwierdzenie), ale po pierwsze – jak wynika z wcześniej przytaczanych danych – jest to program o stosunkowo małym znaczeniu dla samorządów, a po drugie udział Polski wschodniej w jego realizacji w latach 2004-2006 był zaskakująco wysoki i spadek do obecnego poziomu wydaje się zrozumiały. Jeśli chodzi o PO IŚ, udział ten wzrósł w przypadku wszystkich pozostałych województw (najszybciej w lubelskim z 0,3% do prawie 3% wydatkowanych przez samorządy środków z tego programu; na wzrost ten miała duży

wpływ polityka miasta Lublin, koncentrującego uwagę na tym właśnie programie – dane na ten temat były już prezentowane na rys. 10), choć nadal pozostaje niższy niż by to wynikało z ich potencjału ludnościowego.

Tabela 3. Udział województw Polski wschodniej w wartości projektów realizowanych przez samorządy w ramach poszczególnych PO.

	2004-2006	2007-2013
PO IŚ	6,8%	13,2%
PO KL	25,5%	25,1%
PO IG	48,7%	18,5%
RPO	28,1%	25,0%
Udział w liczbie ludności	21,3%	21,3%

Uwaga: dla okresu 2004-2006 wykorzystane zostały dane odnoszące się do „analogicznych” programów operacyjnych (ZPORR w miejsce RPO, program Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw w miejsce PO IG, program Rozwój Zasobów Ludzkich w miejsce PO KL oraz program Transport oraz Fundusz Spójności w miejsce PO IŚ).

Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy ogólnopolskiej projektów MRR.

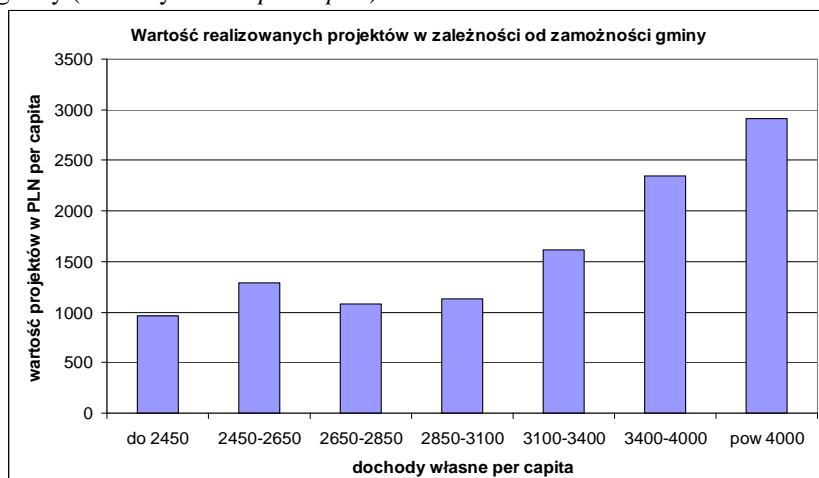
Oczywiście sytuacja różni się w poszczególnych województwach Polski wschodniej. Jedynie w województwie podkarpackim możemy mówić o spadku udziału w realizacji większości programów operacyjnych (łącznie z RPO, w przypadku którego przyczyna tkwi zapewne w stosunkowo wolnej absorpcji środków w pierwszych czterech latach obecnego okresy programowania). I jedynie w przypadku tego województwa omawiana tu teza o substytucji środków znajduje potwierdzenie w danych ilościowych.

Jeśli chodzi o poziom lokalny zależność wielkości realizowanych projektów od zamożności budżetów gminnych jest bardziej jednoznaczna (rys. 15). Dotyczy ona zarówno RPO, jak i PO IŚ (rys. 16). Jedynie w przypadku PO KL brak wyraźnej zależności od zamożności gminy. Być może wynika to z faktu, że projekty w PO KL są zazwyczaj mniejsze, zaś poziom współfinansowania – w proporcji do wartości całego projektu – jest wyższy. W rezultacie mobilizacja wkładu własnego nie stanowi takiego problemu, jak w przypadku większych projektów realizowanych ze środków RPO czy PO IŚ. Dodatkowo, niektóre regulacje PO KL pośrednio preferowały projekty realizowane w gminach najuboższych (np. preferencje dla gmin z niskim poziomem skolaryzacji w przypadku projektów związanych z opieką przedszkolną). Widać w każdym razie, że o ile w niektórych RPO są stosowane bezpośrednio preferencje dla uboższych jednostek samorządowych, o tyle system ten nie jest tak skuteczny, by zrównoważyć „naturalną” wyższość gmin bogatszych w zakresie skutecznego aplikowania o środki.

Prezentowane tu dane prowadzą do wniosku, że **fundusze unijne nie są skutecznym narzędziem wyrównywania różnic między lepiej i słabiej rozwiniętymi obszarami w Polsce – ani na poziomie regionalnym, ani lokalnym**. Można wprawdzie przypuszczać, że bez zastosowania wspomnianych wcześniej preferencji dla biedniejszych regionów różnice te byłyby jeszcze większe. Nie zmienia to jednak faktu, że twarde dane wskazują, że środki w większym stopniu płyną do samorządów bogatszych. Trzeba jeszcze dodać, że dominująca w tej chwili wizja polityki regionalnej w Polsce nie zakłada jednoznacznie konieczności takiego wyrównywania. W głośnym w latach dziewięćdziesiątych sporze dwóch modeli polityki regionalnej: wyrównawczego i rozwoju spolaryzowanego (Kołodziejski 1995, Gorzelak, Jałowiecki 1996, Gorzelak 1998), mimo braku wyraźnych preferencji w oficjalnie

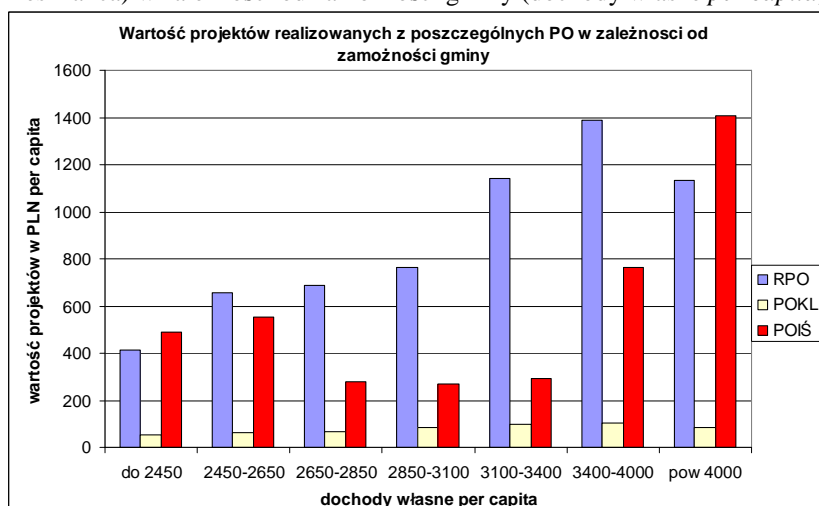
formułowanych dokumentach programowych<sup>13</sup> i mimo silnego oporu wielu środowisk politycznych i samorządowych, praktyka wydaje się skłaniać ku temu drugiemu.

**Rys. 15.** Wartość realizowanych projektów (w przeliczeniu na 1 mieszkańca) w zależności od zamożności gminy (dochody własne *per capita*)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych MRR obejmującej projekty w całym kraju..

**Rys. 16.** Wartość projektów realizowanych z poszczególnych programów operacyjnych (w przeliczeniu na 1 mieszkańca) w zależności od zamożności gminy (dochody własne *per capita*)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych MRR obejmującej projekty w całym kraju..

Oczywiście uproszczeniem byłoby traktowanie alokacji środków preferującej słabiej rozwinięte regiony jako synonimu wyrównywania różnic. Bardziej niepokojące jest, że jak wskazują analizy odnoszące się do poprzedniego okresu finansowania alokacja środków nie zawsze odpowiada przestrzennemu rozmieszczeniu potrzeb odnoszących się do obszaru interwencji. Przykładowo, w ewaluacji *ex-post* NPR 2004-2006 czytamy, że *najwięcej sieci wodociągowej wybudowano lub zmodernizowano w woj. mazowieckim, zachodniopomorskim i śląskim, a więc nie w województwach o największych potrzebach w tej dziedzinie* (Bienias, Opałko 2010, s. 98). Podobne obserwacje autorów cytowanego dokumentu dotyczą rozmieszczenia projektów związanych z modernizacją sieci kanalizacyjnej. Przedstawione w tym rozdziale dane sugerują, że podobna rozbieżność może występować w przypadku projektów realizowanych w ramach obecnej perspektywy finansowej.

<sup>13</sup> Wyrażne odwołanie do modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego znalazło się w rządowym raporcie Polska 2030, dokumenty odnoszące się wprost do polityki regionalnej nie zajmują tak jednoznacznego stanowiska.

## 2. Projekty realizowane w gminach objętych badaniem terenowym

Wybrana do badania próba samorządów nie ma charakteru losowego, a celowy. Z założenia koncentrowaliśmy się na jednostkach, które realizują jakieś projekty finansowane ze środków PO IŚ lub PO RPW<sup>14</sup>. Można się zatem spodziewać, że struktura wykorzystania środków unijnych jest w tych gminach inna niż w przeciętnych jednostkach regionów, które zostały objęte badaniem. Oczekiwanie to potwierdzają dane przedstawione na rys. 17.

Różnica jest szczególnie widoczna w roli jaką odgrywają projekty finansowane ze środków PO IŚ. We wszystkich jednostkach wybranych 4 województw udział PO IŚ to 40% wartości udzielonych dotacji, ale w badanych gminach udział ten wyniósł 48%. Największą różnicę notujemy w województwach lubelskim (38% w badanej próbie, wobec 25% w całym województwie) i śląskim (67% w próbie wobec 50% w całym województwie). W badanych gminach mniejsze znaczenie odgrywają natomiast projekty PO KL. Dane na rysunku 18 wskazują jednak, że różnica nie polega tylko na tym, że gminy w naszej próbie koncentrują się na innych (niż pozostałe jednostki samorządowe) programach operacyjnych – raczej na PO IŚ i PO RPW, a w mniejszym stopniu na RPO i PO KL. Ważniejsze jest chyba to, że gminy realizujące projekty PO IŚ i PO RPW to jednostki w ogóle bardziej aktywne w pozyskiwaniu środków unijnych. Najsilniej uwydatnia się ta różnica w województwie lubelskim, gdzie w wybranych do badania samorządach wielkość środków w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest ponad dwukrotnie wyższa niż przeciętna dla całego województwa, a wyższe wartości pozyskanych dotacji odnoszą się do wszystkich programów operacyjnych. Różnica jest stosunkowo najmniejsza na Podlasiu, ale i tu wynosi ponad 60%.

Jak można się było spodziewać biorąc pod uwagę kryteria wyboru gmin, badane samorzady są znacznie większe od przeciętnych – różnica jest najbardziej uderzająca na Podlasiu, ale wyraźnie widoczna w każdym z objętych badaniem terenowym województw (por. tabela 4). Podczas gdy mediana liczby ludności w polskich gminach wynosi ok. 7,5 tys., to w naszej próbie znalazły się tylko trzy jednostki liczące mniej niż 10 tys. mieszkańców i 15 liczących pomiędzy 10 i 20 tys. Natomiast aż 14 gmin (prawie 1/3 badanych) to miasta liczące ponad 50 tys. mieszkańców. Natomiast badane gminy nie różnią się od przeciętnej poziomem swojej zamożności<sup>15</sup>. Na Śląsku są na ogół nieco zamożniejsze od przeciętnej dla województwa, ale na Podlasiu sytuacja jest nawet odwrotna – odwiedzane przez nas gminy mają nieco mniejsze od przeciętnych dochody.

**Tabela 4.** Badane gminy na tle przeciętnej dla całych województw.

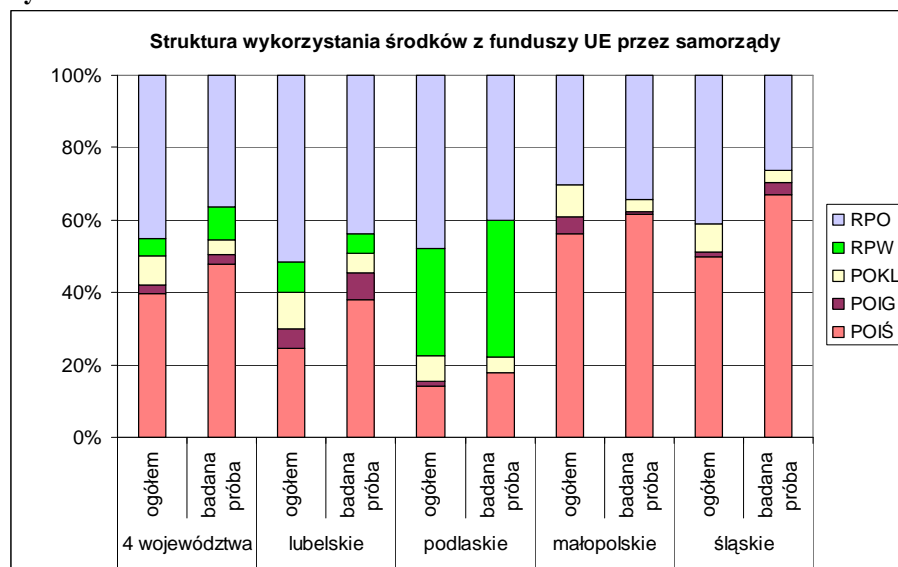
	Mediana dochodów budżetowych na 1 mieszkańca (2011)		Mediana liczby ludności (2009)	
	ogółem	Badana próba	ogółem	Badana próba
Lubelskie	2034	2032	5969	27198
Podlaskie	2154	1977	4867	21946
Małopolskie	2133	2129	9819	20532
Śląskie	2219	2643	10795	35404
<b>Razem – 4 województwa</b>	<b>2119</b>	<b>2136</b>	<b>7496</b>	<b>26381</b>

<sup>14</sup> Taki wybór miał bardzo proste uzasadnienie: tylko w tych samorządach mogliśmy uzyskać odpowiedzi na interesujące nas pytania, a w szczególności porównawczą ocenę praktyki korzystania ze środków pochodzących z różnych programów operacyjnych.

<sup>15</sup> Mierzonej wielkością dochodów budżetowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Wskaźnik obejmuje „stałe” dochody, a więc dochody własne oraz subwencję ogólną z odliczeniem płaconej przez niektóre gminy wpłaty na subwencję równoważącą (tzw. „podatek Janosikowy”).

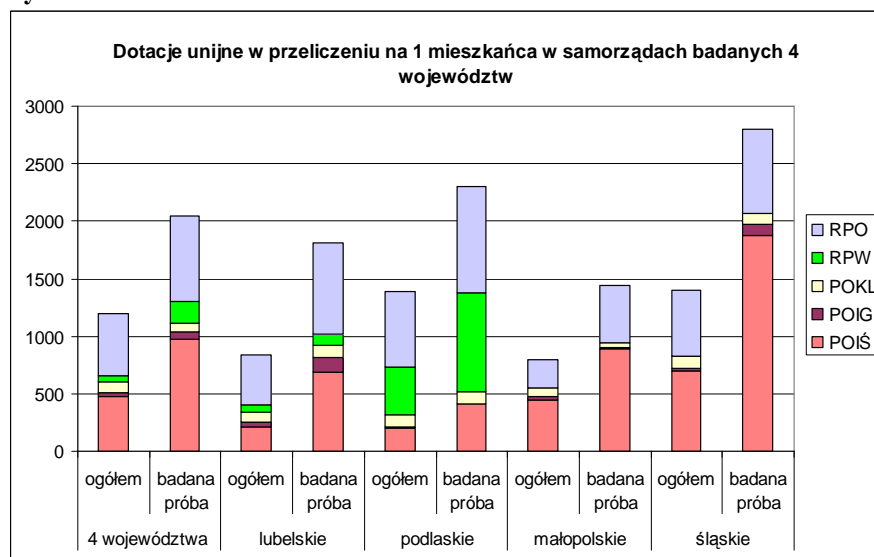


Rys. 17



Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy danych MRR

Rys. 18.



Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy danych MRR

### 3. Źródła finansowania projektów – forsowanie linii demarkacyjnej

Procedury realizacji poszczególnych programów nie były przedmiotem naszego badania, choć ich kształt stanowi ważny element otoczenia mającego wpływ na zagadnienia będące w centrum naszej uwagi. Dlatego też w aneksie 2 zamieściliśmy skrótowe omówienie tych procedur. Warto tutaj jedynie wspomnieć, że sposób zarządzania programami istotnie różnił się od przyjętego w poprzednim okresie programowania (2004-2006), a wprowadzane modyfikacje były w swoim czasie przedmiotem debat, a czasem nawet kontrowersji. Zmiana polegała z jednej strony na wzmocnieniu koordynującej roli Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, które stało się Instytucją Zarządzającą dla większości programów (w tym dla najbardziej nas tutaj interesujących: PO IŚ, PO KL i PO RPW)<sup>16</sup>, a z drugiej na

<sup>16</sup> Formalnie rzecz biorąc MRR był Instytucją Zarządzającą Programów operacyjnych także w perspektywie 2004-2006. Trzeba jednak pamiętać, że Ministerstwo powstało dopiero w końcu 2005 roku, w związku z czym

delegowaniu operacyjnego zarządzania do wielu instytucji (por. procedury w PO KL czy PO IŚ), a w przypadku programów regionalnych znaczącej decentralizacji zarządzania na szczebel samorządowy.

Nasi rozmówcy na szczeblu lokalnym i regionalnym w niewielkim stopniu odnosili się do przyjętych struktur zarządzania, traktując je jako element zewnętrznego otoczenia, na które nie mają wpływu, a także kompetencji w zakresie oceny przyjętych rozwiązań. Choć – jak to opisujemy dalej – skarżyli się czasem na niejednolite interpretacje procedur i sprzeczne oczekiwania ze strony poszczególnych instytucji, z którymi musieli się kontaktować w trakcie aplikacji, a potem realizacji projektów.

Z kolei z przeprowadzonych rozmów z przedstawicielami instytucji odpowiedzialnych za realizację SPO wynika, że stosunkowo najwięcej wątpliwości budził sposób zarządzania PO KL. Także i w tym przypadku wątpliwości budziła z jednej strony fragmentacja zarządzania programem, a z drugiej oddanie zarządzania urzędnikom. Podkreślano przy tym, że w innych programach pojawiały się, sprawniejsze wyspecjalizowane agencje, czy to PARP w przypadku PO RPW czy np. NFOŚiGW w PO IŚ. Jeden z naszych rozmówców wypowiedział się w tej sprawie dość jednoznacznie:

*Uważam, że administracja na poziomie centralnym nie jest od wdrażania. To są urzędnicy, którzy powinni tworzyć ramy, politykę, monitorować, nadzorować. Natomiast, im systemy wdrażania, instytucje tym zajmujące są bardziej zbliżone do funkcjonowania tak jak w sektorze prywatnym, tym są bardziej sprawne. Jeśli chodzi o PO KL to był taki pomysł, (...), żeby stworzyć jedną instytucję na bazie np. Funduszu Współpracy, który miał duże doświadczenie przedakcesyjne, nie było wtedy na to akceptacji. Był też pomysł, żeby utworzyć nową instytucję. Coś w rodzaju takiego PARPu, ale który by obsługiwał priorytety I-V, ale też nie było zgody w rządzie. Przede wszystkim resorty blokowały żeby taka instytucja powstała.*

*- Bo resorty w naturalny sposób chciały mieć swoje działki, którymi się będą zajmować?*

*Oczywiście. Na tej bazie, żeby szybko storpedować ten pomysł np. Ministerstwo Pracy powołało CRZL, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich. Na to się nakładały sprawy polityczne, bo to był rząd koalicyjny, i te resorty były w różnych rękach.*

Z wypowiedzi tej przebija wciąż bardzo powszechna i niemal bezwarunkowa akceptacja<sup>17</sup> rekomendacji Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*) w zakresie wprowadzania rozwiązań przypominających w możliwie dużym stopniu techniki zarządzania stosowane w rynkowych przedsiębiorstwach prywatnych.

Z naszego punktu widzenia istotniejsze jest jednak, na ile przyjęte procedury wpływały na decyzje samorządu o ubieganiu się o środki z poszczególnych programów operacyjnych. Oczywiście tylko w ograniczonym zakresie decyzja należała tutaj do samorządów. W założeniu dokument *Linia demarkacyjna pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej* miał jasno określać, z którego programu operacyjnego może być finansowany konkretny projekt. A zatem to nie chęć beneficjenta, a charakter projektu wyznaczał wybór odpowiedniego programu. Granica była wyznaczana bądź poprzez charakter i lokalizację projektu (np. gospodarka ściekowa w aglomeracjach powyżej 15.000 RLM<sup>18</sup> – PO IŚ, w mniejszych – RPO; drogi krajowe – PO

---

jego rola koordynacyjna musiała być znacznie słabsza, zwłaszcza w kluczowym okresie programowania poprzedzającym realizację PO.

<sup>17</sup> Sytuacja w tym zakresie odbiega bardzo wyraźnie od trendów dominujących w Europie zachodniej, gdzie po modzie na NPM przyszła dominująca obecnie fala mody na krytykę rozwiązań stosowanych przez ten kierunek. Zagadnienie to ma jednak marginalne znaczenie dla naszego raportu i nie będziemy go dodatkowo rozwijać.

<sup>18</sup> RLM – równoważna liczba mieszkańców.

IS, drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne – RPO) bądź poprzez wartość projektu (z reguły te mniejsze mogły być finansowane tylko z RPO) bądź przez kombinację tych dwóch elementów (np. w zakresie transportu publicznego w 9 obszarach metropolitalnych z RPO mogły być finansowane tylko projekty do wartości 100 mln zł, a większe tylko z PO IS, podczas gdy dla pozostałych terenów nie określono wartości granicznej).

W praktyce, *linia demarkacyjna*, tak jak większość tego typu ograniczeń o charakterze administracyjnym, okazała się w niektórych przypadkach stosunkowo łatwa do sforsowania. Wiele samorządów do perfekcji opanowało takie formatowanie projektów, które pozwalało się znaleźć tuż pod lub ponad poprzeczką ustawioną przyjętym przez rząd dokumentem. Stąd np. aglomeracyjne projekty transportowe o wartości 99,9 mln zł finansowane przez RPO (Toruń), albo manipulowanie delimitacją aglomeracji ściekowej tak, by znaleźć się z pożądanej strony „linii”. W trakcie wywiadów słyszeliśmy też sporo sformułowań w rodzaju:

*Program PO RPW zawsze wymaga przekraczania granic województwa [w tym priorytecie] dlatego niezbędne było też wprowadzenie elementu z innego województwa(...)Gminę w lubelskim udało nam się chwycić na dzień przed złożeniem projektu. W pierwotnym projekcie była gmina z warmińsko-mazurskiego, która nie wyraziła zgody. W ostatniej chwili się wycofała.*

Burmistrz miasta w Polsce wschodniej

Słyszeliśmy też o zaproszeniu partnera do projektu, który miał pozwolić na przekroczenie progu wielkości (lub liczby beneficjentów projektu) wymaganego w „upatrzonym” programie operacyjnym.

Ze sposobu sformułowania *linii demarkacyjnej* można by oczekiwać, że w RPO będą się pojawiały projekty mniejsze, a te największe będą finansowane z dotacji PO IS czy PO RPW. Do pewnego stopnia tak właśnie jest. Siedem największych projektów samorządowych finansowanych jest z PO IS. Ale praktyka wskazuje na liczne odstępstwa od tej reguły. Jak już pokazaliśmy w tabeli 1, wprawdzie ponad 50% projektów o wartości przekraczające 100 mln zł finansowanych było z PO IS, ale ponad jedna trzecia to projekty uzyskujące wsparcie z RPO. Największe projekty RPO realizowane przez samorządy gminne mają wartość powyżej 300 mln zł (hala widowiskowo-sportowa w Gliwicach, centra kongresowe w Krakowie i Katowicach). Co jeszcze ciekawsze, w Poznaniu ze środków RPO w ramach (usankcjonowanego) odstępstwa od standardów *linii demarkacyjnej* finansowano wartość prawie 270 mln zł budowę linii tramwajowej<sup>19</sup>. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku budowy skrzyżowania drogi krajowej nr 2 z Trasą Siekierkowską w Warszawie (projekt RPO wart ponad 150 mln zł).

Dodatkową komplikację stanowił fakt, że listy projektów indywidualnych (np. w PO IS) zaczęły być przygotowywane zanim sformułowano i zaakceptowano (w 2007 roku) dokument *linia demarkacyjna*. Na liście mogły się więc znaleźć projekty, które według później przyjętych ustaleń powinny być finansowane z innego programu. W pierwszej chwili taka kolejność postępowania może rodzić wątpliwości z punktu widzenia zasad zarządzania strategicznego. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że oczekiwanie na *linię demarkacyjną* z tworzeniem listy intrykatywnej prowadziłoby prawdopodobnie do znacznych opóźnień w realizacji programu.

---

<sup>19</sup> Dofinansowanie tego projektu było możliwe w ramach tzw. „mechanizmu kompensacyjnego” przynajmniej jednego dodatkowego środka dla czterech województw. Wzmiankowany tu projekt poznański był jednym z 14 projektów dla których w dokumencie „linia demarkacyjna” dopuszczono wyjątek pozwalający na finansowanie z RPO mimo nie spełniania „normalnych” kryteriów kwalifikacji do tego programu.

W praktyce zatem, przy odrobinie elastyczności i pomysłowości, samorzady miały do wyboru różne ścieżki dofinansowania planowanych przedsięwzięć, a wybór konkretnego programu operacyjnego nie zależał wyłącznie od charakteru projektu. Mimo to w trakcie prowadzonych wywiadów, większość rozmówców przedstawiała nam dokonany wybór jako nie posiadający alternatywy. Tylko sporadycznie zdarzali się tacy, którzy otwarcie przyznawali, że zdecydowali się na konkretny program na przykład dlatego, że nabór rozpoczął się tu wcześniej (albo później) niż w innych programach, spodziewali się mniejszej konkurencji o środki lub też uznali zasady kwalifikowalności poszczególnych kategorii wydatków za bardziej korzystne. Zdarzały się też motywacje, które moglibyśmy określić jako polityczne. W województwach najstabilniej rozwiniętych (lubelskie, podlaskie) dość często słyszeliśmy o zachętach – także ze strony marszałka województwa – wobec większych miast, by występowały o środki z SPO po to, by więcej środków z programów regionalnych pozostawić dla pozostałych części województwa. Niektórzy z samorządowców otwarcie mówili, że motywem wyboru programu krajowego był właśnie taki swoiście pojmowany „patriotyzm regionalny”. Jeszcze inny motyw wyboru programu krajowego przedstawił nam jeden z małopolskich burmistrzów: gmina miała już sporo projektów realizowanych z RPO i obawiała się, że zarząd województwa nie będzie chciał dać zgody na kolejny, bo będzie chciał bardziej równomiernie rozdzielać środki pomiędzy gminy<sup>20</sup>:

*Myśmy nie rozważali RPO z tego powodu, że (...) brałem pod uwagę, że zarząd będzie starał się kierować środki nie tylko w jedną stronę(...) Pierwsza bariera, że zarząd powie: (...) nie da się, żeby jedna gmina miała szesnasty projekt.*

Jeszcze inną nietypową argumentację za wyborem PO IŚ przedstawiła nam inna z gmin małopolskich:

*Jeżeli chodzi o RPO, to tam się pojawiają takie kryteria, jak na przykład zamożność gminy, dochód na mieszkańca, kryteria dostępu pierwszego stopnia, drugiego stopnia. My, przynajmniej na tle pozostałej części województwa, jesteśmy nieźle wyposażeni w infrastrukturę. Do tyłu jesteśmy na „dzień dobry”.*

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

#### **4. Rola projektów finansowanych ze środków unijnych w realizacji lokalnych strategii rozwoju**

Słabość zarządzania strategicznego na różnych szczeblach samorządowych w Polsce stanowi temat dobrze rozpoznany i szeroko dyskutowany w literaturze<sup>21</sup>. Można sformułować kilka głównych elementów składających się na ową słabość. Strategie rozwoju traktowane są często nie jak narzędzie rzeczywistej politycznej selekcji podejmowanych działań, lecz jako

<sup>20</sup> Podobna polityka równomiernego rozmieszczenia przestrzennego projektów opisywana była w Małopolsce już w związku z realizacją ZPORR (Swianiewicz i in. 2008).

<sup>21</sup> W odniesieniu do wykorzystania projektów unijnych opisywaliśmy go dokładnie przy okazji badania ZPORR (Swianiewicz i in. 2010).

instrument zapewniający dostęp do dodatkowych źródeł finansowania (posiadanie strategii czy zgodność projektu ze strategią są często wymagane przy aplikowaniu o granty). Ma to dwojakiego rodzaju skutki. (1) Do raz utworzonej strategii się nie wraca („strategia-półkownik”), nie monitoruje jej realizacji, bo wszak nigdy nie miała być ona realizowaną, miała tylko stanowić formalną podkładkę. A skoro tak, to (2) strategię należy sformułować możliwie jak najszerzej, żeby mogła stanowić uzasadnienie realizacji każdego projektu, na jaki pojawią się pieniądze. W związku z tym selektywność priorytetów rozwojowych staje się zjawiskiem wysoce niepożądanym, a „strategia-worek bez dna” najlepszym zapewnieniem dostępu do nadarzających się okazji finansowania. Z takiego traktowania strategii wynika jeszcze jedna cecha – brak jej powiązania z planowaniem finansowym, który ostatecznie przekreśla szanse na jej realizację. W konsekwencji, jak zauważył jeden z naszych rozmówców, wiele strategii jest „miałkich”, to znaczy takich, w których *można przepisać nazwę miejscowości pod wiele gmin* (Prezydent miasta, woj. śląskie).

Przy ubieganiu się o fundusze unijne pojawia się też zagadnienie związane z tym, co możemy nazwać płytką europeizacją: dostosowywanie polityki beneficjentów do osi sformułowanych w dokumentach programowych. Mówiąc krótko, robimy to, na co są pieniądze, a niekoniecznie to, czego najbardziej potrzebujemy. Nasz rozmówca z instytucji odpowiedzialnej za realizację jednego z SPO zauważa, że samorzady zupełnie inaczej zachowują się pracując przy projektach finansowanych ze środków zwrotnych (krajowych) niż z bezzwrotnych (UE). W pierwszym przypadku projekty są bardziej przemyślane, mniejsze albo lepiej dostosowane do potrzeb rzeczywistych, a nie „rozdmuchane na siłę”. Poniekąd wiąże się to z opisywanymi w osobnym rozdziale (5.2) modyfikacjami projektu przez wzgląd na kryteria (*wszystko jest pisane pod kryteria* – jak nam powiedział jeden z małopolskich burmistrzów).

Takie nastawienie samorządów, choć zupełnie „niestrategiczne”, trudno całkowicie potępić – niewykorzystanie dostępnych środków zewnętrznych „tylko” dlatego, że ich przeznaczenie nie do końca pokrywa się z naszymi głównymi potrzebami, mogłoby być uznane przez lokalną opinię publiczną za marnowanie możliwości i za mało elastyczne zarządzanie. Inna sprawa, że nie wiadomo do jakich potrzeb się odnieść – te artykułowane w strategii są zwykle nakreślone zbyt szeroko, żeby móc stanowić wytyczne selektywnej polityki. Mimo to wydaje się, że zakreślane w programach operacyjnych osie priorytetowe stanowią dobre narzędzie „przemycające” nowe standardy do działania (a potem być może też sposobu myślenia) beneficjentów. Jeśli chcemy skorzystać ze środków zapisanych w PO Innowacyjna Gospodarka, musimy zacząć myśleć innowacyjnie, jeśli chcemy skorzystać z PO KL musimy przyznać, że nie tylko twarda infrastruktura ma znaczenie. Takie wpływanie na kierunki wydatkowania pieniędzy unijnych napotyka wprawdzie często uzasadnioną krytykę (o czym piszemy dalej), jednak trudno mu odmówić skuteczności w otwieraniu beneficjentów na nowe wyzwania i możliwości. Jest to zresztą klasyczne narzędzie opisywane w teorii odgórnego europeizacji - powodowanie zmian w krajach członkowskich za pomocą (często drobnych) unijnych regulacji. Zmiany najpierw są czysto formalne (dostosowanie do kryteriów, żeby uniknąć kary lub zyskać nagrodę-dofinansowanie), ale z czasem mogą zadomowić się na stałe w myśleniu beneficjentów (wymóg staje się zinternalizowanym standardem). Zagadnienie to dobrze oddaje fragment rozmowy przeprowadzonej w jednej z instytucji realizujących SPO.

- *Moje marzenia [dotyczące projektów]? Mniej pieniędzy, lepsza jakość: lepsze projekty, lepiej przemyślane.*
- *Ale to już zależy od beneficjentów, co oni złożą...*

- W dużym stopniu tak. O dziwo mamy czasami bardzo duży wpływ na kształtowanie tych projektów w jakimś tam obszarze(...) poprzez kryteria (...). Poprzez zmiany prawa, tłumaczenie, że zdrowy rozsądek czasami jest ważniejszy niż spełnianie postulatów nie do końca świadomych rezultatu wyborców.

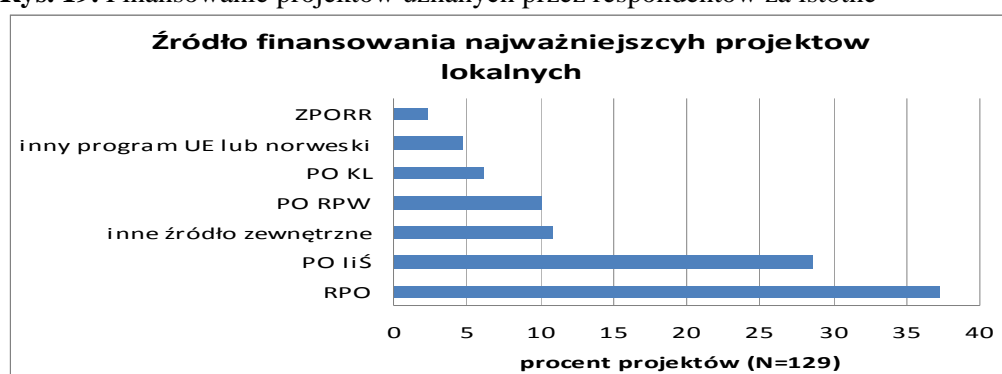
Z przeprowadzonych badań nie wyłania się jednoznaczny obraz podejścia do funduszy unijnych. Wiele razy napotykalismy oznaki dostosowywania projektów do konkretnych źródeł finansowania (wybór PO) i zapisanych dla nich kryteriów oraz wypowiedzi typu: *no i mamy kolejną halę sportową* (burmistrz miasta w Polsce wschodniej), ale pojawiały się też konstatacje świadczące o determinacji w realizowaniu obranych priorytetów (np. rezygnacja z aplikacji po wprowadzeniu dodatkowego wymogu nie odpowiadającego potrzebom gminy).

Jedną z odsłon niestrategiczności jest słabość argumentacji wyjaśniającej, dlaczego dany projekt powinien być realizowany z listy indykatywnej – o tym zagadnieniu piszemy szerzej w rozdziale 5.1. Z drugiej strony jednak, podczas badań słyszeliśmy też wypowiedzi świadczące o przemyślanym i konsekwentnym realizowaniu własnej wizji rozwoju. Czasem działania zmierzające do wykonania pewnych inwestycji zaczęto jeszcze przed uzyskaniem dostępu do funduszy unijnych (nawet przedakcesyjnych), potem kontynuowano, realizując kolejne etapy.

W przeprowadzonej ankiecie prosiliśmy respondentów, żeby wymienili najważniejsze projekty realizowane ostatnio w ich gminie (bez względu na źródło ich finansowania). Przede wszystkim trzeba podkreślić, że nie dla wszystkich było to zadanie łatwe (sic!), a część respondentów wymieniała tylko inwestycje drogowe, jakże trafnie ilustrując zakorzenioną w przebrzmiałym paradygmacie rozwoju lokalnego opinię urzędnika w gminie w Polsce wschodniej: *jeśli się robi drogi, to wszystko się robi samo potem*. Czasem zresztą wypowiedzi podpierano trudnymi do podważenia argumentami dotyczącym skali wieloletnich zapóźnień w rozwoju komunalnej infrastruktury drogowej, a także wodno-ściekowej. W niektórych regionach (głównie na Śląsku) wśród najważniejszych projektów często wymieniano także inwestycje w kulturę i rekreację.

Z punktu widzenia naszego badania najciekawsze jest jednak, że przytłaczająca większość najistotniejszych projektów jest/była finansowana ze środków UE. Właściwie żaden z ważnych lokalnych projektów nie został sfinansowany własnymi siłami, a tylko niecałe 11% realizowano ze źródeł innych niż unijne (rys. 19).

**Rys. 19.** Finansowanie projektów uznanych przez respondentów za istotne



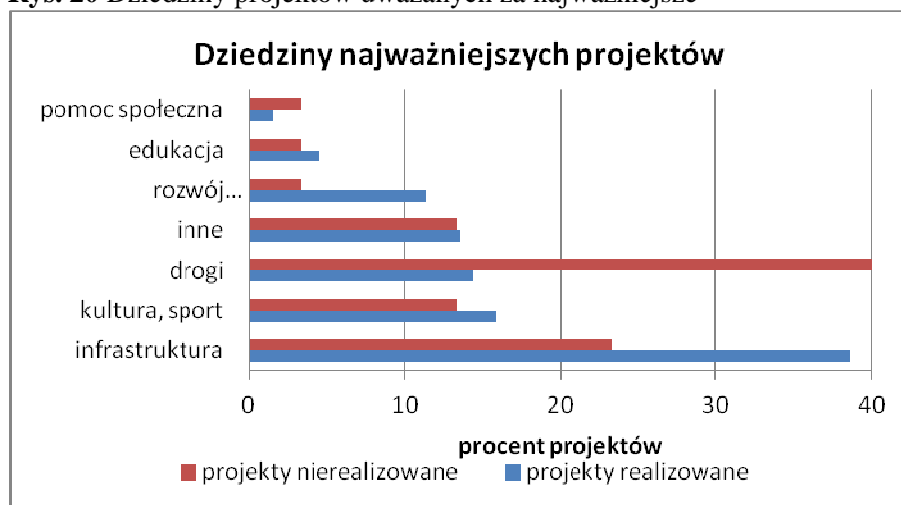
Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego w 46 gminach 4 województw.

Okazuje się więc, że fundusze UE służą realizacji zdecydowanej większości projektów wskazywanych jako najważniejsze. Szczególnie wyróżnia się tutaj RPO i to pomimo tego, że badana przez nas próba została dobrana pod kątem znacznego udziału projektów finansowanych z SPO. Ale wielkie znaczenie odgrywa także PO IiS, a w województwach

Polski wschodniej także PO RPW. Inne programy operacyjne (PO KL, PO IG, PROW) wskazywane są sporadycznie, choć trzeba pamiętać, że gdyby w naszej próbie znaczącą część stanowiły gminy wiejskie, rola PROW byłaby zapewne znacznie bardziej okazała.

Zależność od funduszy UE jest ogromna, lecz zestawiając ważne projekty realizowane dzięki UE z projektami uznawanymi za ważne, ale nadal niezrealizowanymi, otrzymujemy dość podobny tematycznie rozkład (rys. 20). Największy rozdźwięk odnotowaliśmy w kategoriach drogi, infrastruktura komunalna i rozwój gospodarczy. W tej pierwszej potrzeby samorządów wydają się nienasycone – 40% projektów wskazanych jako ważne, a niezrealizowane to właśnie projekty drogowe. Natomiast w dwóch kolejnych dziedzinach sytuacja jest odwrotna – potrzeb jest już znacznie mniej w stosunku do zrealizowanych projektów, co może wskazywać albo na ich częściowe zaspokojenie dzięki funduszom unijnym, albo na realizowanie niektórych z tych projektów pod wpływem dostępności funduszy UE. Można wyciągnąć dwa wnioski. (1) Wydaje się, że „naginanie” potrzeb do źródeł finansowania dotyczy nie tyle ogólnego tematu projektu, co szczegółów technicznych (zmian zakresu i czas czy realizacji etapowej) – piszemy o tym obszerniej w rozdziale 5.2. (2) Podział na programy i osie pozwala wymóc realizację inwestycji innych niż (jak widać z wykresu, bardzo pożądane) inwestycje w twardą infrastrukturę techniczną (głównie drogi). W związku z tym można zaryzykować stwierdzenie, że ogólnie ujmując kierunki sformułowane w ramach funduszy strukturalnych odpowiadają priorytetom formułowanym przez same samorzady lokalne.

**Rys. 20** Dziedziny projektów uważanych za najważniejsze



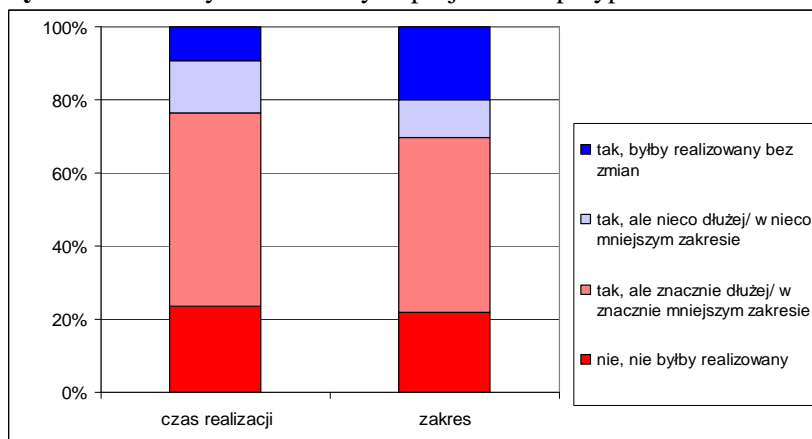
Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego w 46 gminach 4 województw.

Wymuszenie zrównoważenia pól inwestycyjnych (które zdaje się, zawdzięczamy UE), przebija także z niektórych wypowiedzi krytykujących PO KL za marnowanie środków. Wielu respondentów (szczególnie z woj. lubelskiego) utrzymywało, że miękkich projektów na pewno by nie realizowali, gdyby nie środki zewnętrzne, uznając PO KL za pewną zachciankę UE. Zagadnienie to omawiamy obszerniej w rozdziale 7.

Co by było, gdyby projekty wskazywane przez samorzady jako najważniejsze nie uzyskały dofinansowania z UE? Odpowiedź na tak postawione pytanie w znacznym stopniu świadczy o istotności projektu dla strategii rozwoju gminy. Pytaliśmy o dwa aspekty: zakresu rzeczowy projektu i czas jego realizacji. Jak zilustrowaliśmy na rys. 21, okazuje się, że większość projektów bez wsparcia z UE byłaby realizowana znacznie dłużej (53%) i w znacznie okrojonym zakresie (48%). Najbardziej jednak uderzające jest, że niemal co czwarty projekt

nie byłyby realizowane w ogóle. O ile ograniczenie zakresu czy wydłużenie czasu realizacji może być tłumaczone ograniczonymi zasobami finansowymi samorządów, to częsta deklaracja możliwości zaniechania realizacji poddaje w wątpliwość, czy waga tych projektów faktycznie wynika z przemyślanej strategii, czy też potrzeba ich realizacji została w jakimś stopniu wykreowana przez dostępność funduszy. Na obronę strategicznego myślenia należy jednak zauważyć, że deklarowany zakres projektu w relatywnie wielu przypadkach (20%) nie uległby zmianie. Co do czasu realizacji, respondenci byli mniej optymistyczni – tylko 9% projektów zrealizowałoby bez funduszy UE równie szybko jak z nimi. Suma wskazań „realizacja bez zmian” i „z niewielkimi zmianami” jest w przypadku zakresu projektu o 10 punktów procentowych wyższa (30%) niż w przypadku czasu jego realizacji.

**Rys. 21.** Przewidywane zmiany w projekcie w przypadku braku finansowania unijnego (N=132)



Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego w 46 gminach 4 województw,

Co nie zaskakuje, zanotowaliśmy wyraźną korelację między zamożnością gminy, a udzielonymi odpowiedziami. Bogatsze samorzady częściej uznawały, że projekty i tak byłyby wówczas realizowane w podobnym zakresie (korelacja 0,34<sup>22</sup>). Nieco słabsza, ale także istotna statystycznie okazała się zależność zamożności samorządu od przewidywanego czasu realizacji inwestycji w przypadku braku dofinansowania zewnętrznego (korelacja 0,20<sup>23</sup>) – por. także rys. 22 i 23. Wśród projektów realizowanych w gminach ubogich aż 1/3 nie byłaby realizowana bez funduszy unijnych (w gminach bogatych i średnio zamożnych niespełna 1/5). Można się zastanawiać, czy w tej grupie kryją się projekty, z których można byłoby zrezygnować bez straty dla gminy (wskazujące zatem na niestrategiczność wykorzystania środków unijnych). Pokuśmy się o tezę, że założenie jest prawdziwe dla gmin bogatszych, podczas gdy w biedniejszych zależność nie jest już tak oczywista. Wydaje się, że taką interpretację wspiera druga skrajność: wśród projektów realizowanych w gminach bogatych i średnio bogatych co ósmy byłby realizowany równie szybko nawet bez funduszy unijnych; w gminach biednych dotyczy to zaledwie co czterdziestego projektu. Trudno uwierzyć, że tak niewiele spośród projektów wskazywanych w ankiecie jako najważniejsze, faktycznie jest niezbędnych, a nie realizowanych tylko pod wpływem dostępności źródeł finansowania.

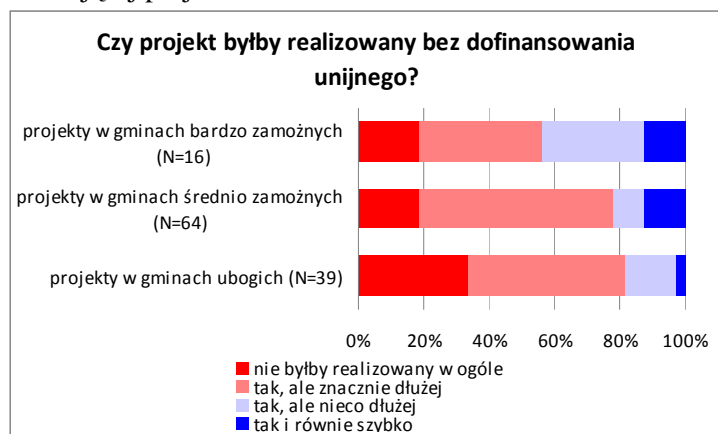
Jeśli natomiast chodzi o zakres projektu, to brak zmian w razie niedostępności unijnego dofinansowania deklarowano dla 31 % projektów realizowanych w gminach bogatych i tylko dla niespełna 7% w gminach biednych. Jednak nadal, nawet w najbogatszych samorządach połowa projektów podlegałaby znacznym ograniczeniom zakresu, gdyby nie fundusze unijne.

<sup>22</sup> Korelacja istotna statystycznie na poziomie 0,01.

<sup>23</sup> Korelacja istotna statystycznie na poziomie 0,05.

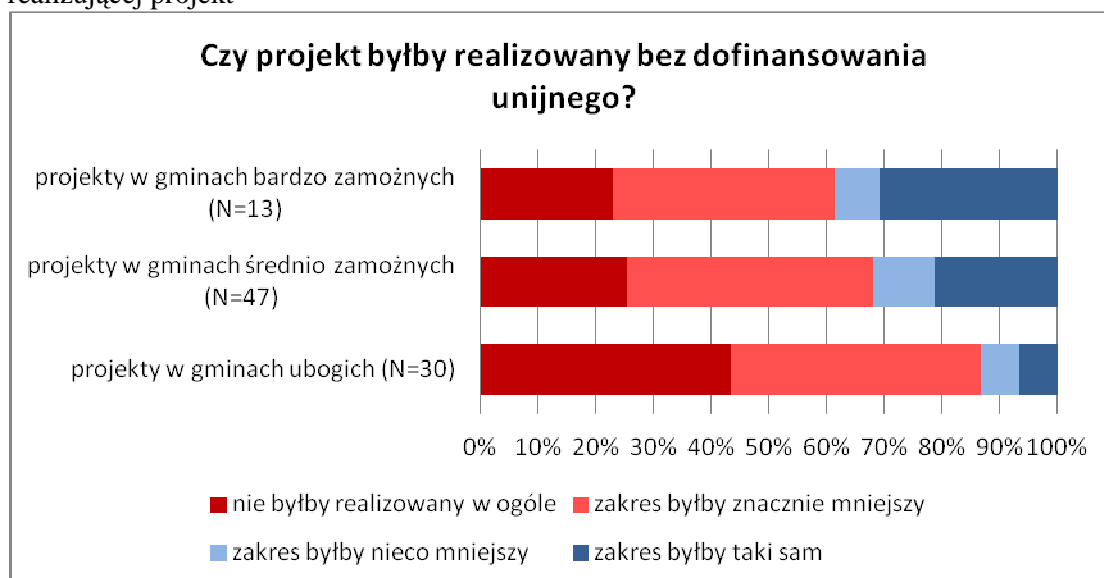


**Rys. 22.** Zależność czasu realizacji projektu od dofinansowania unijnego według zamożności gminy realizującej projekt



Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego w 46 gminach 4 województw,

**Rys. 23.** Zależność zakresu projektu od dofinansowania unijnego według zamożności gminy realizującej projekt



Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego w 46 gminach 4 województw,

Związek z wielkością samorządu jest słabszy, jedyną istotną zależność to częstsza w dużych miastach deklaracja utrzymania terminu realizacji projektu nawet bez unijnego dofinansowania (korelacja 0,20<sup>24</sup>).

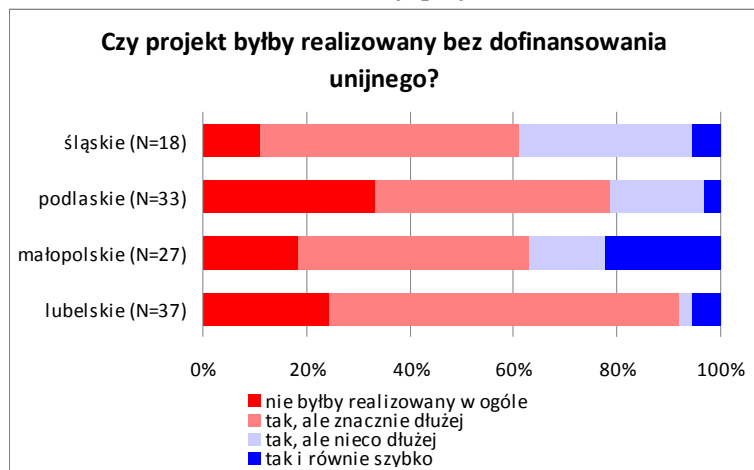
Można także zaobserwować kilka różnic regionalnych (rys. 24). Najwięcej projektów, które nie doczekałyby się realizacji bez funduszy unijnych, odnotowaliśmy w uboższych województwa Polskich wschodniej (zwłaszcza na Podlasiu – 1/3 projektów), a najmniej na Śląsku (11%). Natomiast odpowiedzi o równie szybkiej realizacji projektu bez względu na uzyskane wsparcie najczęściej padały w Małopolsce (22%).

Także i w przypadku zakresu projektu duże zmiany, czy nawet zaniechanie projektu, najczęściej byłyby potrzebne w Polsce wschodniej – w lubelskim (32% projektów zaniechanych i 60% wymagających silnej modyfikacji, czyli razem ponad 90% wszystkich

<sup>24</sup> Istotna statystycznie na poziomie 0,01.

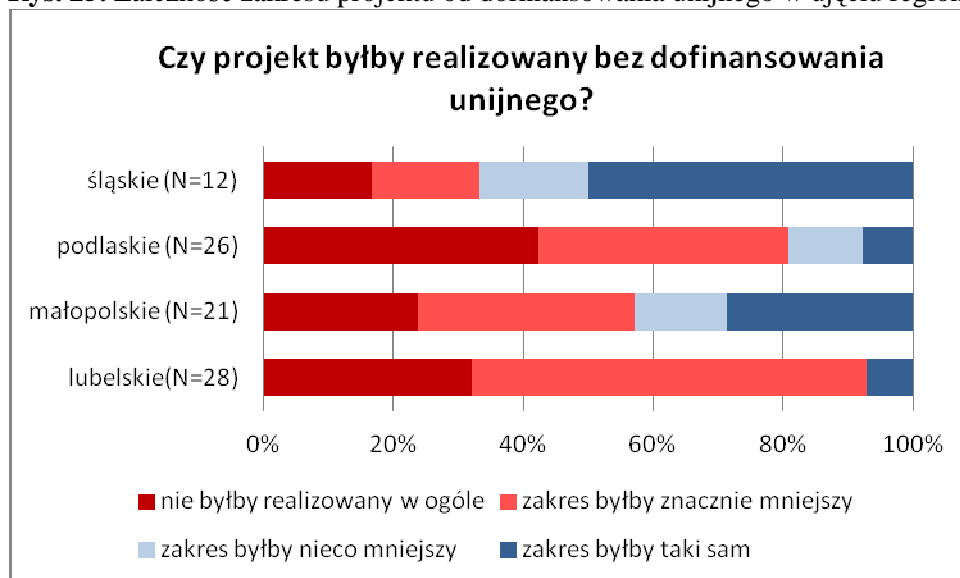
wskazanych jako ważne projektów!) i podlaskim (odpowiednio: 42% i 38% projektów, czyli łącznie 80%), a najrzadziej na Śląsku (po 16,5%, czyli razem 1/3 projektów). Na Śląsku najczęściej deklarowano też całkowity brak zmian zakresu inwestycji (aż 50%!), co wydaje się wskazywać albo na przemyślane wykorzystywanie dostępnych środków bezzwrotnych, albo też na największe możliwości finansowe samorządów w tym regionie.

**Rys. 24.** Zależność czasu realizacji projektu od dofinansowania unijnego w ujęciu regionalnym



Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego w 46 gminach 4 województw,

**Rys. 25.** Zależność zakresu projektu od dofinansowania unijnego w ujęciu regionalnym



Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego w 46 gminach 4 województw

Podsumowując, trzeba podkreślić, że oznaki strategicznego zarządzania funduszami unijnymi na poziomie lokalnym zauważamy stosunkowo rzadko. Szczególnie niepokojący jest duży udział projektów, które z jednej strony zostały wymienione jako istotne dla gminy, a z drugiej byłyby bardzo okrojone lub nie realizowane w ogóle, gdyby cofnięto im dofinansowanie z UE. Po części można to wyjaśnić problemami finansowymi, ale dość wysoki udział takich projektów w gminach najbogatszych zdaje się poddawać to wyjaśnienie w wątpliwość. Być może zresztą prawda leży pośrodku. Z jednej strony, modyfikacje wywołane wpływem UE dotyczą w większym stopniu zasięgu lub innych szczegółów projektu niż jego dziedziny. Często o ostatecznym kształcie inwestycji decydują wymogi danej osi – wymóg minimalnej wartości projektu, kryteria ludnościowe, chęć uniknięcia lub ograniczenia biurokracji lub

kontroli z Brukseli. Zdarza się też argument: skoro mamy pieniądze, zrobmy więcej niż minimum. Z drugiej strony, nawet jeśli wpływ UE dotyczy nie tylko szczegółów, ale także wyboru doinwestowywanej dziedziny, to widzimy w tym pozytywny wpływ europeizacji (upraszczając, dzięki *earmarkingowi* nie wydajemy wszystkiego na drogi).

Niech pozytywnym zakończeniem tych rozważań będzie wypowiedź jednego z włodarzy z Małopolski:

*Czy widzi Pan proces uczenia się? Czy w porównaniu z poprzednią perspektywą inaczej teraz funkcjonujemy?*

*To jest najważniejsze – planowanie strategiczne, które ładnie się związało z tzw. budżetem zadaniowym gmin, z WPF, a administrację podzieliło na dwie części. Administracja zaczęła się dzielić na tradycyjną administrację zajmującą się tym, do czego została powołana w XIX wieku, czyli do obsługi.*

*Taką weberowską administrację...*

*Dokładnie. A to, które zostało [teraz] wytworzone, to ludzie, którzy planują, inwestują, tworzą z myślą o przyszłości. Unia nauczyła efektywnego wydawania pieniędzy.*

## 5. Ubieganie się o projekty

### 5.1. Lista indykatoryjna czy ścieżka konkursowa?

Z pozoru wydawać by się mogło, że pytanie samorządowców o to, w jakim trybie wolą się ubiegać o środki z sektorowych programów operacyjnych w obliczu potencjalnej możliwości takiego wyboru, jest trywialne. Jednak w trakcie badań terenowych okazało się, że preferencja dla trybu indywidualnego, wiążącego się z zagwarantowaniem środków na realizację projektu w budżecie danego programu, nie jest wcale jednoznaczna, oraz że zmieniała się w czasie wraz ze zdobywaniem nowych doświadczeń.

Zawarte poniżej spostrzeżenia ze względu na znaczne podobieństwo obowiązujących trybów wyboru dotyczą przede wszystkim programów PO IŚ i PO RPW. Natomiast PO KL różni się pod tym względem znacząco, ponieważ skala konkurencji o projekty została zmodyfikowana w stosunku do pozostałych programów wskutek rozpowszechnienia trybu systemowego i brak trybu indywidualnego w tym programie<sup>25</sup>.

Istotne jest także, że uogólnione, najczęściej pojawiające się oceny poszczególnych elementów SPO, różniły się nie tylko pomiędzy programami, ale także pomiędzy poszczególnymi osiami priorytetowymi czy działaniami. Ze względu na objętość tego opracowania ograniczymy się jednak do opinii pojawiających się najczęściej, niezależnie od programu, osi i działania.

Z perspektywy samorządowej najbardziej oczywistą przewagą trybu indywidualnego nad konkursowym jest wspomniana już możliwość zagwarantowania środków dla realizacji projektu, co zmniejsza ryzyko związane z opracowaniem (często bardzo kosztownej) dokumentacji na etapie przygotowania wniosku. Kilkakrotnie spotykaliśmy się z opiniami, że gdyby nie fakt, że dany projekt udało się zakwalifikować na listę projektów indywidualnych, to być może beneficjent w ogóle nie zdecydowałby się na jego przygotowywanie w obliczu konieczności startowania w konkursie i braku pewności uzyskania dofinansowania.

---

<sup>25</sup> Spotkaliśmy się nawet z pewną krytyką ze strony samorządów, które twierdziły, że w PO KL organizuje się za mało konkursów, a zbyt wiele środków jest rozdysponowywanych w trybie systemowym.

Wiele samorządów (zwłaszcza tych, które miały bogate doświadczenia wyniesione z walki o środki ZPORR) podkreślało, że w obu programach (PO IŚ i PO RPW), przynajmniej w ich początkowej fazie, zakwalifikowanie się na listę indykatywną było stosunkowo łatwe. Wskazywano, że niewielu beneficjentów było w stanie zaproponować projekty o wystarczającej skali finansowej i oddziaływaniu. Stąd tryb indywidualny programu wydawał się wówczas bardzo atrakcyjny.

Niektórzy rozmówcy zwracali też uwagę, że lista projektów indywidualnych, choćby ze względu na bardziej rozbudowany niż w przypadku projektów konkursowych proces konsultacji, dawała możliwość szerszego wykorzystania wsparcia udzielanego ze strony zaplecza społeczno-politycznego, czy to w instytucjach centralnych, czy na szczeblu regionalnym.

*Na pewno działało kryterium, nazwijmy to, polityczne, czyli wsparcia personalnego, chociaż akurat z naszej gminy nie ma żadnego marszałka, ani ministra.(...) Ale nie ukrywam, że sam wykorzystywałem tego typu kontakty do budowania pewnego lobby. Budowałem poparcie poprzez osoby zaangażowane w życie polityczne: posłów i senatorów, marszałka województwa i inne osoby, które mają doskonałe relacje z instytucjami.*

Burmistrz, Małopolska

Podmioty, które wskazywano jako istotne w procesie ubiegania się o miejsce na listach indykatywnych, to przede wszystkim posłowie wywodzący się z danego regionu oraz pracownicy instytucji zaangażowanych w procedury związane z projektem. Pojęcie wsparcia jest tu rozumiane bardzo szeroko: od sugestii związanych z koncepcją samego projektu, który należało zawczasu formować tak, aby kwalifikował się do dofinansowania z pojawiających się w przyszłości źródeł i móc możliwie najwcześniej przedstawić jak najbardziej zaawansowaną propozycję projektu, po interpelacje poselskie kierowane do ministerstw i promowanie idei danego projektu w trakcie procesu konsultacji i w kręgach decyzyjnych. Do zagadnienia tego wracamy jeszcze w rozdziale 5.4 raportu.

Na zmianę percepcji „przyjazności” obu trybów znacząco wpłynęła początkowa faza realizacji programów i wahania liczby projektów wpisanych na listy indykatywne. Pomiędzy PO IŚ a PO RPW występują w tym zakresie znaczące różnice. Podczas gdy w ramach PO RPW podaż projektów była ograniczona, w PO IŚ lista indykatywna została wypełniona bardzo szybko, i na długo przed uruchomieniem samego programu liczyła już kilkaset pozycji<sup>26</sup>, których wnioskowane sumy dofinansowania daleko przekraczały alokację dla całej listy (co było sprzeczne z przyjętymi regulacjami w tym zakresie). Równoległe ze zmianą rządu w 2007 roku, jeszcze przed zawarciem pre-umów wynikających z regulacji programu, nastąpiła rewizja listy i wiele projektów zostało z niej wówczas usuniętych. Po weryfikacji przeprowadzonej po jesiennych wyborach 2007 roku usunięto 141 projektów z listy podstawowej oraz 208 projektów z listy rezerwowej. Zostało zatem na niej tylko 48 projektów. W późniejszym okresie lista znów uległa wydłużeniu, choć już nie do takich rozmiarów jakie miała w 2007. Usłyszane w trakcie wywiadów interpretacje opisywanej tu zmiany były rozmaite. Przeważają opinie odwołujące się do merytorycznego charakteru – chęci skoncentrowania się na najważniejszych, a przede wszystkim dobrze przygotowanych projektach

*Nowa minister rozwoju regionalnego chciała zobaczyć, na jakim etapie przygotowania są te wszystkie projekty: ile mają procent własności gruntu, pozwoleń na budowę, i wybrała te, które są najbardziej*

---

<sup>26</sup> W październiku 2007 roku lista indykatywna tylko w sektorze środowiska zawierała aż 397 projektów (w tym 187 na liście podstawowej i 210 na rezerwowej).

*przygotowane, czyli rokuja, że szybko wejdą w realizację(...). Jak została zmieniona ta lista to z kilkuset projektów zostało tam kilkadziesiąt.*

Urzędnik z instytucji zaangażowanej w realizację PO IŚ.

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

Urzędnik samorządowy, Śląsk

Ale pojawiają się (głównie w Polsce wschodniej, gdzie poparcie dla PiS było zwykle większe i gdzie skrócenie listy indykatywnej kojarzono często ze zmianą rządu) opinie o częściowo politycznej motywacji tej zmiany. Choć także ci rozmówcy, przy bardziej szczegółowej rozmowie, przyznawali zwykle, że ich „wypadające” z listy projekty obarczone były jednak wadami pozwalającymi uzasadnić skreślenie. Faktem jest, że weryfikacja oparta na **kryteriach merytorycznych** przyniosła szczególny efekt geograficzny, o którym mówił nam jeden z rozmówców z instytucji zaangażowanej w realizację SPO. Zwrócił on uwagę, że po usunięciu niektórych słabiej przygotowanych projektów lista indykatywna została zdominowana przez projekty ze Śląska (skąd pochodzi nowa Minister Rozwoju Regionalnego) i z Pomorza (skąd pochodzi premier). Ten sam rozmówca podkreślał w swej wypowiedzi, że taki układ przestrzenny nie miał nic wspólnego z zastosowaniem kryteriów politycznych, ale taki (w pewnym sensie przypadkowy) wynik mógł być źle postrzegany i budzić wątpliwości w niektórych regionach. Warto przy okazji zwrócić uwagę, że ta rozpowszechniona interpretacja rozkładu przestrzennego realizowanych projektów nie do końca wytrzymuje próbę konfrontacji z twardymi danymi. Udział Śląska w ludności kraju to ok. 12%, a udział w wartości samorządowych projektów realizowanych w PO IŚ to niespełna 18%. Jest tu więc widoczna pewna koncentracja, ale biorąc pod uwagę natężenie problemów środowiskowych w regionie, zestawienie tych dwóch wartości nie wygląda szokująco. W przypadku Pomorza teza o nadmiernej koncentracji środków jest zupełnie chybiona. Udział województwa w liczbie ludności kraju to niespełna 6%, a udział w wartości samorządowych projektów PO IŚ to zaledwie 2%. Na podstawie tych danych można by ewentualnie próbować uzasadniać tezę o dyskryminacji tego regionu, ale na pewno nie o wyjątkowym uprzywilejowaniu. Z kolei jeśli weźmiemy pod uwagę tylko projekty znajdującej się na liście indykatywnej PO IŚ (por. tabela 2) zauważamy „uprzywilejowanie” Pomorza (a dokładniej rzecz biorąc inwestycji transportowych w tym regionie), ale z kolei pozycja Śląska nie odbiega od wynikającej z jego potencjału ludnościowego.

Wiele samorządów w ogóle nie ubiegało się o miejsce na liście indykatywnej z założenia przygotowując swoje projekty i wnioski do procedury konkursowej, gdyż władze byli przeświadczeni, że ich projekty nie mają szansy stać się indywidualnymi ze względu na zbyt mały zakres oddziaływania lub skalę finansową. Kryteria kwalifikacji na listę indywidualną nie były bowiem jednoznaczne często nawet dla tych beneficjentów, którym udało się na niej znaleźć i przetrwać aż do momentu podpisania umowy o dofinansowaniu projektu.

Pytając beneficjentów o powody uznania, że ich projekt kwalifikuje się jako indykatywny, zaskakująco rzadko słyszeliśmy argument o strategicznym znaczeniu projektu dla realizacji celów danego programu operacyjnego, dla części kraju lub regionu. Waga strategiczna, jeżeli już się pojawiała, była uzasadniana bardzo różnorodnymi argumentami. Często za kryterium strategiczne uznawano wielkość projektu, mierzona takimi wskaźnikami jak zasięg przestrzenny projektu bądź liczba osób ostatecznie korzystających z jego rezultatów. Można zatem przekornie zapytać: projekt jest znaczny, ale czy znaczący?. Pojawiła się nawet odpowiedź: *bo był dobrze przygotowany* (prezydent dużego miasta) albo: *bo jesteśmy z Polski wschodniej, jesteśmy biedni i projekt jest dla nas bardzo ważny* (urzędnik samorządowy,

Polska wschodnia). Zupełne niezrozumienie dla idei projektów kluczowych przebiega też z wypowiedzi burmistrza z Polski wschodniej:

- **A jakiego typu argumenty używaliście, że się wam należy to miejsce [na liście projektów indykatywnych]?**
- Argument był prosty: tam miały się znaleźć projekty, które są ważne strategicznie dla podmiotu, który składa. Myślę, że nie jest tajemnicą, że dla każdego rejonu, każdej społeczności, miejsca pracy, prowadzenie działalności jest czynnikiem rozwojowym. Jest to najważniejszy czynnik rozwojowy, bo jeżeli są miejsca pracy to do tych miejsc pracy ściągają ludzie. Jak ściągają ludzie to potrzebne są mieszkania, jak są potrzebne mieszkania to rozwijać się może budownictwo i dalej koniunktura zaczyna wokół takiego miejsca rosnać.
- **No tak, ale posługując się tym rozumowaniem to można powiedzieć, że każda gmina, która by zgłosiła tego typu projekt to on powinien się znaleźć na liście projektów indywidualnych.**
- Oczywiście.

Niekiedy nasi rozmówcy podkreślali, że umieszczenie ich projektu na liście mogło pośrednio mieć na celu przekazanie informacji do innych, potencjalnych beneficjentów o preferowanych typach projektów i praktycznej możliwości ich realizacji za pośrednictwem danego programu:

*Musieliśmy uzasadnić dlaczego się wpisujemy w Rozwój Polski Wschodniej... Generalnie na tej naszej „ścianie wschodniej” w ogóle brakuje terenów inwestycyjnych i myślę że [mała liczba] projektów dotyczących terenów inwestycyjnych spowodowała, że ... to też było sygnałem do innych, mniejszych gmin, żeby się odważyły, bo jednak kwestia tworzenia jak największej liczby terenów inwestycyjnych była priorytetowa dla ministerstwa.*

Burmistrz, Polska wschodnia

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

1. **wielkość projektu** mierzona liczbą zaangażowanych partnerów, a często po prostu kwotą całkowitą prowadzonej inwestycji, która skutkowałą znacznym ryzykiem przygotowania projektu bez gwarancji dofinansowania w ramach listy indykatywnej i mogłaby utrudniać ubieganie się o dofinansowanie w ramach konkursu Często beneficjenci zdawali się zakładać, że projekt kosztowny w realizacji musi być jednocześnie niejako automatycznie istotny z perspektywy rozwoju kraju bądź subregionu i że argumenty te są *de facto* tożsame;
2. **gotowość projektu do realizacji**. Z biegiem czasu gotowość projektu mierzona na przykład odsetkiem koniecznych do jego przeprowadzenia posiadanych przez beneficjenta pozwoleń na budowę stała się kryterium pozwalającym utrzymać się na liście. Stąd niejednokrotnie w odpowiedzi na pytanie o przyczyny znalezienia się projektu na liście zdarzało nam się słyszeć „bo byliśmy pierwsi”;
3. **„parytet geograficzny”**. Wiele samorządów, w szczególności tych największych zakładało, że ich projekty powinny znaleźć się na liście, aby środki rozdysponowywane w ramach listy indykatywnej trafiły względnie równomiernie do różnych części kraju i do głównych ośrodków w nich się znajdujących:

*W pewnym sensie było to oczywiste, jest dziewięć metropolii i wiadomo, że każda musi coś mieć. Wiadomo było, że najwięcej będzie miała Warszawa. Metro zabrało 3 miliardy, no to coś zostało.*

urzędnik samorządowy, Małopolska

Podobną logikę wykazywały niektóre instytucje centralne, które dążyły do możliwie równomiernej alokacji środków pomiędzy województwa<sup>27</sup>. Jedna z uwag zgłoszonych w ramach procesu konsultacji społecznych listy projektów indywidualnych PO IŚ przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi brzmiała bowiem:

*Z porównania kwot inwestycyjnych w poszczególnych województwach w ramach PO IŚ wynika, że występują między województwami bardzo istotne różnicowania, w związku z tym przy weryfikacji listy*

<sup>27</sup> Co – jak widzieliśmy w danych przedstawionych w rozdziale 1 – nie całkiem się udało.

projektów należy wziąć pod uwagę postulat zmniejszenia dysproporcji pomiędzy województwami w łącznej kwocie inwestycji ze wszystkich priorytetów ujętych na liście projektów indywidualnych PO IS<sup>28</sup>;

4. **opóźnienia skutkujące brakiem środków na dofinansowanie w perspektywie 2004-06**, czyli tzw. „zamrażarka”. Niewielka część projektów znalazła się na liście indykatywnej w wyniku przesunięć dokonanych względem poprzedniej perspektywy finansowej, w ramach której na skutek przedłużających się procedur nie zdążyły one skorzystać z dofinansowania:

*W poprzedniej perspektywie ileś tam projektów było z Polski przekazane do Komisji Europejskiej i one czekały na decyzję, i nie doczekały się, bo zabrakło już środków. Obiecano, że w następnym perspektywie będą jako pierwsze (...) bo te projekty już i tak bardzo długo czekały w „zamrażarce”.*

Urzędnik instytucji zaangażowanej w realizację PO IS

Sytuacja takich projektów była jednak o tyle złożona, że były opracowywane i składane zgodnie z odmiennymi wytycznymi obowiązującymi w poprzedniej perspektywie finansowej<sup>29</sup>;

5. **kontynuacja projektu finansowanego z innego programu operacyjnego bądź środków własnych / krajowych**. Wielu beneficjentów wskazywało, że ich projekt znalazł się na liście, ponieważ bez jego realizacji utrudnione bądź niemożliwe byłoby pełne wykorzystanie inwestycji zrealizowanych wcześniej z innych środków (w tym także środków europejskich):

*My mieliśmy w planach cały czas kontynuację fazy pierwszej. Bo zrobienie samych oczyszczalni bez wykonania sieci wodociągowo-kanalizacyjnej tak na prawdę nie dałoby efektu ekologicznego. Czyli chcąc nie chcąc pierwsza faza bez realizacji drugiej nie miałaby, szczerze mówiąc, sensu.*

Urzędnik samorządowy, Śląsk

6. **Obecność na terenie gminy obszaru Natura 2000, albo wpisanie projektu do krajowego dokumentu**, na przykład Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków.

*W jaki sposób argumentowaliście dlaczego projekt powinien się znaleźć na liście projektów indywidualnych?*

*- Z prostego powodu. (...) Ponieważ zamknęli nas tutaj w Naturze 2000. No i Natura 2000, a nie ma podstawowych rzeczy.*

Burmistrz, woj. śląskie

Tego typu argumenty najczęściej słyszeliśmy na Śląsku (co nie znaczy, że w tym regionie nie pojawiała się też argumentacja przytaczana tutaj w innych punktach) i można je zaliczyć do w największym stopniu odnoszących się do myślenia o charakterze strategicznym.

7. **brak szczególnych przesłanek**. Ze względu na masową możliwość zakwalifikowania się na listę indykatywną PO IS oraz stosunkowo dużą otwartość instytucji pośredniczącej, a także ze względu na niską podaż projektów w PO RPW, w początkowej fazie okresu programowania wiele samorządów stosowało taktikę, zgodnie z którą zgłaszały swoje projekty na listę indykatywną traktując to jako dodatkowe zabezpieczenie sukcesu w procesie ubiegania się o środki europejskie. Władze takich gmin w odpowiedzi na nasze pytanie o przesłanki twierdziły, że *wszyscy, co tylko chcieli, to podpisywali siebie* (wypowiedź pracownika jednej ze spółek komunalnych) i z takiej szansy znalezienia się na liście warto było skorzystać.

Opisane powyżej czynniki związane ze zmiennością listy indykatywnej w PO IS i niejednoznacznością procedury kwalifikacji na listę projektów indywidualnych poskutkowa-

<sup>28</sup> W odpowiedzi na tę uwagę instytucja zarządzająca PO IS stwierdziła m.in. , że *podczas naborów projektów w trybie indywidualnym nie są brane pod uwagę żadne kryteria terytorialne, tzn. nabór projektów nie jest dokonywany w kontekście liczby projektów i wysokości środków przypadających na poszczególne województwa.* (Uwagi zgłoszone w trakcie konsultacji..., 2009)

<sup>29</sup> Jedną z rozmówczyń przytoczyła przykład projektu, który ze względu na znaczne rozbieżności tych wytycznych ostatecznie nie mógł zdobyć dofinansowania z PO IS i musiał zostać podzielony oraz znacząco zmodyfikowany zgodnie z wymogami nowej perspektywy finansowej.

tym, że początkowo entuzjastyczna ocena trybu indywidualnego została *post factum* zweryfikowana.

*Powiem tak: ja nie wiem, czy poważnie traktować tę listę indykatywną. To jest polityka, to nie było nic racjonalnego. To był lobbging zrobiony przez rządzących w tym czasie parlamentarzystów, którzy nam pomagali. Lista indykatywna w PO IS była tak szeroka, wszyscy na niej byli. Ale dzisiaj nikt nie rozstrzyga tego w kategoriach złości, śmiejemy się z tego. To była typowa wydmuszka wyborcza.*

Burmistrz, Małopolska

Tryb indywidualny zyskał opinię skutkującego niepotrzebnymi opóźnieniami w przygotowaniu i realizacji programu. Z perspektywy beneficjentów względnie mniejszych projektów (ale kwalifikujących się do PO IS) ubieganie się o miejsce na liście indykatywnej zaczęło coraz częściej postrzegać jako zbędną komplikację. Co więcej, wielokrotnie spotykaliśmy się z opiniami beneficjentów wykreślonych z pierwotnej, rozbudowanej listy indykatywnej, którzy twierdzili, że dla realizacji ich projektu fakt ten nie miał żadnego znaczenia, bowiem przedłożyli gotowy projekt w niedługo potem rozpisanych konkursach i w ten sposób bez problemu uzyskali dofinansowanie.

Z perspektywy beneficjentów trybu konkursowy jest postrzegany jako bardziej zobiektywizowany, w znacznej mierze uniezależniony od czynników zewnętrznych i wpływów politycznych. Powszechnie jest przeświadczenie, że jeżeli koncepcja projektu jest dobrze przemyślana i wniosek jest prawidłowo przygotowany, to otrzyma dofinansowanie z programów sektorowych bez dodatkowych zabiegów lobbystycznych<sup>30</sup>. Kilukrotnie zwracano jednak uwagę, że stopień sformalizowania procedur mający na celu ich obiektywizację i zminimalizowanie ryzyka pozamerytorycznego wpływu na ocenę projektów utrudniały sprawną komunikację pomiędzy beneficjentami a instytucjami realizującymi program.

O przewagach trybu konkursowego nad indywidualnym mówili nam też niektórzy przedstawiciele instytucji centralnych, według których tryb indywidualny generował znaczne opóźnienia w realizacji programu skutkując niepewnością osiągnięcia zadanych wartości wskaźników monitoringu i tempa wydatkowania środków. Zjawisko to dotyczyło obu programów, jednak z większą jaskrawością pojawiło się w PO RPW, gdzie w związku z opóźnieniami (a także stosunkowo częstą rezygnacją samych beneficjentów z podjęcia projektu) i niewypełnieniem alokacji niektórych działań, zdecydowano się przesunąć część funduszy z puli listy indykatywnej do puli konkursowej.

Co istotne, w przypadku obu programów znikome oddziaływanie na ostateczną listę dofinansowywanych projektów przypisuje się procesowi konsultacji społecznych. Konsultacje projektów indywidualnych w PO IS i PO RPW miały dwojaką formę. W początkowym okresie były to spotkania w regionach oraz w siedzibach instytucji centralnych, na których omawiano całe listy. W dalszym okresie, kiedy wprowadzano już tylko pojedyncze zmiany, zasięgano raczej opinii w formie elektronicznej (poprzez umieszczenie listy projektów czy propozycji zmian na stronie internetowej i zbieranie uwag drogą mailową). Wprawdzie zagadnienie to nie było przedmiotem naszych szczegółowych dociekań, ale wydaje się, że na podstawie zebranego materiału można sformułować kilka obserwacji o procesie konsultacji. Po pierwsze, odnosiły się one raczej do etapu wyboru konkretnych projektów, a nie do etapu tworzenia polityki w zakresie wykorzystywania

---

<sup>30</sup> Kilku rozmówców wypowiadało taką opinię przytaczając dla kontrastu przykłady nieprzewidywalności procedur przyznawania dofinansowania w poprzedniej perspektywie finansowej i powszechność podejmowania prób lobbingu w instytucjach różnego szczebla przez samorządy.



środków. Po drugie, wydaje się, że większą uwagę przykładano do konsultacji wewnątrz administracji publicznej – międzyresortowych, z władzami samorządowymi w regionach – niż z partnerami społecznymi (organizacjami społecznymi działającymi w zakresie ekologii, organizacjami profesjonalnymi w zakresie transportu itp.). Postawa taka jest w znacznym stopniu zrozumiała, jeśli weźmiemy pod uwagę, że badaliśmy projekty, których beneficjentem były samorządy. Chęć uniknięcia konfliktów, czy osiągnięcia konsensusu wokół zestawu finansowanych działań mogła więc być istotnym celem politycznym. Po trzecie, tak na etapie formułowania listy projektów i zmian na niej poczynionych zdecydowanie przeważały pasywne formy konsultowania. Wydaje się, że programy sektorowe perspektywy 2007-13 są postrzegane jako zarządzane w sposób technokratyczny, a system nie pozostawił zbyt wiele miejsca na wpływ aktorów społecznych na ich przebieg. Powyższa obserwacja w jeszcze większym stopniu dotyczy projektów konkursowych, aniżeli indywidualnych. Zjawisko to wydaje się ponadto w znacznej mierze akceptowane przez środowisko samorządowe.

## **5.2. Modyfikacja zamierzeń ze względu na wymogi programów**

W rozdziale 4 odnieśliśmy się do relacji pomiędzy zarządzaniem strategicznym gmin, a ich polityką w zakresie korzystania ze środków europejskich. Zastanawialiśmy się tam na ile kierunki projektów podejmowanych przez władze lokalne wynikają z ich hierarchii priorytetów, a na ile są „zewnątrz-sterowane”, kształtowane przez dostępność środków na różne działania. Na poziomie poszczególnych projektów odpowiednikiem tego zagadnienia jest pytanie o skalę i zakres modyfikacji, jakim podlegają koncepcje projektów inwestycyjnych w toku przygotowania aplikacji o środki UE na ich sfinansowanie. Na ile gminy realizują projekty, w kształcie który w ich przekonaniu odpowiada lokalnym potrzebom, a na ile projekty podlegają zmianom motywowanym tylko formalnymi wymogami programów, niekoniecznie pozwalających na realizację w pierwotnie zakładanym kształcie?

Podstawowe rodzaje zmian dokonywanych w projektach, z jakimi zetknęliśmy się w trakcie badań terenowych, dotyczą w szczególności:

- zmiany zakresu przestrzennego i/lub przedmiotowego projektu, w tym:
  - ograniczenia bądź rozszerzenia zakresu przestrzennego (np. rezygnacja z realizacji projektu na terenach rzadziej zaludnionych),
  - zawierania partnerstw i podpisywania porozumień o udostępnianiu realizowanej inwestycji (np. składowiska odpadów) innym podmiotom,
  - zmiany zakresu rzeczowego lub stosowanej technologii,
- zmiany skali finansowej projektu,
- przygotowywania projektów związanych z dziedzinami, w których bez zewnętrznego dofinansowania samorząd nie podejmowałby działań.

Najbardziej oczywistym przykładem modyfikowania działań planowanych przez gminę jest zmiana lokalizacji bądź zakresu oddziaływania przestrzennego realizowanego przedsięwzięcia. Często spotykanym przez nas przykładem takiego postępowania były zmiany zasięgów tzw. aglomeracji ściekowych i kształtu projektowanej sieci, której budowa miała być współfinansowana ze środków europejskich, na przykład w celu osiągnięcia granicznego wskaźnika 120 osób na kilometr nowobudowanej sieci. Rezygnacja z realizacji projektów na rzadziej zaludnionych obszarach była stosunkowo popularną praktyką:

*Musieliśmy zmodyfikować pierwotny projekt, który był bardziej rozbudowany. Okroić go o te obszary miasta, gdzie nie osiągnęliśmy wskaźników.*  
Prezydent miasta, Śląsk.

W przypadku niektórych osi priorytetowych kryteria skłaniały samorządy do działania zgoła odwrotnego – rozszerzania zakresu oddziaływania inwestycji na przykład poprzez podpisywanie umów partnerskich z przyszłymi użytkownikami nowopowstającej infrastruktury, na przykład składowiska odpadów, w celu osiągnięcia wymaganego wskaźnika liczby mieszkańców regionu obsługiwanemu przez dany zakład (150 tysięcy mieszkańców):

*A czy były potrzebne jakieś modyfikacje (...)?*

*Tak, na pewno kwestia aglomeracji, czyli liczby mieszkańców i stąd partnerstwo z innymi gminami, żeby można w ogóle można było otworzyć taki zakład segregacji.*  
Urzędnik samorządowy, Polska wschodnia

Zdarza się także, że partnerstwo nie wynika z konieczności rozszerzenia potencjalnej liczby użytkowników infrastruktury bądź z koncepcji projektu sformułowanej przez beneficjenta, a stanowi bezpośrednio sformułowane w zasadach obowiązujących w danym programie kryterium ubiegania się o dofinansowanie z określonej osi priorytetowej. Do zawierania ponadregionalnych partnerstw z gminami pięciu regionów skłania na przykład PO RPW, o czym piszemy jeszcze w innych miejscach raportu.

O ile powyższe modyfikacje nie zmieniają w znacznym stopniu pierwotnej koncepcji projektu sformułowanej przez beneficjenta, to jednak zdarzają się sytuacje, gdy na skutek kryteriów danego działania, wymogów programu, bądź nawet szerszej zakrojonej strategii realizowanej przez instytucje centralne i innych beneficjentów także zakres przedmiotowy projektu musi zostać znacząco zmieniony. Jedna z respondentek wskazywała, że ze względu na realizację konkurencyjnego przedsięwzięcia w bliskim sąsiedztwie gminy beneficjenta, zdecydowano się odstąpić od pierwotnej koncepcji projektu, przynajmniej w jej formalnym wymiarze. Poniższy przykład wskazuje jednocześnie, że nawet istotne z pozoru modyfikacje prowadzonych działań mogą mieć charakter powierzchowny, nie zmieniający idei projektu, a jedynie dostosowujący ją do wymogów uzyskania wsparcia finansowego:

*Na samym początku chcieliśmy pójść w park naukowo – technologiczny. Jednakże rozmowy, które toczyliśmy (...) z PARP, jak i też to, że [miasto sąsiednie] też zaczęło iść w kierunku parku naukowo – technologicznego spowodowało, że projekt ograniczyliśmy(...) do uzbrajania terenów. (...) Bo w sensie projektu, który my sobie realizujemy „w naszej głowie” to ten projekt uległ tylko takiej modyfikacji, że jego część realizujemy w „Polsce Wschodniej”, część zrealizowaliśmy w RPO, a część czeka na realizację.*

Burmistrz, Polska wschodnia

Ubieganie się o dofinansowanie ze środków UE projektu, którego koszt całkowity przekracza 25 mln euro w przypadku sektora ochrony środowiska, oraz 50 mln euro w pozostałych sektorach gospodarki<sup>31</sup> wymaga zatwierdzenia ze strony Komisji Europejskiej. W ostatnich latach często okazywało się, że uzyskanie takiego zatwierdzenia bywa czasochłonne, powoduje zawieszenie realizacji projektu, a w konsekwencji grozi dezaktualizacją analiz finansowych i opracowanej dokumentacji technicznej. W trakcie badania kilkakrotnie spotykaliśmy się z sytuacją, że gminy decydowały się na podzielenie projektu na etapy, bądź ograniczenie jego zakresu (w wymiarze rzeczowym bądź przestrzennym) właśnie po to by uniknąć procedury zatwierdzania przez KE. Oczywiście, czasem ograniczenia finansowe były podyktowane względami finansowymi i chęcią minimalizacji wkładu własnego w inwestycje,

<sup>31</sup> Na podstawie rozporządzenia 1083/2006 Wspólnot UE.

ale w przypadkach, gdy koszty projekty oscylowały wokół wartości granicznych wskazanych w rozporządzeniu 1083/2006, przeważnie pojawiał się także ten argument:

*Była szansa na podzielenie tego projektu na dwie niezależne części. Tak, abyśmy z tym projektem mogli zmniejszyć jego wartość końcową poniżej tej kwoty. Bo wtedy widzieliśmy, że szybciej jest szansa na uzyskanie tych środków, bo będzie o tym decydowała Warszawa, a nie Bruksela.*

Burmistrz, Małopolska

Podsumowując wątek skali modyfikacji polityk inwestycyjnych realizowanych przez samorządy pod wpływem wymogów formalnych programów europejskich można sformułować dwie, na pozór nieco sprzeczne konstatacje. Z jednej strony zakres dostosowań podejmowanych przedsięwzięć do wymogów procedur funduszowych jest przeważnie niewielki, samorządy starają się bowiem tak dopasować realizowane projekty, by spełniały formalne wymogi programów bez uszczerbku dla sformułowanych wcześniej zamierzeń. Często wystarczy na przykład nieznaczne dostosowanie zasięgu przestrzennego projektu do aby osiągnąć wymagane w programie wartości wskaźników lub rozszerzenie / zawężenie zakresu prowadzonych działań:

*Nie było nigdy jakiegoś znaczącego dostosowywania projektu, tylko takie drobne, (...) na przykład przy spalarni dodatkowe programy, na segregację odpadów, edukację ekologiczną (...) Nie dostosowywaliśmy bezpośrednio projektu pod wymagania. Raczej staramy się tak: mamy jakąś potrzebę, mamy program i już tak tą potrzebę modyfikujemy, żeby wpisała się w program.*

Urzędnik samorządowy, Małopolska

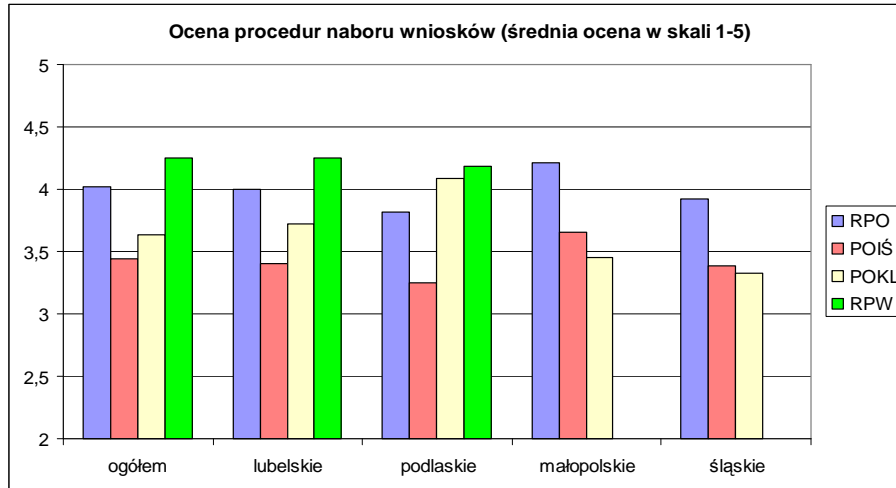
Z drugiej strony analizy przeprowadzone w poprzedniej części opracowania wskazują, jak wiele przedsięwzięć w ogóle nie zostałyby podjętych, gdyby nie możliwość skorzystania ze wsparcia finansowego środków europejskich. Politykę samorządów cechuje zatem próba zachowania względnej autonomii w zakresie działań, które w ogóle nie byłyby realizowane, gdyby nie możliwości stwarzane przez podmiot tę autonomię ograniczający.

### **5.3. Kontakty z instytucjami realizującymi na etapie składania wniosków**

W rozdziale tym omawiamy postrzeganie funkcjonowania SPO przez samorządowych beneficjentów projektów. Jak można zauważyć w następującym dalszym opisie, tylko czasami udaje się wyraźnie rozróżnić oceny formułowane względem poszczególnych programów. Wielu respondentów samorządowych patrzy na programy unijne jak na jedną całość i w wypowiedziach trudno czasem oddzielić, która z formułowanych obserwacji odnosi się do którego programu. Chociaż spotykaliśmy też takich, którzy widzieli i podkreślali różnice. Trzeba w końcu pamiętać, że wielu naszych rozmówców miało do czynienia tylko z jednym z programów (na przykład ci respondenci, którzy bezpośrednio odpowiadali za realizację konkretnych projektów w ramach PO IŚ, PO RPW czy PO KL), w związku z tym nie mieli skali porównawczej, nie mogli powiedzieć czy oceniany program wypada lepiej czy gorzej niż inne.

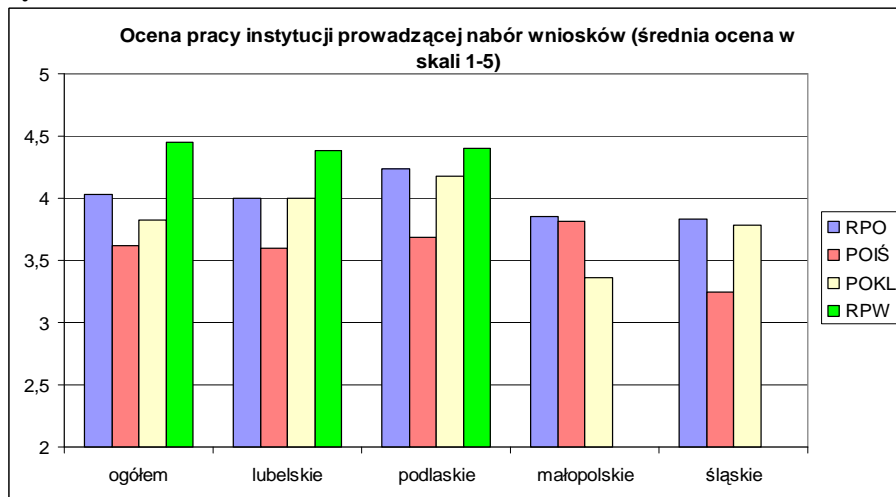
W przeprowadzonej ankiecie ocena etapu ubiegania się o projekty została podzielona na trzy części: ocenę procedur obowiązujących na etapie składania wniosku, ocenę pracy instytucji prowadzącej nabór i ocenę dostępu do informacji potrzebnych w procesie aplikacji. Przeciętne oceny przedstawione są na rysunkach 26-28, jak widać wyniki dla poszczególnych etapów wykazują znaczne podobieństwo.

Rys. 26



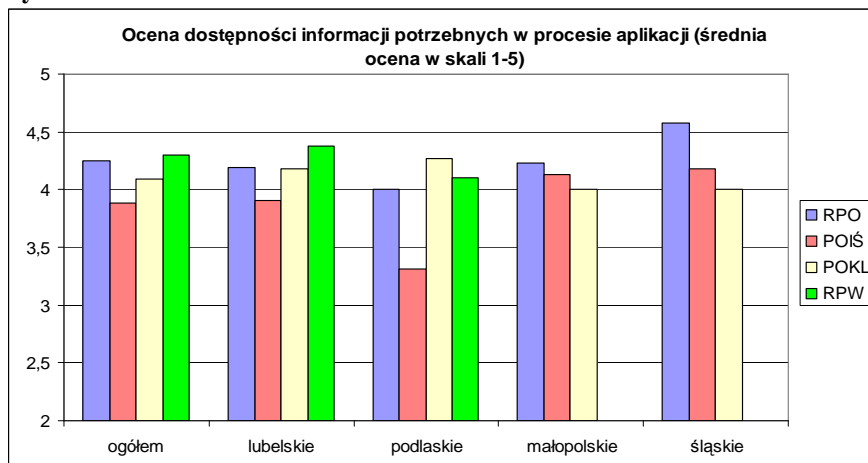
Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego w 46 gminach 4 województw

Rys. 27.



Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego w 46 gminach 4 województw

Rys. 28.



Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego w 46 gminach 4 województw

W każdym przypadku obserwujemy dobre oceny odnośnie PO RPW i RPO oraz nieco niższe (średnie poniżej 4) w odniesieniu do PO IŚ i PO KL. Jeśli chodzi o RPO, to pozytywne oceny

(4 lub 5 w skali 1-5) wszystkich trzech prezentowanych aspektów wyraziło ponad 75% badanych respondentów, w odniesieniu do PO RPW było to nawet powyżej 80% odpowiadających na ankietę. W przypadku PO IS odsetek tak pozytywnych odpowiedzi wynosił już tylko nieco ponad 50%.

Największe zróżnicowanie ocen odnosi się do PO KL – postrzeganego jako bardziej przyjazny w regionach Polski wschodniej, a ocenianego bardziej krytycznie na Śląsku, a jeszcze bardziej w Małopolsce. Szczególnie entuzjastyczna ocena PO KL pojawia się na Podlasiu. Trudno jednoznacznie stwierdzić, na ile jest to pochodna różnic w pracy instytucji pośredniczących i wdrażających w poszczególnych województwach, a na ile innego postrzegania tego programu i jego przydatności dla rozwiązywania pojawiających się w regionie problemów.

Na korzyść wyróżniają się zwłaszcza oceny PO RPW, dla którego instytucją pośredniczącą jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Z niewielkimi wyjątkami przedstawiane nam oceny pracy tej instytucji były bardzo dobre, a czasem wręcz entuzjastyczne. Wysoko oceniano system, w którym każdy projekt ma swojego opiekuna, zajmującego się nim na wszystkich etapach realizacji i mającego „indywidualne podejście do klienta” (choć trzeba podkreślić, że system ten jest możliwy tylko w przypadku programów składających się ze stosunkowo niewielu, dużych projektów). Natomiast respondenci najbardziej podkreślali życzliwość i zaangażowanie pracowników PARP. Jak powiedział jeden z burmistrzów, przeciwstawiając to postawie urzędników pracujących przy obsłudze niektórych innych programów:

*Jeżeli był problem, to był to nasz wspólny problem. Nie było, że problem jest beneficjenta, a nas [instytucji pośredniczącej] to nie obchodzi.*

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

*Zdecydowanie z PO RPW, z tego tytułu, że w tym programie największą pomoc można było uzyskać w przygotowaniu. Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości i ludzie tam pracujący. Oceniając tylko na etapie składania wniosku i jego rozstrzygnięcia wykazywali się największą życzliwością i dużą kompetencją.*

W ocenie niektórych wysokich urzędników szczebla centralnego korzystnym rozwiązaniem było przyjęcie modelu zarządzania programem przez wyspecjalizowaną agencję, a nie jednostkę administracji publicznej. Ten kontrowersyjnie oceniany w niektórych krajach pomysł wywodzi się z *New Public Management*. Polega na stworzeniu działających na quasi rynkowych zasadach agencji i oddzielenia zarządzania programami od struktur administracyjnych, a pośrednio także osłabienia bieżącego oddziaływania polityków na zarządzanie<sup>32</sup>. Przynajmniej w tym przypadku realizacja tego pomysłu wydaje się przynosić w Polsce dobre rezultaty.

Interesujące są różnice w ocenach pomiędzy gminami odznaczającymi się odmiennymi cechami, a także w zależności od rodzaju respondentów. Różnice te można podsumować w kilku punktach:

---

<sup>32</sup> Oddzielenie to ma oczywiście swoje ograniczenia. Politycy w dalszym ciągu zachowują pośredni wpływ na funkcjonowanie agencji, choćby poprzez politykę kadrową. Przykłady tego można wskazać także w przypadku PARP.

- W przypadku tak PO RPW jak i RPO procedury, dostęp do informacji i praca instytucji prowadzących nabór oceniane są na ogół lepiej w gminach większych i zamożniejszych. Wydaje się, że gminy te lepiej radzą sobie ze skomplikowanymi procedurami, co przekłada się na ich większe zadowolenie.
- Co ciekawe powyższa zależność nie pojawia się w przypadku PO IŚ. Warto zwrócić uwagę, że omawiane w tym rozdziale etapy oceniane są w PO IŚ w ogóle najslabiej spośród wszystkich programów operacyjnych. Procedury postrzegane są jako skomplikowane, a współpraca z instytucjami prowadzącymi nabór (najczęściej NFOŚiGW lub WFOŚiGW) jako trudna i percepcja ta jest bardzo podobna bez względu na wielkość czy zamożność gminy.
- Z kolei PO KL oceniany jest na tych etapach lepiej w gminach małych i niezamożnych. Wydaje się, że program ten lepiej trafia w potrzeby tych jednostek, stąd ogólnie lepsze postrzeganie. Dostępne informacje są też profilowane w sposób lepiej odpowiadający oczekiwaniom tych samorządów.
- Interesujące jest także zróżnicowanie ocen między politykami (wójtami/burmistrzami) a urzędnikami samorządowymi. W przypadku PO IŚ nie widać większych różnic, ale w przypadku RPO i PO RPW urzędnicy postrzegają procedury jako jaśniejsze, współpracę z odpowiednimi instytucjami jako lepszą, a informacje jako łatwiej dostępne aniżeli politycy lokalni. Wydaje się, że decydujące jest tu doświadczenie i kompetencja urzędników, dla których kolejne etapy są po kilkuletnich doświadczeniach bardziej zrozumiałe niż dla polityków. Co ciekawe jednak, odwrotna zależność dotyczy PO KL, który politykom wydaje się prosty, a urzędnikom dość skomplikowany i niejasny. Dla wielu urzędników zajmujących się projektami realizowanymi w ramach różnych programów, inwestycje infrastrukturalne wydają się jaśniejsze i bardziej zrozumiałe od projektów miękkich. Natomiast politycy przedsięwzięcia podejmowane w ramach PO KL postrzegają jako łatwe, choć czasem wypowiadają się o nich z pewnym dystansem i brakiem wiary w ich sensowność (do zagadnienia tego wrócimy jeszcze w dalszej części raportu).

Powyżej przedstawiliśmy syntetyczną ocenę zawartą w odpowiedziach na ankiety, warto się jednak przyjrzeć, jakiego rodzaju zastrzeżenia formułowali nasi respondenci w trakcie prowadzonych badań terenowych. Część z tych uwag krytycznych odnosiła się do samej pracy instytucji, a część do obowiązujących przepisów i ich interpretacji.

Do tej pierwszej grupy problemów należy często wspomnianą rotacją kadr, dotyczącą instytucje obsługujące różne programy operacyjne. Nowi pracownicy muszą się uczyć, z braku doświadczenia popełniają różne błędy. Omawiając różnice między poszczególnymi programami, wielu respondentów wskazywało, że lepiej (niż w PO IŚ czy PO KL) współpracuje się z instytucją realizującą RPO ze względu na jej bliskość i idące za tym łatwiejsze zrozumienie problemów i specyfiki uwarunkowań pojawiających się w regionie. Wiąże się z tym także aspekt poczucia wpływu na kształt programu. Jak powiedział jeden z małopolskich burmistrzów:

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

Często słyszeliśmy także skargi na przewlekłość podejmowania decyzji, bardzo długi czas oczekiwania na odpowiedzi na zadane pytania (choć, jak podkreślają niektórzy rozmówcy, jeśli to instytucja zarządzająca bądź pośrednicząca ma do nas pytanie lub oczekuje wyjaśnień,

to wymaga błyskawicznej odpowiedzi, często na granicy wykonalności). Także pod tym względem częstsze były narzekania odnoszące się do PO IŚ i PO KL, podczas gdy znacznie lepiej oceniano na ogół RPO i PO RPW.

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

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

Urzędnik samorządowy, Śląsk

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

Burmistrz, Małopolska

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

Burmistrz, Małopolska.

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

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

#### **5.4. Konkurencja o środki i ocena procesu wyboru projektów do realizacji**

Najbardziej krytycznie ocenianym etapem współpracy z instytucjami realizującymi programy jest wybór konkretnych projektów do realizacji (rys. 29). Trzeba jednak dodać, że chodzi tu o ocenę gorszą niż w przypadku pozostałych etapów, a nie o bezwzględnie negatywną. Także i w tym etapie średnia ocena jest zawsze<sup>33</sup> powyżej 3, co oznacza ocenę przeciętną przy stosowanej przez nas skali pięciostopniowej. Przewagę ocen pozytywnych nad negatywnymi ilustruje dodatkowo tabela 5. Niemniej jednak, etap ten stosunkowo często postrzegany jest jako nieprzejrzysty, kryteria wyboru są niekiedy niejasne, praca ekspertów oceniana jest krytycznie, a w ocenie wielu rozmówców decydujące są nie tylko kryteria merytoryczne, ale

---

<sup>33</sup> Z jednym wyjątkiem: oceny wyboru projektów w lubelskim RPO

również nieformalne (w tym polityczne) możliwości oddziaływania poszczególnych podmiotów ubiegających się o fundusze.

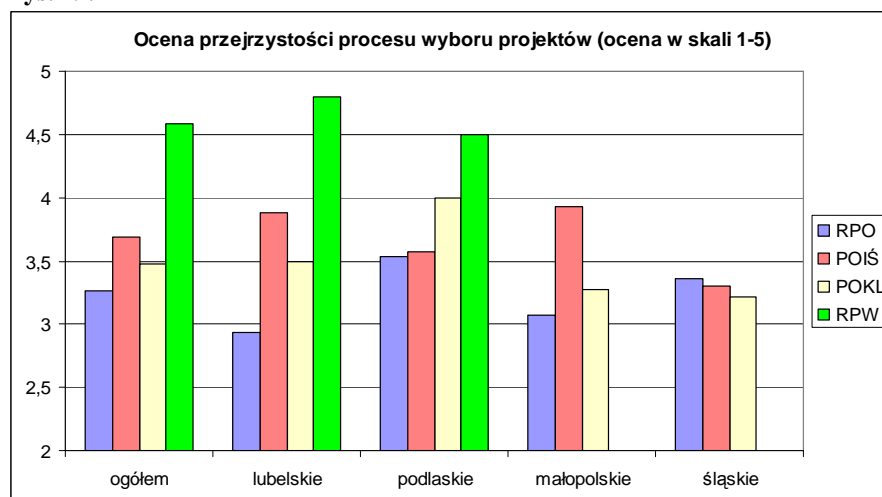
Szczególnie krytycznie oceniane są w tym zakresie RPO – ocenę bardzo dobrą (5 w pięciostopniowej skali) postawiło tu tylko 14% respondentów, a dalsze 27% zdecydowało się na ocenę dobrą (4). Programy zarządzane na szczeblu centralnym oceniane są pod tym względem lepiej, choć różnica nie jest bardzo znacząca, za wyjątkiem wyróżniającego się PO RPW, w którym prawie połowa odpowiadających na ankietę oceniła przejrzystość wyboru projektów w najlepszy możliwy sposób.

Tabela 5. Oceny etapu procesu wyboru projektów w poszczególnych programach operacyjnych

	Oceny negatywne (1 lub 2 w skali 1-5)	Oceny pozytywne (4 lub 5 w skali 1-5)
RPO	24%	41%
PO IŚ	12%	54%
PO KL	12%	52%
PO RPW	0%	65%

Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego, dane zagregowane dla 4 województw.

Rys. 29.



Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego w 46 gminach 4 województw

Bardziej sceptyczne postrzeganie procesu wyboru projektów w RPO powtarza się w większości województw – najwyraźniej zaznacza się jednak w lubelskim i małopolskim. Jedynym wyjątkiem jest województwo śląskie, w którym wszystkie trzy programy operacyjne oceniane są podobnie, ale postrzeganie wyboru projektów w RPO jest nawet minimalnie lepsze niż w PO IŚ czy PO KL. Z informacji uzyskanych w trakcie przeprowadzonych wywiadów wydaje się wynikać, że zasadnicze znaczenie dla tej odmienności ma zastosowana na Śląsku koncepcja puli środków na projekty sub-regionalne. Zarząd województwa zdecydował się przekazać znaczącą część środków programu dla poszczególnych subregionów, w których o wyborze konkretnych projektów decydowały samorządy lokalne, czasem głosując, a czasem dyskutując aż do uzyskania konsensusu. Posunięcie to zostało znakomicie odebrane przez lokalnych działaczy samorządowych, wzmocniło poczucie utożsamiania się z programem, a nie realizowania czegoś co zostało narzucone i na co nie mamy wpływu. Jeden prezydentów miast powiedział nam wręcz w rozmowie: *podejrzewam, że z perspektywy kilku lat okaże się, że pieniądze wydane poprzez projekty subregionalne to najefektywniejsza część środków RPO*. Uzasadniał to tym, że same podregiony mogły zdecydować o ich przeznaczeniu, wybierając najbardziej strategiczne przedsięwzięcia.



Skoro jednak, jak wynika z poprzednio poczynionych uwag, kontakty z urzędem marszałkowskim są ogólnie oceniane dobrze (a w każdym razie lepiej niż z instytucjami decydującymi w innych programach) to skąd bierze się ta bardziej negatywna ocena tego etapu? Większość rozmówców zwraca w tym kontekście uwagę przede wszystkim na stopień konkurencji w walce o środki – znacznie większy w RPO, a mniejszy we wszystkich SPO. Skoro konkurencja jest większa, to otwiera się większe pole dla arbitralnych decyzji, a także dla nieformalnych zabiegów o poparcie decydentów. Zwiększa się też liczba ocen krytycznych formułowanych przez grono tych, których projekty zostały odrzucone w ramach tej procedury, zwłaszcza, że w wielu priorytetach RPO mieliśmy do czynienia z wyborem między dużą liczbą, stosunkowo małych i bardzo do siebie podobnych projektów (np. budowy odcinków dróg lokalnych). Natomiast w SPO wybór następował zazwyczaj pomiędzy większymi i wyraźniej różniącymi się od siebie projektami (może za wyjątkiem niektórych osi PO KL, który to program postrzegany jest jednak jako mniej istotny i budzi generalnie mniej emocji). Co więcej, zdaniem wielu rozmówców zarówno komplikacja procedur jak i wymagania odnoszące się do wkładu własnego do dużych projektów PO IŚ czy PO RPW powodowały, że konkurencja o środki była w tym przypadku znacznie mniejsza. W ogólnym przekonaniu, dobrze przygotowany projekt, spełniający formalne warunki prawie zawsze otrzymywał dofinansowanie, podczas gdy w RPO nie było to regułą. Ta stosunkowo niewielka konkurencja odnosiła się przede wszystkim do PO RPW, ale także w odniesieniu do PO IŚ słyszeliśmy, że zwłaszcza w pierwszych latach na listę projektów indywidualnych wpisywano niemal każdego, kto wyraził takie życzenie, a zwycięstwo dobrze przygotowanego projektu w puli konkursowej było też postrzegane jako stosunkowo łatwe.

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

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

Prezydent miasta, Śląsk.

Etapem, który budzi szczególnie dużo kontrowersji jest przeprowadzana w RPO przez zarząd województwa ocena strategicznego znaczenia projektów, w wyniku której zarząd może zmienić kolejność na liście rankingowej stworzonej na podstawie ocen ekspertów. Wielu rozmówców nie dowierza by decydujące były faktycznie względy wynikające ze strategii regionalnej, a niektórzy uważają wręcz, że – jak to ujął jeden z burmistrzów *ten etap to czysta polityka*. Wydaje się, że opinie te przynajmniej częściowo wynikają z ogólnej niewiary w

jakość planowania strategicznego, w to, że polityka rozwoju zawarta w strategii może być faktyczną, merytoryczną wskazówką dla selekcji projektów. O zagadnieniu tym pisaliśmy kilka lat temu obszernie w badaniu odnoszącym się do realizacji ZPORR (Swianiewicz i in. 2010), w niniejszym raporcie nie wnikamy głębiej w to zagadnienie, jako że RPO nie były tym razem naszym głównym przedmiotem zainteresowania. Z nieco mniejszą intensywnością opinie o takim politycznym charakterze decyzji pojawiają się także w stosunku do listy projektów indywidualnych w ramach PO IŚ – o tym zagadnieniu mówimy dokładniej w odrębnym rozdziale raportu.

W ten sposób dochodzimy do ważnego aspektu odnoszącego się do wyboru projektów – wpływu bezpośrednich, nieformalnych kontaktów jakie posiadają reprezentanci instytucji ubiegających się o dofinansowanie. Waga tych kontaktów może być dwojaka. Po pierwsze, może chodzić o nieformalny wpływ (pośredni lub bezpośredni) niektórych osób na podejmowanie końcowych decyzji przez instytucje realizujące. Wpływ ten może materializować się tak na etapie końcowego wyboru projektów, jak i wcześniej – np. poprzez różnego rodzaju naciski czy sugestie wobec ekspertów oceniających merytorycznie wnioski. Dość powszechne jest przekonanie naszych rozmówców, że nieprecyzyjność i uznaniowość części kryteriów w powiązaniu z zależnością ekspertów od ważnych decydentów powodują, że wielu oceniających nie jest całkiem odpornych na takie naciski.

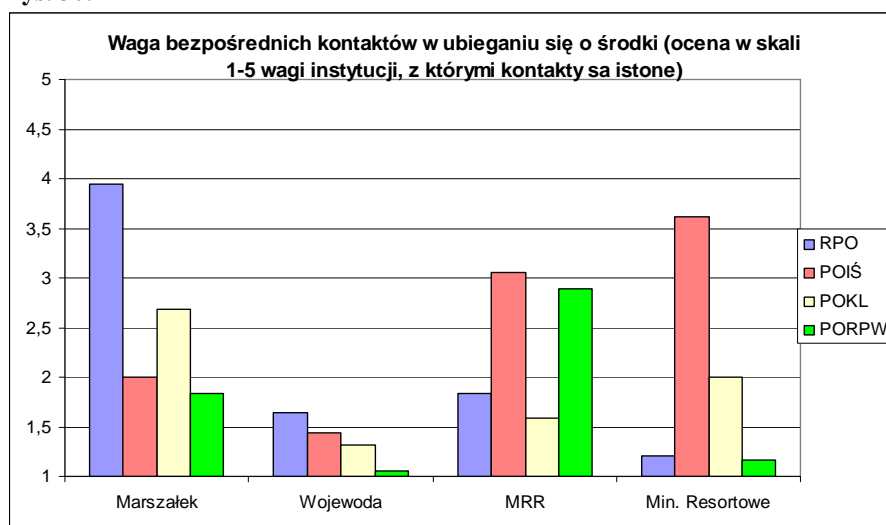
Jednak zdecydowanie powszechniejsze rozumienie znaczenia bezpośrednich kontaktów ma zupełnie inny charakter. Mając dobre rozeznanie w kluczowych instytucjach, a także w środowisku specjalistów z danej dziedziny, łatwiej o wiedzę do kogo się zwrócić, kogo zapytać w razie wątpliwości dotyczącej jakiegoś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

Przedstawione na rys. 30 oceny wagi bezpośrednich kontaktów z poszczególnymi instytucjami są wypadkową wszystkich tych wymiarów. Co było do przewidzenia, waga kontaktów z marszałkiem i członkami zarządu postrzegana jest jako najważniejsza w przypadku RPO. Wsparcie zarządu, a czasem dostęp do wiedzy posiadanej przez jego członków jest nie bez znaczenia także w innych programach. Wyróżnia się tutaj PO KL, trzeba bowiem pamiętać, że większość projektów samorządowych dofinansowywanych z tego programu realizowanych jest z komponentu regionalnego, wdrażanego przez instytucje podległe marszałkowi. Ale poparcie marszałka postrzegane jest jako istotne także w przypadku ubiegania się o środki z PO IŚ lub PO RPW. Opinię o przynajmniej przeciętnym (3 w skali 1-5) znaczeniu tych kontaktów wyraziło około jednej czwartej naszych rozmówców. Znaczenie marszałka może być szczególnie istotne przy ubieganiu się o wpisanie na listę projektów indywidualnych. Bardzo bezpośrednio opisał nam to jeden z prezydentów miast w Polsce wschodniej:

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

W odróżnieniu od okresu 2004-2006, rola wojewody postrzegana jest jako marginalna, choć w przypadku RPO 1/5 respondentów oceniła ją jako co najmniej przeciętną. Czego należało się spodziewać, w przypadku SPO znacznie ważniejsze są resorty centralne. W przypadku PO IŚ kluczowe znaczenie przypisywane jest Ministerstwu Środowiska (a także jego agencjom takim jak przede wszystkim NFOŚiGW), choć jako niewiele mniej istotne postrzega się MRR decydujące m.in. o wiążącej interpretacji wielu przepisów, a także mające kluczowy wpływ na kształt listy projektów indywidualnych. Kontakty z MRR uważane są za najważniejsze w przypadku PO RPW, choć w tym programie bezpośrednie kontakty z jakimikolwiek instytucjami poza PARP (będącą instytucją pośredniczącą) w ogóle postrzegane są jako najmniej istotne. MRR widziane jest natomiast jako nie mające znaczenia dla ubiegania się o środki z PO KL. W tym przypadku za ważniejsze uważa się resorty sektorowe realizujące poszczególne komponenty, a także – o czym już wspominaliśmy wyżej – urzędy marszałkowskie odpowiedzialne za komponent regionalny.

Rys. 30.



Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego w 46 gminach 4 województw,

Poza wyliczonymi w ankiecie aktorami, niektórzy respondenci spontanicznie wskazywali nam w rozmowie inne osoby czy instytucje, z którymi bezpośrednie kontakty oceniali jako ważne. Najczęściej zdarzało się to w przypadku PO IŚ. Prawie 30% respondentów wspomniało w tym kontekście instytucje formalnie odpowiedzialne za wdrażanie programu: NFOŚiGW i WFOŚiGW. Na wagę kontaktów z nimi wskazało niemal 30% rozmówców. Druga najczęściej wspomnianą grupą (ponad 20% rozmówców) ma zupełnie inny charakter, bo chodzi o pochodzących z regionu lub zaprzyjaźnionych parlamentarzystów (w jednym przypadku także europarlamentarzystkę), którzy próbowali pomagać w zatwierdzeniu projektu, ale nie odgrywali żadnej roli w formalnych procedurach programu. Parlamentarzyści byli też najczęściej wymieniani w odniesieniu do innych programów operacyjnych: 13% rozmówców wskazało na ich rolę w RPO, a ok. 10% w PO RPW i PO

KL. Inne osoby, z którymi warto było utrzymywać bezpośrednie kontakty wymieniane były sporadycznie (żadna z nich nie była wymieniona przez więcej niż 3 respondentów), byli to:

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

Co ciekawe, o pomocy parlamentarzystów zdecydowanie najrzadziej wspomniano w kontekście PO IŚ na Śląsku, może dlatego, że tamtejsze samorządy miały silniejsze przekonanie o wyjątkowej intensywności potrzeb w zakresie inwestycji w ochronę środowiska występujących w tym regionie.

Ogólnie opinie o roli nieformalnych kontaktów są bardzo zróżnicowane – od takich, że dobre projekty przechodzą bez dodatkowego wsparcia (ewentualnie, że mają one znaczenie, ale marginalne w porównaniu z jakością samego wniosku), aż do opinii jednego z prezydentów miast, który uważa, że *kryteria kryteriami, a musi być przychylność członków zarządu, poparcie posłów*. Z przeprowadzonych wywiadów wyłania się opinia, że zabiegi nieformalne, poszukiwanie wsparcia mają większe znaczenie w RPO niż w SPO, choćby ze względu na wspomnianą już większą konkurencję i znaczną liczbę stosunkowo podobnych do siebie projektów. Jeden z burmistrzów mówił nam:

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

Inny burmistrz (z Polski wschodniej) mówił:

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

Że w pozyskiwaniu projektów pomaga fakt, że zastępca marszałka pochodzi z tego miasta przyznano nam także w jednym z innych miast Polski wschodniej<sup>34</sup>.

Wybór projektów w PO IŚ czy PO RPW częściej widziany jest jako technokratyczny proces, gdzie duży, ważny i dobrze przygotowany projekt i tak się przebiega. O tym, że dodatkowe zabiegi o poparcie uważane są jednak czasem za istotne świadczą następujące cytaty z wypowiedzi naszych respondentów:

*nie mówię, że to ma jakiś konkretny wpływ, ale sprawia, że ma się poczucie, że można liczyć na jakąś przychylność. To są mimo wszystko polityczne poglądy czy przynależność partyjna. Jak np. jest władza*

<sup>34</sup> W ZPORR wpływ tego czynnika był uchwytany na poziomie statystycznym (por. Swianiewicz i in. 2010).

*powiedzmy z PiS-u, a prezydent z PO to czuje się mniej komfortowo. To dotyczy najbardziej RPO, chociaż może podobnie jest w innych programach. Ja jestem bezpartyjny, ale wiem o tym, że jeśli jakiś kolega jest z jakiejś partii i wie, że gdzieś ma iść, to czuje, wydaje mu się, że będzie gorzej przyjęty, bo jest z innej partii.*

*Prezydent miasta, Śląsk.*

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

*Burmistrz, Śląsk.*

*Nasz projekt [w PO RPW] dostał za mało punktów, pojechałem do MRR wykrzyczałem swoje racje i liczba punktów jakoś wzrosła.*

*Burmistrz, Polska wschodnia.*

W jeszcze innym mieście w Polsce wschodniej mówiono nam z kolei o roli kontaktów w MRR przy ubieganiu się o projekt PO IŚ, ale kontakty te polegały na odwoływaniu się do MRR od niekorzystnej decyzji NFOŚiGW, przedstawianiu argumentów merytorycznych, po zapoznaniu się z którymi MRR skłonił NFOŚiGW do ponownej, tym razem zakończonej korzystniejszej dla wnioskodawcy, analizy. Jednak i w tym przypadku przydatna była osobista wizyta w Ministerstwie, przy czym – jak podkreślił w rozmowie wiceburmistrz miasta, jest bardzo ważne by w zabiegach takich uczestniczył sam burmistrz, a nie któryś z urzędników niższej rangi.

Opisany powyżej przypadek (ale i przykłady przytaczane przez nas wcześniej w niniejszym raporcie) zwraca uwagę na interesującą prawidłowość – w polskich warunkach bardzo istotne znaczenie w zabieganiu o fundusze unijne odgrywają politycy lokalni (prezydenci miast, burmistrzowie, wójtowie). Odnosi się to do większości etapów począwszy od wyboru projektów, o których dofinansowanie starają się samorządy po lobbing mający zwiększyć szanse uzyskania dotacji<sup>35</sup>. W skali europejskiej nie jest to sytuacja wyjątkowa, ale z drugiej strony nie jest też powszechna. Pisze o tym Zerbinati (2012) w swym studium porównawczym wykorzystania funduszy strukturalnych przez samorządy we Włoszech i w Anglii. We Włoszech rolę zabiegających o fundusze przejmują przede wszystkim politycy lokalni, podczas gdy w Anglii politycy w większości etapów są właściwie nieobecni, a najbardziej aktywną rolę odgrywają urzędnicy samorządowi. Pierwszą sytuację autorka nazywa „polityczną przedsiębiorczością” (*political entrepreneurs*), drugą – „przedsiębiorczością administracyjną” (*administrative entrepreneurs*).

Nie jest także czymś wyjątkowym, pojawiający się w niektórych przytaczanych powyżej wypowiedziach, kontekst polityczny wyboru projektów. Zerbinati (2012), podsumowując doświadczenia zebrane tak w gminach włoskich jak i brytyjskich, pisze min.:

*Poparcie polityczne na poziomie regionalnym, krajowym i europejskim jest postrzegane jako kluczowe na etapie przygotowania do aplikacji (...) lobbing na poziomie krajowym i unijnym*

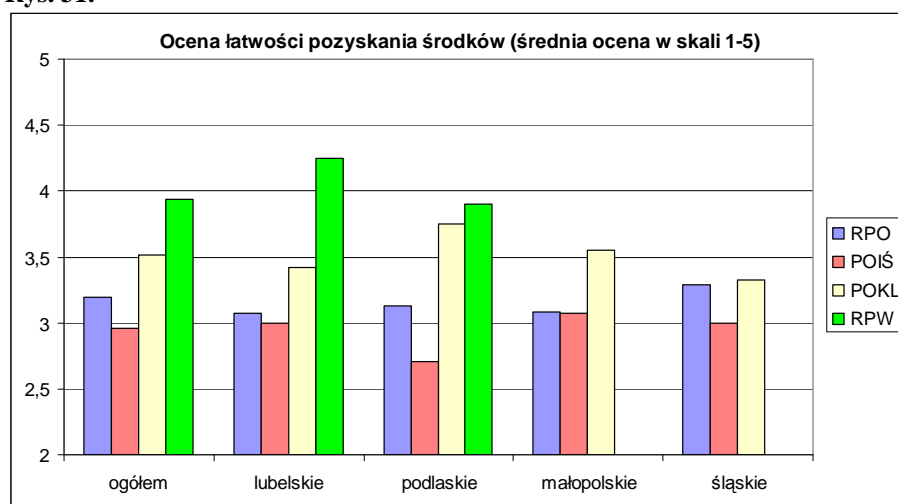
<sup>35</sup> Podobne rezultaty przynosi badania Pastuszki (2012), wskazującego że 95% projektów realizowanych przy pomocy funduszy unijnych przez samorządy województwa świętokrzyskiego było pomysłem władz wykonawczych jst.m

*jest postrzegany jako istotny element starań samorządów o dotacje z funduszy strukturalnych (s. 582-584).*

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

Łącznym wynikiem wszystkich omawianych w tym rozdziale czynników – natężenia konkurencji o fundusze, komplikacji procedur i wymogów wobec wniosków, dostępu do informacji i umiejętności znalezienia poparcia, jest ogólne poczucie łatwości (bądź trudności) zdobycia funduszy z poszczególnych programów operacyjnych. Taką syntetyczną ocenę zawiera rys. 31.

**Rys. 31.**



Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego w 46 gminach 4 województw

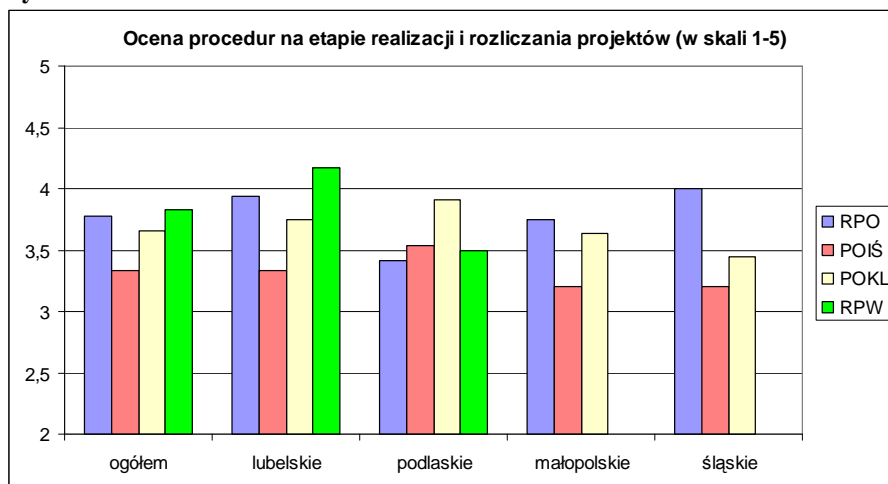
Jak widać, w powszechnym odczuciu zdecydowanie najłatwiejsze jest pozyskiwanie funduszy z PO RPW, a potem z PO KL, natomiast najtrudniejsze z PO IS i RPO. Przy czym – jak to już było wspomniane – decydują o tym wyniku różne względy. W przypadku RPO trudność wynika przede wszystkim z dużej ilości podmiotów ubiegających się o środki, a w PO IS z wymogów, jakie musi spełnić projekt. Co ciekawe, o ile oceny procedur i relacji z instytucjami realizującymi w większości programów były zazwyczaj lepsze w gminach bardziej zamożnych, to zależność taka nie jest obserwowana w ocenie łatwości pozyskiwania środków. Jak już wspominaliśmy, w niektórych samorządach podkreślano (czasem krytycznie) istnienie preferencji dla mniej zamożnych jednostek. Choć z drugiej strony dane przedstawione w rozdziale 1 raportu wyraźnie wskazują, że ta „pozytywna dyskryminacja” mniej zamożnych nie zmienia faktu, że bogatsze samorzady znacznie częściej i w większym stopniu bywają beneficjentami środków z większości programów operacyjnych.

## 6. Proces realizacji i rozliczania

Procedury realizacji i rozliczania projektów należą do najbardziej krytycznie ocenianych etapów. W przypadku PO IS i PO RPW średnia ocena jest najniższa spośród wszystkich faz ubiegania się i realizacji, a w RPO jest wyższa tylko od oceny przejrzystości procesu wyboru

projektów. Choć i w tych przypadkach średnie oceny nie spadają poniżej przeciętnej (3 w skali 1-5). Rysunek 32 pokazuje, że porównując między sobą programy, ocena etapu realizacji i rozliczania jest najniższa w przypadku PO IŚ, a najwyższa w przypadku PO RPW. Ale ten ostatni wynik PO RPW zawdzięcza tylko bardzo wysokiej ocenie ze strony gmin lubelskich, samorządy podlaskie są w tym zakresie znacznie bardziej sceptyczne. Jest to zresztą jedyna znacząca różnica w ocenach tego etapu w poszczególnych województwach.

Rys. 32.



Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego w 46 gminach 4 województw

Skąd wynika ten krytycyzm? Można wskazać kilka typów zastrzeżeń wskazywanych w trakcie przeprowadzonych wywiadów. Wiele z nich odnosi się zresztą do różnych programów operacyjnych, bez rozróżnienia czynionego między nimi. Pierwszy z nich w znacznym stopniu wynika z ryzykownych decyzji (założeń) podejmowanych przez same samorządy. Chodzi tutaj o problem z rozliczaniem projektów wynikający z przyjęcia bardzo optymistycznych wskaźników obrazujących rezultaty projektów, które potem trudno jest osiągnąć. Z pewną przesadą można powiedzieć, że samorządy wpisują optymistyczne założenia licząc na dodatkowe punkty ze efekty w procesie oceniania wniosków, a potem dopiero martwią się o osiągnięcie „obiecanych” wartości wskaźników. Bo okazuje się, że jacyś mieszkańcy obawiają się kosztów i nie chcą się przyłączyć do kanalizacji, lub ktoś się wyprowadził i będące na granicy dopuszczalności wskaźniki gęstości podłączeń do sieci nie będą osiągnięte (projekt PO IŚ), lub też spowolnienie gospodarcze sprawia, że trudniej ściągnąć zakładaną liczbę inwestorów do parku przemysłowego (projekt PO RPW).

Niektórzy przyjmowali jednak w takiej sytuacji inne założenia, obawiając się właśnie takich trudności:

*Instytucje kontrolujące dosyć elastycznie podchodzą do efektów, jeżeli chodzi o efekty w postaci nie produktów, tylko(...) dotyczących wysokości nakładów poniesionych przez przedsiębiorstwo. Oni znają pewne sytuacje. My jesteśmy nauczeni doświadczeniem [przy realizacji projektu w perspektywie 2004-2006]. Założenia były tam około 400 osób zatrudnienia w perspektywie 5 lat. Udało się osiągnąć około 300 osób, instytucje kontrolujące i tak uznały to za wielki sukces, ponieważ jest bardzo dużo projektów, które dają bardzo mizerne efekty. (...) Myśmy tych efektów jak wskaźniki zatrudnienia, wysokość nakładów, ilość firm, nie podawaliśmy zbyt dużo. Bardzo ostrożnie. Tylko żeby się prześlizgnąć i lepiej potem wykazać, że się osiągnęło więcej niż tłumaczyć się, dlaczego się nie osiągnęło.*  
 Burmistrz miasta realizującego projekt PO RPW.

Inne zastrzeżenia odnoszą się, tak jak na etapie przygotowywania projektów, do niejednoznaczności i zmienności interpretacji przepisów dotyczących np. kwalifikowalności poszczególnych kategorii wydatków, albo zasad odnoszących się do pomocy publicznej.

*Co jedna instytucja uznawała, druga nie do końca akceptowała. Identyczna sytuacja jest przy rozliczaniu. Ktoś z jednego ministerstwa, który się zajmuje zamówieniami publicznymi akceptuje, jako kwalifikowalne, a kto inny mówi „nie, nie, nie, to jest koszt dodatkowy”. Przejrzystość tego jest niewielka.*

Pracownik spółki realizującej projekt PO IS, województwo małopolskie.

*W PO KL (...) jak sobie prześledziłam kwalifikowalność i wytyczne co jest kwalifikowane, a co nie, to tam się to zmieniało sześć razy w trakcie realizacji projektu.*

Burmistrz, Polska wschodnia.

*Uważam że jeśli są jakieś założenia na początku, przy podpisaniu pre-umowy, to nie powinna potem mieć znaczenia zmiana wytycznych. To nas dotknęło boleśnie. To, że nie zrealizujemy jednej części to jedno, natomiast to, że wyłożyliśmy środki na dokumentację projektową, niemałe, które się okazały kosztem niekwalifikowanym... Zmiany w zasadach finansowania w trakcie realizacji, po podpisaniu pre-umowy to jest słaby punkt RPW.*

Burmistrz, Polska wschodnia

Niektórzy bardzo krytycznie wypowiadają się o pracy instytucji odpowiedzialnych za rozliczanie i kontrole projektów:

*Nasze służby krajowe są zdecydowanie „bardziej papieskie”, [niż] wymagania UE. Mam takie doświadczenie, jeszcze przedakcesyjne z Hiszpanią, gdzie te instytucje nastawione były, by pomóc beneficjentowi, a nie żeby go tylko skontrolować. Ja sobie wyobrażałem, może zbyt idealistycznie, że nie ma wroga i nie ma z drugiej strony przeciwnika... ale jest pewna szansa, która nam została dana, jako Rzeczpospolitej... W Hiszpanii oni to rozumieli. Po dwóch latach strat, jakie ponieśli (...) było nastawienie takie do beneficjenta: przyszedł, nie wie tego, to trzeba mu powiedzieć. Trzeba mu pomóc, umożliwić. [W Polsce] to strach przed odpowiedzialnością, spychanie odpowiedzialności. Żeby ktoś do mnie nie miał pretensji, że na coś wyraziłem zgodę, a nie powinienem, to spycham tą odpowiedzialność na beneficjenta. Mnożę procedury, żeby mieć podkładkę.*

Burmistrz, Małopolska

W jednym z dużych miast opowiadano nam o projekcie w sektorze wodno-kanalizacyjnym, w którym oczekiwanie na zwrot poniesionych nakładów w wysokości przeszło 50 mln zł trwa już ponad 3 lata. Zamiast refundacji pojawiają się kolejne kontrole, zdaniem niektórych urzędników w tym mieście szukające pretekstu do odmówienia przynajmniej części wypłaty. Usłyszeliśmy nawet jednostkową opinię, że Komisja Europejska (rękami polskiego rządu) szuka w ten sposób funduszy potrzebnych na ratowanie hiszpańskich banków. Nie jest przedmiotem naszego raportu rozstrzygnięcie czy podejrzenia te mają jakikolwiek walor prawdopodobieństwa (zapewne ich związek z rzeczywistością jest niewielki), ale zasłyszana opinia mówi sporo o subiektywnych odczuciach respondentów, którzy podkreślali, że natężenie uciążliwych kontroli zwiększa się raczej, a nie zmniejsza.

## 7. Beneficjenci samorządowi wobec PO KL

Prezentując zebrane opinie samorządowców o PO KL chcemy podkreślić, że program ten oferuje bardzo zróżnicowane wsparcie różnym podmiotom, a celem naszego badania nie była kompleksowa jego ewaluacja. Ocena pomocy może różnić się diametralnie w zależności od typu działania, beneficjenta ostatecznego oraz szczegółów projektu i oczywiście subiektywnych odczuć oceniającego. Wiele badań ewaluacyjnych<sup>36</sup> oddzielnie analizuje komponenty dotyczące poszczególnych polityk: edukacyjnej czy zatrudnienia; przyjmuje przy

<sup>36</sup> por. np. <http://www.efs.gov.pl/analizyraportypodsumowania/strony/default.aspx#zakladka=2&strona=1>



tym perspektywę ostatecznych beneficjentów lub odnosi się do wskaźników efektywności<sup>37</sup>. W naszym badaniu w centrum uwagi znalazły się projekty, których odbiorcami były samorządy lokalne. To ich reprezentantów pytaliśmy o zdanie na temat poszczególnych PO, w tym także PO KL. Kluczowa była dla nas ocena projektów realizowanych w tym programie, szczególnie na tle innych PO. Obraz wynikający z odczuć innych grup beneficjentów (np. szkolonych w ramach programu bezrobotnych) może być odmienny. Taki inny punkt widzenia dominuje w przeprowadzanych wcześniej studiach ewaluacyjnych. Inna optyka przyjęta w naszym badaniu, ma stanowić uzupełnienie a nie alternatywę dla tego obrazu.

Stosunek samorządów do poszczególnych programów operacyjnych to temat, który przewija się przez całe rozdziały 5 i 6 niniejszego raportu. Oczywiście opinie rozmówców były zróżnicowane, ale da się w krótkich zdaniach podsumować dominujący ton komentarzy. RPO postrzegane są jako programy najlepiej dostosowane do potrzeb samorządów w poszczególnych regionach, ale zarazem najtrudniejsze jeśli chodzi o stopień konkurencji między potencjalnymi beneficjentami, co prowadzi do nie zawsze przejrzystych, czasem motywowanych politycznie decyzji dotyczących wyboru projektów. PO IS widziany jest jako program bardzo wymagający (tak pod względem formalnym jak i finansowym), ale wiążący się ze stosunkowo niewielką konkurencją. W ocenie PO RPW wybija się pozytywna ocena PARP jako instytucji pośredniczącej. Jeśli chodzi o PO KL o takie podsumowanie byłoby dużo trudniej. Jest to program o odmiennym od pozostałych charakterze. Dominują w nim tzw. projekty miękkie, szkoleniowe, edukacyjne, stypendialne, podczas gdy w pozostałych programach operacyjnych – takich jak RPO, PO IS, PO RPW, a także PO IG – zdecydowana większość środków przeznaczana jest na twarde inwestycje, takie jak budowa dróg, oczyszczalni ścieków, uzbrojenie terenów inwestycyjnych czy zakup taboru komunikacyjnego. Także w tych innych PO zdarzają się projekty miękkie, stanowią jednak mało znaczący (przynajmniej w wymiarze finansowym) margines, a nie trzon ich działalności. O ile użyteczność tych innych programów nie podlega dla większości rozmówców dyskusji, o tyle sama idea PO KL, nie mówiąc już o praktycznej jego realizacji, budzi kontrowersje. Poglądy na ten temat są skrajnie rozbieżne<sup>38</sup>. Na jednym biegunie można umieścić wypowiedź wysokiej rangi urzędnika z instytucji realizującej SPO:

*Jeżeli spojrzymy na doświadczenia innych krajów: dobrym punktem odniesienia jest to co się działo w czwórce, do której się możemy odwoływać, czyli Hiszpanii, Grecji, Portugalii i Irlandii. Krajem, który zdecydowanie więcej pieniędzy wydawał na dziedzinę miękkie, była Irlandia i to w sposób drastycznie większy, prawie dwa razy więcej niż pozostałe. I to o nim się mówi, że to przykład sukcesu w wykorzystaniu środków unijnych i również sukcesów gospodarczych. Cała czwórka startowała wchodząc do UE, z poziomu około 60% średniej unijnej PKB(...). po około 20 latach(...). Irlandia podwoiła ten swój poziom, stając się jednym z najbogatszych krajów w UE, Hiszpania [osiągnęła] mniej więcej 100 [procent średniej UE]. Grecja, to są dane z przed kryzysu, nieco więcej niż 70, a Portugalia nieco więcej niż 80. Ten sukces gospodarczy był bardzo silnie skorelowany z ilością środków przeznaczonych na „mózgi”, czyli z miękkimi działaniami. Co oznacza to generalna konstatacja? Oczywiście, że te pieniądze trzeba lepiej wydawać. (do krytyki faktycznego sposobu wykorzystania środków PO KL wrócimy jeszcze nieco dalej).*

Na przeciwnym biegunie można postawić wypowiedź prezydenta jednego z miast w Polsce wschodniej:

---

<sup>37</sup> Prezentowana ocena PO KL jest na ogół dość dobra, wskazuje się wiele korzyści płynących z realizowanych w tym programie projektów, choć zdarzają się również elementy, których efektywność jest kwestionowana.

<sup>38</sup> Trzeba jeszcze raz podkreślić, że w raporcie odnosimy się tylko do jednej, badanej, grupy oceniających! Potwierdza to złożoność w odbiorze PO KL, sygnalizowaną kilkakrotnie w opracowaniu.

*To jest pic na wodę(...). Nie odnosi żadnego efektu, zarabiają określone grupy zawodowe i to wszystko(...). My je robimy [te projekty], bo by nam zarzucano, że ich nie robimy, że ktoś inny bierze. Ale efektywność tych projektów w mojej ocenie jest żadna. Jak jest program to projekty się pisze.(...) Ale tak naprawdę od początku uważałem, że 25% środków idących na miękkie projekty, w momencie jak są takie potrzeby w zakresie rozwoju, to jest chore.*

Nie aż tak drastyczne, ale bardzo krytyczne oceny wobec PO KL przeważają także wśród innych samorządowców. Opinię, że pieniędzy na projekty miękkie jest za dużo i że ich część należałoby przenieść na dofinansowanie inwestycji, zdarzało nam się słyszeć kilkakrotnie. Do rzadkości nie należą także opinie, że przygotowujemy projekty, skoro są na to środki, ale bez większego przekonania, że dają one jakąś dodatkową wartość. W jednym z miast na Śląsku realizowany jest projekt szkoleń dla pracowników urzędu. Zapytany o niego burmistrz przyznał, że wniosek został złożony tylko dlatego, że zgłosiła się do urzędu firma prywatna, biorąc na siebie wszystkie obowiązki związane z przygotowaniem aplikacji. Od samego początku burmistrz miał kiepską opinię na temat planowanych zamierzeń i – jak przyznaje – był zaskoczony, że projekt uzyskał dofinansowanie. Ma też krytyczne spojrzenie na realizowane obecnie w ramach projektu szkolenia: *były takie na piątkę, ale były też takie powiedzmy na bardzo słabą trójkę.*

Ale zdarzają się też oceny, które nie ignorując wątków krytycznych, zwracają też uwagę na potencjalne korzyści z realizacji tego typu projektów:

*Mamy dodatkowe zajęcia, np. dla szkół. PO KL mocno promuje szkolnictwo zawodowe. To wykreowało potrzebę – dyrektorzy zobaczyli i stwierdzili „o, to rzeczywiście było świetne, robimy to dalej”. Każda szkoła ma jakąś ofertę edukacyjną, szkoły, szczególnie zawodowe, konkurują w pewnym sensie na rynku. Teraz szkoły zawodowe reklamują się realizacją jakiegoś projektu, dodatkowymi zajęciami. No to nie mogą po 3-4 latach przestać, bo nie będą mieli chętnych. Będą musieli, przynajmniej w jakiejś okrojonej formie to realizować, żeby kontynuować wysoką jakość oferty edukacyjnej.*  
Urzędnik samorządowy, Małopolska.

*Gdyby była sama infrastruktura, to byśmy tutaj na starych rowerach jeździli po wspaniałych autostradach. Prawda jest taka, że trzeba jednego i drugiego. PO KL wyrównuje jakoś te rzeczy „miękkie”, zaszczości historyczne. Szkolenia są na różnym poziomie ale wpływają w jakiś sposób na całokształt; ludzie się spotykają, uczą się od siebie wzajemnie. Bo w tych projektach, myślę że najcenniejszą rzeczą jest niekoniecznie wartość merytoryczna konferencji, ale wymiana jaka zachodzi między ludźmi, którzy się przy tej okazji spotykają. Na tych spotkaniach ludzie poznają dobre praktyki, niekoniecznie oficjalnie, tylko podczas wymiany dowiadują się i tworzą się partnerstwa nieformalne, które później owocują w inny sposób.*  
Burmistrz, Polska wschodnia.

Jakie konkretne zarzuty formułowane są jednak wobec projektów realizowanych w ramach PO KL? Można wymienić kilka, począwszy od procesu aplikowania po samą realizację projektów. Pierwszym z formułowanych zarzutów są nieczytelne kryteria oceny projektów. Warto przypomnieć, że w naszej ankiecie PO KL został pod względem przejrzystości procesu wyboru projektów oceniony najgorzej oprócz RPO (por. rys. 29), przy czym o ile w przypadku RPO zarzuty koncentrowały się na politycznych czynnikach oddziaływania na selekcję, to w przypadku PO KL głównym problemem była właśnie nieprecyzyjność kryteriów. Dawano nam przykłady skrajnie odmiennych ocen tego samego projektu uzyskanych od różnych ekspertów. W jednym z miast podlaskich jako ilustrację niejednoznaczności kryteriów i uznaniowości ocen podano nam projekt, w którego przygotowanie zaangażowano doradców certyfikowanych przez EFS. Mimo, że projekt został napisany dokładnie według ich wskazówek otrzymał 0 punktów przy ocenie w konkursie. W pewnym sensie problem zmniejszył fakt, że na środki PO KL w niektórych priorytetach popyt był stosunkowo niewielki, więc uzyskanie dofinansowania nie było bardzo trudne. Jak nam

powiedziano w innym mieście w Polsce wschodniej w odniesieniu do niektórych priorytetów PO KL *oni się napraszali by brać te pieniądze*. Oczywiście wspomniana sytuacja dotyczy tylko niektórych priorytetów i działań. W przypadku projektów zorientowanych na potrzeby administracji samorządowej skalę konkurencji w ubieganiu się o fundusze dodatkowo zmniejszył fakt, że władze samorządowe mogły skorzystać ze środków przyznawanych w trybie systemowym.

Drugie często powtarzające się zastrzeżenie to akceptowane przez zarządzających programem zawyżanie kosztów prowadzonych działań (najczęściej szkoleń) przez firmy oferujące produkty wątpliwej jakości. Wskazywano często, że taka sytuacja zepsuła rynek komercyjnych usług szkoleniowych i konsultingowych, za które teraz trzeba płacić znacznie więcej. W jednej z gmin małopolskich wójt podawał nam następujące przykłady:

*PO KL zepsuło nam nauczycieli, którzy nie chcą teraz brać w szkołach zajęć dodatkowych za normalną stawkę. A kierownicy projektów tłuką nieprzyzwoitą kasę. Projekt kosztuje 20 tys. zł, ale do szkoły, której ma służyć idzie tylko 12 tys., bo organizatorzy przejmują 8 tys. Mieliśmy ofertę od firmy, że zorganizują nam punkt przedszkolny. Odrzuciliśmy ofertę, sami założyliśmy taki punkt za własne pieniądze i kosztowało to cztery razy taniej niż za pieniądze PO KL. W ramach programu organizuje się szkolenia w eleganckich hotelach, ale poziom jest rozpaczliwy. Inna firma proponowała nam kiedyś, że za 8 tys. zł. przygotuje nam projekt. Zdecydowaliśmy się zrobić to sami, a nasza pracownica w urzędzie dostała 1000 zł nagrody.*

Prezydent miasta w Polsce wschodniej przytaczał z kolei następujący przykład:

*W PO KL dużo więcej można znaleźć negatywnych przykładów niż przy projektach twardych. W jednym z projektów było wpisane, i ten projekt przeszedł, że nauczyciele będą się szkolić z dziedzictwa kulturowego Polski w Leptokarii w Grecji. Tam się chcieli szkolić. Ja otrzymuję, patrzę: jest delegacja (...) na dwa tygodnie od 5 września trzydziestu nauczycieli z jednej szkoły. Było napisane, że proces dydaktyczny nie ulegnie zakłóceniu. To mówię tak: to ci nauczyciele są niepotrzebni?(...) I oczywiście napisałem na tej delegacji, że to jest jakaś kpina i do tego wyjazdu nie doszło. Więc są takie kwiatki. Ale są też silne strony PO KL. Takie, że wielu osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym, jednak się pomaga. Znam dosyć dobrze niektóre projekty i rzeczywiście cieszą się coraz większym powodzeniem beneficjentów i pracodawców, głównie z uwagi na staże. To jest doskonały element. Beneficjenci dostają pieniądze, ale to nie tylko o pieniądze chodzi. Chodzi także o kontakt między nim a pracodawcą. On sam tej bariery by nie pokonał.*

Przytoczony przed chwilą przykład szkolenia w Grecji wiąże się też z najczęściej chyba podnoszonym zarzutem: wiele szkoleń jest słabo dostosowanych do realnych potrzeb, główną troską wielu firm jest wykazanie się odpowiednią ilością uczestników, na których urządza się nieomal łapanki, albo kusi właśnie atrakcyjnym miejscem szkolenia i luksusowymi warunkami pobytu. Samorządowcy obwiniają zazwyczaj o te błędy albo instytucje realizujące, które źle wybierają projekty i dopuszczają do patologii, albo samą ideę tego typu programu. Niektórzy zwracają jednak uwagę, że nie da się wszystkiego skontrolować odgórnie, przy doborze projektów. To czy będą realizowane dobre projekty zależy głównie od tego czy będą takie przygotowywane a potem składane na poziomie lokalnym.

*Mam złe zdanie o tym programie bo dużo pieniędzy jest marnowanych. Nie jest dopasowany do potrzeb. (...) [W] większości przyczyną jest chęć łatwego zarobienia pieniędzy przez tych, którzy szkolą. Ale mieliśmy takie projekty, z których jestem bardzo zadowolony. (...) Można napisać mądry projekt, tylko to lokalnie musimy analizować(...) Ci którzy zarządzają programem chyba w zasadzie nie są w stanie tego zrobić, powiem szczerze. To musi być ocena lokalna. Bo jeżeli ja widzę, że w samorządach ta sama grupa ludzi niepełnosprawnych przychodzi na kurs krawcowych, a przedtem była na kursie szewca, no to szlag mnie trafia bo to jest zabijanie czasu i marnowanie pieniędzy. Ale z góry, oceniający wniosek tego nie mogą dostrzec.*  
Burmistrz, Polska wschodnia.

W podobnym duchu wypowiadał się jeden z burmistrzów ze Śląska:

*Jeśli chodzi o PO KL, to na pewno bardziej liczyła się inwencja i pomysł na sam projekt, aniżeli działania. Działanie infrastrukturalne są przewidywalne, wiadomo, są przejrzyste i potrzebne, nie ma dróg, nie ma kanalizacji, nie ma określonego uzbrojenia, nie ma określonej infrastruktury w tym zakresie. W PO KL to jest kwestia pomysłu na to, jak można usprawnić działanie samorządu. I tutaj kwestia poszukiwania, wymiany doświadczeń.*

Trzeba jednak dodać, że tak krytyczna jak w przytoczonych powyżej cytatach ocena szkoleń realizowanych w PO KL nie jest zgodna z wynikami badań na temat losów absolwentów szkoleń organizowanych w okresie 2004-2006. Badania te wskazują, że absolwenci szkoleń znacznie lepiej radzą sobie na rynku pracy (a zwłaszcza są bardziej skłonni do podejmowania samodzielnej działalności gospodarczej) od „grupy kontrolnej” złożonej z pozostałych mieszkańców (Bienias, Opałko 2010, s. 37). Ale fakt, że podobnie krytyczne opinie słyszeliśmy od naszych respondentów wielokrotnie, wskazuje na wielowymiarowość ocen PO KL. W szczególności sygnalizuje problem z negatywnym postrzeganiem „miękkiego” programu przez wiele samorządów.

Zdaniem naszego rozmówcy z jednej z instytucji realizujących omawiany powyżej problem zawyżania kosztów jest w istocie bardziej skomplikowany, gdyż dotyczy przepisów nie wynikających bezpośrednio z regulacji dotyczących wykorzystania funduszy, np. problemów ze stosowaniem ustawy o zamówieniach publicznych. Uważa on, że błędem było zdecydowanie się na wybór na podstawie kryterium najniższej ceny. Powoduje ono, że najlepsze firmy, które mogłyby zapewnić bardzo wysoką jakość, nie startują w ogóle w przetargach, zdając sobie sprawę, że zostaną przebite przez tańszą konkurencję. Natomiast firmy słabe faktycznie zawyżają ceny, bo wiedzą że i tak będą konkurencyjni wobec tych najlepszych<sup>39</sup>. Bywa, że słabe firmy oferują to samo szkolenie w ramach PO KL trzy razy drożej niż na wolnym rynku. Uważa też, że dobrze wychodzą te szkolenia, które są przygotowane pod kątem bardzo konkretnych potrzeb przedsiębiorstw. Natomiast w tych „otwartych” *ten kto postawi najniższe stawki ten wygrywa i później głównym celem jest znalezienie chętnych. Trzeba ich zachęcić dobrym obiadem, atrakcyjnym miejscem.*

Z kolei Jerzy Kwieciński, były wiceminister w MRR, sugeruje, że błędem było przyjęcie założenia, że firma prowadząca szkolenie finansowane z PO KL nie może wykazywać zysku („Fundusze unijne...”, 2010, „Czy unijne projekty...”, 2011):

*Nie żądamy od firm, które budują drogi, żeby wykonywały usługę tylko za cenę kosztów materiału i pracy osób, nie zarabiając na tym. Natomiast firmom realizującym projekty dofinansowane przez EFS nie wolno wykazywać zysku. Firmy robią wszystko, żeby wygenerować zysk w inny sposób. W niektórych projektach wpisywane są we wniosku o dofinansowanie zawyżone stawki dla trenerów. Firmy płacą je szkoleniowcom, ale każą je potem sobie oddawać.*

Pojawiające się w dyskusjach propozycje poprawy sytuacji okazują się jednak trudne do zastosowania ze względu na obowiązujące przepisy i ich interpretację. W kontekście zabiegów o lepsze dopasowanie szkoleń do realnych potrzeb pojawiła się min. koncepcja „bonu szkoleniowego”, formułowana przez J. Kwiecińskiego („Czy unijne projekty...?”, 2011). Próbę wprowadzenia takiego systemu MRR podjęło już w 2009 roku, bardzo szybko napotkano jednak na trudne do pokonania przeszkody. Przedstawione interpretacje prawne polskiej ustawy o zamówieniach publicznych (w tym dokonana przez Prezesa Urzędu

<sup>39</sup> Jak czytamy w Dzienniku Gazecie Prawnej: *w niektórych przypadkach koszt unijnych szkoleń trzykrotnie przekracza wartość tych, które ta sama firma oferuje na wolnym rynku* („Fundusze unijne...”, 2010).

Zamówień Publicznych) nie były do końca jednoznaczne, ale skłaniały się do konkluzji, że w ramach obowiązujących w Polsce przepisów koncepcja jest niemożliwa do zrealizowania. Trzeba podkreślić, że problem leży po stronie przepisów polskich (a może ich interpretacji przez organa kontrolne?), a nie regulacji unijnych. Wskazuje na to fakt, że „bon szkoleniowy” jest od lat z powodzeniem stosowany przy korzystaniu z funduszy europejskich we włoskim regionie Trento. Z przedstawionych opinii wynikało przy okazji, że także postulowane często odstępianie od kryterium ceny przy wyborze oferty szkoleniowej jest trudne do wprowadzenia w życie. Pismo Prezesa UZP do MRR z listopada 2009 roku zawierało stwierdzenie, iż *nie budzi żadnych wątpliwości, iż podstawowym kryterium kwalifikacji najkorzystniejszej oferty jest cena*, a pozostałe kryteria wyboru mają jedynie uzupełniające znaczenie.

Na negatywną ocenę PO KL nałożyło się bardzo często spotykane niezadowolenie samorządowców ze szkoleń realizowanych w ramach programu – *na tym programie korzystają głównie firmy szkoleniowe* – słyszeliśmy niejednokrotnie. Być może opinie te wpisują się w znacznie szersze problemy polskiego społeczeństwa związane ze słabością uczenia się przez całe życie. Niewątpliwie, stworzenie programu PO KL spowodowało, że zaczęto większą uwagę przywiązywać do podnoszenia kwalifikacji, co w dłuższym horyzoncie czasowym może doprowadzić do poprawy ogólnej sytuacji na rynku szkoleń. Warto pamiętać o przytoczonych wcześniej danych dotyczących umiejętnego wykorzystania pieniędzy na podnoszenie kwalifikacji. *Doświadczenie krajów, które korzystały z funduszy strukturalnych, pokazuje, że lepsze efekty daje przekazywanie pieniędzy na edukację i innowacyjność (przykład Irlandii) niż na inwestycje infrastrukturalne (Portugalia, Grecja)*<sup>40</sup>. Może więc „kwiatków do kozucha” (jak program określił jeden z naszych rozmówców) przybywa, niektóre okazują się pomyłką, ale inne pomagają ulepszyć kozuch? Alternatywa miękkie *versus* twarde projekty okazuje się źle postawioną. Rezygnacja z miękkich działań czy ich znaczne ograniczenie byłoby wylaniem dziecka z kąpielą. Chodzi raczej o to, żeby miękkie projekty stały się *summa summarum* lepsze, dopasowane do faktycznych potrzeb beneficjentów.

## 8. Współpraca w przygotowaniu i realizacji projektów

Realizacja projektów obejmujących kilka samorządów jest zgodna z zasadą partnerstwa bardzo mocno akcentowaną w polityce regionalnej UE. Jest także zgodna z zaleceniami wynikającymi z ewaluacji ex-post Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006, w której czytamy m.in.:

*Polityka spójności po roku 2013 w kontekście szeroko rozumianej ochrony środowiska naturalnego powinna przede wszystkim skupiać się na działaniach zmierzających do kompleksowej likwidacji przyczyn negatywnego oddziaływania (...) Należy wprowadzić wyraźny priorytet dla przedsięwzięć, które w sposób kompleksowy przyczyniają się do rozwiązania problemów gospodarki wodno-ściekowej w skali kilku gmin, aglomeracji lub innych obszarów funkcjonalno-przestrzennych (Bienias, Opałko 2010, s. 110).*

Mimo iż partnerstwo wpisane jest w politykę regionalną UE jako jedna z podstawowych jej zasad, większość projektów polskie samorządy realizują samodzielnie. Oficjalne partnerstwa pojawiają się rzadko – w bazie projektów samorządowych znaleźliśmy zaledwie 73 takie, które bez wątpliwości wskazują na przedsięwzięcia realizowane we współpracy kilku samorządów. Trzeba jednak dodać, że jest to liczba nieprecyzyjna i prawdopodobnie

---

<sup>40</sup> Wypowiedź J. Kwiecińskiego w wywiadzie udzielonemu Dziennikowi Gazeta Prawna 18.02.2011. Podobne opinie o wykorzystaniu funduszy UE dla rozwoju kraju wypowiada Gorzelak (2009).

zaniżona, obejmuje bowiem tylko zinstytucjonalizowane partnerstwa<sup>41</sup>. Na podstawie nazwy projektu często trudno wnioskować o beneficjentach. W badaniach terenowych napotykalismy się też na projekty realizowane wspólnie, których tytuł ani opis w bazie danych MRR na taką współpracę nie wskazywały. Sytuacja taka miała miejsce najczęściej wtedy, gdy jeden z samorządów podpisuje umowę działając w imieniu kilku innych jednostek, z którymi zawarł porozumienie<sup>42</sup>. W sumie jednak możemy uznać, że udział projektów obejmujących kilka samorządów oscyluje co najwyżej wokół 1%. Oczywiście współpraca międzygminna to nie jedyna forma partnerstwa. Wiele projektów, zwłaszcza w PO KL realizowanych jest we współpracy z organizacjami pozarządowymi czy firmami prywatnymi (np. projekty odnoszące się do opieki przedszkolnej czy szkolenia dla pracowników urzędów samorządowych; por. *Projekty partnerskie...* 2011). Wyszukanie takich projektów na podstawie dostępnej bazy danych jest jednak niemożliwe, a w niniejszym rozdziale skupiamy się przede wszystkim na współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego<sup>43</sup>.

Wśród projektów realizowanych wspólnie najwięcej jest finansowanych z RPO i PO KL (po 40%), pozostałe to głównie projekty PO IŚ. Natomiast biorąc pod uwagę wielkość uzyskanych dotacji ponad ¾ projektów partnerskich to przedsięwzięcia realizowane w ramach PO IŚ, a kolejne 17% realizowane w ramach RPO. Jak z tego wynika, w PO IG i PO RPW tego typu projekty stanowią niewielki margines.

Mała liczba projektów realizowanych wspólnie jest szczególnie uderzająca, jeśli zdamy sobie sprawę, że dla wielu mniejszych samorządów nawiązanie współpracy byłoby szansą na pozyskanie funduszy z niektórych programów i osi priorytetowych, co więcej mogłoby się przyczynić do bardziej kompleksowego rozwiązania problemu na większym obszarze. Przyczyna słabości europeizacji w wymiarze zasady partnerstwa nie zawsze leży po stronie samorządów. Owszem, pojawiają się problemy związane z konfliktami o wkład i zaangażowanie poszczególnych partnerów czy też o zakres kompetencji decyzyjnych partnerów<sup>44</sup>. Ale z badań wynika, że dużą rolę w odwołaniu od partnerskich projektów odgrywa tu (a szczególnie odgrywała w odległej o kilka lat przeszłości) postawa niektórych instytucji szczebla centralnego odpowiedzialnych za realizację SPO. Jak mówił nam pracownik spółki komunalnej z gminy Y w Małopolsce:

---

<sup>41</sup> Posługując się ministerialną bazą projektów nie mamy możliwości przyjrzenia się partnerstwom odnoszącym się do projektów, w których formalnym beneficjentem jest jeden z samorządów, a tytuł projektu nie wskazuje jednoznacznie na zaangażowanie innych podmiotów. Uwzględniamy więc tylko „partnerstwa zinstytucjonalizowane”, choć według znowelizowanej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju to właśnie formy słabiej sformalizowane winny być uznawane za partnerstwa w kontekście wykorzystywania funduszy unijnych (por. Sarapata et al. 2010). Co więcej, zgodnie z przyjętymi ustawowo definicjami *za wspólną realizację projektu nie można uznać projektów realizowanych przez partnerstwa działające w najbardziej zinstytucjonalizowanej formie tj. jako spółki, związki stowarzyszeń czy fundacje* (Saragata et al. 2010, s. 61). W naszych rozważaniach kierujemy się jednak definicjami współpracy międzygminnej przyjętymi w studiach samorządowych (por. np. *Toolkit Manual...* 2010, Hulst, Montfort 2007). Uznaliśmy też, że analiza współpracy realizowanej w „twardych formach” (np. związek komunalny) stanowi dobry punkt wyjścia dla rozważań prezentujących materiał jakościowy zebrany w badaniach terenowych (obejmujący także przykłady „miększych” form współpracy komunalnej).

<sup>42</sup> Trzeba jednak pamiętać, że wg ustawowej definicji partnerstwo odróżniane jest od podwykonawstwa, m.in. poprzez uczestnictwo partnerów w realizacji projektu na każdym etapie, w tym także na etapie przygotowywania wniosku o dofinansowanie i zarządzania projektem, oraz zawarciem pisemnej umowy między partnerami dot. m.in. podziału zadań.

<sup>43</sup> Z raportu Sarapaty et al. (2010) wynika, że partnerstwa międzysektorowe zdarzają się znacznie częściej niż te z udziałem przedstawicieli tylko jednego sektora.

<sup>44</sup> Obserwacja ta wynika nie tylko z naszych badań, ale także wcześniej przygotowywanych raportów (zob. np. opis wewnętrznych uwarunkowań działania partnerstw w: Sarapata et al. 2010, *Projekty partnerskie...* 2011).

Wydumaliśmy sobie z kolegą projekt i stwierdziliśmy, że sami we dwóch nie uciągniemy. Więc stwierdziliśmy, że podepnijemy się pod gminę X – było kilka spotkań z prezydentem, z naczelnikiem działu inwestycji. Udało nam się tak, że nawet podjęto stosowne uchwały w radzie miejskiej w X o wspólnej realizacji tego projektu w zakresie studium wykonalności projektu. I X prowadziło ten projekt do momentu, kiedy starali się dostać na listę indykatywną i zaczęli lobbować w Ministerstwie Środowiska(...) I otrzymali informację, że „co prawda fajny to jest pomysł, że robicie to razem, bo jest to takie spojrzenie kompleksowe, ale wy jedno województwo, a Y – małopolskie. Jak to rozliczać?”. (...) Było takie spotkanie w NFOŚ, gdzie uczestniczyli przedstawiciele miasta X, gdzie wybito im z głowy wspólną realizację tego projektu. No i wtedy stwierdziliśmy, że jeżeli tak już daleko zaszliśmy, (...) to spróbujmy to zrealizować sami.

Wydaje się, że właśnie skomplikowanie i wielkość łączonego projektu zwykle zniechęcały (instytucje zaangażowane we wdrażanie programów, i koniec końców także potencjalnych beneficjentów) do realizacji projektu we współpracy. Jako szczególnie kłopotliwe widziano przekraczanie granic wojewódzkich<sup>45</sup>. Nasz rozmówca pracujący w jednej z instytucji realizujących SPO utrzymuje jednak, że polityka w niektórych programach z założenia sprzyjała wspólnym projektom. Np. NFOŚiGW wspierał w ramach PO IŚ „projekty zlewniowe” z uwagi na ich kompleksowość w rozwiązywaniu problemów danego obszaru. Z zebranych materiałów wynika, że oficjalnej polityce wspierania współpracy międzygminnej towarzyszy czasem faktyczne (choć nieoficjalne) zniechęcanie do wspólnych wniosków ze strony administracji średniego szczebla, dla której projekty takie są bardziej kłopotliwe w zarządzaniu, wymagają czasem niestandardowych rozwiązań (np. tam, gdzie zlewnia rzeki przekracza granice województwa). O ambiwalentnym stosunku do wspólnych projektów mówił nam jeden z rozmówców z instytucji realizujących SPO:

*Często mówiono: „Słuchajcie, jesteście mali. Prędzej dostaniecie pieniądze w RPO, a nie tworząc taki duży projekt”. I to podejście ma swoje wady i zalety. Zaletą jest przede wszystkim to, że taki wspólny projekt jest bardziej kompleksowy i może lepiej zoptymalizować gospodarkę wodno-ściekową. Wada jest tego taka, że to jest jednak projekt trudny, bo jest większy. W przypadku małego projektu, ubieganie się jest szybsze i prostsze. Jak gminy się łączą, mają duży projekt i później(...) musi być składany do Brukseli, a tam zatwierdzany potrafi trwać bardzo długo.*

Niestety, czasem rezygnacja ze współpracy prowadziła do realizacji kilku mniejszych projektów (w tych gminach, którym udało się samodzielnie zdobyć dofinansowanie), które nie pokrywały już całego problemowego obszaru.

*Związek nie potrafił przygotować do PO IŚ wniosku, który by został zaakceptowany. (...) W ogóle w rozmowach pojawiły się takie tendencje: niech każda gmina występuje [osobno] wtedy nie będzie problemu, a związki to nie bardzo dobrze były postrzegane. I w takim razie myśmy zaczęli myśleć: obieramy własną drogę i próbujemy. Tak zrobiły gminy X i Y, z gminą Z połączyliśmy swoje możliwości, wystąpiliśmy [o projekt] wspólnie, ale też wspólnie wystąpiliśmy [ze związku](...). Nie przypisywałem [porażki] programowi, bardziej uważam, że to związek nie potrafił stanąć na wysokości zadania. Ale równocześnie były wtedy takie odśrodkowe wyraźne sugestie, które pamiętam jak dziś. Jak byliśmy w Y [sąsiednim województwie – przyp. Aut.] przyjechał minister, z którym rozmawialiśmy. I wyraźnie nam sygnalizowano: trzeba iść samemu.*

Burmistrz, Małopolska

Z realizowanych nieco wcześniej raportów dotyczących partnerstw (Sarapata et al. 2010, *Projekty partnerskie...*, 2011) nie wynika jednoznacznie, czy uwarunkowania prawne stanowią barierę dla takiej współpracy. Sarapata et al. (2010, s. 8) zaznaczają, że *obowiązujące regulacje ustawowe raczej nie sprzyjają realizacji projektów w formule partnerskiej*. Autorzy wskazują zarówno na niejasności w przepisach, jak i na ryzyko

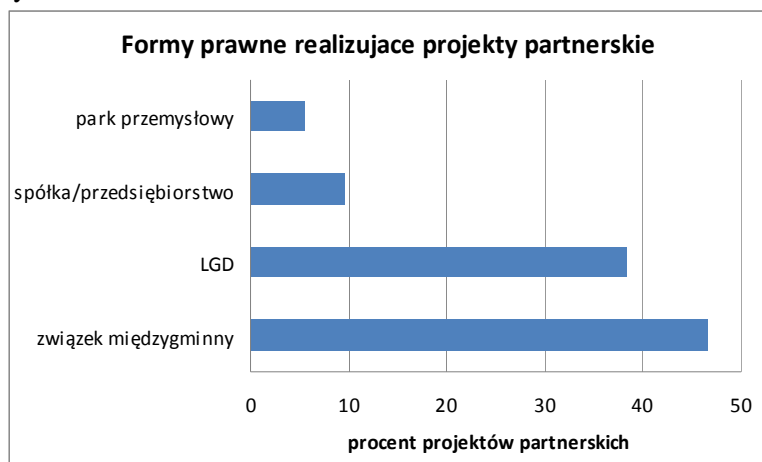
<sup>45</sup> Wyjątkiem jest tutaj PO RPW, w którym dla wielu projektów przekraczanie granic w ramach 5 objętych programem regionów było wręcz wymagane. Przykładem takiego projektu może być realizowany przez miasta byłego województwa suwalskiego „EGO SA” (Ełk, Gołdap, Olecko oraz Suwałki i Augustów).

związane z przepływami finansowymi i rozliczaniem projektu partnerskiego, a także z utrudnieniami związanymi z partnerstwem między sektorem publicznym a prywatnym. Na podstawie obu opracowań można wnioskować, że partnerstwa są łatwiejsze do realizacji w ramach regionalnych, a nie sektorowych programów operacyjnych.

Przyglądając się bazie wyselekcjonowanych 73 partnerskich projektów, zauważamy, że najpopularniejszą formą współpracy są związki międzygminne (34), ale niedaleko w tyle pozostają Lokalne Grupy Działania i inne stowarzyszenia (wśród 28 projektów zaliczonych do tej grupy 21 jest realizowanych przez LGD). Realizacja projektów wspólnych przez spółki, których udziały należą do kilku samorządów jest rzadkością (rys. 33).

W rozkładzie regionalnym projektów unijnych realizowanych w ramach zinstytucjonalizowanych form współpracy na czoło wysuwają się województwa: świętokrzyskie, małopolskie i kujawsko-pomorskie (w tych trzech regionach razem realizowanych jest 36% wszystkich partnerskich projektów), podczas gdy w dwóch województwach takich projektów w ogóle nie odnotowaliśmy (lubuskie i opolskie). Dużo projektów realizowanych wspólnie napotkaliśmy także na Podlasiu. Wydaje się, że skuteczną zachętą był tutaj wspomniany już wymóg przekraczania granic przez projekty finansowane z PO RPW. Wiele gmin realizuje projekty we współpracy z samorządami z Warmii i Mazur oraz z Lubelszczyzny. Niektóre inicjatywy nawiązywano na bazie LGD. Widać, zwyczaj współpracy przesączył się też do innych programów operacyjnych, choć spotykaliśmy też opinie skrajnie odmienne, za naturalne traktujące sporadyczność współpracy: *tu na wschodzie nikt sobie nie ufa* – jak nam powiedział na pytanie o projekty wspólne urzędnik jednego z samorządów na Podlasiu.

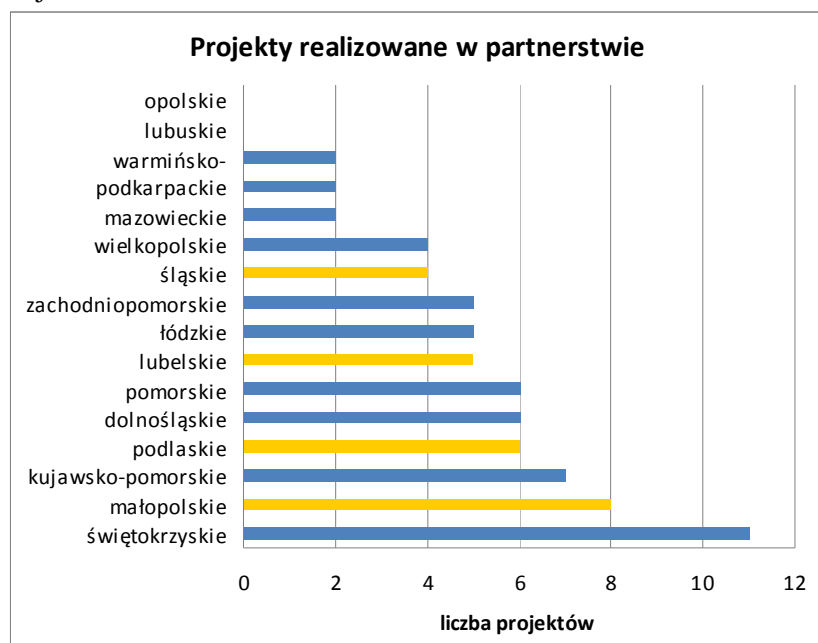
Rys. 33.



Opracowanie własne na podstawie bazy MRR obejmującej projekty w całym kraju.



**Rys. 34.** Rozkład projektów realizowanych w sformalizowanych instytucjach współpracy w województwach



Opracowanie własne na podstawie danych z MRR obejmującej projekty w całym kraju

Uwaga: kolorem żółtym wyróżnione są województwa, w których realizowaliśmy badania terenowe.

Z kolei w Małopolsce, która zajęła w szacunkowym rankingu (Rys. 34) drugie miejsce, spotkaliśmy aż cztery negatywne przykłady współpracy międzygminnej. Próba realizacji projektu przez związek kończyła się tak dużymi konfliktami między członkami, że związek ostatecznie się rozpadł, a najbardziej zdeterminowane gminy realizowały konfliktogenny projekt same lub w podgrupach. Rozmówcy zauważali, że obok problemów wewnętrznych związku, przyczyną porażki współpracy była też wspomniana już nieprzychylność w stosunku do związków jako potencjalnych beneficjentów. Za każdym razem w efekcie zamiast dużego projektu obejmującego całe dorzecze, doszło do realizacji znacznie mniejszych, częściowych projektów.

O trudnościach w kształtowaniu wzajemnych relacji w związku mówią też respondenci ze wschodniej Polski:

*Były ogromne problemy dotyczące finansów. Nie wszystkie gminy chciały partycypować w tak znacznych kosztach. Do tego trudności z procedurami powodowały, że gminy miały odrębne interesy. Łatwiej było przełknąć pewne trudne sprawy dużym samorządom. Gorzej było dla bardzo małych gmin cztero-, pięcioletnich, które nawet chciały wystąpić ze związku. Była jedna taka gmina, ale ostatecznie koncyliacyjne działanie doprowadziło do zniwelowania tych wszystkich kłopotów. Co więcej, udało się pozyskać inne środki przy okazji budowy Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów, na przykład na budowę drogi, na rekultywację wysypisk śmieci. Z zupełnie innych źródeł. Dzięki istnieniu związku to się opłacało.*

Prezydent miasta, Polska wschodnia

W istocie wydaje się, że gdy w grę wchodzi tak duże pieniądze i tak skomplikowane procedury, trudno o bezproblemowe współdziałanie. Przykłady porażek można znaleźć też w innych regionach. Miasto śląskie chciało realizować projekt w partnerstwie z powiatem, ale ostatecznie (mimo zaangażowania w początkowych etapach) powiat się wycofał. Przy ocenie wniosek stracił dużo punktów, które otrzymałby za partnerstwo i w efekcie projekt nie otrzymał dofinansowania.

Jednocześnie działa na Śląsku związek zrzeszający 11 gmin, którego wszyscy członkowie uczestniczyli w projekcie z PO IŚ (oczyszczalnia ścieków), ale wcześniej kilka gmin wystąpiło ze związku, gdyż nie były zainteresowane takim wspólnym działaniem. Burmistrz miasta-inicjatora inwestycji przyznaje, że obecnie działalność związku ogranicza się tylko do prowadzenia projektu; na nic innego nie starczyłoby zasobów. Oczyszczalnia powstaje w głównym mieście, ale duża część realizowanych prac dotyczy innych gmin, które np. nie miały dotychczas kanalizacji.

Widać wyraźnie, że opisywane już wcześniej w literaturze trudności ze współpracą międzygminną (por. np. Lackowska 2009, Fuhrmann et al. 2005, Furmankiewicz 2002) – związane często z niskim poziomem kapitału społecznego – dają znać o sobie także przy okazji realizacji programów unijnych. Choć trzeba też wspomnieć o istnieniu przykładów pozytywnych, odnoszących się do udanej i trwającej przez lata współpracy (por. opis dobrych praktyk w: Sarapata et al. 2010). Dobrą ilustracją może być region Żywiecki, w którym problemy gospodarki odpadami od lat rozwiązywane są wspólnie przez kilkanaście gmin. Niedawno doszedł do tego projekt realizowany ze środków PO IŚ, odnoszący się do gospodarki wodno-ściekowej. Inny pozytywny przykład to projekt EGO SA, realizowany ze środków PO RPW przez pięć miast z byłego województwa suwalskiego, obecnie z warmińsko-mazurskiego (Ełk, Gołdap, Olecko) i podlaskiego (Suwałki i Augustów). Wyróżnia się przyjaznymi relacjami uczestników, którzy w różnych konfiguracjach współpracowali ze sobą jeszcze przed projektem unijnym. Polityk z jednego z tych miast wspomina:

*Kiedyś na spotkaniu z burmistrzem Augustowa zaproponowałem mu ten projekt i ustaliliśmy, że zapraszamy też swoje zaprzyjaźnione gminy. (...) Momentami były trudności wynikające z wybranego wykonawcy, natomiast o współpracy między gminami mogę powiedzieć, że układała się wzorowo. Była tu nieć porozumienia zarówno na poziomie prezydentów i burmistrzów jak i na poziomie grup roboczych. Wszystko się świetnie układało. Mieliliśmy podsumowanie tego i wszyscy byli zadowoleni. (...) [Teraz] składamy kolejne projekty jako pięć samorządów. Działamy też wspólnie w zakresie promocji itd.*

Podsumowując wypowiedzi respondentów można wymienić kilka czynników skłaniających do współpracy.

(1) **Wymogi danej osi (programu)** – to chyba najczęstsza motywacja do współpracy<sup>46</sup>, w opracowaniu *Projekty partnerskie....* (2011) jej efekt nazwano obrazowo „partnerstwem wymuszonym”. Aby spełnić np. określone minimalne zaludnienie lub parametry dotyczące odbieranych śmieci czy ścieków, lider projektu dokooptowuje sąsiednią gminę. (*Potem jak się pojawił PO IŚ to dokumentacja już była. Musieliśmy tylko adaptować ją na trochę większą przepustowość i dokooptować inne gminy do tego, żeby to 150 tys. mieszkańców osiągnąć* – jak nam powiedział burmistrz miasta w Polsce wschodniej). Kluczowe są przy tym zasoby wnoszone do układu współpracy przez tę jednostkę, a nie wzajemne relacje samorządów. W skrajnym przypadku liczy się sam fakt partnerstwa, za które dostaje się punkty, lub który jest formalnym wymogiem osi priorytetowej. Wówczas nietrudno o przypadkowego partnera „z łapanki”. (Jeden z burmistrzów z Polski wschodniej opowiadał nam: *udało nam się chwycić brakującą gminę na dzień przed złożeniem projektu. W pierwotnym projekcie była gmina z warmińsko-mazurskiego, która w ostatniej chwili się wycofała, więc zacząłem grzebać w głowie*). W obu przypadkach stosunkowo mało istotne

---

<sup>46</sup> W raporcie Sarapaty et al. (2010), motyw ten (sprowadzony do „punktów za partnerstwo”) znalazł się dopiero na 4. miejscu przyczyn podejmowania współpracy, ale już bardziej ogólne stwierdzenie o „zwiększeniu prawdopodobieństwa osiągnięcia zakładanych rezultatów” na 2. (podobnie w: *Projekty partnerskie.....* 2011)

są wzajemne relacje samorządów, nic więc dziwnego, że często projekt UE okazuje się jedynym polem współpracy między samorządami (por. Sarapata et al. 2010).

W przypadku kryteriów dotyczących odbioru ścieków czy śmieci partnerstwo nie musi dotyczyć (i zwykle nie dotyczy) realizacji projektu; ogranicza się tylko do umowy na dostarczanie ścieków (wówczas projekt oficjalnie ma jednego beneficjenta, a zatem takich sytuacji nie możemy wychwycić z bazy MRR). Spotkaliśmy np. gminę, która poprzez swoją spółkę realizowała projekt ściekowy dla dwóch powiatów. Bezskutecznie namawiała sąsiadów do wykupu części udziałów, więc partnerstwo ograniczyło się do porozumienia o odbiorze ścieków. Zwykle w takich przypadkach ciężar przygotowania projektu spoczywa na inicjatorze, oficjalnym beneficjencie, choć zdarzało nam się słyszeć o pomocy innych gmin.

Wymogi osi często jednak prowadzą do odwrotnego efektu, mianowicie do wykluczenia danego obszaru ze współpracy. Najczęściej mówiono nam w tym kontekście o korektach wewnątrzgminnych (wykluczenie słabo zaludnionego osiedla z projektu kanalizacyjnego, żeby spełnić wskaźniki aglomeracji), ale zdarzała się też eliminacja pobliskiej gminy partnerskiej. Zdarza się też, że projekt realizuje spółka miejska, w której udział posiada sąsiednia gmina, ale projekt jej nie obejmuje, bo wówczas nie byłyby spełnione warunki progowe.

(2) **Wymiana doświadczeń** – w czystej postaci występuje rzadko, bo i celem PO nie jest wymiana know-how (jak np. w URBACT), tylko realizacja konkretnych inwestycji. Jednak spotkaliśmy kilkakrotnie gminy, które zaprosiły do realizacji projektu partnera mającego wnieść wiedzę z danej dziedziny (np. w Polsce wschodniej zetknęliśmy się z gminą, która poprosiła o pomoc samorząd z innego województwa realizujący wcześniej podobny projekt). Częściej występuje **połączenie doświadczenia i wymogów formalnych**. Samorząd, który korzystał już z danego PO, zapraszał do współpracy gminę, która jeszcze nie miała takiego doświadczenia, gdyż premiowane było zaangażowanie samorządu, który jeszcze nie zdobył dofinansowania z danego źródła (z taką sytuacją zetknęliśmy się w woj. lubelskim).

(3) **Wspólny problem, potrzeba** – ta najczęściej wymieniana w teorii stymulanta współpracy, na polu pozyskiwania funduszy unijnych rzadko występuje w czystej postaci. Zwykle przysłonięta jest wymogami formalnymi lub semi-formalnymi. Jej dobrym przykładem są związki międzygminne założone jeszcze przed sformułowaniem osi priorytetowych celem rozwiązania konkretnego wspólnego problemu lub wspomniane już projekty obejmujące całe zlewnie.

Wśród **powodów zerwania współpracy** najczęściej pojawia się przekonanie, że działając samodzielnie gmina może zrobić coś lepiej, albo przynajmniej prościej (zbieżne opinie pojawiały się w raporcie Sarapaty et al. 2010). Ważną rolę odgrywa przy tym rachunek potencjalnych zysków i strat, także pieniężnych.

- *Radni pokłócili się o to, jak finansować wydatki...*

- *To był przede wszystkim problem. Jak się taki projekt robi, to trzeba zapewnić wkład własny(...) I teraz pytanie, jak mierzyć wkład każdej strony. Czy to mierzy na jeden kilometr, czy na użytkownika.*

Urzędnik z instytucji realizującej SPO

- *Jakie były motywy, żeby wystąpić?*

- *Przede wszystkim problemy finansowe Związku. Nie widzieliśmy również dalej sensu funkcjonowania w tym związku z uwagi na to, że miasto musiałoby ponosić koszty, które nie przekładałyby się na inwestycje na naszym terenie. (...) Nie widzieliśmy, co by to miało dać miastu. (...) Dobry partner w związku widzi swój cel, jest aktywny i działa w tym kierunku, aby cała grupa osiągnęła cel. Jeśli któryś z partnerów nie widzi tego celu, bo go nie ma, to on jest bierny, nie uczestniczy.*

Burmistrz, Małopolska

Ugruntowaniu współpracy sprzyja jasno sprecyzowany cel. Jeśli pojawiają się wątpliwości, mało prawdopodobne, żeby partnerstwo przetrwało. Słyszeliśmy także uwagi o trudniejszej pracy po powiększeniu liczby członków związku czy spółki (więcej linii konfliktowych, spory *ad personam*, a nie *ad rem*). Można też zaryzykować tezę, że im większa pula środków finansowych, tym o „łatwe i przyjemne” partnerstwo trudniej.

Często też współpraca przy funduszach unijnych po prostu zamiera, czy wygasa, tak samo jak dzieje się to w przypadku innych pól współdziałania<sup>47</sup>.

*Próbowaliśmy stworzyć szlak żeglugi po Wiśle – miał to być projekt partnerski, ale niestety zostaliśmy z nim sami i zrobiliśmy go sami. Miał to być projekt obejmujący kilka gmin. Było kilka spotkań z tymi gminami, ale jakoś nie bardzo byli zainteresowani. Pierwsze wyłamało się miasto X, jakoś to w okresie kampanii wyborczej było [...] Nie mamy zbyt dużego doświadczenia w tego typu projektach partnerskich. Urzędnik samorządowy, Małopolska.*

Podobnie:

*Z chwilą wejścia Polski do UE i możliwością realizacji dużych projektów, samorządy wpadły na pomysł, żeby stworzyć spółkę (...) wzdłuż rzeki od jej źródła aż do ujścia i to było pierwotnie 11 gmin. [potem kilka zrezygnowało mówiąc:] „a po co nam to, możemy to zrobić samodzielnie, przecież są dostępne regionalne programy, a tutaj te duże to obwarowania, problemy i tak dalej”. I w efekcie miasto X wycofując się złożyło samo wniosek do PO IS-u, później uzyskując dofinansowanie. Y, który też jest po drodze, też samodzielnie złożył. I to są dwa większe miasta, natomiast pozostali z regionalnych programów uzyskiwali finansowanie.*

Pracownik spółki komunalnej w Małopolsce.

Na problemy związane z niedecyzyjnością kolektywnych ciał międzygminnych i niesnaskami związanymi z finansami i władzą zwraca uwagę wiceprezydent jednego z miast w Polsce wschodniej:

*[Był] rok 2005, poszedłem na spotkanie, był to Związek Gmin X, założony w celu budowania zakładu. Wiadomo: przepisy unijne, segregacja, jak nie to kary i wzrost ceny. Poszedłem na spotkanie, jedno, drugie, wstałem i powiedziałem, że szkoda czasu państwa i mojego i wyszedłem. Dwa lata to jeszcze trwało (...). Po dwóch latach skończyło się niczym, rozleciało się. Tam było tak:, nie było jeszcze, żadnego projektu, uchwał rad gmin, a już była dyskusja o podziale dochodów i ile kto ma władzy. A wiecie jakie było założenie? Tam było 12-14 członków, miasto bogate to płaci 60%, a wszystkie pozostałe gminy razem 40%, bo były biedne. (...) ale głosy w spółce miały być po równo, to jest dla mnie jakaś paranoja, parodia.*

Trudności we współpracy wskazywały już wcześniej sporządzone raporty (Saragata et al. 2010, *Projekty partnerskie...* 2011). Z badań tych wynikało m.in., że szczególnie krytyczne opinie wyrażali „liderzy współpracy”, wkładający najwięcej pracy w realizację projektu. Co znamienne, liderzy często twierdzili, że sami również zrealizowaliby projekt, podczas gdy dla pozostałych partnerów wspólna realizacja była często jedyną rozważaną możliwością. Aż 65% liderów uznało, że samodzielna realizacja projektu byłaby lepsza niż grupowa, podczas gdy wśród partnerów tego zadania było już „tylko” 41% respondentów. Jednak, co ważne, zapytani o to, „Czy biorąc pod uwagę wszystkie za i przeciw, zdecydowałibyście się ponownie na realizację tego projektu w partnerstwie?” respondenci niemal jednogłośnie odpowiadali twierdząco (odpowiedzi „nie” i „raczej nie” w obu grupach nie sięgały 10%) (Sarapata et al. (2010)). .

---

<sup>47</sup> Wiadomo, że zjawisko dotyczy związków międzygminnych w ogóle – wiele z zarejestrowanych związków nie nadsyła sprawozdań budżetowych, z czego można wnioskować, że *de facto* nie prowadzą żadnej działalności. W 2010 roku sytuacja tak dotyczyła aż 60 oficjalnie zarejestrowanych związków (20% wszystkich zarejestrowanych) – por. Bil 2012.

Podsumowaniem tego wątku może być wypowiedź jednego z naszych rozmówców wywodzących się z instytucji realizującej SPO:

*Ta sytuacja [konfliktów w związkach międzygminnych] potwierdza nie tylko kwestie dogadywania się i tworzenia wspólnych przedsięwzięć, w tym przypadku przez samorzady, ale w ogóle słabości, którą mamy jeszcze w Polsce. Różne instytucje, organizacje, nawet podobne mają trudności z dogadywaniem się i tworzeniem wspólnych projektów. Mamy problem z ze wspólnymi działaniami. Więc to było odbicie tego zjawiska na poziomie samorządów ( ...)*

Problemem jest też niska świadomość dodatkowych korzyści, jakie może nieść ze sobą współpraca przy projekcie. Zwykle gminy, które chwalał sobie partnerstwo przy korzystaniu z funduszy unijnych puentują:

*doskonale wiemy, że gdyby nie partnerstwo, to ciężko byłoby pozyskać środki finansowe, a wręcz niemożliwe, bo w przypadku PO IŚ-u jeśli chodzi o gospodarkę odpadami, to wymogiem było posiadanie populacji przynajmniej 150 tysięcy mieszkańców. Generalnie można powiedzieć, że się opłacało – udało się pozyskać pieniądze, zakład wybudowany i zaczyna funkcjonowanie.*  
Prezydent miasta, Polska wschodnia.

Bardzo rzadko spotykaliśmy się z nastawieniem, że partnerstwo przy projekcie unijnym ma stanowić element większej strategii budowy wzajemnych relacji między samorządami. Współpraca często postrzegana była jedynie jako droga do spełnienia formalnych wymogów lub uzyskania dodatkowych punktów, a wybór partnerów – oparty na technicznych lub organizacyjnych kryteriach – nie był rozważany na szerszym tle wzajemnych relacji czy strategicznych możliwości współpracy na innych płaszczyznach.

Opisywany tutaj problemy częstego nawiązywania współpracy motywowanej wyłącznie chęcią zdobycia dodatkowych punktów w konkursie (lub spełnienia formalnych warunków konkursu), a także nietrwałości tak zawiązanych partnerstw, to kolejny przykład zjawisk związanych z absorpcją funduszy strukturalnych, które były opisywane także w innych krajach. O „sztuczności” niektórych partnerstw tworzonych w wielu krajach w ramach programu URBAN pisała min. Tofarides (2003). Kompleksowy raport przygotowany przez uczonych niemieckich (Frank et al. 2006) wprowadza wyraźne rozróżnienie między krajami Europy Północnej i Południowej. W tych pierwszych wcześniej realizowane projekty finansowane ze środków krajowych wytworzyły nawyki współpracy tak międzysektorowej jak i pomiędzy jednostkami sektora publicznego (choć i tu niektórzy autorzy – np. Marshall 2005 – zwracają uwagę na zmianę charakteru współpracy następującą pod wpływem udziału w projektach unijnych). W tych drugich współpraca często nawiązywana była wyłącznie po to, by sprostać wymogom formalnym programów i często kończyła się wraz z zakończeniem dofinansowanego projektu. Podobne wnioski płyną z porównania projektów realizowanych we Włoszech i Anglii (Zerbinati 2012). Współpraca samorządów włoskich obejmowała często wyłącznie tych partnerów, którzy bezpośrednio odpowiadali wymogom formalnym przygotowywanej aplikacji i ustawała po zakończeniu projektu. Angielskie samorzady częściej odwoływały się do partnerstw istniejących już wcześniej i mających ogólniejsze cele oraz zróżnicowane formy działania. Biorąc pod uwagę te porównania, niektóre z obserwowanych przez nas w trakcie badania przykładów sugerują, że charakter współpracy to jeden z wymiarów, w którym funkcjonowanie polskich samorządów jest bliższe modelowi południowo niż północnoeuropejskiemu.

Dla sprawiedliwości trzeba jednak dodać, że w wielu przypadkach (nawet zaczynana z tak powierzchownych i formalnych przyczyn, jak wyżej opisane) współpraca przebiega sprawnie,

niejednokrotnie prowadząc do zacieśnienia relacji i rozszerzenia ich na inne dziedziny<sup>48</sup> (według badań Sarapaty et al. 2010 55% liderów i 42% partnerów wspólnego projektu kontynuowało współpracę z wybranymi podmiotami w innych przedsięwzięciach; w badaniu PO KL na Opolszczyźnie odsetek ten wśród liderów sięgał 80-86%, *Projekty partnerskie...* 2011). Co więcej, niski udział projektów realizowanych poprzez formalną instytucję współpracy daje zawężony obraz rzeczywistego współdziałania. Niekoniecznie przybiera ona wszak formę oficjalnego partnerstwa w projekcie. Czasem jest to tylko nieformalna pomoc czy współdziałanie, wymykające się statystykom. Co więcej, polem ważnej, a nieanalizowanej w raporcie współpracy (bo leżącym poza dyskutowanymi tu SPO i RPO) są projekty odnoszące się do współpracy transgranicznej, które też często pojawiają się w polskich gminach.

Szczególnym (odmiennym od dotychczas opisywanych przykładów) rodzajem partnerstwa, w którym uczestniczą władze samorządowe są projekty z udziałem odrębnych, ale powiązanych z nimi osób prawnych – spółek będących wyłączną lub częściową własnością samorządów. W wielu przypadkach działaniami związanymi z jakąś częścią infrastruktury komunalnej (gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami, transport publiczny) lub realizacją jakiegoś fragmentu polityki rozwojowej (np. powstawanie strefy przemysłowej, parku technologicznego) zajmuje się bezpośrednio nie urząd miasta, a jednostka komunalna (spółka) działająca w imieniu bądź na zlecenie samorządu. Z taką sytuacją najczęściej mamy do czynienia w projektach realizowanych w ramach PO IS czy PO RPW, choć zdarzają się one także w projektach RPO, które tym razem nie znajdowały się w centrum naszej uwagi. Jedną z decyzji, którą trzeba było w takiej sytuacji podjąć było kto będzie formalnym beneficjentem ubiegającym się o realizację projektu. W grę wchodziły co najmniej trzy rozwiązania (i z każdym z nich spotykaliśmy się w trakcie badań terenowych):

- projekt składa i formalnie realizuje urząd miasta, a potem wytworzoną infrastrukturę przekazuje swojej spółce;
- wniosek przygotowuje i realizuje spółka, działając oczywiście w porozumieniu z samorządem (choć czasami samorząd jest tylko informowany, musi też wyrazić formalną zgodę poprzez decyzję radę nadzorczą spółki);
- wniosek przygotowuje faktycznie urząd miasta, ale formalnie składa go, a potem realizuje spółka miejska.

Jakie są zazwyczaj przesłanki wyboru któregoś z powyższych wariantów? Jeśli chodzi o etap przygotowywania wniosku to z wypowiedzi naszych rozmówców wynika, że decydująca jest przeprowadzona każdorazowo ocena kompetencji i doświadczenia w tym zakresie pracowników spółki oraz administracji samorządowej. Decyzja zależy od tego kompetencje których pracowników dają większe prawdopodobieństwo przygotowania wniosku mającego szanse sukcesu w procesie oceny ekspertów powoływanych przez instytucję realizującą. Sporadycznie zdarzają się też motywacje związane z szerszymi uwarunkowaniami polityki lokalnej. W trakcie badań w Polsce wschodniej zetknęliśmy się z sytuacją, w której prezes spółki był zdecydowanie sceptyczny w stosunku do korzystania z funduszy unijnych; miasto zdecydowało się jednak na przygotowanie i złożenie wniosku, a następnie zmusiło spółkę do jego realizacji.

---

<sup>48</sup> Także i w tym przypadku odnotowujemy podobieństwo do obserwacji poczynionych w podobnym kontekście w innych krajach – por. Tofarides 2003.

Jeśli chodzi o wybór realizatora projektu (strony podpisującej umowę) decydują zazwyczaj względy pragmatyczne, związane z łatwością rozliczeń lub wygodą finansową. Przy czym w zależności od konkretnej sytuacji, czasami przeważają względy za realizacją projektu przez miasto, a czasami przez spółkę. Wśród argumentów za bezpośrednią realizacją projektu przez samorząd miejski najczęściej wymieniana jest korzystniejsza (a przynajmniej bardziej jednoznaczna) w sytuacji projektu miejskiego interpretacja przepisów o wysokości dopuszczalnej pomocy publicznej. Incydentalnie w rozmowach wskazywano nam także inne powody: zdolność kredytową miasta pozwalającą na sfinansowanie wkładu własnego (w sytuacji niskiej wiarygodności kredytowej spółki), a także wyższe kompetencje pracowników samorządowych w zakresie nadzoru nad realizacją inwestycji.

Argument odnoszący się do zdolności kredytowej bywa jednak także (a może nawet częściej) podstawą przyjęcia innego rozwiązania. Wielkość zadłużenia samorządów jest ściśle limitowana przez ustawę o finansach publicznych. Zbliżanie się do określonego w prawie limitu skłania czasami do powierzenia realizacji projektu spółce, która jest odrębną osobą prawną i której limity wspomnianej ustawy nie dotyczą. W trakcie badania spotkaliśmy się nawet z przypadkiem przekształcenia zakładu budżetowego (nie posiadającego odrębnej osobowości prawnej, a zatem ściśle powiązanego z budżetem miasta) w spółkę komunalną, właśnie po to, by zyskać możliwość zaciągnięcia dodatkowego kredytu na pokrycie wkładu własnego do projektu. Zdarzyło się nam również usłyszeć, że w spółce obowiązują mniej kłopotliwe przepisy dotyczące zatrudniania i opłacania ekspertów, a więc powierzenie jej realizacji projektu pozwala na lepsze zarządzania projektem. Najczęściej decydujące są jednak argumenty odnoszące się do rozliczeń finansowych. Po pierwsze, bardziej korzystne przepisy dotyczące rozliczania (odpisów) podatku VAT. A po drugie, istniejąca w przypadku spółki możliwość potraktowania finansowania JRP (Jednostki Realizującej Projekt) jako kosztu kwalifikowanego. W zależności od konkretnych warunków przeważające okazywały się argumenty za różnymi rozwiązaniami organizacyjnymi.

## 9. Okres 2004-2006 a 2007-2013 – proces uczenia się?

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

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

Ale postęp widzą także pracownicy instytucji realizujących SPO, o czym świadczą wypowiedzi przedstawicieli dwóch różnych instytucji odpowiedzialnych za realizację PO IS:

*Wydaje mi się, że samorzady są coraz lepiej przygotowane. A najlepsza sytuacja jest, kiedy biorą na siebie całą odpowiedzialność samorzady. I wtedy są naprawdę dobrze przygotowane. Złe jest, jeżeli powierzają te obowiązki firmom zewnętrznym, bo wtedy się już w ogóle same w niczym nie orientują, ani w tym, co się dzieje w projekcie, ani w tym, jakie są ich obowiązki i zadania.*

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

W podobnym duchu wypowiadał się urzędnik MRR zajmujący się różnymi SPO, który zwraca uwagę na przygotowanie samorządów, ale także na zdecentralizowane rozwiązania systemowe sprzyjające sprawniejszej realizacji projektów:

*Porównując Fundusz Spójności w latach 2004-2006 i obecną perspektywę, czy widać że w tej perspektywie samorzady były zdecydowanie lepiej przygotowane?*

*- Ależ oczywiście, że tak. Najpierw była ISPA. (...) Ilość pieniędzy, które były po paru latach wydane, to było chyba 5, czy 6 procent, czyli to było naprawdę śladowo. W nowej perspektywie, już od samego początku część samorządów była zdecydowanie lepiej przygotowana do realizacji tych przedsięwzięć. Myśmy też przyjęli pewien specyficzny model do realizacji tych projektów. Otóż te projekty, to nie są projekty, które pojawiają się co roku(...) te inwestycje co pewien czas się powtarzają, co parę lat. Trzeba szkołę wybudować, remontować ją co pewien czas, cały czas ma się nauczycieli, trzeba dbać o program itd. Jest to proces w miarę ciągły, (...). A projekty wodno-kanalizacyjne, są to projekty, które się zazwyczaj robi raz, na kilkadziesiąt lat. Co to oznacza? Że samorząd, jak się zabiera do czegoś takiego, to nie ma kompletnie kompetencji. Zaczyna ludzi ściągać na rynku, konsultantów zewnętrznych. Ci ludzie, którzy przy tym pracują, to jeżeli trzeba będzie zrobić kiedyś tam, jakąś potężną modernizację, to oni już będą na emeryturze. (...) I niektóre kraje, taki model przyjęły, że do tego typu rzeczy powoływały coś w rodzaju takiej agencji, biura, no cokolwiek, które na rzecz tych samorządów to robiło. Włącznie z wyborem, najpierw wykonawców projektów, później wykonawców inwestycji. Tworzyło to coś w rodzaju centrum kompetencji, które za te samorzady coś takiego robiły. Myśmy poszli innym modelem, całkowicie zdecentralizowanym. Co to oznacza? Że samorzady na dole przygotowywały same, ale również wybierały różnego rodzaju technologie i były też różne podejścia do relacji tych projektów.*

Ale ocena głębszego znaczenia tych procesów uczenia się w samorządach nie jest już tak jednoznaczna. Większość rozmówców podkreśla pozytywny aspekt zdobywania nowych umiejętności. Ale na przykład pracownik instytucji realizującej projekt PO RPW w woj. podlaskim stawia tezę, że postęp polega na tym, iż *samorzady uczą się oszukiwać* – nie w sensie dosłownym, ale w znaczeniu zdobywania umiejętności posługiwania się żargonem miło brzmiącym w uszach unijnego biurokraty. Robią to jednak bez przekonania, że ta nowa frazeologia faktycznie przynosi nową wartość. Literatura dotycząca europeizacji nazywa taki proces nieco mniej dosadnie niż nasz rozmówca – mówi o płytkim uczeniu się.

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

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

Jeśli chodzi zaś o przepisy i samą pracę instytucji realizujących, to oceny są bardziej złożone. Pojawiają się opinie jednoznacznie pozytywne, ale nie są one przeważające. Niektóre z nich odnoszą się bezpośrednio do zmian personalnych. Jeden z burmistrzów małopolskich pozytywnie zmiany wiąże z pojawieniem się w MRR minister Bieńkowskiej:

*[Dawniej] odnosiłem wrażenie, że instytucja zarządzająca nie jest zainteresowana aż tak bardzo. Teraz tu nastąpiły pewne zmiany(...) Instytucja jest zainteresowana, żeby te programy jednak wchodziły(...) Ja*



*bym to wiązał z panią minister Bieńkowską, która(...) przechodzi na ministra z dyrektora departamentu i ona wie, co to znaczy. Ona wie jaka to mitręga. I z nią bardzo szybko, jako samorządowcy rozmawialiśmy, ona natychmiast rozumiała, o czym my mówimy.*

W podobnym duchu wypowiada się też o zmianach w resorcie środowiska.

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

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

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

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

*- A jeśli chodzi o tendencję zmian dotyczącą kwalifikacji, kompetencji pracowników tych instytucji, czy to się jakoś zmienia?*

*- Są kompetentni, są wykształceni. Teraz mają więcej wiedzy niż kiedyś, jednak ta większa wiedza prowadzi czasami do zawitości, zamiast uproszczenia (...) chcieliby wszystkie projekty rozliczyć jednym szablonem, a tak się nie da. W PO IŚ czy RPW mogę sobie rozpiścić fakturę, dofinansowanie, udział na każdą fakturę w jakikolwiek sposób(...) I jest to możliwe w PO IŚ i tu jest wielki plus dla nich, a wielki minus dla RPO naszego.*

Urzędnik samorządowy, Polska wschodnia.

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

Najwięcej uwag krytycznych odnosi się jednak do zmian przepisów, przy czym najczęściej (ale nie wyłącznie – jak widać chociażby w jednym z poniższych cytatów) krytykowane są dwa obszary: oceny oddziaływania na środowisko i zamówienie publiczne.

*Jeśli chodzi o instytucje wdrażające, czy system prawa otaczający kwestie unijne, to tutaj pewnie następuje proces uczenia się, tyle tylko, że są także zjawiska negatywne. Denerwująca ewolucja jest na przykład w ustawodawstwie dotyczącym zamówień publicznych(...)*

Urzędnik samorządowy, Małopolska.

*Jest gorzej. Jest taki przykład: zamówienia publiczne, wykładnia przepisu wtedy była taka, ale po trzech latach przyjeżdża kontrola i jest zupełnie inna interpretacja tego przepisu.*

Burmistrz, Polska wschodnia.

*Pierwsze doświadczenia były ze ZPORR i moim zdaniem wtedy było łatwiej, lżej. Można było sobie pozwolić na większą elastyczność w ramach programu i wytycznych. Natomiast teraz jest o wiele trudniej, chociażby z procedurą oceny oddziaływania na środowisko. Złożenie dokumentów*

*aplikacyjnych znacznie się rozbudowało (pomimo że i tak było rozbudowane). Kiedyś np. nie trzeba było zbędnych, dodatkowych wyjaśnień, oświadczeń, skoro był dokument źródłowy. A teraz pomimo, że mam dokument źródłowy to jeszcze wyjaśnienie, jeszcze oświadczenie, dużo różnych innych dokumentów potrzeba. Dłużej rozpatrywane są wnioski aplikacyjne. Bardzo długo trwa ocena wniosków o płatność i na tym etapie gdzieś grzęzną*  
Urzędnik samorządowy, Polska wschodnia.

## **Wnioski dla nowego okresu programowania 2014-2020 – obszary wymagające specjalnej uwagi**

Nasz pierwszy raport o absorpcji funduszy unijnych przez samorzady, odnoszący się do ZPORR zatytułowaliśmy „Szafarze darów europejskich”. Mieliśmy na myśli ówczesne postrzeganie funduszy jako „manny z nieba”. Samorzady miały do funduszy stosunek, który określaliśmy wtedy mianem fatalistycznego. Nie miały poczucia by proces podejmowania decyzji był w pełni sprawiedliwy i przejrzysty, ale ponieważ ZPORR rozdzielał środki dodatkowe w stosunku do tych, którymi „normalnie” dysponowały samorzady, beneficjenci byli na ogół usatysfakcjonowani. Ci którzy decydowali o procedurach i alokacji środków byli postrzegani jako „szafarze darów”, a przecież, jak mówi mądrość ludowa „darowanemu koniowi nie zagląda się w zęby”.

Sytuacja od tego czasu zmieniła się dość radykalnie i odwołanie do porównania z szafarzami nie byłoby dziś aktualne. Na czym polega zmiana? Samorzady przyzwyczyły się do funduszy i traktują je jako naturalny element krajobrazu finansowego. O ile wtedy patrzono na nie z pewnym onieśmieniem to obecne podejście cechuje większa rutyna. Niewątpliwie można mówić o **profesjonalizacji absorpcji funduszy**. Mówimy zatem o przejściu od niepewności i onieśmienia do zdecydowania i pewności siebie. Także od pewnej nieporadności do sprawności. Do niektórych wymagań spotykanych we wszystkich programach zdążono się już przyzwyczyać, nawet jeśli widziane są one jako „dziwactwa” (jak niemal przysłowiowy już podpis niebieskim długopisem). Ale czasem zauważamy też, że normy postrzegane początkowo jako narzucane i sztuczne zostały zinternalizowane, wpłynęły na zmianę systemu wartości. W tym sensie mamy czasem do czynienia z przejściem od płytkiej do głębokiej europeizacji (zob. też Swianiewicz 2011b). Równocześnie większy jest też krytycyzm wobec stosowanych w programach operacyjnych procedur, by samorządowcy są z nimi bardziej obeznani, a zarazem wypowiadają się o nich z większą pewnością siebie. Hasłowe podsumowanie tej zmiany zawiera tabela 6.

Pierwszym i najważniejszym wnioskiem z przeprowadzonego badania jest konstatacja iż wdrażanie polityki spójności przez władze samorządowe na poziomie regionalnym i lokalnym wydaje się sukcesem. Chodzi nie tylko o wymiar ilościowy (skuteczna absorpcja przyznanych środków), ale przede wszystkim jakościowy. Większość rozmówców podkreśla postępujący proces uczenia się (w porównaniu z poprzednim okresie programowania) i coraz sprawniejszą współpracę wszystkich zaangażowanych instytucji na poziomie lokalnym i centralnym. Oceny poszczególnych elementów związanych z realizacją SPO są w przeważającej części pozytywne. Niemniej jednak, mając na uwadze przyszłą perspektywę programowania, warto skoncentrować się na wątkach krytycznych wymagających szczególnej uwagi. Uwagi te dzielimy w niniejszym rozdziale na dwie grupy: (i) o szeroko rozumianym charakterze strategicznym i (ii) o charakterze organizacyjno-administracyjnym.

Tabela 6. Zmiany w postawach samorządów wobec funduszy unijnych

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

Źródło: opracowanie własne.

### ***Uwagi odnoszące się do strategicznych aspektów realizacji programów operacyjnych***

1. Od dłuższego czasu polska polityka regionalna stoi w rozkroku pomiędzy promowanym przez niektórych ekspertów modelem polaryzacyjno-dyfuzyjnym i oczekiwanym przez wiele środowisk politycznych i znaczną część samorządowców paradygmatem wyrównywania różnic. Nie jest zadaniem niniejszego raportu rozstrzygnięcie o słuszności jednego z tych podejść. Chcemy natomiast zwrócić uwagę, że skuteczność polityki wymaga jednoznacznej decyzji w tym zakresie, a jeżeli uznamy za ważny cel wyrównywanie różnic, to należy przemyśleć instrumenty osiągnięcia tego celu. Z przeprowadzonych analiz wynika bowiem, że dotychczasowe instrumenty nie były skuteczne. Mimo istniejących preferencji dla regionów słabszych (rozdział środków RPO, specjalny program RPW) mniej rozwinięte regiony korzystają ze środków w podobnym stopniu co regiony bogatsze, a na poziomie lokalnym zależność jest jeszcze wyraźniejsza – im bogatsza gmina tym wyższy poziom uzyskanego dofinansowania.
2. W początkowym okresie obawa przed niewykorzystaniem wszystkich dostępnych funduszy miała wpływ na strategiczność doboru projektów indywidualnych. Wpisywaniem na listy w większym stopniu kierował stopień przygotowania projektów, a nie tylko faktyczne, strategiczne ich znaczenie. Widać to także po słabości formułowanych *ex post* uzasadnieniach znalezienia się na listach indykatorywnych. Wydaje się, że było to postępowanie błędne. W przyszłości przy tworzeniu analogicznych list warto odważnie skoncentrować się na faktycznie najważniejszych, kluczowych zagadnieniach, pozostawiając innym dobrze przygotowanym, ale nie tak kluczowym projektom, szansę na ubieganie się o dofinansowanie w drodze konkursów.
3. Zagadnienie związku funduszy unijnych z zarządzaniem strategicznym można też odnosić do decyzji podejmowanych na szczeblu lokalnym. Na ile fundusze te pozyskiwane są na projekty wynikające z przemyślanych wcześniej polityk rozwojowych, a na ile mamy do czynienia z wykorzystywaniem nadarżających się okazji (ubiegamy się o środki na takie działania, na jakie są one dostępne)? Odpowiedź na to pytanie nie jest w pełni jednoznaczna. Z jednej strony większość samorządowców jako projekty najważniejsze dla perspektyw rozwojowych ich gmin wymienia projekty realizowane przy wsparciu programów operacyjnych. Z drugiej, wiele wskazuje, że często ubiegano się o projekty wcześniej nieplanowane (*ergo*, niezbyt pilnie potrzebne), dostosowując kierunki aplikacji do dostępności środków (najwięcej takich przypadków obserwujemy w projektach o charakterze szkoleniowym – np. w SPO – ale zdarzają się także w innych programach, także w projektach obejmujących spore inwestycje). Słabość zarządzania strategicznego przy wykorzystywaniu środków europejskich stanowi tylko jeden ze szczegółowych wymiarów niefrasobliwego podchodzenia przez samorzady do wdrażania własnych strategii rozwoju. Trudno przeciwdziałać takiemu stanowi rzeczy, który wynika z postawy (swego rodzaju kultury zarządzania), a nie z braku wiedzy. Wątpliwe jest czy stan ten można zmienić za pomocą szkoleń bądź publikacji instruktażowych. Można próbować oddziaływać poprzez doprecyzowanie warunków formalnych odnoszących się do zgodności ze strategią, ale niezwykle trudno przeprowadzić to w sposób, który nie

przerodzi się w kolejną biurokratyczną uciążliwość, bez wyraźnego efektu w interesującym nas zakresie. Część zgromadzonego materiału wskazuje, że godnym propagowania może być system programów sub-regionalnych (zastosowany w śląskim RPO), jednak analiza RPO nie była zasadniczym przedmiotem naszego badania i zgromadzony materiał nie pozwala na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków w tym zakresie.

4. Na bardziej jednoznaczne wsparcie zasługuje zasada partnerstwa tak przy realizacji projektów jak i całych programów. Chodzi tu o partnerstwo w różnych układach. Przede wszystkim mamy na myśli wsparcie dla dość rzadkich projektów realizowanych przez grupy powiązanych ze sobą jednostek samorządowych (projektów takich było mało, a próby ich tworzenia nie zawsze spotykały się ze wsparciem). Wskazana jest dbałość o konsekwencję interpretacji przepisów na wszystkich szczeblach zaangażowanych we wdrażanie środków unijnych. Badania wskazują na powszechną słabość zaufania oraz gotowości i umiejętności współdziałania. Tylko stworzenie bardzo sprzyjającego kontekstu instytucjonalnego (bardzo silnych zachęt do współpracy<sup>49</sup>) ma szansę przyczynić się do przełamania tej mentalnej bariery rozwoju. Co więcej, trudności w realizacji wspólnych projektów łatwo przekładają się na osłabienie ich strategicznego znaczenia (czyli na problem wskazany powyżej) – zamiast kompleksowego rozwiązania problemu np. całej zlewni, projekt realizuje osobno tylko kilka najprężniejszych gmin obszaru.
5. Wspieranie zasady partnerstwa odnosi się nie tylko do współpracy międzygminnej ale także do budowania partnerstwa społecznego przez bardziej pro-aktywne konsultacje na różnych etapach tworzenia i realizacji programów. W znanym opracowaniu wykonanym na zlecenie Rady Europy (Lowndes, Pratchett 2008) stworzono koncepcję CLEAR<sup>50</sup> - warunki skutecznych konsultacji społecznych. Porównując je z polską rzeczywistością wydaje się, że szczególnej uwagi wymaga warunek R (*responsiveness*) – wzmacnianie przekonania partnerów społecznych, że ich głos jest faktycznie wysłuchiwany i poważnie brany pod uwagę w procesie podejmowania decyzji.
6. Poprawę wymaga sposób wykorzystanie projektów „miękkich” (szkoleniowych, skierowanych na podnoszenie kwalifikacji) i nastawionych na innowacje. W obecnej perspektywie można wskazać projekty realizowane z PO IG, których innowacyjność ma charakter wątpliwy (żeby nie powiedzieć „naciągany”). Nasi rozmówcy wskazywali także na wiele projektów szkoleniowych o dyskusyjnej wartości. Wydaje się, że szansą na poprawę w tym ostatnim przypadku jest zezwolenie na łączenie środków z EFS i EFRR – może to sprzyjać kierowaniu funduszy na podnoszenie kwalifikacji łączących się prowadzonymi projektami twardymi. Godna rozważenia jest koncepcja „bonu szkoleniowego” sformułowana przez J. Kwiecińskiego („Czy unijne projekty...?”, 2011). Warto też zastanowić się na rolę kryterium ceny przy wyborze oferenta szkoleń, co w pewnym stopniu mogłoby wymagać modyfikacji ustawy prawo zamówień publicznych, ale w większym stopniu zależy od odwagi w wykorzystywaniu możliwości już teraz stwarzanych przez ustawę. Jak już wspominaliśmy wcześniej obie te zmiany wymagałyby jednak rewizji przepisów wykraczającej poza regulacje odnoszące się do wykorzystania

---

<sup>49</sup> Interesujące w tym kontekście jest doświadczenie projektów subregionalnych w śląskim RPO. Mimo początkowych trudności, przyznanie puli środków dla subregionów doprowadziło do konsensusu samorządów lokalnych odnośnie preferowanych sposobów wykorzystania środków. Bardziej rozbudowane systemy zachęt do współpracy znane są z innych krajów europejskich, w szczególności z Francji (por. Lackowska, Swianiewicz, 2012).

<sup>50</sup> Nazwa pochodzi od pierwszych liter w języku angielskim: *Can, Like, Enabled, Asked, Responsiveness*. Omówienie koncepcji w języku polskim znajduje się np. w: Swianiewicz, Krukowska, Nowicka 2011.

funduszy unijnych. Niezbędna byłaby przede wszystkim odpowiednia zmiana ustawy o zamówieniach publicznych, a przynajmniej jej dominującej interpretacji.

### ***Uwagi o charakterze organizacyjno-administracyjnym***

1. W świetle przeprowadzonych wywiadów warta wzmocnienia jest koordynacyjna rola MRR w zakresie wszystkich realizowanych PO. Wprawdzie przekazanie funkcji IZ ministerstwu sektorowemu pozwalałoby spłaszczyć strukturę zarządzania i zmniejszyć liczbę szczebli decyzyjnych, ale zgromadzony materiał sugeruje, że niekoniecznie przełożyłoby się to na wzrost sprawności. Doświadczenie i kompetencje MRR są doceniane przez beneficjentów samorządowych.
2. Godna analizy jest dość powszechna pozytywna ocena realizacji PO RPW przez PARP. Warto zastanowić się, które z elementów tego systemu nadają się do replikacji w innych programach. Wstępnie nasuwają się dwie obserwacje. (i) Pozytywne oceny budzi przywiązanie jednego pracownika do obsługiwanego projektu na wszystkich jego etapach, (ii) Być może powierzenie realizacji programu będącego następcą PO KL jednej agencji (instytucji) mogłoby prowadzić do lepszych rezultatów, niż rozproszenie zarządzania między wiele instytucji będących jednostkami administracji publicznej.
3. Zauważone „nieszczelności” linii demarkacyjnej między programami mogą rodzić pokusę jej uszczelniania w przyszłości. Nie wydaje się to ani konieczne ani pożądane. Chociażby dlatego, że usztywni sposób realizacji programów, a zapewne i tak nie okaże się w pełni skuteczne.
4. Opisywane w raporcie problemy z analizą ilościową realizowanych projektów wskazują na korzyści jakie można by odnieść z modyfikacji tworzonej w MRR bazy danych. Trzeba przy tym podkreślić, że korzystaliśmy z wersji bazy z kwietnia 2011 roku, niektóre usprawnienia pojawiły się już w kolejnych edycjach. W dalszym ciągu w bazie brakuje jednak wielu informacji, które ułatwiłyby analizę stanu realizacji PO. Można tu wymienić przykładowo:
  - a. terytorialną identyfikację beneficjenta wg numeracji GUS
  - b. określenie formy własności przedsiębiorstwa (w szczególności chodzi o spółki – znaczenie ma czy jest to spółka prywatna, komunalna, międzykomunalna, spółka skarbu państwa)
  - c. podobnie w przypadku beneficjentów takich jak szkoły, placówki służba zdrowia wskazane byłoby zaznaczenie czy mamy do czynienia z placówkami rządowymi, samorządowymi czy prywatnymi
  - d. określenie zakresu tematycznego projektu ogranicza się jak na razie do podania nazwy priorytetu. Warto byłoby posłużyć się dodatkowo klasyfikacją tematyczną, np. opierając się na klasyfikacji budżetowej (działy i rozdziały).

Przytaczany przez naszych rozmówców katalog problemów prezentowanych w dalszej części tego rozdziału jest na ogół znany i opisywany we wcześniejszych raportach ewaluacyjnych. Niemniej jednak, pozostają one istotnymi barierami.

5. Rotacja kadr w instytucjach odpowiedzialnych za realizację programów operacyjnych pogarsza jakość ich pracy, a w szczególności utrudnia współpracę z beneficjentami.
6. Dokuczliwa dla beneficjentów jest zmienność przepisów, a czasem po prostu zmienność ich interpretacji ze strony instytucji realizujących programy. Interpretacja bywa też niejednolita, jest różna w poszczególnych instytucjach, a nawet w zależności od komórki w ramach tej samej instytucji. Stałości procedur mogłaby sprzyjać wyższa ranga niektórych zapisów – np. doprecyzowanie ich w ustawie. Rozwiązanie takie budzi jednak zastrzeżenia ze względu na nadmierne usztywnianie systemu zarządzania. Uważamy, że tak jak w przypadku zarządzania strategicznego, poprawy trzeba szukać bardziej po

stronie mozolnego budowania kultury organizacyjnej niż rozwiązań o charakterze prawnym.

7. Wielu rozmówców uskarża się na przedłużający się często czas odpowiedzi na zadawane pytania lub rozpatrywanie składanych wniosków. Czasami opóźnienia te zachodzą w Komisji Europejskiej, w takiej sytuacji wpływ strony polskiej jest bardzo ograniczony (i pośredni), czasem jednak wynikają z pracy polskich instytucji.
8. W dalszym ciągu zdarza się, że kwestionowana jest przejrzystość procesu wyboru projektów do realizacji (tak w procedurach konkursowych, jak i przy tworzeniu list indykatorywnych). Warto więc doprecyzowywać i sprzyjać jednoznaczności kryteriów, nie pozbawiając jednak instytucji realizujących kompetencji w zakresie podejmowania decyzji sprzyjających realizacji przyjętej polityki sektorowej czy regionalnej (co z kolei wymaga, by polityki te sformułowane były jak najbardziej precyzyjnie).
9. Zdarzają się obciążenia kłopotliwymi kontrolami w niewielkich projektach, w których stosowane procedury kontrolne nieznacznie odbiegają od tych stosowanych przy wielkich projektach. Wydaje się, że sytuacja taka jest czasami niezgodna z zasadą proporcjonalności obciążeń administracyjnych. Jest także niezgodna z obserwacjami wynikającymi z ewaluacji ex-post NPR 2004-2006, w której czytamy, że badający *za główny problem uznali brak zaufania (...) doprowadzający do przeregulowania systemu* (Bienias, Opałko 2010, s. 115).

## Bibliografia

- Bielecka, D. (2006) „Regionalne zróżnicowanie sprawności samorządów w wykorzystaniu środków z funduszu SAPARD”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr. 1.,
- Bienias, S. Opałko, E. (red.) (2010) *Ewaluacja ex-post NPR 2004-2006*, Warszawa: MRR.
- Bil, M. (2012) *Związki międzygminne jako przykład współpracy samorządów lokalnych w Polsce*, praca licencjacka WGiSR Uniwersytet Warszawski.
- Börzel, T., Risse, T. (2003) “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe” [w:] K. Featherstone, C. M. Radaelli (red.) *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, s. 57-82.
- Bukowski, A. (2008) “Zaufanie – brakująca funkcja reprodukcji systemowej. Bariery w dystrybucji środków unijnych w świetle teorii systemu autopojetycznego Niklasa Luhmanna”, *Zarządzanie Publiczne* nr 2, s. 67-96.
- “Czy unijne projekty szkoleniowe psują rynek? – rozmowa z J. Kwiecińskim”, *Dziennik Gazeta Prawna*, 18.02.2011
- Dziemianowicz, W., Swianiewicz, P. (red.) (2007), *Gmina pasywna*, Warszawa: Studia KPZK PAN, t. 117.
- Eisenhardt K.M. (1989) „Building theories from case studies research”, *Academy of Management Review* 14(4), s. 532-550.
- Frank, S., Holm, A., Kreinsen, A., Birkholz, T. (2006) *The European URBAN Experience – Seen from the Academic Perspective*, study project funded by the URBACT programme, Berlin: Humboldt University, Institute of Social Sciences.
- „Fundusze unijne: Firmy szkoleniowe zmuszane do braku zysku”, *Dziennik Gazeta Prawna*, 25.11.2010
- Fuhrmann M., Grochowski M., Pieniążek M., Wilk W., Zegar T. (2005) „Warszawa-obszar metropolitalny Warszawy-Mazowsze. Relacje międzygminne: współpraca czy obojętność?” *Samorząd Terytorialny* nr 7/8: 17-35
- Furmankiewicz M. (2002) „Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych”, *Studia Regionalne i Lokalne* 1(8): 5-24.
- Gendźwiłł, A. (2009) *Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla lokalnej polityki*, praca magisterska, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.
- Gorzelał, G. (1998) *Regional and Local Potential for Transformation in Poland*, warszawa: EUROEG, Uniwersytet Warszawski.
- Gorzelał, G. (2009) „Fakty i mity rozwoju regionalnego”, *Studia Regionalne i Lokalne* 2(36).
- Gorzelał, G., Jałowiecki, B. (1995) „Hipoteza polaryzacji – strategia rozwoju a polityka regionalna Polski” [w:] J. Kołodziejcki (red.) *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska 2000 Plus”*, Warszawa: CUP.

- Herbst, J. (2008) „Kapitał społeczny Dolnego Śląska i Małopolski na tle ogólnopolskiego zróżnicowania regionalnego” [w:] P. Swianiewicz, J. Herbst, M. Lackowska, A. Mielczarek *Szafarze darów europejskich: kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Warszawa: Scholar, s. 54-124.
- Hulst, R., Montfort, A. (red.) (2007) *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht: Springer.
- John, P. (2006) “Methodologies and Research Methods in Urban Political Science” [w:] H. Baldersheim i H. Wollmann (red.) *The Comparative Study of Local Government and Politics*, Opladen – Farmington Hill: Barbara Budrich Publishers, s. 67-82.
- Kołodziejcki, J. (1995) *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska 2000 Plus”*, Warszawa: CUP.
- Kwieciński, J., Wojciechowska, N. (2011) *Stan wykorzystania funduszy europejskich. V raport*, Warszawa: Business Centre Club.
- Lackowska, M. (2009) “Why is voluntary co-operation condemned to failure? Reflections on the Polish German and background”, *Lex Localis*, vol.7 nr 4, 347-369.
- Lackowska-Madurowicz, M. (2011) “Europeizacja – ramy koncepcyjne dla badań samorządów?”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1: 55-74.
- Lackowska, M., Swianiewicz, P. (2012, w druku) „Dwuszczeblowe struktury zarządzania obszarami metropolitalnymi w Europie”, *Samorząd Terytorialny*.
- Leonardi, R. i Nannetti, R. (2003) *Ex-post Evaluation of the Redevelopment Programme for the Neighbourhood of Pianura, Naples*, Brussels: European Commission.
- Lowndes V., Pratchett L. (2008) „CLEAR: Understanding Citizen Participation in Local Government – and How to Make it Work Better”, *Local Governance Brief* Vol. 9, No. 1, s. 7-11.
- Mackiewicz, M., Misiąg, W., Tomalak, M. (2006) *Analiza i prognoza dochodów i wydatków publicznych Polski Wschodniej*, Warszawa: MRR.
- Marshall, A.J. (2005) “Europeanization at the Urban Level: Local Actors, Institutions and the Dynamics of Multi-Level Interaction”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, Nr 4, s. 668 – 686
- Nanetti, R. (2001) “Adding Value to City Planning: The European Union's Urban Programmes in Naples”, *South European Society and Politics* Vol. 6, No. 3, s. 33-57.
- Paraskevopoulos, C. (2001) *Interpreting Convergence in the European Union: Patterns of Collective Action, Social Learning and Europeanization*, London: Palgrave.
- Pastuszka, S. (2012) “Czynniki wpływające na realizację projektów unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa świętokrzyskiego”, *Samorząd Terytorialny* nr 9, s. 26-47.
- Pogoda, M. (2001) *Wykorzystanie funduszy pomocowych przez samorzady terytorialne na obszarach wiejskich*, praca magisterska, Instytut Ekonomii KUL.
- Projekty partnerskie w ramach PO KL w województwie opolskim; raport końcowy* (2011), Opole: PSDB.
- Radaelli, C.M. (2003) “The Europeanization of Public Policy”, [w:] K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.) *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, s. 27-56.
- Rees, R. (1985) „The Theory of Principal and Agent”, *Bulletin of Economic Research*, Vol. 37, No. 1 I 2.
- Sarapata M., Korczyński M, Dobek K., Piotrowicz M., Wnuk A., Smolarz G. (2010) *Ocena realizacji projektów partnerskich realizowanych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych w okresie perspektywy finansowej 2007-2013*, raport na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.
- Stiglitz, J.E. (1987) „Principal and Agent” [w:] *The New Palgrave Dictionary of Economics*, vol. 3.
- Swianiewicz, P. (2006) „Czy środki z Unii Europejskiej dla samorządów zwiększają rozpiętości międzyregionalne?”, *Samorząd Terytorialny*, nr 12.
- Swianiewicz, P. (2011a) *Finanse lokalne: koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa: Municipium
- Swianiewicz, P. (2011b) “Europeizacja w działaniach polskich samorządów terytorialnych – wybrane przykłady”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1: 37-54.
- Swianiewicz, P., Herbst, J., Lackowska, M., Mielczarek, A. (2008) *Szafarze darów europejskich: kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Warszawa: Scholar 2008.
- Swianiewicz, P., Krukowska, J., Lackowska, M., Mielczarek, A. (2010) *Nie-strategiczne zarządzanie rozwojem? Mechanizmy zarządzania środkami ZPORR na poziomie regionalnym a skuteczność realizacji celów rozwojowych*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Swianiewicz, P., Krukowska, J., Nowcika, P. (2011) *Zaniedbane dzielnice w polityce wielkich miast*, Warszawa: Elipsa.
- Śliwiński, T. (2003) *Czynniki różnicujące wykorzystanie środków Unii Europejskiej przez samorzady na przykładzie programu SAPARD*, praca magisterska, EUROREG UW.
- Tofarides, M. (2003) *Urban Policy in the European Union: A Multi-Level Gatekeeper System*, Aldershot: Ashgate.
- Toolkit Manual: Inter-Municipal Cooperation* (2010) Strasbourg: Council of Europe – UNDP – LGI Open Society Institute.

Zerbinati, S. (2012) "Multi-Level Governance and EU Structural Funds: An Entrepreneurial Local Government Perspective", *Local Government Studies* vol. 38, nr. 5, s. 577-598.

## **Najważniejsze wykorzystane dokumenty**

*Kryteria wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013, załącznik do uchwały nr 2 Komitetu Monitorującego Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013.*

*Linia demarkacyjna pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej z dnia 17 czerwca 2011 r. .*

*Lista projektów indywidualnych dla PO IiŚ 2007-2013, aktualizacja – luty 2011.*

*Lista projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013 aktualizacja - luty 2011 r.*

*Obwieszczenie Ministra Rozwoju regionalnego w sprawie listy projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013*

[http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze\\_europejskie/Projekty\\_kluczowe/Documents/lista\\_srodowisko\\_161007r1.pdf](http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/Projekty_kluczowe/Documents/lista_srodowisko_161007r1.pdf)

[http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze\\_europejskie/Projekty\\_kluczowe/Documents/080201\\_Nowa\\_lista\\_projektow\\_indywidualnych\\_POIiS3.pdf](http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/Projekty_kluczowe/Documents/080201_Nowa_lista_projektow_indywidualnych_POIiS3.pdf)

*Organizacja systemu oceny i naboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, wersja 3.7, warszawa, 9 sierpnia 2011.*

*Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Szczegółowy opis priorytetów, wersja 3.5, Warszawa, 3 lutego 2011 r*

*Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007 – 2013. Szczegółowy opis osi priorytetowych, Warszawa, 12 sierpnia 2009.*

*Rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, Bruksela.*

*Sprawozdanie z konferencji poświęconej konsultacjom społecznym Indykatorywnego wykazu indywidualnych projektów kluczowych, w tym dużych dla PO Infrastruktura i Środowisko w zakresie ochrony środowiska, 20.04.2007*

*Sprawozdanie z konsultacji społecznych aktualizacji listy projektów indywidualnych dla PO IiŚ, (sprawozdania z okresu luty 2009 - sierpień 2011)*

*Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013, Warszawa, 1 czerwca 2010 r.*

*Uwagi zgłoszone w trakcie konsultacji społecznych nowych projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w dniach 20 maja – 22 czerwca 2009 r., [http://www.pois.gov.pl/wiadomosci/Strony/20090701\\_koniec\\_konsultacji\\_LPI.aspx](http://www.pois.gov.pl/wiadomosci/Strony/20090701_koniec_konsultacji_LPI.aspx)*

*Zasady dokonywania wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Warszawa, 1 stycznia 2011.*



## Streszczenie

### Zakres i metoda badania

Większość analiz wpływu funduszy Unii Europejskiej na rozwój lokalny i regionalny koncentruje się na programach regionalnych. Otrzymany w ten sposób obraz jest jednak niepełny. Rola programów ogólnokrajowych w finansowaniu działań samorządów była do tej pory bardzo słabo rozpoznana. Zadaniem raportu było przynajmniej częściowe wypełnienie tej luki. **Celem badania było określenie roli, jaką pełnią te programy w finansowaniu zadań realizowanych przez samorządy, a także zbadanie różnic w praktycznej realizacji tych programów i programów regionalnych.** Badanie zostało podzielone na dwie części:

- **Badanie ilościowe** odnoszące się do wielkości środków pozyskiwanych przez samorządy z różnych Programów Operacyjnych (PO) i rozmieszczenia interesujących nas projektów. Przeprowadzone zostało w oparciu o bazę danych MRR obejmujących zawarte umowy, wg stanu na 5 kwietnia 2011 r. Uwzględniliśmy nie tylko projekty, których beneficjentami są urzędy samorządowe, ale także takie, w których umowę podpisywały jednostki zależne od samorządów (przede wszystkim spółki komunalne).
- **Badanie terenowe** odnoszące się do oceny implementacji różnych PO z perspektywy samorządów, konkurencji o środki i roli funduszy w zarządzaniu strategicznym. Badanie zostało przeprowadzone w 4 województwach (lubelskim, małopolskim, podlaskim i śląskim) odznaczających się zróżnicowanym poziomem rozwoju, położeniem regionalnym i doświadczeniem w realizacji różnych PO. W każdym z województw w kilkunastu gminach przeprowadzone zostały ankiety i wywiady pogłębione z władzami oraz urzędnikami samorządowymi. W doborze gmin zwracaliśmy uwagę na obecność znaczących projektów realizowanych ze środków PO IŚ, PO RPW i PO KL. W sumie przeprowadziliśmy 79 ankiet, a 32 najciekawsze wywiady zostały spisane.

W ramach badania przeprowadzonych zostało także sześć wywiadów z reprezentantami instytucji zarządzających, pośredniczących i wdrażających PO IŚ, PO KL i PO RPW.

### Analizy ilościowe rozmieszczenia projektów z poszczególnych PO

Samorządy i podległe im jednostki (w tym spółki komunalne) są bardzo ważnymi beneficjentami funduszy unijnych. Wydają ponad 60% środków dostępnych w ramach RPO, a także znaczącą część innych programów, w szczególności PO RPW, PO KL, PO IŚ. Wartość umów podpisanych z samorządami od początku bieżącej perspektywy do kwietnia 2011 r. przekroczyła 98 mld zł. Wartość uzyskanych dotacji unijnych przekroczyła w tym czasie 60 mld zł. Największym beneficjentem samorządowym są gminy, a w szczególności duże miasta (miasta na prawach powiatu), na które przypada ok. 40% pozyskanych przez samorządy środków. Dla dużych miast i dla związków komunalnych najważniejszym programem operacyjnym jest PO IŚ, podczas gdy dla pozostałych kategorii samorządów są to RPO.

Wielkość środków w przeliczeniu na 1 mieszkańca pozyskiwanych przez samorządy gminne jest dodatnio skorelowana z liczbą ludności gminy. Miasta powyżej 100.000 mieszkańców pozyskują ponad 2,5 razy więcej środków niż gminy małe (do 10.000 mieszkańców). Różnica wynika przede wszystkim z rozkładu funduszy alokowanych w ramach PO IŚ. W pozostałych głównych programach (RPO, PO KL) zależność od wielkości gminy jest minimalna. Większe środki pozyskują także gminy bogatsze. Zależność ta jest prawdziwa w odniesieniu do RPO i PO IŚ. Jedynie w przypadku PO KL nie ma różnicy między wielkością środków pozyskiwanych przez gminy mniej i bardziej zamożne.

W układzie regionalnym brakuje zależności między wielkością funduszy wykorzystywanych przez samorządy i poziomem rozwoju województwa. Zależność taka pojawia się jednak w przypadku poszczególnych programów operacyjnych. W RPO i PO KL

większe środki otrzymują regiony słabiej rozwinięte, za to w przypadku PO IŚ zależność jest odwrotna.

### **Wybór źródła finansowania projektów**

Sposób zarządzania programami różnił się od przyjętego w poprzednim okresie programowania (2004-2006). Z jednej strony wzmocniono koordynującą rolę MRR, które stało się Instytucją Zarządzającą dla większości programów, a z drugiej oddelegowano operacyjne zarządzanie do wielu instytucji; w przypadku programów regionalnych nastąpiła znacząca decentralizacja zarządzania na szczebel samorządowy. Stosunkowo najwięcej zastrzeżeń budził sposób zarządzania PO KL. Wątpliwości budziła z jednej strony fragmentacja zarządzania programem, a z drugiej oddanie zarządzania urzędnikom. Rozmówcy podkreślali że w innych programach pojawiały się, sprawniejsze wyspecjalizowane agencje - PARP w przypadku PO RPW czy np. NFOŚiGW w PO IŚ.

W założeniu dokument *Linia demarkacyjna pomiędzy PO Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej* miał określać, z którego programu operacyjnego może być finansowany konkretny projekt. Granica była wyznaczana poprzez charakter i lokalizację projektu lub poprzez wartość projektu. W praktyce, *linia demarkacyjna*, tak jak większość tego typu ograniczeń o charakterze administracyjnym, okazała się w niektórych przypadkach stosunkowo łatwa do sforsowania. Samorządy do perfekcji opanowały formatowanie projektów, które pozwalało się znaleźć tuż pod lub ponad poprzeczką ustawioną przyjętym przez rząd dokumentem.

Ponad 50% projektów o wartości przekraczające 100 mln zł finansowanych było z PO IŚ, ale ponad jedna trzecia to projekty uzyskujące wsparcie z RPO. Największe projekty RPO realizowane przez samorządy gminne mają wartość powyżej 300 mln zł. Ale w trakcie prowadzonych wywiadów, dokonany wybór przedstawiano nam jako nie posiadający alternatywy, choć sporadycznie zdarzali się rozmówcy, którzy przyznawali, że zdecydowali się na konkretny program dlatego, że nabór rozpoczął się tu wcześniej (albo później) niż w innych programach, spodziewali się mniejszej konkurencji o środki lub też jako bardziej korzystne postrzegane były zasady kwalifikowalności poszczególnych kategorii wydatków. W województwach najslabiej rozwiniętych często słyszeliśmy o zachętach – także ze strony marszałka województwa – wobec większych miast, by występowały o środki z SPO po to, by więcej środków z programów regionalnych pozostawić dla pozostałych części województwa.

### **Rola projektów finansowanych ze środków unijnych w realizacji lokalnych strategii rozwoju**

Zdecydowana większość (89%) projektów wymienianych przez władze samorządowe jako najważniejsze dla rozwoju ich miast to przedsięwzięcia realizowane przy wsparciu funduszy unijnych. Według deklaracji władz lokalnych co piąty z tych projektów nie byłby w ogóle realizowany bez zewnętrznego wsparcia, a ponad połowa byłaby realizowana znacznie wolniej lub z bardzo ograniczonym zakresem. Tak duża zależność realizowanych projektów od dostępu do dotacji jest widoczna w większym stopniu w mniej zamożnych regionach i w samorządach odznaczających się niższymi od przeciętnych dochodami budżetowymi.

Dostęp do środków PO jest ważnym elementem realizacji lokalnych strategii rozwoju, a równocześnie zdarza się, że to dostęp do funduszy na określone rodzaje działań wpływa na modyfikacje zamierzeń rozwojowych (przygotowuje się projekty dlatego, że dostępne są środki na ich realizację, przy czym zdarza się zarówno, że zmiana taka wiąże się ze zmianą w hierarchii priorytetów władz lokalnych jak i tak, że samorządy podejmują się projektów, by nie być oskarżonym o nie pozyskiwanie dostępnych środków). Niepokojący jest duży udział projektów, które z jednej strony zostały wymienione jako istotne dla gminy, a z drugiej byłyby bardzo okrojone lub nie realizowane w ogóle, gdyby cofnięto im dofinansowanie.

Tylko po części można to wyjaśnić problemami finansowymi, wysoki udział takich projektów w gminach najbogatszych zdaje się poddawać to wyjaśnienie w wątpliwość.

Definicja kryteriów dostępu przez instytucje realizujące PO jest więc ważnym sposobem oddziaływania na podaż projektów, a pośrednio na lokalne strategie rozwoju.

### **Lista indykatywna czy ścieżka konkursowa?**

W początkowym okresie ze względu na możliwość zagwarantowania środków dla realizacji projektu, co zmniejsza ryzyko związane z opracowaniem kosztownej dokumentacji, tryb indywidualny był uważany za bardzo atrakcyjny. Niektóre samorzady wspominały, że gdyby nie zakwalifikowanie na listę indykatywną, projekty w ogóle nie byłyby przygotowane. Atrakcyjność wzmagają fakt, że zakwalifikowanie na listę w PO IŚ i PO RPW było postrzegane jako stosunkowo łatwe. Później preferencja dla trybu indywidualnego nie była już wcale jednoznaczna. Zmienność listy indykatywnej (zwłaszcza w PO IŚ) i trudności w fazie realizacji skutkowały zmniejszeniem początkowego entuzjazmu dla tego trybu. Tryb indywidualny zyskał opinię skutkującą opóźnieniami w przygotowaniu i realizacji. Wielu beneficjentów ubieganie się o miejsce na liście zaczęło postrzegać jako zbędną komplikację. Spotykaliśmy się z opiniami beneficjentów wykreślonych z pierwotnej listy indykatywnej, którzy twierdzili, że dla realizacji ich projektu fakt ten nie miał żadnego znaczenia, bowiem przedłożyli gotowy projekt w niedługo potem rozpisanych konkursach i uzyskali dofinansowanie. Tryb konkursowy postrzegany jest jako bardziej zobiektywizowany, bardziej niezależny od wpływów politycznych. O przewagach trybu konkursowego nad indywidualnym mówili nam też niektórzy przedstawiciele instytucji centralnych. W PO RPW w związku z opóźnieniami i niewypełnieniem alokacji niektórych działań, zdecydowano się przesunąć część funduszy z puli listy indyktywnej do puli konkursowej.

Rozmówcy samorządowi mają częsty kłopot z uzasadnieniem dlaczego ich projektom należało się miejsce na liście indyktywnej. Częściej wskazywali względy o charakterze technicznym (np. dobre przygotowanie) lub wagę dla ich społeczności lokalnej, niż względy uzasadniające strategiczność w skali kraju.

### **Modyfikacja zamierzeń ze względu na wymogi programów**

Pierwotne zamierzenia samorządów były niejednokrotnie modyfikowane w celu dopasowania się do warunków formalnych programów operacyjnych. Najczęstsze modyfikacje dotyczyły: zmiany zakresu przestrzennego i/lub przedmiotowego projektu (np. rezygnacja z realizacji projektu na terenach rzadziej zaludnionych, zmiana definicji tzw. aglomeracji ściekowych, motywowanego formalnymi wymogami zawierania partnerstw z innymi samorządami), zmiany skali finansowej (np. unikanie osiągnięcia skali projektu wymagającej bezpośredniego zatwierdzenia ze strony Komisji Europejskiej), a w skrajnych przypadkach nawet przygotowywania projektów związanych z dziedzicami, w których bez zewnętrznego bodźca samorząd nie podejmowałby działań.

### **Kontakty z instytucjami realizującymi na etapie składania wniosków**

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

Na etapie ubiegania się o projekty najwyższe oceny samorządowców odnoszą się do PO RPW i RPO, a nieco niższe do PO IŚ i PO KL. PO IŚ postrzegany jest jako program najbardziej skomplikowany, a współpraca z instytucjami prowadzącymi nabór stosunkowo często oceniana jest jako trudna. W każdym przypadku obserwujemy jednak przewagę ocen pozytywnych nad negatywnymi. Wyróżniają się pozytywne oceny pracy PARP, będącego

instytucja pośrednicząca do PO RPW. Podkreślana jest zyczliwość i zaangażowanie pracowników PARP.

Etap ubiegania się o projekty oceniany jest lepiej w gminach większych i bardziej zamożnych, które lepiej radzą sobie ze skomplikowanymi procedurami. Wyjątkiem jest PO KL, lepiej oceniany w miejscowościach małych i mniej zamożnych, co wiąże się zapewne z lepszym trafianiem w potrzeby takich właśnie jednostek.

Zastrzeżenia wobec etapu ubiegania się o projekty odnoszą się do następujących zagadnień: rotacja kadr w instytucjach obsługujących PO, przewlekłość procesu podejmowania decyzji i odpowiedzi na zadawane pytania, zmienność przepisów i ich interpretacji.

### **Konkurencja o środki i ocena procesu wyboru projektów do realizacji**

Jest to najbardziej krytycznie oceniany etap współpracy z instytucjami realizującymi programy, choć także i tu ocen pozytywnych jest więcej niż negatywnych. Etap ten często postrzegany jest jako nieprzejrzysty, kryteria wyboru są niekiedy niejasne, praca ekspertów oceniana jest krytycznie, a w ocenie wielu rozmówców decydujące są nie tylko kryteria merytoryczne, ale również nieformalne możliwości oddziaływania poszczególnych ubiegających się o fundusze. Szczególnie krytycznie oceniane są w tym zakresie RPO. Programy zarządzane na szczeblu centralnym postrzegane są pod tym względem lepiej, choć różnica nie jest bardzo znacząca, za wyjątkiem wyróżniającego się na korzyść PO RPW.

Bardziej sceptyczne postrzeganie procesu wyboru projektów w RPO powtarza się w większości województw, wyjątkiem jest województwo śląskie, w którym postrzeganie wyboru projektów w RPO jest nawet minimalnie lepsze niż w PO IŚ czy PO KL. Znaczenie dla tej odmienności ma zastosowana na Śląsku koncepcja puli na projekty sub-regionalne.

Źródłem bardziej negatywnej oceny tego etapu w RPO jest wg większości rozmówców stopień konkurencji w walce o środki – znacznie większy w RPO, a mniejszy we wszystkich SPO. Przy większej konkurencji otwiera się większe pole dla arbitralnych decyzji, a także dla nieformalnych zabiegów o poparcie decydentów. Zwiększa się też liczba ocen krytycznych formułowanych przez grono tych, których projekty zostały odrzucone, zwłaszcza, że w wielu priorytetach RPO mieliśmy do czynienia z wyborem między dużą liczbą, stosunkowo małych i bardzo do siebie podobnych projektów (np. budowy odcinków dróg lokalnych). Natomiast w SPO wybór następował zazwyczaj pomiędzy większymi i wyraźniej różniącymi się od siebie projektami (może za wyjątkiem niektórych osi PO KL). Skomplikacja procedur jak i wymagania odnoszące się do wkładu własnego do dużych projektów PO IŚ czy PO RPW powodowały, że konkurencja o środki była w tym przypadku znacznie mniejsza. Dobrze przygotowany projekt, spełniający formalne warunki prawie zawsze otrzymywał dofinansowanie, podczas gdy w RPO nie było to regułą.

Etapem, który budzi szczególnie dużo kontrowersji jest przeprowadzana w RPO przez zarząd województwa ocena strategiczna, w wyniku której zarząd może zmienić kolejność na liście rankingowej stworzonej na podstawie ocen ekspertów. Wielu rozmówców nie dowierza by decydujące były faktycznie względy wynikające ze strategii regionalnej. Opinie te przynajmniej częściowo wynikają z ogólnej niewiary w jakość planowania strategicznego, w to, że polityka rozwoju zawarta w strategii może być faktyczną, merytoryczną wskazówką dla selekcji projektów. Z nieco mniejszą intensywnością opinie o takim politycznym charakterze decyzji pojawiają się także w stosunku do listy projektów indywidualnych w ramach PO IŚ – o tym zagadnieniu mówimy dokładniej w odrębnym rozdziale raportu.

Przy ubieganiu się o projekty odgrywają rolę także kontakty nieformalne, przy czym tylko sporadycznie chodzi o nieformalny wpływ niektórych osób na podejmowanie końcowych decyzji. Znacznie powszechniej respondenci wspominają o dostępie do informacji

któremu sprzyjają kontakty z ważnymi osobami. Łatwiej wtedy o wiedzę do kogo się zwrócić, kogo zapytać w razie wątpliwości dotyczącej jakiegoś zagadnienia związanego z projektem.

### **Proces realizacji i rozliczania**

Procedury realizacji i rozliczania projektów należą do najbardziej krytycznie ocenianych etapów, choć i w tych przypadkach średnie oceny nie spadają poniżej przeciętnej (3 w skali 1-5). Ocena tego etapu jest najniższa w przypadku PO IŚ, a najwyższa w przypadku PO RPW. Część zastrzeżeń wynika z ryzykownych decyzji (założeń) podejmowanych przez same samorzady. Chodzi tutaj o problem z rozliczaniem projektów wynikający z przyjęcia bardzo optymistycznych wskaźników obrazujących rezultaty projektów, które potem trudno jest osiągnąć. Inne zastrzeżenia odnoszą się, tak jak na etapie przygotowywania projektów, do niejednoznaczności i zmienności interpretacji przepisów dotyczących np. kwalifikowalności poszczególnych kategorii wydatków, albo zasad odnoszących się do pomocy publicznej.

### **Beneficjenci samorządowi wobec PO KL.**

Szczególnie złożony jest stosunek badanych do PO KL. Wielu rozmówców przyznaje, że projekty odnoszące się do podnoszenia kwalifikacji są potrzebne, wskazuje także na pozytywny aspekt pobudzania popytu na szkolenia. Bardzo liczne są jednak także opinie krytyczne. Niektóre (choć nieliczne) totalnie negują sens takiego programu, albo przynajmniej postulują przeznaczanie nań znacznie mniejszej części środków. Bardziej powszechna jest krytyka odnosząca się do poszczególnych aspektów realizacji POKL. Wskazuje się przy tym na:

- nieczytelne kryteria oceny projektów, skutkujące znacznymi rozbieżnościami ocen poszczególnych ekspertów
- zawyżanie kosztów przez niskiej jakości firmy szkoleniowe, dodatkowo „nęcające” uczestników atrakcyjną lokalizacją lub luksusowymi warunkami zakwaterowania;
- złe dopasowanie struktury szkoleń do faktycznych potrzeb;

### **Partnerstwo w przygotowaniu i realizacji projektów**

Mimo iż partnerstwo wpisane jest w politykę regionalną UE jako jedna z podstawowych jej zasad, większość projektów polskie samorzady realizują samodzielnie. Wśród projektów realizowanych wspólnie najwięcej jest finansowanych z RPO i PO KL, pozostałe to głównie projekty PO IŚ. Natomiast biorąc pod uwagę wielkość uzyskanych dotacji ponad ¾ projektów partnerskich to przedsięwzięcia realizowane w ramach PO IŚ.

Mała liczba wspólnych projektów jest szczególnie uderzająca, jeśli zdamy sobie sprawę, że dla wielu mniejszych samorządów nawiązanie współpracy byłoby szansą na pozyskanie funduszy z niektórych osi priorytetowych, co więcej mogłoby się przyczynić do bardziej kompleksowego rozwiązania problemu na większym obszarze. W trakcie badania spotkaliśmy kilka przykładów nieudanych prób współpracy międzygminnej. Próba realizacji projektu przez związek kończyła się tak dużymi konfliktami między członkami, że związek ostatecznie się rozpadł, a najbardziej zdeterminowane gminy realizowały konfliktogenny projekt same lub w podgrupach. Ale w takich przypadkach projekty nie pokrywały już całego problemowego obszaru.

Rzadko spotykaliśmy się z nastawieniem, że partnerstwo przy projekcie ma stanowić element strategii budowy wzajemnych relacji między samorządami. Współpraca postrzegana była jedynie jako droga do spełnienia formalnych wymogów lub uzyskania dodatkowych punktów, a wybór partnerów oparty był jedynie na technicznych lub organizacyjnych kryteriach.

### **Okres 2004-2006 a 2007-2013 – proces uczenia się?**

Ocena różnic pomiędzy poprzednią i obecną perspektywą finansową nie jest jednolita. Dość powszechna jest zgoda, że można obserwować proces uczenia się administracji samorządowej. Większość rozmówców podkreśla pozytywny aspekt zdobywania nowych umiejętności. Ale na przykład jeden z naszych rozmówców stawia tezę, że postęp polega na tym, iż *samorządy uczą się oszukiwać* – nie w sensie dosłownym, ale w znaczeniu zdobywania umiejętności posługiwania się żargonem miło brzmiącym w uszach unijnego biurokraty.

Jeśli chodzi o opinie odnoszące się do obowiązujących procedur i pracy instytucji realizujące programy, oceny bardziej zróżnicowane i złożone. Poprawiła się przejrzystość procesu doboru projektów, ale przyczyny tej poprawy nie zawsze utożsamiane są z jakością pracy instytucji realizujących. Czasem odnosi się ją do wzrostu ilości środków, jakimi dysponują realizowane w Polsce programy.

Jeśli chodzi o przepisy i pracę instytucji realizujących, to pojawiają się opinie jednoznacznie pozytywne, ale nie są one przeważające. Niektóre z nich odnoszą się bezpośrednio do zmian personalnych (wiążące pozytywne zmiany z pojawieniem się w MRR minister Bieńkowskiej). Powtarza się też wątek pozytywnego wpływu bardziej wyraźnego przyznania koordynującej roli wykorzystania środków ze wszystkich programów operacyjnych MRR. Pojawiają się jednak także obserwacje o charakterze krytycznym, np., że procedury wprowadzi się nie uprościły, ale obecnie samorządy lepiej je rozumieją, co więcej, przyzwyczały się do pewnych absurdów, które nie irytują już tak jak kilka lat temu.

Najwięcej uwag krytycznych odnosi się jednak do zmian przepisów, przy czym najczęściej krytykowane są dwa obszary: oceny oddziaływania na środowisko i zamówienie publiczne.

## **Summary**

### **Scope and method of research**

So far most of analysis of the impact of EU funds on local and regional development has concentrated on regional operating programmes. The picture based on these analysis is far from complete. The role of nationally managed programmes in financing local government projects has not been recognized sufficiently. The goal of this report is to fill that gap. The aim is to describe the role played by various operating programmes (OPs) in financing local government functions and analysis of actual differences in implementation of regional and nationally managed programmes. The study has been divided into two parts:

- quantitative analysis of the amount of funds absorbed by local governments from various OPs as well as of spatial distribution of the projects. It is based on the MRD data base including all contracts signed before 5 April 2011. The analysis takes into account not only projects which formal beneficiaries are city halls, but also those in which the contract has been signed by companies owned by local governments;
- qualitative field research, in which we investigate the local government assessment of various OPs practical implementation. The survey was conducted in 4 regions (Lublin, Podlasie, Małopolska and Silesia) characterized by different level of development, location in various historical regions and various experience in implementing OPs. In each region more than a dozen of municipal governments were surveyed, using standardized questionnaires and in-depth interviews with local officers and politicians.

There have been 79 questionnaires conducted and 32 in-depth interviews.

We conducted also 6 interviews with representatives of central level institutions responsible for management of various OPs.

### **Quantitative analysis of resource allocation**

Local governments together with municipal companies are very important beneficiaries of EU structural funds. They have spent over 60% of resources available in ROPs as well as significant proportion of funds in other OP's. In April 2011 the accumulated value of contracts signed by local governments in the current financial perspective exceeded 98 billion zloty. The value of grants from EU funds was over 60 billion zloty. The largest beneficiaries are municipal governments, and especially large cities, which "consume" over 40% of all funds absorbed by sub-national governments. For the biggest cities as well as for inter-municipal associations the most important OP is OP Infrastructure and Environment (OP IE), while for other sub-national governments the largest proportion of funds comes from ROPs.

There is a positive correlation between per capita funds absorbed and population size of municipal government. Cities over 100,000 residents have attracted over 2.5 times more funds than municipalities with up to 10,000 population. The difference is mainly due to allocation of funds from OP IE. In other major OP's the correlation with population size is insignificant. Larger funds are also attracted by more affluent local governments – this rule is true for funds from ROPs and OP IE.

On a regional level there is no clear relationship between amount of EU funds absorbed and development level. However, such relationship is very clear in individual OP's. In case of ROP's and OP Human Capital (OP HC) more funds is allocated to less developed regions, while in case of OP EI the relationship is strongly opposite.

### **The choice of OPs**

The management structure in 2007-2013 has been significantly different from the way OP's were managed in 2004-2006. On the one hand the coordinating role of MRD has been strengthened (it became Managing Authority for most of OPs), while on the other operational management has been delegated to several institutions; in case of ROPs the management was decentralized to elected regional governments. The management structure for OP HC has been perhaps the most controversial. The criticism has concerned both fragmentation of management and allowing a big role for central government administration. Our respondents stress that in other OPs it has been decided to outsource management to more efficient, specialized agencies such as PARP in case of Eastern Poland programme of National Fund for Environment Protection in case of OP IE.

Our assumption was that the border line between OPs should be clearly defined by types, location and size of the projects. But the demarcation line – as many similar administrative restrictions was relatively easy to force in practice. Local governments proved to be very efficient in preparing projects which were just above or just below the "border line", so they could to some extent freely decide which OP they wanted to benefit from.

Over half of the projects with a total value over 100 million zloty was financed by OP IE, but over 1/3 received the support from ROPs. The largest of ROPs projects implemented by local governments had a value of over 300 million. Nevertheless, in interviews conducted, most of the respondents presented the choice of a certain OP as "no choice situation", although from time to time we met local politicians who admitted, that they decided for a particular OP because it was possible to apply to it earlier (or later) than to other OPs, due to expected lower competition or perceived more favourable financing conditions. In less developed regions we could also hear about incentives from regional government to apply for funds from non-regional OPs, in order to leave the ROP funds for other, smaller and less affluent local governments.

### **The role of EU funded projects in implementing local strategies**

A vast majority (89%) of project listed by local politicians as the most important for their cities have been implemented with the support of EU funds. According to declarations of local politicians, every fifth of these projects would not have been implemented if it had not been for the support from the EU funds. And more than half of those projects would have been implemented much longer or in a reduced version. Such a big dependence on external funding in realizing important investments is especially visible in less developed regions and in cities with budget revenues lower than average.

Access to the funds from OP's is an important condition for implementation of local development strategies. At the same time it happens that it modifies the local programmes (some projects are prepared only because there is a funding available sometimes it leads to the change in the hierarchy of local priorities, although it also happens that applications are submitted only to avoid accusation of passiveness). There is an astonishingly high number of projects which are listed as the most important for local communities, but which would have not been implemented without the external financial support. Only to a limited extent that coincidence may be explained by the financial problems of local authorities; the high share of such projects in the most affluent municipalities puts this explanation under the question mark.

Decisions concerning pre-allocation of funds among priority axes is therefore a powerful tool to influence supply of project applications, and indirectly – to influence local strategies.

### **Indicative list or open competition?**

In the beginning period, due to the secure funding and lower risk related to preparation of required documentation, indicative list was perceived as more attractive than the competitions. Some of local governments claim that they would not have applied for several projects at all, unless they had qualified for indicative list. Attractiveness of that path was strengthened by the fact that qualification to the lists created for OP IE and OP Development of Eastern Poland was seen as relatively easy. But later the preference for indicative list became less obvious. Changes to the lists (especially in OP IE) and difficulties encountered in implementation have changed the attitude of local authorities, who have realized that indicative lists mean often delays in preparation and implementation. For several beneficiaries the indicative list has become a synonym of unnecessary complications. We were talking to respondents who claimed that relegation from indicative list had had no practical meaning for their projects, since they submitted their applications in soon announced competitions and obtained funding relatively easily. Competitions are seen as more objective and free of political influence. Advantages of competitive path were also raised in interviews with representatives of central level institutions. In OP Development of Eastern Poland due to delays and unspent funds in some of priorities, it was decided that part of funds initially reserved for indicative lists was relocated to the competitive bids.

Local government respondents have usually problems with arguing why their projects were appropriate for the indicative list. Most often they indicate technical arguments (such as good preparation of the project) or importance for local community, rather than reasons explaining strategic importance for the country.

### **Modifications of projects due to the formal requirements of the programmes.**

Initial plans of local authorities were often modified in order reach higher compliance with formal requirements of the OP's. The most often changes concerned: spatial coverage and/or scope of the project (eg. elimination of sparsely populated areas from the project, changes in definition of "sewage agglomeration", entering partnerships with other local governments),



changes of financial size (eg. avoiding the threshold which would require direct approval of the project by European Commission). Sometimes formal requirement led even to preparation of projects in the areas, which would not have attracted attention of local governments without the external stimulation.

### **Contacts with managing institutions in the application phase**

Many local governments see various OP's as one entity and they do not distinguish between individual OP's in their assessment. Only sometimes it is possible to distinguish opinions related to particular OP.

On this stage the best opinions are related to OP Development of Eastern Poland and ROPs. OP IE is perceived as the most complicated programme, also cooperation with some managing institutions is seen as difficult. But in general, in case of each of OP's we note more positive than negative opinions. Outstanding opinions were related to PARP (implementing agency for OP development of Eastern Poland). Respondents stress positive attitude and commitment of PARP staff.

The application stage is seen more positively in larger and more affluent cities, who have less problems with following formal requirements. The exception is OP HC, which is better assessed in small and less affluent local governments, what is probably related to the fact that this OP better fits the demand of those localities.

Negative opinions focus around following issues: high turn-over of staff in managing institutions, long decision making, long time of answering questions, frequent changes of rules and their interpretations.

### **Competition for the funds and selection of the projects**

This is the most critically assessed stage of the programmes, although even here the number of positive exceed the number of negative opinions. This stage is often seen as not transparent, criteria for selection are unclear, there is a lot of criticism related to the work of experts assessing the projects. According to several respondents not only quality of the projects is taken into account, but informal influence of applicants plays a role as well. ROPs are the most criticized in this respect. Centrally managed programmes are perceived as more transparent, but the difference from ROPs is not very big (with an exception of OP Development of Eastern Poland which significantly differs from others, in a positive sense).

Larger skepticism in assessment of ROPs repeats in most of regions. Silesian region is an exception – in that case perception of selection stage in ROP is even better than in other programmes. It seems that the decisions to allocate a part of the ROP to “sub-regional” projects to be selected by local governments have influenced this positive attitude.

The main source of negative assessment of ROP is a high competition for funds – much heavier in ROPs than in other programmes. In more competitive circumstances there is more space for arbitrary decisions and informal influence of decision making. In a natural way in ROPs there are more rejected applications, which increases the number of critical comments. We should remember that in ROP the choice often had to be made between large number, relatively small and similar applications (eg. construction of local roads). In contrary, in other programmes the choice was among larger, and more clearly distinct projects (perhaps with exception of some axes in OP HC). Complication of procedures together with a requirement of considerable own matching funds in big projects of OP IE and OP Development of Eastern Poland resulted in much lighter competition for funding. Well prepared project, complying with all formal requirements had a very high chance to receive funding, which was not a rule in case of ROPs.

The strategic assessment made by the regional board has appeared especially controversial. It is the stage on which the regional board may change an order of the ranking

of projects which is based on opinions of experts. Considerable proportion of our respondents do not trust that it is the content of regional strategy which has a decisive influence. These skeptical opinions are rooted, at least to some extent, in a more general distrust in quality of strategic planning and in the fact that strategy can really provide important guidance for projects selection. Similar opinion, although less intensively, are also formulated in relation to the indicative list of projects in OP IE.

Informal contacts are seen as significant for the success of projects application. But it happens relatively rarely that they are identified with the informal influence of some politicians on decision making. More commonly, informal contacts are seen as a way to access information which is useful in application process. When we know someone important we have a knowledge of who we may ask for clarification or how to learn about still unspent funds in certain priority axes.

### **Implementation and reporting**

Procedures which need to be followed in implementation and reporting stage are seen critically, however also in this case the average scores are not very low (3 in 1-5 scale). On this stage the lowest scores are assigned to OP IE, while the highest to OP Development of Eastern Poland. Part of the problem is a result of risky (exaggerated) assumptions which are made in the applications by the local government themselves. A good example is provided by optimistic projections concerning the project outcomes, such as number of attracted investors or number of customers connected to sewage network. Other streams of criticism focus on unclear and unstable interpretation of rules related to e.g. public aid or qualifying costs.

### **Local government beneficiaries and OP HC**

The attitude of local governments towards the OP HC is especially complex. Most of the respondents admit that the projects focused on improving qualifications are necessary, they also stress the positive impact of raising the demand for training. But very critical opinions are also numerous. Some of them even neglect the usefulness of the programme, or suggest to limit severely the funds allocated to it. But the most typically mentioned weakness include:

- unclear criteria for projects' assessment, resulting in big discrepancies in assessment of individual experts
- excessive costs of low quality training companies, together with "incentives" for participants related to attractive location and luxury accommodation during the training courses;
- training courses which are not tailored to actual needs.

### **Partnership in projects' preparation and implementation**

In spite of the fact that partnership is one of the basic rules of EU regional policy, most of the projects are implemented by single local governments. Un-numerous joint projects are implemented mostly within ROPs, OP HC. But if we take into account the value of grants obtained, over ¾ of partnership projects is implemented in OP IE.

The small number of joint projects is especially striking if we realize that for several small local governments entering cooperation with other partners would be the only chance to access some of priority axes. Moreover, such an approach might contribute to more complex addressing problems of larger territories. During the field research we met several examples of failed attempts at inter-municipal cooperation. Sometimes the preparation of the partnership project resulted in a strong conflicts, leading to dissolving an inter-municipal association. After the failure of the association, some local governments applied for the

projects separately, but in such cases implemented projects were unable to address the problems of the whole region in a comprehensive way.

It is rare that the established partnership is an element of the wider strategy of cooperation. Entering joint projects is more often seen as a way of complying with formal requirements, and the selection of partners is based on technical or organizational criteria.

### **2004-2006 and 2007-2013 periods – the learning process?**

The opinions on differences between two programming periods are not unanimous. There is a popular agreement that we witness a learning process within local government administration. Most of respondents stress the positive aspect of learning. But some of them claim that local governments learn to cheat – not in a literal sense, but in a sense of using the jargon which is willingly accepted by the EU bureaucrats.

As regards the procedures and performance of managing institutions the opinions are more diversified. Transparency of projects selection is seen as improving, but the reason not always lays in a better performance of management institutions. It may result of the increased amount of available funds, which makes it possible to satisfy the larger proportion of applicants.

As regards the trend in the quality of work of managing institutions we met positive opinions, but they do not prevail. Some of them link the positive trend to personal changes (such as new minister of regional development). Several respondents indicate also the positive impact of a stronger coordinating role played by MRD. But there are also negative opinions, e.g. indicating that procedures are not less complicated than before, although local governments understand them better. Moreover, they've got accustomed to some silly regulations, which have stopped to irritate as much as they used to do a couple of years ago.

The largest number of critical comments concerns new legal regulations, two areas which are the most frequently criticized are: environment impact assessments and public procurement.

## Aneks 1. Metody badania

### Ankieta przedstawicieli władz lokalnych z gmin realizujących projekty w ramach różnych programów operacyjnych

Gmina/ Związek / Spółka.....

M1. Typ respondenta

- A. burmistrz/ prezydent miasta/ wójt
- B. urzędnik samorządowy
- C. pracownik spółki komunalnej
- D. pracownik związku komunalnego

1. Które z obecnie realizowanych albo zakończonych w ciągu ostatnich 2-3 lat projektów są najważniejsze z punktu widzenia perspektyw rozwojowych? Z jakich źródeł były/są one realizowane? (Uwaga: chodzi nie tylko o projekty unijne, ale o wszystkie projekty kluczowe dla strategicznego rozwoju gminy, także te finansowane ze środków własnych)

Projekt	Źródło finansowania

*W przypadku kiedy respondent wymienił projekty dofinansowane z UE zadajemy pytanie 2. W przeciwnym przypadku przechodzimy do pytania 3 (pytamy kolejno o wszystkie wymienione w pytaniu 1 projekty):*

2 A. Czy projekt ten byłby podjęty gdyby nie było środków UE dostępnych na jego realizację?

	Czas realizacji	Zakres projektu
Nie, skoncentrowalibyśmy się na innych działaniach		
Czas/ zakres byłby znacznie wydłużony/ mniejszy		
Czas/ zakres byłby nieco wydłużony/ okrojony		
Sądzę, że miasto zrealizowałoby projekt w podobnym czasie/ w podobnej skali		

3. Czy są inne, równie ważne z punktu widzenia miasta/gminy, przedsięwzięcia, których jak dotychczas nie udało się podjąć? Dlaczego?

4. Proszę ocenić proces wyboru projektów w poszczególnych PO ze względu na następujące kryteria (w skali 1 – ocena bardzo zła, 5 – ocena bardzo dobra, 8 – trudno powiedzieć)

	RPO	RPW	PO IS	PO KL
Jasność i przejrzystość obowiązujących procedur na etapie składania wniosku	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8
Jakość pracy instytucji prowadzącej nabór wniosków	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8
Łatwość uzyskania informacji potrzebnych w procesie aplikacji	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8
Przejrzystość procesu wyboru projektów do realizacji	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8
Jasność i komplikacja obowiązujących procedur na etapie realizacji i rozliczania projektu	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8
Łatwość uzyskania dofinansowania	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8

5. Ważnym elementem polityki pozyskiwania środków zewnętrznych jest właściwe kształtowanie relacji z ważnymi podmiotami decydującymi o podziale tych środków. Proszę powiedzieć, jak ważny

jest bezpośredni kontakt z wymienionymi instytucjami dla skuteczności ubiegania się o środki UE? (1 nieważny 2 raczej mało ważny 3 średnio ważny 4 dość ważny 5 bardzo ważny 8 trudno powiedzieć)

Instytucje	RPO	RPW	PO IS	PO KL
marszałek, członkowie zarządu	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8
Wojewoda i jego aparat	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8
Władze samorządowe stolicy regionu	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8
MRR	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8
Odpowiednie resorty sektorowe	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8
Jakieś inne instytucje lub ważne osoby? Jakiej?	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8	1 2 3 4 5 8

*Pytanie 6 zadajemy tylko wójtom/ burmistrzom/ prezydentom miast*

6. Jak często jeździ Pan do (1 – rzadziej niż raz w miesiącu, 2 – przynajmniej raz w miesiącu, 3 – średnio raz na tydzień, 4 – częściej niż raz na tydzień):

- stolicy województwa           1       2       3       4
- Warszawy                        1       2       3       4

**Tematy omawiane w trakcie wywiadów pogłębionych z przedstawicielami samorządów lokalnych (wójt/burmistrz/prezydent, pracownik urzędu gminy odpowiedzialny za fundusze unijne, pracownik spółki komunalnej/związku komunalnego realizującego projekt dofinansowany z funduszy unijnych)**

*Łatwość zdobywania funduszy*

1. Jaka była ogólnie skuteczność Państwa aplikacji w poszczególnych PO?
2. W których z PO było stosunkowo łatwo, a w których najtrudniej o „sukces” w postaci zakwalifikowania wniosku do realizacji?

*Geneza badanego projektu (projektów)*

3. Czy projekt od początku był pomyślany jako realizowany z tego programu?
4. czy żeby uzyskać dofinansowanie wymagane były jakieś jego modyfikacje? (np. zmiana skali, nawiązanie współpracy z innymi partnerami)

*Jeśli rozmowa dotyczy projektu z listy projektów indywidualnych/ indykatywnych*

5. Dlaczego sądziliście Państwo, że projekt ten może się znaleźć na liście projektów indywidualnych?
6. Jak doszło do tego, że projekt znalazł się na liście projektów indywidualnych? Jakie zabiegi z tym związane podejmował gmina? Kto prowadził te działania (burmistrz/prezydent, pracownicy administracji, ktoś inny – np. poseł z regionu, marszałek)
7. Jakie czynniki lub działania wydają się kluczowe dla sukcesu (wpisania projektu na listę)?
8. Czy podejmowane były inne (alternatywne) działania zmierzające do realizacji projektu? (np. zabiegi o wpisanie go na listę projektów kluczowych RPO). Jeśli tak to dlaczego do tego nie doszło, albo dlaczego zdecydowano się jednak na SPO?

*Jeśli rozmowa dotyczy projektu wyłonionego w trybie konkursowym*

9. czy zabiegaliście Państwo o wpisanie projektu na listę projektów indywidualnych?
10. Jeśli tak, to na czym polegały te starania i dlaczego nie przyniosły rezultatu?
11. Dlaczego zdecydowaliście się Państwo realizować ten projekt w ramach SPO a nie RPO?
12. Jakie czynniki wydają się istotne dla sukcesu w konkursie? Czy były to np.:
  - a. Wielkość projektu
  - b. Wielkość gminy
  - c. Zamożność gminy
  - d. Skala zaniedbań inwestycyjnych w gminie
  - e. Status stolicy regionu
  - f. Bezpośrednie sąsiedztwo stolicy
  - g. Przedstawiciele gminy władzach województwa

- h. Przynależność polityczna władz gminy
- i. Umiejętność znajdowania partnerów
- j. Kontakty w instytucji zarządzającej/ wdrażającej
- k. Wcześniejsze doświadczenia w zdobywaniu grantów

***Jeśli rozmowa dotyczy projektu realizowanego w partnerstwie z innymi samorządami:  
(jeśli nie wiemy: 13. Czy projekt jest realizowany wspólnie (w partnerstwie) z innym podmiotem?)***

14. Kto był inicjatorem partnerstwa?
15. Czy projekt jest jedynym polem współpracy między tymi partnerami? Jeśli nie, to czy był pierwszym polem współpracy, wokół którego później pojawiły się inne, czy może było odwrotnie?
16. Czy projekt od początku był pomyślany jako partnerski czy też „popchnęły” do partnerstwa zewnętrzne okoliczności (np. warunki przyznawania dotacji)?

#### ***Oceny ogólne, sieci kontaktów***

17. Co jest silną stroną PO IŚ a co słabą w porównaniu z RPO?
18. A jak wygląda analogiczne porównanie RPW-RPO?
19. Co jest silną a co słabą stroną PO KL?
20. Który z programów PO IŚ – PO RPW – RPO wydaje się „najbardziej przyjazny” z punktu widzenia beneficjenta? Gdyby miasto miało do zrealizowania projekt spełniający kryteria każdego z tych programów, to o które środki byście się starali?
21. Jakie zmiany w realizacji PO zauważacie Państwo w okresie 2007-2013 w porównaniu z okresem 2004-06? W szczególności: czy administracja lokalna nabrała doświadczeń i coraz łatwiej jest spełniać rozmaite wymagania formalne i merytoryczne programów? A jak z perspektywy beneficjenta zmieniała się uciążliwość procedur a także jakość obsługi w instytucjach zarządzających i wdrażających?

*Uwaga: nie każdy z rozmówców posiada kompetencje i doświadczenia odnoszące się do każdego z wymienionych wyżej punktów. Dobór zagadnień do rozmowy wymaga więc każdorazowej decyzji prowadzącego rozmowę badacza.*

#### **Tematy omawiane w trakcie wywiadów pogłębionych z przedstawicielami instytucji zarządzających / pośredniczących / wdrażających poszczególne Programy Operacyjne**

1. Jak tworzona była lista projektów indywidualnych? Kto miał w tym przypadku główną inicjatywę?
2. Czy przy tworzeniu listy projektów indywidualnych pojawiały się naciski z zewnątrz co do jej kształtu? Jeśli tak, to jakie były źródła tych nacisków? Na czym one polegały, jak się przejawiały?
3. Czy jednostki samorządu terytorialnego preferowały któryś z dostępnych trybów (indywidualne/ tryb konkursowy)? Z czego to wynika?
4. Jak wyglądały konsultacje społeczne odnośnie kształtu listy projektów indywidualnych? Kto był zapraszany do tych konsultacji?
5. Czy zdarzało się, że konsultacje doprowadziły do jakichś zmian na liście projektów? Na czym polegały te zmiany i jakie argumenty zdecydowały o ich wprowadzeniu?
6. Czy konsultowana była tylko początkowa lista projektów czy także zmiany wprowadzane na listach, a w szczególności duża zmiana do której doszło w końcu 2007 roku? Czy tryb tych konsultacji był taki sam jak w przypadku początkowej listy?
7. Jak można ocenić poziom przygotowania samorządów do aplikacji a potem realizacji projektów w ramach PO?
8. Jak przebiega bieżąca współpraca z samorządami? Czy są jakieś bezpośrednie kontakty? Jeśli tak to kto z jst się kontaktuje (burmistrzowie, pracownicy administracji, spółek)? Czego dotyczą te bezpośrednie kontakty?
9. Jak układają się relacje między instytucjami zarządzającą – pośredniczącą – wdrażającą? Czy są jakieś problemy związane z komplikacją struktury zarządzania PO?

10. Jak Pan/ Pani ocenia dobór ekspertów oceniających wnioski? Skąd przede wszystkim się rekrutowali? Czy były jakieś kłopoty ze skompletowaniem listy? Czy jest Pan/ Pani zadowolona z jakości ich pracy? Jeśli nie, to jakie niedociągnięcia można było zaobserwować w tym zakresie?
11. Jak Pan/ Pani ocenia procedury obowiązujące w PO? Co by warto zmienić w przyszłości?
12. Kto formułował kryteria kwalifikowalności do poszczególnych PO (odzwierciedlone potem w dokumencie „linie demarkacyjne”)? Co z pojawiających się tam zapisów powstało w Polsce, a co było narzucone przez Komisję Europejską?
13. Jakie zmiany w realizacji PO zauważa Pan/ Pani w okresie 2007-2013 w porównaniu z okresem 2004-06? W szczególności: czy zauważa się, że jednostki samorządu terytorialnego są teraz lepiej przygotowane? A czy widać proces uczenia się w przyjętych rozwiązaniach instytucjonalnych i sposobie funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie PO?
14. Czy procedury są teraz bardziej skomplikowane/ bardziej uciążliwe niż w okresie 2004-2006 czy wręcz przeciwnie?

## Zestawienie przeprowadzonych wywiadów

Tabela A1. Respondenci badania ankietowego w gminach.

	Ogółem	Lubelskie	Małopolskie	Podlaskie	Śląskie
Prezydenci/ Burmistrzowie/ Wójtowie	39(*)	9	9	11	9
Urzednicy gminni	29(*)	8	5	8	7
Pracownicy spółek komunalnych	8	1	3	3	1
Pracownicy związków/ spółek międzygminnych	3	0	1	1	1
<b>Razem respondenci</b>	<b>79(*)</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>23</b>	<b>18</b>

(\*) – w tym dwóch respondentów z woj. warmińsko-mazurskiego

Tabela A2. Spisane wywiady pogłębione

	Ogółem	Lubelskie	Małopolskie	Podlaskie	Śląskie
Prezydenci/ Burmistrzowie/ Wójtowie	19(*)	2	4	6	6
Urzednicy gminni	11	3	3	2	3
Pracownicy spółek komunalnych	2	0	2	0	0
Pracownicy związków/ spółek międzygminnych	1	0	0	0	1
<b>Razem respondenci</b>	<b>33(*)</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>10</b>

(\*) – w tym jeden respondent z woj. warmińsko-mazurskiego

Tabela A3. Wywiady z przedstawicielami instytucji zarządzających/ pośredniczących/wdrażających Programy Operacyjne

	Ogółem	PO IŚ	PO KL	PO RPW
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	3(*)	2	1	2
Ministerstwo Środowiska	1	1		
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i GW	1	1		
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	1			1

(\*) jeden z rozmówców zajmował się wieloma Programami Operacyjnymi.

## Aneks 2. Procedury w wybranych programach operacyjnych

### 1. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko

PO IŚ jest najbardziej złożony pod względem stopnia zaangażowania instytucji centralnych w zarządzanie nim i monitorowanie jego przebiegu. Rolę instytucji zarządzającej (IZ) pełni Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, z kolei instytucje pośredniczące są różne w zależności od dziedziny objętej interwencją w ramach danego priorytetu. I tak, w ramach priorytetów od I do V jest to Minister Środowiska, dla priorytetów od VI do VIII - Minister Infrastruktury, dla priorytetów IX i X – Minister Gospodarki; dla priorytetu XII – Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, dla priorytetu XIII – Minister Zdrowia, a dla priorytetu XIV – Narodowe Centrum Badań i Rozwoju<sup>51</sup>.

Projekty realizowane przy wsparciu PO IiŚ mogą zakwalifikować się do finansowania w trzech trybach: indywidualnym, konkursowym i systemowym. Poniżej omawiamy pokrótce podstawowe etapy doboru (selekcji) projektów w dwóch pierwszych spośród nich. Pominie tryb systemowy, gdyż jest on skierowany przede wszystkim do instytucji zarządzającej i pośredniczących PO IŚ, a nie do beneficjentów samorządowych.

#### *Tryb indywidualny*

Listę projektów indywidualnych w ramach PO IŚ sporządza Instytucja Zarządzająca (tj. MRR) we współpracy z odpowiednimi ministerstwami, pełniącymi rolę instytucji pośredniczących<sup>52</sup>. Zgodnie z brzmieniem dokumentów strategicznych, lista powstaje *przy udziale partnerów społeczno-gospodarczych, ekspertów, a instytucje pośredniczące w ramach swoich procedur zapewniają przejrzystość procesu selekcyjnego*. Instytucje te zbierają propozycje indywidualnych projektów kluczowych zgłaszane przez beneficjentów w ramach poszczególnych priorytetów programu i przedkładają je instytucji zarządzającej. Propozycje mogą zostać umieszczone na liście podstawowej bądź rezerwowej, przy czym kwota alokacji dla projektów z listy podstawowej nie powinna przekraczać alokacji dostępnej dla projektów indywidualnych w ramach danego działania. Ostateczny kształt listy zatwierdza minister rozwoju regionalnego, który przed publikacją listy *może dokonywać zmian w stosunku do propozycji instytucji pośredniczącej biorąc pod uwagę strategiczne cele zapisane w Programie*<sup>53</sup>.

Umieszczenie projektu na liście stanowi warunkową deklarację jego realizacji i wiąże się z zarezerwowaniem dla niego środków finansowych. Z takimi beneficjentami podpisywana jest tzw. pre-umowa, która wraz z załącznikami (harmonogram prac przygotowawczych, wyszczególnienie niezbędnej dokumentacji itd.) stanowi punkt odniesienia dla kontroli tempa przygotowań do złożenia wniosku i realizacji projektu. Ostateczne zatwierdzenie jest

---

<sup>51</sup> Instytucje Zarządzające dla poszczególnych osi priorytetowych zmieniały się czasem w trakcie realizacji programu. Np. dla priorytetu XIII początkowo było to Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a dopiero później NCN. W ramach poszczególnych priorytetów znaczna część działań mogła być delegowana do różnego typu instytucji pośredniczących II stopnia i instytucji wdrażających (np. dla priorytetów środowiskowych były to NFOŚiGW oraz odpowiedni oddziały WFOŚiGW, dla projektów transportowych - Centrum Unijnych Projektów Transportowych itd.)

<sup>52</sup> art. 28 ust. 1a ustawy z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2006 r. Nr 227 poz. 1658 z późn. zm.)

<sup>53</sup> Informacje i cytaty zawarte w tym rozdziale, o ile nie określono inaczej, zostały zaczerpnięte z dokumentów programowych poszczególnych programów sektorowych oraz z oficjalnych dokumentów dookreślających procedury wyboru projektów (dokumenty te zostały wymienione w spisie literatury w końcowej części raportu).



uwarunkowane spełnieniem kryteriów poprawności formalnej i merytorycznej zgodnie z kryteriami formalnymi (ocena 0-1)<sup>54</sup> oraz kryteriami merytorycznymi I (ocena punktowa)<sup>55</sup> i II stopnia (ocena 0-1)<sup>56</sup> zatwierdzonymi przez Komitet Monitorujący, a także zatwierdzeniem wniosku przez IZ. Jeżeli projekt jest już w pełni przygotowany, nie ma obowiązku podpisywania pre-umowy, a beneficjent składa do oceny bezpośrednio wnioski o dofinansowanie.

W ramach poszczególnych grup kryteriów (etapów) oceny beneficjentom przysługuje prawo (jednokrotnej) poprawy wniosku. Wnioski muszą spełnić wszystkie kryteria formalne i merytoryczne II stopnia, oraz uzyskać minimalną liczbę punktów ustaloną indywidualnie przez instytucje pośredniczące, jednak próg ten nie może być niższy niż 60% punktów możliwych do zdobycia. W przypadku tzw. „dużych projektów”<sup>57</sup> konieczne jest także potwierdzenie przyznania dofinansowania ze strony Komisji Europejskiej. Beneficjenci projektów rekomendowanych do dofinansowania podpisują umowę. Z chwilą przyjęcia statusu projektu indywidualnego, projekt zostaje automatycznie wykluczony z procedury konkursowej. Jeżeli natomiast w ramach procedury kwalifikacji na listę indywidualną projekt na którymś z etapów oceny zostanie ostatecznie odrzucony, może ubiegać się o dofinansowanie w trybie konkursowym.

### *Tryb konkursowy*

Konkursy w ramach PO IS mają charakter zamknięty, czyli mają wyznaczoną datę rozpoczęcia i zakończenia naboru, o ile nie określono inaczej w szczegółowym opisie poszczególnych priorytetów programu. Instytucje pośredniczące opracowują zatem zasady konkursów przeprowadzanych w ramach poszczególnych działań określające m.in. procedurę naboru i oceny wniosków, kryteria oceny, wymagane załączniki oraz wzory dokumentów.

Wybór projektów może zostać przeprowadzony w dwóch etapach (preselekcji na podstawie ograniczonej dokumentacji oraz weryfikacji projektu po przekazaniu pełnej dokumentacji), jednak instytucja organizująca konkurs może połączyć oba te etapy, wówczas mogą one następować się bezpośrednio po sobie bądź równolegle. Gotowe wnioski, podobnie jak w procedurze dotyczącej projektów indywidualnych, podlegają ocenie pod względem poprawności formalnej oraz ocenie merytorycznej zgodnie z kryteriami I i II stopnia.

Na etapie oceny formalnej i merytorycznej I stopnia instytucja oceniająca wnioski może formułować zalecenia dotyczące wskazanych kierunków uszczegółowienia projektu (w zakresie jego opisu, wskaźników monitorowania, dodatkowych analiz technicznych i przyrodniczych itp.), które są brane pod uwagę na etapie oceny merytorycznej II stopnia.

Punkty, jakie projekt uzyskał na etapie oceny merytorycznej I stopnia, decydują o jego pozycji na liście rankingowej. Lista zawiera projekty podstawowe, które mają zarezerwowane dofinansowanie oraz projekty rezerwowe, które mogą otrzymać dofinansowanie, jeżeli w budżecie konkursu pojawią się wolne środki. Lista rankingowa musi ponadto zostać

---

<sup>54</sup> Przykładowe kryteria formalne: wniosek złożony na właściwym formularzu, kompletny, zgodność okresu realizacji projektu z okresem programowym itd.

<sup>55</sup> Kryteria te są formułowane osobno dla każdego działania.

<sup>56</sup> Przykładowe kryteria merytoryczne II stopnia: poprawność analizy finansowej i ekonomicznej, poprawność identyfikacji i przypisania wydatków projektu z punktu widzenia ich kwalifikowalności, gotowość techniczna projektu do realizacji na poziomie wymaganym dla danego priorytetu itd.

<sup>57</sup> W rozumieniu art. 39-41 rozporządzenia 1083/2006 Komisji Europejskiej.

zatwierdzona przez ministra pełniącego rolę instytucji pośredniczącej w ramach danego priorytetu. Ostateczna ocena projektów zostaje przeprowadzona na podstawie kryteriów merytorycznych II stopnia (skala 0-1). Beneficjenci, których projekty pozytywnie przeszły wszystkie etapy oceny i zostały zakwalifikowane, podpisują umowy o dofinansowanie.

## 2. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej

Program Rozwój Polski Wschodniej obejmuje swoim działaniem województwa lubelskie, podlaskie, podkarpackie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie<sup>58</sup>. Rolę instytucji zarządzającej pełni Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, a instytucji pośredniczącej dla wszystkich priorytetów (poza związanym z pomocą techniczną) – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

W ramach PO RPW obowiązują trzy tryby wyboru projektów: indywidualny, konkursowy i systemowy. W zależności od charakteru działań finansowanych w ramach danej osi różna jest proporcja środków rozdysponowywanych w ramach poszczególnych trybów. Tryb systemowy jest skierowany do beneficjentów pomocy technicznej i, tak jak w przypadku PO IiŚ, zostanie pominięty w tym opracowaniu. Kryteria oceny wniosków w obu pozostałych trybach są formułowane przez IZ we współpracy z instytucją pośredniczącą.

Zadania związane z przyjmowaniem wniosków, ich oceną i podpisywaniem umów o dofinansowanie z beneficjentami, zarówno dla projektów indywidualnych jak i konkursowych w ramach osi priorytetowych I-V, zostały delegowane do instytucji pośredniczącej.

### *Tryb indywidualny*

Z uwagi na ponadregionalny, ale nie ogólnokrajowy zakres programu, w celu wyznaczenia kluczowych inwestycji mogących zakwalifikować się na listę projektów indywidualnych, IZ przeprowadza nabór propozycji projektów, a sformułowaną w ten sposób listę poddaje weryfikacji ze strony władz samorządowych województw Polski Wschodniej i przedstawiciele resortów sektorowych pracujących w ramach zespołów oceniających. Ten etap kwalifikacji przebiega na podstawie ogólnych koncepcji projektów, bez wymogu przedstawiania przez potencjalnych beneficjentów złożonych zaświadczeń i dokumentacji technicznej. Po zakończeniu weryfikacji IZ ustala wstępny ranking projektów, który na tym etapie zostaje poddany konsultacjom społecznym *poprzez umieszczenie na stronie internetowej oraz przeprowadzenie konferencji uzgodnieniowych na poziomie centralnym i regionalnym*<sup>59</sup>. Równocześnie projekty zostały poddane sprawdzeniu pod względem stopnia przygotowania oraz oceny realności założeń beneficjenta przez instytucję zarządzającą. Na tym etapie wyznacza się też plan zapotrzebowań na działania o charakterze doradczym finansowane ze środków pomocy technicznej.

Zakwalifikowanie projektu na listę projektów indywidualnych wiąże się ze wstępną deklaracją jego dofinansowania, jednak ostateczna decyzja została uzależniona od *wyników negocjacji programu z Komisją Europejską, spełnienia przez projekty wymogów formalnych i merytorycznych oraz ich akceptacji (pełnej dokumentacji łącznie z wnioskiem o dofinansowanie projektu)*, a w przypadku dużych projektów wymagana jest także decyzja Komisji Europejskiej.

---

<sup>58</sup> Dwa spośród tych regionów (lubelskie i podlaskie) zostały przez nas objęte badaniem terenowym.

<sup>59</sup> PO RPW; Szczegółowy opis osi priorytetowych, wersja z 12 sierpnia 2009 r.

Lista projektów indywidualnych PO RPW obejmuje także cztery projekty o charakterze ponadregionalnym, w przypadku których za opracowanie i realizację odpowiada bezpośrednio IZ<sup>60</sup>. Z beneficjentami, których projekty znalazły się na liście, instytucja pośrednicząca podpisuje „umowy dotyczące przygotowania projektu indywidualnego” (pre-umowy), a następnie cyklicznie weryfikuje stopień przygotowania projektu przez beneficjentów. Wniosek przekazywany jest do PARP w terminie zawartym w pre-umowie, a następnie poddawany ocenie według następujących kryteriów:

- kryteria formalne (ocena 0-1, np. kompletność wniosku, termin złożenia, itp.)

- kryteria merytoryczne, t.j.:

- kryteria dostępu, np. zgodność ze szczegółowym opisem osi, lokalizacja, kryteria specyficzne dla danej osi priorytetowej (ocena 0-1)
- kryteria, których niespełnienie powoduje konieczność uzupełnienia wniosku, np. poprawność analizy finansowej i ekonomicznej, poprawna kwalifikowalność wydatków (ocena 0-1)
- oraz kryteria rankingowe, np.. stopień wpływu realizacji projektu na cele programu oraz na cele osi, wartość dodana projektu, w szczególności korzyści społeczno – gospodarcze dla regionu i społeczności lokalnej, komplementarność z innymi przedsięwzięciami, itd. (ocena punktowa).

Po zakończeniu etapu oceny wniosków instytucja pośrednicząca przekazuje IZ informacje o jej wynikach oraz listę projektów rekomendowanych do dofinansowania, która musi zostać zatwierdzona przez instytucję zarządzającą.

#### *Tryb konkursowy*

Tryb konkursowy przebiega według podobnych zasad co indywidualny, z pominięciem etapu wstępnego formułowania listy projektów rekomendowanych i jej konsultacji na szczeblu centralnym i regionalnym. Beneficjenci składają wnioski do instytucji pośredniczącej, ta z kolei przeprowadza ich ocenę według kryteriów analogicznych względem tych branż pod uwagę w przypadku projektów indywidualnych. Konkursy w PO RPW prowadzone są w dwóch trybach – zamkniętym (z ogłoszonym terminem otwarcia i zamknięcia naboru) i otwartym (ciągłym, trwającym od otwarcia konkursu do wypełnienia określonego limitu puli alokacji).

W przypadku projektów wyłanianych w trybie konkursowym instytucja pośrednicząca na podstawie oceny przeprowadzonej przez jej pracowników bądź ekspertów zewnętrznych wyłania projekty rekomendowane do dofinansowania, natomiast instytucja zarządzająca zatwierdza projekty do realizacji.

### **3. Program Operacyjny Kapitał Ludzki**

Program Operacyjny Kapitał Ludzki składa się z dwóch komponentów: centralnego realizowanego poprzez priorytety I - V (który pochłania 34% środków) i regionalnego w ramach priorytetów VI – IX (62% środków). Pozostałe 4% zostało przeznaczone na priorytet X związany z pomocą techniczną. Rolę IZ w PO KL pełni Ministerstwo Rozwoju

---

<sup>60</sup> Są to projekty: „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej”, „Promocja gospodarcza Polski Wschodniej”, „Promocja turystyczna Polski Wschodniej”, „Trasy rowerowe Polski Wschodniej”.

Regionalnego (Departament Zarządzania EFS), natomiast instytucje pośredniczące są odrębne dla poszczególnych osi priorytetowych<sup>61</sup>:

- Priorytety I i II – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (Departament Wdrażania EFS)
- Priorytety III – Ministerstwo Edukacji Narodowej (Departament Funduszy Strukturalnych)
- Priorytety IV – Narodowe Centrum Badan i Rozwoju
- Priorytet V – brak instytucji pośredniczącej, koordynację zapewnia Departament Zarządzania EFS Ministerstwa Rozwoju Regionalnego
- Priorytety VI - IX – w 12 województwach Urząd Marszałkowski; w podkarpackim, wielkopolskim i zachodniopomorskim – Wojewódzkie Urzędy Pracy; w świętokrzyskim – Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego.

Ponadto w ramach niektórych priorytetów wskazane zostały instytucje pośredniczące II stopnia. W dwunastu regionach, w których instytucją pośredniczącą jest Urząd Marszałkowski, rolę tę pełni Wojewódzkie Urzędy Pracy.

PO KL przewiduje realizację projektów w dwóch<sup>62</sup> trybach: systemowym i konkursowym. Instytucje pośredniczące corocznie opracowują dla każdego priorytetu tzw. plan działania, który doprecyzowuje zasady i terminy naboru projektów oraz wskazuje, jakie w danym roku obowiązują formy wsparcia, jakie typy projektów będą mogły je uzyskać oraz jaki jest podział pomiędzy nie środków finansowych.

Pomiędzy trybem konkursowym i systemowym występują pewne różnice w zakresie sposobu oceny i doboru kryteriów, jednak sam ich zestaw jest zbliżony i składają się nań:

- kryteria ogólne
  - formalne (np. czy wniosek złożony we właściwej instytucji i czy jest kompletny)
  - merytoryczne (np. czy beneficjent jest zdolny do podjęcia realizacji projektu)
  - horyzontalne (np. czy projekt zapewnia realizację celów PO KL)
- kryteria szczegółowe (dla danego działania)
  - kryteria dostępu (np. czy kategorie grup docelowych są zgodne z określonymi dla danego działania)
  - kryteria strategiczne (np. czy projekt jest zgodny z preferencjami dla określonych typów projektów zawartych w planie działań przez instytucję pośredniczącą).

### *Tryb konkursowy*

Konkursy, które są organizowane przez instytucje pośredniczące lub instytucje pośredniczące II stopnia, mogą mieć charakter otwarty bądź zamknięty analogicznie do pozostałych SPO.

---

<sup>61</sup> Podobnie jak w przypadku PO IS nazwy departamentów, a nawet konkretne Instytucje Zarządzające zmieniały się czasem w trakcie realizacji programu.

<sup>62</sup> Początkowe wersje programu przewidywały jeszcze trzeci tryb: indywidualny. Tryb ten miał służyć realizacji kompleksowych projektów o znaczeniu strategicznym dla realizacji programu w danym roku. Przedsięwzięcia takie miały być wskazywane przez instytucję zarządzającą, zgodnie z kryteriami zatwierdzonymi przez Komitet Monitorujący, a wykraczającymi poza zakres tematyczny jednej osi priorytetowej.

Konkurs może być ogłoszony na wybrane lub też na wszystkie typy projektów w ramach danego działania / poddziałania. Wnioski składa się do instytucji organizującej konkurs (instytucji pośredniczącej lub pośredniczącej II stopnia). Oceną formalną projektów zajmują się pracownicy tej instytucji, natomiast ocenę merytoryczną powierza się Komisji Oceny Projektów (KOP), w której skład wchodzi pracownicy instytucji organizującej konkurs, pracownicy instytucji pośredniczącej, gdy instytucją organizującą konkurs jest instytucja pośrednicząca II stopnia (i jeżeli instytucja pośrednicząca podejmie taką decyzję) oraz – obligatoryjnie – eksperci. Projekt może uzyskać dofinansowanie jeżeli zdobędzie minimum 60 punktów podczas oceny spełniania ogólnych kryteriów merytorycznych oraz przynajmniej 60% punktów w poszczególnych punktach oceny merytorycznej. Ocena sporządzona przez KOP stanowi podstawę do ułożenia listy rankingowej, która musi zostać zatwierdzona przez IZ. Beneficjent na wezwanie instytucji organizującej konkurs przedkłada wszystkie wymagane załączniki, a następnie podpisuje z instytucją organizującą konkurs umowę o dofinansowanie.

### *Tryb systemowy*

Instytucje pośredniczące mogą podjąć decyzję o zmianie trybu wyboru projektów z konkursowego na systemowy po uprzednim wskazaniu takiej zmiany w planie działania, jeżeli jest możliwość uzasadnienia takiej zmiany (np. udokumentowana niezadowolająca realizacja danego typu projektów wybranych w drodze konkursu). Nie jest natomiast możliwa zmiana trybu wyboru z systemowego na konkursowy.

W ramach trybu systemowego beneficjenci (którymi mogą być także instytucje pośredniczące i pośredniczące II stopnia) zgłaszają wnioski o dofinansowanie do właściwej instytucji (pośredniczącej, bądź pośredniczącej II stopnia). Może się zdarzyć, że wnioskującym jest jednostka lub komórka organizacyjna pełniąca obowiązki instytucji pośredniczącej, bądź pośredniczącej II stopnia gdy nie ma możliwości pełnienia roli beneficjenta przez inną jednostkę. Dopuszczalna jest zatem sytuacja, w której komórki organizacyjne instytucji pośredniczących będą musiały ocenić wnioski przygotowane przez te same instytucje – oceny takiego wniosku należy wówczas dokonać „z zachowaniem rozdzielności funkcjonalnej zadań”. Ocena merytoryczna może być dokonana przez tę samą osobę, która dokonała oceny formalnej, bądź przez eksperta.

W przypadku projektów systemowych instytucje oceniające wykazują znaczną tolerancję wobec błędów i braków we wnioskach składanych w trybie systemowym, bowiem *niespełnienie któregośkolwiek z kryteriów oceny oznacza konieczność poprawienia lub uzupełnienia wniosku o dofinansowanie projektu systemowego w wyznaczonym terminie*, ale w żaden sposób nie rzutuje na możliwość dalszego ubiegania się o dofinansowanie. Po akceptacji wniosku następuje podpisanie umowy o finansowaniu, jednak jeżeli ze względu na relacje prawno-organizacyjne pomiędzy beneficjentem a instytucją pośredniczącą bądź zarządzającą nie jest możliwe zawarcie takiej umowy, projekt może być realizowany na podstawie decyzji lub uchwały właściwego organu<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2009, 84, poz. 812)