

*Sławomir Pastuszka**

DIAGNOZA I OCENA POTENCJALNYCH BARIER W ABSORPCJI UNIJNEJ POMOCY STRUKTURALNEJ PRZEZ SAMORZĄDY WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Absorpcja unijnej pomocy strukturalnej, dostępnej w latach 2007–2013, stwarza dla naszego kraju ogromne możliwości rozwojowe, perspektywę poprawy jakości życia społeczeństwa. Aktywnie i rozsądnie prowadzona polityka regionalna przy pełnym wykorzystaniu funduszy strukturalnych przyczyni się do poprawy infrastruktury, rozwoju polskich małych i średnich przedsiębiorstw oraz restrukturyzacji obszarów wiejskich. Problem zdolności regionów naszego kraju do pełnego i efektywnego wykorzystania środków pomocowych zasługuje na baczną uwagę. Niniejszy artykuł – napisany na podstawie doświadczeń z wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego – wskazuje na niektóre zagrożenia obniżające pełną i optymalną absorpcję funduszy strukturalnych. Bariery te zostały zidentyfikowane w oparciu o wyniki ankiet. Przeprowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego województwa świętokrzyskiego.

1. Wstęp

Jak już wiadomo, w latach 2007–2013 Polska otrzyma z Unii Europejskiej 82,1 mld euro, w tym w ramach polityki spójności 67,5 mld euro na wyrównywanie różnic rozwojowych pomiędzy poszczególnymi regionami. Województwo świętokrzyskie tylko w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego może otrzymać ponad 725 mln euro; jest to kwota dwa i pół razy większa niż wielkość nakładów rocznych dostępnych dla regionu w ramach ZPORR. Tak duża pula środków na przedsięwzięcia prorozwojowe będzie dla regionu świętokrzyskiego wielką szansą, ale i olbrzymim wyzwaniem. Pułap realnego wsparcia oraz sposób jego wykorzystania zależą zarówno od postanowień polityków i urzędników, jak i od przygotowania, aktywności i kreatywności wszystkich podmiotów mogących występować w roli beneficjentów pomocy. Na zdolność absorpcji unijnej pomocy strukturalnej przez województwo świętokrzyskie decydujący wpływ będą miały wiedza i umiejętność kadr administracyjnych, sprawność agencji płatniczych, zarządzających, przejrzystość procedur, jakość kontroli i monitoringu oraz niezmiernie ważny aspekt – dostępność krajowych środków finansowych, jako zabezpieczenie tzw. wkładu własnego do projektów. Wypełnienie tych warunków zdaniem J. Hausnera (Hausner 2001, s. 17) decyduje o wymiarze administracyjnym i strukturalnym zdolności absorpcyjnej. Oczywiście istotną kwestią jest sensowne i efektywne wykorzystanie tych funduszy, aby przyczyniały się do trwałego rozwoju gospodarczego oraz poprawy konkurencyjno-

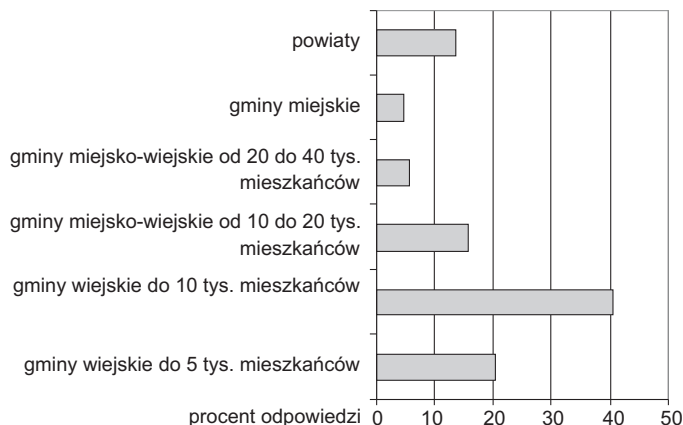
* Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji w Kielcach.

ści. Można stwierdzić, iż wysokość i efektywność absorpcji wsparcia ze środków unijnych w województwie świętokrzyskim będzie wypadkową jego optymalnej gotowości instytucjonalnej, kadrowej i finansowej. Nieodpowiednie przygotowanie województwa oraz nazbyt rozbudowany system instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie unijnych projektów może doprowadzić do niepełnego wykorzystania unijnych środków, co w praktyce oznaczać będzie stratę części bezzwrotnych środków finansowych. W celu podjęcia skutecznych działań zmierzających do pełnego wykorzystania pomocy strukturalnej przez województwo świętokrzyskie w najbliższych siedmiu latach konieczne jest trafne zdiagnozowanie dotychczas występujących w tym zakresie barier i trudności, które należy wyeliminować albo zminimalizować. Dlatego postanowiono poddać analizie i ocenie proces wykorzystania dotychczas dostępnej dla kraju pomocy strukturalnej z Unii.

W tym celu w Akademickim Ośrodku Badań Regionalnych Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Kielcach opracowano ankietę, której celem była próba identyfikacji najczęściej pojawiających się w jednostkach samorządu terytorialnego województwa świętokrzyskiego trudności w składaniu wniosków, finansowaniu i rozliczaniu projektów współfinansowanych ze środków pomocowych UE. Wszystkie te problemy, w formie pytań, zostały ujęte w badaniu ankietowym, które w sierpniu 2006 roku skierowano do wszystkich 115 jednostek samorządu terytorialnego województwa świętokrzyskiego.

2. Struktura jednostek samorządu terytorialnego objętych badaniem

W badaniu wzięły udział gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, miejskie i powiaty. Uzyskano 89 odpowiedzi na ankietę, co stanowi 78% liczby ankiet wysłanych. Najwyższy zwrot (procentowo) ankiet uzyskano z powiatów, następnie z miast oraz miast i gmin. Najniższy procentowy zwrot ankiet, ale najwyższy w liczbach bezwzględnych, uzyskano z gmin wiejskich.

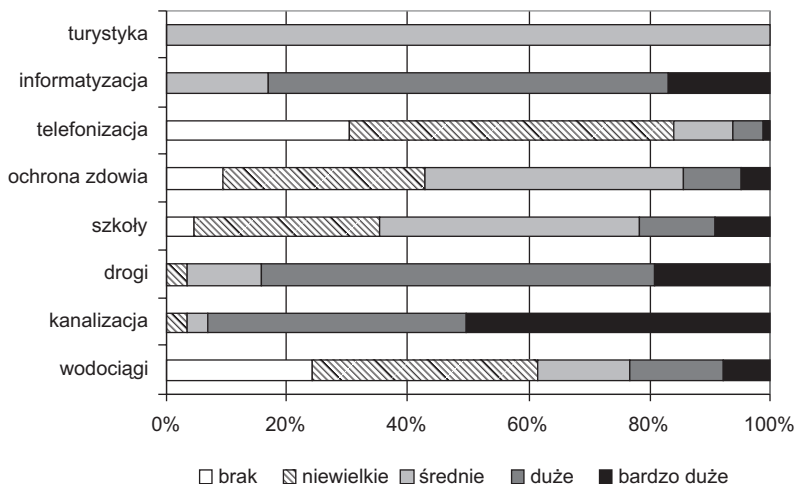


Ryc. 1. Rodzaj ankietowanej jednostki samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne.

3. Potrzeby inwestycyjne samorządów warunkujące ich rozwój

Wskazanie potrzeb inwestycyjnych jednostek samorządowych jest najlepszym miernikiem ich poziomu cywilizacyjnego rozwoju. Charakterystyczne jest to, że jako najpilniejszą wskazano potrzebę budowy sieci kanalizacyjnej oraz dróg (odpowiednio 91% i ponad 84% ankietowanych). Dopiero jako kolejna w zakresie potrzeb inwestycyjnych samorządów została wskazana sieć informatyczna – 83% wskazań. Poprawy wymagają – zdaniem 52% badanych – placówki szkolne, 49% chce zaś poprawić jakość obiektów ochrony zdrowia. Z uwagi na podział zadań na poszczególnych poziomach samorządu można się domyślać, że to głównie powiaty wyrażają wolę poprawy stanu obiektów szpitali. Najmniejsze potrzeby ankietowane jednostki wskazały w zakresie budowy linii telefonicznych oraz sieci wodociagowych, odpowiednio 80% i 61%. Jednocześnie jednak aż 21% wskazań dotyczyło pilnej albo bardzo pilnej potrzeby budowy wodociągów, co oznaczałoby, że jeszcze co piąta ankietowana gmina nie posiada kompletnej sieci wodociagowej. Wydaje się, że stopień nasycenia podstawową infrastrukturą niektórych samorządów jest podobny do takiego, jaki był odnotowany w krach „starej piętnastki” UE jeszcze przed II wojną światową. Na tym przykładzie widać, dlaczego europejskie regiony wyznaczają różne kierunki rozwoju w osiąganiu celów Strategii Lizbońskiej.



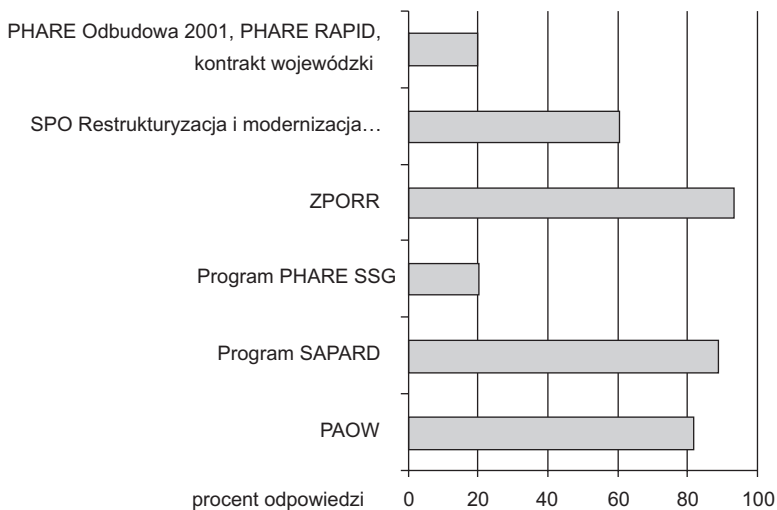
Ryc. 2. Potrzeby inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne.

4. Doświadczenie samorządów w pozyskiwaniu funduszy pomocowych

Jednostki samorządu terytorialnego województwa świętokrzyskiego mają doświadczenie we wdrażaniu projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych, w tym zarówno ze środków unijnych, jak i z budżetu państwa. Wśród

najczęściej wymienianych programów, w ramach których samorzady otrzymały dofinansowanie, dominował ZPORR. Oprócz tego programu oraz SAPARD ankietowani wskazywali kolejno: PAOW i SPO Rolnictwo. Relatywnie mniej samorządów starało się o wsparcie z programu PHARE SSG, PHARE Odbudowa 2001, PHARE Inred oraz kontraktu wojewódzkiego. Badania nie wykazały powiązań pomiędzy wielkością samorządów a liczbą złożonych wniosków o pomoc oraz ilością pozyskanych funduszy pomocowych. Należy zatem sądzić, że rozmiar budżetu samorządu jest ważnym, ale tylko jednym z wielu warunków, od których zależy pozyskiwanie przez samorzady terytorialne środków pomocowych.



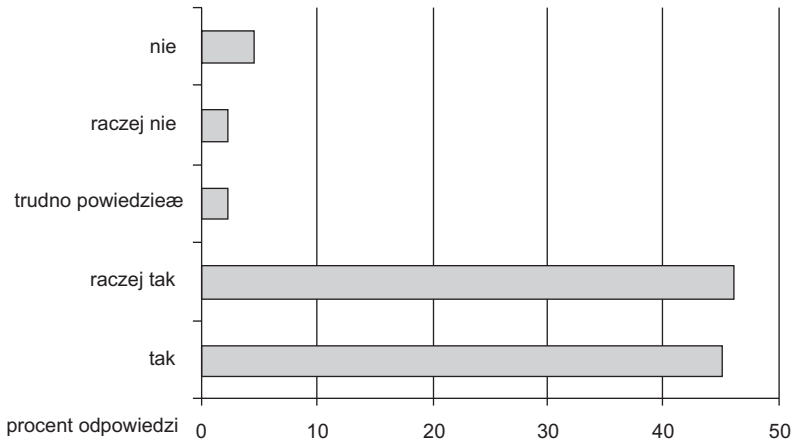
Ryc. 3. Liczba jednostek samorządu terytorialnego, które wnioskowały o wsparcie finansowe w ramach dostępnych programów, jako procent ogólnej liczby jednostek samorządowych

Źródło: opracowanie własne.

5. Najważniejsze trudności w absorpcji funduszy unijnych

Mimo doświadczenia w sięganiu po dotacje z różnorodnych źródeł – a być może właśnie dlatego – aż ponad 90% samorządów dostrzega przeszkody w ich wykorzystywaniu. Takich trudności nie zaobserwowało tylko 6% badanych jednostek. Może to oznaczać, iż w kolejno uruchamianych programach pomocowych w Polsce systemy instytucjonalne regulujące proces ich wdrażania były odmienne, co nie pozwalało skorzystać z tzw. dobrych praktyk. System instytucjonalny wdrażania np. PHARE Odbudowa 2001 był inny niż zastosowany w programie PHARE SSG, ten zaś nie znalazł zastosowania w systemie przyjętym w ZPORR, który będzie zmieniony w latach 2007–2013. Ta „karuzela zmian” instytucji oraz zasad wdrażania programów pomocowych, które były zasilane z funduszy unij-

nych, utrwałała wśród beneficjentów poczucie niepewności i nieufności – przynajmniej w początkowej fazie wdrażania – w stosunku do obowiązujących wymogów proceduralnych.

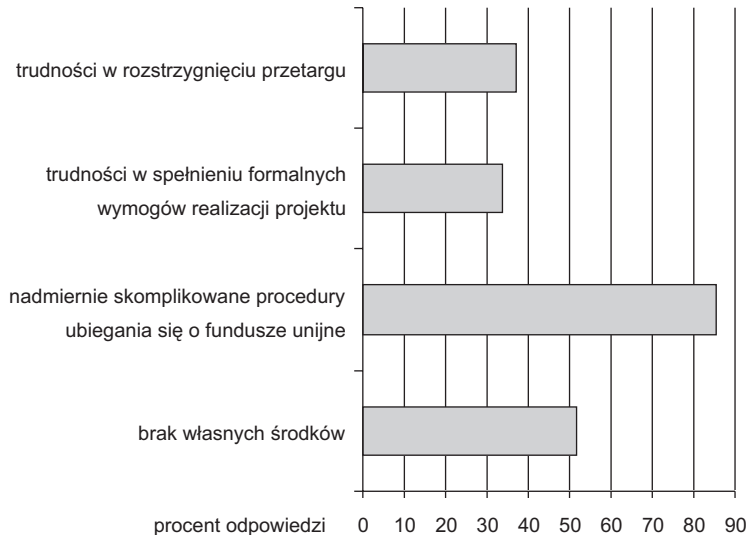


Ryc. 4. Skala przeszkód w wykorzystaniu funduszy unijnych, na podstawie udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzi na pytanie, czy ich zdaniem istnieją przeszkody w wykorzystywaniu unijnych środków

Źródło: opracowanie własne.

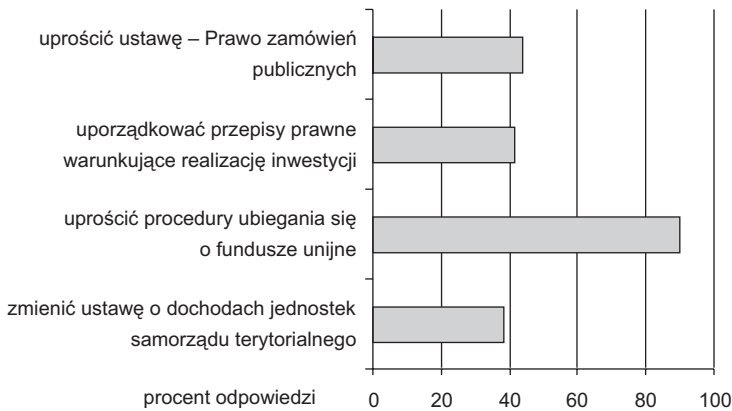
Zbyt skomplikowane procedury ubiegania się o dofinansowanie projektów są według 85% respondentów zasadniczą przeszkodą absorpcji środków pomocowych. Takie spostrzeżenia prawdopodobnie są rezultatem tego, że wykorzystanie środków unijnych obwarowane zostało wieloma prawnymi nakazami, zakazami (czasami sprzecznymi ze sobą), wytycznymi, stanowiskami. Procedury wdrażania w kolejnych programach były trudniejsze, bo ulegały kolejnym modyfikacjom. Jako drugi problem wskazano brak odpowiednich środków własnych warunkujących realizację planowanego projektu. Wymóg minimalnego wkładu własnego dla projektów unijnych skutecznie „bronil dostępu” do wsparcia ze środków strukturalnych samorządom posiadającym niewielkie, kilkumilionowe budżety. Dlatego takie jednostki zazwyczaj ubiegały się o stosunkowo niewielką pomoc unijną, proporcjonalnie do ich możliwości wygenerowania niezbędnego udziału w projektach. Największe projekty pod względem zakresu rzeczowego i wymiaru finansowego przygotowywały samorzady zamożne. Widać zatem, że zamożność gmin nie jest obojętna dla przyspieszenia ich rozwoju, które warunkowane było finansowym wsparciem unijnym. Ponad 37% respondentów uważa, że samorzady borykają się z trudnościami wyboru wykonawcy podczas rozstrzygnięcia procedury przetargowej. Wśród czynników obniżających zdolność absorpcyjną wymienia się także trudności w spełnieniu formalnych i organizacyjnych wymogów przy realizacji przedsięwzięć rozwojowych. Pokonanie tych prze-

szkód (miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, plany inwestycyjne, pozwolenia na budowę) w dużej mierze zależy od podejścia mieszkańców gminy, ich stosunku do jej rozwoju, postawy radnych wypracowujących hierarchię celów i oczywiście od kompetencji lokalnej administracji publicznej z zarządem na czele.



Ryc. 5. Struktura zaobserwowanych przeszkód w realizacji projektów inwestycyjnych
Źródło: opracowanie własne.

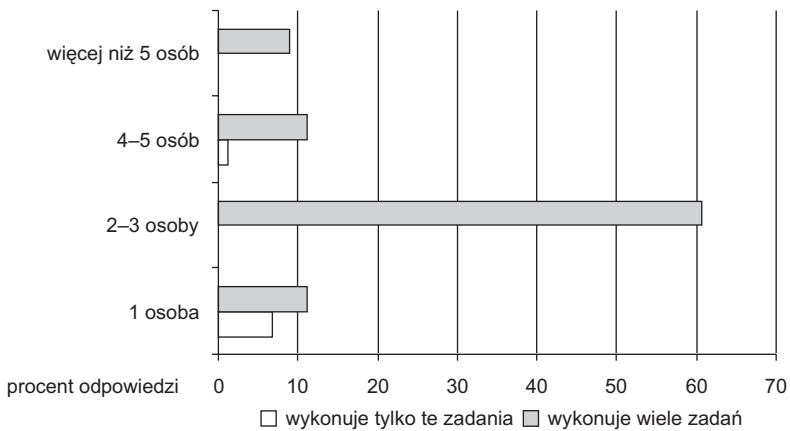
Aby usunąć wskazane wcześniej bariery w dostępności do funduszy pomocowych, zdecydowana większość (90%) ankietowanych uznała, że trzeba uprościć procedury aplikowania o unijną pomoc finansową. Jednocześnie zanotowano spore oczekiwanie ankietowanych (43%) na uproszczenie ustawy o zamówieniach publicznych i przepisów związanych z nabywaniem gruntów pod inwestycje czy wydawaniem pozwoleń na budowę (37%). Ankietowani postulowali także kolejne zmiany prawne, których efektem będzie zwiększenie dochodów własnych samorządów. Zmiany prawne w tym zakresie pozwolą samorządom wygenerować większe środki jako własny udział finansowy w wielu projektach inwestycyjnych. Problem ten dotyczy głównie samorządów powiatowych i samorządu wojewódzkiego, których budżety w znacznej wysokości składają się z subwencji i dotacji celowych.



Ryc. 6. Propozycje działań likwidujących przeszkody w realizacji inwestycji

Źródło: opracowanie własne.

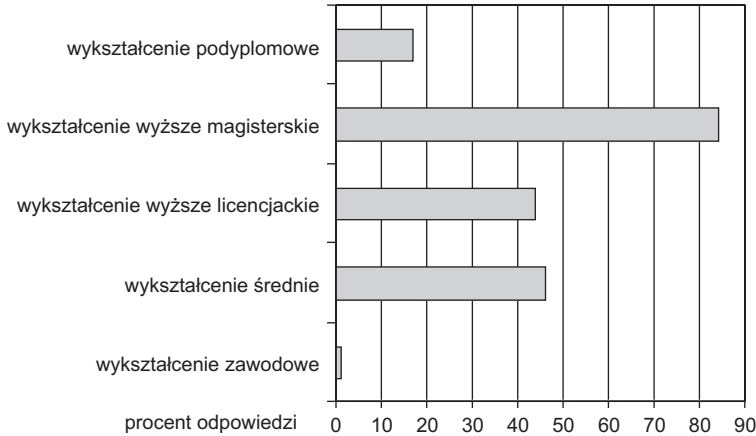
Pełna absorpcja funduszy unijnych nie jest możliwa bez odpowiedniej liczby zatrudnionych osób, zajmujących się tymi zagadnieniami. Poziom nasycenia kadrami odpowiedzialnymi za pozyskiwanie funduszy pomocowych w samorządach jest różny. Wśród ponad 60% samorządów za pozyskiwanie dotacji na cele rozwojowe odpowiada jedynie 2–3 pracowników, którzy jednocześnie wykonują inne zadania. Większą liczbę niż 4 zatrudnionych pracowników do wykonywania tego typu prac wskazało 20% ankietowanych. Jednego zatrudnionego pracownika wskazało 11% badanych, a 6% – jednego pracownika, w którego zakresie obowiązków wymieniono jedynie ubieganie się o dotacje. Wydaje się, że liczba osób zajmujących się opracowywaniem projektów inwestycyjnych zależy od zamożności poszczególnych jednostek samorządowych. Nie ulega wątpliwości, że w najbliższej przyszłości rozwój gmin, województw i kraju związany będzie z dużymi środkami unijnymi, z kolei ich skuteczne wykorzystanie – z odpowiednią liczbą zatrudnionych do tych zadań, wykwalifikowanych pracowników.



Ryc. 7. Liczba pracowników zaangażowanych w przygotowanie wniosków o dofinansowanie z funduszy pomocowych w jednostkach samorządu terytorialnego

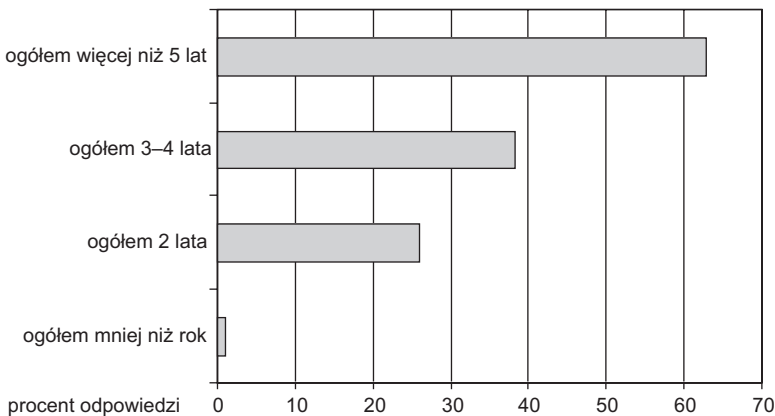
Źródło: opracowanie własne.

Kolejnym czynnikiem zdolności absorpcyjnej potencjalnych beneficjentów jest jakość kadr zaangażowanych w opracowanie projektów inwestycyjnych i ich realizację. Wydaje się oczywistością, że wykształcone, doświadczone kadry sprzyjają absorpcji funduszy pomocowych, natomiast deficyt wykwalifikowanych i kompetentnych pracowników zajmujących się wdrażaniem unijnej pomocy strukturalnej i ich fluktuacja często przesądzają o niskim poziomie zdolności absorpcyjnej poszczególnych instytucji. Wśród zatrudnionych w samorządach pracowników odpowiedzialnych za pozyskiwanie i wykorzystanie środków zewnętrznych 84% legitymuje się wykształceniem wyższym magisterskim. Nadal sporo zatrudnionych (46%) ma wykształcenie średnie, natomiast studia podyplomowe ukończyło ponad 16%. Biorąc pod uwagę duży dostęp do podnoszenia poziomu wykształcenia, który oferują szkoły wyższe, należy założyć, że w przyszłości omawiane wskaźniki wyraźnie się poprawią. Jeżeli chodzi o kierunki wykształcenia, to przeważają: ekonomiczny, politologiczny i budowlany. Widać tu dwa pozytywne zjawiska: podnoszenie poziomu wykształcenia do wyższego przez starszych stażem i wiekiem pracowników i coraz większe zainteresowanie uzupełnianiem i poszerzaniem swojej wiedzy o różne aspekty integracji europejskiej, techniczne i finansowe, dzięki udziałowi w studiach podyplomowych.



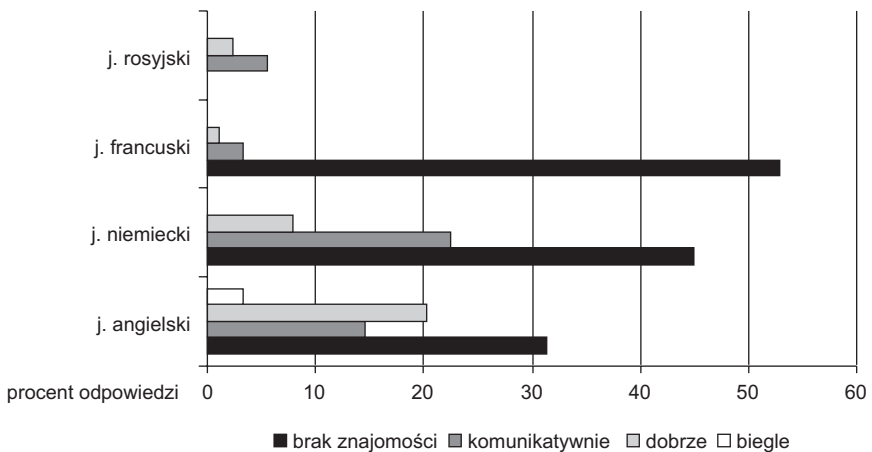
Ryc. 8. Poziom wykształcenia pracowników w jednostkach samorządu terytorialnego zaangażowanych w przygotowanie wniosków o dofinansowanie z funduszy pomocowych
 Źródło: opracowanie własne.

Dobłą miarą umiejętności osób zajmujących się przygotowaniem projektów inwestycyjnych jest okres wykonywanej pracy. Ankietowani wskazali, że wśród zatrudnionych przeważają osoby z kilkuletnim stażem pracy. Najwięcej, bo ponad 62%, to osoby pracujące już ponad 5 lat, najmniej – 1% – około jednego roku. Ponieważ sporo osób pracuje w administracji od 2 do 4 lat, należy założyć, że są to osoby młode. Trzeba stwierdzić, że do nadzorowania procesu inwestycyjnego potrzebne jest to doświadczenie, którego nie nabywa się podczas studiów, natomiast do samego wypełnienia dokumentów przygotowanych w postaci formularzy konieczna jest umiejętność obsługiwanie często skomplikowanych programów komputerowych czy znajomość języków obcych – przyswajana na odpowiednio wysokim poziomie częściej przez młodą kadre.



Ryc. 9. Staż pracy pracowników zaangażowanych w przygotowanie wniosków o dofinansowanie z funduszy pomocowych w jednostkach samorządu terytorialnego
 Źródło: opracowanie własne.

Przy pozyskiwaniu funduszy strukturalnych nie jest niezbędna znajomość języków obcych, jednak czynnik ten ma pewne znaczenie, pozwala bowiem poznawać treść wielu przepisów i informacji już na etapie ich przygotowania na poziomie Wspólnot Europejskich lub korzystać z doświadczeń innych krajów. Generalnie znajomość języków obcych, zwłaszcza na wysokim poziomie, wśród pracowników odpowiedzialnych za ubieganie się o dotacje unijne nie jest satysfakcjonująca. Najwięcej osób zajmujących się pozyskiwaniem funduszy pomocowych, zdaniem ankietowanych, potrafi komunikować się w języku angielskim (33%), mniej w języku niemieckim (28%), a najmniej – francuskim (10%). Poziom komunikacji w tych językach jest oczywiście zróżnicowany, i tak pośród osób deklarujących znajomość języka angielskiego tylko blisko 18% zna go na poziomie dobrym lub biegłym. Tendencja do posługiwania się językiem angielskim, biorąc pod uwagę jego uniwersalizm, jest pewną prawidłowością. Brak możliwości komunikacji w języku obcym, głównie po angielsku czy po niemiecku, eliminuje albo ogranicza skuteczność absorpcji dotacji z programów unijnych, ale nie finansowanych z funduszy strukturalnych.

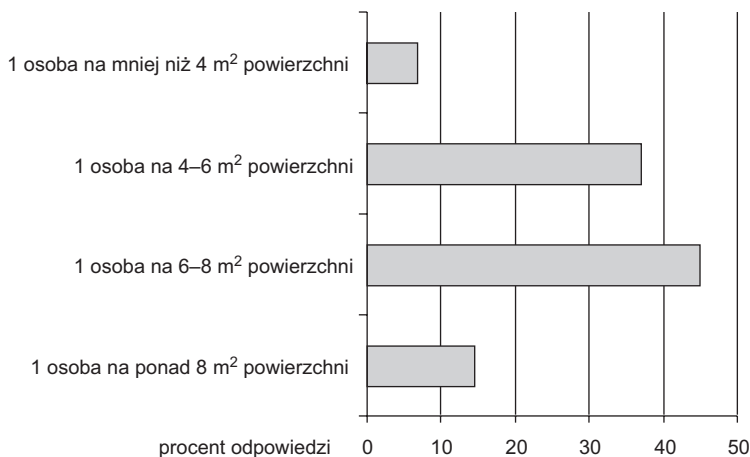


Ryc. 10. Znajomość języków obcych wśród pracowników jednostek samorządu terytorialnego zaangażowanych w przygotowanie wniosków o dofinansowanie z funduszy pomocowych

Źródło: opracowanie własne.

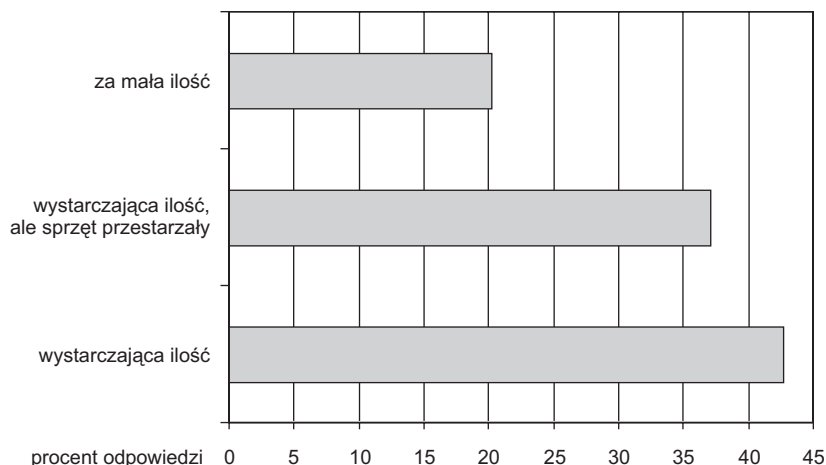
Dla wzmocnienia zdolności absorpcyjnej nie bez znaczenia pozostają warunki materialne poszczególnych instytucji. Warunki lokalowe w samorządach stworzone dla pracowników zajmujących się pozyskiwaniem unijnych funduszy należy ocenić jako stosunkowo dobre, ponad 59% ankietowanych wskazało bowiem, że średnio na takiego pracownika przypada powyżej 6 m² powierzchni w urzędzie. Bardzo słabymi warunkami (tzn. na jedną osobę przypada mniej niż 4 m² powierzchni) dysponuje około 6% samorządów. Należy założyć, iż warunki, w których pracują urzędnicy, są uzależnione od jakości obiektów administracyj-

nych poszczególnych urzędów. Niestety, decydenci polityczni różnego szczebla często rozpoczynają karierę w sferze publicznej od deklaracji wykorzystywania pieniędzy unijnych na rzecz rozwoju, i kończą na deklaracjach. Ich zainteresowanie, które można określić tzw. zainteresowaniem frazeologicznym, nie przekłada się na podejmowanie efektywnych działań organizacyjnych, które z kolei pozwolą zmaterializować obietnice wyborcze.



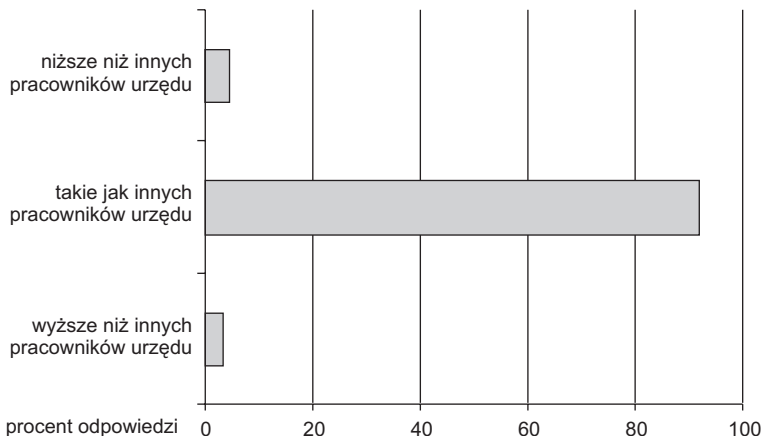
Ryc. 11. Warunki lokalowe pracowników jednostek samorządu terytorialnego zaangażowanych w przygotowanie wniosków o dofinansowanie z funduszy pomocowych
Źródło: opracowanie własne.

Wyposażenie w sprzęt biurowy urzędników pozyskujących środki unijne należy uznać za względnie dobre, 78% ankietowanych stwierdziło, że posiadają wystarczającą ilość sprzętu biurowego, jednocześnie aż 37% uznało go za przestarzały. Takie spostrzeżenia mogą być wynikiem tego, że jak wiadomo, rozwój np. technologii informacyjnych postępuje dynamicznie, co z kolei powoduje szybkie „starzenie się” wcześniej zakupionego sprzętu. Warto także zauważyć, że całkiem spora grupa respondentów (ponad 20%) uznała wyposażenie w tego rodzaju sprzęt za mało satysfakcjonujące. Wyposażenie w funkcjonalny i nowoczesny sprzęt biurowy w administracji jest często niezbędne, choćby z tego powodu, iż aplikacje komputerowe – usprawniające i przyspieszające prace biurowe – mogą być uruchomione wyłącznie na odpowiednio nowoczesnym sprzęcie.



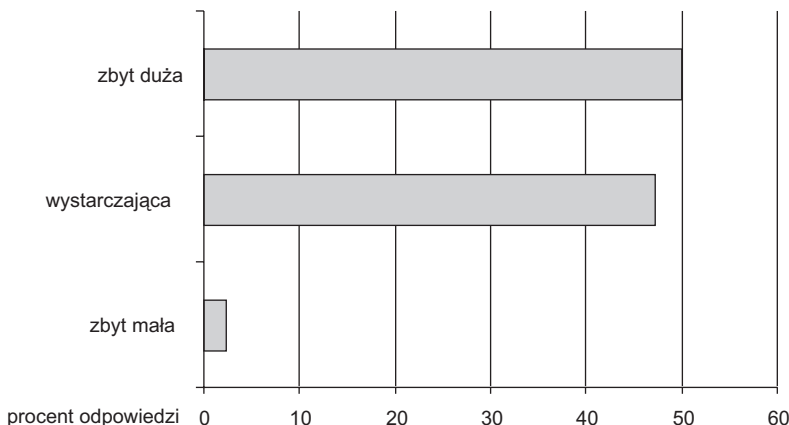
Ryc. 12. Wyposażenie w sprzęt biurowy pracowników jednostek samorządu terytorialnego zaangażowanych w przygotowanie wniosków o dofinansowanie z funduszy pomocowych
Źródło: opracowanie własne.

Wykwalifikowaną w zakresie pozyskiwania funduszy pomocowych kadre powinno się motywować do pracy, a do najważniejszych sposobów motywacji pracowników do pracy należy zaliczyć wysokość wynagrodzenia. Samorzady nie proponują wyższych poborów dla pracowników zajmujących się absorpcją środków pomocowych niż dla pozostałej części pracowników zatrudnionych w urzędach. Jedynie około 3% ankietowanych wskazało, że uposażenie to jest wyższe, a 4% – niższe niż innych pracowników zatrudnionych w administracji. Warto jednocześnie zaznaczyć, iż na ogół wynagrodzenie w samorządach terytorialnych – oczywiście w zależności od szczebla i zamożności danej jednostki – kształtuje się na poziomie wyższym niż w administracji rządowej. Właśnie wysokość wynagrodzenia powodowała sporą fluktuację wysoko wykwalifikowanej kadry z administracji rządowej do administracji samorządowej lub do biznesu.



Ryc. 13. Poziom wynagradzania pracowników w jednostkach samorządu terytorialnego zaangażowanych w przygotowanie wniosków o dofinansowanie z funduszy pomocowych
 Źródło: opracowanie własne.

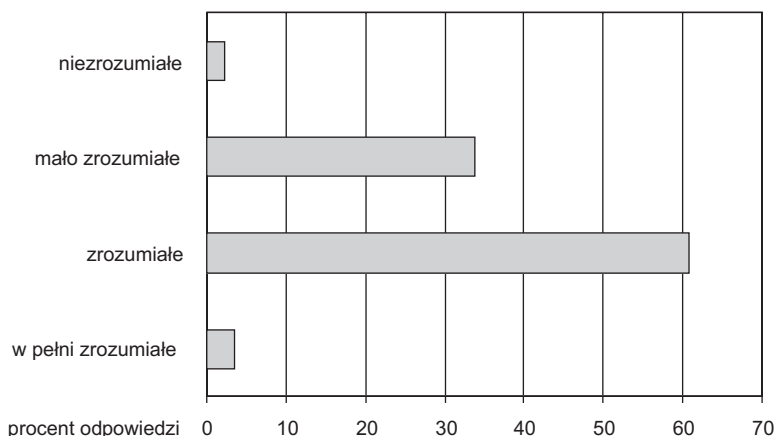
Ważnym czynnikiem dla zdolności absorpcyjnej jest odpowiednia liczba instytucji zaangażowanych w wykorzystanie funduszy unijnych oraz ich jakość i współpraca między nimi. Wśród ankietowanych nie ma wyraźnej większości, której zdaniem liczba instytucji uczestniczących we wdrażaniu programów unijnych jest wystarczająca (47%) czy też zbyt duża (50%). Marginalna liczba badanych wskazała na niedostateczną liczbę tego rodzaju podmiotów. Jawi się zatem obraz, z którego wynika, iż nie nadmiar instytucji zajmujących się wykorzystaniem funduszy unijnych jest przeszkodą, ale brak ich wzajemnej współpracy opartej na zasadzie partnerstwa. Nie tyle zatem liczba instytucji (choć również), ale jakość współpracy między nimi jest zasadniczym problemem, który w opinii respondentów hamuje dostęp do środków unijnych.



Ryc. 14. Ocena liczby instytucji przydatnych w wykorzystaniu funduszy unijnych w latach 2004–2006

Źródło: opracowanie własne.

Wydaje się, że samorządy znały zasady ubiegania się o środki unijne w ramach ZPORR, ale to nie znaczy, że je w pełni aprobowały. Niepokojem natomiast napawa fakt, iż pomimo wielu szkoleń i konferencji przybliżających beneficjentom zasady wdrażania ZPORR, aż 33% ankietowanych oceniło procedurę naboru i weryfikacji wniosków aplikacyjnych do tego programu jako mało zrozumiałą. Potwierdza to spostrzeżenia wielu specjalistów, iż procedury wdrażania ZPORR były nazbyt rozbudowane i labilne, a przez to często niezrozumiałe przez beneficjentów. Wydaje się, że wśród ankietowanych, dla których procedury ZPORR były nieczytelne, przeważały osoby wcześniej niezajmujące się realizacją projektów współfinansowanych z funduszy zewnętrznych. Ich „kontakt zawodowy” z funduszami unijnymi rozpoczął się od wdrażania ZPORR.

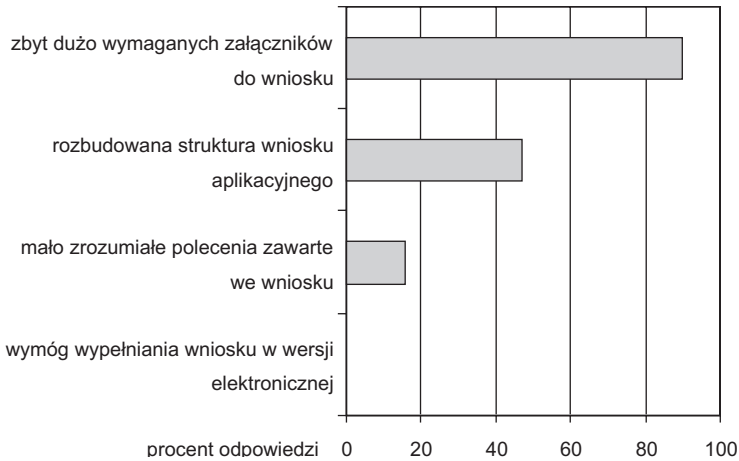


Ryc. 15. Ocena procedur naboru i weryfikacji wniosków aplikacyjnych o wsparcie z funduszy unijnych na przykładzie ZPORR

Źródło: opracowanie własne.

Wśród badanych dominuje pogląd, że największym zagrożeniem w ubieganiu się o pomoc unijną jest wymóg składania razem z wnioskami aplikacyjnymi nazbyt dużej liczby załączników. Wymóg ten wydaje się zdecydowanie zbyt rygorystyczny na etapie składania wniosków aplikacyjnych o pomoc. Przygotowanie przez beneficjentów licznych załączników do wniosków związane jest bowiem ze sporymi kosztami. Załączniki oraz projekty techniczne, które nie zostały zaakceptowane do dofinansowania, odkłada się *ad acta*, a wydatki poniesione na ich opracowanie traktuje jako niecelowe. Prawie połowa ankietowanych twierdzi, że wnioski aplikacyjne są zbyt rozbudowane, a w związku z tym często niezrozumiałe. Kiedy weźmiemy pod uwagę fakt, iż wniosek aplikacyjny miał formę standardowego, jednolitego formularza, opatrzonego odpowiednimi poleceniami, to wydaje się, że problemy z jego wypełnianiem mogły mieć osoby o niskich kwalifikacjach i kompetencjach. W opinii samorządów fakt opracowania wniosku w formie elektronicznej nie stanowił żadnego problemu, pewnie dlatego, że

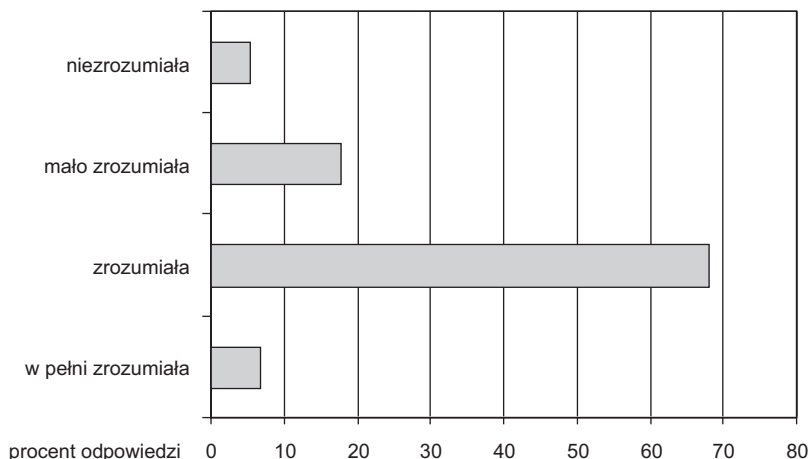
dotychczas wszystkie programy pomocowe wymagały coraz bardziej skomplikowanej elektronicznej formuły wniosków aplikacyjnych.



Ryc. 16. Najczęstsze trudności pojawiające się przy opracowaniu wniosku aplikacyjnego o wsparcie z funduszy unijnych na przykładzie ZPORR

Źródło: opracowanie własne.

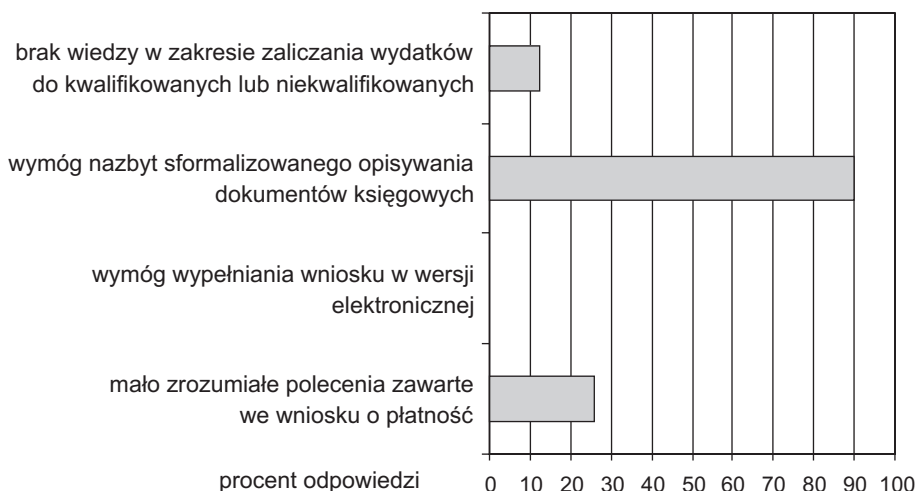
Procedura występowania przez beneficjentów o refundację poniesionych nakładów finansowych z funduszy unijnych oceniona została jako zrozumiała (73%). Mniejsza część ankietowanych niż w przypadku zrozumienia zasad naboru i oceny projektów proces opracowania wniosków o płatność i ich weryfikację uznała za niezrozumiałą albo mało zrozumiałą (łącznie 22%). Warunki finansowania projektów ze środków unijnych (z wyjątkiem EFS) są powszechnie znane jako „dotacje przez refundację”. Beneficjent otrzymuje dotację ze środków unijnych jako refundację części poniesionych przez wnioskodawcę nakładów finansowych, ściśle związanych z projektem. Podmioty posiadające status beneficjenta najpierw regulują zatem zobowiązania finansowe względem wykonawców, a następnie ubiegają się (przygotowując wniosek o płatność) o częściowy zwrot tych wydatków ze środków strukturalnych. Kwota refundacji wynika z ustalonych w projekcie proporcji procentowych środków beneficjenta do tzw. środków pomocowych.



Ryc. 17. Ocena procedury składania i weryfikacji wniosków o płatność z funduszy unijnych na przykładzie ZPORR

Źródło: opracowanie własne.

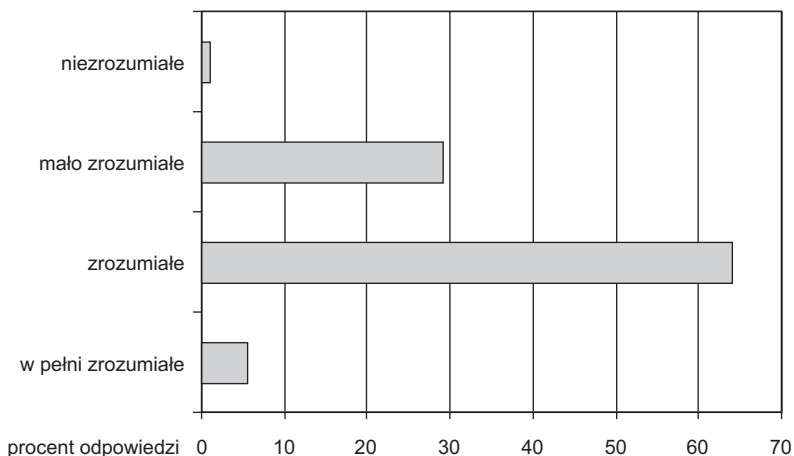
Wymóg nazbyt sformalizowanego opisywania dokumentów księgowych, zdaniem aż 90% ankietowanych, został uznany za najważniejszą barierę w prawidłowym przygotowaniu wniosku o płatność. Negatywnie także oceniona została przydatność poleceń zawartych w tych wnioskach. Wydaje się, że ta przeszkoda pociąga za sobą następne. Wysokie wymogi co do opisu dokumentów księgowych, które, nawiasem mówiąc, ulegały interpretacjom oraz licznym zmianom, wyraźnie spowalniały proces zwrotu poniesionych przez samorzady nakładów finansowych. Obowiązek korekty błędów literowych, często nieodnoszących się do wartości dokumentów księgowych, ale do ich opisu, skutecznie opóźniał pozytywną weryfikację wniosków o płatność. Poza tym wymóg nanoszenia coraz to nowych informacji na dokumentach księgowych – przy ich niewielkich rozmiarach fizycznych – czasami ograniczał ich czytelność i jasność. Wskazując wymienione utrudnienia, należy pamiętać, że podczas rozliczania jakiegokolwiek pomocy finansowej dokumenty finansowe muszą być wypełnione prawidłowo, czytelnie i zgodnie z prawem. Wymogu opracowania wniosku w formie elektronicznej samorzady nie traktują jako jakiegokolwiek utrudnienia.



Ryc. 18. Najczęstsze trudności pojawiające się przy opracowaniu wniosku o płatność z funduszy unijnych na przykładzie ZPORR

Źródło: opracowanie własne.

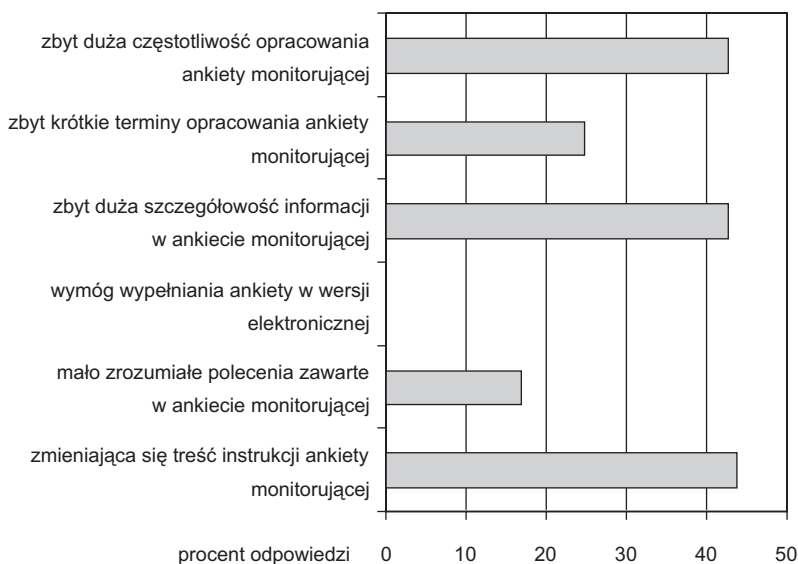
W opinii większości ankietowanych (69%) procedura opracowania raportów monitorujących dla projektów współfinansowanych z funduszy unijnych jest zrozumiała. Zdania tego nie podziela 30% samorządów. Procedura ta sprowadzała się do przekazywania przez beneficjentów informacji obrazującej postęp rzeczowy i finansowy realizowanych przedsięwzięć, zgodnie ze stosownymi w tym zakresie wymogami unijnymi i krajowymi.



Ryc. 19. Ocena procedur składania i weryfikacji raportów monitorujących z realizacji projektów współfinansowanych z funduszy unijnych na przykładzie ZPORR

Źródło: opracowanie własne.

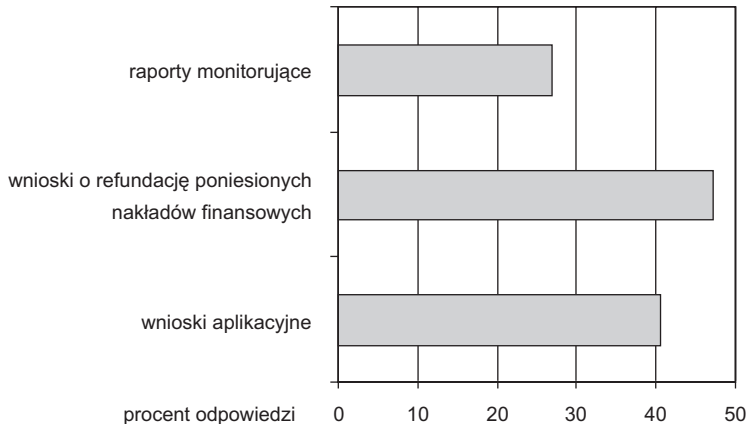
Duża część, ale nie większość ankietowanych, wskazuje na kilka czynników, które stwarzają trudności przy opracowaniu raportów monitorujących. Około 43% samorządów do takich trudności zaliczyło kolejno: ciągle modyfikowaną treść poleceń w raportach, związaną z bardzo dużym zakresem informacji i uciążliwą dla ankietowanych, oraz nazbyt dużą częstotliwość ich składania. Trudno się dziwić takim odpowiedziom, skoro modyfikacje wzorów raportów zmieniały ich treść. Zmiany te wywoływały pewne zamieszanie i niezadowolenie wśród beneficjentów, pracowali oni bowiem na różnych nieprzystających do siebie wersjach dokumentów. Poleceń podanych w formularzach ankiet nie rozumie tylko 16% ankietowanych. Wiąże się to pewnie z ilością zmian nanoszonych w dokumentach i jakością kadry ankietowanych. Wymóg prowadzenia sprawozdawczości w formie elektronicznej – podobnie jak w przypadku składania wniosków aplikacyjnych i wniosków o płatność – nie stwarza samorządom problemów.



Ryc. 20. Najczęstsze trudności pojawiające się przy opracowaniu raportów monitorujących z realizacji projektów współfinansowanych z funduszy unijnych na przykładzie ZPORR
Źródło: opracowanie własne.

Mając na względzie wcześniej zdiagnozowane trudności w zarządzaniu funduszami unijnymi, można zaobserwować pewną prawidłowość w zakresie przyzwolenia ankietowanych na obowiązujące w tym zakresie wymogi formalno-prawne. Interesujące jest to, że 47% respondentów za uzasadnione uznaje wymogi formalne stawiane podczas ubiegania się o refundację poniesionych nakładów finansowych. Z mniejszym zrozumieniem 40% ankietowanych podchodzi do procedury ubiegania się o środki unijne, a najmniej, blisko 27% respondentów, uznaje za uzasadnione obowiązujące wymogi związane z raportowaniem przebiegu realizacji projektów współfinansowanych z funduszy UE. Widać zatem zasadniczo brak

aprobaty wobec nazbyt „wyśrubowanych” wymogów towarzyszących procesom ubiegania się o wsparcie unijne, rozliczania tego wsparcia oraz informowania o zaawansowaniu realizacji rzeczowej i finansowej danego przedsięwzięcia.



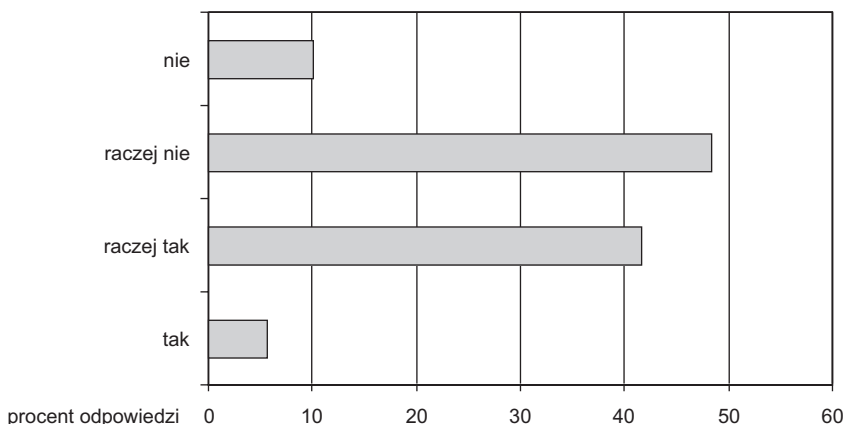
Ryc. 21. Stopień akceptacji obowiązujących wymogów formalnych podczas realizacji projektów współfinansowanych z funduszy unijnych na przykładzie ZPORR

Źródło: opracowanie własne.

Zasadniczym warunkiem skutecznego ubiegania się o wsparcie z funduszy strukturalnych jest posiadanie tzw. finansowego wkładu własnego. Brak własnych funduszy, które będą uzupełniać pieniądze unijne, obniża zdolność absorpcyjną każdej instytucji, a w rezultacie eliminuje je z rywalizacji o duże środki strukturalne. Większość samorządów wskazuje na trudności w wygenerowaniu wolnych środków na zagwarantowanie niezbędnego wkładu własnego w planowane przedsięwzięcia rozwojowe¹. Niecałe 45% ankietowanych ocenia swoje przygotowanie do absorpcji pomocy unijnej pod względem finansowym jako bardzo dobre lub dobre. W latach 2004–2006 samorzady poradziły sobie z problemem wygenerowania niezbędnych środków własnych na współfinansowanie projektów pomocowych, ale w najbliższych siedmiu latach trudności w tej sferze mogą być większe. W świetle tych wyników za bardzo korzystną dla samorządów należy uznać zgodę Komisji Europejskiej na podniesienie w okresie programowania 2007–2013 pułapu dofinansowania projektów z funduszy strukturalnych z 75% do poziomu 85% kosztów kwalifikujących się do refundacji. Te rozwiąza-

¹ Dobrym miernikiem określającym zdolność samorządów do zgromadzenia wkładu własnego na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych współfinansowanych z funduszy unijnych jest wartość pożyczek na 1 mieszkańca (prefinansowania) udzielonych z budżetu państwa przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Pożyczki te, o charakterze „kredytu pomostowego”, umożliwiły absorpcję środków strukturalnych dużej grupie jednostek należących do sektora finansów publicznych. Wartość środków uruchomionych w ramach prefinansowania z BGK dla jednostek samorządu terytorialnego województwa świętokrzyskiego w przeliczeniu na mieszkańca klasyfikowała województwo na czwartym miejscu w kraju. Największe wsparcie z BGK otrzymały samorzady z województw: warmińsko-mazurskiego, pomorskiego i lubuskiego. Zob. Murawski 2007.

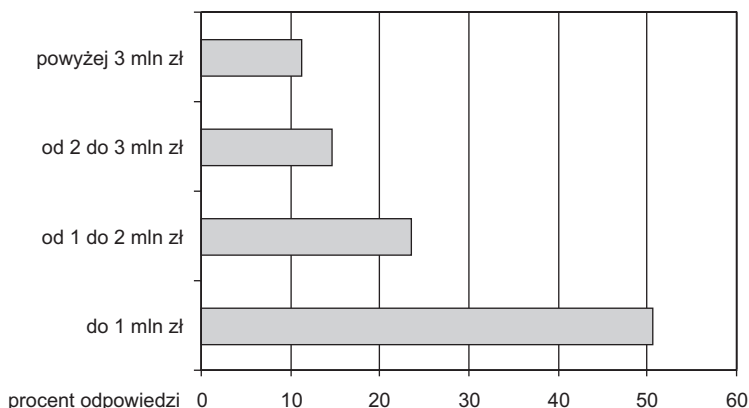
nia ułatwią, głównie mniej zamożnym samorządom, realizowanie przedsięwzięć współfinansowanych z pieniędzy unijnych.



Ryc. 22. Ocena, czy wysokość dochodów jednostek samorządu terytorialnego zapewnia wkład własny na realizację projektów współfinansowanych z funduszy unijnych

Źródło: opracowanie własne.

Wydaje się, że do mniej zamożnych samorządów można zaliczyć ponad połowę ankietowanych jednostek, które mogą przeznaczyć do 1 mln zł jako finansowy wkład własny dla planowanych przedsięwzięć prorozwojowych. Ponad 23% respondentów stać na zgromadzenie wkładu własnego do kwoty 2 mln zł, 14% ankietowanych do kwoty 3 mln zł, ponad 11% zaś – jako finansowy udział własny – może wygenerować kwotę powyżej 3 mln zł. Biorąc pod uwagę fakt, iż dostęp do pomocy unijnej warunkowany jest niezbędnym udziałem własnym, należy założyć, że rozwój poszczególnych gmin w województwie świętokrzyskim będzie przestrzennie niezrównoważony. Rozwój stosunkowo zamożnych gmin, a zwłaszcza miast, będzie następował szybciej niż rozwój gmin ubogich. Sytuacja ta skutkować będzie pogłębianiem się nierówności rozwojowych między poszczególnymi gminami w obrębie województwa, a nierzadko nawet w granicach powiatu, co może mieć przełożenie na narastające zróżnicowanie w dochodach mieszkańców tych jednostek.



Ryc. 23. Kwota wskazana przez jednostki samorządu terytorialnego jako udział własny, przeznaczona na realizację projektów współfinansowanych z funduszy unijnych

Źródło: opracowanie własne.

6. Podsumowanie

Wyniki ankiety zdają się potwierdzać, wskazywane wcześniej przez wielu ekspertów (Hausner 2001, s. 10–17; Szlachta 2001, s. 35–36; Markowski, Stawasz 2002, s. 66; Grosse 2003, s. 102) oraz przez instytucje², generalne zagrożenie obniżające zdolność absorpcyjną funduszy UE w polskich samorządach. Powszechne jest przeświadczenie ankietowanych o słabości rozwiązań proceduralnych warunkujących właściwe i sprawne wdrażanie pomocy strukturalnej. Przeregulowane, niejasne i ciągle zmieniające się przepisy i wytyczne utrudniały, a w rezultacie opóźniały absorpcję dostępnych środków unijnych³. Zdaniem niektórych odbiorców pomocy unijnej – pomimo że wprowadzane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego⁴ zmiany były nakierowane na przyspieszenie wdrażania programów operacyjnych 2004–2006, w istocie wywołały one zamieszanie, powodując konieczność uczenia się procedur od początku. Oprócz problemów systemowych poważne zastrzeżenia ankietowanych odnosiły się do – opartego na zasadach unijnych – wymogu wygenerowania przez samorzady obligatoryjnego finanso-

² Najwyższa Izba Kontroli, oprócz problemów organizacyjno-kadrowych w rządowej administracji publicznej, wpływających na limitowaną zdolność wykorzystania środków, wskazała również na niedoskonałości systemu wdrażania oraz na problemy z Systemem Informatycznym Monitoringu i Kontroli Projektów SIMIK, niezbędnym do właściwego zarządzania pomocą strukturalną. Zob. *Informacja...* 2006; Wolińska et al. 2005.

³ Te bariery sprawnego pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych i wiele innych zostały wskazane w wynikach kontroli NIK jako powody niskiej absorpcji środków unijnych. Zob. *Informacje...* 2007.

⁴ Dzięki rozpoznaniu problemów we wdrażaniu poszczególnych programów Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z Ministerstwem Finansów opracowało *Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach NPR 2004–2006*, przyjęty przez Radę Ministrów 6 grudnia 2005 r. Dokument przewidywał podjęcie działań nakierowanych na przyspieszenie absorpcji środków z funduszy unijnych, http://www.mrr.gov.pl/uproszczenia_po_0406.html, maj 2006 r.

wego udziału własnego. Naturalną konsekwencją zgłoszonych trudności, pogarszających zdolność absorpcyjną, jest opinia ankietowanych co do proponowanych sposobów ich przezwyciężenia. Propozycje te, uwzględnione przez resort rozwoju regionalnego⁵, polegały na potrzebie: uproszczenia wzorów dokumentów warunkujących dofinansowanie; usprawnienia procesu rozliczeń projektów, systemu monitorowania absorpcji środków oraz prowadzonej sprawozdawczości; zmiany zapisów prawnych, które skutkowałyby zwiększeniem dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego oraz uproszczeniem procedur dotyczących zamówień publicznych. Równocześnie władze samorządowe powinny wyciągnąć wnioski z analizy własnych rozwiązań organizacyjnych. Wyniki ankiety pozwoliły bowiem ocenić w przybliżeniu ich różne słabości finansowe, organizacyjne i kadrowe. Słabości te mogą zmniejszyć szansę poszczególnych samorządów terytorialnych na skuteczne wykorzystanie wspólnotowej pomocy strukturalnej. Jest to niedopuszczalne, jako że stworzenie warunków umożliwiających godne życie mieszkańcom województwa świętokrzyskiego uzależniane jest głównie od dostępu do środków pomocowych z Unii. W tym miejscu należy pamiętać, iż ze względu na różnice w uwarunkowaniach rozwojowych poszczególnych gmin (miast) województwa świętokrzyskiego, hierarchizacja obszarów interwencji pomocy strukturalnej UE nie powinna być traktowana jako uniwersalny model dla wszystkich tych jednostek. Zakres przedmiotowy interwencji z funduszy strukturalnych powinien być jak najbardziej dostosowany do specyficznej sytuacji w danym obszarze i odzwierciedlać lokalne zróżnicowania, same środki strukturalne zaś traktowane jako niezwykle ważny, ale tylko dodatkowy impuls rozwojowy. Uświadomienie sobie ich pomocniczego charakteru powinno być kluczem do planowania rozwoju społecznego i gospodarczego nie tylko regionu świętokrzyskiego.

Literatura

- Grosse T.G., 2003, „Szanse i zagrożenia dla wykorzystania funduszy Unii Europejskiej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2.
- Hausner J., 2001, „Modele polityki regionalnej w Polsce”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1.
- Informacja o wynikach kontroli wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)*, 2006, Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, kwiecień 2006 r.

⁵ Resort rozwoju regionalnego prowadził w trybie bieżącym (wytyczne, uzgodnienia) działania służące: uproszczeniu wzorów wniosków o dofinansowanie, uproszczeniu wzorów umów, usprawnieniu procesu realizacji projektów oraz rozliczeń projektów, usprawnieniu systemu monitorowania absorpcji środków i uproszczeniu sprawozdawczości. Ponadto był inicjatorem zmian ustawy Prawo – zamówień publicznych, których celem było usprawnienie procesu realizacji projektów współfinansowanych ze środków strukturalnych. Zob. *Raport z pierwszego roku działalności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, październik 2006 r.

- Informacje o wynikach kontroli pozyskiwania i wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej na samorządowe budownictwo drogowe*, 2007, Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, luty 2007 r.
- Markowski T., Stawasz D., 2002, *PHARE, ISPA, SAPARD – ograniczenia i bariery absorpcji środków pomocowych Unii Europejskiej*, w: S. Flejterski, D. Zarzecki (red.), *Region 2002. Polska – Unia Europejska. Ostatnia runda. Materiały III Ogólnopolskiej Konferencji*, Szczecin, s. 66.
- Murawski M., 2007, *Finansowanie projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE – obecne doświadczenia oraz perspektywy wdrażania i zasady finansowania w latach 2007–2013*, materiał powielony na konferencji zorganizowanej przez Bank Gospodarstwa Krajowego pod takim samym tytułem, Warszawa, 16 lutego 2007 r.
- Szlachta J., 2001, „Polityka regionalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1.
- Wolińska I., Klimczak T., Niedośzewska A., Lenkiewicz E., Czyż P., 2005, *Raport końcowy. Analiza wybranych elementów systemu implementacji ZPORR pod kątem określenia potencjału regionów do wdrożenia zdecentralizowanego systemu zarządzania RPO*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, grudzień 2005 r.

**THE DIAGNOSIS AND EVALUATION OF
BARRIERS IN ABSORPTION OF THE EU
STRUCTURAL AID BY THE LOCAL GOVERNMENTS
OF THE ŚWIĘTOKRZYSKIE REGION**

The absorption the European Union structural aid, available in 2007–2013 period, provides Poland the opportunity of fast development and improvement of life quality. A regional policy that will effectively use the structural funds may contribute to the improvement of infrastructure, development of entrepreneurship and restructuring of rural areas. The issue of absorption ability has to be considered with particular attention. This study – on the basis of experiences in implementing the Integrated Regional Operational Programme – points out some threats and bottlenecks limiting the potential absorption of funds. The barriers have been identified using the questionnaire based research on the experiences of local governments in the Świętokrzyskie region.