

dyscypliny. Nawet Max Weber, częstokroć uznawany za twórcę idei nauki wolnej od wartościowania, twierdził, że przedstawiciele nauk społecznych mogą, a nawet powinni uczestniczyć w dyskursie dotyczącym wartości. Dzięki temu bowiem jest możliwe uchwycenie i analizowanie norm istotnych na poszczególnych etapach rozwoju stosunków społecznych, co z kolei umożliwia m.in. dokonanie oceny ich wewnętrznej spójności, wskazywanie konsekwencji ich przyjmowania czy w końcu – określenie, w jakiej mierze te sądy wpływają na cele, które chce się osiągnąć (Weber, 2012, s. 100–135). Zwolennikami konieczności uwzględniania podejścia normatywnego w ekonomii byli także m.in. Myrdal, Heilbroner i McCloskey. Najbardziej radykalne stanowisko reprezentował Myrdal, który uznał, że rozgraniczenie aktywności określanej mianem ekonomii pozytywnej od ekonomii normatywnej jest po prostu niewykonalne, a „niezangażowana (*disinterested*) nauka społeczna nigdy nie istniała i ze względów logicznych istnieć nie mogła” (Myrdal, 1958, s. 1–2). Z faktu, że każda koncepcja teoretyczna jest oparta na przyjmowanych świadomie lub nieświadomie subiektywnych przesłankach będących pochodną światopoglądu badacza, Myrdal wyciągnął wniosek, że dążenie do uprawiania ekonomii pozytywnej jest z góry skazane na niepowodzenie. Wobec niemożności osiągnięcia naukowego obiektywizmu postulował, by ekonomiści, zamiast czynić próżne wysiłki ku wyzwoleniu się z okowów własnych zapatrywań, od początku otwarcie deklarowali wartości – poglądy polityczne, normy etyczne, nakazy religijne etc. – którym hołdują (Myrdal, 1958, s. 58). Wątpliwości co do szans osiągnięcia przez ekonomistów i przedstawicieli pozostałych nauk społecznych neutralnej, niezaangażowanej emocjonalnie postawy wobec przedmiotu prowadzonych przez nich badań podzielał również Heilbroner. Pomimo podobnego punktu wyjścia nie posuwał się on jednak do stawiania ekonomistom wymogu składania przez nich jawnych deklaracji światopoglądowych. Rozwiązanie, które proponował, było w istocie zbliżone do zaleceń Webera czy Blauga. Heilbroner wyrażał przekonanie, że dla rozwoju nauki jest niezbędna nie tyle gotowość otwartego prezentowania wyznawanych przez badaczy wartości, co gotowość poddawania krytycznemu osądowi każdej fazy ich dociekań wymagającej bolesnej samokontroli w stosunku do przyjmowanych przez nich przesłanek, eksperymentów, rozumowania i wniosków (Heilbroner, 1973, s. 142).

Współcześni ekonomiści również stawiają tezę, że w ekonomii chodzi w gruncie rzeczy o dobro i zło, a co za tym idzie, jest ona przesyciona sądami wartościującymi. Jest zatem nauką normatywną. Spośród wszystkich nauk społecznych [...] ekonomia jest też najbardziej ukierunkowana na przyszłość (Sedlăček, 2012, s. 77). Ten atrybut ekonomii przyświecał autorowi przy formułowaniu celu tej pracy. Cel dotyczy propozycji zmian w systemie kontroli wykorzystania funduszy unijnych, których oczekiwane wdrożenie miałyby dopiero nastąpić. Uzasadnienie potrzeby wprowadzenia tego typu zmian wynika z analizy prawodawstwa polskiego i unijnego, odnoszącego się do okresu programowania unijnego 2007–2013

oraz 2014–2020. Przyjęcie takiego horyzontu czasowego do analizy umożliwiło z jednej strony uwypuklenie postulatu czasowego wdrożenia zmian dotyczących zakresu kontroli wykorzystania funduszy unijnych, a z drugiej strony szacowania skutków braku synchronizacji przepisów prawnych dotyczących przepływów pieniężnych z udziałem środków z Unii Europejskiej.

2. Model normatywny – montaż finansowy z udziałem środków unijnych (projekty hybrydowe)

Analizy z zakresu wykorzystania środków unijnych w niewielkim stopniu podnoszą aspekt ich wykorzystania w montażach finansowych w ramach projektów hybrydowych. Uwzględnienie tej problematyki w przedmiocie kontroli jest uzasadnione, gdyż już w 2014 r. w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 zostało zdefiniowane pojęcie projektu hybrydowego. Przedmiotem takiego projektu jest realizacja inwestycji infrastrukturalnej przez partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) z obowiązkowym komponentem zarządzania, czy też eksploatacji infrastruktury, przez partnera prywatnego. Ponadto zostały opublikowane wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 18 marca 2015 r. w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód, i projektów hybrydowych na lata 2014–2020 (znowelizowane w maju 2017 r. pod kątem uwzględnienia w nich dodatkowych regulacji UE, odnoszących się m.in. do wykorzystania instytucji rachunku powierniczego; programu funkcjonalno-użytkowego, por. Rozporządzenie Delegowane Komisji Europejskiej 2015/1076 oraz 2015/1516). Warto także wskazać, że w programowaniu unijnym 2007–2013 wypracowano już modele łączenia kapitału prywatnego z dofinansowaniem unijnym w projektach PPP. Można do nich zaliczyć m.in.:

1. Model „Projektuj-Buduj-Ekspluatuj” (DBO), w którym relacje między stronami współpracującymi opisuje jedna umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym na część dotyczącą budowy i jedna na część dotyczącą eksploatacji. Nakłady w całości ponosi podmiot publiczny.
2. Model „Projektuj-Buduj-Finansuj-Ekspluatuj” (DBFO), który jest zbieżny z modelem DBO z tą różnicą, że to partner prywatny ponosi część lub całość nakładów inwestycyjnych. Model DBFO, zgodnie z zapisami rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013, jest tym modelem, za pomocą którego można w pełni wdrożyć realizację projektu hybrydowego.

Można wskazać na co najmniej dwie przesłanki uzasadniające ujęcie projektów hybrydowych w przedmiocie kontroli wykorzystania funduszy unijnych. Po pierwsze, projekty hybrydowe charakteryzuje bardziej skomplikowany układ przepływów pieniężnych w stosunku do projektów, przy których realizacji nie

stosuje się montażu finansowych. W programowaniu unijnym 2014–2020 dodatkowo beneficjentem w operacjach PPP z udziałem środków unijnych może być na równych prawach podmiot publiczny i partner prywatny (por. Korbus, 2014, s. 22). Po drugie, możliwość realizacji projektów hybrydowych jest determinowana synergią kompetencji członków zespołu z zakresu wielu obszarów zarządzania funduszami unijnymi.

W pierwszym przypadku specyfika przepływów pieniężnych dotyczy m.in. zagadnienia kwalifikowalności wydatków. Warunkiem kwalifikowalności wydatków dokonywanych w ramach operacji hybrydowych jest to, aby wydatek dokonany w ramach realizacji projektu został faktycznie poniesiony przez partnera prywatnego. Wydatek musi być uwzględniony we wniosku o płatność oraz pozytywnie zweryfikowany przez instytucję systemu wdrażania danego programu operacyjnego. W sytuacji gdy partner prywatny jest zainteresowany realizacją części zadań przewidzianych w projekcie przy wykorzystaniu własnych zasobów, wskazuje się, aby podmioty publiczne już na etapie poszukiwania partnera prywatnego zalecały potencjalnym uczestnikom procedury wyboru partnera w celu przystępowania do przetargu (i umowy PPP) w formie spółki specjalnego przeznaczenia (SPV – *special purpose vehicle*). Taka spółka, formalnie stroną umowy o PPP, może zlecić wykonanie prac spółce matce, która za swoje działania na rzecz projektu wystawi fakturę. Po zatwierdzeniu kwalifikowalności wszystkich tak poniesionych wydatków partnera prywatnego środki z refundacji są przekazywane na rachunek powierniczy beneficjenta. Utworzenie tego rachunku służy przekazywaniu partnerowi środków pochodzących z refundacji. Warto podkreślić, że przekazanie środków z refundacji na rachunek powierniczy powoduje, iż jest możliwe wynagrodzenie partnera w ramach umowy o PPP z opłatą za dostępność już po okresie kwalifikowalności wydatków perspektywy 2014–2020, tj. po 2023 roku. Odsetki wygenerowane na rachunku powierniczym należą do podmiotu publicznego i mogą być przekazane na realizację przedsięwzięcia PPP (Korbus, 2017, s. 52–55).

W drugim przypadku warto wskazać, że o sukcesie realizacji projektów hybrydowych decyduje zespół specjalistów z zakresu prowadzenia inwestycji, zamówień publicznych, finansów i pozyskiwania środków zewnętrznych (UE). Jest to o tyle trudny proces, gdyż niestandardowe podejście budzi naturalny opór instytucji nakierowanej głównie na rozpatrywanie tradycyjnych form aplikowania o fundusze. Nieodzowne są tu umiejętności służące przełamaniu niechętnego stosunku części podmiotów prywatnych do projektów, w których występują środki unijne, uznając je za dodatkowy czynnik ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięcia. Ta niechęć wynika m.in. z faktu ustalenia sposobu dokonywania zaliczek, związanych z wykorzystaniem dotacji. Jeśli partner prywatny nie jest beneficjentem, nie może otrzymać żadnej zaliczki na poczet realizowanych zgodnie z umową o PPP działań. To podmiot publiczny – jako beneficjent – jest uprawniony

do wystąpienia o zaliczkę, która jest przekazywana na rachunek powierniczy lub konto techniczne stworzone w celu rozliczenia zaliczki. A trzeba być dodatkowo świadomym, że proces refundacji nie jest wolny od pewnego ryzyka (weryfikacja wniosku o płatność może potrwać dłużej).

Uwzględniając fakt, że w kolejnym programowaniu unijnym 2021–2027 planowane są zmiany w ustalaniu zasad konstrukcji budżetu unijnego, warto by przez system kontroli już teraz wzmocnić w odbiorze społecznym wagę wykorzystania środków unijnych w niestandardowym ich ujęciu, jakimi są właśnie projekty hybrydowe.

3. Model normatywny – zakres podmiotowy wsparcia unijnego (związek metropolitalny)

Realizacja zadań JST z udziałem środków unijnych umożliwia podwyższenie poziomu jakości tych zadań, rozszerzenie ich zakresu, skrócenie czasu realizacji oraz możliwości zainicjowania ich realizacji. W związku z powyższym pominięcie w katalogu podmiotów uprawnionych do aplikowania o środki unijne związku metropolitalnego, może wskazywać na nieprawidłowości w realizacji systemu zarządzania środkami unijnymi. Nie można bowiem pomijać faktu, że 9 marca 2017 r. została uchwalona ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Weszła ona w życie z dniem 7 kwietnia 2017 r. i jest obowiązującym aktem prawnym. Ponadto na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w województwie śląskim został utworzony związek metropolitalny pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, obejmujący czternaście miast na prawach powiatu. Związek ten, z siedzibą w Katowicach, działa na podstawie statutu uchwalonego w dniu 16 lutego 2018 r. przez Zgromadzenie Związku (Kowalska, Wiktorzak i Fabin, 2018, s. 78). I choć jest to jedyny, jak dotychczas, związek metropolitalny powołany do życia przez ustawodawcę, to nie usprawiedliwia to faktu jego pominięcia w katalogu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o środki unijne. Tym bardziej że związek metropolitalny wpisuje się w system samorządu terytorialnego jako obligatoryjna prawna forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, mająca na celu wykonywanie wielu kosztochłonnych zadań publicznych z zakresu:

- 1) kształtowania ładu przestrzennego oraz rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego,
- 2) planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego,
- 3) współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego,
- 4) promocji związku metropolitalnego i jego obszaru.

Przesłanki uzasadniające współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w obszarach metropolitalnych można klasyfikować w trzech grupach (Wojtasiewicz, 2010, s. 62):

- 1) poziomu potencjału społeczno-gospodarczego oraz wewnętrznego zintegrowania obszaru;
- 2) znaczenia wyboru sposobu realizacji zadań publicznych w świetle wyzwań najbliższych lat;
- 3) poziomu osiągniętej dojrzałości samorządów do współdziałania.

Jednym z najważniejszych zadań w ramach zintegrowanych działań związku metropolitalnego jest międzygminny transport publiczny. Odpowiednia jego organizacja sprzyja dojazdom do pracy, korzystaniu z usług i wzajemnych świadczeń, ogranicza kongestię transportową miast. Najsilniej odczuwanymi ekonomicznymi rezultatami kongestii transportowej są wyższe koszty eksploatacji pojazdów i większe straty związane z czasem trwania przewozów, które przejawiają się w większej liczbie wypadków drogowych, we wzroście zanieczyszczania środowiska i w wyższych kosztach utrzymywania infrastruktury drogowej (Ciesielski, 1986, s. 5, 160). Ograniczaniu negatywnych skutków tego zjawiska służyć mogą inwestycje, których realizacja jest kosztochłonna, a więc uzyskanie środków unijnych mogłoby zmniejszyć ciężar ponoszonych kosztów finansowych. Jest to kwestia istotnej wagi, zważywszy na fakt, że katalog źródeł środków finansowych na realizację zadań metropolitalnych prezentuje niski poziom atrakcyjności fiskalnej i ma niecykliczny charakter. Do źródeł tych zalicza się m.in.:

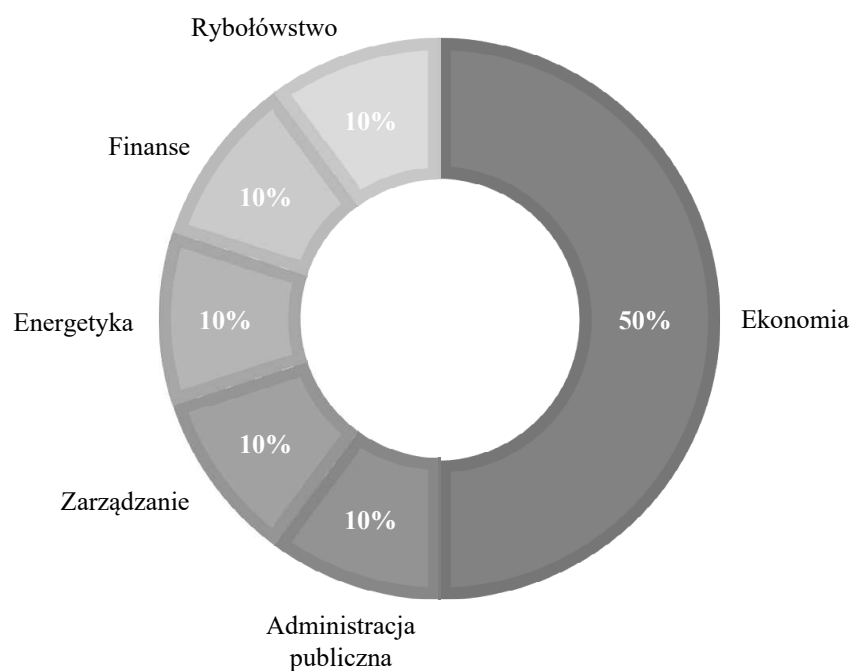
- 1) udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkających na obszarze związku metropolitalnego,
- 2) składki od gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego,
- 3) dochody z majątku związku metropolitalnego,
- 4) spadki, zapisy i darowizny na rzecz związku metropolitalnego,
- 5) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody związku metropolitalnego,
- 6) dotacje z budżetu państwa.

W przypadku związku metropolitalnego nie definiuje się dochodów własnych. A to właśnie ich wysoki udział w dochodach ogółem sprzyja samodzielności podejmowania decyzji, dając możliwość racjonalnej gospodarki budżetowej (Kozera i Standar, 2018, s. 86).

Przy uwzględnieniu powyższych przesłanek jest zasadne formułowanie postulatów wobec podmiotów odpowiedzialnych za realizację kontroli wykorzystania środków o doprecyzowanie następujących obszarów funkcjonowania związków metropolitalnych, powiązanych z absorpcją środków unijnych:

- 1) zakres przedmiotowy i wysokość alokacji,
- 2) wykaz instrumentów wsparcia unijnego (zwrotne i/lub bezzwrotne),
- 3) tryb procedowania wniosków (konkursowy i/lub pozakonkursowy).

Wyniki przeglądu baz naukowych ostatecznie wydają się dosyć ograniczone. O ile liczba rezultatów pokazanych po najlepszej (zwracającej najwięcej wyników) kombinacji słów kluczowych nie jest jeszcze bardzo ograniczona (kolumna 3 w tabeli 1) o tyle przegląd tematów, abstraktów oraz artykułów dowodzi znikomego zainteresowania badaczy tematem. W kolumnie 4 tabeli w wyniku zastosowanej procedury znaleziono jedynie 10 publikacji rzeczywiście związanych z problematyką oceny efektywności projektów europejskich przy wykorzystaniu kluczowych miar oceny dokonań (KPI). W tych pracach obszary projektów europejskich dotyczyły przede wszystkim badań i rozwoju (4 z 10), polityki spójności, energetyki oraz polityki morskiej i rybołówstwa. Czasopisma, w których opublikowano prace, miały przede wszystkim charakter ekonomiczny; pozostałe dotyczyły finansów, zarządzania, energetyki, rybołówstwa oraz administracji publicznej (rys. 1).



Rysunek 1. Reprezentowane czasopisma

Źródło: Opracowanie własne.

Z zaprezentowanych wyników (tab. 1 i rys. 1) można zauważyć, że wybrana tematyka nie jest zbyt często poruszana w badaniach naukowych. Dodatkowo osobno dokonano przeglądu artykułów w dwóch znaczących europejskich czasopismach naukowych z zakresu rachunkowości wydawanych przez European Accounting Association, tj. *European Accounting Review* oraz *Accounting in Europe*. W żadnym z wymienionych czasopism nie odnaleziono artykułów

poruszających problematykę KPI w projektach europejskich lub nawiązujących do niej. Na podstawie analizy tekstów wyszukanych czasopism (tab. 1) można sformułować jasny wniosek, że informacja zarządcza nie była w żadnym przypadku głównym przedmiotem badań. Problematykę KPI najczęściej porusza się przy programach związanych z badaniami i rozwojem. Może to wynikać z tego, że dla naukowców prowadzących badania jest to obszar, z którym samoistnie się wiążą, w związku z czym właśnie w tych projektach znaleziono najwięcej publikacji. Warto zauważyć, że analizowane publikacje powstały dosyć wcześnie i zostały wydane w latach 2012–2018. Niewielkie zainteresowanie badaczy tematyką informacji zarządczej w projektach europejskich może wynikać z wysokiego stopnia regulacji dotyczącego tego obszaru, a co za tym idzie niskiego potencjału zmian i aplikacji wyników prowadzonych badań. Ponadto warto zauważyć, że polityka badawczo-rozwojowa w Unii Europejskiej jest raczej nowa w porównaniu z innymi politykami w historii UE. Nie da się też pominąć faktu, że znalezione artykuły były publikowane w czasopismach tematycznie związanych głównie z naukami społecznymi, w tym przede wszystkim z ekonomią.

Szukając odpowiedzi na drugie pytanie postawione w niniejszym rozdziale przeprowadzono analizę tekstów pod kątem kluczowych miar oceny dokonań. Wskazano, jakie miary w wyszukanych tekstach były brane pod uwagę lub wykorzystywane w prowadzonych rozważaniach, jakich polityk europejskich dotyczyły oraz z jakiej perspektywy je omawiano. Wyniki tej analizy zaprezentowano w tabeli 2.

Na podstawie analizy tekstów znalezionych prac (tab. 2) stwierdzono, że informacja zarządcza skupiała się przede wszystkim na ocenie dokonań za pomocą kluczowych wskaźników (KPI). Wskaźniki te miały dostarczać informacji o dokonaniach w zakresie: zrównoważonego rozwoju, wykorzystania zasobów, innowacyjności, konkurencyjności, wykorzystania wiedzy, spójności ekonomicznej, terytorialnej i społecznej. Większość badań prowadzona była w skali makro i w tych przypadkach pokrywa się większością publikacji pochodzących z czasopism o charakterze ekonomicznym. W badaniach, których przedmiotem były KPI na poziomie mikro i mezo, autorzy skoncentrowali się na ocenie i doborze właściwych wskaźników do ewaluacji projektu na etapie aplikacji o finansowanie (Bonfiglio, Delfino, Invernizzi i Procopio, 2017). Etap ten można nazwać oceną *ex ante*. Badania na poziomie makro skupiały się na ocenie realizacji programów unijnych *ex post* (Mikuš, Zrakić, Kovačiček i Rogelj, 2018). W badaniach zwrócono uwagę, że KPI mogą mieć charakter niefinansowy oraz trudno mierzalny i w związku z tym w ich wykorzystaniu może się pojawiać subiektywizm. W analizowanych artykułach zauważono próby tworzenia dobrych praktyk w zastosowaniu kluczowych miar oceny dokonań. W ramach prób tworzenia dobrych praktyk wybierane wskaźniki miały maksymalizować oczekiwane efekty wybranej polityki, np. polityki spójności.

Tabela 2. Wskaźniki KPI w przeglądzie literatury

| Wskaźniki | Obszar/polityka | Perspektywa, jakiej dotyczył |
|---------------------------------|---|------------------------------|
| PKB | Polityka spójności, energetyka, rybołówstwo | makro |
| Stopy bezrobocia | Polityka spójności, energetyka | makro, mezo |
| Wydatki na badania i rozwój | Polityka spójności, badania i rozwój | makro, mezo, mikro |
| Liczba patentów | Polityka spójności, badania i rozwój | mikro |
| Liczba pracowników naukowych | Badania i rozwój | mikro |
| Poziom wykształcenia | Polityka spójności, badania i rozwój | makro, mezo |
| Płeć | Polityka spójności, badania i rozwój | makro, mezo, mikro |
| Ilość odpadów | Środowisko, polityka spójności, energetyka | makro |
| Poziom ubóstwa | Polityka spójności | makro, mezo |
| Oczekiwana długość życia | Polityka spójności | makro, mezo |
| Wielkość połowów | Polityka morską i rybołówstwa | makro, mezo |
| Moc energetyczna | Energetyka | makro, mezo, mikro |
| Wydatki na marketing | Rybołówstwo | makro, mezo |
| Dochód na osobę | Rybołówstwo | makro, mezo |
| Wielkość floty | Rybołówstwo | makro, mezo |
| Udział finansowania publicznego | Rybołówstwo, Energetyka, Badania i rozwój | makro, mezo, mikro |
| Udział finansowania prywatnego | Rybołówstwo, Energetyka, Badania i rozwój | makro, mezo, mikro |

Źródło: Opracowanie własne.

Na poziomie makro podejmowane są próby zaprojektowania wskaźników oceny spójności ekonomicznej i społecznej regionów pomiędzy krajami ze sobą sąsiadującymi (Salinas, Rodríguez Martín i Del Mar Holgado Molina, 2015). W związku z tym wskaźniki dostarczające informacji tak naprawdę sprowadzają się do oceny nie tyle projektów na poziomie mikro, ile do oceny efektywności prowadzonej polityki na poziomie makro. W badaniach związanych z energetyką uwaga badaczy skupiała się na doborze takich KPI, które będą promować dobre

praktyki w realizacji polityki energetycznej UE (Maggiore, Realini i Borgarello, 2017). W artykułach w sektorze B+R zwracano uwagę na KPI zarówno na poziomie wyboru projektów, jak i ocenie potencjału krajowego. Ocena kraju członkowskiego UE była analizowana jako podmiotu aplikującego o środki unijne na cele badawcze i rozwojowe. Wskazane KPI w danym badaniu miały charakter makroekonomiczny i są ogólnie przyjętymi wskaźnikami przez UE do oceny krajów członkowskich z ukierunkowaniem na wydatki inwestycyjne na cele badawczo-rozwojowe na poziomie krajowym (Moagăr-Poladian, Folea i Păunică, 2017). W sklasyfikowanych badaniach analizowano KPI również z perspektywy mikro (Campanella, Peruta i Del Giudice, 2014).

W tabeli 2 wymieniono zidentyfikowane wskaźniki. Ich charakter wskazuje na możliwość ich standardowego i obiektywnego stosowania wbrew temu, co sugerowali Clintworth Boulougouris i Lee (2018). Wiele spośród wymienionych wskaźników pojawia się w tekstach we wszystkich trzech perspektywach: mikro, mezo i makro. Wskaźniki dosyć często są standardowe i używane w różnych sektorach czy programach na poziomie makro i mezo. Znaczące różnice w stosowanych wskaźnikach pojawiają się dopiero na poziomie mikro, czyli na poziomie projektu, gdzie muszą być szczegółowo dostosowane do danego projektu lub specyfiki polityki (np. badania i rozwój).

W wyniku przeprowadzonych analiz można określić warunki wyboru kluczowych miar oceny dokonań projektów europejskich. Wybór KPI służących ocenie projektów, programów czy polityk europejskich wymaga odpowiedzi na następujące pytania:

1. Założenia epistemologiczne: czy wynik jest obiektywny? Czy kontekst czynników społeczno-ekonomicznych jest znany?
2. Wybór danych: jak dane będą zbierane?
3. Czy mamy do czynienia z poziomem mikro, mezo czy makro – od jakiego poziomu zaczynamy?
4. Jakie grupy interesariuszy są zaangażowane? Czy zakres jest szeroki, czy wąski? Jakie są to grupy?

Odpowiedzi na te pytania pozwalają ustalić obszar, w którym będą wybierane określone mierniki.

Zakończenie

Badania w obszarze instrumentów rachunkowości zarządczej, jakim są KPI, skupiają się głównie na programach z zakresu badań i rozwoju. Jest to zrozumiałe, gdyż w takim sektorze działają autorzy realizujący te badania. Wskazane KPI są możliwie ustandaryzowane i dosyć często reprezentują perspektywę makro, co pokrywa się z reprezentowanymi obszarami analizowanych czasopism. Liczba

pozycji ostatecznie znaleziona w przeprowadzonej analizie wydaje się dosyć ograniczona. Może to wynikać z tego, że publikacje w tym zakresie są nowe i możliwe, że jest to obszar wiedzy jeszcze niezbadany. Możliwe też, że zastosowana procedura przeglądu literatury mogłaby być zmodyfikowana w zakresie doboru słów kluczowych. Badanie pozwoliło jedynie wstępnie zidentyfikować prowadzone ścieżki badań w zakresie kluczowych miar oceny dokonań w projektach europejskich.

Bibliografia

- Bonfiglio, A., Delfino, F., Invernizzi, M. i Procopio, R. (2017). A methodological approach to assess the impact of smarting action on electricity transmission and distribution networks related to Europe 2020 targets. *Energies*, 10, 155.
- Campanella, F., Peruta, M. R. D. i Del Giudice, M. (2014). Creating conditions for innovative performance of science parks in Europe. How manage the intellectual capital for converting knowledge into organizational action. *Journal of Intellectual Capital*, 15(4), 576–596. doi: 10.1108/JIC-07-2014-0085
- Clintworth, M., Boulougouris, E. i Lee, B. S. (2018). Combining multicriteria decision analysis and cost–benefit analysis in the assessment of maritime projects financed by the European Investment Bank. *Maritime Economics & Logistics*, 20(1), 29–47.
- Danescu, T. i Dogar, C. (2012). Management accounting in European Social Fund financed projects in Romania, *Annals of Faculty of Economics*, 1, 662–667.
- Dogar, C. (2014). Accounting management tools in Romanian European Social Fund implementation. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 109, 344–349.
- European Commission. (2017). *Financial regulation applicable to the general budget of the Union and its rules of application*, Luxembourg.
- European Council. (2012). *Regulation (EC, EURATOM) No. 966/2012 of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002*. Pobrane z www.eur-lex.eu
- Grucza, B. (2007). Podstawowe pojęcia i zasady zarządzania projektami europejskimi. W: M. Trocki i B. Grucza (red.), *Zarządzanie projektem europejskim*, Warszawa, 14–16.
- Hoerner, J. i Stephenson, P. (2012). Theoretical perspectives on approaches to policy evaluation in the EU: the case of cohesion policy. *Public Administration* 90(3), 699–715.
- Jaruga, A. A. (1999). Rola rachunkowości zarządczej. W: A. A. Jaruga, W. A. Nowak i A. Szycha (red.), *Rachunkowość zarządcza. Koncepcje i zastosowania. Absolwent*, Łódź, 71.
- Kobryń, A. i Prystrom, J. (2018). Ocena innowacyjności krajów Beneluksu w latach 2003–2011, *Studia Oeconomica Posnaniensia*, 4(6), 91–114. doi: 10.18559/soep.2018.1.6

Przeznaczenie prawie 30% środków pochodzących z budżetu UE na realizację programów skierowanych do konkretnych regionów należy niewątpliwie odnotować jako dowód decentralizacji wdrażania środków europejskich w Polsce. Wymagało to zbudowania odpowiednich ram instytucjonalnych, w tym zdobycia know-how niezbędnego do osiągnięcia zamierzonych rezultatów. Gwarantowało to jednak minimalną kwotę środków, która będzie wydatkowana w danym regionie, a więc z założenia miało służyć równomiernemu rozwojowi.

4. Analiza wybranych kategorii interwencji

W celu weryfikacji pytania badawczego w tekście wykorzystano dwie analizy. Pierwsza ma na celu wyliczenie wskaźnika koncentracji dla pięciu największych wartościowo kategorii interwencji, które są najważniejsze dla zagregowanych danych dla wszystkich 16 RPO. Otrzymane wyniki zostały zaprezentowane w tabeli 2. Jak widać, wiodącą kategorią dla wszystkich RPO jest kategoria *23 Drogi regionalne i lokalne*. Na ten rodzaj interwencji przeznaczono ponad 16,7 mld zł dofinansowania we wszystkich RPO. Warto zwrócić uwagę, że wartość środków jest dwukrotnie większa niż w przypadku drugiej kategorii, tj. *08 Inne inwestycje w przedsiębiorstwa*. Łącznie na pięć największych kategorii interwencji (kilkunastu dostępnych w RPO kategoriach interwencji) przeznaczono ponad 36,5 mld zł, tj. 48% całkowitej alokacji na wszystkie RPO w Polsce. Wskaźnik koncentracji należy więc uznać za wysokim. Można powiedzieć, że polskie województwa przekazały blisko połowę dostępnych środków na pięć typów interwencji.

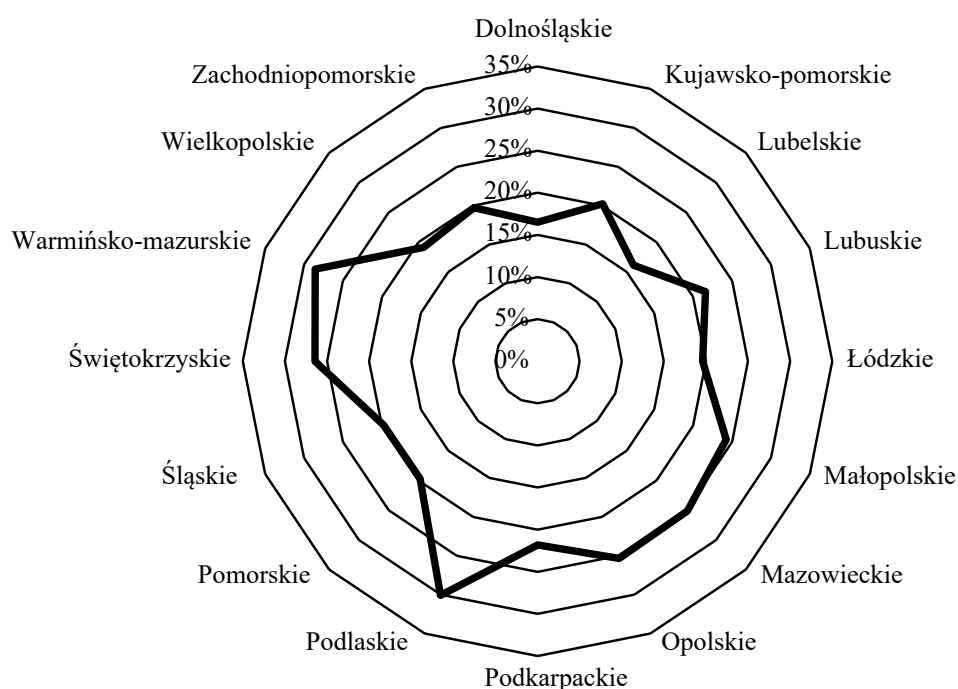
Tabela 2. Wskaźnik koncentracji dla 5 największych wartościowo kategorii interwencji w ramach RPO 2007–2013

| Kategoria interwencji | Dofinansowanie w RPO |
|--|----------------------|
| 23 Drogi regionalne/lokalne | 16 707 690 793,03 |
| 08 Inne inwestycje w przedsiębiorstwa | 8 066 398 147,40 |
| 61 Zintegrowane projekty na rzecz rewitalizacji obszarów miejskich i wiejskich | 4 982 799 868,37 |
| 75 Infrastruktura systemu oświaty | 3 750 588 958,08 |
| 76 Infrastruktura ochrony zdrowia | 3 165 153 593,66 |
| SUMA | 36 672 631 360,54 |
| Całkowita alokacja na 16 RPO | 76 627 341 133,26 |
| Wskaźnik koncentracji | 48% |

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie KSI SIMIK.

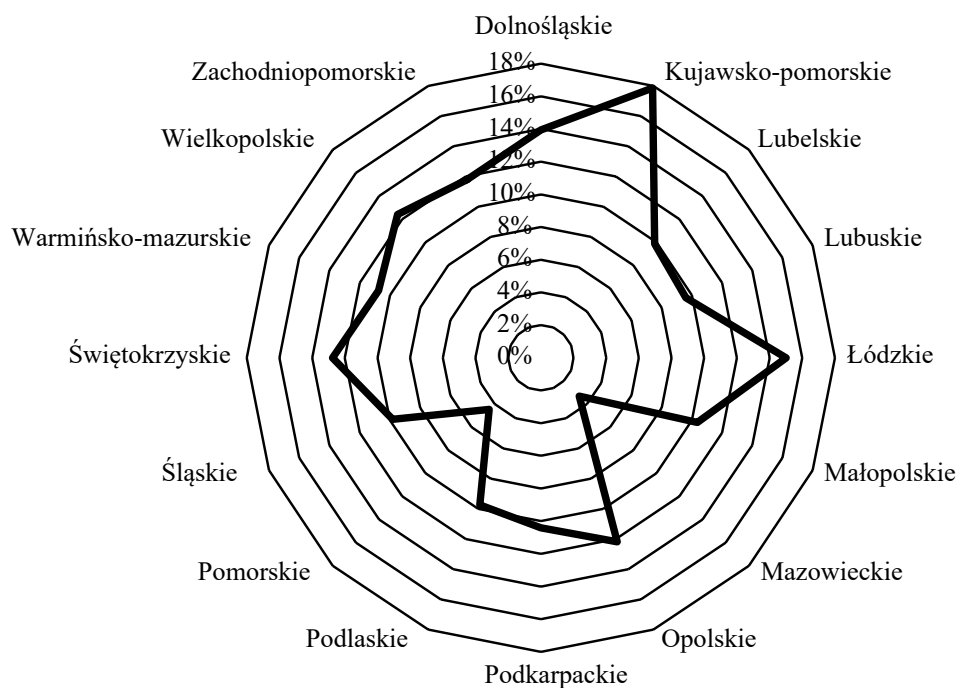
Zaprezentowane w tabeli 2 wyniki poddano szczegółowej analizie przekrojowej w 16 województwach. Na rysunkach od 1 do 5 przedstawiono procent wydatkowania środków w poszczególnych RPO z podziałem na poszczególne kategorie interwencji zaprezentowane w tabeli 2 w stosunku do pierwotnej alokacji przypisanej na dany program. Przedstawione wyniki prostej analizy pokazują procentowe zaangażowanie w poszczególnych regionalnych programach operacyjnych w poszczególne typy interwencji. W tym miejscu należy podkreślić, że celem pracy nie jest weryfikacja zasadności istnienia różnic między poszczególnymi programami, a jedynie na udowodnienie, że takowe występują. W dalszych badaniach należałoby zweryfikować uzasadnienie takiej różnorodności.

Bez względu na to, czy przedstawione różnice świadczą o różnych potrzebach polskich regionów, czy o różnych celach politycznych poszczególnych zarządów województw, dowodzą one, że polityka regionalna ma wymiar terytorialny. Choć regionalne programy operacyjne powstały na podstawie tych samych strategii ogólnokrajowych, to jednak udało się stworzyć programy „szyte na miarę”. Różnorodność polskich regionów została więc dostrzeżona w polityce spójności w perspektywie 2007–2013. Jednocześnie należy podkreślić, że różnorodność nie musi świadczyć o chaosie organizacyjnym. Wszystkie regionalne programy operacyjne były zatwierdzane przez Komisję Europejską, a w Polsce przez ministra właściwego ds. rozwoju.



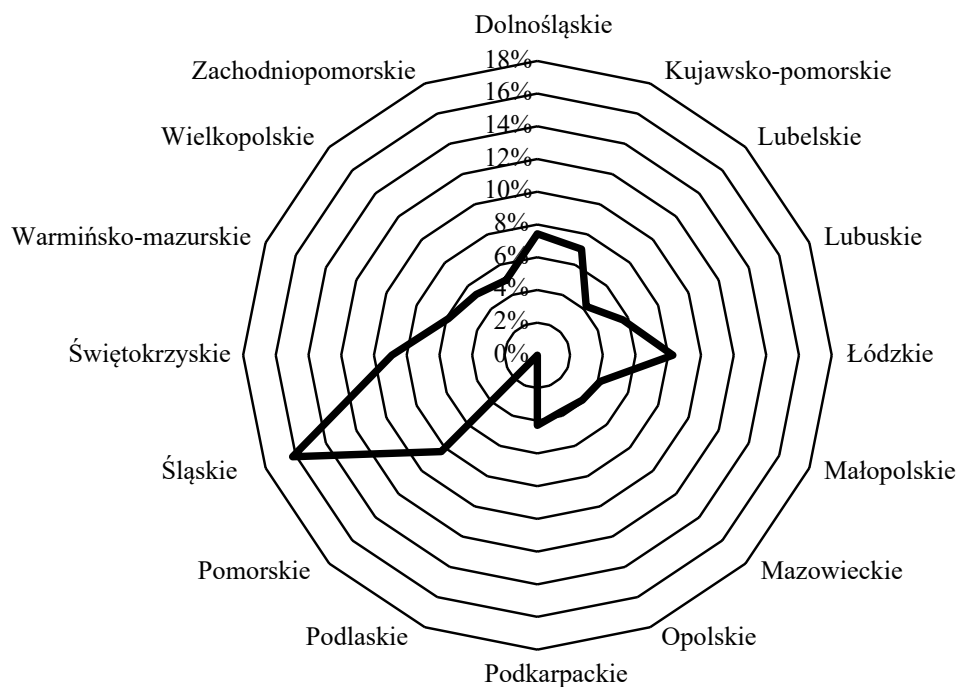
Rysunek 1. Procent środków w RPO przeznaczonych na kategorię 23 *Drogi regionalne/lokalne*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK.



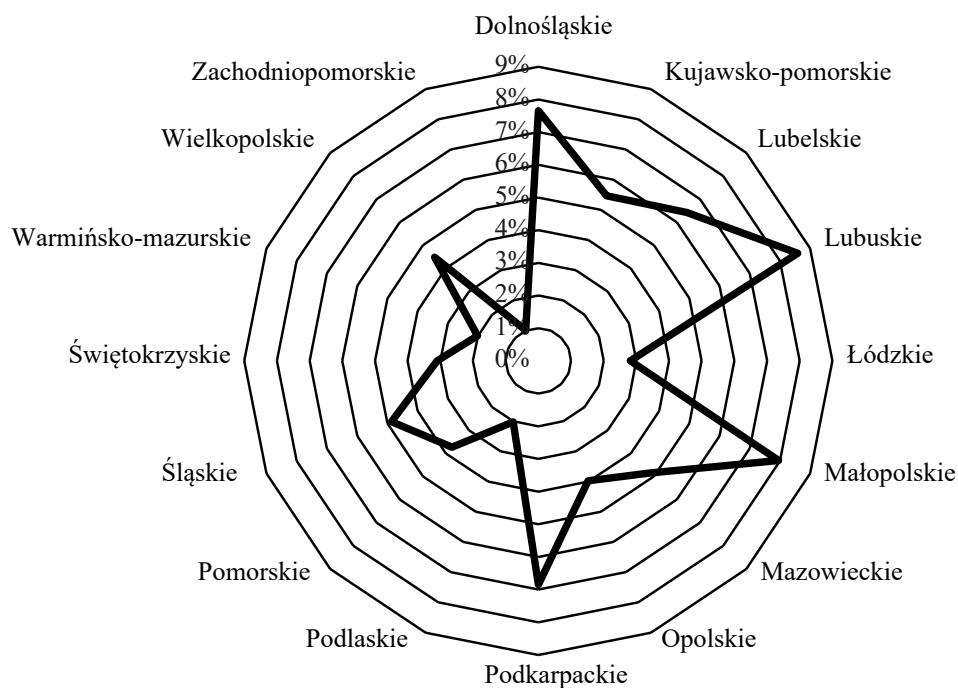
Rysunek 2. Procent środków w RPO przeznaczonych na kategorię 08 *Inne inwestycje w przedsiębiorstwa*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK.



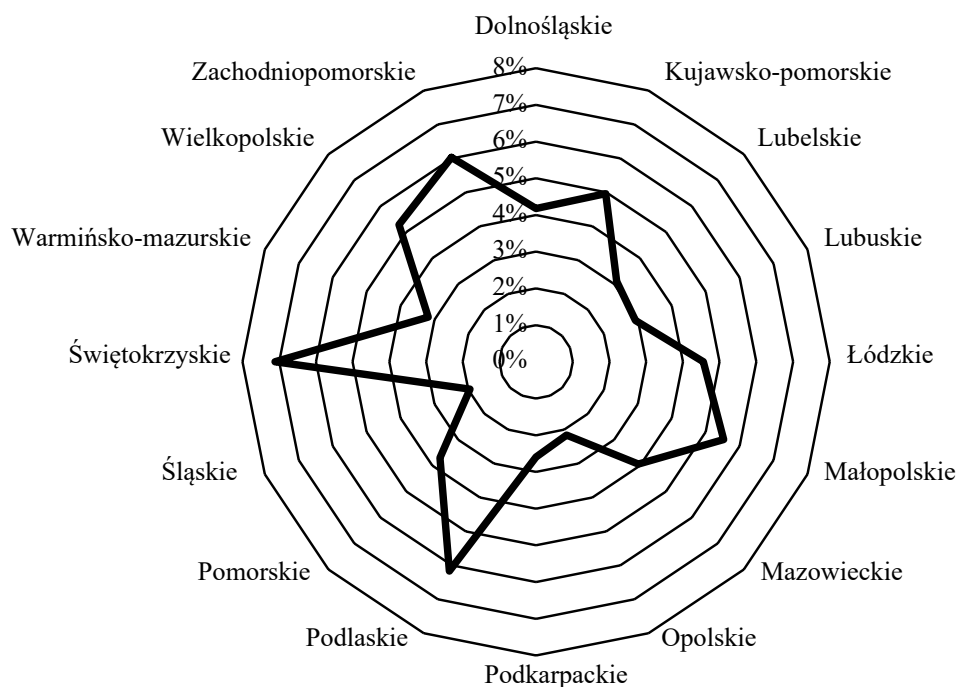
Rysunek 3. Procent środków w RPO przeznaczonych na kategorię 61 *Zintegrowane projekty na rzecz rewitalizacji obszarów miejskich i wiejskich*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK.



Rysunek 4. Procent środków w RPO przeznaczonych na kategorię 75 *Infrastruktura systemu oświaty*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK.



Rysunek 5. Procent środków w RPO przeznaczonych na kategorię 76 *Infrastruktura ochrony zdrowia*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK.

W przypadku kategorii 23 *Drogi regionalne/lokalne* otrzymane wartości znajdują się w przedziale od 16% (lubelskie) do 30% (podlaskie) całkowitej alokacji na dane RPO. Na rysunku 2 zaprezentowano procentowy udział wydatków na kategorię 08 *Inne inwestycje w przedsiębiorstwa*. Alokacja kształtuje się w tym przypadku od 3% (mazowieckie) do 18% (kujawsko-pomorskie). Trzecia z największych kategorii interwencji w regionalnych programach operacyjnych dotyczy zintegrowanych projektów na rzecz rewitalizacji obszarów miejskich. Jak pokazano na rysunku 3, wartości są rozłożone między 0% (podlaskie) a 16% (śląskie). Przedostatnia z pięciu największych kategorii interwencji dotyczy infrastruktury systemu oświaty. Na rysunku 4 widać, że najmniejszą wartość wskaźnika odnotowano w województwie zachodniopomorskim (1% całkowitej alokacji RPO), największą natomiast w sąsiadującym województwie lubuskim (9%). Ostatnia z pięciu największych kategorii interwencji w regionalnych programach operacyjnych dotyczy infrastruktury ochrony zdrowia. Wartości skrajne wahają się od 1% (województwo zachodniopomorskie i podlaskie) do 7% (województwo świętokrzyskie). Należy więc uznać, że we wszystkich omawianych kategoriach interwencji występują istotne różnice między regionami.

Zakończenie

Przeprowadzona analiza pozwala na udowodnienie, że regionalne programy operacyjne w Polsce w perspektywie 2007–2013 w różny sposób alokowały środki, a więc realizowane było podejście terytorialne. Może to świadczyć o różnych potrzebach regionów albo o różnych podejściach do rozwiązywania podobnych problemów. Jeżeli nawet w dwóch regionach występują identyczne potrzeby, to nie oznacza, że obie społeczności chcą je zaspokajać w takiej samej kolejności i będą miały taką samą strategię działania. Element ten jest czysto polityczny i powinien materializować się w wyniku realizacji zasady partnerstwa, czyli współpracy administracji z interesariuszami. Tak więc istotne są nie tylko problemy terytorium, ale również wola mieszkańców określająca, które z nich są najważniejsze, oraz strategia działania. Uwzględnienie tego aspektu dodatkowo uzasadnia decentralizację wdrażania środków europejskich.

Ryzykiem, które się tutaj pojawia, jest maksymalizacja użyteczności przez polityków. W sytuacji, w której mają oni możliwość zwiększania albo zmniejszania wielkości kategorii interwencji (np. redukcji inwestycji w infrastrukturę publiczną na rzecz większego wsparcia przedsiębiorstw), może dojść do ustalenia takiej alokacji, która będzie korzystna dla polityków, a nie społeczeństwa i regionu. Taki mechanizm został opisany w teorii regulacji Peltzman. Rolą Komisji Europejskiej jest niedopuszczenie do tego w procesie negocjacji programu.

Tabela 1. Wskaźniki uwzględnione w analizie określającej poziom rozwoju

| Czynnik rozwoju | Wskaźniki |
|--------------------|--|
| Kapitał materialny | Długość dróg powiatowych i gminnych na 10 000 mieszkańców, długość dróg powiatowych i gminnych na 100 km² , odsetek korzystających z sieci wodociągowej, odsetek korzystających z sieci kanalizacyjnej , odsetek korzystających z sieci gazowej , odsetek korzystających z oczyszczalni ścieków, udział obszarów chronionych w powierzchni ogółem, emisja zanieczyszczeń na 1 km² powierzchni , księgozbiór bibliotek publicznych na 1000 mieszkańców , zwiedzający muzea na 1000 mieszkańców, liczba lekarzy na 1000 mieszkańców , odsetek dzieci w przedszkolach, odsetek dzieci do lat trzech w żłobkach |
| Kapitał finansowy | Dochody ogółem JST <i>per capita</i> , dochody z podatku od nieruchomości <i>per capita</i> , dochody własne JST <i>per capita</i> , wydatki ogółem JST <i>per capita</i> , wydatki na obsługę długu publicznego JST <i>per capita</i> , wydatki majątkowe JST <i>per capita</i> , saldo budżetu JST <i>per capita</i> , przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto |
| Kapitał ludzki | Stopa bezrobocia , odsetek bezrobotnych poniżej 25. roku życia, odsetek bezrobotnych z wyższym wykształceniem , przyrost naturalny na 1000 mieszkańców , zdawalność matur w szkołach średnich , współczynnik skolaryzacji netto dla szkół podstawowych, saldo migracji na 1000 mieszkańców , współczynnik feminizacji ogółem, odsetek osób w wieku produkcyjnym, odsetek osób w wieku poprodukcyjnym, odsetek osób w wieku przedprodukcyjnym, liczba ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym , liczba ludności w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku przedprodukcyjnym |
| Kapitał społeczny | Liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 1000 mieszkańców , liczba stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych na 1000 mieszkańców , frekwencja w wyborach samorządowych , frekwencja w wyborach parlamentarnych , frekwencja w I turze wyborów prezydenckich , odsetek mikroprzedsiębiorstw wśród wszystkich przedsiębiorstw , liczba członków kół i klubów na 1000 mieszkańców |
| Innowacyjność | Odsetek podmiotów prywatnych w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych , odsetek spółek zagranicznych , odsetek dużych przedsiębiorstw , liczba mikroprzedsiębiorstw na 1000 mieszkańców , odsetek podmiotów prowadzących działalność usługową , odsetek podmiotów prowadzących działalność finansową , odsetek podmiotów prowadzących działalność edukacyjną , odsetek pracujących w usługach , odsetek pracujących w przemyśle oraz budownictwie |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

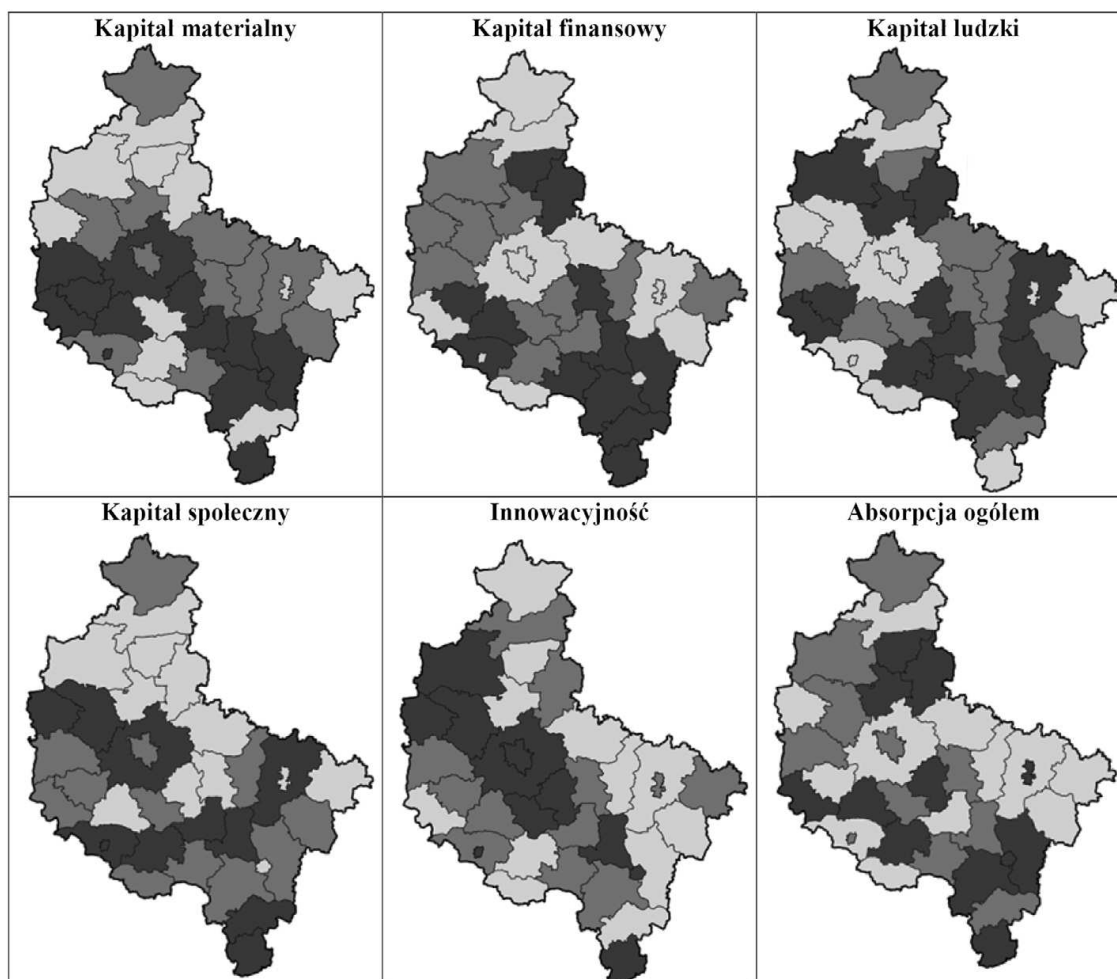
Tabela 2. Skrajne wartości wskaźnika syntetycznego w ramach poszczególnych czynników rozwoju społeczno-ekonomicznego w latach 2008–2017

| Najwyższe wartości wskaźnika syntetycznego | | Najniższe wartości wskaźnika syntetycznego | |
|--|---------|--|---------|
| Powiat | Wartość | Powiat | Wartość |
| Kapitał materialny | | | |
| grodziski | 0,53 | gostyński | 0,32 |
| kępiński | 0,50 | Konin | 0,36 |
| wolsztyński | 0,50 | chodzieski | 0,37 |
| Kapitał finansowy | | | |
| wrzesiński | 0,85 | pilski | 0,22 |
| pleszewski | 0,69 | koniński | 0,22 |
| kaliski | 0,67 | rawicki | 0,28 |
| Kapitał ludzki | | | |
| kaliski | 0,66 | Konin | 0,32 |
| grodziski | 0,60 | poznański | 0,33 |
| wągrowiecki | 0,60 | Poznań | 0,36 |
| Kapitał społeczny | | | |
| kępiński | 0,45 | wągrowiecki | 0,13 |
| pleszewski | 0,45 | Konin | 0,14 |
| poznański | 0,40 | wrzesiński | 0,17 |
| Innowacyjność | | | |
| Kalisz | 0,51 | obornicki | 0,31 |
| Poznań | 0,50 | rawicki | 0,31 |
| pleszewski | 0,48 | turecki | 0,32 |
| Poziom rozwoju gospodarczego | | | |
| chodzieski | 0,52 | leszczyński | 0,31 |
| wolsztyński | 0,51 | koniński | 0,32 |
| kaliski | 0,51 | turecki | 0,33 |
| kościański | 0,49 | międzychodzki | 0,34 |
| ostrowski | 0,49 | poznański | 0,34 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W kolejnym etapie badania ustalono wzorzec i antywzorzec rozwoju, a następnie wyznaczono taksonomiczną odległość każdego powiatu od przyjętego wzorca rozwoju. W ostatniej części przeprowadzonego badania dla każdego powiatu wyznaczono miernik syntetyczny będący indykatorem poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Syntetyczny miernik poziomu rozwoju przyjmuje wartości od 0 do 1. Im jego wartość jest wyższa, tym poziom rozwoju rozpatrywanego zjawiska jest wyższy. Na podstawie obliczonych wskaźników 35 wielkopolskich powiatów podzielono na trzy grupy: o wysokiej, przeciętnej i niskiej zmianie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego w latach 2008–2017.



Legenda: Zmiana poziomu rozwoju 2008–2017: niewielka średnia duża

Rysunek 1. Zróżnicowanie przestrzenne poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego i jego aspektów w województwie wielkopolskim w układzie powiatów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Na rysunku 1 i w tabeli 2 przedstawiono wyniki przeprowadzonego badania. Tabela 2 prezentuje powiaty o najwyższych oraz najniższych wartościach wskaźnika syntetycznego w ramach poszczególnych czynników rozwoju społeczno-ekonomicznego. Z kolei rysunek 1 zawiera kartogramy przedstawiające zróżnicowanie przestrzenne zmian poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego powiatów w Wielkopolsce w latach 2008–2017.

2. Absorpcja funduszy Unii Europejskiej w województwie wielkopolskim

W drugim etapie badania określono wielkość oraz strukturę absorpcji funduszy unijnych w powiatach województwa wielkopolskiego. Analiza wykorzystania funduszy unijnych została przeprowadzona na podstawie bazy danych *Lista beneficjentów programów operacyjnych*, wygenerowanej z Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 2007–2013 oraz z centralnego systemu teleinformatycznego SL2014 i publikowanej przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju na stronie internetowej Portalu Funduszy Europejskich.

W latach 2007–2015 zrealizowano w województwie wielkopolskim 11 711 projektów współfinansowanych ze środków unijnych, a łączna wartość dofinansowania pozyskanego przez beneficjentów na realizację tych projektów wyniosła 18,1 mld zł (Spychała, 2017a, s. 352).

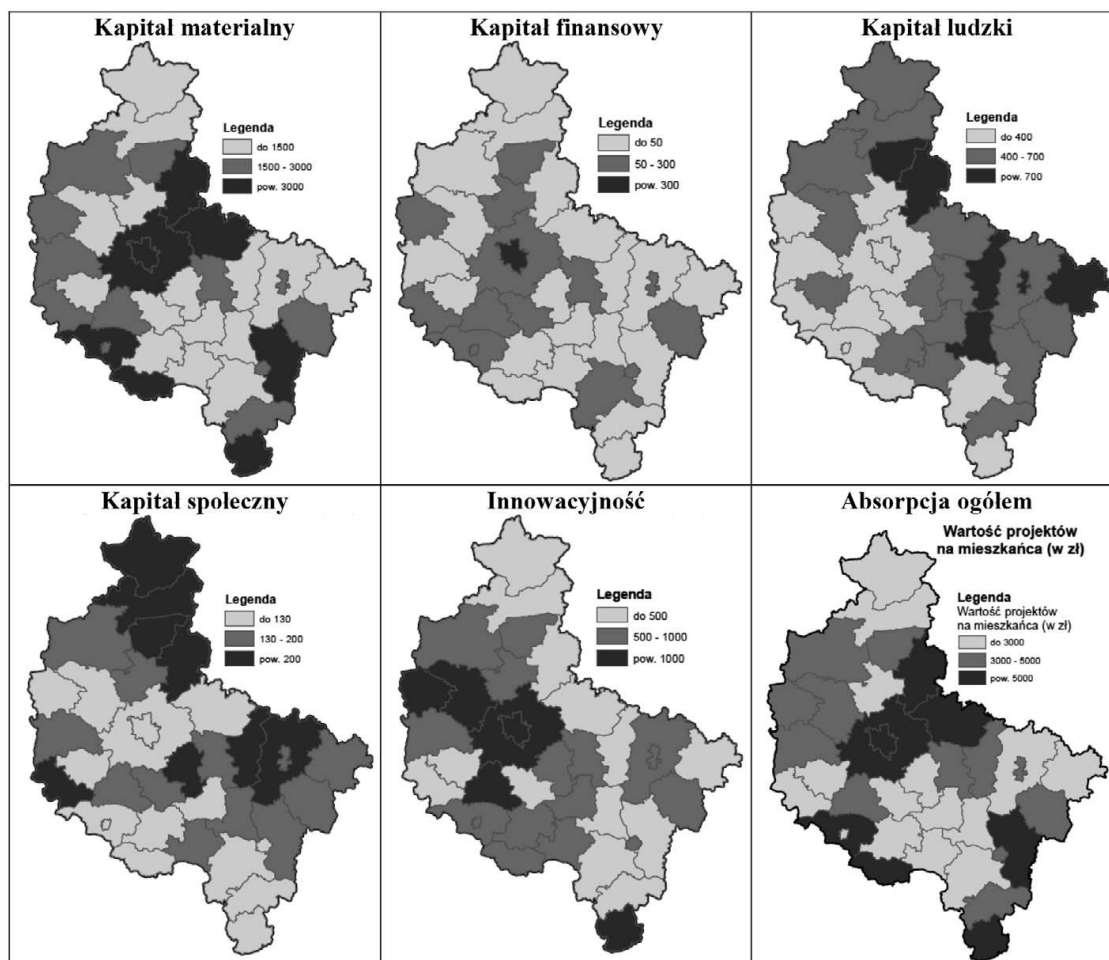
Porównanie wielkości i struktury absorpcji funduszy unijnych w układzie wewnątrzregionalnym wymagało wprowadzenia relatywizacji danych. W tym celu posłużono się liczbą ludności, a poszczególne dane uzyskiwano w ujęciu *per capita*. Zakresem analizy tego etapu badań było określenie zróżnicowania przestrzennego absorpcji funduszy unijnych według struktury interwencji w odniesieniu do czynników rozwoju społeczno-ekonomicznego: kapitału materialnego, kapitału ludzkiego, kapitału społecznego, kapitału finansowego oraz innowacyjności. Z kolei rezultaty przeprowadzonego badania stanowiły podstawę do określenia zależności między absorpcją środków unijnych a zmianą poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Wyniki przeprowadzonego badania przedstawiono na rysunku 2 i w tabeli 3. Tabela 3 prezentuje powiaty o najwyższych oraz najniższych wartościach absorpcji funduszy unijnych *per capita*. Z kolei rysunek 2 zawiera kartogramy przedstawiające zróżnicowanie przestrzenne tej absorpcji w powiatach województwa wielkopolskiego.

Tabela 3. Powiaty o najwyższych i najniższych wartościach absorpcji funduszy unijnych *per capita* obliczonych dla poszczególnych czynników rozwoju

| Najwyższe wartości absorpcji <i>per capita</i> (w PLN) | | Najniższe wartości absorpcji <i>per capita</i> (w PLN) | |
|---|---------|---|---------|
| Powiat | Wartość | Powiat | Wartość |
| Kapitał materialny | | | |
| kępiński | 10 432 | złotowski | 635 |
| kaliski | 8 340 | średzki | 790 |
| poznański | 6 581 | ostrowski | 835 |
| Kapitał finansowy | | | |
| Poznań | 645 | kolski | 0 |
| Konin | 295 | grodziski | 1 |
| wrzesiński | 239 | nowotomyski | 2 |
| Kapitał ludzki | | | |
| słupecki | 998 | Leszno | 224 |
| chodzieski | 887 | poznański | 231 |
| wągrowiecki | 862 | Poznań | 232 |
| Kapitał społeczny | | | |
| średzki | 264 | Poznań | 62 |
| chodzieski | 260 | Leszno | 65 |
| słupecki | 233 | międzychodzki | 82 |
| Innowacyjność | | | |
| kępiński | 1 875 | kolski | 177 |
| Poznań | 1 737 | gnieźnieński | 211 |
| poznański | 1 636 | pilski | 272 |
| Poziom rozwoju gospodarczego | | | |
| kępiński | 12 818 | ostrowski | 1 841 |
| kaliski | 9 312 | złotowski | 1 901 |
| poznański | 8 733 | śremski | 2 059 |
| Poznań | 8 690 | pilski | 2 193 |
| leszczyński | 6 332 | jarociński | 2 236 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.



Rysunek 2. Absorpcja funduszy unijnych *per capita* w Wielkopolsce (w zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

3. Wielkość absorpcji a poziom rozwoju Wielkopolski w układzie wewnątrzregionalnym

W ostatnim etapie badań określono zależność między wielkością absorpcji funduszy UE a poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego w wielkopolskich powiatach. Powyższe relacje zbadano oddzielnie dla każdego wyodrębnionego czynnika rozwoju oraz dla rozwoju społeczno-ekonomicznego ogółem. Na podstawie średniej wartości wskaźnika syntetycznego charakteryzującego zmianę poziomu rozwoju oraz średniej wartości absorpcji funduszy unijnych wspierających rozwój danego kapitału *per capita* badane powiaty podzielono na cztery grupy (rys. 3):