

*Jerzy Bartkowski*

*INSTYTUCJONALIZACJA ZARZĄDZANIA  
PROJEKTAMI UNIJNYMI  
– PRÓBA ANALIZY TYPOLOGICZNEJ*

*Relacje międzyszczeblowe: pozycje typologiczne*

Kierowanie programami unijnymi ma postać zarządzania wielopoziomowego. Jego celem jest połączenie walorów i ukierunkowania, i rynku, wspólnego sterowania i miejscowych potrzeb, odgórných propozycji i oddolnej inicjatywy. Zarządzanie wielopoziomowe jest zespołem aren i gier, zależności i struktur, obejmujący organy subpaństwowe, państwowe i ponadpaństwowe, aktorów rządowych i pozarządowych. Działają w nim równocześnie niezależni i dążący do realizacji do częściowo wspólnych, a częściowo konfliktowych celów aktorzy, o różnym stopniu współzależności (Heywood 2008, s. 126)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> W literaturze zarządzanie wielopoziomowe jest przyjmowane jako system interakcji, w którym interakcje państw i rządów („podejście zorientowane na państwa”), zastępowane są bezpośrednimi interakcjami aktorów z różnych dziedzin i poziomów władzy, a instytucje centralne państwa są jednym z uczestników (podejście zorientowane na aktorów). Por. Marks 1996, s. 20–38.

Kierowanie w zarządzaniu wielopoziomowym odbiega od klasycznych wzorów biurokracji i określa się jako „governance”. Czynnikiem kluczowym jest w nim Unia Europejska jako dysponent środków, która określa cele i warunki ich realizacji. Jej celem jest integracja działań wielu aktorów wokół wspólnego celu, w sposób, który zachowuje walory aktywności oddolnej. Sterowanie takimi strukturami dokonuje się drogą indykatywną – poprzez określanie celów i wpływ na istotne parametry podejmowania decyzji innych aktorów (Hausner 2002).

Do analizy takich zjawisk należy wykorzystać ujęcie instytucjonalne. Przyjmuje ono, że działanie jest złożoną strukturą, składającą się z szeregu powiązanych ze sobą aktorów mających wspólne, ale i konfliktowe interesy. Struktura ma charakter wielopoziomowy, a relacje wzajemne i zjawiska przy tym powstające są dość złożone. Aktorzy są nierównoprawni, posiadają formalne i nieformalne środki i możliwości. Aktorzy wyższego rzędu określają cele i reguły gry, definiują główne symbole dyskursu jak integracja europejska. Kontrola środków jest ich głównym zasobem, a ich dystrybucja narzędziem sterowania. Aktorzy niższego rzędu starają się wpasować w tę strukturę, a nagrodą są dla nich uzyskane środki. Zarazem jest to addytywna wspólnota celów, w której aktorzy niższego rzędu starają się wspólne cele dezagregować i przekładać na lokalną specyfikę. Wprawdzie liderzy wyższego poziomu określają cele działania struktury, ale w ich realizacji są zależni od współpracy dołów.

Można zaproponować trzy typy podejścia z zakresu teorii socjologii organizacji, które mogą mieć zastosowanie w analizie zjawisk interakcji w procesie realizacji programów unijnych: 1) typ organizacji parabiurokratycznej, 2) typ wewnętrznego rynku polityczno-administracyjnego i 3) typ mimetyzmu organizacyjnego.

Typ parabiurokratyczny zbliża się do wzoru funkcjonowania klasycznej biurokracji wraz ze wszystkimi typowymi dla niej zjawiskami i procesami (Crozier 1967). W tym przypadku przybiera postać zbiorowego i wielopoziomowego wspólnego problemu. Źródłem owego „problemu” są programy europejskie. Należy je zrealizować, tj. wydać przeznaczone na nie środki, co się w żargonie uczestników określa jako ich „przerobienie”. Realizuje się to poprzez działanie biurokratyczne. Aktorzy są skoncentrowani na technicznej stronie procesu, który staje się dla nich celem samym w sobie. Jest on przez nich zdefiniowany jako rozdysponowanie środków. Uwaga organizacyjna skupiona jest na procesie podziału, realizacji i kontroli wykorzystania środków. Relacje między poziomami są gramami o środki i o warunki ich wydat-

owania. Występuje silne kontekstowe determinowanie zachowania aktorów, a ich gry i racjonalności są w nim zakorzenione (Staniszkis 1976). Mechaniczne zależności, typowe dla biurokracji, formują się bez faktycznej podległości administracyjnej. Powstają w wyniku zależności uczestników z niższych szczebli od organizacyjnej góry ze względu na własną niską zdolność do samodzielnego działania w tej sytuacji.

W typie mimetyzmu organizacyjnego główną strategią dółów jest wpisanie się w aktualną strukturę szans poprzez odpowiednie przystosowanie się do akceptowanych celów, przyjętego języka dyskursu i uznanych sposobów działania. Ich celem jest maksymalne wykorzystanie struktury szans i okazji. Służą do tego istniejące mity społeczne i polega to na swoistych ceremoniałach (Meyer, Rowan 2006; Di Maggio, Powell 2006). Typ quasi-rynkowy to relacja z administracją publiczną zbudowana na rodzaju częściowego rynku. Jest to oparte na postulatach nowego zarządzania publicznego, w którym administracja nie jest bezpośrednim realizatorem programów, ale ogniwnem, które programuje ich realizację. Realizuje to przez określanie celów i warunków ich realizacji, dostarcza środków i przyjmuje produkt, a wybór programów dokonuje się w drodze konkursu. Wewnętrzny rynek stawia sobie dwa cele: uruchomienie aktywności oddolnej i maksymalnie efektywne wykorzystanie środków (Hausner 2002).

Proponowane typy mają charakter analityczny i mają posłużyć uporządkowaniu opisu i analizy zjawisk i procesów. Jest to obraz uproszczony, ale służy ukazaniu określonych aspektów badanych zjawisk. Nie występują one w postaci czystej, a ich różne aspekty uwiadcniają się w różnym stopniu. Można postawić hipotezę, że typ relacji międzypoziomowych jest konsekwencją wiedzy, umiejętności i zasobów aktorów. Brak zasobów i umiejętności skłania ku typowi pierwszemu. Brak solidarności celów między aktorami prowadzi do drugiego wzoru. Z kolei społeczności o bardziej rozwiniętym lokalnym życiu społecznym i kulturalnym mogą bardziej wykorzystywać walory typu trzeciego.

### *Specjaliści europejscy*

Osoby zajmujące się współpracą europejską stanowią grupę o specyficznych i rzadkich kwalifikacjach, wyróżniającą się wiekiem i wykształceniem, jak i związaną z określonymi profitami. Jest to sa-

moistna grupa identyfikująca się z zawodowo z integracją europejską. Jest to praca „wymagająca dużo samozaparcia, dużej dyscypliny i sporej wiedzy” (SU1). Specjaliści europejscy mają poczucie własnej misji i czerpią satysfakcję z jej realizacji. Są poddawani silnym naciskom i borykają się ze znaczącym ryzykiem zawodowym, związanym z dużymi wobec nich oczekiwaniami, głównie – efektów.

Specyfika tej grupy jest dobrze widoczna na tle charakterystyki administracji samorządowej na szczeblu subregionalnym. Jest ona w znacznej mierze ukształtowana jeszcze w okresie PRL. Ma wykształcenie średnie: ogólne lub administracyjne. Cechuje się słabym przygotowaniem językowym i w zakresie zarządzania oraz ekonomii. Jest ona głównie przystosowana do standardowych zadań biurokratycznych. Jest to działanie reaktywne polegające na odpowiadaniu na przesyłane z góry lub dołu sygnały. Stąd jej słabe przygotowanie do radzenia sobie z problematyką absorpcji funduszy europejskich. Bowiem praca z funduszami oprócz dużych trudności technicznych i zwiększonej odpowiedzialności ma jeszcze jedną specyfikę. Wymaga większej aktywności i samodzielności. Znacząca jej część polega na poszukiwaniu informacji o programach i typowaniu ich do dalszej pracy. Pociąga ona za sobą także konieczność znaczącego i ciągłego samokształcenia, zdobywania wiedzy na spotkaniach i szkoleniach oraz drogą samokształcenia (BUM2).

Na tym tle wyróżnia się grupa osób wyspecjalizowanych do współpracy europejskiej. Ich kariera i pozycja jest związana ze współpracą europejską. Wskazują na to w wywiadach („Ja muszę powiedzieć, że ja swoją karierę zawodową zawdzięczam Unii Europejskiej”, KSUMEF5). Mają świadomość, że gdyby nie wejście Polski do Unii Europejskiej, to ich życie zawodowe wyglądałoby zapewne zupełnie inaczej (KRUM). Bez Europy „nie byłoby tego wydziału i tej pracy” (KSUMPR). Znacząca część, a często całość ich karier przebiegała w pracy z funduszami europejskimi. Czasem zdążyli już przeżyć kilka reorganizacji ministerstw („w międzyczasie, chyba trzy różne ministerstwa się tym zajmowały: Ministerstwo Gospodarki i Pracy, później Ministerstwo Gospodarki, w końcu powstało MRR”, WAW-MRR1). Karierę wypełniły im kolejne edycje programów europejskich („na początku zajmowałem się programem banku światowego (..) Potem pośrednio trochę przedakcesyjnymi, potem trochę tym okresem programowania dwa cztery, dwa sześć”, KRUM). Udział w programach europejskich silnie wpłynął na ich mentalność, sposób myślenia i działania („Jesteśmy absolutnie przesiąknięci tą, jakby tym zarządzaniem

projektami”, KSUMEFs). W języku programów opisują otoczenie, w jakim pracują („nagle musimy funkcjonować tak naprawdę w świecie przedakcesyjnym”, WAWMRR2).

Na szczęblu wojewódzkim jest duża płynność tej grupy ze względu na relacje płac i wymagań („To jest zazwyczaj tak, że to są ludzie, którzy przychodzą na przeczekanie albo na jakąś lepszą karierę”, KSUMEFs). W niektórych województwach jest tak silny problem rotacji kadr, że jeżeli ktoś zajmuje się rok funduszami strukturalnymi, to uchodzi za pracownika z gigantycznym doświadczeniem (KRUM). Szczególnie że powstały firmy prywatne, dobrze opłacające pracowników, nastawione na obsługę projektów europejskich<sup>2</sup>.

Specjaliści od funduszy europejskich wyróżniają się wiekiem, kwalifikacjami i metodami pracy. Są oni „młodszy” niż reszta pracowników w podwójnym znaczeniu. Po pierwsze, ma to sens metrykalny (KSUMPR). Średnia wieku w takich wydziałach, zawiera się często około czterdziestki, a w niektórych okresach nawet nie przekraczała trzydziestu lat (KRUM).

Po drugie, jest to grupa „młoda” jako struktura organizacyjna. Często są to ludzie, którzy przyszli do pracy bez obciążeń urzędniczych. Ich praca mało ma wspólnego ze stereotypowym rozumieniem administracji („my wbrew pozorom nie uprawiamy tylko biurokracji”, NTU2). Pracują w wielu przypadkach w sposób sprzeczny z typową rutyną biurokratyczną. Widoczna jest spora różnica w kulturze pracy i w podejściu do obowiązków („dla nas nie jest dziwne zostać do dziewiętnastej i pracować, a nie wybiegać piętnasta dwadzieścia pięć, bo przecież piętnasta trzydzieści skończyłem pracę”, KSUMPR). Powoduje to poczucie wyższości („To jest mało popularne, że urzędnik to musi być człowiek wykwalifikowany, myślący”, KSUMEFs). Zarazem ta odrębność jest ich atutem („Tutaj ekipa jest dosyć prężna, przez to że i młodzi i silnie zaangażowani w pracę”, WAWMRR1). Związane jest to ze świadomością swej odrębności („Nam się znowu wydaje, że jesteśmy ci fajniejsi, że bardziej przypominamy jednak firmę prywatną”, KSUMPR). Prowadzi to do poczucia swoistej dumy korporacyjnej z dynamiczności i sprawności (WAWMRR1).

Specyfika ich działania rodzi różne wewnętrzne napięcia („my jesteśmy znani z tego, że stwarzamy problemy”, WAWMRR1).

<sup>2</sup> Część kosztów uczestnictwa w programach europejskich to wynajmowanie prywatnych firm do obsługi projektu od napisania wniosku po rozliczenie (Guz-Vetter 1999).

Efektom ich obecności są utrudnienia w wynagradzaniu, gdyż „trudno jest wprowadzić system motywacji finansowej, który obejmie jedynie część urzędu” (BUW). Powoduje to także trudności komunikacyjne z resztą urzędników, gdy „czasami jest to takie uczucie zderzenia się na różnych poziomach” (KSUMPR). Z tych napięć zrodził się stereotyp, że „młodzi, bezczelni, głośni i w ogóle i ciągle coś chcą i jeszcze mówią, że to ma być szybko” (KRUM). U nich samych powoduje to negatywny stosunek do zastanej kadry („proszę nie odebrać tego w taki sposób, że jeżeli ktoś ma pięćdziesiąt lat i pracuje przez ostatnie dwadzieścia dwa w administracji, to uważam, że jest do uspienia”, KRUM).

Grupa ta ma rzadkie umiejętności („No zajęcie takie, że ja znam tylko w Polsce trzech takich gości, którzy wykonują taki zakres obowiązków jak ja”, KSZGiP) i jednocześnie bardzo potrzebne („mamy setki wniosków, a jedynie kilka osób, które naprawdę mogą się tym zająć”, BUW). Potrzebne kompetencje to połączenie wiedzy i doświadczenia, gdyż trzeba „przyswoić te wszystkie podręczniki, zasady itd., itd.” (WAW-MRR2). Natomiast dla nich jest to rzeczywistość oswojona, gdyż jak mówią w wywiadach: „Dla mnie Europa to tak naprawdę to już nie jest nowość (...) przesłama przez te programy, to dla mnie to jest po prostu instrument, to jest rzeczywistość” (WARMRR2). Praca ta jest związana z określonymi korzyściami i przywilejami, jak częste wyjazdy do Brukseli i innych krajów, rodzące niekiedy napięcia i zawiści („pojechać właśnie na Słowację albo do Madrytu, albo do Berlina, albo Bóg wie jeszcze”, KRUM).

Natomiast praca ta stwarza im wyzwania i szansę osobistego rozwoju („nauczyłam się w międzyczasie kilku języków obcych”, WAWMRR1). Trudno im byłoby znaleźć takie miejsce, gdzie mogliby zrobić tyle ciekawych rzeczy i tyle się nauczyć (KRUM). Stąd „jeżeli ktoś nie lubi tej dziedziny i tego typu pracy, to po prostu tutaj nie pracuje” (WAWMRR1). Swoistą nagrodą dla tej grupy jest rzadkie w administracji poczucie satysfakcji z pracy. Przede wszystkim przez jej namacalne efekty, gdy można widzieć dokonujący się dzięki funduszom europejskim postęp i śledzić zmiany w otoczeniu (WAWMRR1, RZWFEPUW). Można mieć satysfakcję z przejścia nową ulicą czy zobaczyć budynek wydziału lokalnej uczelni lub szpitala odnowiony z tych środków (RZWFEPUW, BUW). Nic dziwnego, że „gdziekolwiek nie pojedę, tam wszędzie wypatruje znaczka tego naszego ZPORR-u (...) „O! Jest!” (KSUW). Daje to poczucie satysfakcji i spełnienia, nieporównywalne z tym, gdyby się udało „sprzedać tysiąc opakowań czegoś tam” (KRUM).

Pozycja tej grupy wynika z olbrzymich trudności, jakie stwarzają starania, a następnie obsługa projektów unijnych. Określa się to jako „drogę przez mękę” (SA2). Stosowania tych procedur uczył się jednocześnie cały pion, wiele rzeczy było niedoprecyzowanych, brak było wiążącego określenia kluczowych parametrów działania („tak jak słynna pomoc publiczna”), a wiele rzeczy zmieniano w trakcie. Trzeba było być „bardzo na bieżąco” z odpowiednią stroną internetową, gdy dla przykładu w ZPORR pojawiła się 46 wersja generatora wniosków (NTU1). Przy czym zdobycie środków nie jest tutaj końcem, ale dopiero początkiem pracy. Skomplikowane są rozliczenia finansowe i jest dużo pracochłonnych spraw finansowo-biurowych (SN1). Kłopoty te spowodowały, że była nawet w jednym z województw gmina, która z tego powodu z zasady nie starała się o projekty unijne.

Sama praca wymaga ciągłego, bieżącego śledzenia i zbierania informacji. Są tu aktywne i odgórne instancje informujące o nowych programach i projektach, czy to samorządowe czy resortowe, działa poczta pantoflowa, ale trzeba także ciągle monitorować odpowiednie strony ministerstw i centralnych urzędów (SN1). Jest to o tyle istotne, że bywało, że „Wniosek trzeba było złożyć do piętnastego, natomiast ogłoszenie tego było trzynastego, albo, albo dwunastego, w międzyczasie był jeszcze jakiś dzień wolny” (SU1). Zaniedbanie stałego śledzenia odpowiednich informacji lub brak odpowiednich osób do tej pracy grozi utratą dużych i znaczących szans dla danych jednostek (CN3).

Odejście lub utrata specjalisty, czy po prostu osoby w tym zorientowanej, szczególnie na niższych szczeblach, w zasadzie uniemożliwia uczestnictwo w projektach („Była taka osoba, już nie pracuje i teraz chyba nie ma nikogo, kto by pisał takie projekty unijne z tego, co wiem, w urzędzie miasta”, SA1).

Swoistą trudność stanowi język dokumentacji unijnej, określany jako „eurożargon” czy „euroslang”<sup>3</sup>. Jest on traktowany prawie na statusie języka obcego („Kanalizacja jednej wsi to tysiąc stron euroslangu w postaci kosztorysu”). Powoduje to duże trudności z samym zrozumieniem ogłoszeń i tekstów („Na początku się mylimy ze wszystkim, bo to i nowe nazewnictwo, nowe operowanie, nowymi rzeczami”, KRWDD).

<sup>3</sup> Jest to problem nie tylko polski. Popularna książka z wykazem skrótów i pojęć stosowanych w działalności UE nosi tytuł *Eurojargon* i miała już co najmniej 6 wydań (Ramsay 2000).

Jest to widoczne w języku respondentów. Pojawiają się zwroty typu: „To była jednostka bezpośrednio nadzorującą RIF-y” (BUW). Niekiedy są to spolszczone terminy angielskie jak „Desk Officer od tych programów” (WAWMRR2). Wiele innych terminów, którymi operują respondenci, powstało jako kalki z angielskiego jak „Władza Wdrażająca”, „Regionalna Instytucja finansująca”, „Instrumenty Sąsiedztwa i Partnerstwa”, a uczestnicy programów określani są jako „beneficjenci” (WAWMRR1). Dodatkową trudnością jest to, że terminy te zmieniają się wraz z programami. Są więc „procedury supportowskie, struktury interregowskie” (RZWZFEPUW). Stwarza to problemy ze zrozumieniem dyrektyw, z wdrożeniem się w język unijny i związaną z nim nomenklaturę, z używaniem pewnych sformułowań i znaczeń (KSUMEFs). Jest to traktowane jako dodatkowy wymiar kompetencji i bariera dla osób niezorientowanych.

O skali trudności mogą mówić odpowiednie wydawnictwa jak *Podręczny słownik terminów Unii Europejskiej* (Zakrzewska 2000). Polska Agencja Rozwoju Regionalnego wydała trzykrotnie *Słownik rozwoju regionalnego* (*Słownik...*, 2000). Były także takie wydawnictwa, jak *Angielsko-polski słownik terminologiczny programów rozwoju regionalnego* (Zebrowska-Cieślak 2002) czy *Angielsko-polski słownik terminologiczny dla beneficjentów Programu Phare – Spójność Gospodarcza i Społeczna* (Zebrowska 2001). Pismo „Fundusze Europejskie” ma na swych stronach internetowych liczący kilkadziesiąt stron specjalny słownik tego rodzaju pojęć.

Mimo to samorządy walczą i zabiegają o pieniądze unijne („Teraz jest ten nowy okres akcesyjny (...) mnóstwo pieniędzy do wzięcia”, CD1). Środki te są bowiem dla nich olbrzymią szansą. Samorządy borykają się z brakiem funduszy na inwestycje. Relacja możliwych do uzyskania środków z puli krajowej i unijnej przedstawia się zasadniczo korzystnie dla tych drugich. W jednym z badanych powiatów inwestycje drogowe z UE stanowiły 13–14 mln zł, podczas gdy subwencje krajowe 0,8–1 mln zł (SU1).

Tak duże finansowe potrzeby samorządów wynikają z zapóźnienia infrastrukturalnego w stosunku do Europy Zachodniej, które oceniano na kilkanaście lat w połowie lat 90. (Gałązka, Sierak 1998). Sytuacja miast i gmin w następnych latach się nie zmieniła, a tempo inwestycji osłabło. Także sytuacja finansowa samorządów nie poprawiała się. Znacząca część ich budżetów opiera się na podatku CIT i PIT, a ich dochody i subwencje są waloryzowane odpowiednio do wykonania dochodów przez skarbu państwa. Stąd zasadnicze inwestycje infra-



strukturalne są poza ich zasięgiem („Własnymi środkami na pewno tej inwestycji nie zrealizujemy, bo to jest 30 milionów złotych, a budżet miasta opiewa na kwotę przychodów w tej chwili na kwotę około 50 milionów”, BP1).

Nic więc dziwnego, że patrzy się na programy europejskie utylitarnie jako na szansę dostępu do środków, nazywanych slangowo „kasą”<sup>4</sup>. Nastawienie to dobrze ilustruje artykuł prasowy o porozumieniu 12 gmin powiatów wejherowskiego i puckiego – *Razem po kasę do Unii* (*Razem...*, 2009). Jest to szansa dodatkowych pieniędzy („Tu jest kasa, którą mogą wziąć, niestety przykryta procedurami”, ale „są to pieniądze generalnie za darmo”, KRUM). A „początek nowego programu to jest tak naprawdę okres żniw dla tego regionu” (RZUM). Na niższym szczeblu nowo oddane czy odnowione drogi są nazywane „unijkami” (NTU1).

Programy europejskie opisuje się językiem korzyści: „z programu ukraińskiego mamy zakontraktowane 40 mln złotych, a z programu słowackiego mniej więcej 10 mln złotych i tak to wygląda, razem 50 mln” (RZWZFEPUW). Zalety pograniczności mają w tej perspektywie bardzo wymierny charakter („to, że jesteśmy na pograniczu polsko-słowackim, to dla nas ma wartość, tak lekko licząc, dwunastu–trzynastu milionów złotych, bo tyle środków uzyskaliśmy, wykorzystując środki przeznaczone na rozwój transgraniczny”, SU1).

Wpływa to silnie na lokalną politykę. Kandydaci na burmistrzów deklarują w swych programach zabiegi o pozyskanie środków (Czarna Białostocka, 2002). W tym celu są zawierane lokalne koalicje (powiat Iława, 2002). Inwestycje są najbardziej widoczną wizytówką dobrej władzy, a ich poziom – bardzo dobrym predyktorem szans na reelekcję („bo to świadczy o skuteczności działania”, BPU1). Odwrotnie brak starań to częste zarzuty opozycji lub konkurencji.

---

<sup>4</sup> O skali oczekiwań na pomoc unijną w samorządach mówią takie zjawiska jak próby oszustw. W starostwie kłobuckim przez kilkanaście miesięcy urzędował obywatel niemiecki jako rzekomy przedstawiciel UE. Było w tej sprawie wdrożone nawet śledztwo prokuratorskie (za: <http://www.polskiejutro.com/art, 2 maja 2008>).

## *Wzór działania międzyszczeblowego jako problem zbiorowy*

Pierwszy wyróżniony typ działania międzyszczeblowego to praca z funduszami europejskimi jako problem zbiorowy. W tym typie mamy koncentrację na wydatkowaniu, rozumianym jako samoistne zadanie zespołowe. Jest to „przerobienie” (wydanie) określonej kwoty, zakończone skutecznym ich rozliczeniem („odpowiadam za wydanie w tym województwie miliarda dwustu milionów euro przez najbliższe siedem lat”, KRUM). To skupienie się na procesie realizacji wpływa na sposób myślenia aktorów i na relacje między nimi. Nacisk jest na administracyjną sprawność i realizację, natomiast aktorzy mniej skupiają się na celach („trudno mi jest cokolwiek powiedzieć”, gdyż „ja się zajmuje narzędziowym wydawaniem pieniędzy, ekonomią”, KSUMRR). Czasem wyrażają to wprost: „zajmuję się pieniędzmi europejskimi, nie Europą, jako ideą”, (KRUM).

Na problem realizacji programów patrzy się przede wszystkim jak na „przerób” środków. Temu służy struktura administracyjna: „Powstały departamenty, powstały komórki, które no, których zadaniem jest przerabianie, wdrażanie, programowanie teraz również tych funduszy (RZUM). Te pieniądze, które idą w dół w programach, »konsumują« miasta i regiony” (SU1). Sukces programu definiuje się w języku wykorzystania środków („mamy wykorzystane prawie sto procent środków z programu”, KSUW). Ich niewydanie to porażka. Dąży się, by jak najwięcej pieniędzy zostało w województwie, gdyż wszystkie niewykorzystane środki wrócą do komisji europejskiej (BUW).

Jest to problem wielopoziomowy, gdyż rodzi się ze wspólnych trudności w warunkach pionowych powiązań między uczestnikami, działającymi na różnych poziomach samorządu. Sytuacja jest definiowana w kategoriach wzajemnych zależności w trakcie procesu, gdyż w wydatkowaniu środków unijnych „jesteśmy uzależnieni od tych poszczególnych szczebli, tych pośrednich szczebli” (WAWMRR1, BWFOŚ). Towarzyszy temu świadomość, że „musimy być bardzo otwarci, jeżeli chodzi o współpracę z beneficjentem. Bo jednak i beneficjent, i my działamy w jednym kierunku” (BUW). Wynika z tego nastawienie do „dołu” („jest to wyciągnięcie ręki w stronę beneficjentów”, BFOS). Od tych relacji zależy jak szybko następuje „nabór” i „spływ wniosków”. Ich odbiorcy nazywani są zgodnie z europejską no-

menklaturą „beneficjentami”. Patrzy się na nich w kategoriach „zdolności absorpcyjnych” (NTU1). Z kolei gdy współpraca się źle układa, pojawia się słaba reakcja potencjalnych zainteresowanych, gdyż „liczyliśmy na większy odzew, bo mamy zarejestrowanych około 160 organizacji pozarządowych na terenie powiatu” (NTU1). Wskaźnik nietrafionego programu to sytuacja, że nabór do konkursu zamknięto, a „spłynął” jeden wniosek (BWFOS).

Na realizowane programy patrzy się głównie przez pryzmat tego, na co je można wydać i jak rozliczyć. Kluczową kwestią dla wszystkich są kryteria: na co można dostać te pieniądze, kto i dlaczego został wybrany (BUM1). Nie jest to samo rozdysponowanie pieniędzy, ale chodzi także o wydanie pieniędzy na projekty, które będą realizować wymagane odgórnie wskaźniki (BWFOS).

Od tego w dużym stopniu zależy sytuacja potencjalnych odbiorców. Przykładowo kilka gmin karpackich nie może korzystać z krajowych funduszy ochrony środowiska, bo leżą w zlewni Morza Czarnego. Na szczęście mogą korzystać z programów pogranicza (KRUM). W innym przypadku program był adresowany do większych miast, które już miały zaspokojone tego rodzaju potrzeby infrastrukturalne. Kryterium dostępności rozszerzono więc na gminy położone w aglomeracji, które przez to znalazły się w znacznie lepszej sytuacji niż gminy rzeczywiście potrzebujące, ale odległe od centrów (KRFOS). Innymi różnicującymi kryteriami są wielkość jednostki i gęstość zaludnienia. Określają one dostępność środków („jesteśmy miastem, więc nie możemy korzystać z tych funduszy na rozwój regionów”, a „gminy wiejskie skorzystały na różne zadania i małe miasta”, NTP1). Z tego powodu pewne miasto wydzieliło część swego obszaru jako gminę, aby stać się miasto-gminą i móc szerzej korzystać z funduszy. To wszystko stwarza szczególne trudności jednostkom pośrednim („no to było tak: nasze miasto jest za duże, bo są pieniądze na miejscowości do 5 tysięcy mieszkańców”). W innym przypadku okazało się, że środki „są dla jakichś dużych miast do dużych środowisk, bo tam jesteśmy za mali i znowu nic z tego” (BPA1).

O te kryteria dostępności programów toczą się gry międzyszczeblowe. W województwie małopolskim wcześniej stosowane kryterium efektywności znacznie utrudniało finansowanie projektów infrastruktury w obszarze górskim ze względu na rozproszoną zabudowę wsi. Ale udało się przekonać UE, aby te środki przekwalifikować jako przeznaczone na popieranie turystyki i tworzenie otoczenie turystyki (KRUM).

W tym typie działania wspólnego niższe szczeble są silnie uzależnione od wyższego szczebla przy formułowaniu celów i proponowaniu sposobów ich realizacji. Intensywnie korzystają z ich pomocy. W efekcie realizacja programu przebiega jak w biurokratycznej relacji przy biernym udziale aktorów niższego szczebla („My do końca prawa unijnego – mieszkańcy tutaj – nie znamy tych wszystkich zasad tych mądrości, dlatego potrzebne jest pośrednictwo mądrego urzędnika”, GP3), a „bez pomocy tutaj władz wyższego rzędu to niewiele się zrobi” (GP2). Stąd są częste kontakty dół-góra i góra-dół. Uczestnicy programów, gdy tylko mają jakiś problem, to dzwonią z prośbą o pomoc (BUW, WAWMRR1). Zarazem „góra” często się kontaktuje z „dołem”, aby uniknąć rozbieżności w interpretacji przepisów. Błędy są obciążone dużym ryzykiem dla beneficjentów, gdyż wiążą się z koniecznością zwrotu już wydanych kwot czy zaliczek. W skrajnym przypadku grozi to znalezieniem się na tak zwanej „czarnej liście” instytucji, które przez trzy lata nie mogą się ubiegać o dofinansowanie ze środków unijnych (BUM2).

Są więc silne obawy przed kosztami, trudnościami i ryzykiem uczestnictwa. Od „dołu” jest to kwestia obsługi biurokratycznej. Dla „góry” jest to problem uczestników i „przerobu”. U „dołu” pojawia się to jako ekonomika wysiłku („My nie startowaliśmy do żadnych unijnych środków, bo tyle papierów mnie przeraża”, CP4) i kwestia odpowiedzialności („takich dużych to się jeszcze boję, właśnie takich dużych pomysłów, przedsięwzięć się troszkę boję, bo to jest taka duża odpowiedzialność za to”, NTA1). Narzucane kryteria postrzega się niekiedy jako pułapki, stąd ważne są poziome kontakty nieformalne beneficjentów („ta wymiana informacją często jest takim ostrzeżeniem, albo pokazaniem ścieżki, którą można pójść” (...) stąd wiemy, że gdzieś jest pułapka”, SU2). Duże obawy rodzi ryzyko związane z procedurą konkursu („na 182 gminy, tzn. gminy, łącznie miasta, miasta i gminy ... tylko gdzieś 82 uzyskało dofinansowanie”, GP1).

Zabieganie o uczestnictwo w programach pociąga za sobą duże wydatki dla danych jednostek przy niepewności ich zwrotu. Jest to ryzyko udziału bez pewności efektu („Dokumentacja ta kosztuje 300 tysięcy złotych, a nie jesteśmy pewni, czy pozyskamy”, BPP1). Zarazem kryteria decyzyjne postrzegane są jako nieprzejrzyste („Najgorsze jest to, że dostałam odmowę i nie mogłam się dowiedzieć, gdzie zrobiłam błąd”, NTA1). Trudności i ryzyko udziału są tym większe, im niższy szczebel samorządu i im mniejsze jednostki. Mają one mniejsze zasoby materialne i kadrowe.

Trudności te na „górze” widzi się w lękowej postawie „dół”, w jego obawach i rezerwie, a w efekcie „brak dostatecznego zainteresowania funduszami”. Obserwuje się, że do programu „beneficjenci bardzo niepewnie i nieufnie podchodzili” i jest u nich sporo „oporów i lęków po te pieniądze sięgać” (BUW). To zjawisko jest bardziej widoczne na granicy wschodniej (WAWMRR1). Niekiedy trudności te rozwiązuje się z silną pomocą władz lokalnych. Gdy województwu zależało, by zorganizować warsztaty rozwoju regionalnego, to na jednym z nich sam burmistrz „zbierał ludzi z ulicy i kazał na przykład przyjść nauczycielom, powiedział, że jak nie przyjdą to ich zwolni, (...) swego szwagra przedsiębiorcę zaprosił i zmusił do tego, żeby przyszedł” (KRUM).

Ta postawa rezerwy powoduje organizowanie specjalnych konkursów przez Związek Powiatów Polskich. W 2005 r. zorganizował on dla powiatów najlepiej przygotowanych do absorpcji funduszy pomocowych konkurs pod specyficznym tytułem „Złote EURO 2005”. W roku 2008 r. Polska Fundacja im. Roberta Schumana zaprasza szkoły ponadgimnazjalne, placówki oświatowe oraz organizacje pozarządowe z całej Polski do współpracy przy realizacji projektu „Zakochaj się w funduszach europejskich”.

Rozwiązanie problemu niedostatecznego zainteresowania funduszami widzi się w „aktywizacji” – oddziaływaniu na „dół” i wsparciu dla niego w różnej formie (NTU1). Stosuje się trzy metody. Pierwsza to intensywna akcja informacyjna. W przypadku projektów edukacyjnych, część pojawia się na stronie internetowej kuratorium oświaty, że „jest taki projekt a taki” (SN2). Informacje płyną z urzędu miasta, są również przekazywane przez wydział edukacji, a „Pani Naczelnik na bieżąco dostarcza informacje” (SN1). Silnie angażuje się także dziennikarzy (SD2).

Druga droga zachęcania to wykorzystanie pomocy pośrednich szczebli samorządu („od tego jak działają władze samorządowe w zakresie informowania, znajduje przełożenie na liczbę projektów”, WAWMRR1). Trzeci mechanizm stymulacji uczestnictwa to kontakty bezpośrednie, głównie konferencje i szkolenia („Żeby każdy burmistrz, wójt mógł, miał taką okazję, żeby mógł się po prostu zapytać, jeśli ma jakieś wątpliwości”, WAWMRR2). Ich celem jest przygotowanie uczestnictwa w konkursach („My zapraszamy potencjalnych beneficjentów, mówimy co oni mogą zrobić, jak należy te papierzyska wypełnić. Kiedy będą konkursy, jak się przygotować”). Często ta rola pomocnika trwa i później. Pomocy udzielają też regionalne punkty

kontaktowe („gdzie oni mogą się zgłosić jak czegoś nie rozumieją, jak wypełnić”, BUW). Tworzy się i niżej organizacje wsparcia, jak w Goricach, gdzie powstał specjalny „System Pisania Projektów i Wniosków” dla organizacji pozarządowych i szkół. Powstał tam także punkt konsultacyjno-doradczy dla przedsiębiorców (GA1).

Wyobraźnia aktorów jest pod silnym wpływem projektów („Wie Pan jakoś trudno mi określić, bo cały czas patrzę przez pryzmat tych naszych programów”, BUW). One determinują światopogląd, wyznaczają postrzeganie przeszłości, jak i określają aktualne zachowania. W tych działaniach pojawiają się zjawiska charakterystyczne dla struktur biurokratycznych. Jednym z nich jest wycinkowość, koncentracja na problematyce własnego projektu, przy braku wiedzy i zainteresowania działaniami innych aktorów („to nie moja działka, więc ja bym się tutaj nie chciała wypowiadać”, BUW; czy „to w Urzędzie miasta trzeba pytać”, SA1).

Druga forma przejawu zachowań biurokratycznych to odczuwanie jako dyskomfortu niepewności związanej z niejasnością wytycznych i przepisów i dążenie do jego redukcji („największą trudnością jest niejednoznaczność i niejednolitość różnych procedur, które nas obowiązują”, BUW). Brak wytycznych rodzi problemy („z oporem to idzie. I to dlatego, że tych powiedzmy dokumentów, na których my pracujemy, nie ma do końca opracowanych” (BWFOS)). Natomiast w przypadku bardziej korzystnym to „na bieżąco dostajemy wytyczne od ministerstwa” (BUW). Pojawia się także typowa niechęć do samodzielnego działania, gdy Komisja Europejska nie pomoże, i „musimy sami szukać rozwiązań” (WAWMRR1).

W takim quasi-biurokratycznym typie pojawia się w zachowaniu mechanizm, który można określić jako ekonomikę instytucjonalną. Cechują ją dążenie do akceptacji rozwiązań o charakterze „racjonalności wystarczającej”. Jest to tendencja do minimalizacji kosztów działania, unikanie antycypowanych trudności i redukcja napięć wewnątrz struktury. Najprostszym mechanizmem zmniejszenia i ryzyka, i napięć jest powtarzanie przeszłych skutecznych zachowań (Simon 1984). Dla uproszczenia kopiuje się gotowe zapisy z poprzednich programów, a jak już raz go zrobiono, to potem się jego treści powtarza mechanicznie, gdzie się tylko da. Priorytety w nowym programie są takie same jak poprzednio bądź są „ściągane z czegoś”, albo przepisywane z aktów prawnych wyższego rzędu – rozporządzenia (RZSEK). Z jednej strony jest szesnaście programów, a z drugiej strony praktycznie wyglądają tak samo i łatwo je pomylić ze sobą (KSUMPR).

Problem realizacji programów postrzega się od strony uciążliwości ich rozliczania („byłoby nam na pewno łatwiej, gdyby beneficjenci stosowali się do tych wszystkich zapisów procedur, które się zawiera w instrukcjach” (BUW)). To rodzi także swoistą ekonomię partnerstwa. Współpraca z samorządem jest bardzo dobra, bo „samorząd jako beneficjent jest dość wygodny”. Ma pewne służby, szczególnie finansowe, faktury czy inne dokumenty „są odpowiednie”, a jeszcze jak mają kogoś, kto się zajmuje specjalnie funduszami unijnymi „no to zdecydowanie to poprawia współpracę” (RZWZFEPUW).

Innym problemem dla zarządzania w sieci powiązań tego typu są napięcia na tle podziału środków i konfliktogenność legitymizacji kryteriów podziału. Rodzi to dwie tendencje: do równości w podziale albo do poszukiwania źródeł legitymacji w decyzjach odgórnych. Przykładowo w miastach zróżnicowanych religijnie i kulturowo, „jak ktoś zawnioskuje pieniądze na cerkiew, na remont zabytkowej cerkwi, no to zaraz jest wniosek na remont zabytkowego kościoła”. No i nikt nie śmie z radnych głosować przeciw, bo wie, że „jak zagłosuje przeciw temu, no to wtedy drudzy zagłosują przeciw temu” (BPA3). Jeżeli tylko jeden zwrócił się z prośbą o daną dotację, a choć drugi nie potrzebuje, to i tak musi dostać, „bo byłaby nierównowaga” (BPD1). To nastawienie powoduje, że podział środków mierzy się nie celami, ale relacjami między odbiorcami („Dom Kultury pozyskał, oświata pozyskała”, BP1).

Także w skali województwa i kraju rodzi to podobne problemy. W województwie podkarpackim grupa przedstawicieli władz samorządowych napisała „do Marszałka, do wojewody, do Komisji Europejskiej, do Prezydenta, Premiera, do ministrów, do różnych ministerstw”, protest o nieuczciwą, nieracjonalną i niezgodną z zasadami Unii Europejskiej redystrybucję środków. Protest wskazywał, że rząd województwa bardziej sprzyja północnej części województwa (SP1). Respondenci z sąsiedniego województwa wyrażali obawy, że Kraków „wysysa całą Małopolskę” (NTP1).

Unikaniu tego rodzaju napięć niekiedy sprzyja niesamodzielność wyższych szczebli. Centralizacja pewnych decyzji na szczeblu Unii „porządkuje sprawy”, ustalając, kto może i na co wydawać (KRFOŚ). Taka centralizacja ułatwia legitymację kryteriów. „Oficjalną wytyczną” Komisji Europejskiej, która obowiązuje wszystkie regiony, jest jedynym skutecznym argumentem w dyskusji z samorządami. Z niej wynikało, że po prostu nie możemy dać więcej, bo nam komisja nie zaakceptuje programu (KRUM).

W relacjach instytucjonalnych układ podporządkowania jest nie tylko siecią zależności, ale i oparcia oraz ochrony. Ono determinuje stosunek miejscowych władz do danej instytucji. Ten schemat wyznacza podział na instytucje miejskie, gminne i powiatowe („Mówimy miasto i powiat. Ja jestem jednostką powiatową (...), ja jestem odpowiedzialny przed powiatem, a nie przed miastem”, GA3). To decyduje o lokalizacji na mapie „nasze/nie nasze”, zaś mniejsze znaczenie ma jej działanie dla społeczności lokalnej. Stwarza to niekiedy trudności dla instytucji o zasięgu miejscowym, ale nienależących do lokalnej sieci zależności, jak muzeum PTTK czy lokalna galeria, ale podległa samorządowi wojewódzkiemu. Podporządkowanie Urzędowi Miasta daje poczucie bezpieczeństwa (NTA1). Instytucja może liczyć, że będzie „może niepełna, ale choćby cząstkowa pomoc materialna lub niematerialna”.

W tej ekonomii instytucjonalnej istotnym parametrem jest wielkość. Określa ona szanse uczestnictwa w programach i zdolności absorpcyjne różnego typu środków. Jednostki większe łatwiej mogą uzyskiwać dostęp do niektórych programów. One dysponują potencjałem pozwalającym na ich „przerobienie”. Powoduje to paradoks, że na duże imprezy łatwiej uzyskać środki (NTA1). Wielkość miasta czy organizacja dużych imprez daje „zauważalność”, istotną dla dużych sponsorów, jak Grupa Żywiec, którzy chętnie „wchodzą” w niektóre wydarzenia kulturalne, gdyż jest to dla nich dobra szansa autopromocji (CA3).

Uciążliwość schematów i procedur działania jest różna w zależności od wielkości i liczby uczestników. Im większy program i im mniej uczestników, tym prościej nim zarządzać, rozliczać i realizować wydatki. Uderza to silnie w mniejsze jednostki, samorządy lokalne i organizacje pozarządowe („Przegrywaliśmy z dużymi ośrodkami, no gdzie wystarczyło zrobić dużą wystawę – impresjonistów sprowadzić, mieć milion złotych, sprowadzić wystawy, pokazać ją”. Podczas gdy „o wiele trudniej jest zrobić w małym ośrodku, rzecz dużą, ważną, na którą by przyszło 10 tysięcy” (Cieszyn, CA1). Podobnie efekt wielkości uderza w organizacje pozarządowe, które mają niewiele środków własnych i wąskie możliwości kredytu. Napotykają one więcej trudności z przygotowaniem wniosków ze względu na potencjał kadrowy i małą wiedzę w zakresie funduszy (RZUM). Tutaj swoistą barierę stanowi wkład własny. Samą w sobie trudnością jest kwota, która w skali programu jest mała, ale dla placówki kultury olbrzymia, jak gdy biblioteka musi wziąć 100 tys. kredytu. Znaczącym utrudnieniem



są zdarzające się znaczne opóźnienia w przekazywaniu i zwrocie wydatkowanych kwot. Związane z tym kłopoty i ryzyko stanowią barierę w korzystaniu ze środków unijnych przez ten sektor (SA2).

### *Zachowania mimetyczne w relacjach międzyszczeblowych*

Drugi wyżej wyróżniony typ działania, w którym uwidoczni się czynnik instytucjonalny, to zachowania „mimetyczne”. Jest to schemat działania często obserwowany u lokalnych władz. Polega on na nadawaniu własnym celom form oczekiwanych przez sponsorów. Wykorzystuje się te symbole, które w danym miejscu i czasie są znaczące. Przykładem może być argumentacja „martyrologiczna” stosowana przez powiaty w latach 60. (Narojek 1967). Oznaką występowania tego typu działania jest swoisty język. Dawne przedsięwzięcia opisuje się od strony źródła środków ich realizacji np. droga z pieniędzy „powodziowych” (SU2), inna – z programów pogranicznych (CU2). I tak przejście graniczne w K. było z Phare, ale inne będzie już z Euro 2012 (RZWZFE).

W efekcie tego mechanizmu potencjalni uczestnicy analizują zasady finansowania programu od strony możliwości ich wykorzystania („No patrzą, gdzie jest jaka szuflada, z jakim napisem prawda, z jakim tam numerem katalogowym i będą tam próbować wyciągać te pieniądze”, RZSEK). Programy postrzega się jako kolejne mody, do których trzeba się dostosować („każde miasteczko, każda gmina, każdy powiat i wszyscy przepisują jedni od drugich i robią te same firmy konsultingowe”, NTP2). Można na to spoglądać jak na zjawisko czysto mechaniczne, jednak za pośrednictwem tego mechanizmu władze lokalne uczą się dostosowywać do aktualnych celów działania.

### *Quasi-rynkowy typ interakcji*

Założenia typu quasi-rynkowego wynikają z koncepcji nowego zarządzania publicznego. Jego celem jest połączenie kontroli oddórnej i inicjatywy oddolnej. Środki rozdziela się przez mechanizm konkursu, którego cele określa sponsor. Ma to za zadanie uruchomienie aktywności i nagradzanie uczestników bardziej aktywnych i two-

rzących programy lepszej jakości. Ma prowadzić do bardziej efektywnego wykorzystania środków (Hauser 2002).

Wprowadzenie tego schematu powoduje większe uaktywnienie zainteresowanych środowisk, jak w sytuacji, gdy w jednym z programów niespodziewanie wystartowały nawet takie instytucje, „po których nie spodziewalibyśmy się udziału, typu straż pożarna, typu lasy państwowe, policja, gdzie też chcieli się odnieść do tego, pokazać swoje pomysły, swoje rzeczy” (KRUM). Ten typ działania powoduje podniesienie poziomu projektów, gdyż trzeba mieć pomysły na wystawy, żeby były ciekawe, różnorodne, mieć ciekawą ofertę, konkurencyjną w stosunku do innych (GA2, (NTA1). Ten typ relacji zmusza do aktywności i ją promuje („po prostu jacyś ludzie, gdzieś tam żyjący, mający swoją pasję, wymyślają, potem szukają sojuszników, potem się to rozszerza” CA3).

Efekt oddziaływania tego schematu jest bardziej rozległy, niż wynika z jego założeń. Wiąże się z większym usamodzielnieniem i z większym znaczeniem uczestniczących w nim podmiotów. Niekiedy istotnie zmieniło to rolę lokalnych animatorów kultury. Łączy się z dostrzeżeniem znaczenia tej sfery jako towaru i mechanizmu promocji lokalnej jednostki („doceniają, widzą, że my robimy no rzeczy wartościowe, które wzbogacają powiat i miasto”, BPA3). W innej miejscowości pozycja sztandarowej placówki kulturalnej opiera się na tym, że jest ona w województwie i poza nim identyfikowana ze skansenem („doceniają to władze i w zasadzie każda opcja polityczna” (SA3). Pojawia się nawet przez to swoista wymiana politycy-działacze kultury, gdyż są oni dla nich „podmiotem, za którym idą określone możliwości”. „Wiedzą, że to też jest dla nich forum, gdzie mogą się zaprezentować politycy, gdzie zbierają głosy” (GA2). W przekonaniu polityków jest to formuła, która trafia do ludzi. Biorą oni pod uwagę jak dane miasto jest „sprzedawane”, i uwzględniają w wyborach „przy potencjalnym postawieniu krzyżyka czy jego braku” (SP1).

Jednak o działaniu na rynku decydują już posiadane zasoby. Gdy mało organizacji pozarządowych takich „żeby się mogły pochwalić”, to region mniej zdobywa pieniędzy w porównaniu z sąsiadami (NTU1). Innymi zasobami niematerialnymi są sport i kultura. Przykładem może być festiwal „Era Nowe Horyzonty” („miał niesamowitą atmosferę”), który przyciągał znaczące audytorium („około stu tysięcy młodych ludzi przyjeżdżało, z całej Polski. Nie było ważne, gdzie spali, oni byli głodni tego kina”, CD1). Drugim ważnym zasobem jest sport, który bywa traktowany marketingowo („założyłem sobie, że

będę promował S. poprzez ściąganie tutaj imprez masowych o charakterze krajowych i międzynarodowym (...) Miałem mistrzostwa świata, miałem mistrzostwa Europy, miałem mistrzostwa Polski w kilku dyscyplinach, teraz mam mistrzostwa Europy w iced speedwayu, challenge hokejowe i tak dalej, i tak dalej, i tak dalej”, SP1).

W tej grze o środki istotne stały się lokalne zasoby kulturowe. Spowodowało to redefinicje znaczenia tradycji lokalnych. Bowiern bycie na styku trzech kultur z dużymi tradycjami kulturalnymi „można wykorzystać i to może być mocnym atutem” (SA2). Pluralizm i pograniczność stały się wizytówkami lokalnych ojczyzn (*Powiat gorlicki – kraja wielu kultur, obyczajów i tradycji*, „Polska”, 24–25 kwietnia 2009). Lokalizacja na szlaku, zbieg trzech kultur: łemkowskiej, żydowskiej i pogórzańskiej, staje się powodem do lokalnej dumy (GP3). Inny powiat tak się reklamuje w Internecie: „Ta Ziemia Włodawska, położona na styku trzech państw: Polski, Białorusi i Ukrainy, oraz trzech kultur: katolickiej, prawosławnej i żydowskiej, to również rezerwuarnieprzebranych bogactw przyrodniczych, to oaza ciszy i wytchnienia, klinicznej czystości powietrza i mnóstwa wrażeń estetycznych”<sup>5</sup>.

Pogranicze, niegdyś niechciane peryferie, obce każdemu z obu obszarów, które rozdzielało, stało się przez to w pewien sposób bogate. Jest ono na południowym wschodzie definiowane dziś jako pogranicze kultur, gdzie kiedyś mieszkali i Żydzi, i Rusini, i Polacy. Miejsce, gdzie funkcjonował „tygiel narodowościowy i kulturowy” (SD2). Dziś stało się miejscem styku i „ścierania” się (SN3) kultur: Romów, Łemków, Rusinów (Rusnaków) (NTP2). Jest to postrzegane jako jego walor, gdyż następuje przez to wzajemne się „ubogacanie” (GA1). Przenika to do sfery religii, jak pokazuje to współfinansowany ze środków unijnych festiwal: „Jeden Bóg – wiele kultur”, zorganizowany przez klasztor franciszkanów w jednym z badanych miast (SA1).

### *Relacje międzyszczeblowe*

Relacje międzyszczeblowe ograniczają się do sąsiednich ogniw i rzadko je przekraczają („To znaczy nasz kontakt z Brukselą jest bardzo ograniczony”). Najważniejsza jest bezpośrednia instytucja zwierzchnia, jaką dla województwa jest Ministerstwo Rozwoju Regio-

<sup>5</sup> Wwww. bip. mbnet. pl, 22 maja 2009.

nalnego („90% korespondencji to jest do tego ministerstwa, a reszta do ministerstwa finansów”, RZWZFEP UW). Zmiana takiej podległości wymusza znaczące zmiany („Była nowa struktura, byliśmy pod marszałkiem, więc nowy szef prawda, nowe wszystko i tak dalej, zupełnie inne oczekiwania, zupełnie inne realia”, KRWUP).

W tych interakcjach aktorzy starają się o utrzymywanie poprawnych relacji. Jak na stopień potencjalnej konfliktowości i jak na znaczenie rozstrzyganych problemów dla społeczności lokalnych (podział środków rozwojowych), to w wywiadach występuje mało pionowych i poziomych antagonizmów („ogólnie rzecz biorąc, to te stosunki układają się dobrze. Może to bardzo dobrze to już przesada, ale dobrze”, BUW). Trudno oczywiście orzec, na ile jest to fakt, a na ile prezentacja przed ankieterem. Można jednak uznać, że unikanie konfliktów i staranie się o bezkonfliktowy przebieg procesów jest właśnie strategią przyjętą przez aktorów. Przykładowo często średnie szczeble administracji starają się uniezależnić wzajemne relacje od upolitycznionych stosunków na wyższych poziomach władzy („nam się zawsze dobrze współpracowało z urzędami, z naszymi kolegami i mówię o poziomie urzędu”, RZWZFEP UW). Przyczyną unikania konfliktów jest silna wzajemna współzależność („W tym obszarze, w którym my pracujemy, nie ma miejsca na złe relacje i złe kontakty”). Muszą „utrzymywać właściwe i dobre relacje, zarówno z beneficjentami, z instytucjami innymi, które zajmują się wdrażaniem, w tym z instytucją zarządzającą, z instytucją płatniczą” (KRMUW).

Naruszenie niepisanej zasady unikania konfliktów i rozstrzygania sprzeczności między zainteresowanymi stronami jest uznawane za złamanie reguł gry, jak np. zwrócenie się bezpośrednio do Komisji Europejskiej („I to powiedzieliśmy przed komisją europejską, w obecności Pana z ministerstwa, który mi zwrócił delikatnie uwagę, że sprawy między nami, będziemy załatwiać między nami, a nie przy komisji”, KSUMEF S). Towarzyszy temu tendencja do naturalizacji sprzeczności interesów („my mamy swoje racje, oni mają swoje racje”, ale mimo to są „koleżeńskie kontakty”, BUM1). „I da się żyć” (KSUMPR). Powoduje ona, że różnice są łatwiej uznawane, a następnie uwzględniane w strukturze działania i tym samym ogólny poziom napięcia konfliktów obniża się.

W relacjach wertrykalnych pojawiają się także typowe napięcia i stereotypy relacji góra–dół. „Dół” ma tendencję do postrzegania „góry” jako niekompetentnej i jako generatora nonsensów, takich jak „słynna parafa w odpowiednim kolorze długopisu” (WAWMRR1), ja-

ko źródła niepotrzebnych formalności i dodatkowej papierkowej roboty („I właściwie można by to było załatwić jedną decyzją, żeby mnóstwo by mi to czasu zaoszczędziło w robocie”, ale „To jest nie do przejścia”, KSUMPR). W biurze europejskim w Warszawie, to „takie wymyślają cuda, że ręce po prostu opadają” (CD1). Są to struktury powolne („dopiero jak Warszawa przemyślała, odpowiedziała wojewodzie, a wojewoda odpowiedział nam”). Tak że „Ta hierarchia była straszna, taka, no, mało ułatwiająca nam życie, żeby nie powiedziała, że utrudniająca” (KRWDD).

Natomiast „góra” postrzega „dół” jako niekompetentny („Jest słabe przygotowanie większości ludzi do zajmowanie się takimi sprawami, czy poruszania się w tych sprawach” (BUW). Podnoszenie ich poziomu jest dla nich swoistą misją („No i teraz to właściwie mamy partnerów. A nie jakieś stado baranów, które się nie potrafi wypowiedzieć na te tematy”, KSUMEFs).

Czynnikiem łagodzącym niedostatki struktur formalnych są więzi personalne. Zwiększają one wzajemną przewidywalność, wnoszą stabilizację i redukują pojawiającą się od czasu do czasu niepewność. W tych urzędach marszałkowskich, gdzie są ci sami ludzie to „wiemy czego od siebie oczekiwać”. Zagraża natomiast temu płynność kadr („rotacja ogromna i ciężko powiedzieć, kto będzie się tym zajmował za pół roku, a „nowe osoby nawet nie zdążą się nauczyć tego, tej pracy i już ich nie ma”, WAWMRR2). Relacje międzypersonalne są swoistym buforem w sytuacji zatorów biurokratycznych („można się do nich zwrócić, o pomoc w jakimś, przy jakiś dokumentach”, KSUMEFs). Działa to nawet w relacjach międzynarodowych (WAWMR-R1). Więzy nieformalne są więc istotnym dodatkiem do tej struktury relacji międzyszczeblowych. Usprawniają one działanie administracyjne, tworząc dodatkowe kanały przekazu informacji. Ich brak lub niestabilność traktowana jest jako dyskomfort, dysfunkcja i znacząca przeszkoda w sprawnym działaniu.

## *Regulacje europejskie*

Stosunek do standardów i regulacji unijnych odbiega od wyrażanego niekiedy oczekiwania, że staną się one czymś na kształt współczesnej plagi egipskiej dotyczącej społeczności lokalne. Są wprawdzie niekiedy odczytywane jako dość osobliwe dla społeczności żyjących pro-

blemami z innego poziomu rozwoju. Szczególnie dotyczy to inicjatyw o charakterze ekologicznym, np. grant na przeprowadzanie żab przez drogę (GA2). Jednak na narzucane standardy, choć odbierane jako uciążliwe, patrzy się przez pryzmat aspirowanej europejskości. Jest ona niekwestionowanym standardem i punktem odniesienia („Zawsze w pracy i życiu staram się robić tak, żeby to bardziej przypominało to, co się dzieje za zachodnią granicą”, KSUMEFS). Bowiem skoro zdecydowaliśmy się na wejście do Unii, to „wypada teraz te dyrektywy szanować” (KRWDD). Są one odbierane jako sygnał o własnym niedostosowaniu („bo te kryteria europejskie mają nam w tym pomóc”, KRFOŚ) i jako informacje o przyszłych standardach oraz wzorach („my zostaliśmy prawem unijnym zmotywowani do tego”). Ich wpływ nie jest poparty samym przymusem prawnym, ale działa jako sygnał o określonych normach („ja nie nazwałbym to presją, nazwałbym to dobrym przykładem”, SP1). Stąd nowe inicjatywy unijne są odbierane jako zapowiedzi nowych trendów społecznych i politycznych jak Europejski Dzień Wiatru (odnawialne źródła energii) czy Europejski Dzień bez Samochodu. Takie działania promuje się niekiedy i na niższych szczeblach, jak hasło „Do pracy bez samochodu” na Podkarpaciu (monografia Gorlic), lub gdy w związku z obchodami Europejskiego Roku Osób Niepełnosprawnych odbywa się uroczysta sesja rady powiatu (Biłgoraj 2003).

Wdrażanie reguł i standardów ustalanych przez Unię Europejską jest postrzegane jako część procesu europeizacji. Poprzez nie odkrywane są nowe kierunki, nowe zachowania i nowe postawy (NTU2). Podobnie poprzez procedury funduszy akcesyjnych następuje transfer „know-how”, wzorców działania sfery publicznej. Rozdając pieniądze NGOs-om, wymusza się na nich pisanie wniosku, przygotowanie projektu, wraz z odpowiednią matrycą logiczną: muszą być potrzeby, muszą być cele, muszą być wskaźniki (KRUM). Z punktu widzenia kogoś, kto pracuje w administracji, tworzy to „wartość dodaną”. Bez nich „nikt z nas o tym nie wiedział, nie dowiedzielibyśmy się tego” (KRUM). Przykładem są idee programowania działań i prowadzenia konsultacji społecznych czy „cała idea ewaluacji”. W efekcie dzięki nim w odczuciu badanych nastąpiło podniesienie standardów zarządzania (KSUMPR).

## *Podsumowanie*

Znacząca rola wyższych szczebli samorządu w procesie realizacji programów europejskich wynika z samej istoty samorządności. Województwo w swych nowych rozmiarach powstało właśnie ze względu na współpracę europejską. Gierkowski podział na 49 województw okazał się barierą w dostępie do funduszy europejskich. Stare województwa były za małe do udziału we współpracy, a regiony zachodniej Europy, szczególnie zaś niemieckie landy, nie miały w Polsce partnerów odpowiadających im potencjałem i uprawnieniami. Ten aspekt silnie wpłynął na poparcie i społeczną zgodę dla reformy administracyjnej w 1998 r. Natomiast rola powiatów wynika z ich wielkości. Gmina wiejska lub małe czy średnie miasto mają za mały na to potencjał. Zatrudnienie specjalistów to dla nich zbyt duży nakład i ryzyko. Jeśli w 20-tysięcznym mieście burmistrz powołuje 3-osobowy zespół, komórkę do pisania projektów, to określa się jego postawę jako „odważną”. Powiaty stały się naturalnym ogniwem w procesie absorpcji funduszy europejskich ze względu na swoją wielkość, zakres działania i środki.

Analizowane wyżej zjawiska, związane z procesem realizacji programów unijnych, są częścią funkcjonowania zarządzania wieloszczeblowego we wspólnocie europejskiej, obejmującego organy subpaństwowe, państwowe i ponadpaństwowe, publiczne i niepubliczne. Steruje się nim indykatywnie poprzez wyznaczenie celów i określanie istotnych parametrów działania aktorów. Determinacja przeznaczenia środków, kryteriów działania i warunków uczestnictwa w programach są tymi środkami, poprzez które Unia Europejska realizuje swoje cele.

Można wyróżnić trzy typy relacji aktorów uczestniczących w procesie absorpcji funduszy europejskich: 1) parabiurokratyczny typ wielopoziomowego problemu wspólnego, 2) typ wewnętrznego rynku polityczno-administracyjnego, i 3) typ mimetyzmu organizacyjnego.

Model wielopoziomowego problemu wspólnego, zbliża się swym charakterem do biurokracji i obserwuje się typowe dla niej zjawiska i procesy (Crozier 1967; Merton 1982). Źródłem owego wspólnego „problemu” są programy europejskie. Są to programy, które należy prowadzić (zaimplementować), a środki na nie przeznaczone „przerobić”, jak się w żargonie uczestników określa ich wydawanie. Robi się to poprzez mechaniczne rozdysponowanie funduszy ze zogniskowaniem uwagi na procesie podziału, realizacji i kontroli wykorzystania

nia środków. Mniej skupia się ona na celach, na jakie są one przeznaczone. Organizacja odgórna skupia się na zapewnieniu sobie partnerów do realizacji programów, a dla organizacji niższego szczebla problem udziału lub nie to kwestia kosztów i ryzyka uczestnictwa. Struktura odgórna stara się zmniejszyć swoje ryzyko przez odpowiedni wpływ na „dół” i poprzez wsparcie w różnej postaci przy składaniu aplikacji a następnie realizacji projektów. Niższe szczeble zmniejszają swoje ryzyko przez mechaniczne naśladowanie proponowanych im form i sposobów działania i przez przejmowanie języka celów decydenta.

Wyłania się z tego struktura relacji zbliżona do biurokracji, gdzie „góra” określa, a „dół” realizuje. Pozycja centrum opiera się nie na władzy, ale na roli szafarza darów europejskich, jak to określił Paweł Swianiewicz (2008). Centrum definiuje cele, język dyskursu i określa legalne formy działania. Natomiast różnicą, dotkliwą dla uczestników niższego szczebla jest ryzyko. System różni się od klasycznego systemu nakazowo-rozdzielczego wyższym poziomem niepewności niższych struktur, gdyż wysiłek aplikowany nie daje wcale pewności sukcesu. Niższe ogniwa mają w rękach nowe narzędzie wpływu – możliwość wyjścia ze struktury. Niepewność ich udziału zmusza „górze” do większej troski o „doły”.

Pojawiają się w tym typie charakterystyczne dla biurokracji swoiste porażenie wyobraźni aktorów przez sam proces (fundusze), myślenie językiem przepisów i programów, ucieczka w konkret, cząstkowe i fragmentaryczne postrzeganie elementów działania. Działa ekonomia instytucjonalna, z jej dążeniem do minimalizacji ryzyka i wysiłku, zgodnie z zasadą racjonalności wystarczającej (Simon 1984). Jest to: 1) ekonomika doboru partnerów, szukanie form najwygodniejszych do administrowania, zapewniających kontrolę procesu, 2) rola struktur organizacyjnych jako ram definiujących racjonalności i więzi aktorów. 3) Jest to także unikanie konfliktotwórczych elementów procesu podziału i dążenie do utrzymania równowagi w strukturach działania.

Czynniki usprawniające mają charakter socjologiczny. Pierwszym z nich jest specyficzny charakter grupy realizującej proces wykorzystania środków unijnych. Specjaliści europejscy z różnych szczebli mają pewne cechy wspólne. Wyróżniają się kwalifikacjami, wykształceniem i specyficznym umiejscowieniem w strukturach biurokratycznych. Mają poczucie misji i związaną z nią określoną satysfakcję zawodową. Mimo że właściwie silnie konkurują ze sobą o środki, są w pewien sposób solidarni. Drugim czynnikiem korygującym niedostatki są więzi personalne. Pełnią one rolę usprawniającą przez stabili-



zając relacji, redukcję niepewności działania i tworzenie wiarygodnych, alternatywnych kanałów komunikacji dla aktorów.

Wzór reakcji międzypoziomowych uformował się nieprzypadkowo. Wynika on ze skali trudności w pozyskiwaniu i wydatkowaniu funduszy europejskich w warunkach istniejącej wiedzy, zastanych umiejętnościach i kompetencjach administracji samorządowej. Brak zasobów i kompetencji, od kognitywnych, po społeczne i materialne, prowadzi do funkcjonowania struktury na zasadach biurokratycznych. Olbrzymi zakres nowości i trudności realizacji powoduje redefinicję zadań i skłania do minimalizacji ryzyka biurokratycznego. Przede wszystkim powoduje skupienie się aktorów na samym procesie. Niskie kompetencje szeregowych uczestników powodują forsowanie przez czynniki kontrolne rozwoju różnych procedur ograniczających im swobodę działania. Z kolei w perspektywie oddolnej relacje bliskiej zależności i podporządkowania zmniejszają ryzyko błędu i nie zdobycia tak pożądanego funduszy.

Model mimetyzmu organizacyjnego opiera się na dostosowywaniu się biorców pomocy europejskiej do zapotrzebowania na cele programów. Organizacje, aby uzyskać środki i zalegitymizować swoje działania, starają się wpisać w mapę akceptowanych celów. Przejmują język, symbole i wzory działania dysponentów władzą, kontrolą i środkami. Są one dla nich nie środkami działania, ale legitymizacji w ich oczach i drogami do zdobywania środków. Ta instytucjonalna mimikra jest wymuszana przez konieczność poszukiwania przez nie zewnętrznych funduszy. Jest to nie tylko specyfika programów europejskich, ale typowy sposób działania władz lokalnych, które dążą do maksymalnego wykorzystania istniejącej struktury możliwości. Opierają one swoje działania na elementach najbardziej oddziaływujących w danej chwili na „górze” lub na sponsorów.

W obu pierwszych typach działania (quasi-biurokratycznym i mimetycznym) przyjęcie nowych praktyk i nowych celów ma charakter wymuszony i powierzchowny. Jest to „europejskość” indukowana, a w praktyce działania bardzo wrażliwa na „mody”. Może ona zniknąć przy ustaniu dopływu środków. Obecność obu tych procesów wskazuje, że efekty dodatnie analizowanych programów pojawią się dopiero wyraźniej po podniesieniu kompetencji, umiejętności, w wyniku wzrostu zasobów społecznych i ludzkich uczestników procesu.

Typ quasi-rynkowy to relacje z administracją publiczną jako forma wewnętrznego rynku. W typie rynkowym występuje wzajemna wielokierunkowa interakcja popytu i podaży. Podstawowym mecha-

nizmem jest dostosowywanie się podaży (propozycje) do popytu (cele programów). O udziale w rynku (fundusze) decyduje ilość i jakość wygenerowanych propozycji. Programy kreują, a następnie wybierają do realizacji określoną ilość inicjatyw lokalnych w sposób maksymalnie społecznie korzystny.

Ale interakcje dysponenci–beneficjenci są bardziej złożone. Występuje tutaj zwrotne oddziaływanie rynku na aktorów uczestniczących w grze. Programy są konsekwencją nie tylko kierunków polityki odgórznej, ale i zasobów lokalnych. „Góra” przy tworzeniu programów stara się także dostosowywać do oddolnych oczekiwań i możliwości, gdyż inaczej nie zrealizuje swojego podstawowego celu – wydatkowania środków. Powoduje to, że proponowane cele są efektem już istniejących zasobów i choć powodują określone dla nich selektywne wzmocnienia, to jednak nie mogą też odejść zbyt daleko od nich.

Po pierwsze, o możliwości uczestnictwa w takiej grze decydują zastane zasoby. Zdolność przechwycenia środków jest funkcją posiadania zasobów i ich odpowiedniego wykorzystania. Zasoby są i dynamiczne (zmiennie), i definiowane przez programy. Powoduje to oddziaływanie programów na społeczności lokalne. Pobudza to ich aktywność w sferach, które mogą być nagradzane środkami programów, jak kultura, oświata czy lokalne życie społeczne. Do tej sfery należą także kontakty zagraniczne.

„Dół” ma na tym rynku do zaoferowania swoje własne zasoby. Są to a) znanstwo i doświadczenie, b) rzadkie/unikatowe umiejętności, c) reputacja organizacji, d) baza członkowska, i e) specyficzne dla siebie produkty (Wygnański 2008). Zmienia to ich status w lokalnym życiu społecznym. Nie są to peryferyjne sfery, tworzące ciągły nacisk na środki, ale zasób, który sprzyja absorpcji tak potrzebnych funduszy zewnętrznych.

Programy europejskie tworzą popyt na określone wartości: inność, zróżnicowanie i odrębność. Powoduje to ich poszukiwanie. Jednym z tego efektów jest rewitalizacja lokalności i tradycji. Europejskość daje inne spojrzenie na siebie samych. Takie cechy lokalnych kultur jak tradycja czy zróżnicowanie narodowościowe, niegdyś ignorowane albo spychane na pole folkloru, stały się dziś cenną kategorią. Coś, co kreowało na innego, gorszego Polaka („Polska egzotyczna”), teraz stało się czymś unikalnym i cennym. Ta lokalna inność jest częściowo konstruowana, częściowo autentyczna.

Opisywany proces ukazuje istotną rolę czynników instytucjonalnych w procesie europeizacji Polski lokalnej. Są to zagadnienia

mające znaczenie teoretyczne i praktyczne. Dla efektywnego wykorzystania szansy związanej z napływem funduszy europejskich dużą rolę odgrywają relacje góra–dół, aktorzy–wykonawcy. Tworzą się one pod wpływem szeregu czynników i mogą przybierać różne formy. Jest to częściowo determinowane przez formy oddziaływania instytucjonalnego, ale jest także efektem kompetencji, potencjału i zasobów aktorów lokalnych.

Jednak aspekt instytucjonalny jest trudny do opisu z jeszcze jednego powodu. Jest to bowiem jednak coś bardziej złożonego niż samo dążenie do zdobycia środków w różnej formie. Wchodzi w jego zakres udział w „europejskości”. Bez akceptacji jej jako wartości i bez wynikającej z niej legitymizacji dla wiodącej roli struktur europejskich nie byłoby tak dużego uczestnictwa lokalnych instytucji i tak silnej aprobaty dla proponowanych przez instytucje europejskie kierunków działań. Efekty tych programów są szersze niż same ich bezpośrednie cele. Z jednej strony, następuje transfer nowych procedur i schematów działania do administracji publicznej i samorządowej. Rozszerza się to na inne sfery, tworząc nowe wzorce działania w sektorze publicznym. Z drugiej strony, udział w tych programach powoduje redefinicję lokalności, ukazuje jej inne aspekty i odcienie. Jest to swoista wartość dodana programów europejskich, choć na razie trudno określić, na ile wszystkie te efekty okażą się trwałe.