

Andrzej Bukowski

## Zaufanie – brakująca funkcja reprodukcji systemowej. Bariery w dystrybucji środków unijnych w świetle teorii systemu autopojetycznego Niklasa Luhmanna<sup>1</sup>

Niniejszy artykuł składa się z dwóch części. Pierwsza jest poświęcona opisowi mechanizmów wewnątrz- i między-systemowej reprodukcji nieufności, na przykładzie empirycznych danych dotyczących procesu (re)dystrybucji funduszy unijnych, jakie napłynęły do Polski w tzw. pierwszym okresie programowania. Część druga to analiza systemowych uwarunkowań braku zaufania, koncentrująca się przede wszystkim na problemach funkcjonalnego różnicowania się zasadniczych subsystemów (schyłkowego) państwa bezpieczeństwa socjalnego, ich autonomii i wzajemnej komunikacji.

Poniższy tekst nawiązuje do koncepcji systemu autopojetycznego autorstwa Niklasa Luhmanna oraz zawiera wstępną propozycję rozwinięcia koncepcji zaufania w ramach teorii systemu autopojetycznego. Autor stawia tezę, że przyczyną systemowych trudności dotyczących alokacji funduszy unijnych jest nierównomierne różnicowanie się subsystemów administracyjnego, politycznego i społecznego na najistotniejszym dla rozdziału funduszy poziomie regionalnym. W konsekwencji „funkcjonalnego zapóźnienia” systemu społecznego pojawia się reprodukcja nieufności (albo niedobór tzw. uogólnionego, systemowego zaufania), które prowadzi zarówno do perturbacji w reprodukcji wewnątrzsystemowej administracji i polityki, jak i do zakłóceń komunikacyjnych w ich relacjach wzajemnych oraz w komunikacji obydwu z subsystemem społecznym. Zaufanie to dla każdego systemu niezbędny „tryb działania” przede wszystkim w momentach zwiększonego ryzyka reprodukcyjnego (wzrastającej kontyngencji), w rodzimym systemie administracyjnym taka sytuacja powstała niewątpliwie w związku z integracją z UE i niemającym precedensu w swej skali transferem środków.

Tekst zawiera opis reprodukcji i ewolucji systemu, odnosi się do wykorzystywania środków przyznanych Polsce na lata 2004–2006, a także do fazy przygotowawczej do okresu programowania 2007–2013. Opis został oparty na wynikach jakościowych badań terenowych przeprowadzonych przez zespół pod kierownictwem Grażyny Skąpskiej w gminach południowej Polski, które skonfrontowano z danymi statystycznymi oraz wynikami kontroli NIK.

Słowa kluczowe: integracja europejska, fundusze unijne, administracja, korupcja, patologie sfery publicznej, biurokratyza, upolitycznienie, prawo, system, autopojeza systemu, administracja, zaufanie, zaufanie uogólnione (abstrakcyjne), Luhmann.

### 1. Problem i hipoteza badawcza

Po trzech latach, które upłynęły od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, utrwaliło się przekonanie, że najbardziej wy-

Uniwersytet Jagielloński.

<sup>1</sup> W niniejszym artykule wykorzystuję fragmenty tekstu „Bariery w dystrybucji środków unijnych a mechanizmy systemowe w (schyłkowym) państwie bezpieczeń-

miernym efektem integracji jest pomoc otrzymana w ramach funduszy unijnych. Miliardy euro dofinansowania dla samorządów terytorialnych czy też prywatnych przedsiębiorców stały się jednym z głównych czynników infrastrukturalnej, ekonomicznej i społecznej modernizacji

stwa socjalnego. Przypadek Polski”, napisanego wraz z Kają Gadowską i Pauliną Polak, który został opublikowany w *Studiach Socjologicznych* 2008, nr 1(188).

z jednej strony, z drugiej zaś elementem integracji naszego kraju z Unią. W tym artykule proponuję analizę wykorzystania środków unijnych w kategoriach komunikacji międzysystemowej Niklasa Luhmanna. W świetle tej koncepcji to nie sama pomoc materialna (środki finansowe płynące z UE), lecz towarzysząca jej semantyka w postaci zasad i reguł przyznawania pieniędzy, ich użytkowania oraz kontroli całego tego procesu (m.in. zasady pomocniczości, partnerstwa, koncentracji środków, programowania, dodawalności, monitorowania) stanowi podstawę integracji. Każde państwo otrzymujące pomoc finansową dokonuje równocześnie właściwej sobie (re)interpretacji semantyki unijnej, włączając ją w procesy reprodukcji wewnątrzsystemowej.

Celem artykułu ma być pokazanie systemowych mechanizmów adaptacji semantyki unijnej przez struktury naszego państwa na przykładzie konkretnych barier i problemów, związanych z dystrybucją funduszy strukturalnych w trakcie pierwszego okresu programowania (2004–2006). Przedmiotem prezentowanej analizy będzie przede wszystkim subsystem administracyjny, z uwagi na swój newralgiczny z punktu widzenia redystrybucji funduszy unijnych charakter, oraz dlatego, że moim zdaniem najłatwiej poddać go regularnej obserwacji badawczej<sup>2</sup>. W artykule będę także analizował relacje subsystemu administracyjnego z subsystemami: społecznym i politycznym.

Zakładam na wstępie, że system administracyjny znajduje się na etapie przejścia pomiędzy dwiema fazami reprodukcji. W tzw. punkcie zero mamy do czynienia z wciąż jeszcze rozróżnionym i niemrawym aparatem administracyjnym,

wysocę scentralizowanym, a przy tym sfragmentaryzowanym sektorowo. W jego obrębie funkcjonują zarówno stare elementy systemowej reprodukcji (struktury biurokratyczne scentralizowanego aparatu państwa – ministerstwa i agencje rządowe oraz skomplikowane prawo<sup>3</sup>), jak i nowe, związane z niemal dziesięcioletnim okresem przedakcesyjnym (samorządowe instytucje regionalne, profesjonalne kadry urzędnicze w wybranych agendach rządowych i w instytucjach regionalnych, narodowe dokumenty rozwoju, w tym Narodowy Plan Rozwoju<sup>4</sup>). Reguły unijne dotyczące redystrybucji środków można traktować jako próbę komunikacyjnego „wejścia” do systemu w celu przerwania jego mechanizmów autoreferencyjnych w postaci centralizacji, formalizacji i biurokratyzacji. Rodzimy system administracyjny siłą rzeczy dokonuje asymilacji reguł unijnych. Jednakże ta asymilacja nie zachodzi wprost, lecz za pośrednictwem mechanizmów autoreferencyjnych, czyli odtwarzania reguł reprodukcji systemu z własnych elementów oraz w relacjach pomiędzy systemem a jego środowiskiem wewnętrznym (autopojęza). Wewnętrznym środowiskiem systemu administracyjnego są z jednej strony publiczność (system społeczny), z drugiej – polityka (system polityczny). W artykule interesuje mnie to, czy w określonych relacjach komunikowania system zmienia swoją logikę funkcjonowania: ze scentralizowanego, formalistycznego oraz upolitycznionego na zdecentralizowane, merytoryczne i uspołecznione zarządzanie funduszami, czy raczej zwiera mechanizmy samoreferencyjności (według pierwszej z wymienionych logik) – doprowadzając w ten sposób do samozaciemnienia i nieprzezroczystości.

W niniejszym artykule stawiam hipotezę, że wykazane empirycznie trudności i problemy z przyjęciem semantyki unijnej oraz trwałość biurokratycznego modelu reprodukcji wynikają z tego, że system społeczny znajduje się we

<sup>2</sup> Podstawowym źródłem danych wykorzystanych w niniejszym opracowaniu są jakościowe badania terenowe, realizowane w latach 2006–2007 w województwach: małopolskim (pilotaż), podkarpackim, świętokrzyskim i śląskim w ramach grantu KBN „Rozdział funduszy unijnych jako wskaźnik funkcjonowania sfery publicznej w Polsce” przez zespół Zakładu Socjologii Norm i Organizacji Instytutu Socjologii UJ pod kierownictwem prof. Grażyny Skąpskiej. W trakcie badań zebrano 120 wywiadów problemowych z reprezentantami instytucji administracji publicznej (urzędy marszałkowskie, agencje regionalne, urzędy wojewódzkie) oraz przedstawicielami beneficjentów: publicznych, pozarządowych (urzędy gmin, organizacje pozarządowe) i prywatnych (przedsiębiorcy).

<sup>3</sup> Swoistym dowodem świadczącym o stopniu złożoności ustroju prawnego administracji publicznej w Polsce jest dokument: *Podstawy prawne funkcjonowania administracji publicznej w RP* (Gilowska i in. 2001), którego autorzy, najwybitniejsi specjaliści prawa administracyjnego w Polsce wielokrotnie skarżą się na zawziętość oraz wielość regulacji i przepisów.

<sup>4</sup> Por. na temat szczegółów NPR: Hausner 2007.

wczesnej fazie funkcjonalnego zróżnicowania, w której dominuje tzw. zaufanie gęste, charakterystyczne dla grup pierwotnych (rodzinnych, lokalnych), brak jest natomiast w przestrzeni publicznej zaufania uogólnionego, wytwarzanego w grupach wtórnych (stowarzyszeniach, grupach zawodowych). Zapóźnienie w różnicowaniu funkcjonalnym systemu społecznego (zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym) skutkuje m.in. wzrostem regulacji systemu administracyjnego, powoduje również przesunięcie funkcjonalne pomiędzy sferą administracyjną a polityczną, a także prowadzi – przez mechanizmy cyrkularnej i rekursywnej reprodukcji tych systemów – do centralizacji procesu dystrybucji i marginalizacji wpływu partnerów społecznych poziomu regionalnego na dystrybucję środków unijnych. Niski stopień zróżnicowania funkcjonalnego systemu społecznego uniemożliwia generowanie tzw. uogólnionego zaufania. W zamian prowadzi do wewnątrzsystemowej oraz międzysystemowej reprodukcji nieufności, które ograniczają zdolność badanych subsystemów do redukowania własnej złożoności oraz generuje bariery w komunikacji międzysystemowej. Zamiast więc przenikania semantyki unijnej (czyli obowiązujących w UE reguł komunikacji wewnątrz- oraz międzysystemowej) mamy do czynienia z dalszym powielaniem rodzimego, biurokratycznego (formalnego) i silnie upolitycznionego wzoru reprodukcji w skali całego państwa.

Aby oddać dynamikę reprodukcji systemu, a więc przechodzenie od biurokratycznej do postbiurokratycznej fazy reprodukcji, chcę uchwycić cztery różne momenty tego procesu; po pierwsze, zająć się mechanizmami reprodukcji wewnątrzsystemowej w fazie wyjściowej, po drugie, opisać relacje komunikacyjne systemu administracyjnego ze środowiskiem wewnętrznym, po trzecie, wskazać na elementy ewolucji systemu (zmianę reguł), a po czwarte, ująć szkieletowo proces wejścia w nową fazę reprodukcji.

Przedtem jednak przedstawiam (w wielkim skrócie) elementy teorii funkcjonalnej Niklasa Luhmanna wraz z koncepcją zaufania, schemat przejścia pomiędzy wspomnianymi wcześniej fazami reprodukcji państwa bezpieczeństwa socjalnego oraz zasady polityki strukturalnej UE.

## 2. System i zaufanie

Aby uchwycić istotę Luhmannowskiej koncepcji systemu autopojetycznego, należy dokładnie przeanalizować sposób rozumienia pojęcia *system* przez autora *The Differentiation of Society*. Natura systemu, zdaniem Luhmanna, zawiera się w jego relacjach ze środowiskiem: system dąży do redukcji złożoności środowiska. Redukcja złożoności odnosi się do sposobu, w jaki system wybiera odpowiednie opcje ze środowiska oraz jak zawęży ilość możliwych alternatyw. Proces wewnętrzny różnicowania się systemu jest jedną z możliwości redukowania przezeń złożoności środowiska (Luhmann 1982, s. 213–217). Systemy społeczne różnią się od innych tym, że redukcja złożoności odbywa się w procesie komunikowania znaczeń (subiektywne selekcjonowanie znaczeń) (Luhmann 1990, s. 21–85).

Centralnymi kategoriami Luhmannowskiej koncepcji systemu są pojęcia autopojetycy i systemu autopojetycznego. Systemy autopojetyczne to takie, które napotykając potencjalnie zagrażające ich autonomii środowisko, przetwarzają i interpretują je w taki sposób, że przyczynia się ono do utrwalenia i wzmocnienia ich autonomii. Dzieje się to w procesie samoodtworzenia i samoodnoszenia się, prowadząc do operacyjnego zamknięcia systemu (por. Maturana, Varela 1980; Maturana 1981). Zorientowanie systemu na klasy zdarzeń prowadzi go do funkcjonalnej dyferencjacji. W procesie wewnętrznego rozczłonkowania wielość zagadnień i zdarzeń zostaje zastąpiona wielością funkcjonalnie zróżnicowanych subsystemów. System nie reaguje wprost na otoczenie, lecz na jego wewnętrznie wytworzoną wizję. Każda interakcja systemu z otoczeniem jest w istocie reakcją na wewnątrzsystemową reprezentację otoczenia w nim samym. Środowisko służy zatem systemowi do samoobserwacji (samoreferencyjność systemu). Z kolei mechanizmy samoreferencyjne pozwalają na powtórne przystosowanie się do szybko zmieniającego się i niepewnego środowiska. Dla Luhmanna środowisko wewnętrzne stanowi inne subsystemy, na które orientuje się system w procesie samoreprodukcji. System więc, paradoksalnie, sam tworzy swoje środowisko wewnętrzne poprzez redukowanie złożoności innych subsystemów zgodnie z wewnątrzsystemo-

wą logiką reprodukcji (Luhmann 1990, s. 1–20; Luhmann 2007, s. 166–196). Warto w tym momencie zwrócić uwagę na pewien paradoks związany z równoległością procesów wewnętrznego różnicowania się systemów, postępującego wraz z upraszczaniem złożoności ich środowiska, i potencjalne nieporozumienia przez ten paradoks ewokowane. W przypadku sytuacji, w której różne subsystemy stanowią dla siebie nawzajem swe „wewnętrzne środowisko” fakt słabego zróżnicowania jednego subsystemu może być dla drugiego „przyczyną” wzrastającej wewnętrznej złożoności<sup>5</sup>.

Koncepcja zaufania Niklasa Luhmanna ściśle wiąże się z zagadnieniem zasadniczej nieprzewidywalności zachowań innych aktorów, co Luhmann określa jako kontyngencję. Z kolei podwójna kontyngencja na poziomie interakcji pojawia się w sytuacji, „gdy Ego wie, że Alter wie, że Ego stara się przewidzieć zachowanie Alter” (Luhmann 2007, s. 117). Konieczność uwzględnienia przez Ego tej antycypacji ze strony Alter z jednej strony sprawia, że niemożliwe jest „lepsze” przewidywanie zachowań Alter przez Ego (gdyż włącza jedynie mechanizm *regressus ad infinitum*: Ego wie, że Alter wie, że Ego wie itd.) równocześnie jednak umożliwia Ego podjęcie jakiegokolwiek działania poprzez uruchomienie autoreprodukcji, a więc „samodzielne” podjęcie wyboru opcji działania, bez względu na to, jak się zachowa Alter. A zatem podwójna kontyngencja (Luhmann 2007, s. 101–130) stanowi dla Luhmanna punkt wyjścia do budowy teorii systemów społecznych. Zaufanie, podobnie jak nieufność, traktuje Luhmann jako „jedną z najważniejszych konsekwencji podwójnej kontyngencji” (tamże, s. 123). „Nieufność pojawia się wówczas,

gdy zaangażowanie w sytuację podwójnej kontyngencji odczuwane jest jako szczególnie ryzykowne. Inny może działać inaczej niż oczekuję. Może też – właśnie wtedy i właśnie dlatego, że wie, czego oczekuję – działać inaczej niż oczekuję (...) Zaufanie jest strategią o szerszym zakresie. Ten, kto obdarowuje zaufaniem, znacząco powiększa potencjał swojego działania. Może się oprzeć na niepewnych przesłankach, a przez fakt, że to czyni, zwiększyć wartość ich pewności” (tamże).

Zaufanie (względnie nieufność) staje się także podstawowym trybem umożliwiającym systemom społecznym włączenie mechanizmów autogenezy. Wraz ze wzrostem złożoności systemów społecznych powstają nowe formy zaufania. Wprawdzie sam Luhmann nie rozwija szerzej poglądów na temat historycznej zmienności form zaufania w zależności od różnicowania się systemów społecznych, można wywnioskować jednakże, że nawet dla niego zaufanie w pojedynczych interakcjach, względnie w niewielkich grupach pierwotnych jest czymś innym niż zaufanie we współczesnym świecie, pełnym złożoności, niepewności i ryzyka (Luhmann 1988a). Uściśleniem rozważań Luhmanna może być typologia Kennetha Newtona (1999), który wyróżnił trzy formy zaufania, ukształtowane w toku dziejów. Pierwszy rodzaj zaufania, historycznie najwcześniejszy, określane przez Newtona terminem *thick trust* – gęste zaufanie, rozwija się w małych grupach lokalnych, wspólnotach etnicznych, społecznościach plemiennych, sektach religijnych, społecznościach wyspiarskich czy miejskich gettach, które są nie tylko społecznie homogeniczne, lecz także pozostają we względnej izolacji od innych grup. Gęste zaufanie jest więc efektem Durkheimowskiej solidarności mechanicznej lub Tönnisowskiego *Gemeinschaft*. Tego rodzaju grupy charakteryzują się jednak tym, że o ile produkują zaufanie wewnątrz grupy, o tyle równocześnie generują nieufność wobec szerszego społeczeństwa, wobec innych. W kategoriach rozwoju systemów Luhmanna gęste zaufanie odpowiada historycznej fazie zróżnicowania segmentowego i początkowej fazy społeczeństw hierarchicznych.

Z kolei pojęcie *thin trust* – zaufania miękkiego – nawiązuje wprost do Tocqueville’owskiej koncepcji cnót obywatelskich oraz bazuje na luźniej-

<sup>5</sup> W kategoriach potocznych ten paradoks można na przykład zilustrować sytuacją, w której np. rozrost biurokracji można wyjaśniać nie tyle przez stopień skomplikowania spraw i problemów, do których jest powołana, ile poprzez – paradoksalnie – niski stopień zróżnicowania jej otoczenia (społecznego, politycznego) powodujący, że owo otoczenie jawi się jako płynne, nieprzezroczyste, przypadkowe, co zmusza biurokrację do pogłębiania własnej złożoności (pogłębiania własnego wewnętrznego zróżnicowania) niejako w odpowiedzi na niezróżnicowanie swojego środowiska. Wydaje się, że przyczyną nieporozumień jest dwuznaczność słowa złożoność: 1) skomplikowanie, zróżnicowanie; 2) nieokreśloność, niezróżnicowanie.

szych kontaktach towarzyskich, koleżeńskich, na znajomościach, czyli tzw. słabych więziach (Grannoveter 1983), typowych dla takiego typu instytucji jak miejsca pracy, szkoły, społeczności lokalne, a także różnego rodzaju stowarzyszenia i organizacje dobrowolne. Pojawia się w późnej fazie społeczeństw hierarchicznych (biurokratyczne monarchie oświecone), ale przede wszystkim w społeczeństwie nowoczesnym, zróżnicowanym funkcjonalnie. To właśnie miękkie zaufanie buduje kapitał społeczny współczesnych, nowoczesnych społeczeństw i sprzyja ich rozwojowi, redukując koszty transakcyjne, związane z ryzykiem podejmowania różnego typu decyzji „na odległość” (Putnam 1995; Sztompka 2007b).

W pełnej fazie rozwoju społeczeństw nowoczesnych, ale głównie w fazie późnej nowoczesności, wytwarza się tzw. uogólnione zaufanie, czyli tzw. *abstract trust* – przede wszystkim dzięki narodowym systemom edukacji, massmediom i oddziaływaniom ideologicznym państwa narodowego oraz innego rodzaju wysiłkom zmierzającym w stronę budowy wspólnot wyobrażonych (Anderson 1997). Pojawia się w fazie pogłębionej specjalizacji funkcjonalnej społeczeństw, różnicujących się w nieskończoność stylów życia i systemów wartości. Pojęcie *abstract trust* obejmuje także zaufanie do różnego rodzaju złożonych systemów technicznych oraz skomplikowanych struktur organizacyjnych i instytucjonalnych (Beck 2004; Sztompka 2007b).

Widać więc wyraźnie, że różnicowaniu się społeczeństw zachodnich towarzyszyło równoległe wytwarzanie różnych form zaufania, wspomagających – co istotne – redukcję rosnącej złożoności samych systemów oraz ich relacji z innymi systemami. Ważne jednak, by pamiętać, że wiele współczesnych społeczeństw, w tym nasze, zawiera wciąż jeszcze elementy różnych faz historycznego różnicowania się systemów społecznych (segmentowe, hierarchiczne, funkcjonalne) oraz odtwarzane i reprodukowane w ich obrębie formy (czy też tryby) zaufania lub nieufności. Podstawowe znaczenie ma to, które z nich dominują w sferze publicznej! W społeczeństwach zachodnich na skutek postępującego procesu detradycjonalizacji, by użyć – równoległe do kategorii funkcjonalnych – koncepcji modernizacyjnych, formy późniejsze wypierają z przestrzeni

publicznej i marginalizują wcześniejsze formy zaufania (Giddens 1994; Thompson 1996). W polskim społeczeństwie, w wielu dziedzinach i sferach znajdującym się wciąż jeszcze we wczesnym stadium modernizacji, mamy do czynienia z blokowaniem przez formy zaufania wcześniejszych stadiów (*thick trust*) form stadiów późniejszych (*thin trust* i *abstract trust*) (Sztompka 2007a). Dość dokładny opis takiego mechanizmu „blokowania”, oparty na szerokim materiale empirycznym dostarcza Alejandro Portes (1998), który przedstawiając więzi grupowe jako źródło kapitału społecznego, wytwarzające m.in. owo gęste zaufanie, wspomina jednocześnie o związanych z tym niejednoznacznych konsekwencjach społecznych, także negatywnych. Zalicza do nich: wykluczanie z grupy outsiderów, wykorzystywanie członków grupy własnej, ograniczanie wolności indywidualnej przez wymuszanie grupowego konformizmu oraz „ściągnięcie w dół” najbardziej aktywnych i ambitnych członków grupy, jeśli ta wchodzi w konflikt z dominującym kanonem kulturowym (tamże, 16–18). Te grupowe „zabiegi” prowadzą do zwierania kanałów komunikacyjnych i interakcyjnych w obrębie grup, stają się przyczyną społecznych napięć, podziałów i konfliktów, które z kolei osłabiają tendencję do powstawania bardziej uogólnionych form zaufania przez ograniczanie międzygrupowej współpracy i komunikacji. Zaufanie do swoich staje się bowiem przesłanką braku zaufania do obcych i vice versa. Tak więc omówione wcześniej formy zaufania pojawiają się równoległe do rodzaju kontaktów oraz powiązań, i to zarówno wewnątrz-, jak i międzygrupowych, są też z nimi ściśle związane.

Wracając do kategorii Luhmannowskich, trzeba podkreślić, że w społeczeństwach wczesnej fazy modernizacji na skutek komunikacji międzysystemowej, tryby gęstego zaufania, charakterystyczne dla wczesnych stadiów funkcjonalnego zróżnicowania systemu społecznego, przenikają do sfery publicznej, „infekują” administrację i politykę, które odtwarzają je z kolei w wewnętrznych mechanizmach reprodukcji.

### 3. Ewolucja państwa bezpieczeństwa socjalnego i zasad polityki strukturalnej UE

W państwie bezpieczeństwa socjalnego system administracyjny wchodzi we wzajemne relacje, z jednej strony z subsystemem politycznym, z drugiej – z subsystemem społecznym (publiczność), tworząc w tym trójkącie okrężne mechanizmy komunikacyjne. W układzie tym polityka określa programowe, organizacyjne i personalne przesłanki decyzji administracyjnych. Administracja wydaje decyzje, które wiążą publiczność. Publiczność z kolei wybiera polityków (Luhmann 1988b, s. 161). Jednakże wzrastająca kompleksowość systemu i konieczność zapewnienia jego stabilizacji wywołują także i drugi, przeciwny, nieformalny kierunek obiegu władzy: „Administracja przygotowuje projekty ustaw dla polityki i pełni dominującą rolę w komisjach parlamentarnych oraz im podobnych instytucjach. Polityka, posługując się partiami politycznymi, sugeruje publiczności, za czym i dlaczego powinna głosować. Publiczność ze swej strony różnymi kanałami, za pośrednictwem grup interesów lub emocjonalnych wystąpień wywiera wpływ na administrację” (Luhmann 1994, s. 55). „Coraz liczniejsze są dziedziny, w których administracja może oddziaływać na publiczność tylko wtedy, gdy ta gotowa jest do współpracy, dostarcza informacji i może forsować własne żądania. Podejmowanie decyzji politycznych w coraz większym stopniu wymaga od administracji żmudnego rozpatrywania alternatyw, a w praktyce najczęściej akceptuje ona lub odrzuca propozycje bezalternatywne” (tamże, s. 56). Ciągłą, samoodnoszącą się komunikację w ramach systemu politycznego przerywają eksternalizacje, czyli odniesienia na zewnątrz systemu służące przerywaniu wewnętrznych zależności. „W relacji publiczność–polityka służy temu powołanie się na opinię publiczną [...]. W relacji polityki i administracji jest to odniesienie do osób, które piastując wysokie urzędy, zmieniają decyzje polityczne w administracyjne. W relacji administracji i publiczności jest to względna prawo” (Luhmann 1988b, s. 163).

Według Luhmanna, ewolucja systemów politycznych nowoczesnych społeczeństw indu-

stryalnych przebiega w kierunku coraz większego uzależnienia rozwoju społecznego od polityki, co nazywa on inkluzją polityczną. Stawiam tezę, że obecnie państwo bezpieczeństwa socjalnego, przynajmniej w rozwiniętych krajach Zachodu, wchodzi w nową fazę reprodukcji. Jej zasadniczym elementem jest osłabianie nadrzędnej roli funkcji politycznej (evolucja samego zjawiska inkluzji politycznej) na rzecz większej równowagi pomiędzy trzema podstawowymi subsystemami państwa bezpieczeństwa socjalnego. Wzrastająca równowaga pomiędzy subsystemem politycznym, administracyjnym i społecznym to łączny efekt: (1) wzrostu wzajemnej przenikalności subsystemów oraz (2) precyzyjniejszego zakresłania granic pomiędzy subsystemami. Wzrost wzajemnej przenikalności polega m.in. na częściowym zapożyczeniu przez subsystemy zasad wewnętrznej reprodukcji od siebie nawzajem w następstwie wzrastającej komunikacji międzysystemowej. Z kolei zaś wzrost komunikacji jest następstwem zasadniczego przełomu, który odnotowywały wszystkie nowoczesne społeczeństwa zachodnie w ostatnich dziesięcioleciach ubiegłego wieku. Mniej więcej od lat 70. i 80., głównie w następstwie traumatycznych kryzysów ekonomiczno-energetycznych (1973–1981) zaczęły się gruntowne przemiany w reprodukcji systemowej. Widać to chociażby na najbardziej ogólnym poziomie systemu społecznego, w przenikaniu się zasad reprodukcji systemowej pomiędzy pierwszym, drugim i trzecim sektorem. W gospodarce np. dopuszcza się elementy asocjacionizmu (Cook, Morgan 1998) czy ekonomii społecznej (Ekonomia Społeczna 2008), wykorzystując cechy i struktury społeczeństwa obywatelskiego, często odwołuje się do sztafardowych dla trzeciego sektora norm i wartości (np. idea *fair trade*), lecz także przejmuje się współodpowiedzialność za ideę dobra wspólnego, na straży tej idei zwykła dotąd stać przede wszystkim administracja publiczna. Z kolei w administracji publicznej eksperymentuje się z tzw. nowym zarządzaniem publicznym (Hausner 2004), czyli wykorzystywaniem zarówno zasad gospodarczych drugiego sektora, jak i obywatelskich trzeciego sektora. Na coraz większą skalę wprowadza się nowe, bezpośrednie formy udziału mieszkańców w zarządzaniu i eksperymentuje się z nimi (panele obywa-

telskie, rady mieszkańców, grupy konsultacyjne, lokalne partnerstwa), powierza się trzeciemu sektorowi realizację usług publicznych (Pierre 1998), decentralizuje struktury administracyjne (wprowadza struktury pomocnicze, wyposaża niższe szczeble administracyjne w kompetencje i środki), tworzy sieci zadaniowe. Trzeci sektor zaś pełnymi garściami czerpie z doświadczeń gospodarki i administracji publicznej, wchodząc z nimi w coraz ściślejsze formy współpracy (Anheier, Seibel 1990).

Jednakże wraz ze wzrostem komunikacji międzysystemowej, co jest tylko pozornym paradoksem, subsystemy precyzyjniej zakreślają własne granice. Przykładem obu zjawisk może być nowa forma zarządzania sferą publiczną, czyli np. partnerstwo publiczno-prywatne. Z jednej strony mamy tu do czynienia ze ściślejszą współpracą pomiędzy administracją a systemem społecznym (gospodarczym), z drugiej – w formule tej niezwykle precyzyjnie określa się wzajemne relacje „systemowo odmiennych partnerów” i obszary ich wyłącznej odpowiedzialności (Pastuszka 2005).

Jeśli chodzi już o sam subsystem administracyjny, wielu autorów podkreśla, że pod koniec XX wieku w najbardziej rozwiniętych krajach globu zachodzi zasadnicza zmiana w organizacji i funkcjonowaniu całej administracji publicznej, zarówno organów państwa, jak i struktur terytorialnych (John 2001; Hambleton 2003; Hausner 2004). „W długim historycznym procesie decentralizacji i dekoncentracji przeobraża się ono [państwo] z formy centralistycznej i monolitycznej w formę zdecentrowaną i zdywersyfikowaną, ze struktury hierarchicznej w poliarchiczną” (Hausner 2004, s. 425). Pojawiają się nowe zasady zarządzania administracją publiczną, które określa się czasami terminem „modelu menedżerskiego”. Na ten model składają się m.in.:

- zorientowanie „zewnętrzne” działań administracyjnych, na obywatela-klienta lub obywatela-użytkownika, a nie – jak w modelu biurokratycznym – na „wewnętrzne” dla systemu reguły prawno-biurokratyczne;
- położenie nacisku na kontrolę wyników, przez kontrakty zarządcze, a nie na kontrolę procedur,
- zwiększenie autonomii i rangi państwowej biurokracji poprzez wprowadzenie uwolnio-

nej od wpływów politycznych „służby cywilnej”, która przyjmuje, częściowo na własną odpowiedzialność realizowanie działań państwa;

- oddzielenie organów centralnych, odpowiedzialnych za daną politykę publiczną od jednostek prowadzących tę politykę na szczeblach zdecentralizowanych;
- przekazywanie wykonania usług społecznych konkurującym ze sobą, niepaństwowym, publicznym organizacjom;
- łączne ustanowienie różnych mechanizmów kontroli zdecentralizowanych jednostek: bezpośredniej kontroli społecznej, kontraktów zarządczych; kreowanie quasi-rynków i konkurencji jednostek administracyjnych;
- zlecenie na zewnątrz (*outsourcing*) działalności pomocniczej i uzupełniającej;
- zamówienia publiczne, gwarantujące konkurencyjność ofert (tamże, s. 430–431).

Ślady ewolucji systemu administracyjnego w wysoko rozwiniętych społeczeństwach odnajdujemy w przemianach polityki regionalnej UE, w tym programów pomocowych, jakie Unia Europejska prowadziła w okresie ostatnich kilkunastu lat zarówno wobec własnych państw członkowskich, jak i w ramach pomocy przedakcesyjnej. Przełom w tym zakresie przynoszą założenia polityki strukturalnej UE na lata 2000–2006<sup>6</sup>.

Po raz pierwszy w dokumentach unijnych pojęcie konkurencyjności zaczęło być odnośzone nie tylko do podmiotów gospodarczych, ale także jednostek administracyjno-politycznych: państw i regionów. Przeformułowano cele rozwoju; spójność społeczno-gospodarcza stała się nadrzędnym celem polityki strukturalnej, a strategiczne planowanie rozwoju – podstawą polityki redystrybucyjnej. Zgodnie z rozpo-

<sup>6</sup> Europe 2000. Outlook for the Development of the Community's Territory (1991) Commission of the European Communities, Brussels-Luxembourg; Europe 2000 Plus. Cooperation for European Territorial Development (1994) European Commission, Brussels-Luxembourg; European spatial development perspective. First official draft. (1997) European Commission, Noordwijk, Brussels-Luxembourg; European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU, (1999) European Commission, Potsdam, Brussels-Luxembourg.

ządzeniem Rady Europy (WE) Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r., żeby skorzystać z pomocy strukturalnej, każde państwo członkowskie musi odtąd opracować Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW) na podstawie Narodowego Planu Rozwoju (NPR). PWW określają kierunki i poziom wsparcia związany z NPR. Składają się one z czterech części dotyczących: (1) kontekstu i analizy problemów rozwoju regionalnego, (2) strategii rozwoju regionalnego i form pomocy, (3) planu finansowego i dodatkowości oraz (4) realizacji strategii rozwoju. Na tej podstawie przygotowywano programy operacyjne, rozwijając ich założenia zawarte w Podstawach Wsparcia Wspólnoty. Programy operacyjne mogły mieć charakter sektorowy i (lub) regionalny. Od roku 2000 dla każdego programu operacyjnego trzeba dodatkowo przygotować uzupełnienie programu (*programme complement*) opisujące, w jaki sposób program operacyjny będzie wdrażany.

Opisując komunikację międzysystemową na przykładzie pomocy unijnej, trzeba przypomnieć, że proces ten rozpoczął się w połowie lat 90., kiedy Polska zgłosiła chęć przystąpienia do Unii Europejskiej, a Unia uruchomiła przedakcesyjne fundusze pomocowe dla krajów kandydujących. Z chwilą wejścia do wspólnoty zmienił się wprawdzie charakter pomocy, jednakże jej ogólne zasady zostały określone dużo wcześniej dla państw członkowskich, o czym była już mowa. Odpowiednio wcześniej dostosowywano także polskie prawodawstwo, w tym podstawowe akty prawne dotyczące strategii rozwoju kraju i sposobu finansowania tego rozwoju, regionalnych szczebli struktury terytorialnej oraz podziału kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorządową na szczeblu regionalnym. Można więc powiedzieć, że przystąpienie do Unii poprzedził długotrwały proces komunikacji międzysystemowej, a moment wejścia był jedynie kolejnym etapem tego procesu.

Należy jednak zaznaczyć, iż w początkowym okresie redystrybucji środków unijnych rodzime rozwiązania prawne silnie inspirowały się „semantyką unijną” (Hausner, 2007). W pierwszych trzech latach korzystania z pomocy strukturalnej pieniądze rozdzielane były zgodnie z Narodowym Planem Rozwoju 2004–2006 przez Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju

Regionalnego (ZPORR), 5 Sektorowych Programów Operacyjnych (SPO): Wzrostu Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP), Rozwoju Zasobów Ludzkich (SPO RZL), Restrukturyzacji i Modernizacji Sektora Żywnościowego oraz Rozwoju Obszarów Wiejskich (SPO Rol), Rybołówstwa i Przetwórstwa Ryb (SPO Ryby), a także Infrastruktury Transportowej i Gospodarki Morskiej (SPO Transport) oraz Program Operacyjny Pomoc Techniczna (PO PT). Największa część funduszy, bo aż 3 miliardy euro, była przyznawana w ramach utworzonego 1 lipca 2004 r. na mocy rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Składał się on z 4 priorytetów. Priorytet 1. – Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów (do którego przydzielono 59,4% wszystkich dostępnych w ramach ZPORR środków) oraz priorytet 3. – Rozwój lokalny (stanowiący 24,5% całości środków ZPORR) były finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Priorytet 2. – Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach (na który przyznano 14,8% wszystkich środków ZPORR), finansowany był z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Najmniejsze środki, 1,3% programu, przyznano na priorytet 4. – Pomoc techniczną. Poziom współfinansowania ze środków unijnych wynosił 72% całego wkładu finansowego ZPORR (por. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006, s. 446–483).

Wybór projektów w ramach pierwszego i trzeciego priorytetu ZPORR (oprócz działań 1.6. – Rozwój transportu publicznego w aglomeracjach oraz 3.4. – Mikroprzedsiębiorstwa) rozpoczynał się ogłoszeniem konkursu. Wnioski były składane w urzędzie marszałkowskim, gdzie dokonywano ich oceny formalnej. Następnie pozytywnie ocenione projekty były przekazywane do panelu ekspertów, w którego skład wchodziłi specjaliści z trzech odrębnych, tworzonych na poziomie regionalnym list, tzw. listy marszałka, listy wojewody oraz niezależnej listy regionalnych organizacji pozarządowych i społecznych. W przypadku większych projektów, których wartość przekraczała 2 miliony euro, w panelu zasiadał dodatkowo, czwarty ekspert wyznaczony



ny przez odpowiedniego ministra. Panel ekspertów dokonywał merytorycznej oceny wniosków pod względem ich ważności dla rozwoju regionu, tworzenia nowych możliwości zatrudnienia, technicznych i finansowych szans zrealizowania projektu, spójności z priorytetami ZPORR, wpływu projektu na ochronę środowiska, równość szans i rozwój społeczeństwa informacyjnego. Wszystkie projekty uzyskujące przynajmniej 60% maksymalnej ilości punktów były oceniane pozytywnie i przekazywane w formie listy rankingowej do ostatecznego wyboru projektów do realizacji przez Regionalny Komitet Sterujący, gdzie opiniowano je pod kątem ich zgodności z odpowiednią strategią rozwoju województwa. Co więcej, podczas obrad RKS kolejność projektów na liście rankingowej mogła ulegać zmianie. Ostateczną wersję listy rankingowej przekazywano zarządowi województwa, który na jej podstawie dokonywał w drodze uchwały wyboru projektów do sfinansowania. Ostatecznie beneficjent podpisywał umowę o finansowanie projektu z odpowiednim wojewodą.

Wyboru projektów finansowanych z EFS w ramach priorytetu 2. i działania 3.4. (Mikroprzedsiębiorstwa) dokonywała prowadząca proces selekcji instytucja wdrażająca, która weryfikowała wnioski pod względem formalnym. W przypadku działań 2.1., 2.3. i 2.4. priorytetu 2. ZPORR projekty wdrażane były przez wojewódzkie urzędy pracy będące beneficjentami końcowymi, które organizowały konkursy zgodnie z corocznym Ramowym planem realizacji działania. W następnym kroku Komisja Oceny Projektów dokonywała oceny merytorycznej i ustalała listę rankingową projektów. Wybrane w ten sposób projekty były zatwierdzane przez upoważnionych przedstawicieli instytucji wdrażającej i dochodziło do podpisania umowy przez projektodawcę (np. powiatowe urzędy pracy, organizacje pozarządowe, szkoły wyższe, szkoły językowe, zakłady doskonalenia zawodowego i inne) z beneficjentem końcowym.

Jak więc widać, proces dystrybucji środków unijnych w założeniach miał podlegać na:

- decentralizacji (przez delegację procesu dystrybucji środków – z pewnymi wyjątkami – na szczebel regionalny);

- większej transparentności (przejrzystość reguł, procedur, mechanizmów);
- zapewnieniu równowagi pomiędzy elementami administracyjnymi, politycznymi i profesjonalnymi poprzez etapowy system weryfikacji wniosków;
- zwiększeniu uspołecznienia całego procesu oraz jego zobiektywizowaniu przez wprowadzenie gremiów społecznych (RKS-y).

Powyższe cechy „semantyki” procesu dystrybucji środków, proponowanej przez Unię, zmierzają w kierunku wspomagania trybu reprodukcji zaufania w określonych procesach komunikacji międzysystemowej za pomocą: (1) nacisku na wzrost międzysystemowych połączeń komunikacyjnych; (2) dbałości o równowagę w komunikacji między subsystemami; (3) ochrony autonomii subsystemów (nacisk na transparentność procedur selekcyjnych).

#### **4. Elementy reprodukcji systemu (I okres programowania)**

##### **4.1. Wewnątrzsystemowe mechanizmy reprodukcji nieufności: system administracyjny**

Pomimo dość przejrzystych ramowych zasad przyznawania i wykorzystania pomocy unijnej zarówno badania przeprowadzone przez nasz zespół, jak i raport *Transparency International Polska* (Brennek 2007) wskazują na istotne bariery, związane z komplikowaniem się prawa, które pojawiły się w trakcie pierwszego okresu programowania.

Jeden z podstawowych problemów związanych z alokacją i spożytkowaniem środków unijnych wiąże się z niezwykle skomplikowanymi i często się zmieniającymi się przepisami. Zgodnie z diagnozą Najwyższej Izby Kontroli, to właśnie niespójne i niestabilne przepisy oraz wytyczne były jedną z przyczyn niskiego poziomu wykorzystania środków unijnych w 2005 r. (NIK 2006a). Nasi respondenci również powszechnie wskazywali nader często zmieniające się procedury jako główną barierę w ubieganiu się o dofinansowanie z funduszy UE. Normalnością stało się ogłaszanie kolejnych zmieniających reguły gry rozporządzeń ministrów i coraz to nowych wersji „Podręcznika procedur wdrażania ZPORR”. Sam dokument ZPORR był w cią-

gu dwóch i pół roku pięciokrotnie uzupełniany i zmieniany rozporządzeniami Ministra Gospodarki i Pracy, a od końca 2005 r. Ministra Rozwoju Regionalnego<sup>7</sup>. Według rozmówcy pracującego w Śląskim Urzędzie Marszałkowskim, szczególnie w początkowym okresie korzystania z funduszy „były pewne problemy. Wynikały one z tego, że na samym początku konkursu nie mieliśmy jasnych wytycznych. Wtedy „Podręcznika procedur wdrażania” nie było, później po jakimś czasie się pojawił, ale wersje zmieniały się non stop, wytyczne ulegały zmianom. Nowe wytyczne pojawiały się nawet w trakcie przeprowadzania konkursu i były problemy, czy należy zastosować je do projektów, które już trwają, już są oceniane, czy dopiero od nowych konkursów. Zmiana wytycznych i zmienność całego programu spowodowały dużo problemów”.

Prawo jest tak skomplikowane, nieprecyzyjne i pozostawiające możliwości sprzecznych interpretacji, że korzystanie z niego stanowi problem zarówno dla urzędników zajmujących się wyborem, kontrolą i monitoringiem, jak i dla pragnących skorzystać z pomocy. Jeden z naszych rozmówców wprost określił zaistniałą sytuację jako chaos. Takie opinie znajdują potwierdzenie w innym raporcie z kontroli NIK, w którym winą za powszechność błędów we wnioskach o dofinansowanie i płatność obarcza się skomplikowane oraz niejasne procedury i wytyczne (NIK 2006b, s. 8). W podobnym duchu wypowiadał się nasz rozmówca pracujący w organizacji pozarządowej zaangażowanej w przeprowadzanie projektów dofinansowywanych przez UE oraz innych grantodawców: „Ale najgorsze jest to, jak ci urzędnicy, wymagają od nas czegoś, jak oni nie do końca są pewni, czy to jest tak czy nie tak! To też nie do końca jest ich wina! Dlatego, że często te procedury są albo niedointerpretowane, albo niewyjaśnione do końca, albo są zmieniane w trakcie składania wniosków. (...) Brak jest jasności. Ci urzędnicy sami nie wiedzą co jest dobrze, a co jest źle. I później się okazuje, że wymyślają sobie

jakąś jedną, wspólną interpretację, żeby się czegoś trzymać, jednolitego dla wszystkich...”.

Zarówno urzędnicy, jak i beneficjenci czekają na wiążące interpretacje prawa wydawane przez ministrów i przedstawicieli urzędów centralnych (np. Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych). Interpretacje owe stały się w Polsce właściwie nowym źródłem prawa. Z punktu widzenia istnienia państwa prawnego, na co niejednokrotnie zwracał uwagę były Rzecznik Praw Obywatelskich, Andrzej Zoll, „urzędnik powinien mieć jednoznaczny podstawę prawną dla swojej decyzji. Tą podstawą ma być obowiązująca norma stanowiąca źródło prawa, a nie instrukcja czy dyrektywa przełożonego. (...) Urzędnik ma sam wydać decyzję, która następnie będzie ewentualnie skorygowana w ramach obowiązujących procedur” (Zoll 2004). Wykluczając taką możliwość odgórna instrukcja „czyni z interpretacji Ministra nieznaną polskiej Konstytucji źródło prawa i w praktyce przekreśla znacznie postępowania dwuinstancyjnego w administracji” (tamże). Jednakże przy ogromie norm prawnych i zmieniających się stale wytycznych brak jasnych instrukcji skutkuje z kolei niedoinformowaniem, sprzecznymi interpretacjami, a niejednokrotnie wręcz chaosem. Nasi rozmówcy, zarówno beneficjenci, jak i zajmujący się funduszami unijnymi urzędnicy, prezentowali więc raczej pragmatyczne podejście, zakładające działania zgodne ze sztywnymi, jasno określonymi poleceniami najwyższych przełożonych. Przytaczano liczne przykłady, takie jak poniższy opis sprzecznych interpretacji podawanych beneficjentom przez zagubionych w gąszczu przepisów urzędników: „dzwoni się do PARP-u, WUP-u czy do GARR-u (...) i odsyłają od jednego telefonu do drugiego, nie ma kompetentnych ludzi, którzy odpowiadają jasno: tak – nie – nie da się – jest to inaczej. Dwoje ludzi – trzy wersje. Teraz jesteśmy w trakcie pisania wniosku o płatność i jedna pani z działu księgowego powiedziała nam, że mamy dokumentację przygotować w taki sposób, a jej podwładna, że w inny – ten sam urząd, ta sama komórka finansowa, a dwie różne interpretacje przepisów”.

Skomplikowane procedury i zmieniające się wytyczne stanowiły poważny problem dla beneficjentów, od dawna znany również przedstawicielom administracji centralnej. Jak ujął to jeden

<sup>7</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zostało powołane 31 października 2005 r. na mocy rozporządzenia Rady Ministrów nr 1882 (DzU 2005, nr 220, poz. 1881, 1882). MRR zostało wyodrębnione ze zlikwidowanego Ministerstwa Gospodarki i Pracy, a w jego skład weszły komórki MGiP zajmujące się rozwojem regionalnym.

z ekspertów: „Zawsze masz dwa wyjścia: albo system doregulowujesz, albo pozostawiasz swobodę. W Polsce wybrano pierwszy wariant, ale zatrzymano się w pół kroku: były metaregulacje, brakowało aktów niższego rzędu”.

Mimo ogromnych perturbacji, do końca okresu programowania problem skomplikowanych procedur i zmieniających się wytycznych nie został w sensowny sposób rozwiązany: „Procedury były bardzo skomplikowane. I to potwierdzają wszyscy, również wszystkie instytucje na poziomie wdrażania, instytucje, które się tymi programami zajmowały, również potwierdza to Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Wszyscy wiemy, że one były bardzo skomplikowane, ale chyba większym problemem była częsta zmienność tych procedur. Było kilka sesji zbierania wniosków, naboru wniosków od wnioskodawców i co sesja zmieniały się warunki. Także tutaj poziom skomplikowania to jest bardzo istotna sprawa i u nas były procedury naprawdę przesadne pod tym względem. (...) Utrudnieniem była zmienność tych procedur i brak jednolitych ustaleń. Nieprecyzyjne sformułowania w tych procedurach powodowały, że dopuszczone były przeróżne interpretacje. To też powoduje jakby dużą trudność”.

Co ciekawe, złożone, rygorystyczne i niestabilne przepisy wynikają, zdaniem respondentów, w głównej mierze z polskiego prawodawstwa, stawiającego bardziej skomplikowane wymogi niż regulacje unijne. „W Polsce prawo jest przeciwko beneficjentowi. (...) Prawo wspólnotowe nie stanowi problemu, to polskie prawo stanowi problem, stwarza bariery dla tych, którzy ubiegają się o środki” [podkreślenie autora].

Skomplikowane i wewnętrznie niespójne prawo stało się dla urzędników źródłem niepewności. Oczywistym dla biurokracji sposobem redukcji tej niepewności jest ucieczka w procedury biurokratyczne: mnożenie przepisów, restrykcji, wymogów formalnych. Restrykcyjne zasady przyjmowano po to, żeby chronić się przed ewentualnymi kontrolami i oskarżeniami o naruszenie procedur ze strony instytucji nadzorujących. Rozrośnięte wymogi formalne stanowiły dla przyszłych beneficjentów prawdziwą drogę przez mękę. Konieczne stało się przedstawianie licznych zaświadczeń i załączników, których zdobycie lub skompletowanie, jak w przypadku potwierdzenia niezalegania z płatnością ZUS

i podatkami, zaświadczeń o niekaralności, rocznych raportów finansowych, studiów wykonalności, oceny wpływu na środowisko itp. wymaga od wnioskodawcy sporo wysiłku i pociąga za sobą wysokie koszty. Już skomplikowane formularze wniosków są barierą dla wielu, szczególnie niedoświadczonych osób i instytucji. Znane są trudności z poprawianiem pomyłek i niedopatrzeń we wnioskach, nawet związanych z użytym kolorem atramentu, drobnymi błędami rachunkowymi lub brakiem łatwych do późniejszego dodania i niekoniecznych na tak wczesnym etapie procedury załączników. Konieczne jest poświadczanie wszystkich kopii za zgodność z oryginałem, a nawet zaznaczanie, iż brak konkretnych załączników wynika z tego, że nie dotyczą one danego projektu lub projektodawcy. Wykształcił się swoisty model administracji, którego filar stanowi zjawisko często określane mianem „papierologii”. Jej podstawą są pisemne poświadczenia, pieczęci i własnoręczne podpisy, wykluczające możliwość korzystania z komunikacji elektronicznej lub faksu i skazujące beneficjentów i urzędy na czasochłonną tradycyjną korespondencję listową i osobiste dostarczanie dokumentów. Oto jak jeden z rozmówców, prezes prężnej organizacji pozarządowej w południowej Polsce, opisywał skalę biurokracji na etapie ubiegania się o dofinansowanie ze środków unijnych: „Na pewno to jest tworzone odgórnie, te wszystkie procedury, kontrole, nadmierne kontrole, papiery i szczegóły dotyczące chociażby rozliczania i załączania wszystkich załączników składając wniosek. No np. po co załączać taką stertę dokumentów przy składaniu wniosków, jak naprawdę to nie wiadomo, czy ta umowa zostanie podpisana? Przecież to są niesamowite koszty! Tego nikt nie bierze pod uwagę, jak przypuszczam, przy pisaniu tych procedur. Bo jeżeli ja mam taką książkę przygotować, która ma ponad sto stron, jako wniosek, i w instrukcji jest napisane, że każdy załącznik ma być poprzekładany kolorową kartką [śmiech] z napisem takim a takim, a nie innym, w prawym, lewym, dolnym czy górnym rogu, no to to jest chore!”.

Zbliżony ton wypowiedzi pojawia się u respondenta, zajmującego się formalną stroną projektów i sporządzaniem wniosków w jednej ze szkół wyższych na Podbeskidziu: „O te drobiazgi się wszystko rozbija, można mieć dobry projekt, jeśli się nie załączy jednego załącznika, je-

zeli się nie zwróci w porę uwagi, że trzeba się o ten załącznik w porę postarać, to później można już nie zdążyć uzupełnić dokumentacji projektu w wyznaczonym terminie, jeżeli tego się nie posiada”. Podstawą w procesie implementacji funduszy unijnych stał się model biurokratyzowanej administracji i sztywnych procedur utrudniających sprawne wykorzystanie pieniędzy, stanowiący dla wielu czynnik zniechęcający do dalszego z nich korzystania. „Polska strona jeszcze bardziej sobie to życie utrudniła. Jeszcze więcej jest kontrolujących, jeszcze więcej sprawdzających, jeszcze więcej kopii wniosków, jeszcze więcej załączników, jeszcze więcej jest całej tej dokumentacji [podkreślenie autora]. Nikogo tak naprawdę nie interesuje efekt końcowy całego projektu: czy przeszkolimy 50 osób, czy my zbudujemy drogę, najważniejsze są papierki, dokumenty, raporty, sprawozdania, faktury, pieczątki. Najważniejsza jest pieczętka, podpis, a cała no... na to się składa, to jest cholernie skomplikowane i utrudnia życie wszystkim”.

Bariery generowane przez rozrośniętą machinę biurokratyczną są dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, chodzi o sztywne i złożone procedury, które beneficjenci napotykają już w momencie ubiegania się o dofinansowanie, i następnie borykają się z nimi przez cały czas trwania projektu. Po drugie, skomplikowanie procedur pociąga za sobą poważne opóźnienia na etapie wyboru projektów, przepływu środków finansowych i kontroli ich wydatkowania. Według NIK powodami opóźnień są biurokracja, problemy kadrowe i wielość instytucji zaangażowanych w proces naboru i oceny wniosków. Podczas przeprowadzonych w 2005 r. kontroli odkryto opóźnienia w 15 urzędach marszałkowskich (NIK 2006a, s. 8). UM Województwa Dolnośląskiego potrzebował średnio 140 dni roboczych, czyli niemal 7 miesięcy, od momentu złożenia wniosku do przekazania go do Urzędu Wojewódzkiego (por. NIK 2006a, s. 24–25). Należy też wspomnieć, że całość procedury od momentu złożenia wniosku do podpisania umowy z wojewodą wynosi 205 (lub w przypadku konieczności dodatkowych analiz 225) dni roboczych, czyli ponad 10 miesięcy<sup>8</sup>. Tak długi czas oceny wnio-

sków nie uchronił przed popełnianiem błędów przez panel ekspertów i Regionalny Komitet Sterujący, zarówno na etapie oceny formalnej, jak i merytorycznej. Ocen dokonywano nieterminowo, często z naruszeniem wytycznych zawartych w „Podręczniku procedur wdrażania ZPORR”, co prowadziło z kolei do dalszych opóźnień w podpisywaniu umów z wojewodami (tamże). Podobnie sytuacja wygląda na szczeblu ministerialnym. Szczególnie w początkowym okresie wdrażania funduszy strukturalnych dochodziło do wielomiesięcznych opóźnień w płatnościach spowodowanych brakiem koniecznych rozporządzeń ministra oraz jasnych wytycznych co do podejmowanych działań. Liczne przykłady tych sytuacji podawali nasi rozmówcy.

Jako jeden z powodów dużych opóźnień w rozdziale pieniędzy unijnych wskazywano bardzo skomplikowany schemat naboru wniosków. Urząd marszałkowski dokonuje oceny i wyboru projektów, zaś urząd wojewódzki podpisuje umowy z beneficjentami. Ta dwoistość administracji prowadzi do nakładania się kompetencji poszczególnych ciał. Wnioski projektowe są dwukrotnie sprawdzane pod względem formalnym, wpieryw na wstępnym etapie selekcji, a następnie przez urząd wojewódzki już po ich zatwierdzeniu i umieszczeniu na liście projektów do finansowania przez RKS. Opóźnia się podpisywanie umów, przekazywanie pieniędzy i realizacja projektów. Negatywne opinie naszych rozmówców potwierdzane są przez wyniki kontroli NIK, w których zwraca się uwagę na to, że „pomimo wielopoziomowej weryfikacji wniosków polegającej na dokonywaniu przez różne instytucje szeregu tych samych czynności, przyjęty system nie zapewnia skutecznego eliminowania występujących we wnioskach błędów. Przyczynia się natomiast do rozproszenia odpo-

ekspertów sporządza listy rankingowe w terminie 40 dni, który może w przypadku koniecznych dodatkowych ekspertyz zostać wydłużony o kolejnych 20 dni. Regionalny komitet sterujący tworzy swe listy rekomendujące projekty w trakcie 30 dni roboczych, a zarząd województwa ma kolejne 10 dni na podjęcie ostatecznych decyzji dotyczących wybranych do dofinansowania projektów. W ciągu następnych 60 dni urząd wojewódzki sprawdza zatwierdzone wnioski pod względem formalnoprawnym, a wojewoda podpisuje z beneficjentem umowę o dofinansowanie ze środków EFRR.

<sup>8</sup> W schemacie oceny wniosków urząd marszałkowski ma 60 dni roboczych na dokonanie oceny formalnej, panel

wiedzialności za prawidłową realizację poszczególnych zadań i powstawania opóźnień” (NIK 2006b, s. 28).

Na etapie wdrażania projektów najbardziej dotkliwą barierą biurokratyczną są właśnie wspomniane opóźnienia w rozpatrywaniu składanych przez beneficjentów wniosków o płatność. Można je traktować jako konsekwencję braków kadrowych i skomplikowanych procedur. Wiele problemów wynika jednak z pomyłek samych beneficjentów, mających wyraźne kłopoty z przebrnięciem przez drobiazgowy wymogi dotyczące fakturowania, opisywania i podstawowej kwestii kwalifikowalności wydatków, których zgłębienie wymaga sporych umiejętności, wiedzy i czasu. Szczególne problemy z prawidłowym rozliczaniem projektów mają mniejsi projektodawcy, zwłaszcza ci po raz pierwszy korzystający z pomocy unijnej. Z doświadczeń rozmówców wynika, że do nadzorowania projektu potrzebna jest praca zajmującej się wyłącznie nim jednej osoby. Długi czas realizacji poszczególnych procedur przez urzędy stanowi poważny problem dla mniejszych organizacji i przedsiębiorstw. To zwłaszcza dla nich poważną barierą jest konieczność prefinansowania projektu i związany z nią „zbyt długi okres czasu na refinansowanie projektu. Mogą być różne powody. Instytucje zasłaniają się najczęściej brakiem pracowników, by można było takie płatności robić. To mówią oficjalnie na spotkaniach z beneficjentami. Mają dwóch pracowników, którzy się tym zajmują w wielkiej instytucji i mają 100 wniosków. Pytanie, co będzie dalej, jak będzie sześciokrotnie tyle pieniędzy. Co w takiej sytuacji się stanie, jak taka instytucja ma dwóch czy trzech pracowników do rozliczania 100 projektów, a będzie miała od nowego roku 1000 czy 1500. To jeżeli w tej chwili czeka się na rozliczenie transzy dofinansowania minimum 2 miesiące, a w rzeczywistości 4–5 miesięcy, to dla wielu firm to jest upadek”.

Wielomiesięczne oczekiwanie na zwrot nakładów poniesionych na realizację projektu stanowi niezwykle poważną przeszkodę dla drobnych jednostek oraz organizacji samorządowych, których płynność finansowa, a niekiedy wręcz dalsze istnienie jest zagrożone przez długie oczekiwanie na zwrot wydatków przez instytucję zarządzającą.

Kompleksowość regulacji prawnych, ogrom wymogów biurokratycznych, ale również niedostatki kapitału społecznego i słaba znajomość procedur prowadzą do licznych błędów we wnioskach o płatność i przyczynia się do dodatkowych opóźnień.

Problemem ograniczającym efektywne wykorzystanie funduszy unijnych są także wyraźne opóźnienia we wdrażaniu systemu informatycznego SIMIK, mającego na celu usprawnienie rejestracji i kontroli finansowej projektów oraz monitoringu implementacji funduszy. System, który miał być wdrożony wraz z napływaniem pierwszych środków pomocowych, nie był w pełni gotowy na początku drugiego okresu programowania 2007–2013. Brak prawidłowo funkcjonującego systemu przyczynia się do wytworzenia się tzw. „wąskiego gardła” finansowego i dalszego spowolnienia działania całego systemu (por. NIK 2006a, 33).

Opisane powyżej opóźnienia, nadmierne wymogi formalne, skomplikowane i sztywne zasady ubiegania się o dofinansowanie i refundację poniesionych nakładów oraz braki kadrowe są najpoważniejszymi barierami biurokratycznymi, które spowalniają rozdział środków pomocowych i utrudniają ubieganie się o nie i samą realizację projektów. Trudności w aplikowaniu i wykorzystaniu dostępnych środków mogą stanowić czynnik wyraźnie zniechęcający potencjalnych beneficjentów.

Jak wynika z powyższych uwag, w pierwszym okresie programowania mechanizmy reprodukcji systemu przebiegały zgodnie z logiką scentralizowanego aparatu biurokratycznego państwa bezpieczeństwa socjalnego, co pogłębiało nieprzezroczystość systemu, utrudniało komunikację wewnątrzsystemową oraz zakłócało relacje ze środowiskiem wewnętrznym. Uruchomiony tryb nieufności jedynie wzmacniał logikę reprodukcji systemu, pogłębiając jego nieprzezroczystość.

Powstaje jednakże pytanie, dlaczego w takim razie nie zadziałała wprowadzona przez instytucje unijne „semantyka” zachodnich systemów. Moim zdaniem przyczyny wzmacniania formalistycznych i biurokratycznych sprzężeń w reprodukcji systemu wynikały w równym stopniu z relacji łączących system administracyjny z jego

wewnętrzny środowiskiem, które chciałbym teraz krótko omówić.

#### 4.2. Relacje systemu administracyjnego ze środowiskiem: reprodukcja nieufności w okrzężnych procesach komunikacji

Oprócz mechanizmów wewnątrzsystemowych, istotnym elementem reprodukcji są także relacje z tzw. środowiskiem wewnętrznym.

Opisane w poprzednim paragrafie reguły przyznawania funduszy unijnych miały zobiektywizować i uspołecnić proces selekcji i wyboru wniosków, co starano się uzyskać przez rozdzielanie go na fazę formalną (urzędy marszałkowskie), profesjonalną (panele ekspertów), społeczną (regionalne komitety sterujące) i polityczną (zarządy województw). Uzyskiwano w ten sposób jednoczesne rozproszenie, zrównoważenie i powiązanie różnego rodzaju podmiotów, zaangażowanych w ów proces. Badania dowodzą, że pomimo tych wyrafinowanych rozwiązań, w praktyce najistotniejszym elementem całego procesu stały się w przypadku RPO zarządy województw. W procesie wyboru projektów do finansowania zarządy województw jako swoisty „obrotowy” pomiędzy systemem politycznym, administracyjnym i społecznym przejęły, chcąc nie chcąc, funkcję kanału komunikacji między-systemowej. Prześledźmy owe wzajemne oddziaływanie zaczynając od wpływów politycznych.

Do chwili akcesji i pojawienia się znaczących środków w ramach funduszy strukturalnych (okres 1999–2004) regiony w Polsce (województwa) funkcjonowały w pewnej niszy zainteresowania publicznego i zainteresowania ze strony systemu politycznego<sup>9</sup>. Można powiedzieć, że powoli, acz systematycznie zwiększały swój zakres i potencjał działania, choć partie polityczne w niewielkim stopniu interesowały się zarówno regionami, jak i polityką regionalną. Centrale partii politycznych pozostawały obojętne wobec szczebla regionalnego dopóty, dopóki nie pojawiły się na tym poziomie organizacji państwa znaczące środki publiczne.

<sup>9</sup> W roku 2000 łączne wydatki budżetowe samorządów regionalnych wynosiły mniej więcej 1/8 wydatków budżetów gminnych i połowę budżetów powiatowych (Baldersheim, Swianiewicz 2003, s. 130).

System partyjny w Polsce pełni rolę pośrednika pomiędzy etatystycznym, semiopiekuńczym państwem (czy też polityką pomocową UE), a w znacznej mierze uzależnionymi od publicznych zasobów obywatelami. Zasadnicze znaczenie dla partii politycznych ma uzyskanie kontroli nad źródłami publicznych zasobów (w postaci stanowisk i pozycji administracyjnych, wpływu na decyzje dotyczące redystrybucji środków państwowych i unijnych) dla zdobywania poparcia politycznego. Marszałek jednego z województw mówi bez ogródek: „Moje wrażenie jest takie, że działalność partii politycznych w regionie polega na walce o stanowiska dla swoich członków, bez przebiegania w środkach”.

Zainteresowanie partii politycznych regionami wzrosło zwłaszcza przed ostatnimi wyborami samorządowymi (w roku 2006), co było widać po gwałtownym przebiegu kampanii wyborczej. Wynika to z dwóch powodów: (1) wzrosła polityczna stawka decyzji politycznych na poziomie regionalnym z uwagi na skalę środków publicznych, jakie mają być transferowane na szczebel wojewódzki, (2) pojawiła się okazja zbiccia kapitału politycznego i wzmocnienia bazy politycznej w gminach i województwach dzięki środkom unijnym. Można zaryzykować tezę, że partie polityczne (system polityczny) w zdumiewająco szybki sposób zareagowały na wzrost wagi szczebla regionalnego.

Zarówno z naszych badań, jak i z raportu Transparency International (Brennek 2007, s. 57–59) wynika niezbicie, że w pierwszym okresie programowania czynnik polityczny w znacznym stopniu oddziaływał na administracyjne i społeczne elementy procesu selekcji, akceptacji i ostatecznego wyboru projektów.

Najważniejszym kanałem bezpośredniego wpływu na dystrybucję środków unijnych stały się zarządy województw. Wspomniany już marszałek opisuje ten proces następująco: „Tak, no dostaję telefon: Słuchaj, tam dzielicie pieniądze na to i na to, to jest nasza ta gmina, tam rozumiesz, to jest nasz człowiek [podkreślenie Autora], więc on musi dostać, jak nie dostanie, to będzie awantura. To po co ty tam jesteś? Co to znaczy, że Platforma, jak są nasi [w zarządzie województwa], nie dostanie?”.

Nieformalne wpływy polityczne stawały się wyraźnym atutem w przypadku otwartej konkurencji

rencji podobnych projektów. Respondenci wspominają o sytuacjach, w których dyskryminowano projekty niepopierane przez znane osobistości, preferowane zaś te, za którymi stali polityczni patroni, ważne osobistości. Wysoki rangą urzędnik samorządowy podał przykład takiej swoistej „magii nazwisk”: „Czasami jest taka (pozytywna) presja osobowościowa. Jest jeden taki projekt, w którym jesteśmy partnerem (...). Ten projekt wymyślił, namówił wszystkich do współpracy, bo to jest sensowne, pan premier X. On jest dobrym duchem tego projektu. W związku z czym jakby od początku do końca wszyscy zakładali... była taka presja, że to jest projekt, który wspiera premier X, w związku z czym nie można mu odmówić dofinansowania. Mieliśmy kiedyś taką sytuację, że się spotkaliśmy z Akademią Ekonomiczną, która uczestniczy w tym projekcie, a druga ekipa z Akademii Ekonomicznej przygotowywała kolejny projekt, który nie dostał dofinansowania i mówią ‘kurczę, gdybyśmy wiedzieli, że X chodzi za tamtym projektem, to byśmy się nie angażowali w ten projekt, bo wiadomo, że nie ma szans, że tamten projekt musi dostać pieniądze’. To takie pozytywne oddziaływanie”.

Poprzez zarządy województw partie polityczne rozciągały swój wpływ także na inne fazy procesu selekcji i akceptacji projektów: panele ekspertów i regionalne komitety sterujące. Wpływ polityki w tym pierwszym przypadku nie odgrywał decydującej roli jedynie w tych województwach, w których środowiska akademickie były silne i zdolne do zachowania autonomii wobec układów politycznych. Jeden z ekspertów z Małopolski stwierdził: „Pojawiały się próby dojść politycznych do ekspertów, ale to nie miało charakteru korupcyjnego, a polegało na tym, że jakiś wójt gminy dzwonił, a co tam z naszym projektem panie profesorze, panie doktorze, ale te próby neutralizował fakt, że eksperci nie żyli z tego [podkreślenie autorów], oni autentycznie interesowali się tymi projektami. Odczuwało się jednak pewne preferencje: któryś z ekspertów mówił «to jest bardzo fajny projekt», ale nigdy nie było tak, że popierano zupełnie głupi projekt. Z biegiem czasu czas poświęcany ocenie projektów był coraz krótszy i wpływy coraz mniejsze. Proces był trochę koślawy, ale wielkich nieprawidłowości nie było”.

Pomimo szczegółowych i skomplikowanych uregulowań prawnych, niejasność kryteriów merytorycznej oceny projektów na poziomie panelu ekspertów oraz brak transparentności ich działań wzbudzały podejrzenia o wykorzystywanie nieformalnych wpływów politycznych: „...ja bym poprosił, żeby mi ktoś pokazał protokoły z panelu ekspertów: jak który ekspert przyznaje punkty i dlaczego. Jak mi to pokaże, to wtedy ja powiem, że urząd wojewódzki i marszałkowski są transparentne, przezroczyste i w ogóle nie mam im nic do zarzucenia. Ale dopóki nie pokażą, dopóki jest to owiane tajemnicą, czarną magią, jakimiś w ogóle dziwnymi zasłonami, no to każdy tak może powiedzieć. No bo, no wie pani co oni układają; to jest tak, trzeba powiedzieć: rozdziela się pieniądze na projekty, w różne miejsca, no więc jak się rozdziela pieniądze, a nie wiadomo tak naprawdę na jakich zasadach, bo jest oczywiście w ZPORRze punktacja, co i ile się dostaje, ile punktów za jakiś tam wniosek, ale co z tego, skoro my nie wiemy, czy tak to faktycznie jest oceniane”.

Brak przejrzystości procedur jest wręcz wpisany w proces wyboru projektów. Członkowie RKS-u podpisują przed każdym jego posiedzeniem tzw. „deklaracje poufności”, zabraniające im zdawania relacji z przebiegu obrad. Kolejny problem to dobór osób dokonujących wyboru projektów. Sam skład panelu może wywoływać pewne wątpliwości przez to, że tylko jednego eksperta powołują niezależne organizacje regionalne, a dwaj pozostają w wyraźnych związkach z wyznaczającymi ich marszałkiem województwa i wojewodą powołanym przez premiera zgodnie z zasadą klucza partyjnego. Wojewoda do dziś odgrywa znaczącą rolę w procesie selekcji, która, jak obrazował to podany wyżej cytat, nie musi ograniczać się jedynie do podpisu składanego na umowie o dofinansowanie.

Dodatkową obok „presji osobowościowej” ustosunkowanych polityków patologię stanowi konflikt interesów. Oczywisty jego przykład podał nam wysoki rangą urzędnik samorządowy: „Panel ekspertów nie dokonuje analizy merytorycznej, tylko dokonuje jakiejś weryfikacji politycznej, absolutnie tak. Jest to przykład chociażby z Wielkopolski, gdzie projekty drogowe oceniał dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich

i wycinał wszystkie projekty, które nie były projektami ZDW. To jest absolutny skandal”.

W istocie problem konfliktu interesów osób zaangażowanych w proces selekcji wniosków nie został rozstrzygnięty przez polskie prawo. Jedyną regulacją jest konieczność podpisywania deklaracji bezstronności przez biorących udział w obradach RKS-u oraz panelu ekspertów, co przewiduje jedynie „Podręcznik procedur wdrażania ZPORR”, niebędący źródłem prawa. Nie ma instrumentów umożliwiających weryfikację deklaracji. Brakuje również sankcji za pogwałcenie prawa, np. w przypadku członków PE najpoważniejszą sankcją może być jedynie wykluczenie z listy ekspertów. Dla porównania, w sąsiedniej Słowacji od 2004 r. obowiązuje reguła zapobiegająca konfliktowi interesów, w której świetle konsekwencją odkrycia przez odpowiednie organy jego zaistnienia jest zwrot całości dofinansowania przez beneficjenta (więcej na ten temat, por. Przejrzyste Fundusze Strukturalne 2006). W Polsce do dziś brakuje definicji i uregulowań dotyczących kwestii konfliktu interesów w procesach związanych z wykorzystywaniem funduszy unijnych. Jedną z naszych rozmówczyń, regularnie zastępująca wojewodę na posiedzeniach RKS-u potwierdzała obawy związane z brakiem stosownych regulacji, odwołując się do swych własnych doświadczeń: „Może to wynika też z młodości polskiej demokracji, ponieważ nie są tam reprezentowane interesy... Członkowie jeszcze tego nie rozumieją, że muszą myśleć interesem województwa czy też regionu. Myślą raczej interesem partykularnym swojej lokalnej społeczności. To też jest w pewien sposób ważne i trzeba to docenić, natomiast nie potrafią przejść pewnego rodzaju bariery. Ja pani to powiem na bardzo prostym przykładzie. Przed każdym Regionalnym Komitetem Sterującym rozdawane są «deklaracje bezstronności», tak to się nazywa, i «poufności», czyli że nie będziemy opowiadać co tam się dzieje... a «bezstronności», czyli powstrzymamy się od podejmowania decyzji, jeżeli w jakikolwiek sposób ta decyzja jest związana z naszym interesem, nie? I zdarzyło mi się, a za wojewodę w Regionalnym Komitecie Sterującym tutaj u nas na posiedzeniach byłam prawie wszystkich, tylko na kilku mnie nie było. Zdarzyło mi się tylko w trzech przypadkach, kiedy były wybierane projekty i osoby zaintere-

sowane, powiązane z tymi projektami, chociażby przez lokalizację w jakiejś gminie, nie brały udziału w głosowaniu nad tą listą projektów”.

Powyższe przykłady wskazują na niski stopień zobiektywizowania i jednocześnie wysoki stopień personalizacji procesu wyłaniania projektów do realizacji. Oba zjawiska są dwiema stronami tego samego medalu: niskiego udziału „zorganizowanego czynnika społecznego” w procesie dystrybucji środków unijnych. Słaba kontrola ze strony partnerów społecznych prowadzi do jednej z najważniejszych barier związanych z alokacją funduszy europejskich, czyli w przypadku analizowanych regionalnych programów operacyjnych zdominowania komitetów sterujących (RKS-ów) przez zarządy województw. Zdaniem Transparency International, (Brennek 2007) stanowi to naruszenie prawa i zasady partnerstwa. Wśród przejawów owego wpływu raport TI wymienia:

- ociąganie się przez instytucje zarządzające [zarządy województw – przypis autora] z ustalaniem składów komitetów sterujących (w niektórych przypadkach opóźnienia sięgały siedmiu miesięcy!), przez co zwiększały one swój wpływ na wybór projektów do realizacji;
- podporządkowania decyzyjnego komitetów (co widać z zadziwiającej jednogomyślności, z jaką wiele komitetów głosowało za projektami wskazanymi przez zarządy województw);
- nieinformowania komitetów sterujących o opiniach panelu ekspertów;
- nieformalnego nacisku politycznego ze strony członków zarządów na komitety sterujące (tamże, s. 57–59).

W opinii Transparency International w komitetach sterujących dominowali przedstawiciele administracji, a partnerzy społeczno-ekonomiczni nie byli w stanie zachwiać ich monopolem na wiedzę i władzę. Przykład takiego wyraźnego braku równowagi opisał jeden z naszych respondentów: „Wszystko zaczęło się psuć na samym początku, kiedy Kraków zgłosił bardzo ważny projekt, bardzo dobrze oceniony, zajął pierwsze miejsce, miał maksymalną ilość punktów, natomiast z inicjatywy marszałka, który uznał, że strategicznie nie jest to ważny projekt, on nie był finansowany, wyładował na takim miejscu, że nie był finansowany. Wszyscy doszli do wniosku, że istnieje rytuał i, że oni nie mają wpływu na to, co się dzieje. Nierówny po-



dział wiedzy spowodował, że RKS ulegał wpływom marszałka i członków zarządu, czy tego chciał, czy nie chciał. Działał mechanizm konformizmu organizacyjnego. Pojęcia niedookreślone typu: ważny projekt regionalnie – tworzyły przestrzeń swobody przesuwania projektów. Głos komitetu ekspertów był głosem doradczym, ale nie rozstrzygającym. Po awanturze z Krakowem sytuację z przesuwaniem projektów stały się sporadyczne, marszałek uświadomił sobie, że jest to gra, która może dużo kosztować – wśród ekspertów byli ludzie z dużym wpływem na środowisko polityczne w Krakowie” [podkreślenie autora].

Taki stan rzeczy wynikał z kilku czynników. Niebagatelne znaczenie miał wadliwy system rekrutacji partnerów społeczno-ekonomicznych na poziomie regionalnym: „przepisy pozostawiły marszałkom i wojewodom dużą swobodę w wyborze trybu naboru przedstawicieli PSE [partnerzy społeczni i ekonomiczni]. Urzędy wykorzystywały ją, wybierając metody najwygodniejsze dla siebie, czyli najmniej demokratyczne. Normą stało się arbitralne wskazywanie przez urząd organizacji i reprezentantów. Nieliczne próby przeprowadzenia rekrutacji w oparciu o ogłoszenie o naborze najczęściej kończyły się niepowodzeniem, ponieważ okazywało się, że partnerzy społeczni są nieprzygotowani do sprawnego wyłonienia swoich reprezentantów” (Brennek 2007, s. 35). Ponadto w komitetach sterujących i monitorujących często pojawiały się osoby, które nie powinny się w nich znaleźć, ponieważ reprezentowały instytucje państwowe (np. Agencje Mienia Wojskowego).

Dominująca rola administracji wynikała z niewystarczających kompetencji, słabego przygotowania merytorycznego, braku odpowiedniego przeszkolenia i niskiej aktywności PSE (tamże, s. 41). Wręcz anegdotycznie brzmi wypowiedź przedstawiciela jednego z nich, który zapytany o to, w jakim komitecie zasiada, odparł: „chyba sterującym, bo przyjmuje wnioski, ale zaskoczył mnie Pan” (tamże, s. 37).

## 5. Elementy ewolucji systemu: centralizacja i upolitycznienie (II okres programowania)

Na bariery prawne i administracyjne będące efektem reprodukcji wewnątrzsystemowej nałożyły się zdarzenia w sferze politycznej. Ekipa, która doszła do władzy, pomimo swego umiarkowanego eurosceptycyzmu, dostrzegła w funduszach unijnych potencjalny kapitał polityczny. Z tego też względu wkrótce po dojściu do władzy PiS na stanowisko Ministra Rozwoju Regionalnego powołano Grażynę Gęsicką, niezwiązaną politycznie z partią rządzącą, szanowaną specjalistkę w dziedzinie rozwoju regionalnego. W ten sposób formacja mająca względnie słabe zaplecze ekspertów gospodarczych postanowiła personalnie „zabezpieczyć odcinek” funduszy regionalnych, upraszczając w ten sposób złożone kwestie rozwoju regionalnego i pomocy unijnej. Do nowych administratorów szybko dotarło, że właśnie mija połowa pierwszego okresu rozliczeniowego. W dodatku w prasie zaczęły się ukazywać artykuły ostrzegające przed opóźnieniami (m.in. Bielecki 2005; Zalewska 2006; Kozmana 2006; Wojtuch 2006). Absorpcja stała się tematem dyżurnym dla opinii publicznej i politycznym, jeśli chodzi o wykorzystywanie go przez opozycję. Biorąc pod uwagę wymiar semantyki systemowej, absorpcja stanowi temat krytyczny w komunikowaniu się pomiędzy subsystemami i punkt wyjścia dla elementów ewolucji systemu.

Administracyjną reakcją na temat absorpcji było wdrożenie tzw. programu naprawczego pod koniec 2005 r. (Szczegółowe założenia programu naprawczego, 2005). Celem programu było spowodowanie „zwiększenia poziomu wykorzystania funduszy unijnych przez Polskę”, aczkolwiek wśród celów Ministerstwo wymienia także poprawę odbioru programów unijnych w oczach opinii publicznej dzięki ułatwieniu odbiorcom pomocy dostępu do dotacji unijnej. System administracyjny zareagował w ten sposób na komunikacyjne sygnały płynące od opinii publicznej na poziomie centralnym (prasa ogólnokrajowa) oraz od beneficjentów pomocy na poziomie regionalnym i lokalnym. Jednakże w sensie systemowym wdrożenie programu naprawczego oznaczało oprócz uproszczenia prze-

pisów i procedur także zwiększenie centralizacji kontroli nad realizacją pomocy unijnej w pierwszym okresie rozliczeniowym.

W dokumencie czytamy:

„1) Ministerstwo Rozwoju Regionalnego będzie pełniło rolę instytucji zarządzającej dla wszystkich programów operacyjnych poza tymi, które dotyczą rolnictwa i rybołówstwa;

2) Zostanie wzmocniony nadzór poszczególnych ministrów właściwych nad instytucjami wdrażającymi programy operacyjne;

3) Zaliczka otrzymana przez Polskę z Komisji Europejskiej na realizację Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006 zostanie uruchomiona na finansowanie programów;

4) Nastąpi usprawnienie Systemu Informatycznego Monitorowania i Kontroli funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (tj. SIMIK);

5) Zostanie opracowany, a następnie wdrożony system wieloletniego budżetowania programów Narodowego Planu Rozwoju;

6) Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przeprowadzi analizę procedur wnioskowania w celu ich uproszczenia;

7) Minister Rozwoju Regionalnego podejmie bilateralną współpracę z Ministrami Transportu i Budownictwa, Gospodarki oraz Pracy i Polityki Społecznej w celu wypracowania odpowiednich rozwiązań na poziomie instytucji wdrażających;

8) Znowelizowane zostaną dwie ustawy: o NPR oraz Prawo zamówień publicznych;

9) Minister Rozwoju Regionalnego określi dla wszystkich instytucji wdrażających, pośredniczących i zarządzających cele i wskaźniki ich wykonania oraz terminy realizacji w zakresie wydatkowania oraz usprawniania procedur;

10) Zostaną podjęte działania w zakresie usprawnienia działania administracji obsługującej środki unijne” (tamże, s. 2).

Z dokumentu wyraźnie wynika, że wraz ze słusznym postulatem zwiększenia koordynacji nad całym procesem Ministerstwo Rozwoju Regionalnego dąży do koncentracji kontroli w swoich rękach, co jest stałym elementem „sektorowej gry” wokół reguł dystrybucji zasobów publicznych.

W sprawozdaniu z realizacji programu naprawczego (Raport końcowy z programu naprawczego 2006) wymienia się wiele „systemo-

wych” działań, które miały usprawnić proces redystrybucji pomocy unijnej, a w szczególności zwiększyć poziom absorpcji środków unijnych w I okresie programowania. Wśród najważniejszych posunięć systemowych była nowelizacja ustawy o Narodowym Planie Rozwoju oraz nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych. Nowelizacja ustawy o Narodowym Planie Rozwoju (DzU nr 149, poz. 1074) weszła w życie 5 września 2006 r. Wprowadziła usprawnienia polegające na odstępieniu od obowiązku regulowania kluczowych dokumentów w formie aktów prawnych w randze rozporządzenia, tj. wzorów wniosków o dofinansowanie, wzorów umów o dofinansowanie oraz wzorów sprawozdań. Do istotnych zmian wprowadzonych przez nowelizację należy także likwidacja ustawowego wymogu istnienia komitetów sterujących, uporządkowanie zasad kontroli funduszy strukturalnych oraz uproszczenie systemu sprawozdawczości. Oprócz elementów upraszczających znajdują się więc także i takie, które ograniczają rolę „elementu społecznego” w procesie weryfikacji projektów. Prowadzi to tylko do dalszego ograniczenia roli subsystemu społecznego w mechanizmach komunikacji okrężnej, co z pewnością zrodzi problemy w procesie redystrybucji środków unijnych. Z kolei nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych (DzU nr 79, poz. 551) weszła w życie 25 maja 2006 r. Dostosowała prawo zamówień publicznych do nowych dyrektyw UE, uprościła procedury ich udzielania dla zamówień poniżej 60 tys. euro (brak odwołań i skarg), ograniczyła grupę podmiotów objętych obowiązkiem stosowania powyższej ustawy, uporządkowała procedurę odwoławczą, a także wprowadziła nowe tryby udzielania zamówień.

Zarówno wprowadzenie programu naprawczego, jak i uchwalenie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU z 2006 r. nr 227, poz. 1658.) sygnalizują, że system administracyjny znalazł się w nowej fazie reprodukcji. Dla tej fazy podstawowe znaczenie ma stopniowa rezygnacja z procesu dystrybucji funduszy unijnych na gruncie formalnej logiki działania administracji publicznej (niezależnie od celów i sensu pomocy – administracja działa, opierając się na kryteriach formalnej biurokracji) na rzecz takiego ustawienia zasad i procedur, by wspomaga-

ły one strategiczne cele reformy – z jednej strony poprawienie gospodarczej konkurencyjności regionów oraz wyrównywanie szans regionów, które są w gorszym położeniu, a z drugiej innowacyjność, rozwój kapitału ludzkiego i wzrost jakości pracy, zresztą zgodnie z celami przyjętymi w Strategii Lizbońskiej. Równolegle jednak system jako całość wraca do fazy centralizacji, co ujawnia się m.in. w zmianie sposobu finansowania rozwoju regionalnego w drugim okresie programowania.

Zmiany w sposobie finansowania rozwoju regionalnego w latach 2007–2013 minister Gęsicka przedstawiła m.in. na spotkaniu w Wyższej Szkole Europejskiej im. J. Tischnera 17 stycznia 2007 r. przy okazji negocjowania Małopolskiego Programu Operacyjnego. Według niej, z 86 mld euro przeznaczonych na politykę spójności 43% środków przypadnie na wielkie inwestycje infrastrukturalne, zwiększające spójność w skali całego kraju: w transporcie (drogi, koleje, lotniska), ochronie środowiska (oczyszczalnie, zbiorniki retencyjne), służbie zdrowia (remonty szpitali), kulturze (muzea, obiekty kulturalne). Jedyne 28% ma być przeznaczonych na Regionalne Programy Operacyjne, a 13% na kapitał ludzki. Ogólnie rzecz biorąc, ponad 60% środków Polska chciałaby przeznaczyć, jak deklaruje Gęsicka, na realizację Strategii Lizbońskiej, czyli na najważniejsze projekty rozwojowe z zakresu gospodarki, zasobów ludzkich, ochrony środowiska i transeuropejskiej sieci transportowej. Te 60% na infrastrukturę Unia Europejska przyjęła wprawdzie jako minimum dla krajów starej Unii (UE15), nie dla nowych członków, jednakże Polska, według Gęsickiej, z własnej woli wybrała to rozwiązanie, nie chcąc pozostawać w tyle i realizować tylko projekty prorozwojowe, które przyniosą największy efekt mnożnikowy. Symptomatyczne, że pomimo nacisków ze strony Komisji Europejskiej, żeby na kapitał ludzki przeznaczyć minimum 20% środków, Gęsicka przyznała, iż Polska samowolnie obniżyła tę kwotę do 13%, wychodząc z założenia, że nie jesteśmy w stanie obsłużyć finansowo tak wielkiej sumy i grozi nam realizowanie „nadmuchanych projektów”, nieprzynoszących żadnych efektów. W ramach ponad 16,5 mld euro dofinansowania, jakie otrzymują regiony, aż 30% przeznaczonych będzie na projekty kluczowe oraz duże, realizowane poza

konkursami i wpisane w Regionalne Programy Operacyjne. Proporcje pieniędzy zarezerwowanych dla projektów z tzw. indykatywnego wykazu inwestycji kluczowych są różne. Przykładowo Śląsk przeznaczy na nie aż 40% funduszy unijnych (Śląski RPO), warmińsko-mazurskie 36% (RPO Warmia i Mazury 2007–2013), podczas gdy Małopolska na obecnym etapie negocjacji pragnie na te projekty przeznaczyć jedynie 9% wszystkich wydatków (Małopolski RPO). Ponadto województwa takie jak lubelskie, ale i małopolskie, nie zawarły w swych planach inwestycyjnych tzw. dużych projektów, o wartości powyżej 25 (w przypadku ochrony środowiska) lub 50 mln euro (w pozostałych sektorach).

Podobnie sytuacja wygląda na poziomie ogólnokrajowych programów operacyjnych. W niektórych z nich środki zostały z góry rozdysponowane. Najjaskrawszym przykładem jest PO Infrastruktura i Środowisko. W jego ramach już sam szacowany koszt kluczowych projektów z zatwierdzonej listy podstawowej przekracza zaplanowane w ramach programu środki w wysokości 36 mld euro. Dodając projekty z listy rezerwowej, otrzymujemy kwotę 47,2 mld euro, co przekreśla w praktyce możliwość przeprowadzenia jakichkolwiek konkursów w ramach tego programu (Indykatywny wykaz kluczowych projektów, w tym dużych, w ramach NSRO, dla PO Infrastruktura i Środowisko 2007).

Jakie są skutki takiej strategii finansowania rozwoju w drugim okresie programowania? Pomijając argumenty ekonomiczne takie jak racjonalizowanie wydatków, wydzielenie 60% środków unijnych w postaci inwestycji centralnych w regionach tak naprawdę uniezależnia proces redystrybucji od bezpośredniego przetargu politycznego na szczeblu regionalnym, a zarazem osłabia wpływ aktorów regionalnych i wprowadza odgórną logikę reform gospodarczych. W ten sposób racjonalna polityka rozwoju regionalnego minister Gęsickiej zbiega się z interesem jej politycznych patronów. Prawo i Sprawiedliwość, nie mogąc wpływać na dystrybucję środków unijnych bezpośrednio w regionach (na 16 regionów PiS zachowało wyłączne wpływy polityczne w dwóch, w kolejnych dwóch stworzyło koalicję), uzyskało możliwość kontrolowania jej na szczeblu centralnym poprzez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Paradoksalnie, formalna samodzielność regionów – według minister Gęsickiej – została zwiększona w drugim okresie programowania, bo to w pierwszym okresie programowania finansowanie rozwoju regionalnego było *de facto* programem rządowym. W latach 2007–2013 regiony będą prowadzić samodzielną politykę regionalną w ramach regionalnych programów operacyjnych, aczkolwiek będzie ona w pełni samodzielna, dodajmy, jedynie w ramach owych 28%. Jak będą natomiast wyglądać skutki nowego sposobu finansowania dla systemu społecznego? Oto wypowiedź jednego z małopolskich ekspertów: „Liczą się tylko duże projekty; małe społeczności zostaną odcięte od większości środków. Oni zakładają, że tylko projekty rządu 8–10 milionów złotych będą finansowane. Będą więc premiowane tylko duże i doświadczone instytucje. Doprowadzi to do tego, że ilościowo te środki będzie można wykorzystać, ale jakościowo sukces będzie wątpliwy, z tego powodu, że będzie rozdził dalsze dysproporcje. Poradzi sobie Kraków, Nowy Sącz, ale mniejsze miejscowości nie będą sobie z tym radzić. Z perspektywy Gęsickiej to jest zupełnie racjonalne. Wprowadzono dwa załączniki: duże projekty i kluczowe projekty: pow. 10 i 15 mln złotych. Małopolska w ramach tych dużych i kluczowych projektów, czyli w ramach tych 1 mld 200 mln złotych – ma ponad 60% już podzielonych, już rozdysponowanych. Częścią RPO są te załączniki, to już będzie rozstrzygnięte – rzeczywista autonomia samorządu terytorialnego będzie ograniczona. Drugim ograniczeniem jest branżowe rozpisanie projektów zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej – co najmniej 40% całej alokacji musi iść na szeroko rozumianą gospodarkę i otoczenie gospodarcze; innowacje, przedsiębiorczość itd. Czyli to wszystko to pójdzie w ramach tych pozostałych 40%. W przypadku np. podlaskiego powstaje pytanie; kto to skonsumuje, skoro do tej pory tego nie wykorzystali? Bo to są pieniądze na technologie i innowacje i nie bardzo ma kto te rzeczy przerabiać. Tu w Małopolsce problem będzie może mniejszy, ale też będzie. To wszystko będzie premiować duże, miejskie podmioty. Antidotum mogą być porozumienia horyzontalne. Ale to słabo wygląda w Małopolsce”.

Przeniesienie dystrybucji środków unijnych na poziom centralny tylko pozornie i chwilo-

wo ułatwiło systemowi administracyjnemu proces alokacji funduszy unijnych. Po dojściu do władzy PO (wrzesień 2007) rozgorzał gwałtowny konflikt polityczny wokół listy projektów kluczowych. Okazało się, że – jak było to do przewidzenia – przeniesienie ciężaru dystrybucji środków na poziom centralny umożliwiło rządzącemu PiS-owi alokację środków zgodnie z jego partyjnymi interesami, ponad regionalnymi układami politycznymi, w których przewagę miała PO. Nowa ekipa Platformy wykryła, że „Ministerstwo Środowiska najhojniej zasilało za czasów PiS trzy województwa: świętokrzyskie, podlaskie i podkarpackie. To okręgi wyborcze czołowych polityków PiS: Przemysława Gosiewskiego, Krzysztofa Putry i Marka Kuchcińskiego. Projekty z tych właśnie regionów miały (...) dostać największe dofinansowanie z Unii Europejskiej (...) Okręg Gosiewskiego miał otrzymać w sumie ponad 640 mln euro, podczas gdy np. województwo opolskie, o podobnej liczbie mieszkańców – jedynie 53 mln euro. A na inwestycje wodno-ściekowe na niewielkie województwo świętokrzyskie przypada 23% wszystkich środków przewidzianych dla Polski. Wiele projektów, jak podkreśla resort, zostało dopisanych do listy już w czasie ostatniej kampanii wyborczej” (Wojciechowska, Osiecki 2008). Wprawdzie Gęsicka broniła się, że wymienione województwa są najbiedniejsze, a założeniem poprzedniego rządu było wyrównywanie szans, ale brzmi to mało przekonująco w kontekście dokumentów, do których dotarli dziennikarze cytowanego „Dziennika”. Wynika z nich niezbicie, że Gosiewski osobiście nadzorował dopisanie na listę projektów kluczowych, poza wszelkimi procedurami, jednej z inwestycji w Świętokrzyskiem.

Na reakcję PO nie trzeba było długo czekać. Nowa Minister Rozwoju Regionalnego z ramienia PO Elżbieta Bieńkowska zredukowała listę projektów kluczowych o prawie połowę, a ich wartość o 22%. W komunikacie Ministerstwo Rozwoju uzasadnia swoją decyzję następująco: „Korekta poprzedniej listy okazała się niezbędna m.in. z uwagi na stosowanie preferencji dla niektórych regionów – np. na 21 zawartych tzw. umów wstępnych 15 dotyczyło województwa świętokrzyskiego [ ... ] Pada w nim też zarzut «umieszczania na liście projektów na polecenie

osób zajmujących kierownicze stanowiska w poprzednim rządzie» (Cieślak-Wróblewska 2008). Gęsicka ripostuje: „Za to na 48 projektów, które teraz zostały uznane za kluczowe, jedna czwarta dotyczy woj. śląskiego (skąd pochodzi minister Bienkowska), a jeśli weźmiemy pod uwagę ich wartość, to nawet jedna trzecia...” (tamże). Ta wymiana ciosów pokazuje, jak uproszczenie złożoności wewnątrzsystemowej przez centralizację procesów redystrybucyjnych spowodowało jedynie konsolidację sporu politycznego wzdłuż głównej osi podziału partyjnego w skali całego kraju i zamknęło problem w typowej dla komunikowania w zwarciu sytuacji klinczu. Obecna i była partia rządząca przerzucają się wzajemnymi oskarżeniami, stosując dokładnie te same metody wpływu i manipulacji procedurami administracyjnymi, a w dodatku obniżając poziom społecznego zaufania do całego procesu. Najbardziej poszkodowani w całej tej sprawie są bowiem beneficjenci, a więc samorządy, firmy czy organizacje pozarządowe, które zostały skreślone z listy projektów kluczowych.

Wznosząc analizę na poziom systemowy, możemy stwierdzić, że w nowej fazie reprodukcji system administracyjny wprawdzie neutralizuje negatywny wpływ systemu politycznego na proces dystrybucji funduszy unijnych, ale jedynie na poziomie regionalnym, podczas gdy na poziomie centralnym spór polityczny zaostrza się, eskaluje i zagraża procesowi alokacji środków *en bloc*. Centralizacja, dodajmy, nie uchyła trudności administracyjnych, a jedynie przenosi je w inne miejsce, na sale sądowe, w niekończący się proces odwołań od decyzji administracyjnych pominiętych w nich beneficjentów. Co więcej, centralizacja powoduje dalsze osłabienie partnerów społecznych w różnych punktach systemu (zarówno beneficjentów, jak i podmioty społeczne w gremiach konsultacyjno-decyzyjnych), pogłębiając tym samym nierównowagę w skali całego układu oddziaływań międzysystemowych.

## 6. Konsekwencje „funkcjonalnego zapóźnienia” systemu społecznego: cyrkularne i rekursywne procesy reprodukcji nieufności

Empirycznym celem niniejszego artykułu było prześledzenie sposobu, asymilowania reguł pomocy unijnej przez rodzimy system administracyjny. Obserwacje empiryczne prowadziłem, biorąc pod uwagę zarówno horyzontalne, jak i wertykalne funkcjonowanie systemu administracyjnego oraz jego relacji ze środowiskiem wewnętrznym: systemem społecznym i politycznym. Przeprowadzona analiza dowodzi, że w procesie dystrybucji funduszy unijnych dochodzi do szczególnego rodzaju zaburzeń komunikacyjnych pomiędzy systemem administracyjnym, politycznym i społecznym, które wzmacniają i reprodukują tryb (funkcję) nieufności w relacjach wewnątrz- i międzysystemowych. Przyczyną tych zaburzeń jest nierównomierne różnicowanie się funkcjonalne poszczególnych subsystemów na poziomie regionalnym, najważniejszym dla dystrybucji funduszy unijnych w Polsce.

W koncepcji systemu autopojetycznego Niklasa Luhmanna system redukuje złożoność swego środowiska przez pogłębianie własnego zróżnicowania funkcjonalnego. Im bardziej złożone środowisko, tym większe wewnętrzne zróżnicowanie systemu. Jednocześnie w obrębie systemu zachodzi proces porządkowania relacji wewnątrzsystemowych, choć – jak twierdzi Luhmann – możliwy jest także scenariusz, w którym zamiast porządkowania relacji pomiędzy subsystemami w pewnych warunkach dochodzi do pogłębiającego się chaosu funkcjonalnego i samozaciemnienia systemu jako całości. W procesach porządkowania (upraszczania relacji) zaufanie odgrywa centralną rolę, pozwalając systemowi na przechodzenie „ryzykownych” stadiów reprodukcji. Takim ryzykownym stadium reprodukcji jest właśnie opisywane przejście do nowego sposobu finansowania rozwoju, dokonujące się pod wpływem integracji z Unią.

W polskich warunkach system administracyjny podlega wprawdzie intensywnemu procesowi funkcjonalnego różnicowania na poziomie regionalnym (proces ten trwa tak naprawdę

od 10 lat), nie towarzyszą temu jednakże równoległe procesy redukcji wewnętrznej złożoności w skali całego systemu. I tak na przykład, reagując na komplikującą się pod wpływem integracji z Unią Europejską rzeczywistość, system prawny mnoży przepisy, nie dbając o ich wewnętrzną integrację. Skutkuje to, po pierwsze, pogłębieniem własnej nieprzejrzystości, po drugie, zakłóca procesy samoreferencyjności w sąsiednich subsystemach: społecznym i politycznym.

Jednakże wzrost złożoności systemu administracyjnego wynika przede wszystkim z niskiego stopnia złożoności systemu społecznego i szczególnej reakcji na tę z kolei nikłą złożoność ze strony systemu politycznego. To przede wszystkim z powodu swojego niskiego zróżnicowania funkcjonalnego (a więc równocześnie – wysokiej złożoności jako środowiska wewnętrznego dla innych subsystemów<sup>10</sup>) system społeczny nie tylko pogłębia nieufność w wewnętrznych mechanizmach reprodukcji, lecz także infekuje nią pozostałe subsystemy: administracyjny i polityczny. Przyjrzyjmy się tym mechanizmom.

Zgodnie z założeniami Luhmannowskiego modelu państwa bezpieczeństwa socjalnego (1994), w mechanizmach komunikacji okrężnej następuje reprodukcja zasady dominacji systemu politycznego nad administracyjnym, przy czym ta dominacja w analizowanym przez nas przypadku nie ma charakteru demokratycznego, lecz klientelistyczny. To właśnie różni wersję postkomunistyczną państwa bezpieczeństwa socjalnego od większości wersji zachodnich tej formy państwa<sup>11</sup>. Dominacja subsystemu politycznego nie

dokonuje się oficjalnymi kanałami instytucji demokratycznych (np. poprzez podmioty obieralne – sejmik wojewódzki, parlament), ale ma charakter nieformalnych wpływów personalnych. System polityczny nie wskazuje priorytetów administracji (nie następuje agregacja interesów społecznych na poziomie regionalnym), natomiast przez generowanie pozamerytorycznego wyboru projektów z jednej strony, a z drugiej – naciski na personalną obsadę niemal wszystkich elementów procesu, system polityczny pogłębia zaciemnienie i dezorganizację procedur administracyjnych. Ponadto pogłębia on niewydolność systemu administracyjnego przez właściwe sobie wpływy na kształt przepisów administracyjnych, czego przykładem może być choćby utajnienie obrad RKS-u czy brak przepisów dotyczących konfliktu interesów. To słabość kontroli społecznej powoduje, że system administracyjny staje się w sporym zakresie zakładnikiem systemu politycznego.

Jeśli bowiem chodzi o system społeczny, brak jego funkcjonalnej złożoności na poziomie regionalnym (słabość organizacji związkowych, organizacji pracodawców na poziomie regionalnym, regionalnych instytucji naukowych, re-

---

Drugie źródło zakłóceń w funkcjonowaniu administracji wiąże się z przewagą parlamentu nad administracją, co prowadzi do wykorzystywania przez polityków ich pozycji w celu wywierania nacisków na administrację. Kamiński przywołuje w tym kontekście wyniki badań porównawczych prowadzonych przez Evę Etzioni-Halevi, w świetle których natężenie korupcji zależy od kultury politycznej elity władzy oraz sekwencji rozwojowej struktur ustrojowych. W sytuacji, gdy partie polityczne zdołają umocnić się w strukturach władzy, zanim administracja publiczna uzyska wystarczający stopień autonomii, konieczny dla określenia własnych kompetencji i strategicznych interesów, co miało miejsce w Polsce, dochodzi do stałej bezpośredniej ingerencji interesów politycznych i względów partyjnych w działania administracyjne (Etzioni-Halevi 1999, s. 287–304; Kamiński, Kamiński 2004 s. 262–265). Prowadzi to w konsekwencji do utrwalenia się klientelizmu politycznego i kolonizacji administracji przez politykę. Podobną tezę wysuwa Graziano (1978, s. 321) twierdząc, że tam, gdzie granice pomiędzy systemem politycznym a społecznym oraz pomiędzy partiami a państwem są płynne i słabe, częściej dochodzi do rozprzestrzeniania się zjawiska klientelizmu politycznego. Dla Graziano klientelizm jest po prostu efektem braku wyodrębnienia polityki jako autonomicznego systemu ze struktur społeczeństwa obywatelskiego (tamże, s. 295–297).

<sup>10</sup> Do tego „paradoksu” odwoływałem się w przypisie 5.

<sup>11</sup> Analizując procesy przemian ustrojowych w Polsce po 1989 roku Antoni Kamiński zwraca uwagę na dwa rodzaje czynników wywierających negatywny wpływ na funkcjonowanie administracji publicznej (Kamiński 2004, s. 25–26). Jedno z zasadniczych źródeł dysfunkcji stanowi przewaga wartości partykularnych w kulturze narodowej, kładących nacisk na zobowiązania nieformalne i realizowanie zasady wzajemności, w konsekwencji czego w zachowaniach funkcjonariuszy publicznych zewnętrzne lojalności zaczynają przeważać nad poczuciem lojalności wobec urzędu i orientacją na dobro ogólne. Prowadzi to do upowszechnienia się klientelizmu, koleśiostwa i nepotyzmu, wytwarzając jednocześnie podatny grunt dla praktyk o charakterze korupcyjnym. To z kolei powoduje załamanie się zaufania społecznego do państwa.

gionalnych organizacji zrzeszających NGO, ale także szczupłość zasobów profesjonalnych poza administracją publiczną) generuje asymetrię relacji w całym układzie oddziaływań pomiędzy analizowanymi subsystemami. System społeczny na poziomie regionalnym nie jest w stanie wyłonić silnych i efektywnych podmiotów instytucjonalnych, umięających artykułować interesy różnych grup i środowisk oraz kontrolować proces rozdziału środków, a tym samym równoważyć wpływy i naciski polityczne.

Konsekwencją niskiego stopnia funkcjonalnego zróżnicowania systemu społecznego na poziomie regionalnym<sup>12</sup> jest to, że administracja nie potrafi właściwie stematyzować (uproszczyć) odpowiadającego słabemu zróżnicowaniu – wysokiego stopnia złożoności (nieprzejrzystości, płynności, nieprzewidywalności) systemu społecznego na tym poziomie, co zmusza ją na poziomie ogólnokrajowym do orientowania się przede wszystkim na ogólnopolską opinię publiczną, zaś na poziomie regionalnym na „persony” – ważne osobistości i wpływowych, indywidualnych [podkreślenie autora] aktorów. Jednym z przykładów takiego błędnego odczytania intencji komunikacyjnych systemu społecznego było wspomniane wyżej restrykcyjne podejście do Prawa zamówień publicznych, będące reakcją na oburzenie opinii publicznej rosnącą liczbą skandali korupcyjnych (głównie na szczeblu krajowym). W efekcie system administracyjny zreprodukował ów uogólniony brak zaufania systemu społecznego wobec sfery polityki i administracji, co w konsekwencji przyniosło ogromne kłopoty ubiegającym się o środki unijne beneficjentom, a więc zwróciło się przeciw systemowi społecznemu.

Jak z powyższego wynika, ani system polityczny, ani system społeczny nie dostarczają systemowi administracyjnemu „prawidłowych instrukcji” czy też wytycznych, co pogłębia jego nieprzezroczystość.

Z kolei system polityczny, na skutek słabej funkcjonalnej złożoności systemu społeczne-

go, staje się jego funkcjonalnym ekwiwalentem, a tym samym przejmuje funkcje, jakie powinien pełnić system społeczny. Zamiast więc agregować interesy zbiorowe w postaci uogólnionych priorytetów rozwoju i zredukowanych politycznie wizji świata społecznego, system partyjny tworzy swe własne interesy, będące substytutem interesów społecznych, a partie polityczne stają się po prostu właściwymi interesariuszami. A ponieważ jako jedyne są w stanie zredukować złożoność obu sąsiednich subsystemów za pomocą „polityki personalnej”, w dość łatwy sposób przejmują kontrolę zarówno nad systemem administracyjnym, jak i systemem społecznym. Wpływ polityczny partii nie polega więc np. na pilnowaniu, by były realizowane ich priorytety programowe, skonkretyzowane na przykład przez wskazanie celów rozwoju regionalnego w określonym województwie, system społeczny nie dostarcza bowiem systemowi politycznemu właściwych informacji o tym, co ma się stać priorytetem programowym partii dla decyzji administracyjnych. Zamiast tego system polityczny pilnuje, by były realizowane interesy partyjne – bo tylko te można jasno i precyzyjnie zdefiniować. Interesem partyjnym (w odróżnieniu od interesu społecznego albo interesu politycznego) jest to, co pomaga partii w zdobyciu poparcia w poszczególnych okręgach wyborczych. Tak więc w interesie partii Y w skali regionalnej jest uzyskanie wpływu np. na decyzję o dużej inwestycji w gminie X, której funkcję burmistrza pełni polityk partii Y. Ten z kolei przez związki z określoną partią przygotowuje grunt dla jej postów w kolejnych wyborach (czasem samemu sobie). Wpływ na decyzję partia uzyskuje poprzez „swoich ludzi” rozmieszczonych w regionalnych strukturach administracyjnych, których obsadza m.in. dzięki posiadanym w sejmiku radnym wojewódzkim. Tych zaś udaje jej się osadzić w sejmiku dzięki wcześniej opisanym zabiegom. W ten cyrkularny sposób, dzięki koniunkcji prywatnych interesów działaczy i grupowych interesów partii jako całości oraz ścisłej współpracy ogniw lokalnych, regionalnych i centralnych, partie reprodukują swój wpływ na procesy dystrybucji i alokacji środków publicznych w całej przestrzeni scentralizowanego państwa.

Powyższe mechanizmy prowadzą do zniekształcenia komunikacji w skali całego systemu.

<sup>12</sup> W tym miejscu warto się odwołać do zjawiska próżni socjologicznej, opisanego po raz pierwszy przez Stefana Nowaka. Objawia się ona w naszym przypadku słabością instytucji szczebla regionalnego (Nowak 1979, s. 155–173).

Niski poziom funkcjonalnego zróżnicowania systemu społecznego powoduje, że systemy administracyjny i polityczny muszą polegać przede wszystkim na: (1) własnych, wewnątrzsystemowych regułach reprodukcji, obowiązujących do tej pory w każdym z nich, (2) relacjach wzajemnych na linii administracja – polityka, bez pośredniczącego wpływu systemu społecznego, co rodzi także określone konsekwencje, np. w postaci przesunięcia funkcji pomiędzy obu systemami na poziomie regionalnym (3) przejmowaniu niektórych cech systemu społecznego przez system administracyjny z jednej (reprodukcja uogólnionego braku zaufania w restrykcyjności przepisów) oraz system polityczny z drugiej strony (przejmowanie przez partie roli interesariuszy).

Nikły stopień funkcjonalnego zróżnicowania systemu społecznego, a zarazem słaby poziom autonomii subsystemów społecznego i politycznego wobec siebie nawzajem (np. to, że polityka poprzez administrację wpływa na obsadę partnerów społeczno-ekonomicznych w regionalnych komitetach sterujących) oddziałuje na płynność granic międzysystemowych, a co za tym idzie wzmacnia wrażenie chaosu i nieprzezroczystości, co z kolei, paradoksalnie, uruchamia wzrost nieufności aktorów wobec siebie oraz „demoralizację” w szeregach poszczególnych ciał weryfikujących wnioski (eksperti z czasem nabierają przekonania, że nic od nich nie zależy) a także generalny wzrost nieufności wobec polityków, których słusznie oskarża się o psucie systemu. A zatem brak transparentności w relacjach pomiędzy systemem politycznym oraz społecznym i politycznym a administracyjnym zwiększa kontyngencję (czyli ryzyko przypadkowych, błędnych relacji i reakcji), miast ją zmniejszać! Z drugiej strony niska wewnętrzna zróżnicowanie systemu społecznego pogłębia wewnętrzną złożoność systemu administracyjnego, dla którego system społeczny stanowi tzw. środowisko wewnętrzne. Innymi słowy: im „prostszy” system społeczny, a więc im mniej w nim wyspecjalizowanych funkcji, organizacji, podmiotów, grup i środowisk, im zatem niższy poziom zorganizowania systemu społecznego, tym większy problem stanowi dla obsługującego go systemu administracyjno-prawnego. Słabe zróżnicowanie systemu społecznego objawia się systemowi administracyjnemu w kategoriach płynności,

nieprzezroczystości i przypadkowości, a więc wysokiej kontyngencji, co uruchamia tryb nieufności w postaci mnożenia przepisów i formalizacji działań.

Jak jednak, pomimo tych zakłóceń, system dokonuje ewolucji? W obliczu wizji wielokrotnego zwiększenia środków w drugim okresie programowania (2007–2013) system jako całość dokonuje „uproszczenia” procesu (re)dystrybucji przez przesunięcie rozwiązania powstałych w regionach dylematów (społeczno-politycznych) na szczebel centralny i uzgodnienie priorytetów inwestycyjnych na tym szczeblu poprzez wpływy polityczne (partyjne). Niesie to negatywne konsekwencje w postaci zablokowania warunków dla procesów funkcjonalnego różnicowania się systemu społecznego, na skutek pozbawienia go roli istotnego czynnika w programowaniu rozwoju regionalnego. To zaś prowadzi do zaburzeń w całym układzie oddziaływań międzysystemowych: system administracyjny zamyka swe obwody autoreferencyjne – orientując się jedynie na własne kryteria oceny procesu finansowania rozwoju regionalnego i równocześnie tracąc z punktu widzenia społeczne skutki reform, z kolei system polityczny zachowując wciąż wpływy na poziomie regionalnym, umacnia je także w centrum, tak więc autonomizacja systemu administracyjnego wobec polityki okazuje się tymczasowa i pozorna.

## **7. Konkluzje: zaufanie a „reguły sterowania” w (schyłkowym) państwie bezpieczeństwa socjalnego**

W niniejszym artykule postawiłem tezę, że na skutek tego, iż w społeczeństwie polskim formy zaufania odpowiadające wcześniejszym fazom funkcjonalnego różnicowania się społeczeństw wciąż blokują powstawanie form właściwych późniejszym fazom funkcjonalnego rozwoju, ów niedobór uogólnionego zaufania reprodukowany jest w określonych mechanizmach komunikacji w całej sferze publicznej, w tym w subsystemach politycznym i administracyjnym, co z kolei ma wpływ na bariery i utrudnienia podczas procesu (re)dystrybucji funduszy europejskich.

Powstaje zasadnicze pytanie, które często krytycy koncepcji Luhmanna stawiają jego teorii: jak



zmienić logikę reprodukcji systemów, jak przełamać fatalizm samoreferencyjności? Jak zmienić tryb reprodukcji nieufności w tryb reprodukcji zaufania, który pomógłby systemom redukować wewnętrzną złożoność i usprawniał komunikację międzysystemową?

Twierdzę, podobnie jak kontynuatorzy myśli Luhmanna, np. Helmut Willke (2007), że odpowiedź na to pytanie można odnaleźć, pozostając wiernym jego inspiracjom i wskazówkom teoretycznym. Co więcej, wydaje mi się, że tę odpowiedź odnaleźć da się w istniejących procedurach i normach stosowanych w wielu państwach zachodniej, ale też wschodniej Europy oraz w samych strukturach Unii Europejskiej, o czym już była wcześniej mowa.

Sprawą najistotniejszą jest zmiana funkcji państwa, o której mówi się dziś powszechnie. Instrumentem oddziaływania państwa (systemu politycznego) na inne subsystemy nie może być już inkluzja polityczna, bo to niszczy autonomię innych systemów, co zresztą zauważa sam Luhmann (1994). Państwo jako jeden z równorzędnych systemów, aczkolwiek o funkcjach regulacyjnych, kluczowych dla całości, odpowiedzialne jest nie za bezpośrednią regulację, lecz za podtrzymywanie „makrokierunków” reprodukcji wszelkich systemów pojawiających się w społeczeństwie. Spróbujmy wstępnie wskazać najważniejsze z takich „makrokierunków”, które są w stanie wspomóc uruchamianie logik zaufania w reprodukcji wewnątrz- oraz międzysystemowej.

A. *Równowaga mechanizmów dyferencjacji i dedyferencjacji funkcjonalnej.* Państwo winno pilnować, aby procesom nieustannego funkcjonalnego różnicowania się systemów i subsystemów towarzyszyły równolegle reguły i zasady, które umożliwią względnie łatwe, a także przejrzyste monitorowanie oraz kontrolowanie owych procesów. Powoływanie nowych instytucji powinno zatem prowadzić do zwiększania przejrzystości, nie zaś pogłębiania nieprzejrzystości w stosownych sferach regulacji. Transparentność instytucji umożliwia wszystkim zainteresowanym ich kontrolę, co sprzyja budowaniu zaufania do tych instytucji.

B. *Podtrzymywanie autonomii subsystemu politycznego w relacjach z innymi subsystemami.* Najważniejszym zadaniem Państwa w tej sferze

jest stałe monitorowanie granic systemu politycznego, jako jedyne, którego rozwojem zainteresowani są wszyscy obywatele, w jego relacjach z innymi systemami. Chodzi tu z jednej strony o zabezpieczenie autonomii systemu politycznego przed infiltracją ze strony innych systemów (walka z korupcją, nepotyzmem, ale także np. z nieformalnym wpływem instytucji biznesowych czy religijnych na decyzje polityczne), z drugiej zaś o zachowanie autonomii innych systemów w relacjach z systemem politycznym (przez np. zmniejszenie wpływu partii politycznych na obsadę stanowisk w administracji publicznej czy przedsiębiorstwach zależnych od Skarbu Państwa).

C. *Podtrzymywanie procesów komunikacji międzysystemowej.* Państwo winno stymulować procesy komunikacji międzysystemowej i zachęcać do nich m.in. za pomocą premiowania wszelkich form współdziałania czy kooperacji pomiędzy różnymi sferami, sektorami i instytucjami życia publicznego, winno także dostarczać stosownych ram prawnych komunikacji międzysystemowej. W tym zakresie dochodzi u nas do szczególnych zaniedbań. Do dzisiaj nie powstało w Polsce ani jedno partnerstwo publiczno-prywatne, bo zabrakło rozporządzeń do ustawy regulującej tę formę kooperacji.

D. *Ochrona neutralności mediów komunikowania jako „dobra wspólnego” wszystkich systemów cząstkowych.* Państwo winno nie tylko dbać o dobre prawo, ale równocześnie pilnować, aby żaden z subsystemów nie zawłaszczył procesu kreowania prawa w myśl właściwych mu reguł reprodukcji wewnątrzsystemowej. Przykładem tego typu wpływu może być zjawisko dylutacji (rozwadniania) przepisów prawnych w procesie legislacyjnym przez rozdrobniony i nietrwały system partyjny, uzależniony od gwałtownie zmieniającego się z wyborów na wybory poparcia dla poszczególnych partii, co gwałtownie ogranicza horyzont podejmowanych przez nie działań politycznych, w tym strategii legislacyjnych.

## Bibliografia

- Amin A., Thrift N. (1994). „Living in the Global”, w: A. Ash, N. Thrift (red.) *Globalisation, Institutions, and Regional Development in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Anderson B. (1997). *Wspólnoty wyobrażone: rozważania o źródłach i rozprzestrzenianiu się nacjonalizmu* (przekł. S. Amsterdamski). Kraków: Instytut Wydawniczy Znak, Warszawa: Fundacja Stefana Batorego.
- Anheier H.K., Seibel W. (red.) (1990). *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- Baldersheim H., Swianiewicz P. (2003). „The Institutional Performance of Polish Regions in an Enlarged EU: How Much Potential? How Path Dependent?”, w: M. Keating, J. Hughes (red.), *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*. Brussels: P. J. E. – Peter Lang, s. 121–145.
- Beck U. (2004). *Spółczesność ryzyka: w drodze do innej nowoczesności* (przekł. S. Cieśla). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Bielecki J. (2005). „Marnowana szansa”, *Rzeczpospolita* z 5 listopada, s. 1.
- Bielecki J. (2005). „Pierwsze: wykorzystać fundusze”, *Rzeczpospolita* z 5 listopada, s. 2.
- Brennek M. (2007). *Problemy i nieprawidłowości związane z wdrażaniem funduszy strukturalnych w Polsce*. Warszawa: Transparency International Polska.
- Cieślak-Wróblewska A. (2008). „Samorządy wcielą się na PO”, *Rzeczpospolita* z 2–3 lutego. Dodatek „Gospodarka i Rynek”, s. 3.
- Cook Ph., Morgan K. (1998). *The Associational Economy. Firm, Region, and Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- European Council (1999). *Council Regulation (EC) No 1260/1999*, [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1999/l\\_161/l\\_16119990626en00010042.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1999/l_161/l_16119990626en00010042.pdf).
- EU Press Release (2006). *Danuta Hübner in Kujawsko-Pomorskie: Polish Regions to Benefit Most from New Cohesion Policy through Hard Work and Sound Management*. IP/06/833, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/833&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.
- Etzioni-Halevi E. (1999). „Exchanging Material Benefits for Political Support: A Comparative Analysis”, w: A.J. Heidenheimer, M. Johnston, V.T. Levine (red.). *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick, London: Transaction Publisher, s. 287–304.
- Gazeta Wyborcza. (2007). *Marszałek podzielił miliony*, tk, mark, 30.01.2007, dodatek olsztyński <http://miasta.gazeta.pl/olsztyn/1,35185,3886009.html>.
- Gazeta Wyborcza. (2006). *Polska dostanie 72 mld euro z Unii do 2013 r.*, 09.10.2006. <http://gospodarka.gazeta.pl/firma/1,61785,3673872.html>.
- Giddens A. (1994). „Living in a Post-Traditional Society”, w: U. Beck, A. Giddens, S. Lash (red.), *Reflexive Modernisation: Politics, Tradition and Aesthetic in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity Press, s. 56–109.
- Gilowska Z. i in. (red.) (2001). *Podstawy prawne funkcjonowania administracji publicznej w RP*. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, opracowanie na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.
- Granovetter M. (1983). „The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited”, *Sociological Theory*. t. 1., s. 201–233.
- Graziano L. (1978). „Center-Periphery Relation and the Italian Crisis: The Problem of Clientelism”, w: S. Tarrow, P.S. Katzenstein, L. Graziano, *Territorial Politics in Industrial Nations*. New York, London: Praeger Publishers.
- Hambleton R. (2003). „The New City Menagment”, w: R. Hambleton, H.V. Savitch, M. Stewart (red.), *Globalism & Local Democracy. Challenge and Change in Europe & North America*. Palgrave: Macmillan, s. 147–168.
- Hausner J. (2004). „Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego”, w: M. Marody (red.). *Wymiary życia społecznego. Polska na przelomie XX i XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 420–440.
- Hausner J. (red.). *Ekonomia społeczna*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Hausner J. (2007). „Narodowy Plan Rozwoju jako narzędzie społecznej zmiany”, w: Grzegorz Gorzelak i Anna Tucholska (red.). *Rozwój, Region, Przestrzeń*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 339–347.
- Historyczna szansa dla regionu. (2007). <http://www.wm.24.pl/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1196>.
- Indykacyjny wykaz kluczowych projektów, w tym dużych, w ramach NSRO, dla PO Infrastruktura i Środowisko. (2007). <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/73EF5362-43A7-474D->

A872-EBD8F0077F8B/29642/indykacyjny\_wykazprojektow\_pois\_kluczowych\_po\_RM\_4.pdf.

Jankowska A, Kierzkowski T, Knopik R. (red.) (2005). *Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej. Komentarz do rozporządzenia Rady Unii Europejskiej Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.

John P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publications, New Delhi: Thousand Oaks.

Kamiński A.Z., Kamiński B. (2004). *Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*, Warszawa: Wydawnictwo Trio, ISP PAN.

Kamiński A.Z. (2004). „Administracja publiczna we współczesnym państwie”, *Służba Cywilna*, nr 7, jesień–zima.

Komisja Wspólnot Europejskich. (2001). *Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. Dziennik Urzędowy L 063 z dn. 03.03.2001*.

Komisja Wspólnot Europejskich. (2002). *Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 2355/2002 z dnia 27 grudnia 2002 r. Dziennik Urzędowy L 351 z dn. 28.12.2002*.

Kostro C. (2001). *Funkcjonalna teoria moralności Niklasa Luhmanna*. Kraków: Nomos.

Kozmana M. (2006). „Mamy problemy z wykorzystaniem dotacji”, *Rzeczpospolita* z 22 września, s. B1.

Luhmann N. (1982). *The Differentiation of Society*. New York: Columbia University Press.

Luhmann N. (1988a). „Familiarity, confidence, trust: Problem's and alternatives”, w: D. Gambetta (red.) *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. Oxford: Blackwell, s. 94–107.

Luhmann N. (1988b). „Samolegitymizacja państwa”(przekł. J. Górski), *Colloquia Communia*, nr 6(41)/1(42), s. 149–168.

Luhmann N. (1990). *Essays on Self-Reference*. New York: Columbia University Press.

Luhmann N. (1994). *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego* (przekł. G. Skąpska). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Luhmann N. (1995). *Social Systems*. Stanford, California: Stanford University Press.

Luhmann N. (2007). *Systemy społeczne* (przekł. M. Kaczmarczyk). Kraków: Zakład Wydawniczy NOMOS.

Maturana H.R., Varela F.J. (1980). *Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living*. Dordrecht, Boston–London: D. Reidel.

Maturana H.R. (1981). „Autopoiesis”, w: M. Zeleny (red.). *Autopoiesis: A Theory of Living Organization*. North Holland, New York: Elsevier, s. 21–33.

Narodowy Bank Polski. (2006). *Informacja o zagranicznych inwestycjach bezpośrednich w Polsce*. <http://www.nbp.pl/publikacje/zib/zib2005.pdf>.

Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006. (2003). <http://www.mgip.gov.pl/Wiadomosci/Gospodarka/Narodowy+Plan+Rozwoju+20042006.htm>.

Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001–2006. (2000). <http://www.nsr.gov.pl/NSRR+20012006>.

Newton K. (1999). „Social capital and democracy in modern Europe”, w: J.W. van Deth, M. Maraffi, K. Newton, P.F. Whiteley (red.) *Social Capital and European Democracy*. London–New York: Routledge, s. 3–24.

NIK (2004). *Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych*, Raport nr 12/2004/P/03/005/KAP, [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl).

NIK (2005). *Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do korzystania ze środków Funduszu Spójności*. Raport nr 133/2005/P/04/004/KAP, [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl).

NIK (2006a). *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)*. Raport nr 33/2006/P/05/006/KAP, [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl).

NIK (2006b). *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli finansowej funduszy strukturalnych*. Raport nr 54/2006/P/05/002/KAP, [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl).

Nowak S. (1979). „Systemy wartości społeczeństwa polskiego”, *Studia Socjologiczne*, nr 4, s. 155–173.

Pastuszka S. (2005). „Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego dla przedsięwzięć finansowanych z Funduszy Europejskich”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(20), s. 63–73.

Pierre J. (red.). (1998). *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*. London–New York: Macmillan Press Ltd.

Portes A. (1998). „Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology”. *Annual Review in Sociology*, nr 24, s. 1–24.

Prawo zamówień publicznych. (2004). Dziennik Ustaw z 2004 r. nr 19, poz. 177.

Prawo zamówień publicznych. (2006). Dziennik Ustaw z 2006 r. nr 164, poz. 1163.

Prawo zamówień publicznych. (2006). Dziennik Ustaw z 2006 r. nr 79, poz. 551.

- Przejrzyste Fundusze Strukturalne* (2006). Instytut Ekonomii Środowiska, CEE Bankwatch Network, Dolnośląska Fundacja Ekorozwoju, <http://www.iee.org.pl/przejrzystefs/>.
- Putnam R. (1995). *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech* (przekł. J. Szacki). Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Rada Wspólnot Europejskich (1999). *Rozporządzenie Rady WE Nr 1260/1999*. Dziennik Urzędowy L 161 z 26.06.1999.
- Raport końcowy z programu naprawczego (2006). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, grudzień 2006, [http://www.mrr.gov.pl/uproszczenia\\_naprawa\\_po\\_0406.htm](http://www.mrr.gov.pl/uproszczenia_naprawa_po_0406.htm).
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007–2013. Wytyczne do procedury pozakonkursowej, <http://rpo.silesia-region.pl/zalaczniki/2007/07/23/1185169424.pdf>.
- Regionalny Program Operacyjny Warmia–Mazury 2007–2013, [http://www.wm.24.pl/modules.php?name=Downloads&cd\\_op=getit&clid=640](http://www.wm.24.pl/modules.php?name=Downloads&cd_op=getit&clid=640).
- Rozporządzenie Rady Europy (WE) NR 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/SZYBKIE+LINKI+WSZYSTKIE/AKTY+PRAWNE.htm>.
- Skotnicka-Illasiewicz E. (red.) (2007). *Doświadczenia społeczne dwóch lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*. Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
- Szczegółowe założenia programu naprawczego (2005). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – 8 grudnia 2005, [http://www.mrr.gov.pl/uproszczenia\\_naprawa\\_po\\_0406.htm](http://www.mrr.gov.pl/uproszczenia_naprawa_po_0406.htm).
- Sztompka P. (2007a). *Zaufanie i współpraca: fundament rozwoju Polski*. Wystąpienie na II Kongresie Obywatelskim w Warszawie.
- Sztompka P. (2007b). *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*. Wydawnictwo Znak. Kraków.
- Tarrow S., Katzenstein P.S., Graziano L. (1978). *Territorial Politics in Industrial Nations*. New York, London: Praeger Publishers.
- Thompson J.B. (1996). „Tradition and self in a Mediated World”, w: P. Heelas, S. Lash, P. Morris (red.) *Detraditionalisation: Critical Reflection on Authority and Identity*, Oxford: Blackwell Publishers, s. 89–108.
- Urząd Zamówień Publicznych (2006a). *Informacja o wynikach obligatoryjnych kontroli uprzednich zakończonych w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2006 r.*, [http://www.uzp.gov.pl/kontrola/KUsty\\_cze06.pdf](http://www.uzp.gov.pl/kontrola/KUsty_cze06.pdf).
- Urząd Zamówień Publicznych (2006b). *Sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2005 r.*, [http://www.uzp.gov.pl/english/reports\\_2005.pdf](http://www.uzp.gov.pl/english/reports_2005.pdf).
- Urząd Zamówień Publicznych (2007). *Informacja o wynikach obligatoryjnych kontroli uprzednich Prezesa UZP zakończonych w okresie od 01.07.2006 r. Do 31.12.2006 r.*, [http://www.uzp.gov.pl/kontrola/informacja\\_o\\_wynikach\\_KU\\_II\\_polrocze\\_2006.pdf](http://www.uzp.gov.pl/kontrola/informacja_o_wynikach_KU_II_polrocze_2006.pdf).
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (2006). Dziennik Ustaw z 2006 r. nr 227, poz. 1658.
- Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju (2006). Dziennik Ustaw z 2006 r. nr 149, poz. 1074.
- Willke H. (2007). „Tragedia państwa. Prolegomena do teorii państwa i policentrycznego społeczeństwa”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1, s. 127–140.
- Wojciechowska A., Osiecki, G. (2008). „Unijne fundusze dla PiS”, *Dziennik* z 25 stycznia, s. 7.
- Wojtuch M. (2006). „Unia chciała dać nam więcej”, *Gazeta Prawna* z 22–24 września, s. 23.
- Zalewska U. (2006). Unijna pomoc może odbić się czkawką, *Rzeczpospolita* z 21 września, s. 12.
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006. (2004). Dziennik Ustaw z 2004 r. nr 166, poz. 1745, s. 351–596.
- Zoll A. (2004). Złe prawo – słabe państwo. *Tygodnik Powszechny*, nr 4 (2846), <http://tygodnik.onet.pl/1544,1147276,dzial.html>.

## **Trust – a missing function of systemic reproduction. Barriers to the process of awarding and implementation of EU funds in the light of the Niklas Luhmann's theory of autopoietic system**

The article deals with the issue of structural and cohesion funding by the European Union in Poland and with the problem of trust as a missing factor in all the process of EU funds' distribution. Although all funds earmarked for the first programming period 2004–2006 were allocated, the process posed certain problems. In his paper the Author points to the weaknesses of the system and some of the hindrances to efficient fund allocation: faulty institutional and legal framework, bureaucracy, corruption and personnel deficits. Referring to Niklas Luhmann's theory of autopoietic systems, he presents a sketch of an unevenly differentiated political system, in which administration and politics prevail over the underprivileged public, incapable of counteracting trends of politicization and bureaucratization. Due to its low level of differentiation, social system is unable to produce so called abstract trust which could serve as instrument for reducing the growing complexity of administrative system.

By showing the evolution and reproduction of the system, the Author relates to its deficits and their impact on the future use of the EU fund inflow. The Author bases his findings on a research incorporating 150 in-depth interviews carried out in four regions of Poland.