

Znaczenie funduszy Unii Europejskiej w kreowaniu polityk publicznych w Polsce

Wprowadzenie

Zagadnienie funduszy Unii Europejskiej w ostatniej dekadzie robi w Polsce olbrzymią karierę. Jest tak dlatego, że fundusze stanowią szansę na nadrobienie zaległości cywilizacyjnych Polski w stosunku do państw Europy Zachodniej. Obfitość możliwości finansowych zwraca uwagę na efektywność i celowość wydatkowania środków. Powstaje bowiem pytanie o to, czy pozyskiwanie i wydatkowanie funduszy jest celem samym w sobie. Czy chodzi o przyciągnięcie jak największego wolumenu środków czy osiągnięcie konkretnych celów rozwojowych? Doświadczenie starych krajów członkowskich UE wskazuje, że traktowanie funduszy jako celu samego w sobie jest błędnym postępowaniem. Tam, gdzie asygnowane środki z funduszy unijnych zostały wydatkowane bez uwzględnienia ich należytej celowości, efekty w kontekście rozwoju regionalnego są dalekie od zadowalających.

Jednym z warunków wykorzystywania środków unijnych przez państwa kohezyjne jest należyte zarządzanie publiczne. W szczególności w Polsce wydaje się to bardzo trafne, jeśli weźmie się pod uwagę spuściznę Polski Ludowej. Szczególna atencja odnośnie do zarządzania publicznego¹ wynika z wielu lat doświadczeń UE, która asygnowała środki także w ramach pomocy rozwojowej dla krajów trzecich. Kluczowym elementem właściwego spożytkowania środków była jakość zarządzania publicznego. Innymi słowy, przekładając to na poziom funduszy UE, można postawić następującą tezę. Zasadnicze znaczenie ma sposób wydatkowania środków w świetle ich efektywności. Powyższe ujęcie wskazuje na korelację funduszy UE z nauką o polityce publicznej. Zagadnienie polityki publicznej odnosi się do jakości wdrażania polityki również w kontekście jej efek-

* Dr Marek Świstak – Instytut Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, marek.swistak@uj.edu.pl.

¹ B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne jako teoria i praktyka*, w: *Instrumentarium zarządzania publicznego*, red. B. Kożuch, Ł. Sułkowski, Difin, Warszawa 2015, s. 28–32.

tywności. Zatem z punktu widzenia polityki publicznej można wskazać, że kluczowy jest namysł nad efektywnością realizacji polityk publicznych za pośrednictwem funduszy Unii Europejskiej.

Celem niniejszego artykułu jest weryfikacja następującej tezy: fundusze UE jako instrumenty finansowe są istotnym elementem realizacji polityk publicznych UE w Polsce. Są także zagrożeniem dla realizowanych polityk publicznych, gdyż stanowią główny motor finansowania przedsięwzięć rozwojowych. Nie ma przesady w stwierdzeniu, że fundusze kojarzą się polskiemu obywatelowi (zwłaszcza beneficjentowi środków) z takimi określeniami, jak: nowoczesność, rozwój, inwestycja, modernizacja, jakość, wprowadzanie standardów. Wszystkie te przymioty mogą stanowić jednocześnie opis polityk publicznych. Na potrzeby niniejszego tekstu fundusze unijne autor traktuje jako jeden z instrumentów wdrażania polityk publicznych. Jest tak, że trudno sobie wyobrazić politykę publiczną (np. regionalną, rolną, rynku pracy, ochrony środowiska naturalnego) jako działalność, która może być wykonywana bez przeznaczenia określonych środków finansowych. Nie oznacza to jednocześnie, że funduszom należy przypisywać funkcję głównej treści polityk publicznych. Największy wolumen środków nie zasypie bowiem wązów nieudolności wdrażania polityk publicznych zarówno na poziomie regionalnym, krajowym, jak i unijnym.

Polska jest specyficznym przykładem kraju, który podlega procesowi transformacji systemowej. Jako jej część można wskazać integrację europejską czy – w jej ramach – europeizację². Jakość polityk publicznych w Polsce w okresie przedakcesyjnym budziła wątpliwości w kontekście trafności, skuteczności, efektywności, użyteczności czy trwałości. Do tego dochodzi treść określonych polityk. W wielu obszarach działania publicznego Polska nie miała wypracowanych mechanizmów zarządzania, tj. celów, zasad, mechanizmów wdrażania. Wskazane okoliczności wywołują presję na dostosowanie się do wymogów, ogólnie rzecz ujmując, europejskich. Chodzi m.in. o realizację polityk opartych na planowaniu wieloletnim, wspólnych zasadach, monitoringu czy pomiarze efektywności (ewaluacji). Nie oznacza to jednocześnie bezkrytycznej konieczności przyjmowania wszystkich „wymogów europejskich”. Bez wątplenia jakiegokolwiek model realizacji polityk publicznych zostałby przyjęty w Polsce, to efektywność (a właściwie jej brak) jest zagadnieniem kluczowym, z którym trudno dyskutować.

Obecna forma realizacji polityk publicznych w Polsce również nie pozostawia wątpliwości co do ich doraźności, braku rzetelnego namysłu czy też oparcia na wiarygodnych dowodach czy rzeczowych argumen-

² T.G. Grosse, *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2012, s. 73–120.

tach³. Niemniej jednak podejście związane z analizą działań publicznych opartych na politykach publicznych może zwiększyć efektywność wydatkowania środków unijnych. Chodzi o wprowadzenie do praktyki politycznej unikania podejścia opartego na pojedynczych działaniach, posunięciach, i rozpoczęcia rozwiązywania problemów publicznych w kontekście szerszych procesów. W ich ramach to skoordynowane działania mogą przyczynić się do zwiększenia efektywności polityk publicznych, tym samym rozwiązywania problemów publicznych w sposób bardziej skuteczny. Z pomocą przychodzi orientacja metodologiczna rozwiązywania problemów społecznych o charakterze kolektywnym w postaci nauki o polityce publicznej.

Polityki publiczne a efektywność działania publicznego

Podobnie jak materia funduszy unijnych, tak i pojęcie polityk publicznych w Polskiej literaturze robi oszałamiającą karierę w naukach społecznych. W ostatnim przypadku jest tak ze względu na atrakcyjność podejścia badawczego związanego z dyscypliną polityki publicznej. Gdy traktuje się politykę publiczną jako kategorię badawczą, wychodzi się z założenia, że polityka ta jest zbiorem działań o charakterze władczym opartym na racjonalnych przesłankach. Co więcej, polityka publiczna stanowi zespół określonych zadań i decyzji dla osiągnięcia określonych celów w sytuacji, gdy mechanizmy rynkowe nie mają zastosowania albo same nie mogłyby działać dostatecznie efektywnie⁴. Podobieństwo do materii funduszy Unii Europejskiej jest nieodparte. Fundusze w kontekście polityki publicznej należałoby raczej traktować jako jeden z jej instrumentów. Choć wyraźnie wypada zaznaczyć, że nie jest to jedyny instrument. Finansowanie, choć bardzo ważne, nie jest w stanie niwelować błędów w sferze, przykładowo, zarządzania czy stanowienia prawa.

Powyższe uwagi odnoszące się do polityki publicznej nie zmieniają faktu, że w polskiej literaturze oraz praktyce politycznej pojęcie polityki publicznej jest nowym zagadnieniem. Nie można tego samego powiedzieć w odniesieniu do funduszy Unii Europejskiej. Jeśli przyjąć, że polityka publiczna odnosi się do spraw dotyczących społeczeństwa i jego problemów, wypada zauważyć, iż polityki publiczne, jak również fundusze unijne mają wspól-

³ J.G. Górniak, S. Mazur, *Polityki publiczne oparte na dowodach i ich zastosowanie do rynku pracy*, w: *W kierunku polityki rynku pracy opartej na dowodach*, red. K. Olejniczak, Z. Sawiński, Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2011, s. 1–12.

⁴ J. Woźnicki, *Nauki o polityce publicznej – cztery lata rozwoju w symbiozie z politologią*, „Politeja”, nr 36/2015, s. 10.

ny zakres przedmiotowy działania. Gdy potraktuje się politykę publiczną jako zrationalizowane działanie państwa i społeczeństwa wokół problemów publicznych, należy stwierdzić, że fundusze mają podobny mechanizm interwencji.

Z naukowego punktu widzenia polityka publiczna, rozumiana jako interwencja w bieg spraw publicznych, zakłada, że jeśli w określonych warunkach podjęte zostaną takie, a nie inne działania, to można spodziewać się zaplanowanego efektu. Analogiczne podejście występuje w przypadku funduszy UE, gdzie głównym instrumentem ich wdrażania są projekty, które podlegają tożsamemu mechanizmowi, tj. założeń i efektów⁵. W odniesieniu do polityki publicznej każdorazowo należy przy tym brać pod uwagę określone ryzyko niepowodzenia. W Polskiej praktyce polityk publicznych wciąż mamy z tym wiele problemów⁶. I tak, w ujęciu racjonalistycznym⁷ polityka publiczna sprowadzana jest do wyboru jednego ze sposobów działania, przykładowo w postaci zmiany prawa czy też reorganizacji funkcjonowania danej instytucji. W perspektywie interpretatywnej z kolei polityka publiczna może być traktowana jako tekst, który podlega różnym interpretacjom podmiotów działających i spierających się na określonym polu tematycznym polityki⁸. Sposób kształtowania działań i instytucji wynika z analizy przekonania i idei, a ich zrozumienie pozostaje kluczowe dla realizacji polityk publicznych⁹.

Kształtowanie się refleksji nad politykami publicznymi opierało się w początkowym okresie na zasadach racjonalizmu, tj. z możliwie najgłębszym rozłożeniem problemu na elementy składowe. Wszystko dlatego, że dopiero po dokładanej analizie części składowych można było opracować rozwiązanie problemu. Uznawano równocześnie, że dynamika problemów ma charakter linearny. Stąd specyfikę problemów da się sprowadzić do łańcuchów przyczynowo-skutkowych. Co więcej, związek między przyczynami a skutkami ma charakter proporcjonalny. W pewnym uproszczeniu można

⁵ Zob. J.W. Tkaczyński, M. Świstak, E. Sztorc, *Projekty europejskie. Praktyczne aspekty pozyskiwania i rozliczania dotacji unijnych*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 23–101; A. Siejda, *System instytucjonalny i system wdrażania nowej perspektywy finansowej*, w: *Zarządzanie projektem europejskim*, red. M. Trocki, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2015, s. 75–82.

⁶ A. Zybala, *Struktura ryzyk w reformie wybranych elementów polityki rynku pracy*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3/2015, s. 41–52, J. Reguński, *Życie splecione z historią*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2014, s. 469.

⁷ A. Heywood, *Politologia*, Oxford, Warszawa 2009, s. 495.

⁸ R. Szarfenberg, *Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne*, w: *Analiza polityki publicznej. Podejścia teoretyczno-metodologiczne*, red. A. Wojciuk, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013, s. 20–22.

⁹ M. Bevir, R.A.W. Rhodes, *Teoria interpretacjonistyczna*, w: *Teorie i metody w naukach politycznych*, red. D. Marsh, G. Stoker, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 130–135.

zatem sformułować następującą zależność: działanie *A* o intensywności *x* przyniesie skutek *B* o intensywności *x*. Takie stanowisko prezentował prekursor nauki o politykach publicznych Harold Lasswell¹⁰. Zakładał on, że przebieg poszczególnych polityk można przedstawić za pomocą faz, poczynając od zdefiniowania problemu przez konstruowanie rozwiązań, następnie analizę, na osiągnięciu zakładanych rezultatów kończąc. Kluczową przy tym rolę przypisał właśnie podejściu analitycznemu.

Perspektywa Lasswella jest interesująca dlatego, że pozwala na uchwycenie polityk publicznych jako pewnej struktury, w której realizowane działania nie są przypadkowe czy automatyczne, ale podlegają wcześniejszemu zaplanowaniu. Z podejścia Lasswella wywnioskować można także, że polityki publiczne przechodzą poszczególne etapy, tj. fazę projektowania oraz fazę implementacji. Co ważne, pierwszy etap determinuje wystąpienie drugiego. Stąd nie da się ukryć, że analizowanie polityk publicznych w sposób uporządkowany daje następnie możliwość podejścia metodycznego w trakcie analizy poszczególnych etapów.

W opisanu zależności zachodzących między działaniami składającymi się na proces realizacji polityki publicznej niezwykle pomocny jest model stadialny.



Schemat 1. Model stadialny. Rozwiązywanie problemów a proces polityki publicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Szarfenberg, *Miejsce polityki społecznej w polityce publicznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2013, s. 12.

¹⁰ H.D. Lasswell, *Pre-View of Policy Sciences*, Springer International Publishing, Madison 1971, s. 59.

Powyższy model ma tę zaletę, że pozwala na wydzielenie i uporządkowanie przedmiotu badań nad politykami publicznymi ujmowanymi jako proces. Rozdzielenie procesu rozwiązywania problemów od procesu kreowania polityki publicznej pozwala na bardziej krytyczne potraktowanie związków między nimi oraz każdego z tych elementów z osobna. Stąd Guy Peters proponuje bardziej skondensowane podejście, wskazując, że polityka publiczna jest sumą działań rządu bez względu na to, czy są to działania bezpośrednie czy pośrednie (np. przy pomocy agencji), jeśli tylko działania te mają wpływ na życie obywateli. Tak rozumiana polityka publiczna ma znaczenie dla obywateli w trzech wymiarach¹¹:

- politycznych wyborów: są to decyzje podejmowane przez polityków lub też urzędników państwowych bądź podmioty, które mają uprawnienia władcze w stosunku do obywateli;
- politycznych działań: objawiają się one jako konkretne czynności, środki prawodawcze, wdrażanie programów, wydawanie środków finansowych;
- politycznego oddziaływania: efektów danej polityki w oddziaływaniu na obywateli.

Bez wątpienia tak zarysowane podejście ma na celu uporządkowanie refleksji na temat kształtowania polityk publicznych i krytycznej analizy jej efektów. Na każdym bowiem poziomie zasadne jest postawienie pytania o efektywność poszczególnych kategorii analitycznych. Tymczasem realizacja polityk publicznych jest zadaniem niesłychanie trudnym, co wynika ze złożoności problemów oraz rozszerzania oddziaływania państwa na coraz to nowe obszary. Uprawnione jest zatem pytanie o to, jak przy złożoności systemu społecznego i politycznego można kreować polityki publiczne? I wreszcie, jaka jest natura procesów kreowania polityk publicznych: linearna czy też nieliniarna?

W tym miejscu należy postawić pytanie o cel polityk publicznych nie tylko jako dyscypliny naukowej, lecz także zorganizowanego działania opartego na wiedzy w zakresie rozwiązywania problemów publicznych. Otóż podejście oparte na zagadnieniach polityk publicznych ukierunkowuje swoją uwagę na działaniu jako procesie oraz jego efektach. Roboczo można stwierdzić, że celem polityk publicznych jest efektywne rozwiązywanie problemów publicznych. W świetle powyższego polityki publiczne stanowią odpowiedź na narastające problemy niesterowności, przeciążenia instytucjonalnego państwa. Podobnie jest z funduszami unijnymi, które w istocie rzeczy, o czym była już mowa, stanowią instrumenty wybranych polityk unijnych. Dla przykładu można wymienić wspólną politykę rol-

¹¹ G. Peters, *American Public Policy: Promise and Performance*, Sage Publications LTD, Londyn 2012, s. 4–5.

na, politykę regionalną (spójności), politykę innowacyjną, ochrony środowiska naturalnego czy rynku pracy. Nie są to instrumenty same dla siebie, ale pełnią funkcję wykonawczą polityk publicznych.

Działania publiczne traktowane jako proces, którego głównym wyznacznikiem jest inkluzja interesariuszy, objawiają się we współzarządzaniu¹². Współzarządzanie publiczne jest zarządzaniem sprawami publicznymi w sposób niehierarchiczny, gdzie państwo nie jest monopolistą w zakresie władztwa prawnego i przymusu. Władztwo państwa jest ograniczone wskutek decentralizacji oraz dekoncentracji władzy. Decydujące znaczenie ma koncyliacja. Nie oznacza to, że zanika władztwo polityczne, przymus czy hierarchia, ale przechodzi transformację w kierunku odgrywania innej roli. Zawiera się ona w funkcjonalnej różnorodności instytucji publicznych, horyzontalnych sieciach koordynacji działań zbiorowych, zinstytucjonalizowanego partnerstwa czy partycypacji obywatelskiej¹³. Jest tak, ponieważ problemy, z jakimi przychodzi się mierzyć dzisiejszym podmiotom politycznym, stają się coraz bardziej złożone aniżeli np. 100 lat temu. Koordynacja działań zbiorowych, do której sprowadzić można polityki publiczne, staje się odpowiedzią na pogłębiającą się współzależność problemów instytucji w sferze publicznej a także fragmentaryzację mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi¹⁴.

Konstrukcja funduszy UE a znacznie polityk publicznych w kontekście rozwiązywania problemów publicznych

Celem funduszy UE jest wspieranie rozwoju UE jako całości, fundusze bowiem przyczyniają się do rozwiązywania problemów społecznych i gospodarczych. W prawie unijnym brak jest legalnej definicji pojęcia funduszy Unii Europejskiej. Należy zaznaczyć, że fundusze stanowią powołane do życia na stałe lub czasowo instrumenty finansowe, przy pomocy których ma miejsce pośrednie finansowanie i realizowanie, we współpracy z KE i państwami członkowskimi, wyznaczonego w art. 174 TFUE celu „wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii” przez „działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej”¹⁵. Należy zauważyć, że takie podejście do funduszy unijnych ewokuje trzy zmienne: cel, środki finansowe oraz czas, w którym cele mają zostać wy-

¹² R. Robichau, L. Lynn, *The Implementation of Public Policy: Still the Missing Link*, „Policy Studies Journal”, nr 37/2009, s. 21–23.

¹³ J. Hausner, *Governance i jego konceptualne podstawy*, w: *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015, s. 17–19.

¹⁴ *Ibidem*, s. 303.

¹⁵ Por. art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

konane. Podobnie jest w odniesieniu do działań publicznych opartych na podejściu w ramach polityki publicznej. Z tym że wyraźnie trzeba zaznaczyć, iż fundusze należy zakwalifikować jako instrumenty polityk publicznych. Ich sprawstwo jest tym bardziej znaczące, im więcej środków finansowych zostanie przeznaczonych na daną politykę. Tak przynajmniej jest w przypadku Polski. Polska uczestniczy już w trzecim okresie programowania funduszy unijnych (2004–2006, 2007–2013), obecnie są to lata 2014–2020. Wolumen przeznaczonych dla Polski środków jest znaczący, zwłaszcza jeśli porównać to do okresu przedakcesyjnego.

Tabela 1. Środki pochodzące z funduszy UE alokowane dla Polski

Lata	Środki w mld euro
2004–2006	12,8
2007–2013	67,3*
2014–2020	82,5**

* W ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia alokacja dla Polski wynosi: 67,3 mld euro. Do tego należy dodać środki w ramach funduszy rolnych, tj. Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Rybackiego, co daje kwotę 13,9 mld euro. Por. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, Warszawa 2007, s. 115, 119.

** W ramach alokacji pominięto środki przeznaczone na wspólną politykę rolną w wysokości: 32 mld euro, por.: <http://www.minrol.gov.pl/pol/Informacje-branzowe/WPR-po-2013-roku/Aktualnosci-WPR-po-2013-roku/WPR-w-nowej-perspektywie-finansowej-kulisy-finalu-negocjacji> (dostęp 10.09.2016).

Źródło: http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/Fundusze_Europejskie_2004_2006.aspx (dostęp 10.09.2016); W. Sługocki, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a rozwój polskich regionów – studium przypadku*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2013, s. 330; *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, Warszawa 2007, s. 115, 119; *Umowa Partnerstwa, Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020*, Warszawa maj 2015, s. 159, 119, http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/available-budget/ (dostęp 10.09.2016).

Należy zaznaczyć, że wysokość alokowanych środków to nie wszystko. Sama kwota przypisana Polsce naturalnie nie świadczy o automatycznym nadrabianiu zaległości cywilizacyjnych. Gdy weźmie się pod uwagę polskie doświadczenia, trzeba zwrócić uwagę, że jest to stale proces uczenia się. Zwraca na to uwagę faktyczna analiza oceny efektów wsparcia. Polskie doświadczenia z funduszami unijnymi należy rozpatrywać w odniesieniu do poszczególnych perspektyw finansowych. Ze względu na ukierunkowanie wsparcia w pierwszym okresie finansowania na lata 2004–2006 (z perspektywą wydatkowania środków do 2008 r.) doświadczenia w kontekście polityk publicznych UE odnoszą się głównie do polityki regionalnej.

I tak, pierwszy okres był czasem powolnego zapoznawania się polskich struktur administracyjnych¹⁶ z zagadnieniami wdrażania instrumentów polityki regionalnej, a konkretnie funduszy UE. W tym okresie (dla starych krajów członkowskich były to lata 2000–2006) wsparcie miało z założenia głównie charakter sektorowy. Polityka regionalna często traktowana była jako polityka strukturalna¹⁷, której celem jest zasadnicza zmiana struktury gospodarowania i pobudzenia rozwoju gospodarczego danego obszaru dzięki optymalizacji wykorzystania zasobów. Stąd wspierano z funduszy unijnych wdrażanie sektorowych programów operacyjnych, których interwencja koncentrowała się na wyspecyfikowanych zagadnieniach, istotnych z punktu widzenia rozwoju. Przykładowo, można tutaj wymienić: konkurencyjność przedsiębiorstw, transport, rozwój zasobów ludzkich, przekształcenia strukturalne w rolnictwie i rybołówstwie, przeciwdziałanie marginalizacji niektórych regionów¹⁸.

W okresie programowania na lata 2007–2013 poczyniono już znaczne postępy. I to zarówno, jeśli chodzi o proces programowania, jak i o samo wdrażanie projektów. Jeśli podda się analizie dotychczasowe wydatkowanie środków unijnych z punktu widzenia elementów przesądzających o ich wykorzystaniu, a więc projektów, współfinansowania krajowego czy jakości zasobów ludzkich, należy zauważyć, że zasoby ludzkie nadal pozostawiają wiele do życzenia. Pomimo że jakość kadr zajmujących się dystrybucją funduszy unijnych uległa poprawie¹⁹ system zarządzania nadal wykazuje wiele słabości zidentyfikowanych już w latach 2004–2006. Jedynie dla przykładu można wspomnieć o opóźnieniach w procesie programowania wsparcia²⁰, znacznie zbiurokratyzowanych procedurach przyznawania dotacji, niewystarczającym potencjale kadrowym regionów, opóźnieniach z właściwą implementacją prawa UE do krajowego porządku prawnego czy wreszcie o kłopotach z demarkacją wsparcia między programami operacyjnymi²¹.

¹⁶ Na temat roli i zakresu działań administracji w rozwoju regionalnym patrz: K. Włazlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 106–153.

¹⁷ T. Dorożyński, *Rola polityki Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych dysproporcji gospodarczych. Wnioski dla Polski*, Oficyna Wolters Kluwer business, Łódź 2012, s. 9.

¹⁸ E. Weiss, *Pozyskiwanie środków unijnych przez przedsiębiorstwa innowacyjne. Podejście procesowe*, C.H. Beck Warszawa 2011, s. 146–147.

¹⁹ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego narodowych strategicznych ram odniesienia na lata 2007–2013*, Warszawa 2011, s. 12–61.

²⁰ Por. P. Żuber, *Zmiany w polityce spójności UE i ich wpływ na sposób wykorzystania środków z UE*, w: *Fundusze UE dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013*, część I, red. M. Szczepański, Warszawa 2007, s. 19–49.

²¹ PSDB, *Analiza zapisów linii demarkacyjnej między programami operacyjnymi: polityki spójności, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej. Raport końcowy*, Warszawa 2008, s. 39–58.

Lata 2007–2013 dla Polski okazały się perspektywą finansową, w której Polska stała się największym beneficjentem funduszy unijnych²². To powodowało, że wykorzystanie funduszy UE w Polsce stało się swego rodzaju probierzem efektywności polityki regionalnej w Polsce, a co za tym idzie – funduszy unijnych. Pozytywne efekty funduszy unijnych stanowiąc mogą o zainteresowaniu ze strony państw-płatników dalszym prowadzeniem polityki regionalnej w dotychczasowym kształcie po 2020 r. Rozdanie funduszy na lata 2007–2013, tak bardzo obfite, przyniosło możliwości finansowania dziedzin, które dotychczas były wykluczone ze wsparcia. Dla przykładu można wymienić: integrację społeczną (tzw. aktywną integrację), ekonomię społeczną²³, szkolnictwo (od przedszkolnego po maturalne), edukację (studia wyższe) czy też budownictwo mieszkaniowe²⁴. To tylko kilka obszarów, w których zaistniała możliwość realizacji projektów współfinansowanych z funduszy unijnych.

Pomimo iż w okresie 2007–2013 poczyniono wiele postępów, zwłaszcza jeśli chodzi o podejście strategiczne, to nie zmienia to faktu, że podstawowym problemem jest przełożenie poprawnie skonstruowanych dokumentów strategicznych na konkretne działania. Innymi słowy, nie występuje pełna integracja między dokumentami strategicznymi a efektami realizowanych projektów. Prowadzi to do sytuacji, że do realizacji wybierane są projekty, które co prawda spełniają unijne kryteria formalne, ale ich znaczenie prorozwojowe nie jest w pełni przekonywujące. Krajowe dokumenty strategiczne (np. Strategia Rozwoju Kraju, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia) jako cel stawiały sobie, najogólniej rzecz ujmując, rozwój, tymczasem w rzeczywistości niektóre dofinansowywane projekty co najwyżej przyczyniały się do poprawy jakości życia mieszkańców. Z punktu widzenia potrzeby impulsu rozwojowego w Polsce jest to zdecydowanie za mało. Stąd należy stwierdzić, że nadal mamy niedostatek myśli strategicznej przy inflacji różnego rodzaju strategii nieprzekładających się na konkretne działania. Gdy przeniesie się to na grunt polityk pub-

²² W ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia alokacja dla Polski wynosi: 67,3 mld euro. Do tego należy dodać środki w ramach funduszy rolnych, tj. Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Rybackiego, co daje kwotę 13,9 mld euro. Por. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, s. 115, 119.

²³ Por. M. Świstak, *Fundusze unijne a rozwój podmiotów ekonomii społecznej*, w: *Jak Polska wykorzystwała środki Unii Europejskiej*, red. P. Gieorgica, Polskie Stowarzyszenie Prointegracyjne Europa, Warszawa 2014, s. 237–253.

²⁴ Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013, Warszawa, kwiecień 2010, s. 37–38.

licznych, wyraźnie należy zaznaczyć, że ich wdrażanie pozostawia wiele do życzenia.

W zakresie polityk publicznych fundusze europejskie odgrywały często znaczącą rolę. W przypadku polityki regionalnej udało się zainicjować myślenie w kategorii rozwoju regionalnego opartego na wieloletnim planowaniu i wdrażaniu wcześniej ustalonych priorytetów. Dzięki znacznym funduszom wykreowano pewien potencjał do prowadzenia polityki rozwojowej, co ważne, także na poziomie regionalnym. Pozwoliło to na stopniową decentralizację polityki, czego przykładem jest zarządzanie od Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego do Regionalnych Programów Operacyjnych w latach 2014–2020.

Pieniądze unijne stały się podstawą budowy rozwoju, na który składa się w głównej mierze infrastruktura publiczna, zasoby ludzkie czy otoczenie biznesu. Do elementów pozytywnych przynajmniej w perspektywie krótkoterminowej można zaliczyć to, że fundusze przyczyniły się do pobudzenia stanu koniunktury gospodarczej od strony popytowej, w szczególności w latach dużego spowolnienia gospodarczego (2008–2010). Jest to tym bardziej istotne, że środki z obecnej perspektywy uruchamiane są bardzo powoli. Na wrzesień 2016 r., czyli w trzecim roku perspektywy, po przeprowadzeniu 1454 naborów, wydatkowanych zostało zaledwie 2% środków przeznaczonych dla Polski na lata 2014–2020²⁵. Środki unijne stanowiły dotychczas także istotne zasilenie inwestycyjne nie tylko samorządów terytorialnych, ale także przedsiębiorców. Nie oznacza, że poziom absorpcji funduszy UE jest jedyną przesłanką pozytywnej oceny prowadzenia polityk publicznych w Polsce. Jeśli zastosować analogię turystyczną można stwierdzić, że podobnie jest w przypadku turysty chcącego zdobyć Rysy, wyruszając z Krupówek.

Poziom absorpcji stanowi o połowie drogi na szczyt. Pozostała część drogi to elementy niezwiązane z samym poziomem wydatkowania, tj. m.in. sposób absorpcji, celowość, dobór instrumentów, za pomocą których cele mają zostać osiągnięte. Nie można zatem zbagatelizować poziomu wydatkowania, ale tym samym niewłaściwe jest utożsamianie poziomu wydat-

²⁵ Do obliczenia poziomu wydatkowania środków przyjęto alokację w ramach umowy partnerstwa po odjęciu środków w ramach wspólnej polityki rolnej, tj. 76 866 461 337 euro. W przeliczeniu kwoty wydatków na euro zastosowano kurs z 31.08.2016 r., tj. 4,3555 zł. Za pozycję wydatkowaną przyjęto wykazywany wkład UE we wnioskach o płatność na podstawie Centralnego Systemu Teleinformatycznego SL2014. Ministerstwo Rozwoju, Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014–2020: Nabory – Wnioski o dofinansowanie – Umowy – Wnioski o płatność, stan na 1.09.2016, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/stan-wdrazania-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020-nabory-wnioski-o-dofinansowanie-umowy-wnioski-o-platnosc/> (dostęp 10.09.2016).

kowania z pełnią sukcesu wdrażania polityk publicznych przy wsparciu funduszy UE. O ile dla turysty przejście połowy drogi jest niezbędne do wejścia na Rysy, o tyle absorpcja stanowi istotny wymiar gospodarowania środkami unijnymi w ramach polityk publicznych w Polsce. Posługując się nadal analogią turystyczną, należy skupić się na przejściu drugiej połowy drogi, o której także należy pamiętać, gdy podejmuje się refleksję nad efektywnością rozwiązywania problemów publicznych.

Jednocześnie należy zauważyć, że w działaniach poszczególnych rządów w okresie członkostwa Polski w UE wyraźnie brakuje autentycznej wizji rozwoju polityk publicznych. Są to raczej działania o charakterze incydentalnym w obszarach, w których do dyspozycji przeznaczono znaczne środki unijne, np. innowacja, ruch klastrowy, ekonomia społeczna. Nie dziwią więc zarzuty braku suwerenności w projektowaniu strategicznym przedsięwzięć rozwojowych²⁶. W sferze polityk publicznych nie można oprzeć się wrażeniu, że brak jest podejścia proaktywnego do zagadnień związanych z wdrażaniem poszczególnych polityk za pomocą współfinansowania unijnego. W miejsce sygnalizowanego podejścia mamy do czynienia (przynajmniej do końca perspektywy na lata 2007–2013) ze strategią maksymalizacji absorpcji środków unijnych kosztem celowości ich przeznaczenia²⁷. Stosunkowo wysoki poziom zasilenia finansowego środkami unijnymi w ramach niektórych polityk publicznych sprawia, że beneficjenci stają się w dużej mierze uzależnieni od tych funduszy. Nie brakuje przykładów, w których inicjatywy są kontynuowane, jeśli tylko zasilenie fundusze ma miejsce. Po jego ustaniu działania są zawieszane. Przykładem mogą być projekty ekonomii społecznej, aktywnej integracji społecznej czy wsparcia ruchu klastrowego.

Fundusze a wybrane polityki publiczne w Polsce

Aby udzielić odpowiedzi na pytanie o znaczenie funduszy UE w kontekście polityk publicznych, należy postawić pytanie pomocnicze. Mianowicie, czy możliwe jest wdrażanie wybranych polityk publicznych w Polsce z pominięciem środków unijnych. W celu udzielenia odpowiedzi autor posłuży się techniką studium przypadku wybranych polityk pub-

²⁶ T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak et. al., *Kurs na innowacje, jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 55.

²⁷ Należy zaznaczyć, że strategia pełnego wykorzystania środków unijnych w Polsce nie jest w pełni realizowana. Ekspertki zwracają uwagę na zagrożenie niepełnego wykorzystania środków unijnych na lata 2007–2013. J. Kwieciński, B. Kalamon, *Stan wykorzystania funduszy europejskich IX raport*, Business Centre Club, Warszawa, październik 2015, s. 40–44.

licznych w Polsce. Pozytywna rola funduszy jest naturalnie dostrzegalna w powszechnej konstatacji, że fundusze unijne są istotnym czynnikiem stymulującym rozwój polskiej gospodarki²⁸. Nie zmienia to jednak faktu, że próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu fundusze unijne wnoszą wkład w polityki publiczne, jest możliwa przez próbę dokonania rekonstrukcji ich kształtu w sytuacji braku ich wparcia ze środków unijnych.

Postawione w tej części pracy pytanie o znaczenie funduszy unijnych w kontekście polityk publicznych odnieść należy do kilku polityk będących obszarem zasilania unijnego. I tak, pytanie pozostaje adekwatne w stosunku do wspólnej polityki rolnej. Czy po ewentualnym ustaniu finansowania unijnego jesteśmy w stanie z budżetu krajowego finansować w takim samym zakresie i wymiarze dopłaty bezpośrednie oraz wprowadzać wysokie standardy ochrony środowiska naturalnego na wsi czy dobrostanu zwierząt? W przypadku najbardziej uwspólnotowionej polityki, z jaką mamy do czynienia, można jej działania sprowadzić do określonych w prawie UE wymogów. Nie zostaną one automatycznie wprowadzone do codzienności funkcjonowania sektora rolnego bez odpowiedniego wsparcia finansowego. Omówienie przyczyn tego stanu rzeczy wykracza poza ramy niniejszego tekstu, odwołać się jednak należy do zapóźnienia polskiego rolnictwa w stosunku do krajów Europy Zachodniej²⁹. Stąd wyzwania, przed jakimi stoi polskie rolnictwo, są jakościowo odmienne od tych w państwach Europy Zachodniej. Nie ma wątpliwości, że realizacja wielu działań wspólnej polityki rolnej nie będzie możliwa bez zewnętrznego zasilania.

W odniesieniu do polityki regionalnej należy zauważyć, że mamy do czynienia z wieloma obszarami, które rozwinęły się głównie za sprawą finansowania unijnego. Jak już wcześniej zostało zasygnalizowane, są to dziedziny, które dotychczas nie były przedmiotem agendy politycznej, gdyż nie podlegały finansowaniu krajowemu. Pomijając w tym miejscu oczywistą kwestię wsparcia infrastruktury, należy zwrócić uwagę na takie dziedziny wsparcia, jak ekonomia społeczna (za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Społecznego – EFS)³⁰. Nie ma wątpliwości, że finansowanie podmiotów ekonomii społecznej i ośrodków wsparcia ekonomii

²⁸ W. Karpińska-Mizielńska, *Instrumenty wspierania przedsiębiorstw ze środków unijnych w latach 2004–2014*, w: W. Karpińska-Mizielńska, T. Smuga, *Wpływ interwencji z funduszy unijnych na funkcjonowanie przedsiębiorstw i ich konkurencyjność*, Cedewu.pl, Warszawa 2015, s. 33.

²⁹ M. Świstak, *Wspólna Polityka Rolna*, w: *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*, red. M. Świstak, J. W. Tkaczyński, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015, s. 143–144.

³⁰ M. Świstak, *Fundusze unijne a rozwój podmiotów...*, op.cit., s. 237–253.

społecznej nie miałyby miejsca, jeśli nie byłby to jeden z priorytetów EFS (w Polsce począwszy od 2007 r.). Podobnie wygląda sytuacja w kontekście niedostatku polityki miejskiej w Polsce. Dyskusja na ten temat została wywołana programowaniem obecnej perspektywy finansowej na lata 2014–2020, w ramach której przewidziano na ten cel dedykowane środki polityki regionalnej (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – EFRR). Bez ich zaplanowania środki mogłyby zostać niewykorzystane, na co polska opinia publiczna zareagowałaby negatywnie. Działania mające na celu wspieranie zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) jest tego przykładem³¹. Obszarów wspieranych funduszowo, a niebędących priorytetem Polski, jest znacznie więcej. Przykładowo, w teorii polityki regionalnej zwraca się uwagę na znaczenie partnerstwa w podejmowaniu działań, na które Komisja Europejska jest bardzo uczulona³². Gdyby nie obligatoryjne podejście do realizacji niektórych projektów polityki regionalnej w formule partnerstwa, najprawdopodobniej nie byłoby to przedmiotem agendy politycznej w Polsce.

W literaturze przedmiotu wskazuje się często, że sięganie po narzędzia prawne w realizacji polityk publicznych staje się coraz bardziej nieefektywne, ale dotyczy to głównie tzw. miękkich polityk, jak społeczna, zdrowia czy edukacji³³. Przeznaczenie stosunkowo dużej ilości środków unijnych na politykę regionalną nie jest w stanie wymusić rozwiązania problemu tworzenia niskiej jakości otoczenia regulacyjnego w Polsce³⁴. Przykładem jest system realizacji funduszy UE w Polsce. W szczególności można zwrócić uwagę na otoczenie prawne realizacji projektów infrastrukturalnych. Podnosi się tutaj zarzut wysokiego poziomu biurokratyzowania przygotowania takich projektów. W największym stopniu problem ten odnosi się do dużych liniowych projektów transportowych, projektów infrastruktury ochrony środowiska i projektów energetycznych. Postulat zmian dotyczy roszczenia krajowego prawa budowlanego

³¹ Zob. M. Świstak, *Zintegrowane inwestycje terytorialne jako instrument polityki regionalnej*, w: *Integracja europejska. Główne obszary badawcze*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Tymanowski, P. Stawarz, Warszawa 2015, s. 341–361.

³² *Building partnerships to improve urban areas*, „Panorama”, nr 58/2016, s. 4–9.

³³ A. Zybala, *Polityka publiczna wobec teorii i praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Politologiczne”, nr 18/2015, s. 33.

³⁴ Dotyczy to m.in. niskiego poziomu przejrzystości procesu legislacyjnego w Polsce oraz faktu, iż zmiany legislacyjne są podejmowane w wyniku sytuacyjnych zdarzeń lub impulsów często medialnych, rzadko wynikają z realizowanej strategii. Często jest to określone jako chaos legislacyjny, czego skutkiem są przypadki ustaw, które jeszcze nie zdążyły wejść w życie. K. Rybiński, S. Alwasiak, O. Kowalewski, M. Lewandowska-Kalina, M. Możdżeń, *Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce*, Uczelnia Vistula, Warszawa 2012, s. 3–10.

i zasad planowania przestrzennego. W krytycznych przypadkach przygotowanie takiego projektu może trwać od sześciu do ośmiu lat³⁵. Jeśli weźmie się pod uwagę przewidzianą w prawie unijnym dynamikę wydatkowania, taki stan odciska negatywne piętno na szybkości realizacji projektów infrastrukturalnych. Główna uwaga autora ogniskuje się wokół polskich polityk publicznych. Należy jednak zauważyć, że unijne wsparcie finansowe w przypadku greckiej polityki regionalnej nie było w stanie wymusić zmian systemowych w zakresie funkcjonowania instytucji publicznych i jakości prowadzonych polityk publicznych. Unijne środki same z siebie nie zapewniają realizacji celów rozwojowych, co dla Polski powinno mieć kluczowe znaczenie³⁶.

W przypadku polityki ochrony środowiska kluczowym zadaniem jest wypełnianie wysokich standardów ochrony środowiska naturalnego określonych w prawie UE. Wdrażanie tej polityki w pewnym uproszczeniu sprowadzić można do realizacji inwestycji mających na celu spełnienie standardów ochrony w dziedzinie powietrza atmosferycznego, ochrony wód i gospodarki wodnej czy gospodarowania odpadami. W Polsce zakres potrzeb jest tak duży, że – co naturalne – nie można upatrywać w środkach unijnych jedyne źródła finansowania inwestycji we wskazanych obszarach. Główny punkt ciężkości odnosi się dofinansowania przez sferę prywatną, czyli przedsiębiorców i samych obywateli. Nie bez znaczenia pozostaje także zaangażowanie sektora publicznego³⁷. Gdy weźmie się pod uwagę poziom zadłużenia finansów publicznych i stan gospodarki jako takiej, to źródła finansowania unijnego należy uznać za najpewniejsze. Przynajmniej, jeśli mowa o najbliższej perspektywie finansowej na lata 2014–2020. W kwestii konwencji stosowanej w odniesieniu do pozostałych polityk wypada zadać pytanie, czy podczas budowy infrastruktury publicznej w Polsce jesteśmy w stanie sprostać wysokim wymogom ochrony środowiska³⁸. Czy jesteśmy poza środkami unijnymi w stanie finansować pilne budowy oczyszczalni ścieków, sortowni śmieci czy nowoczesnych spalarni odpadów? Nie da się ukryć, że dużym wsparciem służą tutaj fundusze UE. Jedynie dla przykładu należy wymienić największy, jeśli chodzi o alokację, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko

³⁵ Jerzy Kwieciński, Bartosz Kalamon, op.cit., s. 45.

³⁶ P. Żuber, *Procesy konwergencji w UE a uczestnictwo Polski w polityce spójności po roku 2020. Wyzwania dla samorządów terytorialnych*, w: *Świat współpracy – świat konfrontacji. Wybory strategiczne dla Małopolski i Polski w warunkach podwyższonej niepewności*, red. J. Woźniak, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2015, s. 272.

³⁷ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polskie 10 lat w Unii*, Warszawa 2014, s. 153.

³⁸ Tutaj kluczowe znaczenie mają kwestie związane z oceną oddziaływania na środowisko, J.W. Tkaczyński, M. Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 334–342.

na lata 2014–2020³⁹. Można podzielić opinię, że samo utrzymanie sfinansowanej przez środki unijne infrastruktury⁴⁰ ochrony środowiska będzie stanowiło wyzwanie obciążające finanse publiczne. Trudno zatem mówić o jej dynamicznym rozwoju z krajowych środków.

Odnosnie do polityki rynku pracy, którą niektórzy również plasują jako część polityki regionalnej, powstaje pytanie, czy bez środków w ramach EFS wdrażanych na poziomie regionalnym udałoby się realizować regionalną politykę rynku pracy w takim wymiarze finansowym, jak dotychczas. Środki pochodzące z Funduszu Pracy nie są w stanie odpowiedzieć na skalę potrzeb w tym zakresie⁴¹. Alokacja Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020 dla Polski wnosi 13,2 mld euro, co średniorocznie daje kwotę 1,8 mld euro. Tymczasem środki przeznaczone z Funduszu Pracy na tzw. aktywne formy przeciwdziałaniu bezrobociu to w 2015 r. kwota 1,2 mld euro (w przeliczeniu po kursie euro – 4,355 zł). W okresie 2014–2020 pojawiła się nowa koncepcja KE w postaci inicjatywy na rzecz zatrudnienia młodych⁴² – specjalnie ustalonej linii budżetowej dla osób młodych biernych zawodowo, współfinansowanej z EFS. W Polsce istnieje problem z zatrudnieniem młodych osób, mimo to Polska nie wystąpiła z inicjatywą powołania specjalnego instrumentu skierowanego do tych osób. Na etapie powołania nowego instrumentu Polska dopiero dołączyła do krajów popierających tę inicjatywę. Dowodzi to braku woli politycznej oraz braku jasno zdefiniowanego problemu w tym zakresie. Wsparcie osób młodych na rynku pracy stało się przedmiotem agendy krajowej w momencie wykrystalizowania się takiego priorytetu w budżecie UE.

Podsumowanie

Fundusze UE stanowią niewątpliwie istotny element stymulujący prowadzenie polityk publicznych w Polsce. Przyczyniają się one do wprowadzania pewnych standardów zarządzania, tj. rozwiązywania problemów publicznych. Do takich elementów, jedynie dla przykładu, można zali-

³⁹ Zob. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020, Warszawa, czerwiec 2016.

⁴⁰ P. Żuber, *Procesy konwergencji w UE...*, op.cit., s. 260–261.

⁴¹ Zob. Szczegółowe informacje o wydatkach funduszu pracy w latach 2006–2014 i plan na 2015, <http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/9116/1/1/FP%202006-2015.xlsx> (dostęp 10.09.2016), <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/europejski-fundusz-spoeczny/przeczytaj-o-europejskim-funduszu-spoeczny/> (dostęp 10.09.2016).

⁴² Zalecenie Rady w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży, z 22.04.2013, Dz. Urz. UE C 2013/120/01.

czyć: programowanie, obligatoryjną ocenę sytuacji (diagnozę) w obszarze interwencji danego programu operacyjnego, podejście oparte na cyklu życia projektu, wprowadzenie zasad komplementarności, partnerstwa, zrównoważonego rozwoju. Fundusze wymuszają na podmiotach kreujących polityki publiczne w Polsce stosowanie się do powyższych zasad. Ukierunkowuje to decydentów na konieczność racjonalnego (tj. opartego na diagnozie sytuacji) podejścia do rozwiązywania problemów publicznych. W tym znaczeniu zasilenie unijne przyczynia się do europeizacji polityk publicznych w Polsce. Sposób ich wdrażania oczywiście daleki jest od oczekiwanego optimum. Europeizacja nie obejmuje polityk publicznych w takim samym stopniu. Jest tym większa, im większe środki finansowe z funduszy przeznaczane są na daną politykę i im bardziej dana polityka ma charakter wspólnotowy w stosunku do alternatywy, jaką jest luźna koordynacja działań między instytucjami unijnymi i poszczególnymi państwami.

W powyższym znaczeniu nie ma wątpliwości, że rola funduszy w kreowaniu polityk publicznych jest bardzo istotna. Odnosi się to zwłaszcza do polityk mocno uwspólnotowionych (np. rolna, regionalna, ochrony środowiska naturalnego). Fundusze nie tylko stanowią bowiem instrument danych polityk (o ile w tych obszarach podejmują interwencję), ale także wypełniają je treścią. Szczególnie ma to miejsce w tych politykach, w których państwa członkowskie nie wypracowały dotychczas własnej agendy politycznej czy nie mają doświadczenia w jej prowadzeniu. Nie da się zatem sprowadzić funduszy jedynie do roli księgowego w realizacji polityk publicznych.

Powyższa konstatacja ma kluczowe znaczenie dla prowadzenia wybranych polityk publicznych w Polsce. Efektywne rozwiązywanie problemów publicznych jest naturalnie obszarem zainteresowania wielu interesariuszy, ale bez odpowiednich środków nawet najlepsze, najbardziej błyskotliwe diagnozy i zestawy działań nie mogą doczekać się wdrożenia. Podejście oparte na politykach publicznych ma mieć wymiar praktyczny, zatem połączenie funduszy UE z politykami publicznymi może zwiększyć efekty planowanego i już realizowanego wsparcia. Nie można tego jednak uczynić w zaciszu gabinetów, bez udziału interesariuszy, gdyż efekty będą mieć bardzo ograniczony zakres. Oparcie realizacji polityk publicznych głównie na zasileniu funduszy UE ewokuje zagrożenie uzależnienia finansowego. Stąd głównym działaniem polskich władz powinno być ukierunkowanie działań na budowę własnych mechanizmów wspierania polityk publicznych w Polsce. Zadania tego nie wykona najlepiej nawet skonstruowany ten czy inny fundusz unijny.

Bibliografia

- Bevir M., Rhodes R.A.W., *Teoria interpretacjonistyczna*, w: *Teorie i metody w naukach politycznych*, red. D. Marsh, G. Stoker, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- Buildingpartnerships to improveurbanareas*, "Panorama", nr 58/2016.
- Dorożyński T., *Rola polityki Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych dysproporcji gospodarczych. Wnioski dla Polski*, Oficyna Wolters Kluwer business, Łódź 2012.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J. et al., *Kurs na innowacje, jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013.
- Górniak J.G., Mazur S., *Polityki publiczne oparte na dowodach i ich zastosowanie do rynku pracy*, w: *W kierunku polityki rynku pracy opartej na dowodach*, red. K. Olejniczak, Z. Sawiński, Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2011.
- Grosse T.G., *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2012.
- Hausner J., *Governance i jego conceptualne podstawy*, w: *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.
- Heywood A., *Politologia*, Oxford, Warszawa 2009.
- <http://www.minrol.gov.pl/pol/Informacje-branzowe/WPR-po-2013-roku/Aktualnosci-WPR-po-2013-roku/WPR-w-nowej-perspektywie-finansowej-kulisy-finalu-negocjacji> (dostęp 10.09.2016).
- <http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/9116/1/1/FP%202006-2015.xlsx> (dostęp 10.09.2016).
- <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/europejski-fundusz-spoeczny/przeczytaj-o-europejskim-funduszu-spoeczny/> (dostęp 10.09.2016).
- <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/stan-wdrazania-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020-nabory-wnioski-o-dofinansowanie-umowy-wnioski-o-platnosc/> (dostęp 10.09.2016).
- Karpińska-Mizelińska W., *Instrumenty wspierania przedsiębiorstw ze środków unijnych w latach 2004–2014*, w: W. Karpińska-Mizelińska, T. Smuga, *Wpływ interwencji z funduszy unijnych na funkcjonowanie przedsiębiorstw i ich konkurencyjność*, Cedewu.pl, Warszawa 2015.
- Kożuch B., *Zarządzanie publiczne jako teoria i praktyka*, w: *Instrumentarium zarządzania publicznego*, red. B. Kożuch, Ł. Sułkowski, Difin, Warszawa 2015.

- Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013, Warszawa, kwiecień 2010.
- Kwieciński J., Kalamon B., *Stan wykorzystania funduszy europejskich IX raport*, Business Centre Club, Warszawa, październik 2015.
- Lasswell H.D., *Pre-Wiew of Policy Sciences*, Springer International Publishing, Madison 1971.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego narodowych strategicznych ram odniesienia na lata 2007–2013*, Warszawa 2011.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polskie 10 lat w Unii*, Warszawa 2014.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007.
- Peters G., *American Public Policy: Promise and Performance*, Sage Publications LTD, London 2012.
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020, Warszawa, czerwiec 2016.
- PSDB, *Analiza zapisów linii demarkacyjnej pomiędzy programami operacyjnymi: polityki spójności, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej*. Raport końcowy, Warszawa 2008.
- Regulski J., *Zycie splecione z historią*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2014.
- Robichau R., Lynn L., *The Implementation of Public Policy: Still the Missing Link*, "Policy Studies Journal", nr 37/2009.
- Rybiński K., Alwasiak S., Kowalewski, Lewandowska-Kalina O., Możdżeń M., *Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce*, Uczelnia Vistula, Warszawa 2012.
- Siejda A., *System instytucjonalny i system wdrażania nowej perspektywy finansowej*, w: *Zarządzanie projektem europejskim*, red. M. Trocki, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2015.
- Szarfenberg R., *Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne*, w: *Analiza polityki publicznej. Podejścia teoretyczno-metodologiczne*, red. A. Wojciuk, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013.
- Świstak M., *Fundusze unijne a rozwój podmiotów ekonomii społecznej*, w: *Jak Polska wykorzystwała środki Unii Europejskiej*, red. P. Gieorgica, Polskie Stowarzyszenie Prointegacyjne Europa, Warszawa 2014.
- Świstak M., *Wspólna Polityka Rolna*, w: *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, red. M. Świstak, J.W. Tkaczyński, Kraków 2015.
- Świstak M., *Zintegrowane inwestycje terytorialne jako instrument polityki regionalnej*, w: *Integracja europejska. Główne obszary badawcze*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Tymanowski, P. Stawarz, Warszawa 2015.

- Tkaczyński J.W., Świstak M., *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Tkaczyński J.W., Świstak M., Sztorc E., *Projekty europejskie. Praktyczne aspekty pozyskiwania i rozliczania dotacji unijnych*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- Weiss E., *Pozyskiwanie środków unijnych przez przedsiębiorstwa innowacyjne. Podejście procesowe*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Woźnicki J., *Nauki o polityce publicznej – cztery lata rozwoju w symbiozie z politologią*, „Politeja”, nr 36/2015.
- Zalecenie Rady w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży, z 22.04.2013, Dz. Urz. UE C 2013/120/01.
- Zybała A., *Polityka publiczna wobec teorii i praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Politologiczne”, nr 18/2015.
- Zybała A., *Struktura ryzyk w reformie wybranych elementów polityki rynku pracy*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3/2015.
- Żuber P., *Procesy konwergencji w UE a uczestnictwo Polski w polityce spójności po roku 2020. Wyzwania dla samorządów terytorialnych*, w: *Świat współpracy – świat konfrontacji Wybory strategiczne dla Małopolski i Polski w warunkach podwyższonej niepewności*, red. J. Woźniak, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2015.
- Żuber P., *Zmiany w polityce spójności UE i ich wpływ na sposób wykorzystania środków z UE*, w: *Fundusze UE dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013, część I*, red. M. Szczepański, Warszawa 2007.

Słowa kluczowe: fundusze Unii Europejskiej, polityka regionalna, polityka ochrony środowiska, polityka publiczna, ewaluacja, wspólna polityka rolna, polityka rynku pracy

Key words: European Union Funds, Regional Policy, Environmental Policy, Public Policy, Evaluation, Common Agricultural Policy, Labor Market Policy

Abstract

The Importance of EU Funds in the Creation of Public Policies in Poland

The concept of public policy in Polish literature is a relatively new issue. Funds are one (but not only) of the instruments of implementation of public policies in the EU. In the classical meaning of public policy consists of a sequence of separate activities which should include identification of problems, the definition of principles and policy objectives, an indication of the instruments and resources needed to achieve set targets and assess their validity. The aim of this paper is to show how European Union funds affect the implementation of EU public policies in Poland and what are the implications.