

Hubert Guz

Administrowanie czy zarządzanie środkami unijnymi?

W artykule porównano sposoby zarządzania polityką spójności Unii Europejskiej do modeli funkcjonowania administracji publicznej. Historia tej unijnej polityki wskazuje, że w poszczególnych okresach czerpała ona w różnym stopniu z podstawowych paradygmatów administracji.

Dokonano analizy czterech modeli funkcjonowania administracji: administracja klasyczna, administracja publiczna, menedżerskie zarządzanie publiczne i partycypacyjne zarządzanie publiczne – współzarządzanie, określając ich zasadnicze cechy, a następnie odnosząc te cechy do mechanizmów funkcjonujących w funduszach strukturalnych.

Systemy i narzędzia zarządzania polityką spójności w Polsce na poziomie regionalnym, w okresie programowania 2004–2006, bazowały głównie na administracji klasycznej. W kolejnym okresie, 2007–2013, coraz szerzej wykorzystywana była idea menedżerskiego zarządzania publicznego oraz elementy współzarządzania. Przedstawiono także rozwiązania planowane w perspektywie finansowej 2014–2020, w tym wizję coraz szerszego wykorzystywania mechanizmów współzarządzania na poziomie regionalnym poprzez realizację unijnej, horyzontalnej zasady partnerstwa.

Przedstawiono uzasadnienie tezy o powolnej, ale jednak postępującej ewolucji sposobów zarządzania polityką spójności w polskich regionach od administrowania do zarządzania, a nawet współzarządzania.

Słowa kluczowe: polityka spójności, fundusze strukturalne, administracja publiczna, nowe zarządzanie publiczne, współzarządzanie, absorpcja funduszy unijnych, zarządzanie programami operacyjnymi.

1. Wprowadzenie

Polityka spójności jest kluczowym obszarem aktywności Unii Europejskiej. To obecnie także największe źródło finansowania inwestycji publicznych w Polsce (ponad 50%) (*Fundusze strukturalne...* 2012, s. 2). Zarządzanie wsparciem unijnym przez administrację centralną oraz regionalną, a przede wszystkim wdrażanie projektów przez beneficjentów, którymi są głównie podmioty publiczne, to znaczący obszar działalności polskiej administracji. Obszar, gdzie w ostatniej dekadzie nastąpiło wiele rewolucyjnych zmian.

Niniejszy artykuł jest próbą odniesienia mechanizmów zarządzania funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej do paradygmatów funkcjonowania administracji publicznej. Zadanie to zostanie zrealizowane poprzez przegląd czterech modeli administracji (klasycznej, publicznej, menedżerskiego zarządzania publicznego i partycypacyjnego zarządzania publicznego – współzarządzania) oraz porównanie ich kluczowych

wyznaczników z systemami i narzędziami zarządzania polityką spójności na poziomie regionalnym w poszczególnych okresach programowania środków unijnych: 2004–2006, 2007–2013, i rozwiązaniami planowanymi na perspektywę finansową 2014–2020.

Celem artykułu jest potwierdzenie tezy, że w przypadku polskich regionów sposoby zarządzania polityką spójności Unii Europejskiej wolno, ale jednak, ewoluują wraz z teorią i praktyką administracji od klasycznego weberowskiego „administrowania” do „zarządzania” bazującego na modelach menedżerskiego zarządzania publicznego oraz współzarządzania.

2. Polityka spójności Unii Europejskiej

Już w Traktatach Rzymskich wyznaczono misję polityki spójności w postaci dążenia do redukcji różnic na płaszczyznach ekonomicznej i społecznej pomiędzy regionami Unii Europejskiej¹; w ramach traktatu z Lizbony

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Departament Funduszy Europejskich

¹ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Dzień

uwzględniono ponadto aspekt terytorialny. Polityka spójności to z jednej strony około 45% rocznego budżetu Unii², z drugiej natomiast – ponad pięćdziesięcioletnie doświadczenia zgromadzone zarówno na poziomie Wspólnoty, jak i poszczególnych krajów członkowskich. To sprawia, że polityka ta dysponuje szerokim instrumentarium w zakresie programowania i wdrażania.

Do lat 80. fundusze strukturalne³ podlegały mechanizmom prostej redystrybucji środków wewnątrz Unii. Model bazował na tzw. biurokratycznej skuteczności i miał scentralizowany charakter. Jedynym partnerem Komisji Europejskiej były rządy państw członkowskich, a znaczenie regionów pozostawało marginalne (Bruszt 2008, s. 16).

W obszarze rozwiązań systemowych i narzędzi polityka spójności rozwijała się najintensywniej w latach 80. XX w.; inicjatorem zmian był komisarz Jacques Delors. Tzw. Pakiety Delors'a zreformowały funkcjonowanie Unii, w tym znacznie podniosły rolę polityki strukturalnej, zwiększając jej budżet. Reforma z 1988 r. to również wprowadzenie do funduszy strukturalnych jako podstawy ich funkcjonowania za-

nik Urzędowy Unii Europejskiej, C 83, tom 53, 30 marca 2010.

² Dane w odniesieniu do perspektywy finansowej 2007–2013.

³ Polityka spójności była też nazywana polityką regionalną Unii Europejskiej oraz polityką strukturalną, czy też funduszami strukturalnymi, które w rzeczywistości są źródłem finansowania polityki spójności. W perspektywie finansowej 2000–2006 istniały cztery fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – sekcja orientacji oraz Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa. W perspektywie finansowej 2007–2013 działają dwa fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny. W miejsce Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej powołano Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, który stanowi instrument wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej. W miejsce Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa utworzono zaś Europejski Fundusz Rybacki będący instrumentem wdrażania Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Dodatkowym instrumentem finansowym w ramach polityki spójności, obok funduszy strukturalnych, jest Fundusz Spójności.

sady partnerstwa⁴ i upodmiotowienia regionów (Bruszt 2008).

Następnym etapem w rozwoju polityki spójności był Pakiet Santera, nazywany Agendą 2000, który poza reformą kluczowych polityk unijnych, ponownym zwiększeniem budżetu na działania strukturalne, odnosił się do rozszerzenia Unii o nowych członków.

Wraz z kolejnymi reformami zmieniał się układ podmiotów zarządzających polityką spójności. W początkowym okresie kluczową rolę odgrywała Komisja i rządy państw członkowskich. Pakiety Delors'a zapoczątkowały hasło „Europa Regionów”, którego przesłanką było przeniesienie części funkcji zarządczych na poziom regionalny. Następnie można było zaobserwować ponowną centralizację zarządzania, w Polsce szczególnie widoczną w okresie 2004–2006 (Grosse 2010).

Na uwagę zasługują fundusze przedakcesyjne wdrażane w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w ramach których zasada partnerstwa była mocno promowana. Można postawić tezę, iż Komisja Europejska stała się głównym motorem zmian instytucjonalnych w krajach akcesyjnych. W przypadku Polski to właśnie warunki pozyskiwania środków unijnych wymogły reformę administracji, w tym m.in. stworzenie stosunkowo dużych regionów (Bruszt 2008). W okresie przedakcesyjnym Polska korzystała wprost z doświadczeń ówczesnych krajów członkowskich, przyswajając zarówno „twarde” rozwiązania formalne i prawne, jak i „miękkie” doświadczenia, tzw. dobre praktyki. Doradcy przedakcesyjni skutecznie zaszczepiali zasadę partnerstwa w polskich regionach i już w latach 2000–2003 bardzo mocno promowali idee wielopoziomowego zarządzania właśnie z udziałem regionów.

Niestety, po przyjęciu nowych członków do Unii Europejskiej Komisja wróciła do scentralizowanego modelu zarządzania z lat 80. XX w.,

⁴ Zasada partnerstwa zakłada, że zarówno na etapie programowania, jak i realizacji polityki powinni uczestniczyć w niej wszyscy zainteresowani partnerzy społeczni i prywatni. Wymaga to współpracy pomiędzy Komisją Europejską a odpowiednimi władzami publicznymi danego państwa na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym tj. gminami, powiatami i województwami (wymiar administracyjny), a także współpracy z partnerami gospodarczymi i społecznymi (wymiar publiczno-prywatny).

opierającego się na prostych, biurokratycznych mechanizmach i procedurach redystrybucji środków. Jednym z powodów zmiany stanowiska Komisji była słabość społeczeństwa obywatelskiego w nowych krajach członkowskich, a kolejnym – niski potencjał partnerów publicznych (w tym regionów). Biorąc pod uwagę te czynniki, uznano, że jedynie na poziomie centralnym możliwe jest takie zarządzanie środkami, które zapewni ich absorpcję.

Ze względu na datę akcesji⁵ Polska korzystała ze środków strukturalnych w ramach perspektywy 2000–2006 w ograniczonym czasie, tj. od 2004 r. Dzisiaj okres ten traktowany jest jako przejściowy pomiędzy funduszami przedakcesyjnymi a strukturalnymi. Regiony w tym czasie nie miały żadnej autonomii w programowaniu wsparcia – czyli realnym kreowaniu polityki spójności, a realizowały jedynie część działań wdrożeniowych we współpracy z administracją centralną.

Obecnie wdrażane są programy operacyjne w ramach perspektywy finansowej 2007–2013. Polska jest największym beneficjentem środków strukturalnych. Kluczowym zadaniem polityki spójności nadal pozostaje wyrównywanie warunków ekonomicznych i społecznych we wszystkich regionach Unii Europejskiej poprzez realizację trzech celów:

- konwergencji – wsparcia rozwoju infrastruktury oraz potencjału gospodarczego i kapitału ludzkiego najbiedniejszych regionów (w tym wszystkich polskich województw);
- konkurencyjności i zatrudnienia – wsparcia innowacji, badań naukowych, zrównoważonego rozwoju oraz inwestycji w kapitał ludzki w mniej rozwiniętych regionach;
- europejskiej współpracy terytorialnej – wsparcia, promocji i realizacji wspólnych projektów o charakterze międzynarodowym na terytorium całej Unii Europejskiej⁶.

Od momentu powstania polityki spójności dyskutowane były różne idee, jej reformom

przyświecały także wielorakie koncepcje, jednak to nie nauka zarządzania czy też administracji była zwykle podstawą wprowadzanych zmian, a kompromisy i presje polityczne oraz doświadczenie (Grosse 2010). Polityka spójności jest zatem obszarem, gdzie pragmatyka bierze górę nad teoretycznymi koncepcjami, dlatego też formuła, w jakiej wdrażane są środki obecnej perspektywy, jest oceniana jako optymalne rozwiązanie z punktu widzenia potencjału absorpcyjnego oraz możliwości techniczno-fiskalnych rozliczania środków. W głównej mierze to potencjał absorpcyjny regionów, a nie chęć wdrożenia zasad współzarządzania, zdecydował o roli administracji regionalnej w obecnej perspektywie finansowej (Bruszt 2008, s. 14).

3. Zarządzanie polityką spójności

Ponadpięćdziesięcioletnia historia polityki spójności sprawia, że zarządzanie funduszami strukturalnymi staje się istotnym obszarem w nauce administracji oraz w nauce zarządzania. Waga tej dziedziny nie wynika jedynie z długoletniego dorobku empirycznego, lecz także ze znaczących alokacji finansowych przeznaczonych na fundusze strukturalne, jak i z szerokiego oddziaływania terytorialnego oraz społecznego. Obejmuje ono wszystkie kraje Unii Europejskiej – obecnie to 27 państw, w których zamieszkuje ponad 500 mln ludzi.

Polityka spójności w aspekcie zarządzania dotyka, co najmniej, trzech dziedzin: po pierwsze wiąże się z zarządzaniem strategicznym, po drugie – z zarządzaniem projektami, a po trzecie – z administracją. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że proces zarządzania środkami unijnymi można podzielić na dwa zasadnicze etapy. Etap odnoszący się do programowania wsparcia: tworzenie ram, strategii, wyznaczanie kierunków wsparcia i programów oraz etap obejmujący działania związane z wdrażaniem tego wsparcia: wybór, realizacja i rozliczanie projektów.

Pierwsze z odwołań do zarządzania strategicznego akcentuje kluczową zasadę funkcjonującą w polityce spójności – zasadę programowania⁷.

⁵ Polska jest członkiem Unii Europejskiej od 1 maja 2004 na mocy Traktatu Akcesyjnego podpisanego 16 kwietnia 2003 r.

⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

⁷ Zasada programowania – oznacza położenie nacisku na wieloletnie, kompleksowe i zintegrowane programy rozwoju ze zdefiniowanymi celami, a nie finansowanie po-

„Strategiczne zarządzanie to proces zarządzania nastawiony na formułowanie i wdrażanie strategii, które zapewniają doskonałe dostosowanie organizacji do otoczenia i osiąganie jej strategicznych celów” (Gliński i in. 1996, s. 99). „Zarządzanie strategiczne to kierowanie rozwojem organizacji w długim okresie, nastawione na wykorzystanie szans i zagrożeń pojawiających się w jej otoczeniu” (Romanowska 1995, s. 10). Te funkcjonalne definicje zarządzania strategicznego w pełni oddają logikę kreowania polityki spójności, jednak koncentrują się na jej pierwszym aspekcie związanym z programowaniem wsparcia.

Druga ze wspomnianych dziedzin dotyczy zarządzania projektami. Co prawda, obszar ten jest ściśle związany z poziomem wdrożeniowym – czyli przygotowaniem i realizacją konkretnych przedsięwzięć, istnieje jednak analogia pomiędzy zarządzaniem projektami a zarządzaniem programami operacyjnymi w ramach polityki spójności. Oba mechanizmy korzystają z koncepcji Kerznera, która obrazuje zarządzanie projektem w postaci trójkąta: zakres–czas–pieniądze (Kerzner 2003), wykorzystując instrumenty zaproponowane na początku XX w. przez takich klasyków, jak: Frederick Taylor i Henry Gantt⁸, ale także współczesne rozwiązania wspierające zarządzanie w aspektach technokratycznych – jak np. narzędzia informatyczne.

Trzecia dziedzina, w mojej ocenie najściślej związana z zarządzaniem polityką spójności, to administracja i na tym związku skupia się niniejsza analiza. To odniesienie ma także najszerszy charakter, dotyka zarówno elementów związanych z programowaniem – zarządzanie strategiczne, jak i z wdrażaniem – zarządzanie projektami.

jedynczych projektów inwestycyjnych. Można wyróżnić dwa poziomy programowania: strategiczny (określenie celów, jak i globalnej strategii rozwoju i podziału środków między poszczególne obszary priorytetowe) i szczegółowy (realizacja strategii, szczegółowe kategorie wspieranych przedsięwzięć, w tym sposób ich wyboru).

⁸ Frederick W. Taylor (1856–1915) amerykański wynalazca i naukowiec, autor *The Principles of Scientific Management*, Henry L. Gantt (1861–1919) amerykański inżynier i naukowiec, m.in. twórca diagramu Gantta stosowanego w opracowywaniu harmonogramów.

Odnosząc się do założeń funkcjonowania sektora publicznego przytoczonych przez Jerzego Kleera (2005, s. 9–54), wymieńmy:

- cele sektora publicznego nie mają charakteru samodzielnego;
- sektor publiczny funkcjonuje w powiązaniu ze społeczeństwem;
- uwarunkowania sektora publicznego nie mają charakteru czysto ekonomicznego;
- efektywność funkcjonowania sektora publicznego powinno się oceniać na poziomie makroekonomicznym i makrosocjalnym.

Polityka spójności spełnia każdą z tych przesłanek, wpisując się tym samym w sektor administracji.

Trudno określić jeden model administracji, w oparciu o który funkcjonuje zarządzanie funduszami strukturalnymi. Można jednak, analizując system, wskazać modele teoretyczne, których logika jest wykorzystywana w ramach polityki spójności.

4. Modele funkcjonowania administracji

W literaturze opisywane są cztery kluczowe modele administracji:

- administracja klasyczna (*old public administration*), funkcjonująca od przełomu XIX i XX w., bazująca na niemieckim „państwie prawa” i etyce protestanckiej; za jej ojca uznawany jest Max Weber;
- administracja publiczna (*public administration*), rozwijana po II wojnie światowej, obejmująca obok wykonywania prawa także realizację decyzji politycznych;
- menedżerskie zarządzanie publiczne (*new public management*), zdobywające popularność od lat 80. XX w., początkowo w anglosaskim systemie administracji (Nowa Zelandia, Australia, Wielka Brytania);
- partycypacyjne zarządzanie publiczne – współzarządzanie (*public governance*), wywodzące się z postmodernistycznego sposobu postrzegania świata, intensywnie rozwijające się od przełomu XX i XXI w. w krajach wysoko rozwiniętych, jak i organizacjach ponadnarodowych (Bank Światowy, Unia Europejska).

Modele te nie mają rozłącznego charakteru, uznaje się, że to kolejne stadia ewolucji admini-

Tab. 1. Koncepcje administracji – modele historyczne

| Administracja klasyczna | Administracja publiczna |
|---|--|
| <p>kluczowe cechy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bazuje na koncepcji państwa prawa – legalizm, • bezpośrednie wykonywanie przepisów prawa, głównie poprzez wydawanie decyzji administracyjnych i sprawdzanie ich legalności, • oddzielenie sektora państwa od sektora prywatnego, a w ramach sektora władzy publicznej oddzielenie sfery politycznej od administracyjnej, • monopolistyczny charakter, • system w pełni hierarchiczny, • oparty na weberowskim modelu biurokracji, który cechuje: niezależność od otoczenia, ciągłość sprawowania funkcji, hierarchiczna struktura urzędów, zależność od silnego ośrodka władzy, koncentracja na realizacji procedur, niska zdolność reakcji na zmiany, pisemna forma decyzji. | <p>kluczowe cechy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bazuje na koncepcji państwa prawa, przy założeniu oddzielenia administracji od polityki oraz wykorzystaniu teorii zarządzania, • racjonalna organizacja, kontrola wewnętrzna, • uelastycznienie administracji – szybsza reakcja na zmiany, • nastawienie działań na wynik (interes publiczny), • wykorzystywanie koncepcji i narzędzi z zakresu zarządzania, komunikacji. |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Hausner 2008; Kowalczyk 2008; Izdebski, Kulesza 1998; Supernat 2012.

stracji. Potwierdzeniem tej tezy są słowa Huberta Izdebskiego: „Kolejne podejścia do problematyki administracji publicznej nie zrywały całkowicie z wcześniejszymi koncepcjami i realizacjami, lecz tworzyły nakładające się na siebie ‘warstwy’ składające się na współczesną wizję administracji publicznej” (Izdebski 2007).

W celu ustrukturyzowania poszczególnych koncepcji przyjęto uproszczoną klasyfikację i wyróżniono cechy specyficzne dla poszczególnych modeli.

Dwa pierwsze modele (tab. 1) mają charakter historyczny, jednak część mechanizmów i narzędzi z nimi związanych funkcjonuje nadal we współczesnych systemach. Są one także wykorzystywane w procesie zarządzania funduszami strukturalnymi. Ich kluczową cechą, w uproszczeniu, jest obudowanie procesu decyzyjnego procedurami i założenie, że gwarantują one zgodność z prawem oraz efektywność działania. W takim przypadku rola kadry zarządzającej ogranicza się jedynie do administrowania.

Niniejsza analiza koncentruje się na menedżerskim zarządzaniu publicznym oraz na partycypacyjnym zarządzaniu publicznym – współzarządzaniu (tab. 2), jako modelach, na których w największym stopniu oparto obecny system wdrażania polityki spójności. Paradygmaty te zakładają kluczową rolę kadry menadżerskiej, która zarządza procesami, a nie jedynie realizuje procedury.

Etap, na którym funkcjonuje dana administracja, zależy od uwarunkowań historycznych, prawnych, politycznych, społecznych, poziomu wiedzy, kompetencji, jak i konkretnych potrzeb. Ewolucyjne i kumulacyjne podejście do tych czterech modeli zakłada naturalne przechodzenie z jednego etapu do kolejnego, przy czym wiele mechanizmów działa równolegle (Hausner 2008, s. 31). Czołowi eksperci w dziedzinie administracji – Hubert Izdebski i Michał Kulesza uważali w latach 90., że nie da się w Polsce odgórnie wprowadzić nowego modelu funkcjonowania administracji – konieczne jest przejście całego procesu ewolucji (Wojciechowski 2007). Teza ta została częściowo zweryfikowana w momencie akcesji Polski do UE. Realny udział Polski w polityce spójności spowodował, że konieczne było szybkie wdrożenie w administracji nowych metod zarządzania co najmniej w zakresie wydatkowania środków unijnych, a nie dochodzenie do nich drogą ewolucji. Polityka spójności spowodowała szczególnie skuteczny transfer wiedzy i umiejętności w zakresie administracji, ponieważ od jego powodzenia uzależniona była absorpcja środków unijnych.

Należy w tym miejscu sprecyzować znaczenie wspomnianej zdolności absorpcyjnej. Zdolność ta powinna być rozpatrywana co najmniej w dwóch wymiarach zaproponowanych przez Jerzego Hausnera. Po pierwsze, w wymiarze administracyjnym, jako zdolność do technicznej

Tab. 2. Koncepcje administracji – modele współczesne

| Menedżerskie zarządzanie publiczne | Partycypacyjne zarządzanie publiczne (współzarządzanie) |
|---|--|
| <p>kluczowe cechy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bazuje na podejściu kontraktowym, • apolityczność, profesjonalizacja, • odpowiedzialność administracji, w tym odpowiedzialność personalna kierowników, • zarządzanie przez cele, • kwantyfikacja zasobów, celów, rezultatów, • adaptacja przez administrację metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym, • monitorowanie i ewaluacja, • spłaszczenie struktur organizacyjnych, • zarządzanie projektami, • wyznaczanie standardów usług, • zarządzanie finansami, redukcja wydatków, rachunek kosztów – założenie, że administracja też powinna być „prawie” rynkowa, • tworzenie niepaństwowych, bardziej rynkowych instytucji publicznych (np. agencji), • decentralizacja, podział instytucji publicznych, niezależność organizacyjna i finansowa, konkurencyjność, elastyczność, • zlecanie części zadań administracji prywatnemu sektorowi, • obywatel traktowany jest jako klient administracji, • wprowadzanie do administracji, systemów zarządzania jakością (np. ISO – <i>International Organization for Standardization</i>, TQM – <i>Total Quality Management</i>, CAF – <i>Common Assessment Framework</i>) funkcjonujących w biznesie, • wykorzystywanie narzędzi informatycznych, • podejście „rewolucyjne” do zmian – zupełne zerwanie z biurokracją weberowską, • kluczowy podmiot – rząd, • poszukiwanie uniwersalnych „technokratycznych” rozwiązań. | <p>kluczowe cechy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bazuje na założeniu współdziałania władzy politycznej i związanej z nią administracji z sektorem prywatnym oraz społecznym, • uwzględnia bardzo duży stopień złożoności uwarunkowań swojego funkcjonowania, na każdym poziomie (lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym, a nawet globalnym), • procedury partycypacyjne i konsultacyjne, • obywatel jest partnerem, a nie klientem administracji, dialog, • mobilizacja interesariuszy, • poszukiwanie konsensusu społecznego, • sieciowanie, • budowanie relacji w ramach społeczeństwa obywatelskiego, • transparentność działań, • wyznaczanie celów poprzez negocjacje i konsultacje społeczne, a nie odgórnie, • zlecanie zadań nie prywatnemu sektorowi ale podmiotom społeczeństwa obywatelskiego, • malejąca zdolność państwa do bezpośredniej kontroli, • podejście „ewolucyjne” do zmian – wykorzystywanie dotychczasowego dorobku administracji, • wykorzystanie bardzo szerokiej gamy instrumentów zarządczych, • kluczowe podmioty – rząd i społeczeństwo rozumiane jako sektor prywatny i sektor społeczny, • poszukiwanie rozwiązań konkretnych problemów, a nie rozwiązań uniwersalnych. |

Źródło: opracowanie własne na podst.: Hausner 2008; Kowalczyk 2008; Izdebski, Kulesza 1998; Supernat 2012.

obsługi procesu wsparcia, czyli pozyskania i rozliczenia pieniędzy. Po drugie, w wymiarze strukturalnym jako umiejętność kreowania takiej polityki wsparcia, która przełoży się na zmiany strukturalne (Hausner 2008, s. 296).

Wymiar administracyjny związany jest z takimi potencjałami, jak: wiedza kadr, sprawność instytucji zarządzających, płatniczych, audytowych, przejrzystość procedur, dostępność środków krajowych na współfinansowanie, skuteczność kontroli i monitoring. Wymiar strukturalny dotyczy: klarowności celów polityki strukturalnej, jakości układu instytucjonalnego, skuteczności instrumentów, efektywności przedsięwzięć publicznych, przedsiębiorczości. Powodzenie absorpcji

jest zależne od obydwóch tych czynników, a one wprost wynikają z potencjału administracji. O ile pierwszy z nich jest łatwo mierzalny – stopniem wykorzystania środków, o tyle ewaluacja drugiego wymaga rozbudowanych kryteriów i długiej perspektywy czasowej. Tomasz G. Grosse podkreśla ten problem: „Jednym z głównych dylematów dotyczących efektywności realizowania polityk publicznych jest wybór pomiędzy sprawną absorpcją funduszy publicznych a jakością ich wykorzystania w celu rozwiązywania problemów społecznych i ekonomicznych” (Grosse 2008, s. 77). Podejście takie ogranicza jednocześnie sprawne pozyskiwanie środków (przepływy z budżetu Unii) i ich wpływ na zmiany struk-

turalne. A założenie takie musi przyświecać budowie systemu zarządzania polityką spójności w kolejnej perspektywie finansowej. Od szybkości wydatkowania środków uzależnione są wpływy do budżetu państwa, natomiast zmiany strukturalne determinują wzrost gospodarczy.

Z punktu widzenia regionu jako podmiotu polityki spójności, w bardzo dużym uproszeniu możemy założyć, że kolejne okresy programowania w zakresie sposobu zarządzania były ewolucją od administracji klasycznej w latach 2004–2006, poprzez menedżerskie zarządzanie publiczne 2007–2013, aż do partycypacyjnego zarządzania publicznego w przyszłej perspektywie finansowej. Oczywiście wiele mechanizmów charakterystycznych dla poszczególnych modeli administracji funkcjonowało i funkcjonuje w każdym okresie programowania, jednak dosyć wyraźnie rysuje się ścieżka zmian w tym obszarze.

5. Lata 2004–2006

Należy podkreślić, że w Polsce przed rokiem 2004 nie funkcjonowała jako taka polityka spójności na poziomie krajowym. Trudno zatem mówić o instrumentarium do jej programowania i wdrażania. Import i adaptacja unijnych mechanizmów oraz doświadczeń były koniecznością. Zjawisko to można za Grossem nazwać europeizacją, która kształtuje sposób funkcjonowania administracji publicznej i to w szerszym zakresie niż tylko polityka spójności (Grosse 2008, s. 69). Kraje członkowskie Unii zmuszone są do dokonywania zmian w swoich administracjach z powodu uwarunkowań prawnych, ale część reform wynika także z chęci podniesienia skuteczności polityk publicznych poprzez wykorzystanie doświadczeń innych krajów, w szczególności w obszarze metod i narzędzi zarządzania.

Warto w tym miejscu przypomnieć główne problemy administracji, zdiagnozowane w raporcie na temat instytucjonalnego dostosowania Polski do Unii Europejskiej (Marody, Wilkin 2002):

- przechwytywanie instytucji i podporządkowywanie ich funkcjonowania partykularnym interesom;
- instytucjonalna nieciągłość – reformowanie reform rozpoczętych przez poprzedników;

- wewnętrzna niekompatybilność systemu instytucjonalnego – hybrydalność, brak konsolidacji;

- stosowanie wyłącznie twardego prawa, wąski legalizm, a jednocześnie tendencja do omijania prawa, niezdolność adaptacyjnego rozumienia i stosowania prawa opartego na odwoływaniu się do ogólnych nadrzędnych zasad postępowania, a w konsekwencji jego degeneracja.

Powyższe uwarunkowania były jednym z powodów, poza presją szybkiej absorpcji, dla którego w okresie 2004–2006 wdrożono w Polsce centralistyczny system zarządzania funduszami strukturalnymi. Szczegółowe procedury stanowiły zabezpieczenie zgodnego z prawem wydatkowania środków unijnych.

Centralizacja systemu w obszarze polityki regionalnej polegała na skupieniu wszystkich funkcji zarządczych i programowych na poziomie krajowym; rola regionów została ograniczona do działań wdrożeniowych. Administracja samorządowa odpowiadała za wybór projektów, ale ich kontraktacja i nadzór nad realizacją były prowadzone przez służby wojewody – czyli administrację rządową. Z perspektywy czasu nasuwa się wniosek, że ten układ instytucjonalny obejmujący, oprócz administracji, ciała o charakterze społecznym, tj. Regionalny Komitet Sterujący i Regionalny Komitet Monitorujący, miał poza funkcjami wdrożeniowymi także na celu kształtowanie sieci współdziałania publicznych aktorów regionalnych i krajowych oraz aktorów niepublicznych (Bruszt 2008, s. 8 i 13).

Kolejnym przejawem biurokratyzacji systemu był jego wysoki poziom sformalizowania; większość dokumentów warunkujących wdrażanie miała charakter rozporządzeń (np. wzory wniosków aplikacyjnych), co było przyczyną zupełnego braku elastyczności. Stworzono szereg procedur, które miały zapewnić sprawność pozyskiwania, wydatkowania i rozliczania środków unijnych. Niestety, procedury te były wielokrotnie zmieniane, ponieważ dopiero ich praktyczna weryfikacja pozwalała wypracować właściwe mechanizmy.

Koncepcja klasycznej administracji (idealnej biurokracji) opiera się na założeniu, iż postępowanie zgodnie z procedurą jest absolutnie niezawodne i, co ważne, chroni przed uznaniowością, zapewnia transparentność, a od urzędni-

ków wymaga jedynie skrupulatności. Ponadto, idea biurokracji weberowskiej przyjmuje, że administracja podnosi „techniczne” kompetencje – profesjonalizuje się, co w rezultacie prowadzi do formalistycznego podejścia. Jest ono gwarantem bezstronności (bezduszna, ale sprawna maszyna), lecz jednocześnie powoduje, że administracja staje się hermetyczna (Hausner 2008, s. 15).

Analogiczne zjawisko wystąpiło w zakresie wdrażania środków strukturalnych, przepisy starały się zapewnić obiektywność i profesjonalizm administracji, która nie miała doświadczeń w tym obszarze, doprowadziły jednak do stworzenia tzw. świata funduszy strukturalnych. Jedynie wąska grupa urzędników – „funduszców”, która poznała mechanizmy, procedury, dokumenty, interpretacje, była w stanie przygotowywać i rozliczać projekty. Doprowadziło to do wykreowania sztucznego rynku firm doradczych, w znacznej mierze zasilanych pracownikami przechodzącymi z administracji do sektora prywatnego.

Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006, główny dokument strategiczny w tamtym okresie, był jedynie narzędziem sprawnego pozyskania środków unijnych. Z powodu krótkiego czasu na jego przygotowanie, ale także braku kompetencji i doświadczeń, skupiono się na administracyjnym aspekcie absorpcji, pozostawiając zmiany strukturalne na drugim planie (Hausner 2008, s. 359). Podkreślić należy jednak, iż przyjęty system sprawdził się i zrealizował postawiony cel, mianowicie wydano dostępne pieniądze; sumaryczny poziom płatności ze środków unijnych w ramach perspektywy 2004–2006 przekroczył 100% (*Wykorzystanie środków...* 2010). Trudno dziś jednoznacznie mówić o oddziaływaniu strukturalnym tych środków, jednak bez wątpienia spowodowały one wiele zmian (rozwój infrastruktury, zasobów ludzkich, ale także administracji), a procedury oraz doświadczenia, w szczególności z procesu programowania wsparcia, stały się podstawą do budowy systemu na kolejną perspektywę finansową.

6. Lata 2007–2013

Przygotowując *Program Operacyjny Kapitał Ludzki na lata 2007–2013* dokonano diagnozy w obszarze administracji publicznej. Jej wnioski

wskazywały, że jednym z problemów jest brak podejścia procesowego w administracji, a nowoczesne metody zarządzania rzadko są stosowane w codziennej praktyce (*Program Operacyjny...* 2007, s. 75). W celach *Programu* wskazano: „Niezbędne jest również zapewnienie partnerskiego modelu współpracy administracji oraz partnerów społecznych i organizacji pozarządowych w szczególności w zakresie ich aktywnego uczestnictwa w procesie realizacji Strategii Lizbońskiej” (ibidem, s. 173). W odniesieniu do przytaczanej wcześniej diagnozy z 2004 r. zauważyć można, że problemy nie skupiają się już na systemie instytucjonalnym, a mają głównie charakter funkcjonalny. Potwierdza to znaczny postęp w obszarze administracji, w której wdrożono szereg zmian, jednak nadal deficyty w zakresie zarządzania były znaczące.

Doświadczenia regionów w obszarze wdrażania funduszy strukturalnych w oparciu o narzędzia biurokracji weberowskiej szybko pokazały, że podstawową słabością tego podejścia jest koncentracja na procedurze, a nie na jej wynikach. Dodając do tego hierarchiczną strukturę, dochodzimy do prawie zupełnego braku elastyczności i niskiej efektywności systemu zarządzania. Co więcej, mimo stosunkowo prostych zależności w systemie, monitorowanie i ewaluacja takich struktur są utrudnione, bo administracja w odruchu samozachowawczym broni się przed tym (Hausner 2008, s. 16). Przykładem tego problemu było uruchomienie programu SIMIK (System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności), które nastąpiło faktycznie dopiero po roku 2006, podczas gdy prace nad systemem rozpoczęto już w 2002. Spowodowało to całkowitą niewydolność informacyjną w zakresie monitorowania realizacji programów operacyjnych.

Analizując okres programowania 2007–2013, wyróżnić należy trzy główne poziomy zarządzania, rozumianego jako kompleksowy proces programowania polityki, jej wdrażania oraz oceny (tab. 3).

Obecna perspektywa finansowa, na poziomie regionalnym, przyniosła zasadniczą zmianę. Chcąc wdrożyć zasadę partnerstwa, nie można było bazować na systemie hierarchicznym, polskie regiony stały się podmiotem polityki spójności. To upodmiotowienie polegało na prze-

Tab. 3. Poziomy zarządzania w ramach polityki spójności w Polsce w okresie 2007–2013

| Poziom zarządzania | Kluczowe podmioty | Kluczowe dokumenty | Rola |
|--------------------|---|--|--|
| Poziom wspólnotowy | Parlament, Komisja Europejska, Dyrekcje Generalne | Strategiczne Wytyczne Wspólnoty | Wyznaczanie generalnych kierunków wsparcia |
| Poziom krajowy | Państwa członkowskie | Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia | Wyznaczanie priorytetów na poziomie krajowym i budowa krajowego systemu wdrażania |
| Poziom regionalny | Regiony | Programy Operacyjne i ich uszczegółowienia | Wyznaczanie priorytetów na poziomie regionalnym, budowa regionalnego systemu wdrażania, wdrażanie programów operacyjnych |

Źródło: opracowanie własne.

kazaniu władzom regionalnym części środków do zarządzania w postaci programów operacyjnych (*Regionalne Programy Operacyjne* oraz komponent regionalny w ramach *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*). Co ważne, to regiony odpowiadały za etap programowania wsparcia, jak i zajmują się jego wdrażaniem. Administracja centralna pełni w stosunku do regionów funkcje koordynacyjne, certyfikacyjne i audytowe. Nadal całkowicie odpowiadając przed Komisją Europejską za realizację polityki spójności, niejako zleciła regionom, ale także innym podmiotom (tzw. mechanizm Instytucji Pośredniczących pierwszego i drugiego stopnia), realizację części zadań w tym zakresie. Pojawił się kontrakt wojewódzki, narzędzie specyficzne dla menadżerskiego zarządzania publicznego (kultura kontraktowa), który precyzuje zasady współpracy rząd – regiony i określa środki finansowe udostępnione regionom.

System wdrażania polityki spójności został uelastyczniony, przede wszystkim zrezygnowano z przyjmowania wytycznych i np. wzorów dokumentów w postaci aktów prawnych, co obrazuje stopniowe odchodzenie od weberowskiego ujęcia z poprzedniej perspektywy finansowej.

Cecha charakterystyczna menadżerskiego zarządzania publicznego to stawianie przed organizacją jasno wytyczonych i możliwych do oceny poprzez wskaźniki celów oraz ocena programów publicznych wykorzystująca zasadę 3E – *economy, efficiency, effectiveness* (oszczędność, efektywność, skuteczność) (Zawicki 2002, s. 78). W oparciu o analogiczne założenia buduje się unijne programy operacyjne, wytyczając precy-

zyjnie cele, kwantyfikując je poprzez zestawy wskaźników, a finalnie poddając cały *Program*, jak i jego efekty ewaluacji. Wykorzystuje się także szereg narzędzi zarządczych, w tym informatycznych. Analizy wskazują, że obecnie wdrażane środki europejskie szczególnie wzmocniły w administracji aspekty zarządzania finansowego oraz zarządzania projektami (Grosse 2008, s. 81).

W porównaniu z wcześniejszymi okresami obecnie polityka spójności próbuje się koncentrować na realizacji celów Strategii Lizbońskiej, tym samym odchodząc od modelu centralistyczno-wyrównawczego, i idzie w stronę modelu decentralistyczno-konkurencyjnego (Hausner 2008, s. 284). Zmiany te spowodowały skupienie się na efektywności realizowanych programów operacyjnych oraz poszczególnych przedsięwzięć. W zakresie projektów przejawem tego podejścia jest na przykład szczegółowa ocena analiz finansowych wspieranych projektów czy też wzmoczony nadzór nad zachowaniem trwałości osiągniętych rezultatów.

W polityce spójności występuje cały szereg mechanizmów specyficznych dla współzarządzania, a co ważne Komisja Europejska nadal traktuje budowanie potencjału społeczeństwa obywatelskiego jako jeden ze swoich priorytetów. Dowodem na to jest szeroki zakres wsparcia kierowanego do trzeciego sektora w ramach *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, czy też mechanizm Lokalnych Grup Działania – stowarzyszeń zajmujących się rozwojem lokalnym, finansowanych ze środków *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich*.

7. Lata 2014–2020

Stojąc u progu kolejnego okresu programowania, kiedy tworzone są podstawy prawne i wizja zarządzania tym procesem, warto zwrócić uwagę na diagnozę stanu obecnego. W raporcie Hausnera wskazano kluczowe problemy polityki spójności (Geodecki i in. 2012):

- fundusze są administrowane, a nie zarządzane strategicznie;
- nadal nie istnieje krajowa polityka spójności, funkcjonuje jedynie polityka spójności Unii Europejskiej, brak też koordynacji wsparcia krajowego ze wsparciem unijnym;
- głównym celem polskiej administracji jest szybka absorpcja środków unijnych;
- administracja stara się całkowicie wyeliminować ryzyko w procesie wydatkowania środków unijnych, a nie minimalizować je; ryzyko cedowane jest na beneficjenta;
- istnieje bardzo wysoki stopień zbiurokratyzowania i formalizacji procesów wdrożeniowych, dążenie do „automatyzacji” wydawania środków;
- zasadę partnerstwa realizuje się w wąskim zakresie, niewielka (raczej fasadowa) jest rola konsultacji społecznych, komitetów monitorujących itp.;
- brakuje koncentracji tematycznej i finansowej, co uniemożliwia zmiany strukturalne;
- fundusze strukturalne doprowadziły do wdrożenia w administracji takich narzędzi, jak: zarządzanie strategiczne, zarządzanie finansowe, wskaźniki, monitoring, ewaluacja, audyt, certyfikacja, akredytacja itp.;
- system wdrażania polityki spójności doprowadził do powstania wyspecjalizowanej grupy urzędników oraz sztucznie wykreowanego rynku firm doradczych.

Powyższa analiza wyraźnie wskazuje obszary wymagające zmian; analogiczne problemy występują także w innych państwach członkowskich, co, wraz ze skutkami kryzysu, zmusiło Komisję do zaproponowania reform w polityce spójności.

Założenia kolejnej perspektywy finansowej Komisja Europejska oparła na dokumencie – *Strategia Europa 2020*, który jako główny cel dla UE wskazuje osiągnięcie inteligentnego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyja-

jącego włączeniu społecznemu (*Komunikat...* 2010). To włączenie społeczne jest bezpośrednim odniesieniem się do idei współzarządzania w kluczowym dokumencie strategicznym.

W 2011 Komisja opublikowała propozycję wieloletnich ram finansowych dla okresu 2014–2020 oraz zaprezentowała projekty głównych aktów prawnych. W projekcie rozporządzenia ogólnego⁹ położono bardzo duży nacisk na zasadę koncentracji zarówno w aspekcie finansowym, jak i tematycznym. Ponadto zaproponowano zmodyfikowany system zarządzania polityką spójności bazujący na umowie partnerskiej, co jest kolejnym mechanizmem wywodzącym się z koncepcji współzarządzania.

Reforma funduszy zakłada wiele zmian. Kluczowe w aspekcie zarządzania to:

- wzmocnienie partnerstw i wieloszczeblowego zarządzania;
- wzmocnienie podejścia strategicznego;
- wsparcie dla programowania zintegrowanego: rozwój lokalny w podążaniu za potrzebami wspólnot lokalnych, umożliwienie inwestycji zintegrowanych na poziomie małych społeczności, m.in. władze lokalne, sektor pozarządowy, partnerzy ekonomiczno-społeczni, tworzenie i wdrażanie strategii rozwoju lokalnego, wykorzystanie i wspieranie mechanizmu Lokalnych Grup Działania;
- budowa systemu sprawiedliwego dla wszystkich;
- skupienie się na celach i wynikach;
- wzmocnienie monitorowania i oceny;
- usprawnienie systemu wydatkowania środków finansowych;
- wzmocnienie roli Komitetu Monitorującego w monitorowaniu osiągnięć i wyników ocen;

⁹ Projekt z dnia 14 marca 2012 r. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

– wdrożenie idei e-spójności (wszystko w jednym miejscu dla beneficjentów, zmniejszenie dla nich obciążeń administracyjnych i mniejsze koszty dla administracji krajowej i regionalnej).

Postulowane przez Komisję Europejską reformy wprost wpisują się w koncepcje specyficzne dla współzarządzania, a częściowo wywodzą się z mechanizmów zarządzania menadżerskiego.

Cytując Lucjana Kowalczyka (2006) – współczesna administracja orientuje się na:

- aktywność i zaangażowanie pracowników;
- *public governance*;
- sprawne zarządzanie (przedsiębiorczość, innowacyjność, profesjonalizm, zaufanie, podejście strategiczno-operacyjne, wsparcie technologiami informacyjnymi (w tym informatycznymi)).

W ramach obecnej perspektywy finansowej, w oparciu o te same przesłanki, wdrażane są środki unijne, jednakże reforma zakłada położenie mocniejszych akcentów na aspekt współzarządzania i upatruje w nim mechanizm, który zwiększy efektywność wsparcia.

Współzarządzanie to odejście od sytuacji, w której obywatel jest wyborcą i konsumentem, do modelu, gdzie jest on partnerem (Izdebski 2007). Zgodnie z promowanym przez Komisję Europejską podejściem, każdy obywatel Unii jest (powinien być) beneficjentem polityki spójności. Winien być zatem również partnerem administracji w kreowaniu i wdrażaniu tej polityki. Dotychczas funkcjonująca zasada partnerstwa przejawiała się zarówno na poziomie instytucjonalnym – komitety monitorujące, grupy robocze, konsultacje społeczne, jak i na poziomie projektowym – projekty partnerskie, inicjatywy oddolne itp. Podejście bazujące na idei współzarządzania sięga dalej, bo do poszukiwania konsensusu społecznego na etapie kreowania polityki i wyznaczania jej strategicznych kierunków, ale także do jej wdrażania przy udziale partnerów społecznych i prywatnych.

Cytując za Hausnerem: „Ulegamy złudzeniu, sądząc, że poprzez rządzenie imperatywne, czyli za sprawą odgórnego i jednostronnie ustanowionego przymusu można szybciej i pewniej osiągnąć ważne społecznie cele” (Hausner 2008, s. 426). Konieczne jest wdrożenie mechanizmów będących przeciwieństwem imperatyw-

nego rządzenia. Według definicji współzarządzania, przytoczonej przez Tony’ego Bovairda i Elke Löffler, współzarządzanie to skupienie się na procesach, na interesariuszach, równe traktowanie, transparentność, rozliczalność i solidność (Bovaird, Löffler 2003). Te same elementy stanowią podstawę polityki spójności: podejście procesowe zastosowano w zakresie wdrażania programów operacyjnych, analiza interesariuszy prowadzona jest na poziomie projektowym (matryca logiczna projektu), a na poziomie programowym przybiera postać współpracy z partnerami społeczno-gospodarczymi; transparentność działań administracji i upublicznienie informacji są standardem, równość płci i równość szans to zasady horyzontalne w polityce spójności, a kwantyfikacja celów poprzez wskaźniki i ich rozliczanie w drodze badania rezultatów i oddziaływania to również elementarne mechanizmy. Co więcej, odnosząc się do wizji przygotowywanej reformy, to właśnie te aspekty Komisja Europejska zamierza jeszcze mocniej rozwijać.

Proces ten nie dotyczy wyłącznie funduszy unijnych, bo według Boba Jessopa „przejście od tradycyjnej formy rządu (*government*) do nowoczesnej koordynacji działań zbiorowych (*governance*) dokonuje się na wszystkich poziomach – od lokalnego, poprzez metropolitalny i regionalny, do narodowego. Dotyczy to także wielu międzyrządowych rozwiązań na poziomie międzynarodowym, transnarodowym, ponadnarodowym i globalnym” (Jessop 2007, s. 6). Jednak w przypadku Polski można postawić tezę, że polityka spójności jest akceleratorem tych procesów. Grosse stawia pytanie, czy europeizacja pomaga nam przechodzić od państwa administracyjnego do modelu państwa sieciowego, które tylko wspomaga i kierunkuje aktywność innych podmiotów publicznych i prywatnych (Grosse 2008, s. 71). W mojej ocenie, bez wątplenia tak, bo to realnie polityka spójności buduje społeczeństwo obywatelskie, dostarczając wiedzy i doświadczeń, ale także np. finansując projekty trzeciego sektora.

8. Uproszczenia w polityce spójności

Przywoływane tutaj reformy polityki spójności, których jednym z celów było uproszczenie zasad wsparcia dla beneficjentów, natrafiają

na opór administracji. Harold Seidman, zwolennik tezy, że biurokracja jest instytucją polityczną, twierdzi, iż wprowadzane zmiany organizacyjne (reformy administracji) nie przynoszą zakładanych efektów, bo administracja nie traktuje skuteczności jako priorytetu, a skupia się na władzy i polityce. Zatem reformy zwykle powodują, że wzrasta władza administracji, a nie jej efektywność. Reformy są wprowadzane nie z powodu realnych potrzeb czy realizacji założonej strategii, lecz po to, aby zrealizować cele polityczne – spełnić „wyborcze” obietnice (Seidman 1998).

W polityce spójności można znaleźć analogię do tej tezy. Kolejne okresy programowania wiązały się z reformowaniem zarówno jego systemu, jak i wdrażania polityki. Proponowanym zmianom przyświecało hasło uproszczenia reguł, tzw. zasada symplifikacji, jednak analizując te działania z punktu widzenia beneficjentów środków unijnych, widzimy, że efekt ten rzadko kiedy był osiągnięty. Reasumując, administracja w wyniku reform wielokrotnie tworzy coraz bardziej złożone, a przez to hermetyczne rozwiązania, a dopiero w długim okresie udaje się jej wdrożyć zmiany.

Kolejne zjawisko, które negatywnie odbija się na efektywności zarządzania polityką spójności i uniemożliwia jej odcięcie się od „podejścia weberowskiego”, to stosowanie tzw. pozytywnego prawa. Fundamentem funkcjonowania administracji nadal pozostaje system prawny; jest on też podstawą polityki spójności. Nieudolne prawo nie pozwala efektywnie zarządzać. W polityce spójności zastosowano metodę polegającą na określeniu przepisami (akty prawne lub tzw. wytyczne) wszystkich możliwych procesów – opisano to, co jest dozwolone. Ten system, w przeciwieństwie do prawa negatywnego – „to, co nie jest zakazane, jest dozwolone” – ogranicza inwencję zarówno w obszarze społecznym, jak i gospodarczym (Mazur 2012). Prawo pozytywne musi być bardzo rozbudowane. Jako przykład można podać tzw. rozporządzenia ogólne w kolejnych okresach programowania, w przypadku których liczba artykułów wzrasta wraz z każdym „uproszczeniem” systemu¹⁰. Przy takim podej-

ściu pojawia się coraz więcej sprzeczności oraz niejednoznaczności, co z kolei oznacza konieczność interpretacji przepisów. Administracja zajmuje się zatem interpretowaniem prawa, a nie zarządzaniem.

Polityka spójności musi skupiać się na osiągnięciu celów rozwojowych, nie zaś jedynie na „solidarnej” redystrybucji lub sprawnej absorpcji funduszy europejskich. Aby osiągnąć ten postulat, reformy zakładają ograniczenie skomplikowanych procedur i obciążeń biurokratycznych, wzmacnianie potencjału administracji publicznej, wielopoziomowego zarządzania i partnerstwa społecznego, współpracy sieciowej (Grosse 2010, s. 77). Realizacja tego celu napotyka jednak na opór administracji, która nie jest skłonna do dzielenia się władzą i wprowadzania zmian, a dodatkowo cel ten osiągnąć trzeba w ramach skomplikowanego systemu prawnego.

Dotychczasowa praktyka wykreowała, w mojej ocenie, wizerunek środków unijnych jako bardzo skomplikowanego mechanizmu. Otoczenie się administracji formalnymi procedurami doprowadziło do budowy barykady pomiędzy beneficjentem a administracją, a firmy doradcze odgrywały rolę słono opłacanego łącznika. Spowodowało to także, iż wiedza i umiejętności w zakresie przygotowywania i zarządzania programami i projektami bardzo powoli trafiały do beneficjentów ostatecznych. W obecnej perspektywie finansowej barykada ta nie była dużą przeszkodą, ponieważ ze względu na szeroki zakres możliwych do wsparcia projektów popyt na środki znacznie przewyższał podaż. Wyjątkiem były skomplikowane projekty innowacyjne, badawcze itp. Od roku 2014 wsparcie skoncentrowane będzie na tych najtrudniejszych obszarach, co może spowodować znaczny spadek popytu na środki unijne. Administracja powinna już dzisiaj podejmować działania, które doprowadzą do przebudowy barykady na most partnerstwa pomiędzy administracją a beneficjentami.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 – 108 artykułów, 54 strony.

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych – 56 artykułów, 42 strony.

9. Zakończenie

Odpowiadając na pytanie postawione w tytule: administrowanie czy zarządzanie środkami unijnymi?, należy wskazać pozytywną tendencję: z każdym okresem programowania środków unijnych rola polskich regionów wzrasta. W latach 2004–2006 ograniczała się ona do mechanicznego administrowania i to w wąskim zakresie wyboru projektów, aby w kolejnej perspektywie objąć działania programowe i wdrożeniowe, aż do wizji działań po roku 2013, kiedy nie tylko administracja regionalna, lecz także partnerzy społeczni i prywatni powinni być realnie włączani w tę kluczową politykę unijną. Przeświadczenie to bazuje jedynie na projektach dokumentów i generalnych założeniach przyszłej perspektywy finansowej, zważywszy jednak na ogólnoświatowe trendy w rozwoju administracji, można przypuszczać, iż polityka spójności będzie rozwijała mechanizmy współzarządzania.

Rozwiązania specyficzne dla klasycznej administracji częściowo zanikają, domeną administracji regionalnej w zakresie polityki spójności nie jest już jedynie mechaniczna realizacja zadanych procedur, a zarządzanie rozwojem „na własną rękę” przy wykorzystaniu współczesnych metod. Proces zmian jest niewątpliwie powolny, jednak obserwując go od czasu programów przedakcesyjnych, widzimy, że zmierza on ewidentnie w stronę rosnącego zaangażowania zarówno w kreowanie polityki spójności, jak i jej wdrażanie coraz szerszego kręgu partnerów publicznych, prywatnych i społecznych. Jednym z przykładów takiego działania są np. próby tworzenia na poziomie regionalnym *think-thanków* skupiających ekspertów, które stają się ośrodkami wspierającymi władze regionalne w kreowaniu polityki rozwojowej.

W funduszach strukturalnych dotychczas działa zasada „dobrze rządzić można tylko z daleka, ale dobrze administrować można tylko z bliska” (Izdebski, Kulesza 1998, s. 193). Strategiczne zarządzanie polityką spójności było domeną Komisji Europejskiej, a jej wdrażanie to już rola państw członkowskich, regionów i beneficjentów. Na szczęście, system zmierza w kierunku takich rozwiązań, które spowodują, że strategiczne decyzje powinny być podejmowa-

ne z udziałem wszystkich aktorów. Odnosząc się do przytoczonego we wstępie artykułu podziału procesu zarządzania polityką spójności na etapy programowania i wdrażania, podkreślić należy, iż procesy te mają zdecydowanie odmienny charakter i różnicowanie to przekłada się na sposób zarządzania. W obszarze programowania polityki spójności od dawna możemy obserwować narzędzia specyficzne dla współzarządzania (np. udział partnerów społecznych); w zakresie wyboru projektów system bazuje na podstawach wywodzących się z menadżerskiego zarządzania publicznego (np. wskaźniki, analizy finansowe), natomiast w rozliczaniu środków znajdziemy szereg instrumentów pochodzących wprost z weberowskiej biurokracji (np. sztywne procedury rozliczeń, weryfikacja zgodności wydatków z prawem). Polityka spójności czerpie zatem z każdego modelu te rozwiązania, które najlepiej realizują jej potrzeby w poszczególnych obszarach, przy czym obserwujemy, iż w kolejnych okresach programowania wzrasta udział narzędzi charakterystycznych dla współzarządzania.

Według Hausnera (2008, s. 294), nowoczesna polityka strukturalna skupia się na problemach innowacji i gospodarki opartej na wiedzy oraz oznacza cztery typy działań:

- wprowadzenie zmian systemowych;
- uruchamianie dużych przedsięwzięć rozwojowych;
- kreowanie nowych idei odnoszących się do rozwoju gospodarczego;
- partnerskie współdziałanie z kluczowymi aktorami rozwoju.

Współzarządzanie jest zatem nie tylko narzędziem osiągnięcia celów, lecz i warunkiem koniecznym do prowadzenia polityki strukturalnej. Komisja Europejska już w 2001 r. w publikacji pt. *Biała Księga – Europejskie Rządzenie*, określiła główne kryteria realizacji polityk wspólnotowych, tj. otwartość, partycypację, rozliczalność, efektywność oraz spójność, i wyraźnie wskazywała na konieczność wzmocnienia otwartości poprzez proces konsultacji i dialogu z władzami lokalnymi, regionalnymi i społeczeństwem (*European governance...* 2001). Promowana przez Komisję, w przytoczonym dokumencie zasada partnerstwa powinna być rozpatrywana także w skali całej Unii Europejskiej. Dzisiejszy dylemat polityki spójności to wybór ścieżki: czy

wspierać tylko najbiedniejszych, co jest tańsze, czy też prowadzić politykę „włączającą” i objąć nią wszystkich obywateli UE. Drugie rozwiązanie jest znacznie droższe, jednak buduje spójność na wszystkich płaszczyznach, w tym społecznej. Zapisy *Strategii Europa 2020* jednoznacznie wskazują, że Komisja chce wdrożyć priorytety realizujące ten cel i wykorzystać do jego realizacji zasady współzarządzania. Trzeba jednak pamiętać, że administracja w sposób naturalny jest powiązana z polityką, zatem i w tym przypadku realny kształt polityki spójności będzie wypadkową koncepcji wypracowanej przez administrację wraz z jej partnerami i skonfrontowanej z politykami. Dla Polski na arenie europejskiej polityka „włączająca”, która bazuje na współzarządzaniu, jest zasadna. Polska jako jeden z najbiedniejszych członków Unii mogłaby opowiadać się za redystrybucyjną polityką wyrównywania szans, jednakże z punktu widzenia argumentów politycznych i co najważniejsze rozwojowych, optowanie za polityką spójności obejmującą całą Unię potwierdza odpowiedzialne stanowisko i realną chęć budowania owej spójności nie tylko na poziomie gospodarczym czy terytorialnym, lecz i tym najważniejszym – społecznym. Objęcie tą polityką wszystkich członków Unii powinno przyczynić się do naturalnego transferu rozwiązań w zakresie administracji z wysoko rozwiniętych państw członkowskich do krajów będących największymi beneficjentami wsparcia, w tym Polski. Oceniając obserwowane od prawie dekady oddziaływanie procesu akcesji na polską administrację, uznać należy, że argument ten ma istotne znaczenie.

Współzarządzanie jest uznawane za ideę, która w warunkach nieprzewidywalnie zmieniającego się otoczenia, staje się „trzecią drogą” między anarchią rynku i scentralizowanym planowaniem (Jessop 2007, s. 13). Dlatego też dziś, w okresie, którego stabilność została mocno naruszona przez światowy kryzys, taki sposób zarządzania ma duże szanse powodzenia. Jednak skuteczność tych rozwiązań nie zależy jedynie od administracji; to aktywność obywateli w równej mierze stanowi o ich powodzeniu.

Bibliografia

Bovaird T., Löffler E. (2003). *Understanding Public Management and Governance*. London–New York: Routledge.

Bruszt L. (2008). „Wielopoziomowe zarządzanie – warianty wschodnie. Wyłaniające się wzorce zarządzania rozwojem regionalnym w nowych państwach członkowskich”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1(3), Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Fundusze strukturalne UE na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Sprawozdanie dla Rady Europejskiej (2012). Komisja Europejska, <http://ec.europa.eu/> [dostęp: 10.09.2012].

Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J. (2012). *Kurs na Innowacje, Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.

Gliński B., Kuc B., Szczepankowski P. (1996). *Zarządzanie strategiczne, geneza, rozwój, priorytety*. Warszawa: Wydawnictwo Key Text.

Grosse T.G. (2008). „Europeizacja a lokalne uwarunkowania administracyjne”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1(3). Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Grosse T.G. (2010). „Kierunki zmian w polityce spójności UE”, *Studia regionalne i lokalne*, nr 4(42), Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Uniwersytet Warszawski.

Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Izdebski H. (2007). „Od administracji publicznej do *public governance*”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 01, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Izdebki H., Kulesza M. (1998). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Liber.

Jessop B. (2007). „Promowanie ‘dobrego rządzenia’ i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2(2), Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Kerzner H. (2003). *Project Management: A System Approach to Planning, Scheduling, and Controlling*. New York: John Wiley.

Kleer J. (2005). „Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny”, w: J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*. Warszawa: Wydawnictwo Cedetu.

Komunikat Komisji Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (2010). Bruksela: Komisja Europejska.

Kowalczyk L. (2006). „Niepewność wyznacznikiem zmiany zarządzania organizacjami sektora publicznego”, w: H. Król (red.), *Ewolucja zarządzania organizacjami na przełomie wieków*. Warszawa: Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania.

Kowalczyk L. (2008). „Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej”, *Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości*, nr 1.

Marody M., Wilkin J. (2002). *Meandry instytucjonalizacji: dostosowanie Polski do Unii Europejskiej*. EU-monitoring VI. Friedrich Ebert Stiftung, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

Mazur S. (2012). *Kiedy myślimy o administracji – Prawo a administrowanie*, <http://www.biuletyn.e-gap.pl> [dostęp: 10.09.2012].

Program Operacyjny Kapitał Ludzki na lata 2007–2013 (2007). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Romanowska M. (1995). *Zarządzanie strategiczne firmą*. Warszawa: Wydawnictwo CIM.

Seidman H. (1998). *Politics, Position and Power, The Dynamics of Federal organizations*. New York: Oxford University Press.

Supernat J. (2012). *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, <http://www.supernat.pl> [dostęp: 17.09.2012].

European governance. A White Paper (2001). Brussels: European Commission.

Wojciechowski E. (2007). „Zarządzanie w sektorze publicznym – od modelu tradycyjnego do *governance*”, w: D. Strahl (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1161. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.

Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i funduszu spójności w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013. Informacja miesięczna za grudzień 2009 r. (2010). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Zawicki M. (2002). „*New Public Management i Public Governance* – zarys koncepcji zarządzania publicznego”, w: J. Hausner, M. Kukielka (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, t. II. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

Administration or management of European Union funds?

The paper presents methods of European Union cohesion policy management in comparison to the models of public administration. History of the union cohesion policy indicates, that in past programming periods, this policy has drawn from the various paradigms of public administration in a different scale and scope.

There is a short analysis of the four models of public administration: old public administration, public administration, new public management and public governance with designation of their main features. These features are related to the mechanisms of cohesion policy management.

Systems and tools of cohesion policy management in Poland, on a regional level, in programming period 2004–2006, mainly based on classic public administration model. In programming period 2007–2013, the idea of new public management and elements of public governance became more and more popular. Solutions planned for the coming financial perspective 2014–2020 are shown, especially a wider use of public governance mechanisms on regional level, according to the European, horizontal principle of partnership.

In the article are presented arguments confirming the thesis about slow evolution of cohesion policy management in Polish regions from administration to management, even to governance.

Keywords: cohesion policy, structural funds, public administration, new public management, public governance, absorption of European funds, management of operational programs.