

# CENTRALNY SYSTEM IT JAKO NARZĘDZIE USPRAWNIAJĄCE REALIZACJĘ PROJEKTÓW UE W DOBIE KRYZYSÓW (Z PERSPEKTYWY JST)

*dr Marcin Kępa*

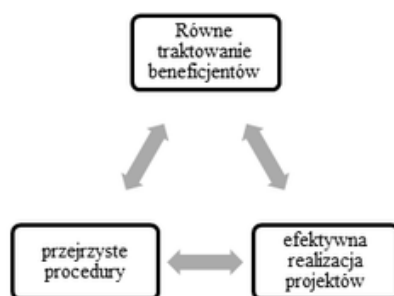
## Wstęp

Celem ekspertyzy jest analiza mechanizmów determinujących grę rynkową na rynku projektów unijnych (europejskich) w Polsce. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na narzędzia administracyjne, ułatwiające sprawną komunikację na odległość, pomiędzy stronami umowy o dofinansowanie, przez co znaczącej redukcji ulegają koszty transakcyjne związane z funkcjonowaniem systemu funduszy unijnych (europejskich). **Podstawowym e-narzędziem w tym obszarze w Polsce w okresie programowania budżetu EU na lata 2014 – 2020 jest aplikacja SL2014** („jest” – ponieważ projekty unijne realizowane w tej perspektywie są jeszcze w fazie realizacji). Jej doniosłą rolę w zakresie obsługi projektów unijnych uwidoczniła pandemia SARS-CoV-2. Na tym tle poczynione zostaną uwagi natury ogólnej, na temat: beneficjentów funduszy unijnych (jako uczestników tej gry), zasad wydatkowania funduszy unijnych, kontraktu oraz cyklu życia projektu unijnego. Beneficjentów środków unijnych (podobnie jak i pozostałych członków tej gry), postrzega się tu jako organizacje uczące się. Reguły gry to z kolei stworzone przez prawodawcę ograniczenia, kształtujące ich interakcje (instytucje formalne i instytucje nieformalne wg. D. Northa). W ekspertyzie wskazane zostaną zalety aplikacji SL2014 w dobie pandemii SARS-CoV-2 (izolacja społeczna). Skutki koronawirusa odczuwalne są, zarówno w sektorze publicznym, jak i sektorze prywatnym (społecznym). Ekspertyza uwzględnia głównie perspektywę samorządu terytorialnego – największego odbiorcę funduszy strukturalnych.

## Centralny system teleinformatyczny SL2014

Najważniejszymi elementami struktury, cechującymi sposób rozgrywania gry w ramach pozyskiwania, wydatkowania i rozliczania środków pochodzących z budżetu ogólnego UE są: przejrzyste procedury, równe traktowanie beneficjentów oraz efektywna realizacja projektów (rys. nr 1).

Rys. 1. Układ podstawowych wartości w systemie funduszy unijnych.



Źródło: Opracowanie własne.

Tworzą one spójny zestaw wartości w systemie funduszy unijnych, zabezpieczający proces ich prawidłowego wydatkowania. Wartości ujęte na rys. nr 1 są realizowane poprzez system nakazów i zakazów, podlegający ciągłym modyfikacjom. Środowisko, w ramach którego funkcjonują przepisy o funduszach unijnych (w tym zasady ich ostatecznej alokacji na gruncie państw członkowskich), podlega nieustannym zmianom politycznym, prawnym, organizacyjnym. Paternalizm prawny w funduszach unijnych, czyli system zakazów i nakazów, służy redukowaniu asymetrii informacji w projektach unijnych. Asymetria informacji powoduje niepewność co do sposobu rozgrywania gry wśród podmiotów gospodarujących w każdej strukturze. Nie tylko w projektach unijnych.

Na gruncie ustawodawstwa polskiego regulującego problematykę funduszy unijnych, projekt jest pojęciem prawnym. W ustawie z 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020[1], polski prawodawca zdecydował, że projekt (potocznie zwany „projektem unijnym”) to przedsięwzięcie zmierzające do osiągnięcia założonego celu., określonego wskaźnikami, z wyznaczonym początkiem i końcem realizacji, zgłoszone do objęcia, albo objęte współfinansowaniem UE – jednego z funduszy strukturalnych albo Funduszu Spójności, w ramach programu operacyjnego. Cele programu operacyjnego są osiągane poprzez realizację projektów objętych dofinansowaniem (art. 31 ustawy wdrożeniowej). **W nowej perspektywie finansowej zakłada się rozwinięcie tego pojęcia o dodatkowe źródła finansowania: Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji** (projekt z d. 8 września 2021 r. ustawy o zasadach realizacji zadań finansowych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027[2]).

E-administrowanie wiąże się z wykorzystywaniem technologii informatycznych i telekomunikacyjnych w zarządzaniu publicznym. E-administracja wpisuje się w e-governance. Koncepcja *governance* zakłada oparcie rządzenia na takich zasadach jak: otwartość, partycypacja, odpowiedzialność, efektywność i spójność. Tak rozumiane współzrządzenie angażuje zróżnicowane podmioty społeczeństwa obywatelskiego. **E-governance wykorzystuje Internet i nowoczesne środki komunikacji na odległość.**

[1] Dz. U. z 2020 r. poz. 818 – dalej jako „ustawa wdrożeniowa”.

[2] Dalej jako „projekt nowej ustawy wdrożeniowej”.

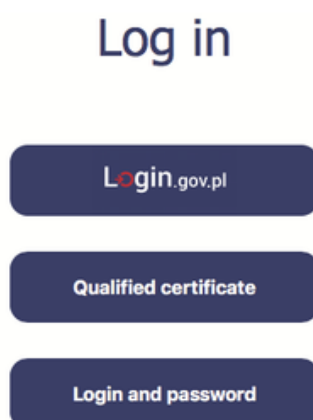
Podstawowymi narzędziami e-administracji są systemy teleinformatyczne. W administracji są dziś powszechnie stosowane. Wykorzystuje się je m.in. do prowadzenia rejestrów publicznych: rejestru PESEL i rejestrów mieszkańców oraz Rejestru Dowodów Osobistych. Podstawowym systemem teleinformatycznym w funduszach unijnych jest aplikacja SL2014. System teleinformatyczny to zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne[3]. **SL2014 jest systemem centralnym, co oznacza, że istnieje tylko jeden system teleinformatyczny dedykowany do obsługi projektów unijnych. Wprowadzanie danych do tego systemu odbywa się jednak w sposób zdecentralizowany (każdy beneficjent i każda instytucja dotująca wprowadzają dane indywidualnie).** Budowę i funkcjonowanie centralnego systemu teleinformatycznego zapewnia minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (art. 69 ust. 2 ustawy wdrożeniowej).

Centralny system teleinformatyczny służy do wspierania procesów związanych z:

- obsługą projektu od momentu podpisania umowy o dofinansowanie projektu, albo podjęcia decyzji o dofinansowaniu projektu;
- ewidencjonowaniem danych dotyczących realizacji programów operacyjnych;
- obsługą certyfikacji wydatków;
- ewaluacją (art. 69 ust. 3 ustawy wdrożeniowej).

**Uwierzytelnianie beneficjenta (osoby fizycznej działającej w jego imieniu), wymaga wykorzystania profilu zaufanego, profilu osobistego, innego środka identyfikacji elektronicznej** wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej (np. certyfikowanego podpisu elektronicznego). Profil zaufany jest zalecanym sposobem logowania się do SL2014. Jednak tożsamość można potwierdzić też w inny sposób, np. poprzez bank komercyjny, w którym osoba fizyczna prowadzi rachunek osobisty lub poprzez Urząd Skarbowy. Wygodnym sposobem poświadczenia tożsamości osoby fizycznej jest e-dowód. Rys. nr 2 przedstawia stronę logowania SL2014. Po wybraniu sposobu logowania się, system otwiera adekwatną ścieżkę uwierzytelniania beneficjenta.

Rys. 2. Sposób logowania się do systemu SL2014



Źródło: SL2014 Aplikacja główna. Opracowanie własne.

[3] Dz. U. z 2021 r. poz. 576.

W samorządzie terytorialnym obsługą systemu teleinformatycznego dedykowanego projektom unijnym zazwyczaj zajmuje się kilka osób. Ich zadania są podzielone, a podział ten przeważnie ma już miejsce na etapie pisania wniosku o dofinansowanie projektu unijnego, czyli w fazie *ex ante* projektu unijnego. O ile pewne zadania często „outsourcing-uje” się na zewnątrz struktury organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego, np. na wolny rynek, o tyle są pewne kluczowe (wrażliwe) stanowiska w projekcie unijnym, które często pozostają pod nadzorem lub wręcz bezpośrednią kontrolą samorządu terytorialnego. Są to między innymi stanowiska kadry zarządzającej projektem unijnym związane z obsługą finansów (dla obsługi budżetu zadaniowego projektu unijnego zakłada się wydzielone konto/subkonto) lub obsługą merytoryczną projektu unijnego (kontrola wskaźników projektu unijnego). Przepływy finansowe i wskaźniki osiągnięte w projekcie to kluczowe elementy każdego przedsięwzięcia tego typu – stąd ich niezbędny i nieustanny monitoring.

Po zalogowaniu się do centralnego systemu teleinformatycznego beneficjent widzi tylko „przypisane” do niego projekty unijne. Nie ma „podglądu” do innych projektów; stąd na przykład, nie ma możliwości „podejrzenia” projektów unijnych realizowanych np. w innej komórce organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego. Znacząco ogranicza to nieuprawniony dostęp do danych osobowych tzw. odbiorców ostatecznych. Widoczne są tylko te projekty, do których obsługi beneficjent posiada stosowne uprawnienie (rys. nr 3). Choć obsługa aplikacji SL2014 jest intuicyjna, nie oznacza wcale, że jest łatwa. Wprawy w posługiwaniu się jej wszystkim (lub tylko najważniejszymi) funkcjami nabywa się dopiero po dłuższym okresie.

Z badań przeprowadzonych przez autora opracowania wynika, że beneficjenci będący przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego, jako okres adaptacyjny w środowisku aplikacji SL2014 wskazują najczęściej moment sporządzenia lub poprawnej weryfikacji przez organ dotujący pierwszego wniosku o płatność w projekcie unijnym. Pełną biegłość w obsłudze systemu SL2014 deklarują zazwyczaj dopiero po zrealizowaniu jednego projektu unijnego. Dlatego wymóg realizacji i prawidłowej weryfikacji końcowej przez właściwy organ dotujący minimum jednego projektu unijnego pojawia się często jako warunek „brzegowy” decydujący w ogóle o możliwości ubiegania się wykonawców o zamówienie publiczne na obsługę projektów unijnych).

Rys. 3. SL2014 – wizualizacja strony głównej (widok spersonalizowany)



Źródło: SL2014 Aplikacja główna. Opracowanie własne.

Beneficjent rozlicza projekt unijny za pomocą wniosków o płatność (rys. nr 4), w których raportuje m.in. postęp rzeczowy i finansowy projektu. Po zatwierdzeniu wniosku o płatność następuje kwalifikowanie wydatków i ewentualne dalsze zaliczkowanie kolejnej transzy środków projektowych. To jeden z trudniejszych etapów każdego projektu unijnego. Błędy rzeczowe lub finansowe (choćby tylko formalne) popełnione we wniosku o płatność mogą skutkować wstrzymaniem finansowania dla projektu (korektą postępu finansowego), a w niektórych przypadkach nawet nałożeniem kar umownych, wynikających z umowy o dofinansowanie projektu unijnego.

Projekt unijny może być realizowany prawidłowo, zadania mogą być wykonywane na bieżąco zgodnie z jego harmonogramem; źródła finansowania dla poszczególnych wydatków mogą być zabezpieczone i cyklicznie wydatkowane według określonych prawem finansowym reguł; wykonawcy wyłonieni w drodze przewidzianych w prawie powszechnie obowiązującym albo w drodze postanowień umowy o dofinansowanie projektu unijnego procedur, a jednak drobny z pozoru błąd, związany np. z nieumiejętną obsługą aplikacji SL2014 może spowodować znaczne utrudnienia w realizacji projektu unijnego. Dlatego tak ważne jest ciągłe doskonalenie umiejętności pracy w środowisku SL2014. Organy administracji publicznej mając na uwadze doniosłość tych zagrożeń wydały podręcznik[4] do obsługi tejże aplikacji, który cieszy się nieustającym powodzeniem wśród beneficjentów funduszy strukturalnych. Podręcznik stanowi tanią alternatywę dla drogich komercyjnych szkoleń z tych obszarów.

Rys. 4. SL2014 – wizualizacja strony podmiotowej projektu (tworzenie wniosku o płatność)

The screenshot shows the SL2014 application interface for project RPDS.10.02.01-02-00. It features a navigation menu with tabs: Payment Claims, Correspondence, Payment schedule, Monitoring of project participants, Project staff, Public procurement, and Documentation. Below the menu is a table with the following data:

Payment claim number	Payment claim for the period	Payment claim status	Date of payment claim submission	Verification completion date
▼ Co-financing contract version: RPDS.10.02.01-02-00				
RPDS.10.02.01-02-00	2020-10-01 - 2020-12-31	Ongoing assessment	2021-01-18	
RPDS.10.02.01-02-00	2020-07-01 - 2020-09-30	Approved	2020-10-14	2020-11-16
▶ Co-financing contract version: RPDS.10.02.01-02-00				
▶ Co-financing contract version: RPDS.10.02.01-02-00				

Źródło: SL2014 Aplikacja główna. Opracowanie własne.

Monitorowanie *cyklu życia projektu* odbywa się poprzez postęp rzeczowy (rys. nr 5) i osiągnięte **wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu**, które informują opiekuna projektu o prawidłowym toku realizacji przedsięwzięcia. Wskaźniki są szczegółowo opisane w projekcie i stanowią element umowy o dofinansowanie. Muszą być osiągnięte w określonym stopniu i czasie. Ich nieosiągnięcie może skutkować proporcjonalnym obniżeniem wartości dofinansowania projektu. Ich cykliczne raportowanie do właściwej instytucji jest zadaniem żmudnym i czasochłonnym. W projektach unijnych charakteryzujących się dużą grupą odbiorców, np. w projektach edukacyjnych realizowanych przez samorządy terytorialne, zadania związane z monitoringiem postępu rzeczowego są dzielone pomiędzy kilka lub nawet kilkanaście osób. Chodzi o to, aby być jak najbliżej informacji (jak najbliżej odbiorcy ostatecznego). W projektach tego typu za wskaźniki rzeczowe odpowiadają dyrektorzy szkół lub wskazani przez nich nauczyciele. Oczywiście nad całością przedsięwzięcia czuwa kierownik (koordynator) projektu.

Bardzo ważną rolę w monitorowaniu cyklu życia projektu odgrywa opiekun projektu, czyli dedykowana do pomocy przy projekcie (oczywiście także jego bieżącej kontroli) osoba po stronie organu dotującego. Pełni ona rolę nie tylko weryfikatora poczynań beneficjenta w ramach projektu, ale często służy opinią i radą w poszczególnych sprawach związanych z prawidłową realizacją projektów unijnych.

[4] <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/podrecznik-beneficjenta-sl2014/> (25.01.2022).

Rys. 5. SL2014 – wizualizacja strony podmiotowej projektu (wskaźniki)

**Payment claim for the period 2021-01-01 – 2021-02-28**

**Identification of the payment claim**

Payment claim for the period from  until  Payment claim status  Payment claim number

Type of payment claim

Advance payment claim     Payment claim for reimbursement     Payment claim settling the advance payment

Reporting payment claim     Payment claim for final payment

Project    **Physical progress**    Financial progress    Information    Attachments    Summary

Physical progress in project implementation    Output indicators    **Result indicators**    Problems encountered during project implementation    Planned implementation course

	Name of indicator	Unit of measure	Baseline value	Target value	Wartość osiągnięta w okresie sprawozdawczym	Value achieved from the beginning of project implementation (incrementally)	Degree of implementation (%)
1		K	0,00	49,00	<input type="text" value="0,00"/>	<input type="text" value="70,00"/>	142,86
		M	0,00	4,00	<input type="text" value="0,00"/>	<input type="text" value="12,00"/>	300,00
		O	0,00	53,00	<input type="text" value="0,00"/>	<input type="text" value="82,00"/>	154,72

Źródło: SL2014 Aplikacja główna. Opracowanie własne.

Beneficjent i instytucja dotująca komunikują się za pomocą aplikacji SL2014. Korzystają z e-skrzynek pocztowych (rys. nr 6). W zależności od rangi informacji przekazywanej drugiej stronie kontaktu, strony mogą zażądać podpisania przekazywanej treści korespondencji przy użyciu profilu zaufanego lub przy użyciu certyfikatu kwalifikowanego.

Rys. 6. SL2014 – wizualizacja strony podmiotowej projektu (e-skrzynka pocztowa)

**Project RPDS.10.02.01-02-00**

GMINA

Payment Claims    **Correspondence**    Payment schedule    Monitoring of project participants    Project staff    Public procurement    Documentation

Incoming    Sent    Working copies

No.	Subject	Letter number	Document Ref. No	Filing date	Signature
1	Info			2021-01-26	<input type="checkbox"/>
2	Info			2021-01-25	<input checked="" type="checkbox"/>
3	Proś			2021-01-25	<input type="checkbox"/>

Źródło: SL2014 Aplikacja główna. Opracowanie własne.

Zazwyczaj w takich sytuacja przygotowuje się odrębne pismo i załącza do podpisanej w ten sposób korespondencji. Kontakty robocze nie wymagają dodatkowego uwierzytelniania. Dane zapisane w systemie teleinformatycznym są widoczne zaraz po ich wprowadzeniu. Kontakt odbywa się w czasie rzeczywistym. Podczas obsługi projektu unijnego strony kontraktu rzadko porozumiewają się w sposób tradycyjny (w urzędzie). Główny kanał komunikacji „przebiega” przez centralny system teleinformatyczny SL2014 (przestrzeń wirtualna). W związku z powyższym, znaczącemu obniżeniu ulegają koszty transakcyjne obsługi projektów europejskich (w porównaniu np. z okresem programowania ustalonym na lata: 2007-2013). E-skrzynki w aplikacji SL2014 umożliwiają stały kontakt pomiędzy beneficjentem (członkami zespołu projektowego), a organem dotującym (opiekunem projektu lub innymi przedstawicielami instytucji).

Usprawniają proces podejmowania decyzji w projektach unijnych, są także potwierdzeniem wyrażanych w toku realizacji projektów oświadczeń woli i wiedzy stron umowy o dofinansowanie projektu unijnego (mogą służyć np. jako dowód w postępowaniach administracyjnych lub sądowych). Warto podkreślić tu jeden element techniczny, **wgląd w treść e-skrzynki ma każdy członek zespołu projektowego, który posiada dostęp do aplikacji SL2014, dlatego warto wprowadzać zasady obsługi e-skrzynki projektowej** (np. wyznaczyć osobę odpowiedzialną za obsługę e-skrzynki; ustawić alerty informujące o odebraniu informacji z e-skrzynki itp.). Poprzez e-skrzynkę organ dotujący przekazuje nie tylko dane związane bezpośrednio z realizacją projektu (np. aktualizację wytycznych), ale także dane związane pośrednio z realizacją projektu (np. zbiory dobrych praktyk, rekomendacje instytucji kontrolnych).

W projekcie nowej ustawy wdrożeniowej także przewidziano funkcjonowanie centralnego systemu informatycznego. W tym sensie polskie prawo funduszy unijnych jest spójne z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej[5] (art. 72 ust. 1 lit. e rozporządzenia ogólnego). Trudno dziś wyrokować, czy aplikacja SL2014 ostatecznie się w tym samym kształcie w perspektywie finansowej 2021-2027. Z informacji autora wynika, że tak. Być może aplikacja przejdzie modernizację podobną do tej, jaką przeszła tzw. baza konkurencyjności[6].

## Centralny system teleinformatyczny SL2014 versus pandemia COVID-19

Lata 2020-2021 zostały naznaczone pandemią SARS-CoV-2. Izolacja społeczna, lockdown gospodarczy, strach i inne czynniki, odbiły się na postrzeganiu otaczającego nas świata. Wywarły trwały ślad w świadomości ludzi nimi doświadczonych. O ile w krajach azjatyckich pandemia SARS-CoV-2 zdaje się wyhamowywać, o tyle Europa i USA notują kolejne wzrosty zachorowań na koronawirusa. Nadzieja na wyjście z impasu to opracowane szczepionki, która dzięki wysiłkowi kilku ośrodków badawczych daje nadzieję na opanowanie rozprzestrzeniania się wirusa. Epidemia koronawirusa to klasyczny *czarny łabędź*. Zjawisko nietypowe, wykraczające poza domenę zwykłych oczekiwań, wywierające drastyczny wpływ na rzeczywistość. Cechą tego typu zdarzeń jest ich niska przewidywalność.

Postępujące zjawisko e-administracji, a zwłaszcza centralne systemy teleinformatyczne, takie jak SL2014, uwidoczniło swoje zalety w okresie pandemii koronawirusa. Zwłaszcza podczas okresów izolacji społecznej. Dzięki e-administracji, w tym systemom teleinformatycznym, administracja publiczna (w tym samorządy terytorialne), nie utraciła swojej podstawowej funkcji, czyli możliwości wykonywania zadań publicznych, które *de facto* stanowią o sensie jej istnienia. Zmieniły się tylko formy działań administracyjnych. Pojawiły się nowe instytucje, takie jak e-administracja, które ze względu na swoje właściwości są „odporne” na stany izolacji społecznej oraz nie przyczyniają się do rozwoju wirusa. Zaletą narzędzi informatycznych jest to, że umożliwiają kontakt bezosobowy, a rozwój techniki (w tym biometrii) sprawia, że można ustalać tożsamość osoby fizycznej na odległość.

[5] Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021, str. 159 – dalej jako „rozporządzenie ogólne UE”.

[6] <https://bazakonkurencyjnosci.funduszeuropejskie.gov.pl> (24.01.2022).

Narzędzia e-administracja funkcjonują w projektach europejskich od dłuższego czasu. Wprowadzono je stopniowo. Pierwszym z nich był email, który znacząco skrócił podejmowanie decyzji przy obsłudze projektów. Nieodzowny jest kontakt telefoniczny i teleinformatyczny (pionowy układ hierarchiczny: kierownik projektu -- zespół projektowy; poziomy układ niehierarchiczny: kierownik projektu -- opiekun projektu). Jednak dopiero wprowadzenie centralnego systemu teleinformatycznego przy rozliczaniu projektów europejskich pozwoliło ograniczyć niepewność stron kontraktowania. Zmniejszyło czas, od zasygnalizowania obszaru problemowego do zgody (czasami nawet propozycji) na jego określone rozwiązanie. Pozwoliło na bieżąco kontrolować przepływy finansowe, wskaźniki, harmonogram itp.

Dzięki e-administracji realizacja projektów unijnych w czasie pandemii SARS-CoV-2 nie została zawieszona. Pracownicy i przedstawiciele administracji publicznej po stronie instytucji dotującej, obsługują aplikację w sposób zdalny – poza siedzibą urzędu, np. z własnego miejsca zamieszkania, czy innego miejsca odosobnienia. Zespół projektowy zarządza projektem w ten sam sposób. Pracownicy samorządowi często wykonywali i wykonują obowiązki projektowe z własnych domów, pracując zdalnie. Treści oświadczeń woli doręczane za pomocą SL2014 są archiwizowane (rys. nr 6). Podobnie jak każdy wniosek o płatność (rys. 4), monitoring finansowy, harmonogramy realizacji wsparcia czy monitoring uczestników. **Dane przesłane do instytucji dotującej nie podlegają modyfikacji bez zgody tej instytucji i stanowią ewentualny dowód w hipotetycznym sporze. W ten sposób zachowana jest zasada bezstronności i obiektywizmu organu administracji publicznej.**

W okresie pandemii SARS-CoV-2 doceniono walory także innych internetowych kanałów transmisji danych. Korzystanie z nich jest bezpłatne, a jedyne ograniczenia sprowadzają się do dostępu do Internetu i posiadania właściwego sprzętu elektronicznego. Z obserwacji autora wynika, że *social media* coraz częściej stanowią podstawowe źródło informacji dla mieszkańców wspólnot samorządowych. Zjawiska te należałoby w zasadzie rozpatrywać w odniesieniu do polityki administracyjnej. Spełniają dziś rolę, której nikt nie mógł wcześniej przewidzieć. Ich powszechność, dostępność, prostota i niestąbnący popyt sprawiają, że coraz częściej stają się kanałem informacyjnym pierwszego wyboru wśród mieszkańców wspólnot lokalnych i regionalnych. Mieszkańcy szukają w nich informacji o życiu własnej wspólnoty, które z uwagi na brak „nośności” są pomijane w ogólnokrajowych źródłach masowego przekazu. Prowadzenie przez administrację samorządową *Facebook-a*, *Instagram-a*, używanie *YouTube* czy *TikTok* i *Twitter-a*, nie jest już tylko fanaberią marketingową, modą czy strategią polityczną, obliczoną na doraźny zysk. Ma natomiast walor praktyczny, bo efektywnie wspiera realizację zadań publicznych przez samorząd terytorialny (choć w niekonwencjonalnych formach).

Z narzędzi tych korzysta się także w projektach europejskich. Projekty europejskie posiadają swoje strony internetowe lub konta na mediach społecznościowych. W ten sposób realizowany jest, zarówno wymóg informacyjny w zakresie cyklu życia produktu (fazy realizacji projektu), jak i wymóg w zakresie konieczności upowszechniania rezultatów projektu.

## Zakończenie

SARS-CoV-2 to czarny łabędź, który wywołał niekorzystne zjawisko – zagrożenie zdrowia publicznego. Jednakże, funkcjonowanie e-administracji (w tym systemów teleinformatycznych, takich jak SL2014) było, i jest możliwe dzięki innemu czarnemu łabędziowi, czyli sieci Internet.

W okresie izolacji społecznej wywołanej pandemią SARS-CoV-2 doceniono zalety e-administracji, której walory umożliwiły sprawne realizowanie zadań publicznych. W tym, znacząco obniżyły koszty transakcyjne m.in. w obszarze obsługi projektów unijnych. Okazało się, że niektóre czynności administracyjne nie wymagają bezpośredniego kontaktu (twarzą w twarz, w świecie rzeczywistym).



Można je przeprowadzić na odległość. Strony kontraktowania zwróciły się w szerszym zakresie w kierunku instytucji nieformalnych (wzrosło zaufanie). Urzędnicy coraz częściej dostrzegają po drugiej stronie kontraktowania klienta administracji publicznej, zamiast „odpersonifikowanej” strony postępowania administracyjnego. **Zaczynają rozumieć, że np. na rynku projektów europejskich materializuje się wspólny cel instytucji dotującej (organu administracji publicznej) i beneficjenta.**

**Dużą rolę w ograniczaniu kosztów transakcyjnych w projektach unijnych odgrywają tzw. wytyczne ministerialne, które nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego, ale prawo „wewnętrzne” w projektach unijnych.** Beneficjent zobowiązuje się przestrzegać wytycznych w umowie o dofinansowanie projektu, która stanowi źródło zobowiązań w tym zakresie. Ścieżka zmiany wytycznych i dostosowania ich do sytuacji bieżącej jest o wiele krótsza, niż w przypadku prawa funduszy europejskich (powszechnie obowiązującego).

Kończąc, warto podkreślić jeszcze jeden aspekt rynku podmiotów unijnych. Udział podmiotów gospodarujących w grze rynkowej w systemie funduszy europejskich sprawia, że organizacje te nieustannie poszukują nowych możliwości na osiągnięcie wyznaczonych celów. W ten sposób tworzą matryce nieszablonowego myślenia i wzorce niestandardowych zachowań. Oprócz klasycznej nauki na zasadzie doświadczenia życiowego, organizacje uczą się przede wszystkim poprzez pracę zespołową. Aby przekształcić przedsiębiorstwo w organizację uczącą się należy rozwinąć kilka kluczowych kompetencji: myślenie systemowe, samodoskonalenie, modele myślowe, tworzenie wspólnej wizji oraz zespołowe uczenie się.

Uwagi te dotyczą obu stron umowy o dofinansowanie projektu:

- osób reprezentujących beneficjenta (kadra zarządzająca projektem: kierownik projektu, koordynator merytoryczny, koordynator finansowy, koordynator ds. wskaźników i ewaluacji itp.),
- osób reprezentujących instytucję dotującą (opiekun projektu, osoby odpowiedzialne za kwalifikowanie wydatków itp.).

Reasumując, systemy teleinformatyczne jako część szerszego zjawiska: e-administracji, można uznać za instytucję w rozumieniu nowej ekonomii instytucjonalnej. Instytucja ta, dzięki swoim walorom wyszczególnionym w opracowaniu, pozwala na oszczędność kosztów transakcyjnych przy obsłudze projektów unijnych, ale także w innych obszarach, do których zastosowanie znajdzie e-administracja. Jesteśmy świadkami zmiany cywilizacyjnej. Zmiana ta polega na stopniowym zastępowaniu tradycyjnych form realizacji zadań publicznych nowymi formami ich wykonywania (np. rejestry kartoteczne zastępowane są rejestrami prowadzonymi w ramach systemów teleinformatycznych). Coraz szersze wykorzystywanie Internetu i narzędzi teleinformatycznych będzie pogłębiać skalę tego zjawiska. Zjawiska, które znacząco ogranicza koszty transakcyjne funkcjonowania administracji publicznej i zmierza w kierunku efektywniejszych sposobów jej działania. Widać to doskonale na przykładzie rynku projektów unijnych. Centralny system teleinformatyczny SL2014 (jako element e-administracji) znacząco obniżył koszty transakcyjne w obszarze obsługi projektów unijnych (także w samorządzie terytorialnym) w perspektywie finansowej 2014-2020, dlatego wytyczoną w ten sposób drogę warto kontynuować w nowej perspektywie finansowej 2021-2027.

## O AUTORZE

**dr Marcin Kępa** - Absolwent Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego i Podyplomowych Studiów Prawa Zamówień Publicznych na Uniwersytecie Wrocławskim oraz Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu. Odbił studia doktoranckie na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu (ekonomia) i Uniwersytecie Śląskim w Katowicach (prawo). Adiunkt w Instytucie Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie. Wykładowca zagadnień z zakresu prawa zamówień publicznych, systemu zamówień publicznych w UE, programowania rozwoju lokalnego, podstaw ekonomii i przedsiębiorczości, form instytucjonalnoprawnych przedsiębiorstw społecznych, prawa handlowego i upadłościowego, funduszy europejskich i administracji publicznej. Współautor komentarzy, monografii i artykułów naukowych. Uczestnik licznych konferencji naukowych. Specjalizuje się w prawie gospodarczym publicznym i administracyjnym, prawie i ekonomice przedsiębiorstw społecznych, nowej ekonomii instytucjonalnej i ekonomicznej analizie prawa. Od 2018 r. przedsiębiorca, prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Lex Economica. Współpracownik kancelarii adwokackiej. Był pracownikiem administracji publicznej i sektora prywatnego. Doradca jednostek samorządu terytorialnego i instytucji polityki społecznej. Prowadzi cykle szkoleń nt. klauzul społecznych i polityk publicznych w zamówieniach publicznych dla administracji publicznej i sektora pozarządowego. Konsultant podmiotów ekonomii społecznej. Od ponad 10 lat współuczestniczy w realizacji projektów europejskich.

*Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.*

.....

Warszawa, czerwiec 2022

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa  
[www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl)