

Spis treści

Wstęp	9
Dariusz Waldziński , Spójność ekonomiczna Unii Europejskiej w świetle współczesnych przemian kulturowo-cywilizacyjnych	11
Urszula Kalina-Prasznic , Ekonomiczne kontrowersje wokół europejskiego modelu socjalnego	25
Giuseppe Calzoni , Współczesne wyzwania wobec polityki społecznej	33
Andrzej Prusek , Spójność płac w warunkach integracji europejskiej jako wyzwanie rozwojowe dla Polski	39
Filip Chybalski , Reforma systemu emerytalnego w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej	48
Grażyna Węgrzyn , Innowacyjność gospodarki Unii Europejskiej a sytuacja na rynku pracy	58
Iwona Kukulak-Dolata , Kształcenie jako instrument rozwoju kapitału ludzkiego w firmie.....	67
Zofia Hasińska, Katarzyna Sipurzyńska-Rudnicka , Wpływ Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na lokalne rynki pracy.....	82
Elżbieta Siek , Bezrobocie w wybranych krajach Unii Europejskiej w świetle migracji zagranicznych.....	100
Anna Szymczak, Małgorzata Gawrycka , Wybrane aspekty rynku pracy w krajach Grupy Wyszehradzkiej po przystąpieniu do UE	115
Жанна Цауркубуле , Проблемы рынка труда Латвии в контексте европейской интеграции.....	127
Алебина Вишневская , Развитие маркетинговой макросреды латвийского рынка после вступления в ЕС.....	137
Krzysztof Piech , Weryfikacja trafności wybranych prognoz makroekonomicznych w Polsce	152
Joanna Jahn , Wzrost gospodarczy w Unii Europejskiej w przekroju regionalnym	166
Krzysztof Opolski, Piotr Modzelewski , Teoretyczne podstawy oceny absorpcji funduszy strukturalnych Unii Europejskiej – zarys ujęcia systemowego.....	195
Magdalena Wojarska , Fundusze strukturalne jako instrument konwergencji regionalnej na przykładzie Polski.....	209
Piotr Nowak , Rola współpracy terytorialnej w zmniejszaniu dysproporcji rozwojowych Unii Europejskiej	222

Jerzy Ładysz , Wspieranie współpracy transgranicznej i rozwoju regionalnego w Polsce przez mechanizmy finansowe europejskiego obszaru gospodarczego	231
Sylwia Dolzblasz , Rozwój współpracy międzynarodowej na poziomie regionalnym i lokalnym w Europie jako element polityki spójności	243
Piotr Misztal , Wykorzystanie funduszy strukturalnych i efekty polityki regionalnej w nowych krajach członkowskich UE w okresie 2004-2006	253
Katarzyna Surygala , Fundusze strukturalne Unii Europejskiej jako instrument realizacji prorozwojowej funkcji budżetów wybranych gmin województwa dolnośląskiego	265
Anita Richert-Kaźmierska , Środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego a konkurencyjność polskich regionów na przykładzie województwa pomorskiego	280
Andrzej Raczyk, Helena Dobrowolska-Kaniewska , Wstępna ocena realizacji działania 3.4 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na obszarze województwa dolnośląskiego.....	291
Marcin Sobiecki , Wdrażanie SPO ROL na przykładzie działania 2.3 „Odnawia wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego”	302
Grzegorz Salwa , Problemy koordynacji przedsięwzięć zgłaszanych do współfinansowania w ramach Funduszu Spójności na przykładzie „Programu ochrony wód zlewni rzek Ślezy i Oławy” oraz zarządzanie nimi	316
Marek Angowski , Znaczenie środków pomocowych UE w podnoszeniu konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw sektora rolno-spożywczego w województwie lubelskim	329
Małgorzata Dziembała , Konkurencyjność regionów południowego pogranicza Polski	338
Jolanta Taraszkiewicz , Pomoc publiczna a spójność gospodarcza i społeczna Unii Europejskiej	351
Alina Walenia , Rola budżetu samorządu województwa podkarpackiego w finansowaniu rozwoju regionalnego w warunkach członkostwa w UE.....	361
Iwo Augustyński , Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w realizacji celów polityki spójności społeczno-gospodarczej	375
Andrzej Kras , Dopuszczalność udzielania pomocy publicznej dla usług o charakterze powszechnym w prawie Unii Europejskiej	382

Summaries

Dariusz Waldziński , Economic Cohesion of the European Union in the Light of the Modern Cultural and Civilization Transformations	24
Urszula Kalina-Prasznic , Economic Controversies over the European Social Model	32

Giuseppe Calzoni , Contemporary Challenges for Social Policy.....	38
Andrzej Prusek , Cohesion of Wages in Conditions of European Integration as Development Challenge for Poland	47
Filip Chybalski , Pension Reform in CEE Countries	57
Grażyna Węgrzyn , Innovation in European Economies and the Situation in Labour Markets.....	66
Iwona Kukulak-Dolata , Education as the Main Tool of the Development of the Human's Capital in the Company	81
Zofia Hasińska, Katarzyna Sipurzyńska-Rudnicka , Wałbrzych Special Economic Zone and its Impact on Local Labour Markets	99
Elżbieta Siek , Unemployment in Selected Countries of the European Union in the Light of Migration Abroad.....	114
Anna Szymczak, Małgorzata Gawrycka , The Chosen Aspects of the Labour Market of The Wysehrad Group Countries after the Accession to EU.....	126
Zhanna Caurkubule , Problems of Labour Market in Latvia in the Context of European Integration	136
Alevtina Vishnevskaja , The Changes of Macroeconomic Conditions in Latvia after European Union's Accession.....	151
Krzysztof Piech , The Verification of Selected Macroeconomic Forecasts Ac- curacy in Poland	165
Joanna Jahn , Economic Growth in the European Union in Regional Section	186
Krzysztof Opolski, Piotr Modzelewski , Appraisal of Absorption of the Structural Funds of the European Union – Theoretical and Systemic Back- ground.....	207
Magdalena Wojarska , Structural Funds as the Instrument of the Regional Convergence on the Example of Poland.....	221
Piotr Nowak , The Role of the Territorial Cooperation in Decreasing of Devel- opment Disproportion in the European Union.....	230
Jerzy Ładysz , Fostering Cross-border Co-operation and Regional Develop- ment in Poland by the European Economic Area Financial Mechanisms	242
Sylvia Dolzblasz , Development of International Co-operation on a Regional and Local Level in Europe as an Element of Cohesion Policy.....	252
Piotr Misztal , Structural Funds' Usage and Regional Policy Effects in the New European Union Member States in Years 2004-2006	264
Katarzyna Surygala , European Funds as an Element of Budgets in Chosen Communities of Lower Silesia and their Influence on Region's Develop- ment	279
Anita Richert-Kaźmierska , Financial Support of European Regional Devel- opment Found and Competitiveness of Polish Regions – on the Example of Pomorskie Voivodeship	290
Andrzej Raczyk, Helena Dobrowolska-Kaniewska , Preliminary Assess- ment of Measure 3.4 Implementation under Integrated Regional Opera- tional Programme in Lower Silesia Voivodeship.....	301

Marcin Sobiecki , Implementation of SPO ROL on the Example of the 2.3 Measure „Development of Rural Regions and Preservation and Protection of Cultural Heritage”	315
Grzegorz Salwa , Problems of Coordination and Management of Undertakings Proposed for Cofinancing within Cohesion Fund on the Example of Protection of Water of the Sleza and Olava Rivers Programme	328
Marek Angowski , The Importance of EU Supporting Funds in Competitiveness Improvement of Agri-Food Sector’s S&M Enterprises in Lublin Region	337
Małgorzata Dziembala , Competitiveness of the Regions of Poland’s Southern Borderland	350
Jolanta Taraszkiewicz , State Aid and Social-Economic Cohesion in the European Union	360
Alina Walenia , The Role of the Budget of the Podkarpackie Region in Financing Regional Development in the Scope of EU Membership	374
Iwo Augustyński , Role of State Aid in Cohesion Policy	381
Andrzej Kras , The Admissibility of State Aid for Services of General Interest in European Law	392

Krzysztof Opolski, Piotr Modzelewski

Uniwersytet Warszawski

TEORETYCZNE PODSTAWY OCENY ABSORPCJI FUNDUSZY STRUKTURALNYCH UNII EUROPEJSKIEJ – ZARYS UJĘCIA SYSTEMOWEGO

1. Wstęp

Analiza absorpcji funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w Polsce dokonywana jest najczęściej z punktu widzenia poszczególnych instytucji publicznych zaangażowanych w przydzielanie środków. Następuje przy tym koncentracja na stronie finansowej, co niejednokrotnie prowadzi do nieuzasadnionych interpretacji. Pojawia się niustająco zagadnienie słabej absorpcji środków strukturalnych. Beneficjenci programów, a także pracownicy instytucji wdrażających podkreślają, iż pierwotną przyczyną utrudnień w realizacji projektów są rozporządzenia oraz wytyczne do realizacji niektórych projektów. Szczególnie podkreśla się, iż w rozporządzeniach określone są szersze ramy i większe wymagania, niż tego oczekuje Unia Europejska. Problemem są również częste zmiany przepisów prawa oraz zmiany opinii instytucji zarządzających. Prowadzi to do sytuacji, że instytucje składające wnioski o dofinansowanie wielokrotnie muszą przeliczać kosztorysy, wnioski, studia wykonalności, analizy ekonomiczne i finansowe, uwzględniając nowe wytyczne. Z kolei instytucje wdrażające zarzucają beneficjentom duże skomplikowanie projektów, stosowanie specyficznych rozwiązań oraz niestandardowych procedur wewnętrznych.

Ocena absorpcji środków strukturalnych Unii Europejskiej wymaga znacznie głębszej diagnozy niż te, dokonywane przez zainteresowane strony. Jest to zagadnienie nowe i w niniejszym opracowaniu prezentowany jest jedynie zakres ujęcia systemowego oraz rekomendacje dotyczące możliwych dalszych badań w przyszłości. Płaszczyzny analizy dotyczące absorpcji funduszy strukturalnych w Polsce mogą być następujące:

- 1) **strona podaźowa** – środki przeznaczone na poszczególne rodzaje inicjatyw i przedsięwzięć,
- 2) **strona popytowa** – dotycząca możliwości zagospodarowania przyznanych środków w sposób skuteczny i efektywny,

3) strona proceduralno-prawna,

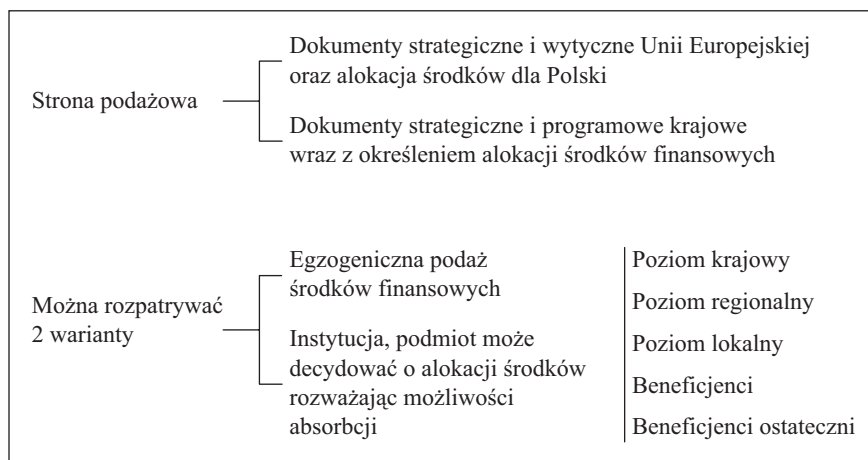
4) **strona administracyjno-zarządcza** – tzn. zdolność struktur rządowych, samorządowych oraz instytucji pomocniczych do skutecznego i efektywnego rozdystrybucowania i rozliczenia środków strukturalnych Unii Europejskiej.

W pierwszej płaszczyźnie, dotyczącej strony podażowej, analizy można dokonać na dwóch poziomach:

- a) dokumenty strategiczne, przepisy i wytyczne Unii Europejskiej oraz alokacja środków dla Polski z określeniem ich przeznaczenia na wysokim poziomie ogólności,
- b) dokumenty strategiczne, przepisy i wytyczne krajowe.

Strona podażowa na pierwszym poziomie oznacza zespół czynników w większości egzogenicznych dla władz krajowych (możliwe są uzgodnienia z pozostałymi krajami UE). Jest to zarówno pula środków przyznana na poszczególne rodzaje polityk, jak również mieszczą się tu wytyczne unijne.

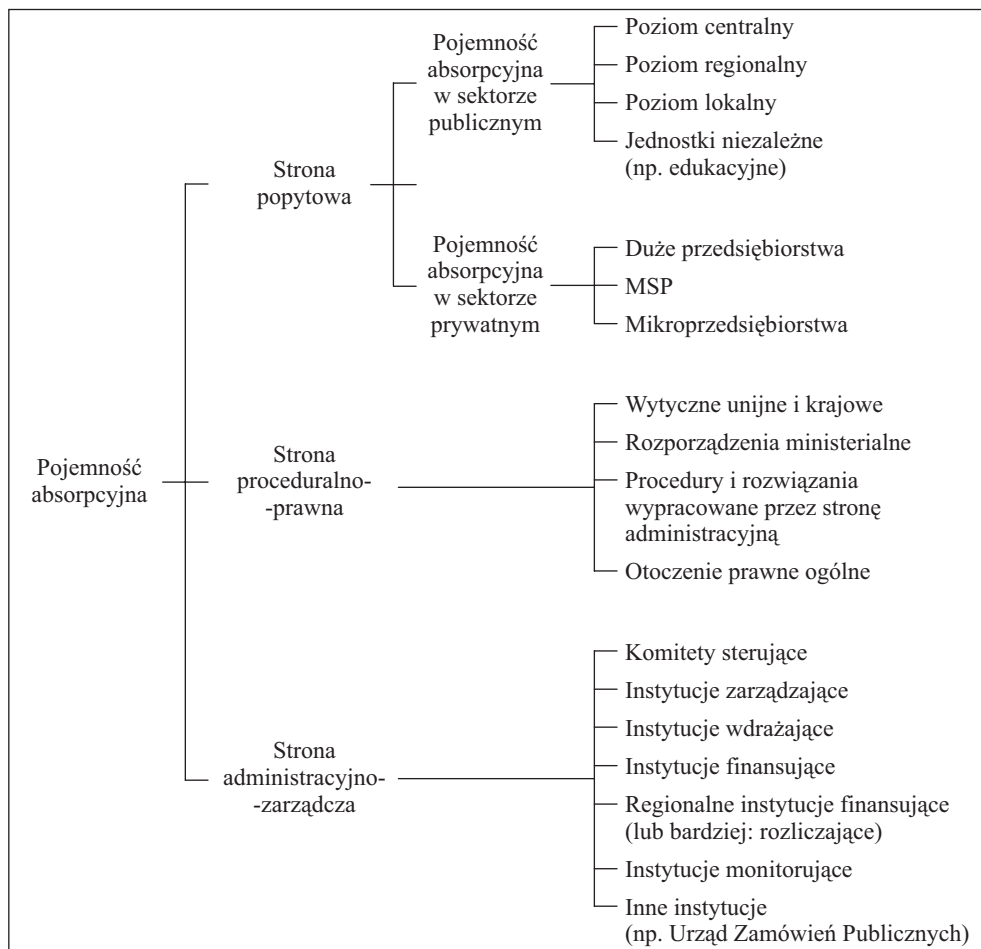
Strona podażowa na drugim poziomie (krajowym) oznacza planowaną alokację środków, określoną w dokumentach takiego rodzaju, jak Narodowe, Strategiczne Ramy Odniesienia czy też Narodowy Plan Rozwoju¹, jak również w dokumentach bardziej szczegółowych, takich jak Programy Operacyjne. Strona podażowa nie obejmuje aspektów proceduralnych związanych z przyznawaniem i rozliczaniem środków. Z punktu widzenia beneficjentów ostatecznych strona podażowa na każdym poziomie analizy jest egzogeniczna (zob. rys. 1).



Rys. 1. Strona podażowa i egzogeniczność funduszy strukturalnych

Źródło: opracowanie własne.

¹ Nazwy programów sugerują, na jakim szczeblu jest tworzona strategia, niezależnie od szczegółowego nazewnictwa, zmieniającego się w czasie. Z punktu widzenia niniejszego wywodu istotne jest jedynie czy planowanie odbywa się na szczeblu krajowym, regionalnym, lokalnym, czy też dotyczy wybranego sektora gospodarki.



Rys. 2. Pojemność absorpcyjna funduszy strukturalnych Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne.

W płaszczyźnie **popytowej** (zob. rys. 2) należy rozważyć wiele czynników wpływających na absorpcję środków strukturalnych Unii Europejskiej, ale z wyłączeniem analizy sprawności działania instytucji zarządzających i wdrażających poszczególne programy i działania. Z badać w tym obszarze należałoby m.in.:

- 1) pojemność absorpcyjną środków finansowych w sektorze publicznym:
 - a) na szczeblu centralnym,
 - b) na szczeblu regionalnym,
 - c) na szczeblu lokalnym;
- 2) pojemność absorpcyjną środków finansowych w sektorze prywatnym:
 - a) w sektorze dużych przedsiębiorstw,
 - b) w sektorze MSP,

c) w sektorze mikroprzedsiębiorstw.

W perspektywie popytowej odbiorcami środków strukturalnych są:

1) beneficjenci, czyli np. instytucje świadczące usługi na rzecz beneficjentów ostatecznych, takie jak instytucje otoczenia biznesu lub szkoły wyższe;

2) beneficjenci ostateczni, np. bezrobotni, jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwa, parki technologiczne i przemysłowe, instytucje publiczne szczebla centralnego, szkoły wyższe;

3) otoczenie zewnętrzne (na skutek występowania efektów zewnętrznych, związanych z wydatkowaniem środków oraz oddziaływaniem na otoczenie i rezultatami prowadzonych projektów).

Strona proceduralno-prawna obejmuje ogół wytycznych, procedur i dokumentacji stosowanych na szczeblu krajowym. Jest to ta część systemu przyznawania środków, która obecnie może powodować najwięcej opóźnień w wykorzystywaniu środków strukturalnych.

Strona administracyjno-zarządcza to liczne instytucje publiczne odpowiedzialne za przyznawanie środków strukturalnych. W przypadku analizy strony administracyjnej konieczne jest rozróżnienie między różnymi rodzajami instytucji mającymi za zadanie alokowanie i rozliczanie środków UE. Należy tu wymienić instytucje zarządzające (np. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego lub inne ministerstwa), instytucje wdrażające (czyli np. wydzielone departamenty w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Rozwoju Przemysłu, departamenty wdrażania funduszy strukturalnych w urzędach marszałkowskich poszczególnych województw itd.), instytucje płatnicze (Ministerstwo Finansów), regionalne instytucje finansujące (którym instytucje wdrażające zlecają część zadań związanych z weryfikacją formalną i merytoryczną wniosków o dofinansowanie i dokumentów sprawozdawczych), instytucje monitorujące, itd. Dokonując analizy uwarunkowań absorpcji funduszy strukturalnych w obszarze administracyjnym, należy odnieść się do pojęcia absorpcji czynnej i biernej.

Założenia dotyczące absorpcji czynnej i biernej mogą stanowić część teoretycznych podstaw analizy absorpcji środków od strony instytucjonalnej i organizacyjnej. Należy zaznaczyć, że analiza absorpcji wymaga szerszego ujęcia instytucjonalnego, ale rozważania można w wielu przypadkach sprowadzić do zbadania jednej lub kilku wzajemnie powiązanych i zależnych od siebie jednostek organizacyjnych. Tłem rozważań muszą być również aspekty prawne i proceduralne, gdyż organizacje zobowiązane do przestrzegania przepisów prawa i wytycznych są często skrepowane w swoich działaniach. Owocuje to przesunięciem w stronę „bieguna” absorpcji biernej, która cechuje się inercyjnością systemu i brakiem jego elastyczności.

W tym ujęciu okazuje się, iż poszczególne systemy gospodarowania – państwa, regiony, przedsiębiorstwa mogą mieć bierny lub czynny stosunek do swojego rozwoju i przemian otoczenia, w którym egzystują. Mogą zatem inercyjnie poddawać

się procesom zewnętrznym oddziaływań lub też próbować je świadomie kształtować, a nawet planować ich rozwój².

Tabela 1. Charakter absorpcji biernej i czynnej funduszy strukturalnych UE

Elementy analizy	Absorpcja	
	bierna	czynna
Cel – wartość działań	trwanie i bezpieczeństwo, dążenie jedynie do spełniania przepisów i procedur	skuteczność, rozwój i efektywność, świadome dążenie wszystkich członków organizacji do realizacji celów stawianych w dokumentach programowych
Strategia adaptacji	defensywna, reaktywna, bierne poddawanie się zmianom	antycypacyjna, proaktywna, wychodzenie naprzeciw oczekiwaniom interesariuszy
Stosunek do zjawisk rozwoju	poddawanie się jego spontaniczności	planowanie rozwoju
Rola czynnika ludzkiego	instrumentalna, często przeciążenie niepotrzebną pracą	podmiotowa, dążenie do usprawnień w pracy pracowników
Kreatywność i przedsiębiorczość czynnika ludzkiego	słaba, mała autonomiczność pracowników, funkcjonowanie w strukturze hierarchicznej	wysoka, <i>empowerment</i>
Chłonność absorpcji	przewaga „tłoczenia” nad „ssaniem”, opóźnienia w realizacji zobowiązań	przewaga „ssania” nad „tłoczeniem”, wykonywanie zadań w terminie
Stopień zasilania generatorów wzrostu (technologii, informacji, wzorów, dóbr)	jałowy, przewaga sił inercji społecznej, brak „dobrych praktyk”, problemy z systemami informatycznymi	wysoka selektywność, presja przedsiębiorczości, sprawnie działające systemy informatyczne, stosowanie „dobrych praktyk”
Potencjalna pojemność absorpcyjna	mała	duża
Charakter wejść i wyjść systemów społeczno-gospodarczych	wąskie przejścia, ubóstwo sfery informatycznej i reprodukcji	szeroko otwarte, rozbudowana sfera informatyczna i reprodukcji
Wrażliwość na komplementarność działań	niewielka	wysoka, współpraca z innymi instytucjami oraz z otoczeniem

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Opolski, W. Włodarski, *Absorpcja kwalifikacji w procesie pracy w polskich przedsiębiorstwach w latach osiemdziesiątych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1991, s. 61.

Odnosząc się do schematu zawartego w tab. 1, można dokonać analizy obecnego sposobu przyznawania i rozliczania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w Polsce w zakresie proceduralnym i organizacyjnym.

² K. Opolski, W. Włodarski, *Absorpcja kwalifikacji w procesie pracy w polskich przedsiębiorstwach w latach osiemdziesiątych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1991, s. 62.

Obecnie wskazuje się, że największe problemy dotyczące absorpcji funduszy strukturalnych w Polsce związane są ze stroną proceduralno-prawną, zauważa się też pewne nieefektywności związane ze stroną administracyjną. Odnosząc się do teoretycznych ram zakreślonych powyżej, można określić cechy absorpcji biernej i czynnej w odniesieniu do systemu przyznawania funduszy strukturalnych w Polsce. System z nadmierną skrupupolnością przepisami prawnymi i procedurami może być nastawiony na trwanie i bezpieczeństwo. Organizacja taka staje się defensywna i nastawiona jedynie na spełnianie wymagań przed nią stawianych, bez udziału własnej inicjatywy. Pracownicy są traktowani instrumentalnie i niedopełnienie przez nich wymagań i formalności jest traktowane w sposób restrykcyjny, nie mają oni przy tym zbyt wielkich możliwości samodzielnego podejmowania decyzji. Tym samym kreatywność czynnika ludzkiego jest słaba, utrudnione jest bowiem zgłaszanie własnych pomysłów dotyczących usprawnień pracy. Organizacja i jej pracownicy są przytłoczeni nadmiarem obowiązków, w wyniku czego powstają zaległości w tworzeniu dokumentacji. Prowadzi to do obniżenia wydajności pracy całego personelu i znajduje odzwierciedlenie w relacjach z beneficjentami (łącznie z przetrucaniem pracy na beneficjentów i zgłaszaniem uwag do dokumentów sprawozdawczych w trybie niezgodnym z procedurami, a wreszcie interpretacja wytycznych w sposób niekorzystny dla beneficjentów). W takiej sytuacji organizacja jest nastawiona wyłącznie na spełnianie bieżących wymagań, zapominając o swoim rozwoju, poszukiwaniu dobrych praktyk, udoskonaleniu w pracy, wprowadzaniu nowoczesnych systemów zarządzania. W takiej organizacji szkolenia mają charakter nauczania kolejnych procedur, wymagań, zmieniających się przepisów, pomijane są zaś szkolenia motywacyjne, menedżerskie, umiejętności interpersonalnych itd. Szybko powstaje system niewyposażony w odpowiednie narzędzia informatyczne, zatrudniający sfrustrowane kadry i cechujący się występowaniem licznych „wąskich gardeł” w obszarze procesów wewnętrznych. Poszczególne komórki organizacyjne działają w sposób rozłączny, a na kolejnych etapach obsługi beneficjentów delegowani są inni pracownicy. W sposób przesadny dzieli się obszary obsługi projektów na wiele drobnych części, co dalekie jest od zasady „jedna twarz dla klienta”. Narzucane systemy informatyczne są traktowane jako zło konieczne i funkcjonują w pełnym odwruceniu od głównych procesów wewnątrz organizacji. W tego typu systemie na pytanie, „dlaczego funkcjonuje określone rozwiązanie?” najczęstsza odpowiedź brzmi: „bo tak stanowią przepisy”. W organizacjach nastawionych na absorpcję bierną nie funkcjonują mechanizmy endogeniczne, mogące poprawić skuteczność i efektywność wydatkowania funduszy strukturalnych.

Z kolei instytucje nastawione na absorpcję czynną cechują: orientacja na wyniki, wysoka jakość obsługi interesariuszy (w tym wypadku beneficjentów lub beneficjentów ostatecznych), aktywna partycypacja w procesie ustanawiania reguł gry w przyznawaniu dotacji (np. instytucje wdrażające tworzą projekty zmian, mające na celu usprawnienie wydatkowania funduszy i naciskają na instytucje zarządzające na dokonanie zmian), umożliwienie pracownikom samodzielnego podejmowania wią-

zących decyzji, szkolenie pracowników w zakresie „miękkich umiejętności” (umiejętności menedżerskich, interpersonalnych, sprawnej pracy grupowej). Pracownicy w organizacjach spełniających kryteria absorpcji czynnej nie mogą być przeciążeni pracą i nie może następować wysoka rotacja personelu (jak ma to miejsce w instytucjach wdrażających i regionalnych instytucjach finansujących), gdyż wówczas organizacja nie mogłaby się cechować absorpcją czynną.

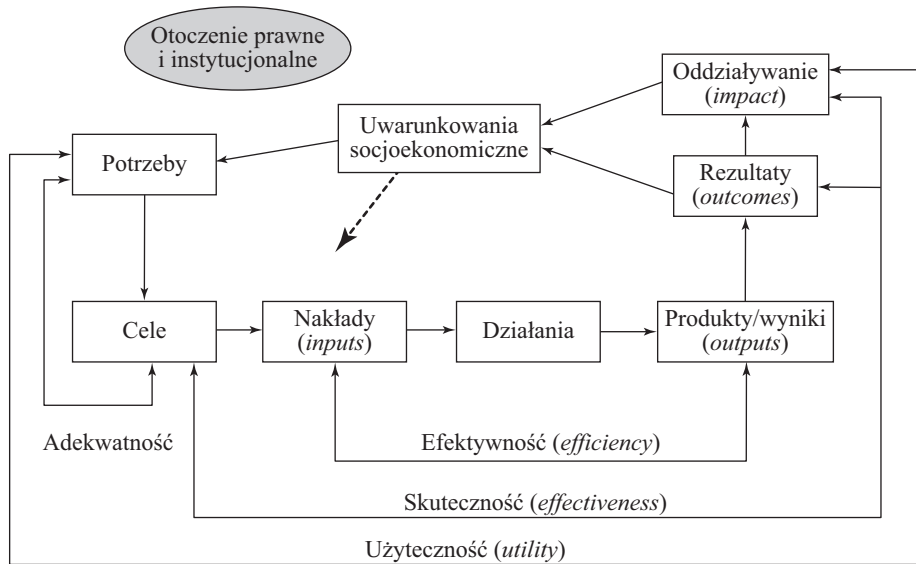
Pierwszym krokiem do zwiększenia absorpcji środków strukturalnych Unii Europejskiej było przyjęcie 6 grudnia 2005 r. „Programu naprawczego zwiększającego absorpcję funduszy strukturalnych w ramach NPR 2004-2006”. Do pozytywnych zmian należy zaliczyć zmiany w liczbie załączników (których obowiązek przedłożenia przeniesiono na etap podpisywania umowy), zmniejszenie liczby wymaganych załączników (w tym bazowanie na oświadczeniach beneficjentów), zezwolenie na możliwość jednokrotnego poprawiania wniosku, składanie wniosków na uproszczonych i skróconych formularzach, uproszczeniu wzorów umowy. Cenne są również prace nad ujednoczeniem metod badawczych w przypadku wskaźników produktu, oddziaływania i rezultatu, uelastycznienia sposobu rozliczania projektu czy też weryfikacji wniosków o płatność na podstawie próby dokumentów księgowych stanowiących załączniki do wniosku. Zmianom podlega również „Ustawa prawo zamówień publicznych”, co prawdopodobnie zwiększy szybkość wydatkowania i rozliczania przyznanych dotacji.

2. Skuteczność, efektywność i efekty zewnętrzne

Zagadnieniem zasługującym na uwagę w kontekście wydatkowania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej jest problem skuteczności i efektywności wydatkowania środków (zob. rys. 3). Celem systemu wdrażania środków jest realizacja postawionych zadań strategicznych, będących odpowiedzią na potrzeby (diagnozowane przez instytucje publiczne, np. wynikające z konieczności zmian strukturalnych, rozwoju społeczno-gospodarczego itp.). Stopień realizacji tych celów jest miarą skuteczności instrumentów polityki strukturalnej. Pomiar realizacji celów jest ściśle związany z przyjmowanymi założeniami. Miarami mogą być wskaźniki dystansu Polski do krajów UE-15, wskaźniki zaawansowania transformacji systemowej, wskaźniki kondycji makro- i mikroekonomicznej, stopa inwestycji, poziom kapitału ludzkiego i wydajności pracy oraz wskaźniki integracji w wymiarze społecznym: struktura wykształcenia, znajomość języków obcych, wielkość PKB na mieszkańca, sytuacja mieszkaniowa itd. Tym samym miarą osiągnięcia celów polityki strukturalnej może być stopień adaptacji gospodarki i społeczeństwa Polski do krajów UE-15. Adaptacja może być zorganizowana lub spontaniczna, przy czym pożądanym byłoby zbliżanie się do tej pierwszej³. Większy stopień występowania adaptacji organizo-

³ A. Łukaszewicz, *Poland's Accession to the European Union: Adaptation and Absorption*, „*Ekonomia*” 2002 nr 8, s. 3-15.

wanej jest łatwiejszy, gdy zachodzi absorpcja czynna funduszy strukturalnych, czyli skoncentrowana na skuteczności i rozwoju, a nie jedynie na efektywności. Instytucje będące częścią systemu wdrażania instrumentów polityki strukturalnej niejednokrotnie skupiają się na dążeniu do efektywności, poprzez wykazanie szybszych postępów finansowych z realizacji działań, oraz wykazanie wysokich wskaźników produktu.



Rys. 3. Model skuteczności i efektywności

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press 1999.

Wytyczne Unii Europejskiej zalecają posługiwanie się licznymi wskaźnikami, mającymi ułatwić monitorowanie wydatkowania m.in. funduszy strukturalnych. Ma to na celu badanie skuteczności i efektywności wydatkowania środków, a także ustalenie, czy uzyskiwane są pożądane efekty zewnętrzne. W kontekście funduszy strukturalnych Unii Europejskiej wskaźniki są rozumiane jako miara celów, które mają zostać osiągnięte, zaangażowanych zasobów, uzyskanych produktów, efektów oraz innych zmiennych (np. ekonomicznych, społecznych, środowiskowych). Wskaźniki produktu (ang. *output indicators*) są to wskaźniki odnoszące się do bieżących działań. Liczone są w jednostkach materialnych lub monetarnych (np. długość zbudowanej drogi, liczba firm, które uzyskały pomoc itp.). Wskaźniki rezultatu (ang. *result indicators*) odpowiadają bezpośrednim i natychmiastowym efektom wynikającym z programu. Dostarczają one informacji o zmianach zachodzących w otoczeniu zewnętrznym i mogą przybierać formę wskaźników materialnych (skrócenie czasu podróży, liczba skutecznie przeszkolonych osób, zmniejszenie liczby wypadków

drogowych itp.) lub finansowych (zwiększenie się środków finansowych sektora prywatnego, zmniejszenie kosztów transportu). Wskaźniki oddziaływania (ang. *impact indicators*) odnoszą się do konsekwencji danego projektu wykraczających poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów (np. wpływ projektu na sytuację społeczno-gospodarczą w pewnym okresie od zakończenia jego realizacji). Wskaźniki wkładu (ang. *input indicators*) odnoszą się do budżetu przydzielonego dla kolejnych poziomów wsparcia. Wskaźniki te są wykorzystywane przy monitorowaniu postępu w odniesieniu do (rocznych) zobowiązań i płatności z funduszy dostępnych dla każdego działania lub programu w odniesieniu do jego kosztów⁴. Analizując absorpcję funduszy strukturalnych, należy badać zarówno miary dotyczące produktów, jak i miary rezultatów oraz oddziaływania. Dzięki odpowiedniemu zestawieniu danych uzyskiwanych z instytucji zarządzających i wdrażających z danymi dotyczącymi rozwoju społeczno-gospodarczego na szczeblu krajowym, regionalnym oraz lokalnym można zbudować bazę danych, umożliwiającą dalsze badania nad adaptacją i absorpcją.

3. Teoria ekonomii w analizie absorpcji funduszy strukturalnych

Analiza absorpcji funduszy strukturalnych UE może być rozwijana w kilku płaszczyznach – zarówno na poziomie makroekonomicznym, jak i mikroekonomicznym. Na poziomie makroekonomicznym można badać chłonność gospodarki, która zależy od wielu zmiennych społeczno-gospodarczych, ale również od decyzji politycznych dotyczących alokacji funduszy strukturalnych (i funduszu spójności). W analizie ekonomicznej można przyjąć alokację funduszy jako zmienną egzogeniczną lub można rozważać warianty absorpcyjne przy różnych alokacjach. Ta druga możliwość występuje zwłaszcza przed zatwierdzeniem dokumentów strategicznych. Analiza wariantów powinna zawierać ocenę, jakie będą efekty zewnętrzne podejmowanych działań w każdej badanej możliwości alokacji. Użytecznym narzędziem jest analiza kosztów i korzyści (*cost benefit analysis*), której metodologia może być używana również na poziomie całej gospodarki. Na etapie wyboru alokacji środków potrzebna jest analiza wariantów, ocena efektów zewnętrznych (np. oddziaływanie na środowisko, na społeczeństwo, rozwój gospodarczy), ocena efektów fiskalnych, analiza wrażliwości oraz inne elementy analizy kosztów i korzyści.

Na poziomie mikroekonomicznym ważnymi zagadnieniami są:

- 1) badanie wzajemnych relacji między instytucjami publicznymi (zarządzającymi, pośredniczącymi pierwszego stopnia, wdrażającymi, finansującymi itd.),
- 2) badania na poziomie beneficjenta oraz
- 3) badania relacji instytucje publiczne – beneficjent.

⁴ Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 6 sierpnia 2004 (poz. 2023), Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006, s. 17.

Jednym z najstarszych narzędzi analizy instytucji publicznych na poziomie mikroekonomicznym jest ekonomiczny model biurokracji Williama Niskanena. Model ten ma liczne niedoskonałości i był modyfikowany przez wielu następców, ale pomimo istotnych jego braków nie można o nim nie wspomnieć. W kontekście **asymetrii informacji**, występującej właściwie na każdym szczeblu systemu wdrażania funduszy strukturalnych, nieunikniony staje się problem nadwyżki budżetowej biura (instytucji publicznej, np. instytucji wdrażającej) ponad minimalny koszt wytworzenia produktu. Zarówno ilość dostarczanych usług może się znaleźć powyżej społecznego optimum (*oversupply hypothesis*), jak i dostarczane przez biuro usługi mogą być po zawyżonych kosztach (*production inefficiency hypothesis*)⁵. Ponadto występuje problem kontroli biura, zaś diagnoza sytuacji może zostać dokonana na gruncie **teorii agencji**. Biuro, korzystając z asymetrii informacji, może wywiązywać się rzetelnie tylko z tych zadań, których efekty organ nadzorujący (np. instytucja wdrażająca, instytucja zarządzająca lub Komisja Europejska, w zależności od szczebla rozważań) może łatwo ocenić⁶. Doświadczenia we wdrażaniu funduszy strukturalnych w Polsce pozwalają stwierdzić, iż instytucje wdrażające największy nacisk kładą na stronę finansową, w mniejszym stopniu koncentrując się na wskaźnikach produktu. Marginalizowane jest przy tym znaczenie wskaźników rezultatu i oddziaływania (co jest zrozumiałe, gdyż sprawozdania dla instytucji zarządzających są zdominowane przez informacje nt. postępu finansowego w realizacji działań) oraz wskaźników produktu.

Kolejnym problemem związany jest z **niechęcią do ryzyka**, występującą wśród urzędników państwowych (w tym pracowników instytucji składających się na system wdrażania funduszy strukturalnych). Typowy urzędnik potrafi unikać odpowiedzialności na popełnione błędy, przestrzegając biurokratycznych procedur, w których ramach wszystkie jego działania są zatwierdzane przez zwierzchników. Zdaniem J.E. Stiglitz, niechętny stosunek do ponoszenia ryzyka określa, przynajmniej częściowo, samą istotę zjawiska biurokracji⁷. Ponadto większa część kosztów związanych z podejmowaniem działań podyktowanych niechęcią do ryzyka nie spada na samych urzędników. Koszty te ponosi całe społeczeństwo w postaci wyższych podatków koniecznych do sfinansowania wydatków na zatrudnienie dodatkowych pracowników administracji publicznej. Jeszcze inny rodzaj kosztów obciąża wszystkich tych, którzy muszą się kontaktować z biurokracją państwową (stracony czas, zbędna praca biurowa). W przypadku środków publicznych konieczne staje się „zachowanie większej ostrożności”, co implikuje przestrzeganie pewnych procedur i tworzenie struktur hierarchicznych w instytucjach publicznych. Jako przykład J.E. Stiglitz podaje przeprowadzanie rutynowo w administracji państwowej analizy kosztów i korzyści oraz sporządzanie raportów nt. wpływu danego przedsięwzięcia na środowisko naturalne. Jego zdaniem, rzadko udaje się zgromadzić pełne dane

⁵ J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 146.

⁶ Tamże, s. 146.

⁷ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 240.

pozwalające ocenić opłacalność określonego projektu, dostarczane są przy tym argumenty przeciwnikom danego projektu. Może to spowodować tak znaczny wzrost kosztów danego projektu, że przestanie on być ekonomicznie opłacalny i może to implikować stratę społeczną⁸.

Analiza mikroekonomiczna na poziomie beneficjenta może być dokonywana m.in. za pomocą metodologii ekonomii kosztów transakcyjnych i teorii pogoni za rentą.

W kontekście sprawozdawczości pojawia się problem związany z **ekonomią kosztów transakcyjnych**. Wyróżnić tu należy koszty *ex ante* oraz koszty *ex post*⁹. Do pierwszej kategorii należą koszty projektowania, negocjowania umów, tworzenia studiów wykonalności, wypełniania wniosków o dofinansowanie. Koszty kontraktowania *ex post* przyjmują różne formy. Wśród nich O. Williamson wyróżnił m.in.:

- 1) koszty niedostosowania (powstające np. w przypadku niewłaściwego oszacowania zapotrzebowania zgłaszanego przez beneficjentów ostatecznych),
- 2) koszty renegocjacji (w przypadku umów o dofinansowanie projektów często są podpisywane aneksy na skutek zmian rozporządzeń ministerialnych),
- 3) koszty bieżące oraz koszty związane z obsługą projektów (rozliczanie środków strukturalnych wymaga znacznych nakładów czasu i zaangażowania beneficjentów)¹⁰.

Należy również zaznaczyć występowanie problemów zdefiniowanych przez **teorię pogoni za rentą** (*rent seeking theory*). Produkcja niektórych rodzajów dóbr (np. budowa autostrad) powoduje efekty dystrybucyjne, które mogą mieć wpływ na decyzje polityczne¹¹. Jest to szczególnie zauważalne w dyskusji dotyczącej alokacji środków Unii Europejskiej na lata 2007-2013. Wybór priorytetów w budowaniu strategii rozwoju ma spore znaczenie w odniesieniu do wielu sektorów gospodarki. Zjawisko pogoni za rentą osiąga największe rozmiary w gospodarkach charakteryzujących się szerokim zakresem interwencjonizmu państwa w procesy gospodarowania. Silne bodźce i możliwości kreowania sztucznych rent stwarzają szczególnie: skomplikowane i biurokratyzowane procedury, zamówienia publiczne, subsydiowanie niektórych form działalności i środków produkcji¹².

Kryterium decyzyjnym wspomagającym wybór odpowiedniej alokacji środków strukturalnych mogłoby być określenie użyteczności dóbr publicznych. **Spoleczna użyteczność krańcowa** oznacza przyrost satysfakcji z konsumpcji określonego dobra przez społeczność, na skutek wzrostu podaży o jednostkę. Między indywidualną użytecznością krańcową a społeczną użytecznością krańcową występuje jednak zasadnicza różnica. Niektórzy badacze podkreślają, iż nie można jednoznacznie zdefiniować społecznej użyteczności krańcowej, w jej skład bowiem wchodzi użytecz-

⁸ Tamże, s. 242.

⁹ O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, PWN, Warszawa 1998, s. 33.

¹⁰ Tamże, s. 35.

¹¹ D.C. Mueller, *Public Choice III*, Cambridge University Press, United Kingdom 2003, s. 354.

¹² J. Wilkin (red.), wyd. cyt., s. 213-214.

ności osiągane przez jednostki o zróżnicowanych, indywidualnych preferencjach i rozważania nad społecznymi możliwościami produkcyjnymi i konsumpcyjnymi użyteczności mogą być dość nieprecyzyjne¹³.

4. Cele strategiczne polityki strukturalnej

Polityka strukturalna polega na pobudzaniu przez organy władzy publicznej zmian strukturalnych w gospodarce w celu zapewnienia wysokiego tempa wzrostu i podnoszenia międzynarodowej konkurencyjności, poprzez wykorzystanie mechanizmów rynkowych¹⁴. Ważne pytania dotyczące polityki regionalnej, a zarazem polityki strukturalnej, zostały sformułowane przez T.G. Grosse: czy polityka regionalna będzie ukierunkowana na stymulowanie rozwoju gospodarczego, w tym budowanie podstaw gospodarki opartej na wiedzy, czy jako główny cel przyjmie tzw. rozwój zrównoważony i cywilizacyjny, opierający się na celach społecznych, ekologicznych i rozbudowie infrastruktury lokalnej, czy będzie to polityka uzależniająca od pomocy publicznej, czy też nastawiona na budowanie zdolności endogenicznego rozwoju?¹⁵ Poszukując możliwości skutecznego zwiększenia absorpcji funduszy strukturalnych, rozważania można rozszerzyć o elementy polityki regionalnej, analizę gron przemysłowych (*industry clusters*), aglomeracji miejskich, jak również odnosząc się do teorii wzrostu endogenicznego (gdzie zasadniczymi czynnikami generowania rozwoju jest kapitał fizyczny i ludzki, a także innowacyjność technologiczna)¹⁶. Restrukturyzacja sektorów problemowych polskiej gospodarki dokonuje się również dzięki funduszom strukturalnym UE, zaś analiza absorpcji w tych sektorach powinna być ściśle powiązana z ich sytuacją ekonomiczną¹⁷.

Absorpcja funduszy Unii Europejskiej jest zagadnieniem wielopłaszczyznowym i powinna być rozważana zarówno na poziomie polityki gospodarczej, jak i na poziomie pojedynczych podmiotów w nią zaangażowanych.

5. Podsumowanie

Przedstawiony zarys ujęcia systemowego wymaga znacznego uszczegółowienia. Sformułowane zostały ogólne teoretyczne ramy absorpcji funduszy strukturalnych z punktu widzenia całej gospodarki. Pojawiają się w tym kontekście kluczowe

¹³ G. Szczodrowski, *Transformacja gospodarcza a sektor publiczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003, s. 21.

¹⁴ J. Hausner, M. Maroda (red.), *Trzy Polski: Potencjał i bariery integracji z Unią Europejską*, Fundacja Ericha Brosta, Warszawa 1999, s. 73.

¹⁵ T.G. Grosse (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 215-216.

¹⁶ T.G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

¹⁷ Szerzej nt. sektorów problemowych: J. Hausner, M. Maroda, wyd. cyt.

problemy dotyczące polityki gospodarczej zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym, ale również liczne zagadnienia, które mogą być rozważane na gruncie mikroekonomii, teorii organizacji, nowej ekonomii instytucjonalnej czy też teorii wyboru publicznego.

Powiększające się zasoby materiału empirycznego to dobry punkt wyjścia do pogłębiania badań nt. absorpcji funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, co może zaowocować lepszą ich absorpcją w przyszłości.

Literatura

- Grosse T.G. (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Grosse T.G., *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Hausner J., Maroda M. (red.), *Trzy Polski: Potencjale i bariery integracji z Unią Europejską*, Fundacja Ericha Brosta, Warszawa 1999.
- Lukaszewicz A., *Poland's Accession to the European Union: Adaptation and Absorption*, *Ekonomia* 2002, nr 8.
- Mueller D.C., *Public Choice III*, Cambridge University Press, United Kingdom 2003.
- Opolski K., Włodarski W., *Absorpcja kwalifikacji w procesie pracy w polskich przedsiębiorstwach w latach osiemdziesiątych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 1991.
- Pollitt Ch., Bouckaert G., *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 1999.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Szczodrowski G., *Transformacja gospodarcza a sektor publiczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.
- Wilkin J. (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Williamson O.E., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, PWN, Warszawa 1998.
- Załącznik do rozporządzenia ministra Gospodarki i Pracy z dnia 6 sierpnia 2004 r. (2023), Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006.

APPRAISAL OF ABSORPTION OF THE STRUCTURAL FUNDS OF THE EUROPEAN UNION – THEORETICAL AND SYSTEMIC BACKGROUND

Summary

The analysis of absorption of structural funds of the European Union is usually done in Poland from the point of view of particular institutions. Focus on only the financial side of the absorption provides irrelevant interpretations. There is the discussion in Poland about weak absorption of the structural funds. The beneficiaries of the programmes underline that the initial causes of obstruction in the realization of the projects are Polish ordinances. Especially some Polish regulations are more

strict than European directives. Frequent changes of Polish law are also a problem. Beneficiaries have to modify their cost calculations, applications, feasibility studies, economic and financial analysis. The intermediate bodies accuse beneficiaries that their projects are very complicated, with specific solutions and the internal procedures different in every case. The evaluation of absorption of the structural funds requires much deeper diagnosis that made by interested sides. It is a new problem in Poland and this paper is only the presentation of framework and recommendations for future research.