

Marcelina Smużewska

PROCES APLIKOWANIA O ŚRODKI UNIJNE W OBREMBIE STRUKTUR SPOŁECZNYCH I GRUP INTERESU. PERSPEKTYWA DORADCY

Słowa kluczowe: *środki unijne, teoria biurokracji, solidarność grupowa*

Abstrakt: Artykuł dotyczy procesu aplikowania o środki unijne z perspektywy doradcy. Statystyki wskazują na duże opóźnienie w przyznawaniu dotacji. Do tej pory rozliczono zaledwie 8,5% całkowitej kwoty zgłoszonej do dofinansowania. Główną z przyczyn tego stanu rzeczy jest brak współpracy urzędników z potencjalnymi beneficjentami. Charakter tej relacji wyjaśniono z dwóch perspektyw: systemowej i grupowej. Ujęcie strukturalne wyjaśnia zachowanie urzędników poprzez cechy organizacji takie, jak: „prawo hierarchii” i „rozum urzędowy”. Ujęcie grupowe odwołuje się do koncepcji solidarności grupowej, w której centrum znajduje się potrzeba utrzymania porządku społecznego. Zarówno urzędnicy jak i beneficjenci dbają o to samo dobro, mianowicie: jak najlepsze rozdysponowanie dotacji unijnej. Jednak poprzez zapętlenie systemów monitoringu i kontroli dochodzi do „iluzji barykady” i obydwie grupy zawodowe przestają ze sobą współpracować. Ma to szereg konsekwencji: sprawy urzędowe są załatwiane opieszale (rozwiniecie nadbudowy adaptacyjnej), a beneficjenci dopuszczają się oszustw i fałszerstw. Artykuł zamyka wskazanie na inne techniki badawcze (poza obserwacją uczestniczącą), które mogłyby się przyczynić do lepszego zrozumienia zjawisk związanych z funduszami unijnymi.

APPLICATION PROCESS FOR EU FUNDS INSIDE SOCIAL STRUCTURES AND INTEREST GROUPS. AN ADVISOR'S PERSPECTIVE

Keywords: *EU funds, theory of bureaucracy, group solidarity*

Abstract: The article deals with process of application for EU funds seen from advisor's perspective. Statistics reveal huge delays in granting. Till now there has been only 8,5% of complete sum of applications accounted for. The main reason is lack of cooperation between administrative officials and potential grantees. The nature of that relation was set forth from two perspectives: system and group one. Structural perspective explains clerks' behavior through traits of organization such as: "the hierarchy right" and "official apprehension". Group perspective refers to concept of group solidarity, which focuses on the need to sustain social order. Administrative officials as well as grantees take care after the same type of goods, mainly: best division of EU grants. Yet through entanglement of control and monitoring systems illusion of barricade emerges and both professional groups resign from cooperation. This has a lot of consequences. Official matters are being dealt in an indolent way and grantees commit deceptions and forgeries. Closing paragraph contains a list of research techniques that (besides participating observation) could contribute to better understanding of phenomena connected with EU grants.

WPROWADZENIE

Przez siedem miesięcy prowadzono obserwację uczestniczącą w firmie consultingowej zajmującej się wspieraniem przedsiębiorstw i administracji publicznej w procesie pozyskiwania funduszy unijnych. Dostrzeżono konflikt między dwoma głównymi aktorami instytucjonalnymi, tj. projektodawcami i urzędnikami, co należy uznać za patologię organizacyjną lub też dysfunkcję (por. Merton 2002, s. 257-260). Taka sytuacja nie wystąpiłaby, gdyby system działał sprawnie. Dlatego główne pytanie badawcze brzmi: co jest przyczyną patologii organizacyjnych w procesie aplikowania o środki unijne? W odpowiedzi sformułowano propozycję, która łączy w sobie elementy podejścia strukturalnego (teoria biurokracji) z tradycją behawioralną (teoria solidarności grupowej Michaela Hechtera). W pierwszej kolejności przedstawiono dane statystyczne i procedury biurokratyczne (odnoszące się do trybu postępowania od pomysłu do dofinansowania), następnie omówiono implikacje teoretyczne.

O PROCESIE APLIKOWANIA O FUNDUSZE UNIJNE I PODMIOTACH INSTYTUCJONALNYCH W NIM UCZESTNICZĄCYCH

Pięć lat członkostwa w Unii Europejskiej to doświadczenie dwóch perspektyw finansowych 2000-2006 i 2007-2013. Korzystaliśmy także z pomocy przedakcesyjnej. Fundusze unijne są więc istotne dla naszego kraju, przede wszystkim z ekonomicznego punktu widzenia. Otrzymujemy obecnie cztery razy więcej niż oddajemy do wspólnego budżetu. Według założeń na lata 2007-2013, Polska otrzyma od Unii Europejskiej około 87 miliardów euro, a do wspólnego budżetu odda 22 miliardy euro, co oznacza, iż „na czysto” otrzyma około 65 miliardów euro (19% całego budżetu UE przeznaczonego na politykę strukturalną). Stawia to Polskę w pozycji uprzywilejowanej względem innych krajów członkowskich (por. *Ocena postępów Polski w zakresie spójności z Unią Europejską. Raport 2007*).

W realizowanej perspektywie duże znaczenie ma spójność w znaczeniu gospodarczym, społecznym i terytorialnym oraz zwiększanie konkurencyjności i wsparcie dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Wynika to z szeregu dokumentów strategicznych, m.in. *Strategicznych Wytocznych Wspólnoty* określających obszary, którym według UE należy się pomoc. Na ich podstawie zostały opracowane *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia* zwane potocznie *Narodową Strategią Spójności*. Dzięki tej wieloaspektowości Polska ma szansę nie tylko „odrobić” zaległości względem niektórych krajów członkowskich, ale także zintegrować się z nimi na tyle, by dalsze wsparcie wyrównawcze nie było konieczne.

Według danych wygenerowanych z Krajowego Systemu Informatycznego KSI SIMIK 07-13 od początku uruchomienia programów do 25 lipca 2010 r. złożono 137200 wniosków (poprawnych pod względem formalnym) na całkowitą kwotę dofinansowania 312,5 mld zł. W tym samym okresie podpisano z beneficjentami 38344 umowy o dofinansowanie na kwotę 158,9 mld zł wydatków kwalifikowalnych, w tym dofinansowanie w części unijnej 111,6 mld zł, co stanowi 40,9% alokacji na lata 2007-2013. Do tej pory rozliczono zaledwie 36,4 mld zł, czyli 8,5% z całkowitej kwoty dofinansowania (por. *Stan wdrażania krajowych i regionalnych programów operacyjnych realizowanych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia z dn. 25 lipca 2010 r.*). Nawet, jeżeli uwzględnimy czas konieczny do zrealizowania pewnych inwestycji, luka i tak pozostaje zastanawiająco duża. Dlaczego tak się dzieje?

Nikt nie sądzi, że wszystkie projekty powinny otrzymać dofinansowanie, jednakże aplikowanie o środki unijne to proces – prosty i logiczny jedynie w teorii. Z perspektywy beneficjenta wyraźnie widać, że droga od

planu do realizacji projektu jest długa i pełna trudności. Pierwszą z nich jest już zawilość samego systemu. Trzy główne fundusze¹ finansują wiele programów². Za każdym z nich stoi skomplikowana struktura organizacyjna składająca się z instytucji zarządzających, wdrażających, pośredniczących i monitorujących³. Dotacje przyznawane są w trzech trybach: konkursowym (najpopularniejszym), systemowym i poprzez tworzenie indykatywnej listy projektów. Do każdego trybu ustala się oddzielne warunki brzegowe i wytyczne, według których należy sporządzać dokumentację. Ocena ma kilka etapów. Najczęściej jest to ocena formalna i merytoryczna. Projekt musi spełnić kilkadziesiąt warunków.

Przy trybie konkursowym beneficjent składa w wyznaczonym terminie znormalizowany wniosek o dofinansowanie wraz z wymaganymi załącznikami. Jest ich na ogół kilkanaście. W przypadku projektów infrastrukturalnych są to m.in.: studium wykonalności dla projektu lub biznes plan, pozwolenia na budowę, projekty budowlane, zaświadczenia o kondycji finansowej beneficjenta, etc. Tryb systemowy dotyczy najczęściej zadań publicznych i polega na tym, że beneficjent składa jedynie uproszczony wniosek zawierający główną ideę projektu i część finansową, natomiast zwolniony jest z dołączania wymaganych w trybie konkursowym pozwoleń i zaświadczeń, które jednakże ma obowiązek dostarczyć, jeżeli jego projekt zostanie uznany za systemowy. Indykatywna lista projektów indywidualnych sporządzana jest dla projektów strategicznych dla danego obszaru.

¹ Mowa tu o Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskim Funduszu Społecznym i Funduszu Spójności. Obecnie stosuje się zasadę – „jeden program – jeden fundusz”, który może być uelastyczniony mechanizmem cross-financing’u. Stosowany w sytuacji, gdy projekt zawiera zarówno elementy infrastrukturalne, jak i „miękkie” – wzmacniające kapitał ludzki.

² Są to: 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, Program Operacyjny Pomoc Techniczna, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (nie finansowany z funduszy strukturalnych, lecz ze środków Wspólnej Polityki Rolnej), Program Operacyjny Zrównoważonego Rozwoju Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich (PO Ryby), Europejska Współpraca Terytorialna składająca się z szeregu mniejszych programów transgranicznych, transnarodowych i międzyregionalnych.

³ Rola tych instytucji w zarządzaniu (ogromnymi przecież) środkami publicznymi jest doniosła. Uwaga ta ma na celu scharakteryzowanie perspektywy wnioskodawcy, który nie będąc w stanie zrozumieć zawilości struktury kompetencji, zwraca się do doradców, rezygnując z samodzielnego przygotowania wniosku. Niemniej jednak, prawdziwe jest także prawo Parkinsona, które wskazuje, że *zależność między pracą (zwłaszcza pracą biurową) a czasem niezbędnym do jej wykonania jest dosyć elastyczna (...), ilość faktycznie wykonanej pracy nie ma nic albo ma bardzo niewiele wspólnego z liczbą osób, przy niej zatrudnionych* (Parkinson 1963, 9).

W wyniku działania wymienionych czynników (skomplikowana struktura zarządzania programami, poziom kompetencji wnioskodawcy, założenia projektu wynikające z potrzeb przyszłego beneficjanta, wymogi i tryb konkursu, wieloetapowość oceny) cały proces często kończy się niepowodzeniem, nawet w sytuacji, gdy dany beneficjent korzysta z pomocy firmy doradczej⁴. Dodatkowo można zauważyć, że selektywność samego systemu wzrasta, co nie zawsze jest powiązane z mniejszą ilością środków przeznaczanych na kolejne edycje konkursu, lecz z wzrostem wymagań samych urzędników, którzy już 5 lat oceniają wnioski o dotacje. Zaobserwowano także wzrost wzajemnej niechęci między projektodawcami a przedstawicielami administracji publicznej.

Problemy te nie są ujmowane w literaturze przedmiotu. Jej zawartość ogranicza się do opisu funkcjonowania poszczególnych programów lub wdrażania pojedynczych projektów (por. Beschel 2007; Brennek 2009; Dudek 2007; Kokocińska 2009; Maciaszczyk 2003; Musiał-Malago 2008; Klimecki i Szczechowicz 2008). Rzadko pojawiają się prace analityczne (por. Głębicka 2009; Jesień 2006; Landabaso, Kukliński i Roman 2007; Mach i Niedźwiedzki 2009; Mazur 2007; Opałka 2006; Sakowicz 2006; Silasi 2005), a takich, które opisują patologie systemu na razie brak. Z tego powodu zdecydowano się na przedstawienie propozycji teoretycznej, która ułatwia zrozumienie konfliktu (napięcia) powstającego między grupą potencjalnych beneficjentów a grupą urzędników zajmujących się procesem aplikowania o środki unijne.

O MAKROSPÓŁECZNYCH PODSTAWACH MIKROSPÓŁECZNEGO (NIE)PORZĄDKU I GRUPOWYCH DZIAŁANIACH ZMNIEJSZAJĄCYCH SKUTECZNOŚĆ SYSTEMU

„Analiza strukturalna nie dotyczy ludzi lecz struktur” (Burke 2000, s. 137). Dzięki temu otwiera się jeden z wymiarów podejścia do zdiagnozowanego wcześniej problemu. Czy duża selektywność systemu administracji publicznej w procesie aplikowania o środki unijne jest wynikiem jego cech immanentnych, czy odpowiedzialni za ten stan rzeczy są w osta-

⁴ Niech dowodem tego będzie fakt, że przez 7 miesięcy pracy przy 15 projektach zaledwie 5 było na etapie przygotowywania dokumentacji do wniosku o dofinansowanie. Dane pochodzą z wiodącej na toruńskim rynku firmy. Wskaźnik sukcesu w otrzymywaniu dofinansowania rzadko przekracza 50%, najczęściej znajduje się na poziomie 1-5%. Zaangażowanie firmy consultingowej zwiększa szanse na otrzymanie dotacji, choć oczywiście nie daje to gwarancji.

tecznej instancji ludzie, którzy podejmują decyzję w drodze racjonalnej kalkulacji?

Zajmiemy się najpierw tą pierwszą opcją. Typem idealnym organizacji formalnej (idealnej struktury) jest biurokracja, której klasycznej analizie dokonał Max Weber. „W formalnie, racjonalnie zorganizowanej strukturze społecznej zawarte są jasno zdefiniowane wzory postępowania, przy czym – w sytuacji idealnej – każdy zespół czynności jest funkcjonalnie odniesiony do celów organizacji. W takiej organizacji istnieje zestaw ściśle ze sobą powiązanych stanowisk, hierarchicznie uporządkowanych statusów społecznych, obejmujących wiele obowiązków i przywilejów, wyraźnie określonych przez szczegółowe przepisy” (Merton 2002, s. 255). Czego nie dostrzegali Weber, Robert K. Merton określił jako dysfunkcję, a Jadwiga Staniszkis nazwała patologią organizacyjną, tudzież sztywnieniem struktur, które wyrażają się większą formalizacją działań niż to uzasadnia cel i technologia pracy w organizacji i usprawiedliwia stałość środowiska zewnętrznego (Staniszkis 1972, s. 9). W skrócie, jest to taka sytuacja, kiedy organizacja funkcjonując zgodnie z ustalonymi instrukcjami nie spełnia jednak swojego celu (np. organy mające za cel wspierać przedsiębiorczość, nie realizują go zajmując się tylko doraźnym administrowaniem) lub też go spełnia, wyrządzając jednocześnie istotne straty dookoła (instytucje biorące udział w ocenie wniosków o dotacje, są bardzo skrupulatne, przez co powstają opóźnienia, co naraża beneficjentów na ryzyko porażki przy realizowanej inwestycji)⁵. Sztywnienie struktur łączy się z ograniczoną zdolnością do „uczenia się” organizacji na własnych błędach (por. Staniszkis 1972, s. 5). Do obrazu całości należy także dodać fakt, że struktury nie są czymś niezmiennym, to procesy ciągłej destrukcji i restrukturyzacji.

Już Marks zwrócił uwagę, że „cel państwowy dla poszczególnego biurokraty zmienia się w jego cel prywatny, w pogoń za wyższym szczeblem w robieniu kariery” (Marks 1960, s. 300). W biurokracji działa tzw. „prawo hierarchii”, na które składa się kilka właściwości (Staniszkis 1972, s. 19-23; Strzelecki 1989, s. 179-192). Są to: jednakowa tożsamość pionu wykonawczego i kontrolującego (w administracji brak jest obiektywnych audytorów, stąd powstanie rzeczywistości dodatkowej – tj. fikcji sprawozdawczej), ścisły podział kompetencji między wyższe i niższe szczeble w hierarchii (urzędnicy niżsi rangą spotykają się w pracy z rzeczywistymi proble-

⁵ To administracja zmienia wcześniej ustalone terminy (tłumacząc się np. nawąłem pracy), co stawia beneficjenta w trudnej sytuacji, np. wobec kredytodawcy, czy wynajętych specjalistów. Jak wiadomo, przygotowanie wniosku – zwłaszcza odnośnie inwestycji infrastrukturalnych – wymaga poczynienia szeregu kosztownych przygotowań. Problemy powstające na tym etapie zarządzania funduszami otwierają pytanie o to, na ile beneficjenci tworzą realistyczny projekt, w których tego rodzaju zdarzenia powinny być uwzględniane.

mami, gdy ich zwierzchnicy posługują się tylko bezosobową normą), izolacja warstwowa w ramach hierarchii, co pociąga za sobą nieskuteczną komunikację w ramach organizacji. Inną typową charakterystyką dla biurokracji jest tzw. „rozum urzędowy” (Staniszki 1972, s. 23-25). Przepis, np. dokumentacja konkursowa, powinien być środkiem do działania, a w urzędzie staje się celem autonomicznym. Stąd u pracowników administracji takie przywiązanie do wszystkich przepisów, nawet tych, które w oczywisty sposób straciły swoją użyteczność lub są po prostu błędne. „Dobra” instytucja biurokratyczna działa kierując się racjonalnością formalną, czyli taką, która jest poprawna z technicznego punktu widzenia (Andreski 1992, s. 83-112). W efekcie kierowania się „rozumem urzędowym” dochodzi do nastawienia się urzędników na poprawność zamiast na skuteczność działania, skupienia się na celach częściowych zgodnie z obszarem własnych kompetencji, a zagubieniu ulega świadomość celu ogólnego. Petent jest dla nich tylko „przedmiotem działalności państwowej”, który nie rozumie istoty funkcjonowania urzędu.

Do tej pory wszelkie wymienione zjawiska były omawiane w kontekście prymatu struktury społecznej względem jednostkowego sprawstwa. W centrum tej perspektywy znajduje się administracja państwowa. Znacznie mniej można tu powiedzieć o podmiocie prywatnym jako aktorze społecznym pierwszego planu, a nie zwykłym petencie aparatu biurokratycznego. Po drugie, podejście systemowe zwalnia urzędników z odpowiedzialności za istniejące patologie organizacyjne. Dlatego dotychczasowe rozważania należy uzupełnić o koncepcje indywidualistyczne.

Według Michaela Hechtera to, co skłania jednostki do uczestnictwa w grupie to racjonalna kalkulacja (Hechter 1987, s. 73-77). Projektodawcy chcą wzmocnić swoje budżety dzięki dotacjom. Wierzą, że zwiększają swoje szanse, zatrudniając personel firm doradczych. Urzędnicy administracji publicznej wykonują swoje obowiązki, ponieważ dostają za to wynagrodzenie. Dotacje unijne w kontekście teorii Hechtera należy uznać za dobro wspólne (Hechter 2009, s. 256-258). Dzięki niemu powstaje infrastruktura techniczna i społeczna. Z funduszy korzysta więc każdy – bezpośrednio lub pośrednio. Projektodawcy i branża consultingowa korzystają z nich bezpośrednio, gdyż otrzymanie dotacji oznacza przychód. Z kolei urzędnicy mogą zyskać pośrednio – jako zwykli obywatele. Światło z nowo wybudowanych latarni oświetla ich drogę do pracy, a pokonują ją szybciej dzięki nowoczesnym liniom tramwajowym. Standard życia podnoszą coraz lepsze usługi i zmyślnie urządzenia, których testowanie i wdrażanie było finansowane właśnie z funduszy wspólnotowych. Wydawać by się więc mogło, że obie grupy stoją po tej samej stronie barykady. Wszystkim po-

winno zależeć, by wspólnego dobra, jakim są dotacje, było jak najwięcej. Obserwacje wskazują jednak, że jest inaczej.

Zarówno projektodawcy, jak i urzędnicy tworzą grupy zinstytucjonalizowane o charakterze kompensacyjnym⁶, w których wytwarza się solidarność grupowa⁷. Oznacza to podzielenie pewnej tożsamości. Członkowie grupy postrzegają jej interes jako własny. Mają także świadomość współuczestniczenia w wytwarzaniu wspólnego dobra. Po otrzymaniu dotacji i realizacji inwestycji, skorzystają z niej wszyscy, także osoby spoza omawianych grup. Jednostki pozostają więc w grupach nie tylko ze względu na otrzymywane wynagrodzenie, choć niewątpliwie była to przyczyna akcesji.

W grupach funkcjonują systemy kontroli i monitoringu, aby wykluczyć problem pasażerów na gapę (tzw. *free riderów*) – jednostek, które chciałyby uczestniczyć w konsumpcji wspólnego dobra i jednocześnie nie robić nic, by ono powstało (Hechter 1987, s. 59-77). Mogą być nimi beneficjenci, którzy wyłudzą dotację lub urzędnicy, którzy nie wykonują swojej pracy, a pobierają pensję (oddzielną sprawą jest kwestia przeciętnego obywatela, który korzysta w sposób pośredni z dotacji). W firmach consultingowych bezpośrednim kontrolerem jest zleceniodawca, a monitoring osiąganych wyników jest dokonywany na bieżąco. Nie bez znaczenia jest też szereg zabiegów, które Hechter określa naukowym zarządzaniem (por. Hechter 1987, s. 138-167). Są to formy kontroli i monitoringu wykorzystujące mechanizm wewnętrznego rynku pracy. Pracownicy wykonują swoje zadania w jednym pomieszczeniu, gdzie obserwują i są obserwowani. Zarząd nagradza pracowników, którzy informują o przykładach niekompetencji i lenistwa. Pochwały są adresowane ogólne, a krytyka zawsze *ad personam*.

W przypadku urzędników stosowane są co najmniej trzy formy kontroli: zewnętrzna, wewnętrzna i nieformalna. Pierwsza jest sprawowana przez instytucję monitorującą wdrażanie programów unijnych. Drugą buduje hierarchiczna struktura kontrolerów zatrudnionych w urzędzie, którzy zajmują się wyłącznie weryfikowaniem wyników pracy urzędnika. Wreszcie, sami urzędnicy kontrolują się nawzajem. Także obie grupy, tj. projektodawcy i organizatorzy naborów wniosków, są ze sobą powiązani poprzez system kontroli. Urzędnicy oceniają wnioski⁸. To od nich zależy, czy dany projekt otrzyma dotację. Z drugiej strony beneficjent monitoruje pracę

⁶ Hechter mówi także o grupach obligatoryjnych, takich jak np. rodzina.

⁷ Dla uproszczenia skupiono się na dwóch grupach – doradcach i urzędnikach, choć *de facto* występują tu trzy grupy – projektodawcy, doradcy i urzędnicy, z tym że dwie pierwsze zazwyczaj działają wspólnie.

⁸ Odrębną kwestią jest tu sytuacja, kiedy ocena wniosku zlecona jest niezależnym ekspertom.

urzędnika poprzez egzekwowanie prawa do informacji. Urzędnik ma obowiązek wskazania kryteriów, które zadecydowały o odrzuceniu projektu.

Z obserwacji wynika, że usztywnienie procesu aplikowania o fundusze unijne poprzez cztery różne systemy kontroli spowodowało „iluzję barykady”. Jest to taka sytuacja, gdy dwie grupy kompensacyjne posiadając zbliżony system wartości, wytwarzając wspólne dobro (walcząc o to samo), jednocześnie postrzegają siebie jako wrogów, przypisując sobie jak najgorstsze intencje. Tak jest właśnie w relacjach urzędnik vs. beneficjent⁹.

KONSEKWENCJE WYTWARZANIA SOLIDARNOŚCI GRUPOWYCH I DYSFUNKCJI ORGANIZACYJNYCH

W efekcie iluzji barykady, której ulegają członkowie grup kompensacyjnych, dochodzi do pewnych patologii. Urzędnicy przeszacowują znaczenie dostosowania projektu do dokumentów strategicznych, bo tam mają najwięcej swobody w ocenie¹⁰. W efekcie projektodawcy umieszczają we wnioskach niemożliwe do zrealizowania deklaracje po to tylko, by przecisnąć się przez sito oceny. Nadmierny formalizm, wymaganie dużej ilości pozwoleń i zaświadczeń, przy jednoczesnej presji czasu, popycha projektodawców do nadużyć i fałszerstw¹¹. Drugą ważną kwestią jest wartość samego wspólnego dobra. Skoro może być ono własnością nas wszystkich, powinniśmy ze szczególną troską dobierać osoby, które będą odpowiedzialne po obu stronach za jego wytwarzanie. Obecnie doświadczamy raczej omnipotencji urzędnika/eksperta i stojącego za nim aparatu biurokratycznego. Aby tak nie było, urzędnicy powinni być rekrutowani spośród grupy charakteryzującej się dużym poziomem odpowiedzialności społecznej¹². Powinni być dobrze opłacani, a wysokość ich wynagrodzenia nie powinna zależeć od ilości wykrytych błędów w aplikacji, jak to jest obecnie.

⁹ Dla porównania, w perspektywie systemowej powyższe zdanie brzmiałoby następująco: zapętlenie systemów kontroli między wrogimi grupami interesu nie jest kluczowe. To urzędnicy reprezentujący pewien odcinek pracy administracyjnej dopuścili się fetyszyzacji celu częściowego (jakim mogło być rzetelne sprawdzanie dostarczanej dokumentacji) i zagubili sens ogólny własnej pracy. Nie jest to w żadnym razie ich wina, gdyż swoją pracę wykonują wzorowo. Jak widać więc, kwestia interpretacji faktów w obrębie procesu aplikowania o fundusze unijne, czy też społecznej odpowiedzialności za nieprawidłowości będzie się różnić wraz z przyjmowaną perspektywą.

¹⁰ To tylko jedno z kryteriów. Urzędnicy w pierwszej kolejności sprawdzają realność założeń projektu i jego efekty, ale tutaj nie ma takiego pola do nadużyć, jak przy ocenie elementów ideologicznych wniosku.

¹¹ Stwierdzam to z przykrością, ale tego dowiodły obserwacje.

¹² Hechter pisze o rekrutacji do grupy pod względem posiadanych cech altruistycznych. Obniża to koszty kontroli formalnej (Hechter, 1987, s. 60-69).

Fakt, że urzędy zarządzające procesem dystrybucji funduszy unijnych działają opieszale może świadczyć, nie tyle o nastawieniu samych urzędników, ale o patologicznym „uczeniu się” samej organizacji (Staniszki 1972, s. 85-114). W wyniku coraz większej specjalizacji zadań powstają zakłócenia w obiegu informacji. Nowe sytuacje włączane są w stare schematy poznawcze i kategorie pojęciowe. Pojawia się także opór przeciwko zmianie sposobu zachowania. Administracja publiczna nie podejmuje ryzyka związanego z procesem gospodarczym, dlatego rozwijane przez nią strategie nastawione są na redukcję napięć w obrębie samej struktury (powstanie nadbudowy adaptacyjnej). Taktyki organizacyjne bazują przede wszystkim na hierarchiczności instytucji, jej wieloinstancyjności i wieloszczeblowości. W skrócie, prośba – zamiast być załatwiona od razu – wędruje od biurka do biurka, a urzędnicy mają poczucie dobrze wykonywanej pracy.

ZAKOŃCZENIE

W artykule zarysowano konflikt w obrębie systemu dystrybucji dotacji unijnych. Są to uwagi o charakterze wstępnym i odnoszą się do perspektywy doradcy. Celem dodatkowym tego artykułu było uświadomienie, że namysł teoretyczny¹³ nad tym zjawiskiem jest potrzebny i powinien się odbywać na poziomie różnych dyscyplin – ekonomii, socjologii, psychologii, zarządzania, etc. Dotacje unijne to ważny element współczesnej gospodarki narodowej i powinniśmy rozumieć procesy społeczne, które zachodzą wokół nich.

Informacje w omawianym obszarze można uzyskać nie tylko dzięki obserwacji uczestniczącej¹⁴. Można wykorzystać cały repertuar metod stosowanych w naukach społecznych (Babbie 2009). Duże możliwości daje paradygmat etnometodologiczny. Dostarcza wiedzy o tym, jak ludzie funkcjonują w swoich realnościach. W tym kontekście można badać aspekty komunikacyjne i przywiązanie do roli urzędnika lub wnioskodawcy. Można pokusić się o przeprowadzenie serii eksperymentów przerywania, które odkrywają nieartykułowane zasady życia społecznego. Inną ciekawą propozycją jest analiza treści komunikatów prasowych odnoszących się do ogłaszanych konkursów i realizowanych projektów. Takie badanie mogło-

¹³ Tylko teoria umożliwia posługiwanie się modelem (projektowanie stanów funkcjonalnych). Celem badań jest jedynie diagnoza. Dlatego powinno się pamiętać o obydwu stronach procesu badawczego.

¹⁴ Wykorzystana technika z pewnością wpłynęła na sposób przedstawienia zagadnień. Odtwarzano proces pozyskiwania dotacji z perspektywy doradcy i to było głównym zadaniem tego tekstu. Kolejnym krokiem powinno być uzupełnienie tych refleksji wynikami badań w środowisku pracowników instytucji wdrażającej.

by odpowiedzieć na pytanie, na ile jest to temat obecny w świadomości społecznej. Drugim zagadnieniem wartym podjęcia jest jakość tychże komunikatów. Projekt miałby wtedy wszelkie zalety badania niereaktywnego, których nie posiada np. obserwacja uczestnicząca. Inną jeszcze opcją może być analiza dyskursu (Silverman 2007, s. 200-209), której głównym zadaniem jest odpowiedź na pytanie o repertuar interakcyjny obu skonfliktowanych grup. Warte omówienia są też systemy usprawiedliwień, tj. elementy ideologiczne nadbudowy adaptacyjnej. Miejmy nadzieję, że w przyszłości metody te zostaną wykorzystane do omówionych zagadnień, co wzbogaciłoby dotychczasowe prace ekonomistów.

LITERATURA

- Andreski S. (1992), *Maxa Webera olśnienia i pomyłki*, PWN, Warszawa.
- Babbie E. (2009), *Podstawy badań społecznych*, PWN, Warszawa.
- Beschel M. (2007), *Wyzwania polityki spójności w latach 2007-2013*, [w:] J. Szlachta, J. Woźniak (red.), *Rozwój regionalny Polski w warunkach reformy europejskiej polityki spójności w latach 2007-2013*, PAN, Warszawa.
- Brennek M. (2009), *Dostęp do informacji oraz Systemy Wyboru Projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych*, Instytut Sobieckiego, Warszawa.
- Burke P. (2000), *Historia i teoria społeczna*, PWN, Warszawa-Kraków.
- Czym są fundusze europejskie?* (2009), <http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl>, (stan na dzień 29 grudnia).
- Dudek M. (2007), *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Teoria i praktyka*, Uniwersytet Zielonogórski, Wyższa Szkoła Menadżerska w Legnicy, Legnica-Zielona-Góra.
- Five years of Poland in European Union. Raport* (2009), Office of the Committee for European Integration, Warszawa.
- Głąbicka K. (2009), *Spójność społeczno-ekonomiczna. Implikacje regionalne*, Wyższa Szkoła Biznesu, Radom.
- Hechter M. (1987) *Principles of Group Solidarity*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London.
- Hechter, M. (2009), *Principles of Group Solidarity*, [w:] Hechter M., Horne Ch. (red.), *Theories of Social Order*, Stanford University Press, Stanford-California.
- Jesień L. (2006), *The Borders and Limits of European Integration*, Wyższa Szkoła Europejska im. Ks. Józefa Tischnera, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków.

- Klimecki M., Szczechowicz H. (2008), *Przeszłość, terażniejszość i przyszłość integracji europejskiej*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Włocławek.
- Kokocińska K. (2009), *Polityka regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Landabaso M., Kukliński A., Roman A. (2007), *Europe - Reflections on Social Capital, Innovation and Regional Development*, Wyższa Szkoła Biznesu - National Louis University, Nowy Sącz.
- Mach Z., Niedźwiedzki D. (2009), *Szanse i bariery w efektywności wykorzystania funduszy unijnych w działaniach administracji lokalnej*, [w:] tychże, *Pięć lat członkostwa Polski w UE w perspektywie społecznej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
- Maciaszczyk A. (2003), *Przyszły kształt polityki regionalnej Unii Europejskiej po 2006 roku*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.
- Marks K. (1960), *Przyczynek do krytyki heglowskiej filozofii prawa*, [w:] K. Marks, F. Engels, *Dziela*, t. 1, PWN, Warszawa.
- Mazur S. (2007), *Evaluation of public interventions - regional perspectives*, Małopolska School Of Public Administration, Kraków.
- Merton R. K. (2002), *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, PWN, Warszawa.
- Musiak-Malago M. (2008), *Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego jako instrument polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, [w:] M. Reichel (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Nowy Sącz.
- Ocena Postępów Polski w zakresie spójności z Unią Europejską. Raport* (2007), <http://www.mrr.gov.pl/>, (stan na dzień 14 grudnia).
- Opałka B. (2006), *Bariery i możliwości wykorzystywania funduszy Unii Europejskiej na poziomie lokalnym w Polsce*, [w:] K. Żukrowska (red.), *Integracja europejska - nowe bariery czy trwałe kryzys?*, SGH, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Warszawa.
- Parkinson N. (1963), *Prawo Parkinsona albo w pogoni za postępem*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Sakowicz M. (2006), *Przejrzystość w funkcjonowaniu administracji publicznej państw Unii Europejskiej*, [w:] K. Żukrowska (red.), *Integracja europejska - nowe bariery czy trwałe kryzys?* SGH, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Warszawa.
- Silasi G. (2005), *The European Union. New Divine Comedy*, Editura Universitatii de Vest Publishing House, Timisoara.
- Silverman D. (2007), *Interpretacja danych jakościowych*, PWN, Warszawa.

Stan wdrażania krajowych i regionalnych programów operacyjnych realizowanych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 (2010), <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, (stan na dzień 25 lipca).

Staniszki J. (1972), *Patologie struktur organizacyjnych (próba podejścia systemowego)*, PAN, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1972.

Strzelecki J. (1989), *Socjalizmu model liryczny*, Czytelnik, Warszawa.

Turner J.H. (2005), *Struktura teorii socjologicznej*, PWN, Warszawa.

