

Jacek Cheda*  <https://orcid.org/0000-0003-2632-8090>

Wyższa Szkoła Biznesu i Nauk o Zdrowiu w Łodzi

e-mail: mentoris@interia.pl

Bartosz Rzętkiewicz**  <https://orcid.org/0000-0002-9395-8909>

Wyższa Szkoła Biznesu i Nauk o Zdrowiu w Łodzi

e-mail: b.rzetkiewicz@wsbinoz.pl

Zarządzanie projektami w ramach realizacji polityki regionalnej Unii Europejskiej na przykładzie Polski

https://doi.org/10.25312/2391-5129.35/2022_05jcbr

Skuteczne zarządzanie projektami współfinansowanymi ze środków Unii Europejskiej nie tylko wpływa na osiągnięte w nich rezultaty i wypełnienie wskaźników, ale także odgrywa praktyczną rolę we wdrażaniu celów strategicznych danego regionu oraz całej Wspólnoty. Celem artykułu jest przedstawienie procesów zachodzących w zarządzaniu projektami w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej na przykładzie Polski z perspektywy doświadczeń po 2004 roku. Są one skuteczne czy też nie? Dylemat ten jest podstawowym pytaniem badawczym. Z punktu widzenia polityki spójności Unii Europejskiej najważniejsze są czynniki rozwoju regionalnego, które można rozumieć jako indywidualne składowe regionu, które oddziałują na zmiany jego stanu, to znaczy wywierają wpływ na jego rozwój społeczno-gospodarczy. Władze regionu stają się fundamentalnym ogniwem wytyczającym politykę rozwoju na swoim terytorium, jednocześnie będąc w pełni za nią odpowiedzialne. Zapewnienie skuteczności wiązało się z nastawieniem na cel: zarówno na polu formalnym (dokumenty programowe, procedury, kontrola instytucjonalna itd.), jak i w warstwie samego wdrażania projektów przez wnioskodawców. Wzrost PKB w poszczególnych

* Dr Jacek Cheda, adiunkt w Instytucie Prawa i Kryminologii Wyższej Szkoły Biznesu i Nauk o Zdrowiu w Łodzi.

** Mgr Bartosz Rzętkiewicz, dyrektor Instytutu Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Wyższej Szkole Biznesu i Nauk o Zdrowiu w Łodzi.

regionach i w całej Polsce możliwy był dzięki wysokiej stopie realizacji celów określonych dla danych priorytetów i działań. Wykonana analiza po zamknięciu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki potwierdza założenie, że polityka zarządzania przez cele była efektywna. Bez sprawnego sektora publicznego nie jest możliwe realizowanie działań na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego umożliwiającego konkurencję w skali europejskiej i światowej. Rozwiązaniem gwarantującym taką sprawność jest właśnie zarządzanie przez cele, które – przyjęte w narzuconych przez UE standardach wdrażania projektów – wykazało skuteczność. Pozwoliło to na największy w historii kraju rozwój. Wnioski z wieloletniej analizy implementacji środków pomocowych są czytelne. Instytucje regionalne w Polsce skutecznie zarządzają środkami przeznaczonymi na projekty unijne, a zastosowane procedury działają poprawnie.

Słowa kluczowe: zarządzanie, fundusze UE, polityka regionalna, zarządzanie przez cele

Wstęp

Niezależnie od opinii części polityków środki finansowe z funduszy Unii Europejskiej odgrywają ważną rolę w finansowaniu zadań publicznych, szczególnie tych służących budowie infrastruktury drogowej, kolejowej, wodnej, ale także społecznej i edukacyjnej. Środki te są wykorzystywane zarówno do realizacji inwestycji centralnych, jak i regionalnych czy lokalnych. Pozyskiwanie tych funduszy wymaga z jednej strony zabezpieczenia środków finansowych na wkład własny, z drugiej zaś przygotowania dobrego pod względem formalnym i merytorycznym wniosku o dofinansowanie.

Patrząc z szerokiej perspektywy, skuteczne zarządzanie projektami współfinansowanymi ze środków Unii Europejskiej przybliży do osiągnięcia określonych w nich rezultatów i wypełnienia wskaźników. Ich agregacja pozwala stwierdzić, jak dalece zostały wdrożone cele strategiczne – zarówno na poziomie regionalnym, jak i szerszej – na poziomie całej Wspólnoty. Bezsporną kwestią jest fakt, że podstawowym obszarem implementacji funduszy unijnych są regiony. Europa regionów to koncepcja wypracowana na podstawie reform w ostatnich kilkudziesięciu latach. Polityka regionalna – choć jako taka wprost nie została zdefiniowana w żadnym kluczowym dokumencie – ma wpływ na podejmowane decyzje o wysokości i kierunku środków przekazywanych na poszczególne programy operacyjne, a w konsekwencji – realizowane projekty. Tak więc polityka regionalna oddziałuje na politykę spójności. Polityka ta – jak to ujął Medve-Bálint (2018: 220) – stała się podstawowym instrumentem wspierania rozwoju peryferyjnych państw członkowskich. W tym także Polski.

Jednolity akt europejski z 1986 roku precyzuje spójność społeczno-gospodarczą jako „zmniejszanie dysproporcji między regionami i przeciwdziałanie zacofaniu re-

gionów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji”. Traktat lizboński z 2007 roku dodaje jeszcze spójność terytorialną, która znacząco rozszerzyła zasięg unijnej interwencji finansowej.

Warto również odpowiedzieć sobie na pytanie, czym jest projekt realizowany w ramach funduszy Unii Europejskiej. Z punktu widzenia praktycznego jest narzędziem akceleracyjnym zwiększającym konkurencyjność, zatrudnienie, rozwój cywilizacyjny lub podnoszącym poziom kwalifikacji. Z punktu widzenia zarządzania jest natomiast procesem posiadającym w swej strukturze diagnozę, cele, działania, wskaźniki, produkty, rezultaty, analizę ryzyka oraz plan finansowy. Trafną definicję wskazał Tarczydło (Tarczydło, 2009: 91–93), uznając, że projekt unijny to konkretne przedsięwzięcie, dofinansowane ze środków wspólnotowych. Obejmuje on swoim zakresem określony obszar działania, rozwoju lub też doskonalenia danej organizacji (publicznej bądź prywatnej), dla której został przygotowany.

Celem artykułu jest ukazanie procesów zarządzania projektami w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej na przykładzie Polski z perspektywy doświadczeń po 2004 roku. Głównym pytaniem badawczym jest to, czy zarządzanie projektami unijnymi w ramach polityki regionalnej w Polsce jest skuteczne. Pytaniem szczegółowym jest natomiast to, jakie narzędzia gwarantują tę skuteczność. Autorzy artykułu uważają, że skuteczność wdrażania projektów jest wprost proporcjonalna do tego, w jaki sposób są one zarządzane przez administrację publiczną, a im efektywniejszy jest to proces, im bardziej nastawiony na osiąganie celów, tym w bardziej wyrównanym stopniu wzrastają poziomy regionalnego produktu krajowego brutto (PKB) w ramach polityki spójności.

Artykuł wykorzystuje takie metody badań naukowych, jak studia literaturowe, analiza materiałów i metody statystyczne.

Charakterystyka polityki regionalnej Unii Europejskiej w kontekście polskich doświadczeń regionalnych wdrażania funduszy UE w latach 2007–2013

Podstawy prawne i instytucjonalne polityki regionalnej Unii Europejskiej można odnaleźć w traktacie rzymskim (1957), Jednolitym akcie europejskim (1986), Traktacie o Unii Europejskiej (1992), traktacie amsterdamskim (1997), traktacie nicejskim (2001) oraz traktacie lizbońskim (2007).

W odniesieniu do konkretnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej będącej przedmiotem polityki rozwoju należy rozpoznać i dogłębnie przeanalizować czynniki oraz uwarunkowania rozwoju. Z punktu widzenia polityki spójności Unii Europejskiej najważniejsze są czynniki rozwoju regionalnego, które za Churskim (2008: 33) można rozumieć jako te „składniki, własności regionu lub zdarzenia mające miejsce w jego granicach, które oddziałują na zmiany jego stanu, tj. wywierają wpływ na jego rozwój społeczno-gospodarczy”. Pietrzyk wyróżnia trzy główne grupy czynników

rozwoju regionalnego: infrastrukturę techniczną, kapitał ludzki i czynniki społeczne, w tym kapitał społeczny i innowacyjność. Rola tych ostatnich wydaje się wzrastać (Pietrzyk, 2006: 63). Próby głębszej systematyzacji czynników rozwoju regionalnego w odniesieniu do współczesnych realiów społeczno-gospodarczych naszego kraju podjął się Churski. Autor wyróżnił sześć głównych czynników znajdujących swoje źródło oraz uzasadnienie w teoriach i modelach rozwoju regionalnego. Są to kolejno:

1. Kapitał ludzki – zasoby ludzi, którzy aktywnie lub potencjalnie uczestniczą w działalności społeczno-gospodarczej ze względu na posiadane kwalifikacje, umiejętności i wiedzę. Kapitał ludzki bada się w aspekcie sytuacji ludnościowej, poziomu wykształcenia i dostępu do usług edukacyjnych oraz stanu rynku pracy.
2. Kapitał materialny – środki trwałe, które stanowią podstawę do prowadzenia każdego rodzaju działalności gospodarczej. Zalicza się do nich zasoby naturalne, stan środowiska przyrodniczego, infrastrukturę techniczną i społeczną oraz środki trwałe przedsiębiorstw.
3. Kapitał finansowy – całość wolnych środków finansowych, z których mogą być realizowane nowe inwestycje powiększające kapitał materialny regionu, oraz środki przeznaczone przez mieszkańców na konsumpcję zwiększającą popyt zewnętrzny. Badanie tego czynnika rozwoju obejmuje analizę sytuacji finansowej samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw, funduszy Unii Europejskiej, dochodów ludności oraz poziomu nakładów inwestycyjnych.
4. Kapitał społeczny – normy, wartości, aktywność społeczna i zrozumienie zapewniające współpracę wewnątrz i między grupami społecznymi. Kapitał społeczny stwarza warunki dla rozwoju przedsiębiorstw oraz w istotny sposób sprzyja ich zakorzenianiu, wpływając na konkurencyjność i atrakcyjność regionu.
5. Innowacje technologiczne i organizacyjne – nowe rozwiązania techniczne i technologiczne, nowe formy organizacyjne, instytucjonalne i zarządcze. Czynnikiem ten rozpatrywany jest w aspektach: zdolności do generowania i absorpcji innowacji, otoczenia biznesu, rozwoju sfery instytucjonalnej gospodarki rynkowej oraz struktury gospodarki.
6. Zewnętrzne przepływy osób, kapitału i towarów – czynnik uzupełniający, analizowany w aspekcie migracji, inwestycji zagranicznych i handlu zagranicznego (Churski, 2008: 67–72).

Zadaniem władz publicznych każdego państwa jest stymulowanie działań zmierzających do trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Rozwój jest podstawowym celem działań zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym oraz lokalnym. Odkąd Polska wstąpiła w 2004 roku do Unii Europejskiej, szczególnego znaczenia w rządzeniu krajem nabrała polityka rozwoju regionów, zwana polityką regionalną. Polityka ta, sięgająca początków Unii Europejskiej, stała się na początku XXI wieku najważniejszą polityką tej organizacji, a Polska, chcąc partycypować

w jej realizacji i być podmiotem wsparcia finansowego, musiała dostosować się do unijnych wymagań instytucjonalno-prawnych (Churski, 2012: 25). Polityka regionalna to całokształt świadomych działań władz publicznych, mających na celu inny sposób funkcjonowania i rozwój regionów, rozumianych jako terytorialne wspólnoty (systemy społeczne), niż miałyby miejsce bez tej interwencji (Dutkowski, 2008: 37).

Jak wskazuje Dahlke (Dahlke, 2017: 26), „regiony, a dokładnie ujmując samorząd terytorialny danego regionu, staje się głównym podmiotem kreującym politykę rozwoju na swoim obszarze, ponosząc pełną odpowiedzialność za swoje decyzje z tym związane”. W tym kontekście ważne jest odwołanie do zasady subsydiarności (inaczej pomocniczości) oznaczającej, że wszelkie działania powinny być podejmowane na możliwie najniższym szczeblu, który jest zdolny do ich realizacji w obrębie regionu lub państwa członkowskiego. Innymi słowy, jest to decentralizacja decyzji i idącej za tym odpowiedzialności za ich skutki. Skuteczne zarządzanie, w szczególności środkami finansowymi, jest dla Unii Europejskiej związane z bliskością problemu, które mają one rozwiązywać. To szczebel samorządowy jest odpowiedzialny za sprawy rozwojowe i publiczne – możliwie najbliższej obywatela, natomiast Wspólnota Europejska wspiera i koordynuje te działania (Ćwikliński, 1997: 169).

W Polsce regionami w kontekście polityki regionalnej jest 16 województw. Polityka interregionalna obejmuje z kolei działania państwa wobec regionów. Państwo tworzy ramy prawne, wyznacza priorytety rozwoju oraz zapewnia dystrybucję środków przeznaczonych na politykę regionalną. Ważne jest odpowiednie łączenie działań polityki intraregionalnej i interregionalnej. Od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej zupełnie inną rolę odgrywa też ponadnarodowa polityka regionalna, gdyż to na poziomie europejskim ustalane są jej cele, źródła, formy i sposoby dofinansowania. Działania krajowe i subkrajowe (inter- i intraregionalne) uzupełniane są przez działania samorządu lokalnego i ponadlokalnego: gminnego i powiatowego, głównych realizatorów polityki rozwoju wewnątrz regionów i częstych beneficjentów środków (Churski, 2012: 27).

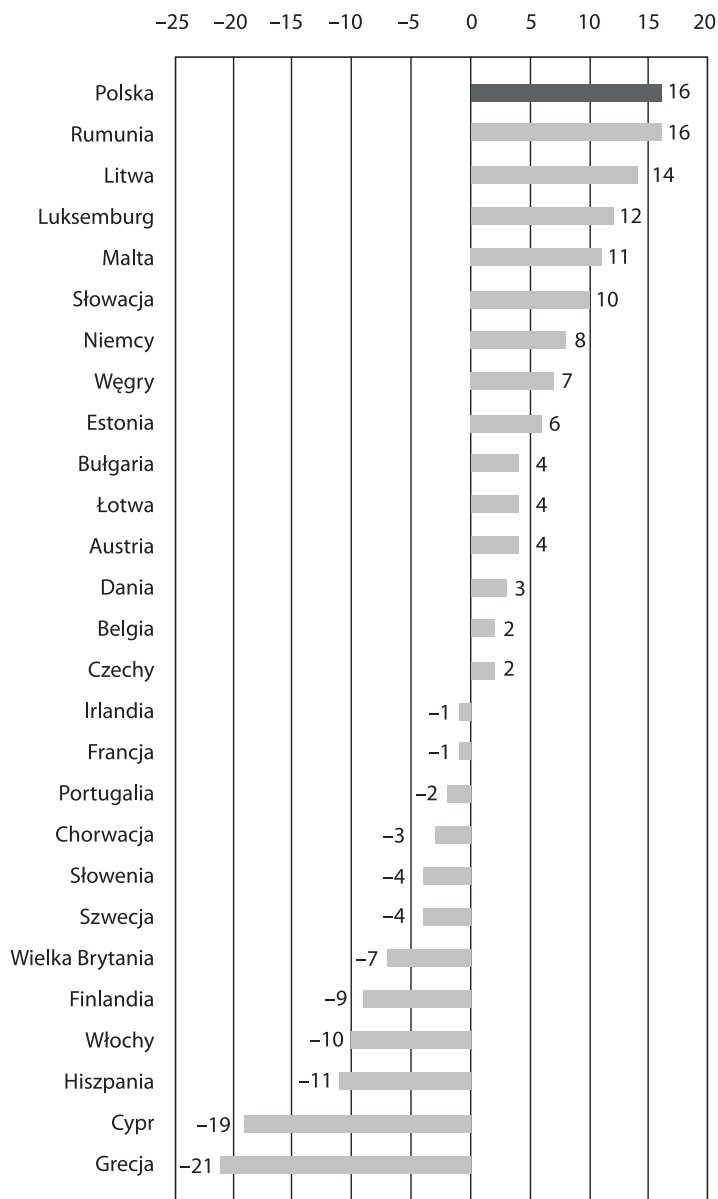
Efektywność w polityce regionalnej jest rozumiana jako zwiększanie wkładu regionów w krajowy wzrost gospodarczy, podczas gdy cel konwergencji często oznacza zmniejszanie różnic społeczno-ekonomicznych między regionami (Bachtler, Méndez, Vironen, 2014: 30–31). Polityka ta, której rolą jest pełne wykorzystanie zasobów terytoriów dla rozwoju regionalnego, jest jedną z form polityki publicznej ukierunkowanej terytorialnie, charakteryzującą się specyficznym zbiorem zasad i reguł postępowania. Do cech wyróżniających politykę regionalną można zaliczyć:

- podejście terytorialne do zagadnień rozwojowych,
- organizację systemu planowania i podstawowych decyzji zarządczych na poziomie regionalnym,
- wielopoziomowy system zarządzania opierający się na tworzeniu i utrwalaniu szerokich partnerstw między instytucjami demokratycznego państwa i społeczeństwa,

- umiejscowienie planowania i realizacji na najbardziej adekwatnym do zadań poziomu zarządzania sferą publiczną (subsydiarność) – tam, gdzie jest to możliwe i zasadne, wzmacnianie tej władzy publicznej, która posiada pochodzącą z wyboru legitymację demokratyczną,
- podejście integrujące w odniesieniu do terytorium różne wymiary rozwoju: społeczny, gospodarczy, środowiskowy i kulturowy,
- stabilność celów i przewidywalność finansową opartą na wieloletnim systemie planistycznym (*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, 2010: 73).

Jak słusznie zauważa Dahlke (Dahlke, 2017: 91), „to wspólnota samorządowa potrafi najtrafniej określić hierarchię potrzeb wymagających zaspokojenia czy problemów koniecznych do rozwiązania. Ponadto społeczeństwo chętniej angażuje się w rozwiązywanie lokalnych problemów, wykazując tym samym większą inicjatywę i zainteresowanie sprawami publicznymi”. Widzimy to dokładnie, dokonując analizy osiągnięcia wskaźników w poszczególnych programach operacyjnych w okresie programowania 2007–2013 oraz wskaźnikach poziomu PKB w poszczególnych regionach na początku i na końcu wdrażania funduszy UE we wspomnianych latach. Na potrzeby artykułu przyjęto komponent regionalny Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (dalej: PO KL), który miał takie same zasady wdrażania w każdym województwie – co w dużym stopniu ułatwia obiektywne porównanie.

W *Sprawozdaniu końcowym z wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013* (2017: 106) podano, że „w całym okresie członkostwa Polski w UE zmniejszył się dystans dzielący nasz kraj od średniego unijnego poziomu rozwoju gospodarczego mierzonego PKB na mieszkańca z uwzględnieniem różnic w sile nabywczej walut. W 2015 r. wskaźnik ten wyniósł dla Polski 69% średniej UE-28. Co więcej, w zakresie tempa konwergencji z UE w okresie perspektywy 2007–2014 Polska wyprzedziła pozostałe nowe kraje członkowskie. Wyniki modelowania makroekonomicznego wskazują, że wpływ funduszy unijnych na wskaźnik konwergencji wynosił ponad 4 p.p.” Dane dotyczące zmiany PKB można przeanalizować również, patrząc na nie w formie komparatystycznej. Porównanie z innymi krajami UE-28 pokazuje, jak duże znaczenie dla polskiej gospodarki miały środki pochodzące z funduszy unijnych. Polska, jako jeden z ich największych beneficjentów w okresie programowania 2007–2013, mogła stać się – jak to określali politycy – „zieloną wyspą” wśród krajów ogarniętych kryzysem ekonomicznym tamtych lat. Nie byłoby to możliwe, gdyby nie skuteczne wdrażanie projektów. Skuteczność ta wiązała się z nastawieniem na cel: zarówno w warstwie dokumentacyjnej (kluczowe dokumenty programowe, procedury wyboru i rozliczania, bieżąca kontrola instytucjonalna itd.), jak i – co wymuszała ta pierwsza – w warstwie wdrażania poszczególnych projektów przez wnioskodawców.

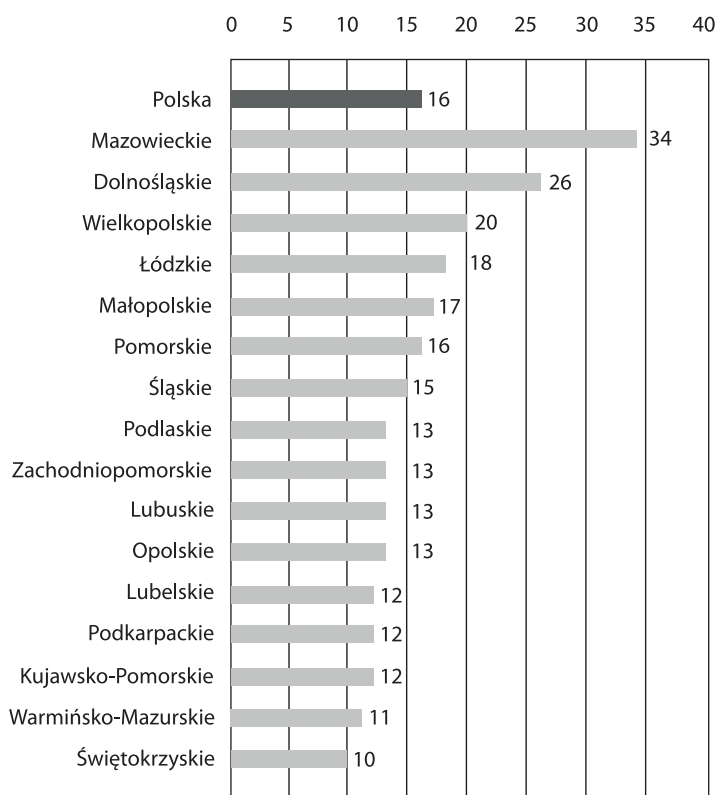


Rys. 1. Zmiana PKB per capita w PPS – standard siły nabywczej (UE-28 = 100) w latach 2007–2015 w UE (w pkt proc.)

Źródło: opracowanie na podstawie *Sprawozdanie końcowe z wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*, 2017: 106.

W kontekście polityki regionalnej na terenie Polski jeszcze bardziej interesująco wygląda porównanie poszczególnych województw pokazujące zmianę wartości PKB per capita w okresie dziesięciu lat po przystąpieniu do struktur Unii Europejskiej

(2004–2014). Równomierność wzrostu (z pominięciem trzech województw: mazowieckiego, dolnośląskiego i wielkopolskiego, które historycznie – Dolny Śląsk, Wielkopolska – oraz Warszawa jako stolica są obszarami wyższego rozwoju gospodarczego w porównaniu do reszty kraju) daje podstawę do twierdzenia, że był on stymulowany w dużej mierze przez działające w tym okresie pieniądze w ramach realizowanych projektów współfinansowanych ze środków UE. Zapóźnienie województw tak zwanej ściany wschodniej było widoczne od początku ich powołania (i z pewnością również wcześniej). Proporcjonalne do potrzeb, wielkości wolumenu ludności oraz poziomu PKB rozmieszczenie środków – chociażby w ramach szesnastu Regionalnych Programów Operacyjnych oraz komponentu regionalnego PO KL – stały się impulsem wzrostu. Ta proporcjonalność zwyczajki odzwierciedliła się w opisanej wcześniej równomierności rozłożenia pomocy.



Rys. 2. Średni wzrost PKB per capita w PPS (UE-28 = 100) w regionach w latach 2004–2014 (w pkt proc.)

Źródło: opracowanie na podstawie *Sprawozdanie końcowe z wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*, 2017: 106.

Wzrost PKB w poszczególnych regionach, a tym samym w całej Polsce, był możliwy dzięki wysokiej realizacji celów określonych dla danych priorytetów i działań. Analiza *ex ante*, która przeprowadzona została na potrzeby dokumentacji przygotowującej PO KL, dała podstawę do ustalenia z Komisją Europejską (konkretnie: DG Regio, czyli Dyrektoriatem ds. Regionalnych) celów i wskaźników. Tylko w ten sposób można było zagwarantować skuteczność wdrażania dotacji. Ograniczenie ryzyka wystąpienia przesunięć, zmian czy odwrotnych tendencji, dawały procedury monitorujące cały program operacyjny. Na niższych poziomach (instytucjonalnych oraz samych beneficjentów pomocy) została przyjęta podobna filozofia sposobu zarządzania. Efektem tego są chociażby dane przedstawione w tabeli 1. Prezentuje ona stopień realizacji celów dla poszczególnych priorytetów komponentu regionalnego PO KL ze *Sprawozdania końcowego z wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013* (2017). Ta analiza *ex post* potwierdza wcześniej opisane założenie, że przyjęta polityka zarządzania przez cele przyniosła efekt.

Tab. 1. Stopień realizacji celów dla poszczególnych priorytetów komponentu regionalnego PO KL w latach 2007–2013 dla najistotniejszych wskaźników

Priorytet/cel	Wskaźnik/cel zakładany dla 16 województw	Wskaźnik/cel osiągnięty dla 16 województw	Realizacja celu
PRIORYTET VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich			
Cel 1. Zwiększenie zasięgu oddziaływania Aktywnej Polityki Rynku Pracy	1,3 mln osób	1,3 mln osób	100%
Cel 2. Zwiększenie poziomu zatrudnienia wśród osób młodych	510,3 tys. osób	510,3 tys. osób	100%
Cel 3. Zmniejszenie bezrobocia wśród osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy	440 tys. osób	885,5 tys. osób	ponad 200%
Cel 4. Zwiększenie poziomu zatrudnienia wśród osób starszych	157,8 tys. osób	197,2 tys. osób	125%
PRIORYTET VII Promocja integracji społecznej			
Cel 1. Poprawa dostępu do rynku pracy osób zagrożonych wykluceniem społecznym	497 tys. osób	439,9 tys. osób	87%
Cel 2. Wzmocnienie i poszerzenie zakresu działań sektora ekonomii społecznej	68,3 tys. instytucji 750 podmiotów	16,4 tys. instytucji 752 podmioty	240% powyżej 100%
PRIORYTET VIII Regionalne kadry gospodarki			
Cel 1. Rozwój wykwalifikowanej i zdolnej do adaptacji siły roboczej	220 tys. przedsiębiorców	220 tys. przedsiębiorców	100%

Priorytet/cel	Wskaźnik/cel zakładany dla 16 województw	Wskaźnik/cel osiągnięty dla 16 województw	Realizacja celu
Cel 2. Poprawa funkcjonowania systemu przewidywania i zarządzania zmianą gospodarczą	530 przedsiębiorstw	6,7 tys. przedsiębiorstw	1200%
PRIORYTET IX Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach			
Cel 1. Zmniejszenie nierówności w upowszechnieniu edukacji, szczególnie pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi	6,1 tys. przedszkoli	7,2 tys. przedszkoli	117,4%
	20% (odsetek dzieci)	36% (odsetek dzieci)	160%
	140 tys. osób (kształcenie ustawiczne)	170 tys. osób (kształcenie ustawiczne)	121,4%
	15,9 tys. szkół	14 tys. szkół	88,2%
Cel 2. Zmniejszenie nierówności w jakości usług edukacyjnych, szczególnie pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi (w zakresie kształcenia ogólnego)	60% szkół realizuje projekty rozwojowe	59% szkół realizuje projekty rozwojowe	98,6%
	9800 szkół podstawowych zrealizowało projekty dotyczące indywidualizacji nauczania	10,6 tys. szkół podstawowych zrealizowało projekty dotyczące indywidualizacji nauczania	107,5%
Cel 3. Podniesienie atrakcyjności i jakości kształcenia zawodowego	3,1 tys. szkół i placówek kształcenia zawodowego	4 tys. szkół i placówek kształcenia zawodowego	130%
	245,5 tys. uczniów	256,6 tys. uczniów	104,5%
Cel 4. Wzmocnienie rozwoju zawodowego i podnoszenia kwalifikacji nauczycieli, szczególnie na obszarach wiejskich	80,9 tys. nauczycieli podnoszących kwalifikacje	149,6 tys. nauczycieli podnoszących kwalifikacje	185%
	11% (odsetek nauczycieli podnoszących kwalifikacje)	23% (odsetek nauczycieli podnoszących kwalifikacje)	209%

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdanie końcowe z wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*, 2017.

Zarządzanie przez cele w administracji publicznej w Polsce jako następstwo wdrażania funduszy Unii Europejskiej

Usprawnienie funkcjonowania instytucji publicznych to jedno z największych wyzwań, przed którym stoi dziś Polska. Bez sprawnego sektora publicznego nie da się ani zrealizować niezbędnych działań na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego, ani poprawić infrastruktury, ani zapewnić biznesowi korzystnych warunków działania umożliwiających konkurencję w skali globalnej (Orłowski, 2012: 7). W warunkach rozwijającej się na świecie gospodarki opartej na wiedzy jakość zarządzania publicznego staje się kluczowa dla rozwoju kraju, regionu, powiatu i gminy. Niezbędne jest to również ze względu na sprawność implementacji kolejnych, potencjalnych środków płynących z Unii Europejskiej. Stało się bowiem jasne, że jest to zarówno efektywne, jak i konieczne. Konieczność ta wynika z procedur unijnych – jak zwykło się je nieformalnie określać – czyli zespołu prawodawstwa, interpretacji, wytycznych i procedur niezbędnych do wdrażania funduszy UE. Zdaniem Rybińskiego organizacje publiczne i ich administracja stają się jedną z głównych przeszkód w realizacji modelu wzrostu organizacji opartej na wiedzy i innowacji (Rybiński, 2016: 155). Dlatego też jakość zarządzania publicznego zależy w dużym stopniu od umiejętnego wprowadzania do organizacji publicznych rozwiązań z sektora prywatnego, zwłaszcza rozwiązań z teorii i praktyki zarządzania korporacyjnego. Takim rozwiązaniem jest zarządzanie przez cele (w skrócie: ZPC) – systemowa metoda zarządzania, której wdrożenie może uruchomić mechanizm poprawy i doskonalenia pracy organizacji publicznej, prowadząc tym samym do zwiększenia skuteczności i efektywności jej działań (Piasny, 2016: 344). Zarządzanie przez cele jest techniką kompleksową, zorientowaną na wynik, możliwą do stosowania nie tylko w organizacjach przemysłowych, ale także w instytucjach publicznych. Zgodnie z tą koncepcją przełożony z podwładnym w sposób systematyczny ustala cele dla podwładnego. Cele powinny mieć umiarkowany stopień trudności, być skonkretyzowane, a zarazem takie, aby pracownik skłonny był je zaakceptować i zaangażować się w ich realizację. Stosowanie nagrody powinny być bezpośrednio związane i ekwiwalentne do celów osiągniętych przez pracownika. Teoria ta pomaga kierownikom w dopasowaniu nagród do indywidualnych potrzeb pracowników, wyjaśnia oczekiwania, zapewnia sprawiedliwość nagradzania (Matras, Korcyl, Kilar, 2021).

Zarządzanie przez cele jako koncepcja zarządzania została po raz pierwszy opisana w 1954 roku w książce *The Practice of Management* autorstwa Petera F. Druckera. Pisał on, że „skuteczne zarządzanie musi kierować wizję i wysiłek całej kadry kierowniczej ku wspólnemu celowi”. Koncepcja przedstawiona w książce została nazwana zarządzaniem przez cele i samokontrolę. Atrakcyjność techniki ZPC wynika z przyjętego w niej założenia, że organizacja dąży do połączenia rezultatów indywidualnych we wspólny wysiłek zapewniający sukces całej organizacji. Każdy pracownik ma za zadanie wnieść określony wkład w efektywność swojej jednostki organizacyjnej. Jeśli wszyscy pracownicy osiągną własne cele, zostaną wówczas zrealizowane

cele poszczególnych komórek organizacyjnych, a dzięki temu – cele organizacji. Zarządzanie przez cele jest techniką kompleksową, zorientowaną na wynik, możliwą do zastosowania w każdej organizacji. ZPC funkcjonuje już od kilku dekad w sektorze prywatnym i publicznym oraz w organizacjach pozarządowych na całym świecie. Wdrażając ZPC w organizacji, należy każdorazowo uwzględnić specyfikę i sposób jej funkcjonowania oraz dostosować założenia modelu do uwarunkowań organizacyjnych. Odnosi się to w szczególności do urzędów administracji publicznej, które są szczególnym typem organizacji, specyficznym ze względu na rodzaj oraz rangę realizowanych celów, dlatego też w ich przypadku technika ZPC powinna zostać w pełni dostosowana do standardów i procedur funkcjonujących w administracji publicznej (Wróblewska, Gochnio, 2011: 3). Prawidłowo wprowadzone zarządzanie przez cele jest przenikającym całą organizację systemem umożliwiającym znaczne usprawnienie krótkoterminowego i długoterminowego planowania oraz, co być może najważniejsze, koncentrację na działaniach istotnych z perspektywy racjonalności firmy jako całości. Pozwala ponadto na wyartykułowanie oczekiwań wobec pojedynczego pracownika i ich egzekwowanie. Prowadzi do optymalizacji struktury organizacyjnej – zakresy odpowiedzialności stają się precyzyjne i rzeczywiście przestrzegane, następuje wspomaganie trudnego dla wielu menedżerów delegowania uprawnień i zadań (Matras, Korcyl, Kilar, 2021). ZPC jest metodą stosowaną w większości przypadków w Komisji Europejskiej. Udzielanie funduszy europejskich nie polega przecież jedynie na prostym przekazaniu pieniędzy na rynek regionalny bez oczekiwania na efekt czy osiągnięcie zamierzonego celu. ZPC wymaga w swojej konstrukcji analizy sytuacji teraźniejszej. Na jej bazie można przygotować – realne, osiągalne, mierzalne i określone w czasie – cele. W zarządzaniu niezbędne jest zapewnienie realizacji celów projektu oczekiwanych przez beneficjenta; powinno też być kompatybilne z założeniami programowymi, środki zaś muszą zostać przeznaczone ściśle na założenia projektowe (Bizon-Górecka, 2010: 331–333). Skonstruowany w ten sposób system ZPC, oprócz potwierdzonej skuteczności przy wdrażaniu funduszy unijnych, może być elementarnym procesem w administracji publicznej. Kluczem do powodzenia jest wola polityczna i jakość kapitału ludzkiego. Fundusze unijne niejako zmuszają do zarządzania przez cele ze względu na źródło środków finansowych i funkcjonujące procedury Komisji Europejskiej.

Implementacja polityki regionalnej w Polsce w okresie 2014–2020

Od momentu podpisania traktatu lizbońskiego podstawą prawną realizacji polityki regionalnej Unii Europejskiej jest zapis stanowiący, że w celu wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unia zmierza do zmniejszenia różnicowań w poziomach rozwoju różnych regionów ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich, obszarów podlegających przemianom przemysłowym i regionów,

które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych (Klimowicz, Pacześniak, 2014: 227). Rozpoczęta jesienią 2007 roku debata nad przyszłym kształtem polityki regionalnej Unii Europejskiej napotkała wyzwania, które ze względu na kryzys gospodarczo-finansowy wymagają sprawniejszych i efektywniejszych działań. Rezultatem dla polityki regionalnej była zmiana jej paradygmatu dotyczącego celów, priorytetów, narzędzi, podmiotów oraz terytorialnych obszarów interwencji (Żmija, 2010: 218).

W Polityce regionalnej Unii Europejskiej na lata 2014–2020 wprowadzono pewne nowości:

1. Większe skupienie na wynikach – jasne, przejrzyste i wymierne cele oraz większa odpowiedzialność.
2. Uproszczenie – te same przepisy dla pięciu funduszy.
3. Warunki – określenie konkretnych wstępnych warunków przyznawania środków.
4. Wzmocniony wymiar miejski i walka o włączenie społeczne – minimalna kwota środków z EFRR i EFS zarezerwowana na zintegrowane projekty mające na celu wsparcie zmarginalizowanych społeczności w miastach.
5. Związek z reformą gospodarczą – Komisja może zawiesić przekazywanie finansowania dla państwa członkowskiego, które nie przestrzega unijnych zasad gospodarczych (*Wprowadzenie do unijnej polityki spójności na lata 2014–2020*, 2022).

Wprowadzono także priorytety polityki spójności. Na lata 2014–2020 w ramach polityki spójności ustalono 11 celów tematycznych wspierających wzrost gospodarczy. Wskazano, że środki z EFRR będą inwestowane we wszystkie 11 celów:

1. Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji.
2. Zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych.
3. Podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw.
4. Wspieranie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną.
5. Propagowanie przystosowywania się do zmian klimatu, zapobiegania zagrożeniom i zarządzania ryzykiem.
6. Ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystywania zasobów.
7. Promowanie zrównoważonego transportu oraz poprawa najważniejszych infrastrukturalnych sieciowych.
8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wspieranie mobilności siły roboczej.
9. Promowanie włączenia społecznego oraz zwalczanie ubóstwa i wszelkich form dyskryminacji.
10. Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie.
11. Poprawa wydajności administracji publicznej.

Za główne priorytety inwestycyjne uznano cele 1–4. Głównymi priorytetami dla EFS były cele 8–11, chociaż wsparcie z funduszu miało objąć także cele 1–4.

Natomiast wsparcie z Funduszu Spójności dotyczyło celów 4–7 i 11 (*Priorytety na lata 2014–2020*, 2021).

Polityka regionalna w Polsce w latach 2014–2020 realizowana była w oparciu o *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie* (KSRR). Jest to dokument określający cele i sposób działania podmiotów publicznych, a w szczególności rządu i samorządów województw, w odniesieniu do polskiej przestrzeni dla osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju. Projekt wyznacza cele polityki rozwoju regionalnego, w tym wobec obszarów wiejskich i miejskich, oraz definiuje ich relacje w odniesieniu do innych polityk publicznych o wyrażnym ukierunkowaniu terytorialnym. Celem strategicznym polityki regionalnej, określonym w KSRR, jest efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych oraz terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągania celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym. KSRR ustala trzy cele szczegółowe do 2020 roku:

1. Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów.
2. Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych.
3. Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie.

Powyższy dokument zawierał także wyzwania polityki regionalnej.

1. Lepsze wykorzystanie potencjałów najważniejszych obszarów miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów.
2. Zapewnienie spójności wewnętrznej kraju. Niedopuszczenie do nadmiernych różnicowań przestrzennych:
 - a) zapewnienie województwom o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego odpowiedniego potencjału do zwiększenia udziału w tworzeniu wzrostu i zatrudnienia,
 - b) zwiększenie perspektyw rozwojowych na zapóźnionych obszarach wiejskich o najgorszych wskaźnikach sytuacji społeczno-gospodarczej i najniższym poziomie dostępu mieszkańców do usług i dóbr warunkujących możliwości rozwojowe,
 - c) przeciwdziałanie zagrożeniu utraty dotychczasowych funkcji społeczno-gospodarczych niektórych obszarów miejskich i innych obszarów,
 - d) zwiększanie potencjału rozwojowego i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów przygranicznych,
 - e) zwiększenie dostępności transportowej do miast wojewódzkich.
3. Zwiększenie potencjału do tworzenia, dyfuzji i absorpcji innowacji.
4. Przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym oraz pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy.
5. Poprawa jakości zasobów pracy.

6. Odpowiedź na zmiany klimatyczne i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego.
7. Ochrona i racjonalne wykorzystanie zasobów przyrodniczych.
8. Wykorzystanie potencjału kulturowego i turystycznego dla rozwoju regionalnego.
9. Wspieranie rozwoju kapitału społecznego.
10. Zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej i teleinformatycznej do wspierania konkurencyjności i zapewniającej spójność terytorialną kraju.
11. Podwyższenie zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem na poziomie krajowym i regionalnym (*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, 2010).

Wdrażane poprzez realizację projektów środki pochodzące z funduszy UE w omawianej perspektywie zorientowane były również na ZPC. Dzięki doświadczeniu poprzedniej perspektywy (pomimo zawirowań politycznych na szczeblu centralnym i samorządowym: liczne zmiany ministerstw, próby centralizacji zarządzania funduszami Unii Europejskiej, liczne zmiany na stanowiskach osób kierujących wdrażaniem na wszystkich szczeblach, polityczne zwolnienia i przesunięcia pracowników) programy operacyjne dalej spełniają swoją funkcję – choć w niewspółmiernie trudniejszych warunkach ekonomicznych, zwłaszcza w ostatnich latach działania. Wpływają na te warunki nie tylko czynniki zewnętrzne (agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, wzrost cen ropy naftowej), ale także wewnętrzne: inflacja, niekontrolowany dodruk pieniędzy, populistyczne programy socjalne zakładające cyrkulację pieniędzy z podatków ponownie do obywateli, błędne decyzje kierownictwa Narodowego Banku Polskiego i Rady Polityki Pieniężnej (zbyt późne podnoszenie stóp procentowych) i inne. Na ostateczne rozliczenie z osiągniętych celów i przedstawienie wskaźników trzeba będzie poczekać do zamknięcia okresu programowania oraz jego ewaluacji. Wydaje się jednak, że koncepcja ZPC – podobnie jak w poprzednim okresie – znów okaże się skuteczna.

Przyszłość europejskiej i polskiej polityki regionalnej 2020–2027

Przyszłość polityki regionalnej w Polsce podlega uwarunkowaniom wewnętrznym, ale także w istotny sposób uwarunkowaniom zewnętrznym ze względu na dużą zależność w obecnym okresie od europejskiej polityki spójności i jej kształtu w przyszłości. Uwarunkowania zewnętrzne nie tylko wyznaczają punkt wyjścia do koniecznych zmian, ale również definiują wyzwania dla jej zrewidowania. Kluczowe uwarunkowania zewnętrzne dla trajektorii rozwojowych polskich regionów w XXI wieku to megatrendy występujące zarówno w skali światowej, jak i w skali Unii Europejskiej.

Najważniejsze z nich są w ostatnich dwu dekadach niekorzystne dla Europy, a także dla Polski i jej regionów. Polegają one między innymi na:

- zasadniczym osłabieniu pozycji gospodarczej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w relacji do innych wysoko rozwiniętych państw świata oraz do tak zwanych nowych państw przemysłowych, takich jak Chiny, Indie, Brazylia;
- konsekwencjach kryzysu, który rozwinął się po roku 2007, dewastując gospodarkę Unii Europejskiej i większości starych państw członkowskich;
- zmianach związanych z rozpowszechnianiem informacyjnych i komunikacyjnych technologii, co stwarza nowe szanse rozwojowe, także dla peryferyjnie położonych obszarów;
- zmianach klimatycznych i konieczności ich spowalniania ze względu na rosnącą częstotliwość ekstremalnych zjawisk pogodowych typu: huragany, powodzie, susze i inne, oraz promowania rozwiązań typu *circular economy*;
- krwawych konfliktach zbrojnych występujących na obrzeżach Unii Europejskiej, generujących w olbrzymiej skali potoki uchodźców i migrantów;
- niekorzystnym przebiegu procesów demograficznych w Europie, czego wyrazem są niskie stopy przyrostu naturalnego, starzenie się społeczeństwa, zniekształcone piramidy wiekowe ludności; w ramach Unii Europejskiej, niezależnie od presji zewnętrznej, rejestrujemy w olbrzymiej skali jednokierunkowe przemieszczenia roczników młodzieży w kierunku bogatszych regionów;
- kryzysie tożsamości Unii Europejskiej, czego najbardziej wyrazistymi przejawami są brexit oraz tendencje autarkiczne i odśrodkowe, reprezentowane nie tylko przez ruchy populistyczne (Szlachta, Zaleski, 2017: 338).

Z kolei uwarunkowania wewnętrzne można podzielić na następujące kategorie:

- zwiększanie się różnic rozwojowych w co najmniej trzech wymiarach: województwa zachodnie i centralne versus Polska wschodnia, obszary miejskie versus obszary wiejskie, metropolie versus pozostałe obszary kraju,
- brak skutecznych mechanizmów zwiększania mobilności przestrzennej ludności wewnątrz kraju oraz dyfuzji procesów rozwojowych z obszarów wiodących na pozostałe części kraju,
- wyczerpywanie się „imitacyjnej innowacyjności” jako napędu rozwojowego polskiej gospodarki,
- spowolnienie rozwoju i społeczna percepcja stagnacji w zwiększaniu się dobrobytu i zmniejszaniu dystansu w zamożności do państw Unii Europejskiej uważanych za bogate,
- emigracja zarobkowa w ogromnej skali około 1 miliona osób w wieku produkcyjnym (Szlachta, Zaleski, 2017: 339).

Oprócz wskazanych powyżej czynników rozwoju regionalnego nie tylko Polski, ale i całej Unii Europejskiej należy dodać pandemię koronawirusa. Dokonując bowiem podziału środków z funduszy unijnych na lata 2021–2027, należało uwzględnić również środki na walkę ze skutkami pandemii. Unijna perspektywa finansowa

na lata 2021–2027 zakłada utrzymanie udziału procentowego dla regionalnych programów operacyjnych analogicznie, jak miało to miejsce w poprzednich edycjach. To pozwoli samorządom na kontynuację planów, w szczególności w zakresie inwestycji, które nie zostały zakończone lub w ogóle nie miały szansy na zrealizowanie. Na większy przydział środków będą mogły liczyć obszary słabiej rozwinięte. W ramach unijnej polityki spójności i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji do dyspozycji jest 76 mld euro, to w przeliczeniu ponad 770 mld zł. Podobnie jak w poprzedniej perspektywie również w obecnej około 60% funduszy z polityki zostanie rozdysponowane na poziomie krajowym. Tym samym 40% trafi do dyspozycji marszałków województw na realizację programów regionalnych. W co polskie regiony będą inwestować fundusze europejskie? Umowa partnerstwa docelowo będzie określać zarówno cele, jak i sposób inwestowania środków z funduszy unijnych. Warto zaznaczyć, że fundusze przypadające dla Polski są największe w historii. To łącznie 76 mld euro, w tym 72,2 mld euro to środki w ramach funduszy unijnych z polityki spójności oraz 3,8 mld euro z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Określenie sposobu inwestowania środków unijnych nie wynika jedynie z określonych potrzeb rozwojowych Polski. Tu znaczenie mają przede wszystkim zdefiniowane priorytety unijne. Te w nowej perspektywie finansowej ukierunkowane są na badania, innowacje, cyfryzację, klimat i środowisko. Regulacje unijne wskazują na przykład, że środki z unijnego budżetu na poziomie 30% powinny stanowić wsparcie dla działań Unii Europejskiej w obszarze klimatu. Tym samym środki finansowe przyznane w ramach polityki spójności polski rząd ukierunkował właśnie na realizację inwestycji w innowacje, przedsiębiorczość, cyfryzację, infrastrukturę, ochronę środowiska, energetykę, edukację i sprawy społeczne. Z kolei środki z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji będą wspierać działania związane z łagodzeniem skutków transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu. Z tych środków skorzystają tylko wybrane województwa, mianowicie śląskie, dolnośląskie, małopolskie, wielkopolskie, lubelskie i łódzkie (Maliszewski, 2021).

W kontekście interesu jednostek samorządu terytorialnego najważniejsza na tym etapie jest informacja, jakimi kwotami będą dysponowały poszczególne województwa. O ile dalsze procedowanie będzie sprawnie przebiegać, pierwsze dotacje w ramach regionalnych programów operacyjnych będą mogły być przyznawane w ostatnim kwartale tego roku. W ramach dokonanego podziału największym regionalnym beneficjentem środków unijnych w nadchodzącym okresie programowania będzie województwo śląskie z pulą 2,365 mld euro. Najmniej środków przypadnie dla województwa opolskiego – 763 mln euro. W projekcie Umowy partnerstwa znalazły się zapisy o planowanych wskaźnikach, które mają zdefiniować cele do osiągnięcia w ramach nowej perspektywy finansowej 2021–2027. Jedne z bardziej istotnych wskaźników to na przykład:

- PKB na jednego mieszkańca w relacji do średniej unijnej na poziomie 95% – do osiągnięcia w 2030 roku (dla porównania w roku 2019 wskaźnik ten kształtował się na poziomie 72%),

- stopa inwestycji na poziomie 25% – do osiągnięcia w 2030 roku (dla porównania w roku 2019 było to 18,6%),
- nakłady na B+R w relacji do PKB (GERD) na poziomie 2,5% – do osiągnięcia w 2030 roku (dla porównania w roku 2019 relacja ta była na poziomie 1,21%) (Maliszewski, 2021).

Podsumowanie

Wdrożone w polskiej gospodarce poprzez projekty, a pochodzące z funduszy Unii Europejskiej, setki miliardów euro pozwoliły na największy w historii kraju rozwój. Wnioski po analizie wielu lat tej implementacji są jasne: polskie instytucje regionalne skutecznie zarządzają środkami skierowanymi na projekty unijne, a zastosowane procedury działają poprawnie. Najlepszym narzędziem do zapewniania prawidłowości jest zarządzanie przez cele – ze wszystkimi koniecznymi elementami składowymi. Dzięki temu wzrosły poziomy regionalnego PKB, a polityka spójności Unii Europejskiej odniosła sukces.

Trudności, które rozpoczęły się wraz z pandemią koronawirusa, wzrostem tendencji autorytarnych i antyunijnych w samej Europie oraz wojną na Ukrainie, są wyzwaniem dla polityków i rządzących, ale również dla samorządów.

Prowadzenie efektywnej polityki regionalnej wymaga rozumienia zjawisk i procesów, jakie zachodzą w otaczającym nas świecie i wpływają na zachowania ekonomiczne ludzi, zwłaszcza na decyzje inwestycyjne. Nadrzędnym celem polityki regionalnej Unii Europejskiej jest wykorzystanie zróżnicowanych cech, zasobów i predyspozycji regionów jako czynników wysokiego tempa i trwałości wzrostu gospodarczego. Można zatem uznać, że regionalna polityka unijna jest ściśle skorelowana z politykami gospodarczymi UE, a więc zarówno procesy integracyjne, jak i strategie rozwoju ugrupowania mają bezpośredni wpływ na kształtowanie celów i narzędzi tejże polityki. W tym zakresie obserwujemy w Unii Europejskiej istotną ewolucję poglądów. Jest to szczególnie zauważalne obecnie, gdy cały świat zmaga się z pandemią koronawirusa, z konsekwencjami wojny w Ukrainie, a z ich skutkami będziemy się borykać przez długie lata. Unia Europejska musi dokonać zmian również w polityce regionalnej, kierując wsparcie do regionów najbardziej poszkodowanych. Pamiętać jednak należy, że w dobie kryzysu zdecydowanie wzrasta interwencjonizm państwowy, a polityka gospodarcza wyznacza ramy świadomego oddziaływania władz państwowych na gospodarkę narodową, a więc na jej dynamikę, strukturę, funkcjonowanie, na stosunki gospodarcze w kraju, na relacje z zagranicą. Właśnie z takim interwencjonizmem mamy obecnie do czynienia. Niestety nasz kraj należy do tej grupy państw, w których ten interwencjonizm jest największy. Oczywiście, jeśli służy walce z pandemią oraz skutkami wojny w Ukrainie, to należy go zaakceptować, ale jeżeli służy rządzącym do całkowitego przejęcia władzy, nacjonalizacji gospodarki, to trzeba go zanegować. W tym zakresie doświadczenia

Unii Europejskiej nie mogą być podstawą do oceny działań poszczególnych krajów członkowskich. Dla przykładu Unia Europejska bardzo pozytywnie postrzega wykorzystanie agencji do realizacji zadań specjalistycznych. Apolityczność działania agencji Unii Europejskiej wiąże się bezpośrednio ze zjawiskiem decentralizacji. Ich głównym zadaniem jest koordynowanie działań agencji narodowych, tworzenie systemu relacji sieciowych, działającego elastycznie i wymuszającego odpowiednią jakość działań narodowych. Funkcjonowanie agencji Unii Europejskiej może więc być uznane za zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności (Surdej, 2004: 97). W Polsce agencje tworzone przez rząd są instytucjami politycznymi, służącymi centralizacji władzy, a tym samym osłabiają samorządy terytorialne, również w zakresie kreowania i realizacji polityki regionalnej.

Unia Europejska, widząc te zagrożenia, wprowadziła kryterium praworządności przy rozdziale środków unijnych na lata 2021–2027, chcąc dzięki temu ograniczyć z jednej strony wydatkowanie tych środków niezgodnie z prawem unijnym (patrz przypadek Węgier), z drugiej zaś strony – przeznaczanie tych środków na działania polityczne mające na celu ograniczanie demokracji i praworządności w krajach członkowskich (niestety, przypadek Polski). Czy Unia Europejska będzie konsekwentna do końca? Trudno powiedzieć. Na podstawie dotychczasowych działań Komisji Europejskiej można wywnioskować, że praworządność jest w dalszym ciągu nadrzędnym kryterium podziału środków. Na razie Polska nie spełnia wymogów Unii Europejskiej i nie otrzymała środków zarówno z KPO, jak i z unijnych funduszy strukturalnych. Jednakże prace nad pozyskaniem tych środków trwają i wcześniej czy później mogą one trafić do naszego kraju. To, czy wówczas nasze regiony skorzystają ze środków unijnych, zależy nie tylko od tego, czy Polska otrzyma środki, ale również od decyzji, kto i jak będzie je dzielił (rząd czy samorządy). Jeśli miałby dzielić je rząd, to mamy jeszcze w pamięci, jak rozdysponowane zostały środki pomiędzy samorządy na walkę z pandemią. Jak ten podział wyglądał i które samorządy skorzystały – wszyscy pamiętamy. Dlatego, jeżeli podział środków na rozwój regionalny miałby być dokonywany według „klucza partyjnego”, a nie w oparciu o faktyczne potrzeby regionów, to realizacja celów rozwoju regionalnego nie będzie możliwa – niezależnie od funkcjonujących narzędzi, między innymi takich jak zarządzanie przez cele. Należy jednak mieć nadzieję, że tak się nie stanie.

Bibliografia

- Bachtler J., Méndez C., Vironen H. (2014), *Regional development and policy in Europe*, Madryt.
- Bizon-Górecka J. (2010), *Wymiary dojrzałości projektowej przedsiębiorstw*, [w:] R. Borowiecki, A. Jaki (red.), *Restrukturyzacja w obliczu nowych wyzwań*

- gospodarczych. Zarządzanie – strategia – analiza*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Churski P. (2008), *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań.
- Churski P. (2012), *Polityka regionalna w Unii Europejskiej i w Polsce*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, nr 19.
- Ćwikliński H. (red.) (1997), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Dahlke P. (2017), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego regionu na przykładzie województwa wielkopolskiego*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica, Piła.
- Dutkowski M. (2008), *Problemy ewaluacji polityki regionalnej*, [w:] T. Strykiewicz, T. Czyż (red.), *O nowy kształt badań regionalnych w geografii i gospodarce przestrzennej*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.
- Klimowicz M., Pacheśniak A. (red.) (2014), *Ewolucja celów polityki regionalnej Unii Europejskiej w procesie integracji gospodarczej*, OTO, Wrocław.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie* (2010), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Maliszewski P. (2021), *Fundusze unijne dla samorządów 2021–2027*, https://samorzad.infor.pl/sektor/rozwoj_i_promocja/fundusze_unijne/5229838.Fundusze-unijne-dla-samorzadow-20212027.html [dostęp: 15.05.2021].
- Matras P., Korcyl P., Kilar A. (b.r.), *Zarządzanie przez cele*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Zarz%C4%85dzanie_przez_cele [dostęp: 15.05.2021].
- Medve-Bálint G. (2018), *The Cohesion Policy on the EU's Eastern and Southern Periphery: Misallocated Funds?*, „Studies in Comparative International Development”, Vol. 53.
- Orłowski W.M. (2012), *Wizja zrównoważonego rozwoju dla polskiego biznesu: kluczowe wyzwania*, [w:] *Wizja zrównoważonego rozwoju dla polskiego biznesu 2050*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Piasny B. (2016), *Doskonalenie zarządzania organizacjami publicznymi w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 48(4).
- Pietrzyk I. (2006), *Polityka regionalna UE i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Rybiński K. (2016), *Czas na administrację 2.0*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 3(146).
- Sprawozdanie końcowe z wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013* (2017), Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
- Surdej A. (2004), *Rola wyspecjalizowanych agencji w funkcjonowaniu Unii Europejskiej: stan obecny i kierunki rozwojowe*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 654.

- Szlachta J., Zaleski J. (2017), *Wyzwania polskiej polityki regionalnej w kontekście polityki spójności po roku 2020*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 498.
- Tarczydło B. (2009), *Udział w projekcie unijnym a zmiany w organizacji*, [w:] J. Skalik (red.), *Zmiana warunkiem sukcesu. Rozwój i zmiany w małych i średnich przedsiębiorstwach*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Wprowadzenie do unijnej polityki spójności na lata 2014–2020* (2022), Komisja Europejska, <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/a5f9f410-f67-4fac-b9d2-5cba1254975b/> [dostęp: 31.10.2022].
- Wróblewska A., Gochnio M. (2011), *Zarządzanie przez cele*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Żmija D. (2010), *Współczesne wyzwania polityki regionalnej Unii Europejskiej*, [w:] M. Klamut, E. Szostak (red.), *Jaka polityka spójności po roku 2013?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław.

Summary

Project management as part of the implementation of the European Union's regional policy: The example of Poland

Effective management of projects co-financed by the European Union not only influences the results achieved and the fulfilment of indicators, but also plays a practical role in the implementation of strategic objectives of a given region and the entire Community. The aim of this article is to present the processes taking place in project management under the European Union regional policy. Post-2004 Poland is used as an example. Are the processes effective or not? This dilemma is the basic research question. From the point of view of the European Union's cohesion policy, the factors of regional development are the most important, which can be understood as individual components of a region that influence changes in its condition, i.e., influence its socio-economic development. The authorities of the region become the fundamental basis that sets out the development policy in their territory, while being fully responsible for it. Ensuring effectiveness was related to being goal-oriented: both in the formal field (programming documents, procedures, institutional control, etc.) and in the layer of the very implementation of projects by applicants. The GDP increase in individual regions and throughout Poland was possible thanks to the high rate of achievement of the objectives set for the given priorities and measures. The analysis performed after the closure of the Human Capital Operational Program confirms the assumption that the management by objectives policy was effective. Without an efficient public sector, it is not possible to implement activities

for socio-economic development that would enable competition on a European and global scale. The solution that guarantees such efficiency is management by objectives, which, adopted in the standards of project implementation imposed by the EU, has proven to be effective. This allowed for the greatest development in the history of the country. The conclusions from the long-term analysis of the implementation of aid measures are clear. Regional institutions in Poland effectively manage funds allocated to EU projects, and the applied procedures work correctly.

Keywords: management, EU funds, regional policy, management by objectives