

**Tadeusz A. Grzeszczyk**

Politechnika Warszawska

## **POLITYKA SPÓJNOŚCI A ABSORPCJA POMOCY PUBLICZNEJ Z FUNDUSZY STRUKTURALNYCH UNII EUROPEJSKIEJ**

### **1. Wstęp**

Pięcioletni okres, jaki upłynął od uchwalenia strategii lizbońskiej, nie uzasadnia założeń o szybkim osiągnięciu jej optymistycznych celów w sferze poprawy konkurencyjności, budowy Europejskiej Przestrzeni Badawczej i efektów dotychczas realizowanej polityki spójności [1; 3, s. 22-25; 20, s. 30-37]. Przeciwnie, można mówić o narastaniu niepewności co do realności przyjętych celów oraz metod ich osiągnięcia. Dominującym wręcz stał się pogląd o konieczności zasadniczej zmiany metod wdrażania tej strategii [15, s. 13-24]. W szczególności potrzebne jest pogłębienie badań w dziedzinie nowych metod oceny projektów z dofinansowaniem funduszy strukturalnych UE.

Postępujący proces europejskiej integracji prowadzi do zwiększania polaryzacji potencjałów ekonomicznych regionów i pogłębiania się różnic poziomu ich rozwoju społeczno-ekonomicznego w skali całej Wspólnoty [9]. Istotne znaczenie dla zrównoważonego rozwoju polskich regionów ma efektywna realizacja pomocy publicznej realizowanej m.in. z funduszy strukturalnych UE. Powstaje zasadnicze pytanie, czy i w jakim stopniu dotychczas stosowane metody udzielania pomocy publicznej z funduszy strukturalnych UE w Polsce sprzyjają optymalnej ich absorpcji we współczesnych warunkach regionalnych i lokalnych [2, s. 39-51].

Jednym z istotnych elementów odpowiedzi na to pytanie jest określenie efektywności dotychczas stosowanych metod ewaluacji projektów dofinansowywanych z funduszy strukturalnych UE. Dotychczasowe badania oraz doświadczenia edukacyjne i konsultingowe autora uzasadniają sformułowanie hipotezy o pilnej konieczności zasadniczego wzmocnienia metodycznego beneficjentów pomocy publicznej z funduszy strukturalnych UE [4, s. 46-51; 6, s. 51-62]. Mnożące się różne

inicjatywy szkoleniowe w tej dziedzinie są w małym stopniu dostosowane do rzeczywistych potrzeb beneficjentów. Narzuca się postulat konieczności wprowadzenia obowiązkowej akredytacji tych szkoleń oraz włączenia ich w system szkolnictwa wyższego. W artykule autor przedstawia wstępną koncepcję wzbogacenia omawianych metod ewaluacji o jeszcze jeden aspekt związany z zastosowaniem sztucznej inteligencji.

## **2. Pomoc publiczna w realizacji polityki spójności**

Kierunki i metody pomocy publicznej realizowanej w ramach strategii lizbońskiej stanowią jej kluczowy element. Konieczne są bardziej efektywne regulacje na poziomie zarówno UE, jak i krajów członkowskich [21, s. 22-28]. Celem podjętych reform jest zapewnienie większej efektywności wykorzystania środków przeznaczanych na realizację polityki spójności – przy relatywnym ograniczaniu jej wielkości. Komisja Europejska przygotowuje propozycje zmian metodycznych służących m.in. poprawie skuteczności ewaluacji projektów z dofinansowaniem funduszy strukturalnych UE. Z różnych krajów Wspólnoty – nie tylko z Polski – docierają sygnały o nieprawidłowościach w zarządzaniu środkami pochodzącymi z tych funduszy [18, s. 42-43].

Polskie doświadczenia w dziedzinie metod ewaluacji projektów dofinansowywanych z funduszy strukturalnych są dotychczas ubogie. Organy administracji publicznej odpowiedzialne za wdrażanie i koordynację polityki strukturalnej podkreślają, że nadal istnieje generalnie niski poziom wiedzy w tej dziedzinie. W szczególności, Krajowa Jednostka Oceny w Departamencie Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Gospodarki i Pracy podkreśla konieczność koncentracji wysiłków na budowie potencjału ewaluacyjnego wśród struktur administracji publicznej. Akcentuje się też konieczność metodycznego wsparcia umiejętności ewaluatorów zewnętrznych w celu poprawy interwencji funduszy strukturalnych w procesie realizacji polityki spójności. Ukształtowanie profesjonalnego i skutecznego modelu realizacji zadań ewaluacyjnych jest konieczne dla skuteczności działań realizowanych w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty oraz kolejnych Narodowych Planów Rozwoju w naszym kraju [14, s. 114-123]. Harmonizuje to ze stanowiskiem Komisji Europejskiej [22, s. 11-12].

## **3. Bariery absorpcji pomocy publicznej z funduszy strukturalnych UE**

Problematyka barier absorpcji pomocy publicznej z funduszy strukturalnych w naszym kraju stanowi przedmiot ożywionej wymiany poglądów w środowiskach związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz w samorządach terytorialnych. W szczególności przedsiębiorcy zwracają uwagę na liczne nieprawidłowości

wości proceduralne oraz niejasności w tej dziedzinie. Tworzy to niekiedy nawet klimat sprzyjający korupcji przy podziale środków pochodzących z pomocy publicznej, w tym środków z funduszy strukturalnych. Publicyści zarzucają wręcz urzędnikom ukrywanie faktów świadczących o nieprawidłowościach w omawianej dziedzinie [23, s. 6]. Krytyka ta spotyka się z kolei z ostrą reakcją i zaprzeczeniami urzędników odpowiedzialnych za monitorowanie procesów absorpcji pomocy publicznej [13]. Jednocześnie opublikowano jako odpowiedź na krytykę raport o systemie pomocy publicznej dla MŚP w Polsce [17]. Raport ten stanowi jeden z przykładów ilustrujących poznawcze i metodyczne bariery absorpcji pomocy publicznej z funduszy strukturalnych UE.

Jak wiadomo, organy udzielające pomocy publicznej są zobowiązane do przekazywania w odpowiednich terminach instytucji nadzorczej informacji o wynikach badania procesu oceny jej skuteczności i efektywności. Wyodrębniono następujące cztery kategorie pomocy:

- skuteczną i efektywną,
- nieskuteczną i efektywną,
- skuteczną i nieefektywną,
- nieskuteczną i nieefektywną.

Zakres tego rodzaju badań oraz ich walory poznawcze są ograniczone. W 2002 r. ocenie efektywności poddano tylko 99 przypadków. Na ogólną liczbę ponad 3000 jednostek samorządu terytorialnego natomiast odpowiedzi udzieliło jedynie 15. Zgodnie z cytowanym już raportem [17], interesujące są wypowiedzi przedsiębiorców na temat czynników zniechęcających do ubiegania się o pomoc publiczną. Ponad 16% przedsiębiorców nie wierzy w celowość ubiegania się o taką pomoc. Dominującą grupę przyczyn zniechęcających przedsiębiorców do starań o uzyskanie pomocy publicznej stanowią trudności z uzyskaniem informacji określających ściśle, gdzie i w jakiej instytucji oraz w jaki sposób można się ubiegać o dofinansowanie. Omawiana grupa stanowi prawie 25% ogółu wypowiedzi. Następną w kolejności grupę przyczyn – brak przekonania, że środki zostaną przyznane niezależnie od podjętych starań – wymienia ok. 17% respondentów. Inne przyczyny niewykorzystywania pomocy publicznej – różne przeszkody formalne, brak odpowiednich programów, zbyt krótkie terminy składania wniosków oraz trudności z wypełnianiem formularzy – wymienia łącznie ok. 25% respondentów.

Prawie 32% przedsiębiorców akcentuje konieczność zasadniczej poprawy dostępności informacji metodycznych w czasie odpowiednim dla opracowania wniosku o dofinansowanie z funduszy UE. Dostępność i jakość materiałów metodycznych jest mocniej akcentowana przez przedsiębiorstwa, które otrzymały pomoc publiczną, niż przez te, które z niej nie korzystały. Zwraca uwagę znaczne zróżnicowanie poziomu i jakości dostępu przedsiębiorców do wiedzy na temat pomocy publicznej. Ponad 50% ogółu respondentów praktycznie nic nie wie na temat moż-

liwości jej uzyskania. Informacje docierają do nich najczęściej przypadkowo i niekiedy za pośrednictwem różnych szkoleń. Ich przydatność w większości jest oceniana krytycznie. Przedsiębiorcy odczuwają potrzebę zasilenia finansowego przede wszystkim na realizację różnych projektów modernizacyjnych i inwestycyjnych. Brak dostępu do wiedzy w tej dziedzinie hamuje podejmowanie tych działań [19].

Ogólnie można stwierdzić, że wymienione kategorie przyczyn nienależytego wykorzystywania potencjalnie dostępnej pomocy publicznej uzasadniają postulat zasadniczego wzmocnienia metodycznego przedsiębiorców oraz samorządów terytorialnych w dziedzinie możliwości pozyskiwania aktualnej i ściśle praktycznej wiedzy na temat procedur absorpcji funduszy strukturalnych. Mogą tu być przydatne nowe systemy zarządzania wiedzą. Dostęp do baz wiedzy powinien być powszechny, względnie łatwy i możliwy do uzyskania w czasie koniecznym do opracowania projektu z dofinansowaniem UE. Przy implementacji baz wiedzy na temat funduszy strukturalnych są przydatne m.in. metody sztucznej inteligencji (np. wnioskowanie aproksymacyjne) [8, s. 110-115].

Z opinii przedsiębiorców wyłania się zdecydowanie pesymistyczny obraz ich wyobrażeń o sile nieformalnych powiązań towarzyszących uzyskiwaniu pomocy publicznej. Ponad 9% przedsiębiorców, którzy korzystali już z pomocy publicznej, twierdzi, że do jej uzyskania były konieczne „dojścia i nieformalne działania”. Przeświadczenie o decydującej roli takich nieformalnych działań jeszcze wyraźniej występuje w grupie przedsiębiorców, którzy dotychczas nie korzystali z pomocy publicznej (ponad 11% ogółu respondentów). Prawie 33% ogółu przedsiębiorców korzystających z pomocy publicznej również popiera pogląd o decydującym wpływie nieformalnych powiązań – jakkolwiek formułuje to w sposób mniej zdecydowany. Najsilniejsze przekonanie o potrzebie nieformalnych działań występuje wśród małych i średnich przedsiębiorców [17].

#### **4. Ewaluacja projektów dofinansowywanych z funduszy strukturalnych UE – zarys koncepcji**

Nowe koncepcje ewaluacji projektów dofinansowywanych z funduszy strukturalnych zawierają dwa wzajemnie wspomagające się elementy. Są nimi: (a) nowe rozwiązania organizatorskie oraz (b) nowe metody sztucznej inteligencji.

(a) W systemie zarządzania ewaluacją projektów dofinansowywanych z funduszy strukturalnych trzeba rozważyć potrzebę implementacji w polskich warunkach rozwoju regionalnego i lokalnego anglosaskiej koncepcji regionalnych klastrów przemysłowych [12, s. 39-40; 7, s. 19-21]. Przedmiotem finansowania polityki spójności są kompleksowe i długookresowe projekty rozwojowe tworzące łącznie spójną strategię zwiększania stopnia spójności całego obszaru UE. Jak wiadomo,

na podstawie uzgodnienia między Komisją Europejską a rządem określonego kraju członkowskiego powstaje dokument ustalający podstawy wsparcia wspólnoty (*Community Support Framework* – CSF). Stanowi to punkt wyjścia dla przygotowania sektorowych i regionalnych programów operacyjnych rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Autorem koncepcji klastra – jako grupy (inaczej grona) przedsiębiorstw jednej branży, wiodącej do rozwoju społeczno-ekonomicznego określonego obszaru (kraju, regionu, miasta) – jest profesor Harvard Business School – Michael E. Porter [16]. Niekiedy nawet stosuje się określenie *Porter's cluster*. Klastrer wzmacnia konkurencyjność i produktywność określonego regionu przez generowanie i transfer procesów innowacyjnych. Efekt taki osiąga się dzięki koncentracji przestrzennej przedsiębiorstw i ich powiązaniu z jednostkami badawczo-rozwojowymi i edukacyjnymi, a także wymagającymi wiedzy usługami, np. działalnością B+R oraz usługami finansowymi, doradczymi, handlowymi i in. [11].

W Polsce adaptacja tego rozwiązania organizatorskiego – dzięki powiązaniom z międzynarodowymi bazami wiedzy – może przynieść wyraźne efekty w rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Tego rodzaju rozwiązania organizatorskie mogą stanowić m.in. jeden z elementów wspomagających procesy badań, edukacji i konsultingu w dziedzinie ewaluacji projektów z dofinansowaniem pochodzącym z krajowych i zagranicznych środków pomocy publicznej. Autor sugeruje wzbogacenie omawianej koncepcji organizatorskiej przez oparcie implementacji klastra w polskich warunkach na absorpcji funduszy strukturalnych UE.

(b) Procesy decyzyjne w dziedzinie oceny projektów z dofinansowaniem funduszy strukturalnych UE należy wspierać nowymi, stale doskonalonymi metodami. Jeden z kierunków potencjalnie dostępnych rozwiązań metodycznych występuje w związku z rozwojem tzw. metod sztucznej inteligencji. Autor formułuje tezę, że wśród różnych metod oceny zarysowuje się m.in. potrzeba i możliwość wykorzystywania modeli neuronowych w ocenie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Istotą koncepcji autora jest zatem wzbogacenie dotychczas stosowanych metod ewaluacji projektów z dofinansowaniem funduszy strukturalnych UE o jeszcze jeden dodatkowy element – zastosowanie sztucznej inteligencji [5, s. 501-504].

Uzasadnione jest poszukiwanie metod oceny alternatywnych w stosunku do obecnie stosowanych. Autor sugeruje stosowanie sieci neuronowych charakteryzujących się następującymi pożądanymi cechami. Są one nieliniowe i nieparametryczne. Nie zakładają postaci funkcji kształtującej model relacji między wejściem i wyjściem. Nie wymagają także założeń dotyczących postaci i parametrów rozkładów zmiennych losowych. Są odporne na zakłócenia występujące w systemach rzeczywistych. Umożliwiają pozyskiwanie dodatkowej wiedzy wystarczającej i koniecznej do ewaluacji, a także selekcjonowanie wiedzy istotnej w relacji do celów ewaluacji, eliminując jednocześnie czynniki nieistotne.

W wypadku klasycznych metod statystycznych konieczne jest określenie zależności między zmiennymi objaśniającymi a zmienną objaśnianą oraz uzasadnienie tych zależności. Nie jest to konieczne natomiast do posługiwania się siecią neuronową. Ta cecha jest jednocześnie pewnym ograniczeniem możliwości wykorzystywania sieci neuronowej, ponieważ proces uzyskiwania wyników nie może być uzasadniony konkretnymi zależnościami.

Istotnym walorem metod sztucznej inteligencji jest możliwość relatywnie szerokiego wykorzystywania doświadczeń praktycznych ekspertów (ewaluatorów) oraz zapisywanie, przetwarzanie i udostępnianie wiedzy w bazach. Wiedza ta może być wykorzystywana do jakościowej oceny projektów w ramach informatycznych systemów zarządzania wiedzą o procedurach absorpcji funduszy strukturalnych. Z kolei omawiane bazy wiedzy mogą stanowić jeden z elementów regionalnych klastrów przemysłowych.

W przypadku klasycznych, statystycznych metod oceny możliwa jest tylko analiza ilościowa. Analiza jakościowa natomiast jest wynikiem dyskusji i opinii ekspertów. W odróżnieniu od dotychczas stosowanych klasycznych metod oceny projektów, proponowana koncepcja umożliwia integrację ilościowych oraz jakościowych metod analizy danych w ramach zespolonego systemu.

## 5. Podsumowanie

Przedstawione w artykule syntetyczne wyniki badań oraz doświadczeń edukacyjnych i konsultingowych autora potwierdzają zasadność twierdzenia o pilnej konieczności zasadniczego wzmocnienia metodycznego beneficjentów pomocy publicznej z funduszy strukturalnych UE. Jak się okazuje, szczególnie zaniedbaną dziedziną w sferze badań, edukacji i konsultingu w naszym kraju są metody ewaluacji projektów dofinansowywanych z funduszy strukturalnych UE.

Opierając się na swoich wcześniejszych badaniach i doświadczeniach, autor zarysował wstępną koncepcję wzbogacenia omawianych metod ewaluacji o jeszcze jeden aspekt związany z zastosowaniem sztucznej inteligencji oraz o implementację koncepcji regionalnych klastrów przemysłowych. Może się to przyczynić do poprawy przejrzystości i obiektywności stosowanych procedur oceny wniosków o dofinansowanie z funduszy UE. Dostęp do wiedzy w odpowiednim czasie może ułatwić poprawne formułowanie wniosków o dofinansowanie projektów. W efekcie nastąpi zmniejszenie ryzyka negatywnego wpływu powiązań nieformalnych na stosowane procedury i tym samym poprawi się ich społeczna wiarygodność. Wyeliminuje się także często bezzasadne negatywne stereotypy na temat funkcjonowania administracji publicznej w omawianej dziedzinie.

## Literatura

1. *The Sixth Framework Programme 2002-2006, Towards a European Research Area*, European Commission, Luxembourg 2002.
2. Grabowski M., Nowicki M., Hardt E., *Rozwój przedsiębiorczości a pomoc publiczna – perspektywa polska i europejska*, Niebieskie Księgi 2004, Rekomendacje nr 15, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004.
3. Grzeszczyk T.A., *Polskie przedsiębiorstwa w Europejskiej Przestrzeni Badawczej*, „Przegląd Organizacji” 2003 nr 2.
4. Grzeszczyk T.A., *Rola pomocy publicznej w restrukturyzacji przedsiębiorstw*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2003 nr 6.
5. Grzeszczyk T.A., *Application of Neural Networks for Prior Appraisal of Structural Funds Project Proposals*, [w:] *Proceedings of the Sixth International Conference on Enterprise Information Systems*, vol. 2, Eds I. Seruca, J. Filipe, S. Hammoudi, J. Cordeiro, Portucalense University, Porto, 14-17 April 2004.
6. Grzeszczyk T.A., *Szanse i zagrożenia dofinansowania przedsiębiorstw z funduszy Unii Europejskiej w procesie zarządzania pomocą publiczną*, „Współczesne Zarządzanie. Kwartalnik Środkowisk Naukowych i Liderów Biznesu” 2005 nr 1.
7. Grzeszczyk T.A., *Klaster przemysłowy w systemie zarządzania funduszami strukturalnymi*, „Przegląd Organizacji” 2005 nr 2.
8. Grzeszczyk T.A., *Approximate Reasoning in Structural Funds Knowledge Management System*, „WSEAS Transactions on Information Science and Applications”, February 2005, Issue 2, vol. 2, WSEAS, New Jersey, USA, Athens, Greece, February 2005.
9. Klamut M., *Konwergencja makroekonomiczna i jej konsekwencje dla równoważenia rozwoju regionów Europy oraz Polski*, [w:] *Konkurencyjność regionów*, red. M. Klamut, AE, Wrocław 1999.
10. Kok W. (red.), *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2004.
11. Kumral N., Deger C., *An Industrial Cluster Study: As a Basis for the Aegean Region's Development Policy*, [w:] *Reinventing Regions in the Global Economy*, Regional Studies Association, 12th-15th April 2003, Pisa Congress Center, Italy 2003.
12. MacKinnon D., Cumbers A., Chapman K., *Innovation and Adjustment in Regional Clusters: The Case of the Aberdeen Oil Complex*, [w:] *Regionalising the Knowledge Economy*, red. A. Maconochie, S. Hardy, Regional Studies Association, Conference Proceedings of the Regional Studies Association, Annual Conference November 2001.
13. Marek M., *Pismo Prezesa PARP Mirosława Marka skierowane do Redaktora Naczelnego Pulsu Biznesu, Pana Jacka Ziarno*, opublikowane 19 maja 2005 na stronie: [www.parp.gov.pl](http://www.parp.gov.pl) 2005.
14. Opalka E., *System ewaluacji funduszy strukturalnych w Polsce*, [w:] *Wdrażanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w Polsce. Rezultaty Niemiecko-Francuskiego Projektu Doradczego w Ministerstwie Gospodarki i Pracy*, red. S. Sartorius, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w Polsce, marzec 2005.
15. Pawłowicz L., *Wprowadzenie. Strategia Lizbońska – założenia i ich realizacja*, [w:] *Strategia lizbońska a konkurencyjność gospodarki*, red. J. Bieliński, CEDEWU.PL, Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2005.
16. Porter M.E., *Clusters and Regional Competitiveness: Recent Learnings*, [w:] *International Conference on Technology Clusters*, Montreal, Canada, 7 November 2003.
17. Pyciński S. (red.), *System pomocy publicznej dla MŚP w Polsce – zapotrzebowanie małych i średnich przedsiębiorstw na pomoc publiczną*, badanie przeprowadzone na zlecenie Polskiej

- Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości przez CEM Instytut Badań Rynku i Opinii Publicznej w roku 2004, opublikowany 19 maja 2005.
18. Radło M.J., *Strategia lizbońska 2005-2010: Kluczowe wyzwania. Najważniejsze priorytety*, [w:] *Zielona Księga PFSL, Polska wobec redefinicji Strategii Lizbońskiej*, red. M.J. Radło oraz zespół PFSL, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa–Gdańsk 2005.
  19. Starczewska-Krzysztozek M., *Konkurencyjność sektora małych i średnich przedsiębiorstw*, Sejm, Warszawa 21.03.2005.
  20. *Structural Policies and European Territories. Competitiveness, Sustainable Development and Cohesion in Europe. From Lisbon to Gothenburg*, European Commission, Brussels 2003.
  21. Szomburg J., *Bariery realizacji strategii lizbońskiej*, [w:] *Biała księga 2004, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk–Warszawa 2004.
  22. *The Structural Funds in 2003. Fifteenth Annual Report*, European Commission, Luxembourg 2005.
  23. Wszelaka M., *Tajemnice z dna urzędniczej szuflady*, „Puls Biznesu” 18 maja 2005.

## **COHESION POLICY VERSUS ABSORPTION OF STATE AID FROM THE EUROPEAN UNION STRUCTURAL FUNDS**

### **Summary**

The author's research as well as education and consulting experience involve the statement that there exists urgent necessity of intense methodical supply for beneficiaries of state aid from European Union Structural Funds. The methods of evaluation related to the projects being provided with EU Structural Funds subsidies are considered as particularly disdained ones in the field of research, education and consulting in Poland. The author outlines preliminary concept how to broaden the evaluation methods by one more aspect, i.e. application of artificial intelligence.