

Wybrane problemy zarządzania gminami a skuteczność pozyskiwania środków finansowych z Unii Europejskiej

Łukasz Satola

W artykule przedstawiono niektóre aspekty zarządzania gminami w kontekście procesu pozyskiwania przez nie funduszy strukturalnych UE. Uwagę zwrócono z jednej strony na znaczenie dokumentów planistycznych o długim horyzoncie jako narzędzi zarządzania strategicznego, a z drugiej – na zagadnienia dotyczące kierowania zasobami ludzkimi urzędów gmin. Wskazano również dostosowania organizacyjne, jakie nastąpiły w związku z integracją europejską i możliwością uzyskania wsparcia finansowego w ramach instrumentów wspólnotowej polityki regionalnej. Obliczone zostały ilościowe i wartościowe wskaźniki skuteczności pozyskiwania środków finansowych z funduszy strukturalnych UE. Na ich podstawie dokonano analizy i oceny wybranych działań w zakresie zarządzania publicznego podejmowanych w samorządach i ich wpływu na wyniki procesu ubiegania się o dofinansowanie. Wskazano na duże znaczenie instrumentów strategicznego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego.

1. Wstęp

Zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego (w tym kierowanie gminami) jest procesem trudnym, wymagającym interdyscyplinarnej wiedzy, a także dobrej znajomości lokalnych uwarunkowań zarówno w sferze bazy materialnej, jak też czynnika społecznego. Dzieje się tak, dlatego że bywa ono definiowane jako proces oddziaływania na lokalne zasoby w celu poprawy warunków życia mieszkańców określonego terytorium (Ziółkowski 2005: 76). Według Jastrzębskiej na zarządzanie gminą składają się (Jastrzębska 1999: 7–10):

- określenie założeń polityki gminy zgodnie z wyznaczonymi celami ogólnego działania jednostki samorządowej,
- koordynowanie realizacji polityki lokalnej,
- monitorowanie wykorzystania zasobów i środków, którymi dysponuje gmina,
- weryfikowanie efektów działań związanych z realizacją polityki jednostki.

Widać stąd, że kierowanie gminą jest złożonym, wieloetapowym procesem, na którego początku musi się pojawiać określona koncepcja rozwoju jednostki lokalnej koherentna z jej wewnętrznym potencjałem, dzięki zaangażowaniu którego są prowadzone przedsięwzięcia zmierzające do jak najlepszego zaspokojenia potrzeb mieszkańców. We współczesnych koncepcjach zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego wskazuje się, iż do realizacji tak postawionych celów konieczne jest odejście od modelu administrowania na rzecz aktywnego zarządzania ich rozwojem, wykorzystującego narzędzia i metody stosowane wcześniej w kierowaniu przedsiębiorstwami (Wojciechowski 1998: 418; Kowalczyk 2004: 165).

Stosunkowo niedługa historia funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce (19 lat dla gmin oraz 10 lat w przypadku powiatów i województw) w połączeniu z nadal znacznym poziomem niezaspokojenia bieżących potrzeb mieszkańców sprawiała, że mniejszą wagę przywiązywano do problematyki aktywnego zarządzania rozwojem. Obecnie jednak coraz więcej samorządów w stymulowaniu procesów rozwoju lokalnego upatruje szansę na podniesienie własnej konkurencyjności (Ziółkowski 2005: 128). Następujące w zarządzaniu organizacjami publicznymi zmiany zmierzające do uczynienia ich bardziej efektywnymi i dostosowanymi do reguł współczesnej gospodarki przyjęto określać mianem koncepcji *nowego zarządzania publicznego* (*New Public Management – NPM*) (Aucoin 1990; Dunleavy i Hood 1994: 12–16; Zalewski 2005: 26–29; Rajca 2009: 72–75; Supernat 2004: 476–482).

2. Cel i metodyka badań

Celem przeprowadzonych badań była ocena skuteczności pozyskiwania przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Ocena ta została przeprowadzona za pomocą kilku wskaźników, a jej wyniki odniesiono do pewnych charakterystyk obrazujących wybrane aspekty zarządzania gminą w taki sposób, aby możliwe stało się określenie, jakie obszary kierowania lokalną wspólnotą w szczególności sposób przekładają się na zadowalające wyniki korzystania z instrumentarium europejskiej polityki regionalnej.

Zakres czasowy prowadzonych analiz obejmuje okres 7 lat od 2002 do 2008 r. Zamierzeniem było bowiem dokonanie obserwacji i ocena skutków ubiegania się przez lokalne samorządy o dofinansowanie z funduszy europejskich w okresie bezpośrednio poprzedzającym członkostwo Polski w UE (lata 2002–2003), przyjmując jednak założenie, że korzystano już wówczas z programów przedakcesyjnych, oraz w czasie trwania tzw. pierwszej perspektywy finansowej (2004–2006), gdy Polska stała się już pełnoprawnym członkiem Wspólnoty. Ujęcie w prowadzonej analizie nie tylko lat 2004–2006, jako pierwszego okresu wdrażania w Polsce narzędzi polityki strukturalnej UE, lecz wydłużenie okresu o dwa kolejne lata (2007 i 2008) było podyktowane chęcią całościowego ujęcia problemu. Albowiem zgodnie z obowiąz-

zującą w UE zasadą wdrażania funduszy strukturalnych ($n+2$) środki finansowe mogą być wydatkowane zarówno w okresie trwania danej perspektywy finansowej, jak i dwa lata po jej zakończeniu.

Zakres przedmiotowy opracowania został skoncentrowany wokół trzech programów pomocowych, w ramach których jednostki samorządu terytorialnego miały możliwość pozyskiwania funduszy na prowadzone przedsięwzięcia inwestycyjne. W okresie przed 1 maja 2004 r. był to Specjalny Przedakcesyjny Instrument Wsparcia na rzecz Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (SAPARD), natomiast po przystąpieniu Polski do struktur UE analizie poddano Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) oraz Sektorowy Program Operacyjny *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich* (SPO ROL). Inwestycje realizowane w ich ramach dotyczyły głównie modernizacji i rozbudowy tych elementów infrastruktury technicznej, które pozostają w kompetencji gmin. Taki dobór programów operacyjnych wynikał z tego, iż były one największymi, a w konsekwencji również najważniejszymi pozabudżetowymi źródłami finansowania inwestycji infrastrukturalnych w małych gminach.

Badaniami skuteczności aplikowania o fundusze strukturalne UE objęto wszystkie gminy miejsko-wiejskie (41) i wiejskie (126) zlokalizowane na terytorium województwa małopolskiego. Poczyniony w ten sposób wybór obiektów do badań, oznaczający wykluczenie gmin miejskich, był wynikiem pogłębionej analizy możliwości wnioskowania o wsparcie finansowe w ramach poszczególnych działań programów operacyjnych. Przeprowadzone rozpoznanie ujawniło bowiem ograniczenia bądź wręcz brak możliwości ubiegania się o dofinansowanie przez jednostki posiadające status gminy miejskiej w odniesieniu do niektórych komponentów analizowanych programów pomocowych. Dlatego też, aby dochować poprawności metodycznej prowadzonych obliczeń i zapewnić porównywalność uzyskiwanych wyników, zdecydowano się na wyeliminowanie jednostek miejskich.

Do oceny skuteczności pozyskiwania środków finansowych z programów pomocowych UE zostały wykorzystane dwa wskaźniki, pierwszy – oparty na formule ilościowej i drugi, w którym za podstawę przyjęto wartość pozyskanego dofinansowania oraz wysokość dochodów budżetowych gmin.

Wskaźnik skuteczności ilościowej był obliczany według następującej formuły:

$$W_s = \frac{L_d}{L_z} \times 100, \quad (1)$$

gdzie:

W_s – wskaźnik skuteczności aplikowania o fundusze pomocowe w ujęciu ilościowym (%),

L_d – liczba wniosków, na które gmina uzyskała dofinansowanie (szt.),

L_z – liczba złożonych przez daną gminę wniosków (szt.).

Skuteczność wnioskowania o wsparcie z funduszy Unii Europejskiej w ujęciu wartościowym obliczano natomiast, korzystając ze wzoru:

$$W_{sw} = \frac{W_d}{D_{bg}} \times 100, \quad (2)$$

gdzie:

W_{sw} – wskaźnik skuteczności aplikowania o fundusze pomocowe w ujęciu wartościowym (%),

W_d – wartość pozyskanego przez daną gminę dofinansowania (PLN),

D_{bg} – średnia arytmetyczna dochodów budżetowych gminy ogółem (PLN).

Dane dotyczące zarówno wartości pozyskanego dofinansowania, jak i dochodów budżetowych pochodzą ze wszystkich lat objętych analizą, czyli z okresu 2002–2008. W przypadku dochodów budżetowych wzięto pod uwagę wartości oznaczające ich rzeczywiste wykonanie, a nie kwoty pochodzące z uchwał budżetowych, gdyż te ostatnie mają charakter planu, co w konsekwencji powoduje, że ostateczne wartości mogą być od nich różne.

Podstawowym źródłem danych do analizy były własne badania ankietowe przeprowadzone w gminach wiejskich oraz miejsko-wiejskich z terenu województwa małopolskiego. Kwestionariusze ankiet rozesłano do wszystkich jednostek o statusie wiejskim lub miejsko-wiejskim (167); poprawnie wypełnionych formularzy zwrócono 125 i one stały się bazą empiryczną prowadzonych analiz.

3. Wybrane aspekty zarządzania gminami w świetle procesu integracji europejskiej

Kreowanie sprzyjających warunków do zaistnienia regionalnego czy lokalnego rozwoju jest procesem długotrwałym, który wymaga szczegółowego zaplanowania i zsynchronizowania ze sobą wszystkich jego elementów, to znaczy zasobów ludzkich i składników kapitału materialnego. Powoduje to zmianę horyzontu zarządzania z perspektywy krótkoterminowej w kierunku opracowywania, wdrażania i ewaluacji długookresowych strategii rozwoju. Tym samym w praktyce samorządowej coraz powszechniej wykorzystywane są instrumenty zarządzania strategicznego, takie jak strategie rozwoju, wieloletnie plany finansowe i inwestycyjne, a do praktyki zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego wprowadza się tzw. budżety zadaniowe. Wyniki badań wskazują ponadto, iż samorzady, w których w relatywnie dużym stopniu stosuje się instrumenty zarządzania strategicznego, charakteryzuje wyższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego (Ziółkowski 2005: 127).

Strategiczne zarządzanie gminą ma duże znaczenie także w sferze pozyskiwania pozabudżetowych środków finansowych na realizację inwestycji, w tym głównie infrastrukturalnych. Czas trwania przedsięwzięć inwestycyj-

nych począwszy od stadium projektowania, poprzez analizę możliwych wariantów wdrożenia, planowanie montażu finansowego, na wdrożeniu i rozliczeniu finansowym skończywszy, w wielu przypadkach obejmuje kilka lub nawet kilkanaście lat. W takich warunkach posiadanie dokumentacji strategicznej jest konieczne do efektywnego zarządzania całością procesu inwestycyjnego, co więcej jest traktowane jako wyraz myślenia o rozwoju gminy w kategoriach długoterminowych (Żuber 2000: 87).

Rodzaj dokumentu strategicznego	Liczba gmin*	% populacji
Strategia rozwoju	109	87,20
Plan rozwoju lokalnego	105	84,00
Plan rozwoju miejscowości	87	69,60
Wieloletni plan inwestycyjny	86	68,80
Wieloletni plan finansowy	40	32,00
Inny	42	33,60

* $N = 125$.

Tab. 1. Liczba gmin, które posiadały opracowaną dokumentację strategiczną. Źródło: opracowanie własne.

Dokumentem strategicznym, który był uchwalony w największej liczbie gmin (109), okazała się strategia rozwoju (tabela 1). Jest to wynikiem po pierwsze tego, że do opracowywania tego dokumentu gminy były zachęcane już od lat dziewięćdziesiątych XX w., a po drugie, strategia jest najbardziej kompleksowym opracowaniem obejmującym wiele aspektów działania gminnej wspólnoty terytorialnej. Było to zatem opracowanie wykonywane najwcześniej ze wszystkich, w którym obok części związanej z inwentaryzacją lokalnych zasobów miejsce znajdowały również zapisy na temat koniecznych do realizacji przedsięwzięć, które w perspektywie wypełniały treść wniosków o dofinansowanie. Zauważono również, że gminy, w których uchwalono strategię rozwoju, posiadały równocześnie plan rozwoju miejscowości (63) oraz wieloletni plan inwestycyjny (80).

Wyniki analizy odpowiedzi uzyskanych od gmin pokazały wzrost znaczenia planów rozwoju lokalnego w okresie po akcesji. Jedenaście gmin, które nie miały uchwalonej strategii rozwoju, nie zdecydowało się już na jej przygotowanie, opracowując niejako w zamian plan rozwoju lokalnego. Właściwie przeprowadzona procedura tworzenia i konsultacji planu rozwoju lokalnego, poparta odpowiednio szeroką analizą stanu istniejącego, dawała dobre podstawy do tego, aby powstały dokument mógł z powodzeniem spełniać zadania strategii rozwoju, a ponadto – co miało kluczowe znaczenie dla aplikowania o środki finansowe – był jednym z obligatoryjnych załączników w ramach jednego z działań ZPORR, którego brak uniemożliwiał pozyskanie dofinansowania.

W zakresie strategicznych dokumentów finansowych zaobserwowano, iż zdecydowanie częściej gminy posiadały opracowane wieloletnie plany inwe-

stycyjne aniżeli wieloletnie plany finansowe (68,8% wobec 32,0%). Taki wynik był również pochodną procedur aplikowania o środki z funduszy UE, gdzie w przypadku inwestycji wieloletnich nie wystarczał już zapis o współfinansowaniu z budżetu gminy w danym roku, lecz konieczne było wskazanie źródła finansowania wkładu własnego w pełnym cyklu trwania inwestycji, a umożliwiał to właśnie wieloletni plan inwestycyjny.

Gminy z terenu Małopolski korzystały w większym stopniu niż w innych częściach Polski z narzędzi zarządzania strategicznego. Opracowaną strategię rozwoju posiadało 87,2% objętych analizą jednostek, podczas gdy w Polsce ten wynik był wprawdzie zróżnicowany ze względu na wielkość gminy, ale uśredniony dla całej populacji wyniósł 81,2%. Podobne dysproporcje odnotowano w przypadku wieloletnich planów inwestycyjnych. W województwie małopolskim takowe dokumenty posiadało 68,8% gmin wobec średniej krajowej na poziomie 48,3% (por. Ziółkowski 2005: 122–125).

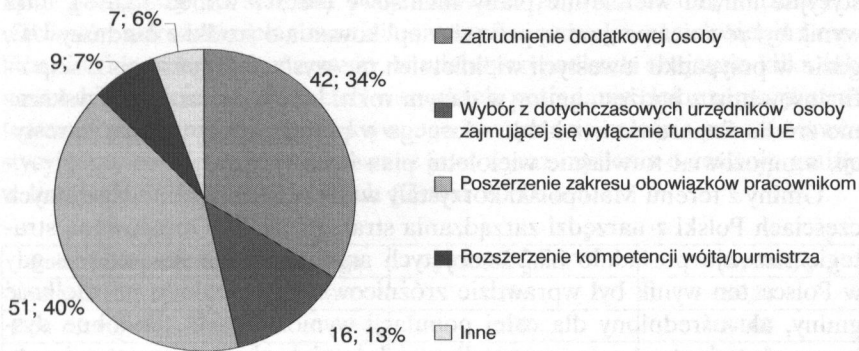
Nieco ponad jedna trzecia ankietowanych jednostek wskazała, iż posiada inne dokumenty strategiczne. Wśród najczęściej wymienianych w tym kontekście pojawiały się lokalne plany rewitalizacji, programy ochrony środowiska, a następnie plany gospodarki odpadami oraz koncepcje gospodarki wodno-ściekowej.

Innym aspektem zarządzania, który mógł mieć wpływ na wykorzystanie funduszy strukturalnych przez gminy, był zakres i kształt zmian organizacyjnych, jakie zostały wprowadzone w związku z pojawieniem się możliwości aplikowania o dofinansowanie. Wdrażanie zmian w organizacji pracy urzędu odzwierciedla bowiem wagę, jaką przywiązuje się do problematyki korzystania z zewnętrznych źródeł wsparcia finansowego (Antoszek i Sawicki 2006: 47).

Wyniki badań wskazują, iż problematyka pozyskiwania środków finansowych z budżetu UE była dla gmin na tyle istotna, że niemal połowa spośród nich (łącznie 47%) zdecydowała się wyznaczyć w urzędzie osobę, która miała zajmować się tylko tą problematyką. W tej grupie 42 gminy zdecydowały się zatrudnić dodatkową osobę, natomiast w 16 kolejnych obowiązkach związane z funduszami europejskimi zostały powierzone osobie dotychczas zatrudnionej, lecz posiadającej wcześniej inny zakres kompetencji (rysunek 1).

Relatywnie najbardziej liczne były przypadki, w których dotychczasowym pracownikom zajmującym się innymi sprawami administracyjnymi poszerzono zakres obowiązków o problematykę związaną z ubieganiem się o fundusze pomocowe. W tej grupie liczącej 51 jednostek najczęściej byli to pracownicy wydziałów inwestycji, infrastruktury, a rzadziej osoby pracujące dotąd w wydziałach budżetu czy finansów.

W 9 jednostkach zadania związane z pozyskiwaniem środków finansowych z funduszy UE były nadzorowane bezpośrednio przez osobę kierującą gminą. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że sytuacja taka miała miejsce tylko



Rys. 1. Rodzaj zmian organizacyjnych dokonanych w pracy urzędu w związku z wdrażaniem programów pomocowych UE (liczba; %). Źródło: opracowanie własne.

w małych gminach wiejskich. Na takie rozwiązanie nie zdecydowała się ani jedna jednostka o statusie miejsko-wiejskim. Nie stosowały go również większe ze względu na liczbę mieszkańców gminy wiejskie.

Na zastosowanie innych zmian organizacyjnych wskazało 7 podmiotów i były to głównie odpowiedzi akcentujące fakt, że do procesu pozyskiwania funduszy z budżetu UE dana jednostka była przygotowana już wcześniej (przed 2002 r.) i takie dostosowania poczynione były niejako przy okazji wcześniejszych zmian struktury organizacyjnej urzędu.

Kolejnym aspektem zarządzania gminą, tym razem w bezpośredni sposób związanym z kierowaniem zasobami ludzkimi, są działania zmierzające do podnoszenia kwalifikacji pracowników. Rozwój kadry jest istotny w każdej organizacji, niemniej jednak jeszcze bardziej zyskuje na znaczeniu, gdy mamy do czynienia z funkcjonowaniem w szybko zmieniającym się otoczeniu. Aplikowanie o fundusze pomocowe jest bez wątpienia przykładem procesu, w którym uwarunkowania ulegają częstym zmianom, a liczne procedury różnią się od siebie w poszczególnych programach operacyjnych, co ma znamiona turbulentnego otoczenia, a w konsekwencji rośnie również rola kapitału ludzkiego urzędów gmin rozumianego jako suma wiedzy, doświadczenia i kwalifikacji zawodowych pracowników oraz umiejętności elastycznego reagowania na pojawiające się zmiany.

Z przeprowadzonych badań (tabela 2) wynika, że zdecydowanie najczęściej wykorzystywanym sposobem podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników urzędów gmin w zakresie wykorzystywania instrumentów wspólnotowej polityki regionalnej był udział w szkoleniach, które były organizowane przez instytucje zarządzające podziałem środków finansowych w ramach poszczególnych programów operacyjnych. Udział w takich szkoleniach zadeklarowało aż 120 na 125 objętych badaniem jednostek samorządu terytorialnego.

Sposób podnoszenia kwalifikacji przez pracowników	Liczba gmin*	Udział w populacji (%)**
Udział w szkoleniach organizowanych przez publiczne instytucje wdrażające	120	96,0
Udział w szkoleniach organizowanych przez komercyjne firmy konsultingowe	76	60,8
Studia podyplomowe	20	16,0
Dokształcanie we własnym zakresie	89	71,2

* $N = 125$.

** W związku z faktem, że respondenci mogli wybrać kilka odpowiedzi, ich udział nie sumuje się do 100%.

Tab. 2. Formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników odpowiedzialnych w urzędach gmin za pozyskiwanie środków finansowych z funduszy UE. Źródło: opracowanie własne.

Ta forma zwiększania umiejętności pozyskiwania funduszy europejskich nie wiązała się z reguły z ponoszeniem kosztów przez podmioty zatrudniające pracowników, gdyż kursy były organizowane przez instytucje publiczne. Wydatki związane z takimi szkoleniami częstokroć były pokrywane w ramach realizacji obowiązku informowania potencjalnych beneficjentów o możliwości uzyskania wsparcia i finansowane z przewidzianej na ten cel części programu operacyjnego (tzw. pomocy technicznej). W tym kontekście warto zwrócić uwagę na fakt, iż 5 gmin, nawet mimo braku konieczności ponoszenia jakichkolwiek kosztów, nie zdecydowało się wysłać swoich pracowników na szkolenie zwiększające ich wiedzę z zakresu funduszy strukturalnych. W tej grupie znalazły się wyłącznie gminy wiejskie, peryferyjnie położone względem stolicy województwa.

Wraz z pojawieniem się coraz szerszego strumienia pieniędzy z Unii Europejskiej nastąpił niezwykle dynamiczny rozwój prywatnych firm konsultingowych świadczących usługi związane zarówno z opracowywaniem dokumentacji aplikacyjnej w ramach poszczególnych działań programów operacyjnych, jak i oferujących usługi szkoleniowe dla grup potencjalnych beneficjentów odnośnie procedur wnioskowania o dotacje oraz ich rozliczania.

Do udziału w szkoleniach prowadzonych przez firmy konsultingowe przyznało się nieco ponad 60% z objętej badaniem populacji gmin. Świadczone przez te przedsiębiorstwa usługi szkoleniowe były organizowane na zasadach komercyjnych, a zatem udział w nich był odpłatny. Uwzględniając udział gmin w zbiorowości generalnej, stwierdzono, iż relatywnie częściej na kursy organizowane przez prywatne podmioty doradcze swoich pracowników wysyłały jednostki o statusie miejsko-wiejskim aniżeli gminy wiejskie. Wyjaśnienia takiego stanu rzeczy należy się doszukiwać w odmiennej kondycji finansowej obu typów jednostek samorządu terytorialnego. Wysokość budżetu podmiotów miejsko-wiejskich była – posługując się dla uproszczenia wartościami średnimi – ponad dwukrotnie wyższa w porównaniu z gmi-

nami wiejskimi (35,2 mln zł wobec 15,4 mln zł). Również sytuacja w zakresie samodzielności finansowej, mierzonej udziałem dochodów własnych samorządu w dochodach ogółem, przedstawiała się zdecydowanie korzystniej w jednostkach o statusie miejsko-wiejskim niż wiejskim. W generalnie większych gminach miejsko-wiejskich ponoszenie wydatków związanych z finansowaniem szkoleń pracowników z zakresu pozyskiwania funduszy pochodzących z budżetu UE nie było traktowane jako znaczące obciążenie dla lokalnych finansów, stąd takie koszty finansowano tam częściej.

Najmniej popularną formą zwiększania kwalifikacji zawodowych okazał się udział w studiach podyplomowych z zakresu zarządzania projektami współfinansowanymi ze środków UE. Na taką formę zdecydowali się pracownicy jedynie 20 gmin, na co wpływ miał fakt, iż – spośród wymienionych – był to najbardziej kosztowny sposób uzupełnienia wiedzy. Oprócz kosztów wiązał się on również z koniecznością poświęcenia stosunkowo największej ilości czasu i zaangażowania ze strony pracowników urzędu. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, iż w zajęciach studiów podyplomowych relatywnie częściej (uwzględniając ich udział w całej analizowanej zbiorowości) uczestniczyli pracownicy gmin wiejskich niż miejsko-wiejskich.

Często wykorzystywaną metodą podnoszenia kwalifikacji zawodowych było kształcenie się we własnym zakresie. Do tej grupy zaliczono takie sposoby, jak lektura fachowych czasopism, śledzenie tematycznych portali internetowych czy nawet uczestnictwo w kursach organizowanych na zasadach e-learningu. Na różne formy indywidualnego kształcenia wskazali respondenci pochodzący z 89 jednostek samorządowych. Taki sposób podnoszenia kwalifikacji zawodowych z reguły nie wiązał się z koniecznością ponoszenia dużych wydatków finansowych (poza opłaceniem prenumeraty czasopism, ewentualnie wykupieniem – w przypadku płatnych serwisów – abonamentu na dostęp do strony internetowej), lecz wymagał innego rodzaju zaangażowania, a mianowicie systematyczności w śledzeniu pojawiających się informacji i umiejętności właściwej ich analizy oraz interpretacji. Był to zatem sposób (na tle pozostałych, omówionych wcześniej) wymagający od pracowników największej aktywności i dyscypliny, a ponadto permanentnej motywacji do indywidualnego pozyskiwania i selekcji przydatnych informacji.

4. Skuteczność pozyskiwania środków finansowych z funduszy europejskich

Współcześnie samorzady lokalne, podobnie jak przedsiębiorstwa, funkcjonując w środowisku konkurencyjnym, rywalizują między sobą o lokalizację na ich terenie inwestycji, osiedlanie się ludności, organizację zawodów sportowych czy wydarzeń kulturalnych. Wraz z pojawieniem się możliwości uzyskania środków finansowych w ramach instrumentów polityki strukturalnej UE stały się dla siebie konkurentami również w tym zakresie (Bielecka 2006: 46). Konkurencyjność lokalna jest postrzegana jako silnie powiązana

z procesami rozwoju lokalnego, co w dobie integracji europejskiej zyskuje jeszcze bardziej na znaczeniu (Cheshire 1999: 844).

Ubieganie się przez jednostki samorządu terytorialnego o środki finansowe pochodzące z budżetu UE jest skomplikowanym procesem wymagającym znajomości wielu procedur i multidyscyplinarnej wiedzy z zakresu m.in. prawa administracyjnego, ekonomiki procesu inwestycyjnego, finansów publicznych oraz zarządzania projektami. Kompetentni w tym zakresie ludzie przygotowujący dokumentację aplikacyjną stają się kluczowym czynnikiem sukcesu dla powodzenia całego procesu w postaci otrzymania dofinansowania, albowiem w warunkach zdecydowanej przewagi zapotrzebowania na środki finansowe nad ich dostępnością w ramach alokacji dla poszczególnych działań programów operacyjnych szansę na ich otrzymanie mają jedynie te projekty, które są najlepiej przygotowane i zyskują najwyższe oceny komisji oceniających.

W ocenie skuteczności pozyskiwania przez gminy funduszy europejskich wykorzystuje się wskaźniki oparte na ilościowych i wartościowych efektach aplikowania w ramach poszczególnych programów operacyjnych. Analiza efektów prowadzona w ujęciu ilościowym korzysta z relacji liczby projektów inwestycyjnych przedstawionych w konkursach, które uzyskały wysokie oceny i dzięki temu otrzymały dofinansowanie, do całkowitej aktywności aplikacyjnej mierzonej ogólną liczbą zgłoszonych wniosków. W ujęciu wartościowym staramy się natomiast ocenić, jaki jest udział pozyskanej kwoty wsparcia finansowego w stosunku do pewnych, wyrażonych również w wartościach pieniężnych charakterystyk gminy. Najczęściej stosowaną miarą umożliwiającą ocenę potencjału ekonomicznego jednostki samorządu terytorialnego jest jej budżet, dlatego w analizie wartość pozyskanych środków pochodzących z funduszy UE odnoszona jest do wielkości ekonomicznych zawartych w budżecie.

Trzy programy operacyjne objęte analizą w niniejszym artykule cieszyły się, generalnie ujmując, dużym zainteresowaniem ze strony potencjalnych beneficjentów. Łącznie w ramach wszystkich programów samorządy gmin złożyły 1431 wniosków o dofinansowanie, najwięcej w przedakcesyjnym programie SAPARD – 608, a najmniej w programie SPO ROL – 271 (tabela 3). Wnioski na inwestycje o najwyższej wartości całkowitej były składane natomiast w programie ZPORR, gdzie łączna wartość przedsięwzięć inwestycyjnych wynosiła 1 494,97 mln PLN wobec około 110 mln PLN w ramach SPO ROL i ponad 348,2 mln PLN w programie SAPARD. Dofinansowanie uzyskało 716 projektów samorządowych, co w skali wszystkich analizowanych programów łącznie oznacza skuteczność względną na poziomie nieznacznie przekraczającym 50%. Rozpatrując proces ubiegania się o dofinansowanie w ramach każdego z programów operacyjnych z osobna, można zauważyć duże różnice. Najwyższą skuteczność odnotowały samorządy składające wnioski jeszcze przed akcesją (program SAPARD), gdy przeciętnie więcej niż 3 na każde 4 złożone aplikacje kończyły się powodzeniem. Skuteczność na poziomie tylko nieznacznie niższym od średniej dla wszystkich programów (49,08% wobec 50,03%) obliczono dla programu SPO ROL, natomiast

Nazwa programu operacyjnego	Liczba złożonych wniosków aplikacyjnych	Liczba projektów, na które przyznano dofinansowanie	Względna skuteczność w ramach programu (%)
SAPARD	608	471	77,47
SPO ROL	271	133	49,08
ZPORR	552	112	20,29
Razem	1431	716	50,03

Tab. 3. Aktywność oraz skuteczność gmin w pozyskiwaniu funduszy Unii Europejskiej w przekroju programów operacyjnych. Źródło: opracowanie własne.

najmniej, gdyż zaledwie 20,29% spośród przedstawionych w ramach konkursów projektów inwestycyjnych, uzyskało dofinansowanie w programie regionalnym (ZPORR). Była to o tyle niekorzystna sytuacja, że – jak wcześniej wspomniano – w jego ramach samorzady gmin wiejskich i miejsko-wiejskich zamierzały realizować inwestycje o największej wartości całkowitej, a co z tym związane, liczyły również na najwyższe wsparcie finansowe. Niestety kwota dostępnej dla województwa alokacji okazała się o wiele za niska, aby zaspokoić całkowite potrzeby inwestycyjne zgłaszane przez gminy.

Rodzaj dokumentu strategicznego	Deklaracja odnośnie posiadania dokumentu	Średnie wskaźniki skuteczności aplikowania (%)	
		wskaźnik skuteczności w ujęciu ilościowym (W_s)	wskaźnik skuteczności w ujęciu wartościowym (W_{sw})
Strategia rozwoju	tak	49,63	16,51
	nie	39,87	8,42
Plan rozwoju lokalnego	tak	50,83	16,79
	nie	35,59	8,59
Plan rozwoju miejscowości	tak	50,43	18,16
	nie	46,23	12,38
Wieloletni plan inwestycyjny	tak	50,14	16,38
	nie	44,79	13,48
Wieloletni plan finansowy	tak	48,93	17,80
	nie	48,29	15,32

Tab. 4. Zestawienie uzyskanych przez gminy wskaźników skuteczności pozyskiwania środków finansowych z funduszy UE ze względu na posiadaną dokumentację strategiczną. Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 4 zestawiono obliczone dla gmin wskaźniki skuteczności pozyskiwania środków finansowych z funduszy strukturalnych UE. Zaprezentowane zostały wartości średnie dla grup jednostek samorządu terytorialnego wyodrębnionych ze względu na fakt posiadania odpowiednich dokumentów strategicznych.

Uzyskane wyniki badań wskazują, że gminy, które posiadały opracowane dokumenty strategiczne, charakteryzowały się generalnie większą skutecz-

nością pozyskiwania funduszy europejskich. Różnice są widoczne zarówno w ujęciu ilościowym, jak i wartościowym, aczkolwiek większe rozmiary przybierają w przypadku, gdy za podstawę porównań przyjmuje się wartość uzyskanego wsparcia w relacji do dochodów budżetowych.

Pozostając przy analizie zróżnicowania skuteczności prowadzonej przy uwzględnieniu jedynie liczby projektów, widać, iż w zdecydowanie największym stopniu powodzeniu procesu aplikowania sprzyjało posiadanie takich dokumentów strategicznych, jak plany rozwoju lokalnego oraz strategię rozwoju. Różnice w tych przypadkach były najwyższe oraz istotne statystycznie.

W grupie gmin, które zadeklarowały posiadanie planów rozwoju lokalnego, więcej niż połowa złożonych wniosków zyskała aprobatę komisji oceniających i otrzymała dofinansowanie, podczas gdy wśród jednostek, które nie opracowały takich dokumentów, skuteczność wyniosła poniżej 36%. Dysproporcje w odniesieniu do strategii rozwoju były tylko nieznacznie niższe (49,63% w przypadku, gdy gmina posiadała opracowany dokument w stosunku do 39,87%, w sytuacji, gdzie strategii rozwojowych nie przygotowano).

Warto jeszcze zwrócić uwagę na różnice ze względu na fakt posiadania kluczowego dokumentu strategicznego zarządzania finansami gminy, czyli wieloletniego planu inwestycyjnego (WPI). Tu również jednostki, które zastosowały taki instrument zarządzania, były bardziej skuteczne (50,14%) w porównaniu z grupą, której planowanie finansowe ograniczone było jedynie perspektywą bieżącego roku budżetowego (44,79%). W przypadku pozostałych dokumentów strategicznego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego wciąż utrzymywały się różnice na korzyść gmin, które je posiadały, jednak różnice te nie były już tak wyraźne, jak we wcześniej omówionych przypadkach.

Różnice we wskaźnikach skuteczności w ujęciu wartościowym były zbliżone do tych opisanych w przypadku ujęcia ilościowego, to znaczy więcej środków z programów pomocowych zdołały zagospodarować jednostki, które wcześniej przygotowały wieloletnie plany i programy rozwojowe. Szczególnie wart podkreślenia jest fakt, iż w przypadku strategii rozwojowych i planów rozwoju lokalnego skuteczność aplikacyjna w grupie gmin posiadających te dokumenty była niemal dwukrotnie wyższa niż w przypadku jednostek, w zarządzaniu którymi z takich planów nie korzystano. Zwraca uwagę fakt, że w ujęciu ilościowym te dysproporcje, chociaż wyraźnie widoczne, nie były tak duże. Jest to dowodem na to, że aby móc pozyskiwać z funduszy europejskich dofinansowanie, którego wartość jest znacząca w relacji do ekonomicznego potencjału jednostki, wskazane jest wykorzystywanie narzędzi zarządzania strategicznego. Podmioty, które z takich instrumentów nie korzystają, po pierwsze rzadziej sięgają po wsparcie finansowe w ramach realizacji założeń polityki strukturalnej UE, a co jeszcze ważniejsze – nawet w przypadku otrzymania środków finansowych ich wartość jest relatywnie

niska, tym bardziej gdy odniesiona jest do kwoty ich dochodów budżetowych. Należy w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć, że sam fakt posiadania w gminie strategicznej dokumentacji planistycznej w żadnym stopniu nie gwarantuje uzyskania zewnętrznego wsparcia finansowego, natomiast dopiero właściwe wykorzystanie możliwości, jakie te instrumenty zarządzania strategicznego oferują, może proces aplikowania o środki finansowe uczynić bardziej efektywnym.

Kształt dokonanej w związku z integracją z UE zmiany organizacyjnej w pracy urzędu	Średnie wskaźniki skuteczności aplikowania (%)	
	wskaźnik skuteczności w ujęciu ilościowym (W_s)	wskaźnik skuteczności w ujęciu wartościowym (W_{sw})
Zatrudnienie dodatkowej osoby	49,60	16,77
Wybór z dotychczasowych urzędników osoby zajmującej się wyłącznie pozyskiwaniem funduszy	49,38	11,79
Poszerzenie zakresu obowiązków pracownikom	47,35	14,45
Rozszerzenie kompetencji wójta lub burmistrza	57,36	16,68

Tab. 5. Uzyskane przez gminy wskaźniki skuteczności aplikowania o fundusze UE w zależności od zakresu zmian organizacyjnych w pracy urzędów. Źródło: opracowanie własne.

Oceniając skuteczność pozyskiwania funduszy UE przez pryzmat wprowadzonych w gminach zmian organizacyjnych (tabela 5), należy stwierdzić, że najbardziej efektywne – szczególnie w ujęciu wartościowym – okazało się zatrudnienie w tym celu dodatkowej osoby, czyli niewywodzącej się z grona dotychczasowych pracowników urzędu. Przy angażowaniu takiej osoby brano bowiem pod uwagę jej wykształcenie, fachową wiedzę i kwalifikacje związane z problematyką pozyskiwania środków zewnętrznych. Było to jednak rozwiązanie generujące dodatkowe koszty związane z wynagrodzeniem. Inne, nie zwiększające kosztów osobowych urzędu rozwiązania okazały się jednak również mniej skuteczne, zwłaszcza gdy analizuje się wartość pozyskanego dofinansowania.

Zapewniającym relatywnie wysoką skuteczność sposobem okazało się skupienie kompetencji związanych z pozyskiwaniem funduszy wokół osoby kierującej gminą. Przyjęcie takiego rozwiązania nie oznaczało jednak, że wójt stawał się osobą odpowiedzialną za wszystkie czynności związane z przygotowaniem dokumentacji aplikacyjnej i realizacją projektu, lecz jedynie to, że koordynował wszystkie te działania i, ze względu na przysługujące mu kompetencje, miał możliwość szybkiego podejmowania decyzji, co przy opracowaniu dużej liczby dokumentów w warunkach bardzo krótkich okresów naboru wniosków często było czynnikiem decydującym.

Najlepszym z punktu widzenia skuteczności wnioskowania o wsparcie z funduszy UE sposobem podnoszenia kwalifikacji zawodowych było doksztalcanie

się pracowników urzędów gmin we własnym zakresie. Był to sposób, który na tle pozostałych wymienionych w tabeli 6 wymagał największej aktywności, zaangażowania i samodyscypliny ze strony pracowników. Kluczowym czynnikiem sukcesu był w tym przypadku również fakt, iż wymagał on – dokładnie tak, jak sam proces korzystania z funduszy europejskich – wzięcia pełnej odpowiedzialności za pozyskanie właściwej informacji i podjęcia na ich podstawie odpowiednich działań zmierzających do celu w postaci zrealizowania projektu. W pozostałych przypadkach, szczególnie udziału w szkoleniach komercyjnych, często związanych również z wykonaniem jakiegoś elementu procesu aplikacyjnego przez zewnętrzną firmę, kwestia odpowiedzialności ulegała niejako rozmyciu lub przynajmniej nie była skoncentrowana wokół jednej osoby. Poniesienie opłaty na rzecz specjalistycznej firmy konsultingowej stawało się, przynajmniej w niektórych gminach, zachętą do zaniechania własnych starań o podniesienie jakości dokumentacji aplikacyjnej, która była decydującym czynnikiem przy ocenie wniosków.

Sposób podnoszenia kwalifikacji przez pracowników gmin odpowiedzialnych za pozyskiwanie funduszy	Średnie wskaźniki skuteczności aplikowania (%)	
	wskaźnik skuteczności w ujęciu ilościowym (W_s)	wskaźnik skuteczności w ujęciu wartościowym (W_{sw})
Udział w szkoleniach organizowanych przez instytucje wdrażające	48,40	15,80
Udział w szkoleniach organizowanych przez firmy komercyjne	46,17	14,66
Studia podyplomowe	42,99	15,68
Dokształcanie we własnym zakresie	49,39	16,92

Tab. 6. Skuteczność gmin w pozyskiwaniu funduszy UE w zależności od sposobu podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników. Źródło: opracowanie własne.

Wyższe wartości wskaźników skuteczności w ubieganiu się o środki finansowe z budżetu UE odnotowane dla grupy jednostek korzystających z bezpłatnych szkoleń organizowanych przez instytucje wdrażające programy wsparcia w porównaniu ze wskaźnikami obliczonymi dla gmin korzystających z usług szkoleniowych firm komercyjnych dowodzą stosunkowo niskiej efektywności tych ostatnich.

5. Podsumowanie i wnioski

Fundusze strukturalne jako instrumenty europejskiej polityki regionalnej służą wyrównywaniu różnic w poziomach rozwoju ekonomicznego pomiędzy poszczególnymi częściami (regionami) UE. Wdrażane i współfinansowane dzięki ich udziałowi przedsięwzięcia inwestycyjne zróżnicowane co do skali, miejsca prowadzenia czy podmiotów korzystających ze środków finansowych służą realizacji tego podstawowego celu. Wśród podmiotów mogących korzy-

stać z dofinansowania znajdują się również instytucje publiczne, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Prowadzone przez nie projekty obejmują m.in. materialne inwestycje w składniki infrastruktury gospodarczej, których stan oddziałuje zarówno na standard życia mieszkańców, jak i warunki prowadzenia działalności gospodarczej.

Skuteczne pozyskiwanie środków z funduszy UE i efektywne nimi zarządzanie staje się w warunkach integracji europejskiej dużym wyzwaniem dla jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Najbardziej bezpośrednio związki między działalnością samorządu a postrzeganiem jej efektów przez mieszkańców oraz osób prowadzących działalność gospodarczą występują na podstawowym szczeblu, czyli w gminach. To bowiem głównie od stanu lokalnej infrastruktury uzależniony jest image danej gminy wśród inwestorów szukających lokalizacji dla swoich przedsiębiorstw, co w konsekwencji implikuje jej rozwój.

Przy pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych pomiędzy gminami dochodzi do konkurencji, gdyż rywalizują one o ograniczone, jak wykazały badania, zdecydowanie niewystarczające w stosunku do potrzeb środki finansowe. W takich warunkach szanse na ich pozyskanie mają jedynie najlepiej przygotowane i najefektywniej zarządzane jednostki. W kierowaniu tymi jednostkami publicznymi dla zwiększenia szans na otrzymanie dotacji konieczne staje się korzystanie z szerokiego instrumentarium zarządzania strategicznego.

Przeprowadzona analiza dowiodła, iż nie mniej istotną rolę odgrywa również zarządzanie gminami na poziomie operacyjnym, czyli podejmowanie właściwych decyzji co do podziału zakresów uprawnień i obowiązków pomiędzy pracownikami, a także pewne elementy z zakresu inwestowania w kapitał ludzki.

Podjęte badania i przeprowadzona na ich podstawie analiza skłaniają do postawienia następujących wniosków:

1. Wyniki procesu aplikowania przez samorządy gmin są uzależnione od stosowanych w nich metod i technik zarządzania publicznego. Dla skuteczności wnioskowania o środki finansowe z funduszy strukturalnych kluczowe znaczenie mają elementy zarządzania strategicznego.
2. Posiadanie długofalowej wizji rozwoju lokalnej wspólnoty terytorialnej sformalizowanej w postaci opracowanych planów strategicznych jest czynnikiem sprzyjającym osiągnięciu wyższej efektywności w korzystaniu z funduszy UE.
3. Największe kwoty dofinansowania zdołały pozyskać gminy posiadające kompletną dokumentację strategiczną z zapisanymi w niej przedsięwzięciami, które następnie stają się przedmiotem wniosków aplikacyjnych.
4. Stosowanymi w praktyce zarządzania samorządowego dokumentami planistycznymi, które miały największy wpływ na sprawne i skuteczne wykorzystanie funduszy europejskich, były plany rozwoju lokalnego oraz strategie rozwoju.

5. Spośród różnych form dostosowania organizacji pracy urzędu w związku z możliwością pozyskiwania funduszy zewnętrznych najbardziej efektywne okazało się zatrudnienie wykwalifikowanych osób w wyniku rekrutacji zewnętrznej.
6. Najskuteczniejszym sposobem podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników gmin zaangażowanych w proces pozyskiwania i zarządzania funduszami pomocowymi UE było kształcenie się we własnym zakresie. Wynika to z największego zaangażowania i poczucia odpowiedzialności za powodzenie podejmowanych działań.

Informacje o autorze

Dr inż. Łukasz Satola – Katedra Zarządzania i Marketingu w Agrobiznesie, Uniwersytet Rolniczy w Krakowie. E-mail: l.satola@ur.krakow.pl.

Bibliografia

- Antoszek, J. i B. Sawicki 2006. Zarządzanie projektami w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie wykorzystania środków z funduszy strukturalnych UE, w: Adamowicz, M. (red.) *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*. s. 46–49. Białą Podlaska: Wydawnictwo PWSZ.
- Aucoin, P. 1990. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, vol. 3, s. 115–137.
- Bielecka, D. 2006. Fundusze pomocowe Unii Europejskiej – bariery i możliwości absorpcji środków przez gminy. *Samorząd Terytorialny*, nr 10 (190), s. 34–56.
- Cheshire, P. 1999. Cities in Competition; Articulating the Gains from Integration. *Urban Studies*, vol. 36, s. 843–864.
- Dunleavy, P. i C. Hood 1994. From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*, nr 3 (14), s. 9–16.
- Jastrzębska, M. 1999. *Zarządzanie finansami gmin*, Gdańsk: Wydawnictwo UG.
- Kowalczyk, L. 2004. Zarządzanie miastem, w: Broł, R. (red.) *Ekonomika i zarządzanie miastem*. s. 160–183. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego.
- Rajca, L. 2009. Koncepcja New Public Management a reformy samorządu terytorialnego wybranych państw Europy Zachodniej. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2 (36), s. 72–87.
- Supernat, J. 2004. Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management, w: Ura, E. (red.) *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, s. 469–490. Rzeszów.
- Wojciechowski, E. 1998. Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Sformułowanie problemu, w: Dolata, S. (red.) *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Zalewski, A. 2005. Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego, w: Zalewski, A. (red.) *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, s. 11–74. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Ziółkowski, M. 2005. Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym, w: Zalewski, A. (red.) *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, s. 75–134. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Żuber, P. 2000. Teoria i praktyka opracowania strategii rozwoju województwa. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 87–97.