

Wykorzystać swoją szansę

Doświadczenia samorządów w korzystaniu z funduszy unijnych

Kielce 2008

Spis treści

Wykorzystać swoją szansę.....	1
1. Wprowadzenie.....	3
2. Charakterystyka przeprowadzonego pilotażu.....	4
3. Krótka charakterystyka badanych gmin.....	4
4. Gminy a fundusze przedakcesyjne.....	5
4.1 Ocena technicznej strony podziału funduszy przedakcesyjnych.....	6
5. Fundusze akcesyjne w latach 2004-2006.....	8
5.1 Ocena organizacji aplikacji i rozdziału funduszy w okresie 2004-2006.....	9
6. Wstępna ocena warunków korzystania z funduszy unijnych w perspektywie 2007-2013.....	11
6.1 Uprozczone procedury aplikacji.....	11
6.2 Listy indykatywne.....	13
6.3 Aktywność gmin w zakresie aplikowania o fundusze na lata 2007-2013.....	14
7. System przygotowywania wniosków o fundusze unijne w badanych gminach.....	16
7.1 Jakość kadr obsługujących przygotowanie wniosków.....	18
8. Czynniki wpływające na decyzje aplikacyjne w obszarze wniosków infrastrukturalnych.....	20
9. Czynniki wpływające na decyzje aplikacyjne gmin w zakresie projektów społecznych.....	22
10. Relacje gmin z instytucjami zarządzającymi.....	23
10.1 Regionalne Programy Operacyjne.....	23
10.2 Konsultacje i negocjacje z instytucjami zarządzającymi.....	24
10.3 Procedury odwoławcze.....	27
11. Mechanizmy aplikacji a nowe instrumenty realizacji inwestycji.....	27
12. Zmiany w zarządzaniu gminą i jej finansami w kontekście poprawy skuteczności aplikowania o fundusze unijne.....	28
12.1 Skłonność do wykorzystywania okazji.....	31
13. Samoocena skuteczności w aplikowaniu o fundusze unijne.....	31
14. Gmina jako instytucja szerząca wiedzę na temat funduszy unijnych.....	33
15. Propozycje zmian w systemie.....	34
16. Wnioski.....	35

1. Wprowadzenie

Instrumentami polityki strukturalnej Unii Europejskiej są fundusze strukturalne. Poprzez wspieranie restrukturyzacji i modernizacji gospodarek krajów członkowskich, Unia zamierza osiągnąć spójność ekonomiczną i społeczną. Niektóre regiony nowoprzyjętych państw zapewne nigdy nie byłyby w stanie dorównać poziomem rozwoju gospodarczego regionom pierwszych piętnastu członków Wspólnoty. Już na etapie przygotowania do akcesji, kraje pretendujące zostały objęte pomocą przedakcesyjną, a zaraz po przystąpieniu w maju 2004 roku, weszły w perspektywę finansowania ustaloną na lata 2004 -2006. Największe kwoty przewidziano w ramach funduszy strukturalnych na okres finansowania 2007-2013.

Polska miała możliwość skorzystania tak z funduszy przedakcesyjnych, jak i z różnych funduszy (strukturalnych, spójności) od czasu naszego członkostwa. Sięganie po unijne pieniądze nie przychodziło nam jednakże łatwo i w różnych momentach odzywały się głosy rozczarowania poziomem wykorzystania funduszy oraz różnego typu trudnościami, jakie stawały na drodze potencjalnych beneficjentów unijnych pieniędzy. Szczególnym beneficjentem funduszy unijnych były i są samorzady lokalne, gdyż realizowane przez nie projekty mają za zadanie wyrównywanie cywilizacyjnych zapóźnień całych zbiorowości lokalnych oraz wbudowanie w ramy tych zbiorowości (społeczności) takich mechanizmów, które są w stanie uruchomić w przyszłości procesy rozwojowe w oparciu o nowe technologie, odpowiednio przygotowane kadry (kapitał ludzki) oraz nowoczesne (innovacyjne) w swej strukturze instytucje pracujące na rzecz dobrostanu całego społeczeństwa.

Celem badań podjętych przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej i Wyższą Szkołę Administracji Publicznej w Kielcach jest analiza doświadczeń samorządów lokalnych na terenie całego kraju zdobytych podczas aplikowania oraz wykorzystywania unijnych funduszy przez ostatnie lata. Uzyskane tą drogą informacje mają na celu zidentyfikowanie podstawowych barier w pełnym wykorzystywaniu funduszy pojawiających się po stronie instytucji obsługujących, ale też po stronie beneficjentów. W procesie przygotowywania pilotażu przeprowadzono szereg wielogodzinnych rozmów z ekspertami w dziedzinie funduszy unijnych: wicemarszałkiem województwa świętokrzyskiego Marcinem Perzem, wieloletnim dyrektorem Wydziału Projektów Strukturalnych i Strategii Miasta Kielce

Arturem Sobolewskim i innymi. Pomoc udzielona nam przez ekspertów na etapie powstawania koncepcji zasługuje na serdeczne wyrazy wdzięczności.

2. Charakterystyka przeprowadzonego pilotażu

Założeniem pilotażu była eksploracja techniczno-organizacyjnej obsługi procesu pozyskiwania funduszy unijnych przez samorządy gminne oraz uzyskanie wiedzy na temat zdobytych w tym względzie doświadczeń i opinii. Stosownie do założeń badawczych wybrano 7 regionów rozmieszczonych w miarę równomiernie na mapie Polski, gdzie miały być przeprowadzone po 3 wywiady pogłębione na podstawie przygotowanego kwestionariusza. Ostatecznie, badania zrealizowane zostały w sześciu regionach, uzyskano 17 kwestionariuszy. Będą one stanowić podstawę przedstawionej poniżej analizy. Dane pochodzą z 4 dużych miast (Białystok, Kielce, Łódź i Szczecin), z trzech miast średniej wielkości (Ostrowiec Świętokrzyski, Aleksandrów Łódzki i Sokółka) oraz z dziesięciu gmin do 20.tys. mieszkańców (Zakliczyn, Głowno, Raba Wyżna, Dobczyce, Stepnica, Jaświły, Dąbrowa Białostocka, Morawica, Masłów, Bieliny).

Założeniem niniejszego badania były raczej jakościowe analizy eksploracyjne, zaledwie częściowo oparte na wskaźnikach statystycznych, częściej zaś bazujące na opisie poszczególnych przypadków wzbogacających obraz procesów mających miejsce przy pozyskiwaniu funduszy unijnych przez samorządy gminne.

3. Krótka charakterystyka badanych gmin

Mimo, iż zrealizowane badania nieco odbiegają od tego, co pierwotnie zamierzano, w zrealizowanej próbie w sposób prawidłowy odzwierciedliły się proporcje wszystkich gmin w Polsce według kryterium liczby mieszkańców w tym sensie, że większość spośród badanych gmin pochodzących z różnych rejonów Polski to gminy poniżej 20. tys. mieszkańców. Ciekawie prezentuje się na tym tle deklarowana liczba urzędników gminnych.

Tabela 1.

Badane gminy pod względem liczby mieszkańców (pierwszy wiersz), liczby zatrudnianych urzędników gminnych (drugi wiersz) i proporcji mieszkańców do liczby urzędników (trzeci wiersz)

Bieliny	Dąbrowa Biał.	Dobczyce	Głowno	Jaświły	Masłów	Morawica	Raba Wyżna	Stepnica	Zakliczyn
10040	13600	14012	15130	5737	9943	13570	13785	4805	12500
32	32	58	46	17	31	36	37	18	36
313	425	241	329	337	321	377	373	267	347
Aleksandrów Łódzki	Ostrowiec Świętokrzyski	Sokółka	Białystok	Kielce	Łódź	Szczecin			
26000	73663	27071	294830	206796	860000	388000			
64	202	53	973	520	?	1100			
406	365	511	303	397		352			

Dane dotyczące proporcji urzędników samorządowych zatrudnionych w poszczególnych gminach ukazują stosunkowo wyrównany poziom we wszystkich badanych gminach, przy czym, w sposób zauważalny niekorzystna proporcja (relatywnie wyższa liczba osób przypadających na jednego urzędnika) uwidacznia się wraz z przesuwaniem się z zachodu na wschód, przybierając najwyższe wskaźniki w gminach Podlasia.

4. Gminy a fundusze przedakcesyjne

Fundusze unijne stanowiły i stanowią poważną szansę dla gmin różnej wielkości, aby wyrównać poziom rozwoju cywilizacyjnego i zrealizować przedsięwzięcia infrastrukturalne, które trudno byłoby pokryć z funduszy własnych gminy. Zauważa się jednakże pewne zróżnicowanie w sposobie podejścia poszczególnych gmin do możliwości wykorzystywania funduszy unijnych. Szczególnie widoczne zróżnicowanie zauważa się w sposobie wykorzystania funduszy przedakcesyjnych obecnych w Polsce od 2000. roku. Różnice w podejściu do możliwości skorzystania z nich są tak duże, że niektóre gminy składały po kilkadziesiąt wniosków, inne natomiast zupełnie zaniedbały jakiegokolwiek działania w tym zakresie. Postawy badanych gmin nie wykazują związku, ani z miejscem na mapie Polski, ani też z wielkością samej gminy. Gminy „zdystansowane” do funduszy przedakcesyjnych zdarzały się zarówno wśród miast wojewódzkich, średnich gmin położonych w centralnej Polsce, jak i małych gmin położonych przy zachodniej granicy Polski. Nie sposób w tym miejscu wykluczyć, że w reprezentatywnym badaniu mogłaby się ujawnić korelacja postaw z miejscem gminy na mapie.

Badanie nie identyfikowało również sytuacji finansowej gmin, ta zaś może stanowić istotny wyznacznik decyzji inwestycyjnych. Tymczasem pozostaje przyjąć założenie, że zróżnicowanie postaw i sposobów zachowania gmin mogło mieć związek z czynnikami osobowościowymi ówczesnych władz, albo brakiem wiedzy i możliwości technicznych wśród administracji gminnej. W miarę upływu czasu wzrastała wiedza, umiejętności i oddziaływanie dobrych przykładów, co przyczyniało się do coraz lepszego wykorzystania funduszy unijnych przez samorządy.

Większość badanych gmin korzystała z funduszy przedakcesyjnych. Małe gminy realizowały w ramach PHARE pojedyncze wnioski, za to w dużych miastach zdarzało się, że realizowano w ramach tego funduszu nawet po kilkadziesiąt projektów (34). Odwrotne proporcje wykazuje statystyka korzystania z funduszu SAPARD, rzadziej wykorzystywanego w gminach miejskich. Zupełnie marginalnie traktowany był fundusz ISPA – w badanych gminach zrealizowano zaledwie kilka projektów. W najmniejszych gminach z funduszy przedakcesyjnych realizowano w przytłaczającej większości inwestycje drogowe oraz wodno-kanalizacyjne. W gminach średniej wielkości fundusze przeznaczano na zabiegi modernizacyjne i rewitalizacyjne w stosunku do starszych, zabytkowych części miast oraz terenów poprzemysłowych. Duże miasta przeznaczały te pieniądze przeważnie na drogi, systemy wodno-kanalizacyjne, oczyszczalnie ścieków oraz zabiegi rewitalizacyjne przestrzeni publicznej.

4.1 Ocena technicznej strony podziału funduszy przedakcesyjnych

Możliwość otrzymania dofinansowania inwestycji gminnych z funduszy przedakcesyjnych pojawiła się jeszcze przed przystąpieniem do Unii Europejskiej. Właściwie nie było specjalistów przygotowanych do swobodnego poruszania się w skomplikowanej procedurze aplikacji o fundusze unijne. Instytucje powołane do zarządzania funduszami nie ułatwiały potencjalnym kandydatom tego zadania, również niezbyt pewnie poruszając się w tej materii i wykazując często nadmierną ostrożność w podejmowaniu decyzji. Należy stwierdzić, iż aplikujący do funduszy przedakcesyjnych wykazywali się wówczas zadziwiająco niekiedy cierpliwością, nie zdając sobie sprawy z tego, jak modelowo powinna wyglądać taka obsługa i jakie przysługują im prawa. Badane gminy, które starały się o fundusze przedakcesyjne zostały poproszone o ocenę różnych technicznych aspektów systemu stworzonego wówczas dla potencjalnych beneficjentów.

Oceniający przedstawiciele gmin posługiwali się skalą od 1 do 5, przy czym 1 oznaczało najniższą, zaś 5 najwyższą ocenę przypisywaną danemu rozwiązaniu czy też możliwości oferowanej w systemie.

Tabela 2.

Ocena technicznej strony aplikowania o fundusze przedakcesyjne

<i>Fundusze przedakcesyjne</i>		Średnia ocena
1.	Narzędzia aplikacyjne – formularze, generatory wniosków	3,0
2.	Dostęp do informacji o szczegółach finansowania	3,65
3.	Dostępność do porad i interpretacji instytucji zarządzającej (informacji w Internecie)	3,57
4.	Jasność i czytelność kryteriów oceny wniosków	3,30
5.	Czas wyznaczony na składanie wniosków	3,11
6.	Kompetencje (wiedza) instytucji zarządzających	3,73
7.	Terminowość rozpatrywania wniosków	2,46
8.	Stosowanie się przez instytucję zarządzającą do wcześniej wyznaczonych kryteriów	3,27
9.	Możliwość negocjowania zakresu dofinansowania projektów z instytucją zarządzającą	2,19
10.	Terminowość wypłat przydzielonych funduszy przez instytucję zarządzającą	2,46

Dane przedstawione w tabeli nie wystawiają najlepszego świadectwa systemowi pozyskiwania funduszy przedakcesyjnych. Żadna ze średnich nie przekroczyła 4,0. Relatywnie najwyższą ocenę (3,73) wystawiono kompetencjom osób zarządzających funduszami oraz dostępowi do informacji (3,65), jak też dostępności porad instytucji zarządzającej (3,57). Przy czym wielu rozmówców krytykowało zakres, kompletność i pewność informacji możliwych do uzyskania w Internecie o szczegółach finansowania. Najpewniejsze informacje uzyskiwano dopiero w trakcie szkoleń organizowanych przez instytucje zarządzające. Jeszcze większą krytykę wywoływał fakt niekończących się zmian wytycznych dotyczących aplikowania, zmian wynikających zapewne z mechanizmu uczenia się instytucji odpowiedzialnych za sposób dystrybucji. Były też okresy, w których nie do końca było wiadomo, która z wersji wykładni jest wiążąca.

Umiarkowanie krytycznie ocenione zostały same wnioski o fundusze przedakcesyjne, które były wówczas właściwie prostymi formularzami w formacie WORD. W komentarzach dołączonych do ocen respondenci stwierdzali, że czas przeznaczony na składanie wniosków był w zasadzie wystarczający. Niestety, czas, który instytucje rozstrzygające dawały sobie na rozpatrzenie wniosków był zbyt długi, niekiedy do tego stopnia, iż pozytywnie rozpatrzone wnioski nie były możliwe do zrealizowania. Czytelność kryteriów, według których dokonywano oceny wniosków odbiegała znacząco od oczekiwań. Informowano o nich stopniowo dopiero w trakcie szkoleń organizowanych przez instytucje zarządzające. Respondenci wskazywali również na kłopotliwą w tym czasie fluktuację kadr w instytucjach

zarządzających, co skutkowało niekiedy zmianami w interpretacji zasad aplikowania czy też sposobów wypełniania dokumentów aplikacyjnych. Płynność i niestabilność przepisów przenosiła się na proces rozstrzygania o przyjęciu bądź odrzuceniu wniosków. Nieczytelne, albo zmieniające się kryteria przyświecające rozstrzygnięciom, ze strony potencjalnych beneficjentów odbierane były jako stronniczość i uznaniowość, a niekiedy rozstrzygnięcia o charakterze politycznym. Możliwość negocjacji zakresu finansowania projektów przyjętych do realizacji w praktyce również nie istniała. Najmocniejsze słowa krytyki padały w ocenach dotyczących terminowości wypłat przydzielonych funduszy. Terminy wypłat były wielokrotnie ustalane i wielokrotnie przesuwane, co poważnie utrudniało realizację projektów.

Podsumowując techniczną stronę aplikacji i absorpcji funduszy przedakcesyjnych należy stwierdzić, że były one – dla instytucji zarządzających oraz samych beneficjentów szkołą zdobywania koniecznej wiedzy i doświadczenia. Trudno kogokolwiek winić o ten stan rzeczy, chociaż należy się zastanowić, czy ten proces rzeczywiście nie mógł być wcześniej i we właściwy sposób przygotowany, by nie trzeba było stosować, typowych dla Polaków, romantycznych poświęceń w miejscu, gdzie powinna być prawidłowo przygotowana i odpowiednio funkcjonująca administracja.

5. Fundusze akcesyjne w latach 2004-2006

Gminy, które dysponowały już pewnym doświadczeniem w aplikowaniu o fundusze przedakcesyjne podjęły usilne starania, aby uzyskać finansowanie swoich przedsięwzięć w perspektywie finansowej 2004–2006. Charakterystyczne jest, że w tym okresie z funduszy unijnych na rozwój infrastruktury, w mniejszym bądź większym stopniu skorzystały wszystkie badane gminy. Nieco inaczej było z projektami społecznymi, które w praktyce nieco rzadziej występowały w najmniejszych gminach, częściej w średnich i dużych miastach. Projekty infrastrukturalne w najmniejszych gminach dotyczyły w większości budowy dróg, ulic i parkingów, budowy wodociągów, kanalizacji i oczyszczalni ścieków, modernizacji przestrzeni publicznej w gminach oraz infrastruktury sportowej i kulturalnej. W gminach średnich inwestowano w infrastrukturę drogową, sportową i kulturalną oraz kanalizacyjno-sanitarną. Duże miasta natomiast ogniskowały swoje działania na inwestycjach drogowych i poprawie funkcjonowania transportu publicznego. Ponadto zrealizowano wiele przedsięwzięć w obszarze infrastruktury sportowej, kulturalnej oraz projektów rewitalizujących centra miast.

Tematyka projektów społecznych - w podobnym zakresie we wszystkich typach gmin - koncentrowała się wokół poszerzania możliwości edukacyjnych dla dzieci i młodzieży, wspomagania przedsiębiorczości, doskonalenia zawodowego tak pracujących, jak i bezrobotnych, w tym niepełnosprawnych, wspomagania rozwoju kultury i wymiany kulturalnej z sąsiednimi krajami oraz wokół tworzenia warunków dla rozwoju turystyki.

5.1 Ocena organizacji aplikacji i rozdziału funduszy w okresie 2004-2006

Uzbrojone w doświadczenie z poprzedniego okresu finansowania, instytucje ministerialne przystąpiły do działań usprawniających proces aplikowania o fundusze unijne. Powstawały kolejne wersje generatorów wniosków, jednak odbierane były one przez potencjalnych beneficjentów jako niezwykle skomplikowane.

Tabela 3.

Ocena technicznej strony aplikacji o fundusze unijne w okresie 2004-2006 na tle ocen dotyczących funduszy przedakcesyjnych.

	<i>Fundusze z okresu 2004-2006</i>	Średnia ocena w skali 1-5	Średnia ocena z poprz. okresu
1.	Narzędzia aplikacyjne – generatory wniosków	3,05	3,0
2.	Dostęp do informacji o szczegółach finansowania	3,88	3,65
3.	Dostępność do porad i interpretacji IZ (Internet)	3,59	3,57
4.	Jasność i czytelność kryteriów oceny wniosków	3,18	3,30
5.	Czas wyznaczony na składanie wniosków	3,18	3,11
6.	Kompetencje instytucji zarządzających	3,59	3,73
7.	Terminowość rozpatrywania wniosków	2,70	2,46
8.	Stosowanie się przez IZ do wcześniej wyznaczonych kryteriów	3,12	3,27
9.	Możliwość negocjowania zakresu dofinansowania projektów z IZ	2,12	2,19
10.	Terminowość wypłat przydzielonych funduszy przez IZ	2,94	2,46

Stosunkowo wysoko oceniono dostęp do informacji (3,88). W związku z postępem w zakresie komputeryzacji gmin, coraz więcej spośród nich miało dostęp do Internetu i potrafiło ten fakt wykorzystać do poszerzania swojej wiedzy w sprawach funduszy unijnych. Gminy mogły również liczyć na pomoc i porady ze strony instytucji zarządzających (urzędów marszałkowskich), tyle że w roli doradców występowali urzędnicy, dla których zasady i priorytety w nowej perspektywie finansowania również były sprawą nową, toteż nie zawsze kompetencje urzędników wystarczały, aby sprostać oczekiwaniom beneficjentów. Większość spośród respondentów uznała, iż czas pomiędzy ogłoszeniem konkursu, a ostatecznym terminem składania wniosków był zbyt krótki. Konieczność zbierania stosownych dokumentów w sytuacji, gdy na przykład tereny przeznaczone pod inwestycję zaliczane były do kategorii Natura 2000, jak również ze względu na konieczność zatwierdzania projektów

przez organy stanowiące wydłużała proces dodatkowo. Wnioski rozpatrywane były również zbyt długo¹ i nie wszyscy mieli poczucie przejrzystości tej procedury. Większe zastrzeżenia do procedury rozstrzygnięcia miały większe gminy. Stwierdzano wręcz, że kryteria były wprawdzie ujawniane, ale nie zawsze się do nich stosowano. Pojawiały się zarzuty o stronniczość rozstrzygnięć i polityczne motywy. Nie było również w większości przypadków możliwości negocjowania poziomu dofinansowania poszczególnych projektów zgodnie z interesami gminy – często natomiast gminy otrzymywały „propozycje nie do odrzucenia” przyjęcia poziomu dofinansowania poszczególnych inwestycji obniżonego w stosunku do zapowiedzi. Z terminowością wypłat dla zakwalifikowanych wniosków również nie było najlepiej. Instytucje zarządzające nie były w stanie zwykle zaspokoić wniosków o refinansowanie składanych przez beneficjentów okresowo, w zbliżonym czasie, gdyż nie posiadały stosownej ilości środków. Sprawa, tak wtedy, jak i obecnie wydaje się niezrozumiała szczególnie w obliczu licznych wystąpień polityków ze szczebla centralnego informujących o zagrożeniu niskim poziomem wykorzystania funduszy unijnych.

Porównując oceny beneficjentów samorządowych kierowane w stosunku do przebiegu dystrybucji funduszy przedakcesyjnych i funduszy z okresu 2004-2006, należy stwierdzić niewielką poprawę przeciętnych opinii w zakresie: narzędzi aplikacyjnych, dostępu do informacji i porad, terminowości rozpatrywania wniosków oraz terminowości wypłat. W pozostałych przypadkach: jasności kryteriów rozstrzygnięcia oraz ich respektowania przez IZ², kompetencji instytucji zarządzających oraz możliwości negocjowania stopnia dofinansowania - oceny pogorszyły się. Wprawdzie ruchy ocen do góry i w dół nie były wielkie, ale nawet ten ograniczony ruch miał symptomatyczny charakter – ewidentnie poprawiły się oceny wobec spraw technicznych aplikowania o fundusze, natomiast pogorszyły się oceny kierowane pod adresem ludzi zajmujących się obsługą i zarządzaniem funduszami oraz specyfiki funkcjonowania instytucji obsługujących fundusze. Częściowym wyjaśnieniem tego zjawiska może być wzrost konkurencji o fundusze unijne w okresie finansowania 2004-2006 w sytuacji, gdy gminy (jak również inni beneficjenci) przekonały się o realnych możliwościach uzyskania wsparcia dla swoich inwestycji i ruszyły z wnioskami. W obliczu większej konkurencji, w instytucjach zarządzających – obok obiektywnych – włączały się niekiedy, odległe od obiektywizmu, kryteria dodatkowe pozwalające decydom wybrać jeden spośród dwóch dobrych wniosków.

¹ W niektórych przypadkach rozpatrywanie trwało – jak informują badani – nawet 14 miesięcy.

² Instytucje zarządzające.

6. Wstępna ocena warunków korzystania z funduszy unijnych w perspektywie 2007-2013

Przełom roku 2007/2008 mamy już dawno za sobą. Nie oznacza to jednak, iżby fundusze unijne z perspektywy finansowania 2007-2013 znajdowały się w zadowalającym stadium realizacji. Bez ryzyka przesady należy stwierdzić, że w gminach, panuje w tym względzie dziwny stan uśpienia. Wprawdzie dużo mówi się na temat kwot i priorytetów, ale znamienne jest, że rozmówcy w gminach, gdzie przeprowadzany był pilotaż, zdawali się podchodzić do tych spraw z dystansem i spokojem znamionującym dość odległe w czasie problemy. Wielu deklarowało wprost, że szczegóły dotyczące tego okresu finansowania nie są im znane. Postawa taka była charakterystyczna szczególnie dla małych gmin całego pasa wschodniego. Stan uspokojenia emocji można wyjaśnić zmienionym systemem zgłaszania skróconych projektów (fiszek), bez konieczności przygotowywania pełnej dokumentacji wniosków. Jak się okazuje, niektóre urzędy marszałkowskie (m.in. podlaski, łódzki) odstąpiły od skróconej procedury aplikowania gmin o środki unijne, oczekując pełnych wniosków, co wywołało irytację ze strony potencjalnych beneficjentów.

6.1 Uprozczone procedury aplikacji

W pozostałych województwach stosuje się skrócone formuły wnioskowania, tzw. „fiszki”, które wykorzystywane są w procesie preselekcji, a o pełne wnioski zostaną poproszone gminy, których wnioski zostaną zakwalifikowane do finansowania.

Respondenci zapytani o ocenę skróconego systemu aplikowania, w przytłaczającej większości, dostrzegali pozytywne strony tego rozwiązania. Wskazywano przede wszystkim na oszczędność sił i środków na przygotowywanie wniosków, które ostatecznie nie znajdują się na liście do wsparcia środkami unijnymi. Konieczność składania pełnych wniosków zawierających szereg dokumentów eksperckich (studium wykonalności, kosztorysy itd.) generowała poważne koszty, z których następnie nic nie wynikało, gdyż większość danych szybko ulegała dezaktualizacji. Wskazywano również na korzyść płynącą z faktu, że instytucje pośredniczące (urzędy marszałkowskie) otrzymają tą drogą informacje o większości potrzeb inwestycyjnych na terenie województwa, i to zarówno tych bardzo pilnych, jak i tych, które mogą poczekać, a niekiedy i takich, które są ciekawymi pomysłami na rozwój gminy, ale w obliczu innych, ważnych i pilnych potrzeb, zapewne nigdy nie ujrzałyby światła dziennego, gdyby trzeba było składać na nie kompletną dokumentację.

Pojawiły się też głosy krytyczne, wskazujące na istotne słabości tego rozwiązania. Zdaniem około 1/3 badanych przedstawicieli gmin, skrócony system nie pozwala na dogłębną ocenę składanych wniosków ani ich obiektywną selekcję, porównanie i wybór. Instytucje pośredniczące muszą się zatem posługiwać kryteriami z pogranicza stereotypu i polityki. Daje to urzędnikom instytucji pośredniczących władzę, którą niezwykle trudno poddać jakiegokolwiek kontroli i weryfikacji.

W tym przypadku walczą ze sobą względy proceduralne i techniczno-ekonomiczne. Jeśli ta opozycja będzie prowadzić do nieustannego eliminowania jednych a forowania innych – z pewnością nie przyniesie pozytywnych efektów. Gdyby jednak w kolejnych latach nowej perspektywy finansowania następowała stopniowa rotacja beneficjentów, a właściwie projektów od tych ważnych i pilnych do tych, mających mniejsze znaczenie i możliwych do odłożenia na później – system przynosiłby wyłącznie korzyści.

Gminy bardziej doświadczone w realizacji projektów unijnych³ i zdeterminowane w zamiarach sfinansowania zaplanowanych inwestycji ze środków unijnych przyjmują inną strategię działania. Nie zważając na przedłużanie się procesu preselekcji wniosków oraz ryzyko ewentualnego braku akceptacji dla swoich projektów, rozpoczynają gromadzenie dokumentacji koniecznej do złożenia pełnego wniosku, rozstrzygają przetargi, inwestują udział własny w zakup materiałów, poszukują wykonawców, a wszystko po to, by być gotowym ze wszystkim na czas, gdy instytucja zarządzająca zaakceptuje ich wniosek. W te działania jest oczywiście wkalkulowane ryzyko odrzucenia wniosku, nie przeszkadza to jednak w zabezpieczeniu tańszych materiałów niezbędnych do realizacji inwestycji w mniej lub bardziej odległej perspektywie. Taka filozofia działania musi być jednakże oparta na znacznym doświadczeniu w realizacji gminnych inwestycji z użyciem wsparcia unijnego, jak też posiadaniem przez wójta (burmistrza czy prezydenta miasta) silnego wsparcia politycznego w organie stanowiącym i kontrolnym, by – w razie niepowodzenia przedsięwzięcia w wymiarze roku budżetowego – nie popaść w problemy z uzyskaniem absolutorium.

Większość badanych gmin jeszcze nie zapoznała się z generatorami wniosków o dofinansowanie. Niektórzy uznawali, że skrócone wnioski (fiszki) to są współczesne generatory wniosków i ocenili je jako bardzo przyjazne dla potencjalnych beneficjentów. Przytłaczająca większość pozytywnie oceniła dostępność do informacji i porad ze strony instytucji zarządzających. Organizują one różne formy spotkań informacyjnych, seminariów i

³ Głównie gminy w zachodnim pasie Polski, większość dużych miast, niektóre gminy świętokrzyskie.

konferencji z przedstawicielami gmin. Nieliczni przedstawiciele gmin uskarżali się na niezbyt dokładne informacje w zakresie finansowania w ramach poszczególnych działów.

Niezbyt jasne są również kryteria, według których rozdzielane będą fundusze unijne na nową perspektywę finansowania. Połowa pytanych wskazała na Regionalne Programy Operacyjne zawierające priorytety rozwojowe poszczególnych województw, stworzone za pomocą długotrwałej procedury konsultacji społecznych i diagnoz. Oceny w tym względzie posługiwały się niekiedy negatywnymi stereotypami z przeszłości – „nie wiadomo, i zapewne będzie wiadomo na kilka dni przed terminem składania pełnych wniosków”. Wszyscy byli również przekonani, że beneficjenci powinni być poinformowani w zakresie procedur rozstrzygnięcia o wnioskach przez instytucję zarządzającą. 7 na 17-cie badanych reprezentantów gmin przyznało się do całkowitej niewiedzy w tym względzie. Pozostali wprawdzie zadeklarowali, iż wiedzą, jakie kryteria będą przyświecać decyzjom, jednak natychmiast pojawiały się komentarze, że i tak zapewne zdecydują koneksje polityczne, ponieważ samorząd województwa jest instytucją polityczną. Szczególnie duże miasta przodowały w sceptycyzmie, co do sprawiedliwego podziału środków na poziomie województwa.

6.2 Listy indykatywne

Żadna z badanych osób nie miała wątpliwości co do kryteriów, według których konstruowane były tzw. listy indykatywne. Listy owe, złożone z dużych przedsięwzięć inwestycyjnych o wartości powyżej 25 mln Euro uzgadniane były początkowo w politycznych gremiach województwa, następnie zaś podlegały negocjacom z Komisją Europejską. Zgoda wokół umieszczenia konkretnych inwestycji na liście indykatywnej wymagała akceptacji ważnych sił politycznych i instytucji na poziomie województwa. Trafiały tam zatem projekty, które owe gremia uznały za znaczące dla przyszłości regionu. Jednak konkretne przypadki budziły wśród przedstawicieli gmin regionu poważne kontrowersje. Wprawdzie dla większości, idea koncentracji sił i środków na sprawach, które mają zasadniczo wesprzeć kierunek rozwoju regionu - to działanie logiczne i warte przeprowadzenia, jednak niektórzy zastanawiali się, czy nie lepiej byłoby rozproszyć nieco te wielkie środki na mniejsze inwestycje w poszczególnych gminach, realizowane „uczciwą drogą konkursową”? Opinie tego typu wygłaszane były przez gminy, które ani terytorialnie, ani merytorycznie nie będą partycypowały w skutkach realizacji tych wielkich inwestycji⁴.

⁴ Duże rozżalenie wobec rozstrzygnięć dotyczących zestawu projektów na liście indyktywnej prezentowały mniejsze gminy województw podlaskiego i łódzkiego.

Wypowiedzi w tej sprawie budziły znaczne emocje zwłaszcza, że – zdaniem rozmówców – koszty niektórych priorytetów regionalnych są stanowczo przeszacowane, co wyklucza inne ważne projekty z zasięgu finansowania.

Pewne wątpliwości zgłaszali rozmówcy do zasadności niektórych projektów na poziomie krajowym, którym listy indykatywne dawały gwarancję finansowania, a które – zdaniem badanych – miały wyraźnie polityczne uzasadnienie. W związku ze zmianami politycznymi spowodowanymi przez wybory, ostateczny kształt list indykatywnych nie jest jeszcze zatwierdzony.

6.3 Aktywność gmin w zakresie aplikowania o fundusze na lata 2007-2013

Efektywność rozwiązywania lokalnych problemów z wykorzystaniem funduszy unijnych, tak w okresie przed akcesją, jak i w kolejnych latach spowodowała, że przytłaczająca większość polskich gmin zaplanowała i podjęła starania o to, aby złożyć stosowne aplikacje na nowy okres finansowania 2007-2013. Nieliczne gminy w skali całego kraju w dalszym ciągu nie korzystają z funduszy unijnych. Powody takich zachowań nie są możliwe do uogólnienia bez dokładniejszych badań.

Wszystkie spośród badanych gmin zadeklarowały swoją chęć partycypacji w funduszach w nowym okresie finansowania. Dostrzega się jednakże wyraźne zróżnicowanie w kierunkach planowanych inwestycji w zależności od wielkości gminy. Ponad 70 proc. najmniejszych gmin zadeklarowało chęć realizacji inwestycji, których zadaniem jest podniesienie poziomu cywilizacyjnego na obszarze gminy – poprzez budowę podstawowej infrastruktury zaspokajającej potrzeby społeczne, jak: kanalizacji, wodociągów, oczyszczalni ścieków czy systemu zagospodarowania odpadów oraz budowy dróg. Relatywnie rzadziej deklarowały najmniejsze gminy inwestycje w infrastrukturę sportowo-kulturalną, edukacyjną czy modernizację przestrzeni publicznej w gminach. Plany małych gmin w zakresie projektów społecznych dotyczą głównie doskonalenia zawodowego administracji gminnej, projektów rozszerzających ofertę edukacyjną dla młodzieży, wyrównania szans kobiet na rynku pracy oraz przedsięwzięć promujących gminę na zewnątrz.

Gminy średnie planują w większości pozyskać fundusze na budowę i modernizację dróg i ulic, budowę obiektów sportowych i modernizację obiektów publicznych oraz organizację parków przemysłowo-technologicznych. Z projektów społecznych zamierzają przede wszystkim podnosić kwalifikacje urzędników gminnych oraz szkolić i przekwalifikowywać bezrobotnych.

Stosownie do swojej wielkości i posiadanego potencjału, plany wielkich miast zakładają rozległe i niezwykle kosztowne inwestycje w infrastrukturę drogową, lotniska, nowoczesne rozwiązania w zakresie komunikacji publicznej (np. szybki tramwaj), sieci światłowodowe, budowę obiektów kulturalnych czy systemową rewitalizację centrów miast. W zakresie programów społecznych planuje się powszechnie doskonalenie kwalifikacji pracowników administracji publicznej w gminach, szkolenia dla kadry pedagogicznej, działania na rzecz bezrobotnych oraz programy stypendialne dla młodzieży.

W kilku przypadkach gminy nie deklarowały planów w zakresie projektów społecznych traktując je jako mniej istotne od projektów infrastrukturalnych. W niektórych przypadkach – jak informowali rozmówcy – projekty społeczne nie są z definicji akceptowane przez władze gminne „z powodów politycznych”, jako działania, których efekty są niewidoczne dla wyborców. Dotyczy to zwłaszcza regionów wschodnich (podlaskie). Wydatki na takie projekty (współfinansowanie) są w obliczu niezliczonych potrzeb w obszarze infrastruktury podstawowej, nie do zaakceptowania przez lokalne społeczności. Owszem zdarza się, że występują o nie inne instytucje na terenie gminy, czasem tworzące partnerstwa rozwoju lokalnego, ale same urzędy gminy rzadko w nich uczestniczą. Trudno w tym miejscu podejmować dyskusję z takim sposobem postrzegania spraw. Wydaje się jednak, iż olbrzymie środki przeznaczane przez UE na projekty społeczne są dedykowane właśnie dla takich społeczności, gdzie stosunkowo duże bezrobocie, zapóźnienia edukacyjne oraz zjawisko międzypokoleniowej transmisji biedy stanowi barierę nie do pokonania bez inwestycji w wiedzę i umiejętności ludzi.

Należy stwierdzić, iż badane gminy ze znacznym optymizmem oceniają swoje szanse na realizację zaplanowanych przedsięwzięć w wyniku pozyskania funduszy unijnych – na pytanie o cenę szans uzyskania dofinansowania na poszczególne projekty, większość badanych stwierdzała, iż szanse są duże lub co najmniej średnie. Większym optymizmem wykazywały się gminy (co zrozumiałe), które w dotychczasowych swoich staraniach o finansowanie planowanych inwestycji osiągnęły już znaczne sukcesy. Bardziej ostrożne były gminy, którym udało się uzyskać dofinansowanie na pojedyncze przedsięwzięcia w latach 2004-2006. Wydaje się, iż świadomość faktu, iż masa unijnych pieniędzy przeznaczona na realizację idei spójności i wyrównanie poziomów między regionami UE będzie się w kolejnych latach drastycznie zmniejszać, nie jest jeszcze powszechna we wszystkich gminach i zbyt łatwo i niekoniecznie z racji i powodów dostatecznie poważnych, rezygnuje się z aplikowania o dofinansowanie zewnętrzne ważnych projektów służących rozwiązaniu potrzeb mieszkańców.

7. System przygotowywania wniosków o fundusze unijne w badanych gminach

Jednym z celów badań pilotażowych realizowanych w kilkunastu gminach było przetestowanie związku pomiędzy sposobem organizacji systemu aplikacji o fundusze unijne w poszczególnych gminach, a skutecznością mierzoną dofinansowaniem uzyskanym zgodnie z zamierzeniem.

Większość badanych gmin posiada już obecnie wyspecjalizowaną komórkę zajmująca się przygotowaniem wniosków o fundusze unijne. Powstawały one w różnym okresie, nieco wcześniej wyłaniane były w dużych miastach (choć nie jest to bezwzględna reguła), głównie ze względu na liczbę składanych aplikacji.

Tabela 4.

Przygotowaniem wniosków o FU zajmuje się:		Gminy poniżej 20.tys. mieszkańców	Gminy między od 20 – 100 tys.	Gminy powyżej 100 tys. mieszk.
1.	Specjalnie stworzona komórka	6 (stworzone w latach od 2003–do 07)	3 (stworzone w latach 2006-2007)	2 (od 03r.), 1 (od 04 r.), 1 (od 07r.)
2.	Administracja gminna, w obszarze której mieści się projekt	5	1 dodatkowo	1 dodatkowo
3.	Tworzone są międzywydziałowe zespoły do przygotowywania projektów	1		
4.	Opracowanie wniosków jest zlecane firmom zewnętrznym	3		
5.	Inne rozwiązanie:	1 projekty przygotowuje sekretarz gminy		1 wieloetapowy proces przy współpracy wydziałów*

* niektóre gminy wskazywały na kilka sposobów przygotowywania wniosków w swojej gminie.

Wymogi stawiane gminom starającym się o uzyskanie finansowania swoich projektów ze środków unijnych sprawiają, że administracja realizująca zadania w tym obszarze musi podlegać coraz większej specjalizacji i profesjonalizacji. Szczególnie w ośrodkach metropolitarnych, które składają wiele wniosków i równocześnie prowadzą wiele projektów, zauważa się proces specjalizacji w tym zakresie - wyłanianie referatów poświęconych projektom infrastrukturalnym i zajmujących się wyłącznie projektami społecznymi.

Gminy średnie wyłoniły struktury organizacyjne dedykowane sprawom funduszy praktycznie w ostatnich kilkunastu miesiącach. Małe gminy przyjmują w tym względzie dość zróżnicowane rozwiązania. Część w dalszym ciągu wykorzystuje urzędników administrujących dziedziną, której dotyczą projekty oczekujące na dofinansowanie, w pojedynczych przypadkach tworzone są zespoły złożone z przedstawicieli różnych wydziałów dla wypracowania wniosku. Zdarza się, że wnioskami zajmuje się sekretarz gminy, ale pewna

część małych gmin zleca opracowywanie wniosków, zwłaszcza większych projektów) firmom zewnętrznym.

Stan zatrudnienia w działach zajmujących się funduszami unijnymi w małych gminach to przeważnie 1-2 osoby. W gminach średnich stan zatrudnienia jest dość zróżnicowany i – w zależności od wielkości gminy – wynosi 3 do 8 osób. W dużych gminach miejskich, w działach funduszy zatrudnionych jest od 9 do 11 osób. Gminy miejskie deklarowały, że obecny stan zatrudnienia osiągały stopniowo, w miarę rozrostu zadań związanych z pozyskiwaniem funduszy unijnych. Nie sposób wykazać zasadniczej zależności pomiędzy liczbą i finansowym wymiarem wniosków składanych przez poszczególne gminy, a liczbą osób zajmujących się przygotowaniem projektów. Specyfiką gmin miejskich są przeważnie duże i zwykle kosztowne inwestycje, ale budżety wielkich miast są w stanie udźwignąć ciężar współfinansowania takich inwestycji, w przeciwieństwie do małych gmin wiejskich czy wiejsko-miejskich.

W gminach, które nie stworzyły specjalnego działu do opracowywania wniosków, inicjatywę złożenia wniosku podejmuje zwykle wójt i wyznacza osobę(y) odpowiedzialne za jego realizację. Nawet, jeśli wniosek przygotowuje firma zewnętrzna, wyznaczony jest pracownik odpowiedzialny za koordynację projektu. Zdarza się również, że gminy doraźnie korzystają pomocy ekspertów czy firm consultingowych.

Techniczno-organizacyjnym problemem staje się dla gmin zarządzanie projektami w trakcie ich trwania oraz rozliczanie projektów unijnych. Prowadzenie projektów powierza się zwykle osobom w działach administracji, której wniosek dotyczy. Wydaje się, iż nie zawsze są to osoby przygotowane do właściwej realizacji takich obowiązków. Dotychczas obowiązujące przepisy dotyczące rozliczania funduszy sprawiały, że obsługa księgową projektów znacząco odbiegała od standardowych rozliczeń księgowości budżetowej, co sprawiało, że nie zawsze można je było włączyć do działu zajmującego się tą dziedziną w administracji gminnej. Sprawy wydają się w dalszym ciągu kłopotliwe, o czym świadczą rozwiązania, jakie w tym względzie przyjmowane są w 17-tu badanych przez nas gminach. W dziesięciu spośród nich sprawami rozliczeń zajmuje się księgowość ogólna, trzy stworzyły dla tych celów dodatkowo księgowość specjalną (wielkie miasta)

Wszystkie gminy zmuszone są do korzystania ze specjalistów zewnętrznych, zwłaszcza w sytuacji, kiedy do złożenia wniosku i opracowania projektu konieczne są ekspertyzy techniczne, kosztorysy czy też studia wykonalności. W pozostałych przypadkach rozliczaniem funduszy zajmują się np.: sekretarz gminy, dział odpowiadający za przygotowanie projektów, departament odpowiedzialny za rozwój w gminie, albo inne

jednostki w strukturze gminy, w ramach których realizowane są projekty. Symptomatyczny brak jednolitości rozwiązań sugeruje, że wiele gmin może mieć z tą sprawą poważny problem.

7.1 Jakość kadr obsługujących przygotowanie wniosków

Kiedy decyzje o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej stały się faktem, trudno było od razu wyobrazić sobie, jak będzie przebiegał proces integracji w wymiarze całego kraju i poszczególnych społeczności lokalnych. Wzrost świadomości dokonywał się stopniowo. Ubogie były również na początku zasoby kadr kompetentnych w dziedzinie przygotowywania wniosków o finansowanie projektów z funduszy przedakcesyjnych. Gminy, które nie posiadały własnych specjalistów napędce poszukiwały ich w innych instytucjach, głównie w fundacjach i stowarzyszeniach, które w latach 90-tych finansowały swoją działalność z funduszy pozyskiwanych na zachodzie.

W mniejszych gminach zazwyczaj nie sposób było pozyskać odpowiednich kadr, toteż zadania w obszarze funduszy unijnych realizowane były przez kogoś spośród dotychczas zatrudnionych urzędników gminy, najczęściej obok swoich „normalnych obowiązków”. Siłą rzeczy nie byli oni specjalistami najwyższej próby, ale stopniowo doskonalili swoje umiejętności poprzez uczestnictwo w szkoleniach i poprzez nabywane doświadczenie. Świadomość znaczenia posiadanej wiedzy dla skuteczności aplikowania o fundusze unijne ujawniła się niemal we wszystkich badanych gminach.

Wprawdzie najczęściej podejmowanym działaniem wzmacniającym kompetencje pracowników są szkolenia i konferencje tematyczne. Korzystają z nich pracownicy działów zajmujących się opracowywaniem i/lub rozliczaniem wniosków, jednak zauważa się również, że – z wyłączeniem wielkich miast – uczestniczą w takich szkoleniach i konferencjach wójtowie, burmistrzowie i ich zastępcy.

Tabela 5.

Zdobywanie wiedzy i umiejętności przez osoby zaangażowane w proces przygotowywania wniosków.

	Czy osobom odpowiedzialnym za kierowanie gminą, za przygotowywanie wniosków, czy rozliczanie projektów, gmina umożliwia zdobywanie wiedzy i umiejętności w zakresie pozyskiwania FU	Finansowanie studiów podyplomowych	Finansowanie udziału w konferencjach tematycznych	Uczestnictwo w szkoleniach tematycznych
1.	Wójt, burmistrz, prezydent	3	13	12
2.	Zastępcy, wiceburmistrz,	3	12	12

	wiceprezydenci			
3.	Członkowie działu zajmującego się przygotowaniem wniosków	3	10	12
4.	Urzednicy z dzialow, w ktorych opracowywane sa wnioski	5	15	15
5.	Osoby zajmujace sie rozliczaniem wnioskow	6	15	15
6.	Radni	1	5	4
7.	Inni, kto			

Nieliczne gminy tymczasem oplacaja swoim pracownikom studia podyplomowe w zakresie pozyskiwania funduszy i zarzadzania projektami. Mniejsze gminy deklarowaly, ze ponosza cześć kosztów studiów podyplomowych swoich pracowników. Istotne jest, ze niezaleznie od wielkości i sposobu organizacji dzialu pozyskiwania funduszy w strukturze, administracja gminna korzysta z roznych form doksztalcenia, co z pewnościa sprzyja skuteczności dzialan w tym obszarze.

Z badan wynika rowniez, iz w stosunkowo niedlugiej historii pozyskiwania funduszy unijnych na potrzeby gmin, zwlaszcza gminy miejskie mialy pewne klopoty z fluktuacja kadr zajmujacych sie projektami. Zdarzalo sie niejednokrotnie, ze osoby z doświadczeniem nabytym podczas pracy w urzedzie odchodzily do pracy w przedsiebiorstwach poza-samorzadowych lub zakladaly wlasna dzialalnosc doradcza. Ruch kadrowy jest zjawiskiem naturalnym, jednak wydaje sie, ze w wielu przypadkach gminy tracily dobrych fachowcow poprzez zaniedbania w zakresie wlasciwej polityki placowej. Sprawa wydaje sie prosta jedynie z pozoru, gdyz szczegolnie w urzedach o mniejszej obsadzie, bardzo trudno jest zastosowac odmienne zasady wynagradzania wobec specjalistow od projektow, gdyz moze to prowadzic do konfliktow z innymi grupami urzednikow. W takich wlasnie gminach (szczegolnie na wschodzie) rozmowcy skarzyli sie, ze nie otrzymuja dodatkowego wynagrodzenia mimo, ze praca nad przygotowaniem projektow jest dla nich pracą wymagajaca dodatkowego czasu, ponad czas poswiecany wypelnianiu swoich podstawowych obowiazkow.

Rzadko ktora spozród badanych gmin (zwlaszcza tych duzych) zamierza zwiakszacz zatrudnienie w dzialach zajmujacych sie przygotowaniem funduszy unijnych. Zamierza sie raczej doskonalicz umiejetnosc pracujacych tam ludzi oraz profesjonalizowac struktury poprzez specjalizacje kadr przygotowujacych wnioski w roznych obszarach tematycznych. Gminy wiejskie (w centralnej i zachodniej Polsce), ktorym w kolejnych okresach

finansowania udało się uzyskać konkretne dofinansowanie i zrealizować po kilka inwestycji, informowały o zamiarze tworzenia 2-3 osobowych działów zajmujących się wyłącznie projektami.

Pytani o wynagrodzenia osób zajmujących się projektami na tle wynagrodzeń pozostałej administracji gminnej, respondenci stwierdzali w większości, że wynagrodzenia podstawowe mają takie same (13), tylko w dwóch przypadkach większych gmin otwarcie stwierdzono, że zarobki w dziale projektów są wyższe. Pozostali rozmówcy zasłaniaли się brakiem wiedzy.

W obliczu trudności z utrzymaniem doświadczonych kadr w miastach, jak też z racji specyfiki pracy nad projektami (okresowe natężenie terminowej pracy) pracownicy zatrudnieni w działach przygotowujących wnioski otrzymują zwykle relatywnie wyższe pensje od pozostałych urzędników ze względu na to, że stosowane są elastyczne sposoby wynagradzania, (np. nagrody za projekty zatwierdzone do finansowania, premie, wypłaty za nadgodziny).

8. Czynniki wpływające na decyzje aplikacyjne w obszarze wniosków infrastrukturalnych

Procedura podejmowania decyzji o wystąpieniu z wnioskiem o dofinansowanie lokalnej inwestycji czy innego projektu w badanych gminach przebiega według dość podobnego schematu. Decyzje podejmowane są (w mniej lub bardziej demokratycznej procedurze) przez najwyższe władze w gminie (najczęściej przez wójta, czasem w porozumieniu z przewodniczącymi komisji rady), zaś w większych gminach przez kierownictwo wydziałów zajmujących się w administracji gminnej problemami rozwoju. Zwykle o planowanych zamiarach wystąpienia z wnioskiem informowane są rady gmin.

Po półwieczu gospodarki socjalistycznej oraz niemal dwóch dekadach trudnej gospodarczo transformacji, polskie gminy są w wielu przypadkach cywilizacyjnie zapóźnione i niedoinwestowane. Fundusze unijne mające na celu wyrównanie poziomów w regionach zjednoczonej Europy są doskonałą i unikalną szansą, by te procesy przyspieszyć. Jednakże w sytuacji, gdy inwestycji wymagają niemal wszystkie obszary infrastruktury odpowiedzialnej za jakość życia mieszkańców, problemem staje się hierarchia i kolejność podejmowanych działań. Wbrew pozorom, nie zawsze jest to tak, że do funduszy unijnych, w pierwszej kolejności trafiają wnioski o finansowanie podstawowej infrastruktury obsługującej potrzeby mieszkańców (drogi, wodociągi, kanalizacja), a dopiero później te, zmieniające estetykę miejsc publicznych, czy zabezpieczające ochronę środowiska, albo rozwój kultury. Decyzje o

konkretnych aplikacjach podejmowane są w oparciu o kilka skojarzonych ze sobą czynników, a często też według kalkulacji o charakterze doraźnym.

Tabela 6.

Czynniki wpływające na decyzje o wyborze inwestycji przed aplikacją o fundusze unijne.

Kryterium	Kolejność według średniej ważonej deklaracji gmin
1. potrzeby społeczne (petycje, naciski)	2,0
2. zgodność ze strategią rozwoju gminy	3,41
3. możliwość uzyskania dotacji (obecność celów w programach unijnych)	3,88
4. możliwości gminy w zakresie współfinansowania	6,35
5. wyniki diagnoz i sondaży	6,47
6. zgodność ze strategią województwa	6,71
7. zgodność z Planem Zagospodarowania Przestrzennego	6,88
8. szanse na osiągnięcie zakładanych rezultatów	7,29
9. szanse na pozyskanie kredytów na współfinansowanie	9,06
10. oryginalny / zgodny z trendami charakter projektu	9,52
11. możliwość pozyskania partnerów do projektu	9,76
12. możliwość przygotowania studium wykonalności	10,29
13. brak konkurencyjnych projektów w danym obszarze	10,29

Respondenci w badanych gminach otrzymali listę czynników wpływających na konkretne decyzje aplikacyjne z zadaniem ustalenia kolejności, w jakiej w ich gminie brane są one pod uwagę przy podejmowaniu decyzji. Analizując powstałe tą drogą hierarchie zastosowano technikę średnich ważonych, przyjmując liczbę punktów odpowiednią do miejsca w hierarchii, sumując deklaracje z poszczególnych gmin oraz wyciągając średnią. Powstała tą drogą hierarchia czynników: od tych branych pod uwagę najczęściej (najniższe średnie) do tych, na które gminy zważały najrzadziej.

Średnie ważone z deklaracji prezentowanych przez urzędników reprezentujących poszczególne gminy zdają się tworzyć najbliższą realiom hierarchię, wskazując na znaczenie przypisywane poszczególnym czynnikom podczas rozstrzygnięcia o wyborze konkretnej inwestycji. Przyjmując założenie, że w skali od 1 do 13, ważne czynniki powinny się mieścić do poziomu 60% skali, za istotne czynniki należy uznać te, które zmieściły się w przestrzeni od 1-8. punktów.

Najczęściej deklarowanym czynnikiem, dystansującym znacząco wszystkie pozostałe, są społeczne potrzeby. Struktura deklaracji wskazuje, że nie wszyscy biorą ten czynnik pod uwagę na pierwszym miejscu (zdarzało się, że pojawiał się na 5., a nawet na 9. miejscu). Wymóg zgodności ze strategią rozwoju gminy, województwa czy planem zagospodarowania przestrzennego to kryteria, które powinny być powiązane z potrzebami społecznymi, a które

muszą być brane pod uwagę również ze względów formalnych. Toteż znalazły się one odpowiednio na: drugim, szóstym i siódmym miejscu

Na bardzo wysokim trzecim, miejscu znalazł się czynnik sytuacyjny – możliwość uzyskania dotacji, obecność celów w programach unijnych. Fakt, że gminy uważnie przeglądają oferty programowe w poszczególnych perspektywach finansowania i podchodzą do tego oportunistycznie może być interpretowany dwojako – raz, jako przejaw niegospodarności i bezwolnego poddawania się nie swoim priorytetom, z drugiej strony jednak, może być uznany za godną pochwały mobilność i elastyczność w wykorzystywaniu unijnych pieniędzy. Względy finansowe wynikające z konieczności współfinansowania przez gminę realizowanych projektów są drugim w kolejności, merytorycznym aspektem podejmowanych decyzji. W większych gminach władze biorą pod uwagę wyniki bieżących diagnoz i konsultacji społecznych. Z wywiadów wynika, iż nie zawsze najważniejsze są tu opinie mieszkańców w konkretnych sprawach, ile powiązane z nimi kalkulacje polityczne i wyborcze. W grupie czynników istotnych (na stosunkowo odległym 8. miejscu) mieści się kalkulacja szans na osiągnięcie zakładanych rezultatów, czyli szacunek czy projekt uda się zrealizować zgodnie z zamierzeniami.

9. Czynniki wpływające na decyzje aplikacyjne gmin w zakresie projektów społecznych

Jak wskazano powyżej, projekty społeczne realizowane są zdecydowanie częściej w większych gminach, a i tam przywiązuje się do nich znacznie mniejsze znaczenie niż do inwestycji w infrastrukturę. Powody, dla których tak się dzieje, w sposób klarowny, wyjaśniali rozmówcy z mniejszych gmin – mało spektakularny charakter efektów, jakie one przynoszą, przy konieczności współfinansowania ze szczupłych budżetów gminy.

Gminy, które miały za sobą doświadczenie z projektów społecznych (samodzielnie lub w partnerstwie z innymi instytucjami) zadeklarowały hierarchię kryteriów, według których podejmowane są decyzje o wyborze projektów społecznych. Decydującym kryterium są – co naturalne – potrzeby społeczne, ale tuż za nimi pojawia się „obecność danych celów w programach unijnych”, czyli wykorzystanie faktu, że priorytety unijne przewidują finansowanie działań, które – choć może nie najpilniejsze wśród potrzeb w danej gminie – akurat znalazły się wśród spraw przewidzianych do finansowania. Trzy spośród badanych gmin przyznały, że zdarzało się, iż po złożeniu projektu instrumentalnie zmieniały jego klasyfikację, aby dostosować ją do korzystniejszego poziomu finansowania. W następnej kolejności gminy brały pod uwagę diagnozy problemów społecznych stanowiących przedmiot

projektu oraz zgodność kierunku działania założonego w projekcie ze strategią rozwoju gminy i strategią województwa. Istotnym czynnikiem w kalkulacji była obecność na terenie gminy instytucji (ewentualnego partnera), na której można było oprzeć realizację projektu. Z czynników, które zyskały relatywnie wysokie wskaźniki należy jeszcze wymienić „wyniki sondaży”, jednak przeprowadzane są one w nielicznych spośród badanych gmin.

10. Relacje gmin z instytucjami zarządzającymi

Specyfika procesu pozyskiwania i dystrybucji funduszy unijnych sprawiała, iż główny „front walki” sytuował się każdorazowo pomiędzy potencjalnymi beneficjentami funduszy, a instytucjami zarządzającymi czy pośredniczącymi. W ich rolę wchodziły ministerstwa, urzędy wojewódzkie czy wreszcie urzędy marszałkowskie. Już sama struktura tej relacji sprawia, że instytucja stojąca na straży środków i podejmująca decyzje w sprawie ich przydziału traktowana jest jako przeciwnik i to przeciwnik, z którym nie można zerwać relacji. Jak wskazano powyżej, badane gminy mają ograniczone zaufanie do przejrzystości procesu decyzyjnego odbywającego się w instytucjach pośredniczących. Istnieją spore obawy o to, że kryteria rozstrzygające o wsparciu bądź nie, wobec konkretnych projektów mogą mieć pozamerytoryczny charakter.

10.1 Regionalne Programy Operacyjne

Ważnym etapem procesu absorpcji funduszy unijnych na okres 2007-2013 był czas, w którym powstawały Regionalne Programy Operacyjne. Zamysł tworzenia Regionalnych Programów Operacyjnych był doskonałym sposobem, decentralizacji decyzji o dystrybucji funduszy unijnych i został przez wszystkich oceniony pozytywnie. Procedura powstawania RPO zakładała partycypację w procesie jej tworzenia wszystkich gmin województwa oraz innych ważnych sił społecznych i instytucjonalnych. Wszystkie badane gminy składały swoje propozycje i opinie do swoich RPO. Nie wszystkie jednakże osiągnęły satysfakcję ze sposobu potraktowania swoich propozycji przez władze regionu. W kilku przypadkach nasi rozmówcy wykazywali duże rozżalenie z racji pominięcia ich propozycji w opracowywanym dokumencie, w niektórych przypadkach niezadowolająco oceniona została sama procedura konsultacji zaniebująca komunikację z wnioskodawcami, co poczytywane było jako lekceważenie partnerów. Wydaje się, iż przy budowie tak ważnych projektów jak RPO istniało wiele możliwości zadbania o właściwą oprawę całego procesu, zważywszy, że w

niektórych przypadkach trwało to kilka lat i przybierało różnorakie formy (konsultacje, konferencje, konstrukcja „list indykatorywnych” itd.). Należy jednak stwierdzić, że ogólna ocena powstałych tą drogą dokumentów programowych była wśród przedstawicieli badanych gmin pozytywna.

10.2 Konsultacje i negocjacje z instytucjami zarządzającymi

System aplikacji podzielony na etapy preselekcji i selekcji stwarza wiele okazji do tego, aby potencjalni beneficjenci mogli kontaktować się z instytucjami pośredniczącymi w celu doprecyzowania szczegółów czy dokonywania uzgodnień w zakresie składanych projektów. W większości województw gminy składały do urzędów marszałkowskich uproszczone wnioski (tzw. fiszki), toteż nie zawahały się „profilaktycznie” złożyć wszystkich swoich pomysłów, nawet tych, których z pewnością nie zamierzały w najbliższym czasie wcielić w życie. Konsekwencją tego była konieczność tworzenia hierarchii ważności tych wniosków dla poszczególnych gmin, jeszcze na etapie preselekcji. Z tej racji większość badanych gmin konsultowała się z urzędami marszałkowskimi w celu „ustalenia hierarchii ważności i urealnienia listy składanych wniosków”. Dziesięć spośród siedemnastu badanych gmin zadeklarowało, że prowadziły konsultacje w tym względzie. Pozostałe, albo nie miały takiej potrzeby ze względu na niewielką liczbę składanych wniosków, albo stwierdzały, że nie ma możliwości prowadzenia konsultacji z instytucją pośredniczącą.

Mniej niż połowa badanych (7) prowadziła konsultacje – negocjacje w kwestii budżetów związanych z poszczególnymi projektami. Z informacji przedstawianych w mediach przez instytucje pośredniczące wynika, że w ostatnim okresie nasiliło się zjawisko zawyżania budżetów projektów składanych do finansowania ze środków unijnych. Wynika to po części z braku profesjonalizmu przy opracowywaniu wniosków (brak specjalistów) oraz unikania kosztów związanych z zatrudnianiem ekspertów do wyceny. Częściej jednak ma to związek z obawą, że rosnące gwałtownie ceny materiałów budowlanych mogą znacznie przewyższyć szacunki na etapie planowania. Drugim powodem zawyżania budżetów jest obawa przed tym, że instytucja pośrednicząca obniży poziom dofinansowania inwestycji, co utrudni jej finalizację. Fakty te z pewnością nie sprzyjają sprawności przebiegu procesu kwalifikacji wniosków.

Większość spośród badanych gmin miała już za sobą doświadczenie korygowania kosztów składanych projektów. W poprzednim okresie finansowania korekty dokonywano z różnych powodów, głównie jednak z racji błędów popełnionych na etapie kosztorysowania, częściej z

powodu rozstrzygnięć przetargowych, które rozmięły się z zakładaną ceną realizacji (w górę lub w dół).

Tabela 7.

Korekty kosztów w procesie aplikowania o fundusze

Czy w procesie aplikowania fundusze gmina dokonywała korekty kosztów poszczególnych wniosków?		Liczba gmin deklarujących
1.	Tak, korekta do góry	6
2.	Tak, korekta w dół	4
3.	Nie korygowano kosztów	7

Niektóre korekty kosztów w dół miały miejsce już w obecnej perspektywie finansowej i wynikały z negocjacji wstępnych prowadzonych z instytucją pośredniczącą co do priorytetów wśród samych składanych wniosków oraz urealnienia ich kosztów. W obliczu poważnych wahań cen na rynku, gminy boją się „zwiększać szanse” akceptacji projektu poprzez sztuczne zaniżanie jego kosztów, gdyż – szczególnie w małych gminach – może to grozić załamaniem rozpoczętej inwestycji.

Negocjacje w sprawie poziomu dofinansowania poszczególnych projektów prowadziło do tej pory 9 spośród badanych gmin. Problem wynika ze strategii i – można powiedzieć – filozofii przyjmowanych przez urzędy marszałkowskie w kwestii rozstrzygania o wyborze wniosków akceptowanych do finansowania. W większości przypadków, w obliczu znacznego wzrostu liczby składanych wniosków, urzędy uelastyczyły swoje podejście do poziomów finansowania deklarowanych w poprzednich okresach finansowania. Rozwiązanie nie jest korzystne dla beneficjentów, ponieważ zwiększa im poziom partycypacji w kosztach, jednak pozwala na sfinansowanie większej liczby projektów w ramach środków będących w posiadaniu regionu.

W regionach gdzie istnieje taka możliwość, prowadzenie konsultacji czy negocjacji jest przez gminy przyjmowane z satysfakcją. Rozmówcy mają świadomość faktu, że forma bezpośredniego kontaktu przedstawiciela gminy z przedstawicielami instytucji, w której podejmowane są decyzje może merytorycznie wspomóc proces aplikacji i pozwoli uniknąć niektórych błędów formalnych. Jest również szansą na osobistą prezentację uzasadnienia ważnych dla gminy projektów.

Nie oznacza to, bynajmniej, iż ten sposób kontaktu z władzami regionu przed podjęciem ostatecznych rozstrzygnięć nie budzi żadnych kontrowersji. Mniejsze i biedniejsze gminy uważają, że poziom dofinansowania, na który godzą się gminy bogatsze jest swoistym

„dumpingiem” w wyścigu po unijne środki, skutecznie rotującym małe gminy z obszaru wsparcia i wnoszącym niedobłą atmosferę ostrej, acz nieuczciwej konkurencji, do relacji pomiędzy beneficjentami. Niemniej krytyczne głosy na temat elastycznego podchodzenia do kosztów i poziomów finansowania mają niektóre wielkie miasta. Filozofię obdarowania jak największej liczby beneficjentów dofinansowaniem na niższym poziomie uznają za „Janosikową sprawiedliwość”, obcinanie szans bogatszym po to, aby podnieść szanse na realizację swoich projektów przez biedniejszych. Skala kosztów w inwestycjach dla dużej miejskiej gminy wielokrotnie przekracza realizację projektu w małej gminie, toteż zaniżenie poziomu dofinansowania może być równie kłopotliwe dla dużej, jak dla małej gminy. Fakt, że dofinansowanie dostanie każda gmina, a nie ta, która ma obiektywnie najlepiej przygotowany i uzasadniony projekt, nie wpłynie na rozwój regionu. W przekonaniu niektórych rozmówców nie jest to również zgodne z zasadami preferowanymi przez Unię Europejską, gdyż nierówne dofinansowanie wniosków różnych gmin pozostających w tym samym obszarze inwestycyjnym (np. drogi) nie znajduje uzasadnienia w realiach rynkowych i jest w sposób oczywisty nieprzejrzyste. Mocne oburzenie płynie ze strony gmin, które we wcześniejszych okresach finansowania, z różnych powodów, nie składały wniosków, które teraz spotykają się z propozycjami finansowania na poziomie niższym o kilkadziesiąt procent od poziomu, który na takie same inwestycje dostawały inne gminy w poprzednim okresie. Brak stabilności zasad jest o tyle bolesny, że decyzje inwestycyjne podejmowane są niekiedy w długiej procedurze i z dużą dbałością o szczegóły, gdyż dotyczą publicznych pieniędzy. Pochłania to w gminach wiele czasu. Nierzadko jednak okazywało się, iż ci, którzy podjęli je w pośpiechu i bez szczególnej dbałości o procedury, mogli zyskać więcej. Na tak sformułowane zarzuty można znaleźć przeciwstawne argumenty mówiące o tym, iż demokratycznie wybrane władze samorządowe w gminie i w regionie dostają legitymację do tego, aby - każde ze swojej perspektywy – kształtować politykę w lokalnym czy regionalnym wymiarze i przyjmować polityczną odpowiedzialność za podjęte decyzje. Trudno na podstawie pilotażu oszacować, czy zjawisko dopuszczania negocjacji z gminami ma miejsce we wszystkich instytucjach zarządzających czy tylko w niektórych. Sprawa zakresu, możliwości i konsekwencji negocjacji różnych kwestii związanych z aplikowaniem po fundusze unijne przez gminy nie poddaje się prostej ocenie i wymaga rozważenia argumentów tak zwolenników, jak i przeciwników. Z pewnością jednak wiele wątpliwości zniwelowała by przejrzystość i jasne reguły według których odbywają się te działania.

10.3 Procedury odwoławcze

W sytuacji niedostatku środków i dużych potrzeb, większość wniosków nie zyskuje akceptacji, albo musi zostać przeniesiona na kolejny okres finansowania. Proceduralna poprawność zabezpiecza wówczas możliwość odwołania się od niekorzystnego rozstrzygnięcia decydenta. Procedury odwoławcze w stosunku do negatywnych rozstrzygnięć instytucji zarządzających zawsze były, ale – jak zgodnie stwierdzają wszyscy rozmówcy – w poprzednich okresach po prostu nie działały. Wobec braku reakcji na odwołania do samych instytucji rozstrzygających, skuteczniejsze niekiedy okazywało się odwołanie do opinii publicznej i nagłośnienie sprawy w mediach.

W obecnej perspektywie finansowania procedury odwoławcze jako jasne dla beneficjentów postrzega tylko cztery spośród 17-tu badanych gmin. Pozostałe uważają, iż nie są klarowne (10), albo nie wierzą w ich skuteczność, nie znając z doświadczenia przypadków gmin, którym udało się za ich pomocą odwrócić niekorzystne rozstrzygnięcie. Większość jest zdania, że procedury odwoławcze w funduszach unijnych są bo muszą być, jednak ich funkcja jest „atrapowa”, toteż ministerstwo nie musiało się specjalnie starać, by regulujące tę sprawę przepisy były precyzyjne i spójne.

11. Mechanizmy aplikacji a nowe instrumenty realizacji inwestycji

Wzrost kosztów inwestycji, zwłaszcza tych, wykorzystujących nowoczesne technologie, każe rozglądać się w poszukiwaniu odmiennych od dotychczasowych sposobów finansowania oraz rozwiązywania problemów drogiej eksploatacji powstałej infrastruktury. Od szeregu już lat podejmowane są próby wykorzystania w drogich inwestycjach różnych form partnerstwa – publiczno-prywatnego, publiczno-publicznego czy publiczno-społecznego (stosownie do problemu, który jest przedmiotem zainteresowania).

Tabela 8.

Zasady rozdziału środków w okresie 2007-2013, a alternatywne formy realizacji inwestycji

Czy procedury finansowania 2007-2013 sprzyjają wykorzystaniu w realizacji projektów takich instrumentów, jak:		Sprzyja	Nie sprzyja	Trudno powiedzieć
1.	Partnerstwo publiczno-prywatne	5	9	3
2.	Partnerstwo publiczno-publiczne	12	2	3
3.	Partnerstwo publiczno-społeczne	8	6	3

W przeświadczeniu badanych reprezentantów gmin i w oparciu o ich doświadczenia z poprzednich okresów finansowania, procedury pozyskiwania funduszy unijnych wyraźnie

sprzyjają powstawaniu partnerstwa publiczno-publicznego, natomiast raczej nie sprzyjają partnerstwu publiczno-prywatnemu i niezbyt wyraziście odnoszą się do partnerstwa publiczno-społecznego. W przypadku tego ostatniego, pozytywne opinie pochodzą od gmin, które w poprzednich okresach finansowania realizowały projekty społeczne wspólnie ze stowarzyszeniami czy innymi grupami obywateli, zaś negatywne i neutralne od małych gmin, które tego typu doświadczeń nie miały. Szczególne emocje, a równocześnie poważne problemy wśród obywateli, samorządowców, a zapewne i wśród decydentów instytucji zarządzających, budzi wciąż partnerstwo publiczno-prywatne. Gminy, które próbowały realizować takie inwestycje stwierdzały, że wymogi stawiane partnerom niepublicznym są niezwykle trudne do spełnienia. Wydaje się, że w obecnych realiach obowiązywania funduszy unijnych dedykowanych dla Polski nie wystarczyło czasu, aby w sposób właściwy zwalczyć obawy i skutecznie zaprojektować zasady realizacji projektów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, z zachowaniem długookresowych interesów obu stron. Wydaje się, że podjęcie się tego zadania jest konieczne w imię odpowiedzialności za przyszłość, która zapewne podaży śladami rozwiązań istniejących obecnie w krajach cywilizacyjnie wyprzedzających Polskę.

Zupełnie inaczej odnosimy się do partnerstwa publiczno-publicznego, uznając je za dopuszczalny i właściwy sposób rozwiązywania problemów społecznych. Z kontekstu innych badań wynika, że istnieje powszechne przekonanie, co do efektywności tego typu poczynań, zwłaszcza w przypadku sąsiadujących gmin, związków gminnych itp. Niestety, za tymi przekonaniem rzadko idą działania oparte na tak logicznych rozwiązaniach. Decydenci w gminach zorientowani są raczej na siebie i swój sukces, nie podejmują ryzyka dzielenia się ani potencjalnym sukcesem, ani porażką. Wśród badanych gmin zdarzały się nieliczne przypadki skutecznego aplikowania z sąsiednimi gminami, np. o sfinansowanie ścieżek rowerowych czy innych obiektów o turystycznym charakterze. Nie istnieją stosowne statystyki, ale wydaje się, iż wnioski partnerskie spotykają się z większą przychylnością instytucji zarządzających, ale czy to jest wystarczający argument dla gmin niechętnych do współpracy?

12. Zmiany w zarządzaniu gminą i jej finansami w kontekście poprawy skuteczności

aplikowania o fundusze unijne

W wypowiedziach samorządowców reprezentujących badane gminy, jak też w mediach, pojawia się coraz częściej opinia, iż najpoważniejszą barierą we właściwym

wykorzystaniu funduszy unijnych w wymiarze lokalnych, zapóźnionych cywilizacyjnie gmin, jest problem braku środków na konieczne współfinansowanie inwestycji. Ustawa o finansach publicznych nakłada na gminy dopuszczalny poziom zadłużenia (60% dochodów) oraz dopuszczalny poziom obsługi długu (15% dochodu). Wprawdzie rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z listopada 2006 roku dopuściło wyłączenie części zadłużenia pokrywającego współfinansowanie projektów unijnych z ogólnego limitu, jednak gminy przeważnie nie chcą korzystać, ani z dopuszczalnego poziomu, ani z tego wyjątku i precyzyjnie liczą swoje dochody, wydatki i zadłużenie w obawie utraty płynności finansowej, zwykle nie przekraczając 40-50% zadłużenia w stosunku do dochodów. W jednej z badanych gmin zastosowano operację wyliczenia dotychczasowych średniorocznych wydatków na inwestycje i potraktowano te pieniądze jako potencjalny wkład własny do ewentualnych projektów złożonych w nowej perspektywie finansowej, nie dopuszczając do zachwiania budżetem nawet w sytuacji ewidentnych korzyści płynących z aplikowania o realizację ważnych projektów. Pojedyncze spośród badanych gmin zadeklarowały możliwy poziom zadłużenia do 60 %.

Sprawa ma związek z szerszym zagadnieniem polityki kredytowej uzgodnionej przez władze gminy na użytek i w związku z partycypacją w funduszach unijnych. Uczestnicy badania zapytani o to, jakie są poglądy wśród władz stanowiących i wykonawczych w gminie na temat właściwego zarządzania funduszami gminy i - specyficznej dla okresu korzystania z funduszy unijnych- polityki kredytowej, w większości przypadków (9) zadeklarowali, iż we władzach gminy panuje zgoda, iż dla wykorzystania wszystkich możliwości, jakie stwarzają fundusze unijne, można zadłużać gminę do poziomu, na jaki pozwala prawo. Przedstawiciel jednej z mniejszych gmin przyznał, iż we władzach jego gminy nie ma zgody w tym zakresie i mają miejsce od czasu do czasu konflikty na tym tle. W jednej z badanych gmin władze jednoznacznie opowiadają się przeciwko jakiegokolwiek zadłużaniu gminy po to, by skorzystać z dofinansowania. Pozostali przedstawiciele gmin (6) zadeklarowali pozytywny stosunek swoich władz do posilkowania się kredytami w wykorzystywaniu funduszy unijnych tyle, że do bezpiecznego poziomu (średnio ok. 30%), niezakłócającego płynności finansowej oraz potencjalnych przedsięwzięć wspomagających rozwój, a niekoniecznie związanych z funduszami unijnymi.

Oznacza to, iż wciąż jeszcze istnieją gminy nie traktujące możliwości dofinansowania swoich inwestycji przez fundusze jako zjawiska przejściowego, liczące na to, iż będą w stanie przez kolejne dekady, w niezakłócony sposób korzystać z dobrodziejstwa idei wyrównywania szans regionów w Europie, za którą idą konkretne środki.

Kolejna perspektywa finansowania nie przyniosła również powszechnego stosowania nowoczesnych rozwiązań w zarządzaniu finansami gminy, które to rozwiązania ułatwiłyby absorpcję środków unijnych, a przy okazji uporządkowałyby według nowoczesnych standardów sposób finansowania wszelkich inwestycji z publicznych pieniędzy.

Tabela 9.

Nowoczesne instrumenty i mechanizmy zarządzania finansami w gminie w związku z korzystaniem z funduszy unijnych.

Czy wypracowano nowe mechanizmy i instrumenty zarządzania finansami w gminie w związku z funduszami unijnymi	tak	nie
budżet zadaniowy	4	13
nowe zasady polityki kredytowej	2	15
etapowanie inwestycji (wieloletni plan finansowania)	11	6
korzystanie z elastycznych form kredytowania (linia kredytowa)	5	12
prefinansowanie projektów unijnych przez Bank Gosp. Krajowego	7	10

Od wielu lat mówi się w Polsce o zaletach budżetu zadaniowego w gospodarowaniu funduszami publicznymi, ale – jak można wywnioskować z pilotażu – nie cieszy się on szczególną atencją wśród badanych gmin. Trudno w tym miejscu wskazywać na potencjalne przyczyny tego zjawiska. W każdym razie kopiowanie utartych schematów i niechęć do zmian znajdowałyby się na silnych pozycjach tej listy. Cztery spośród badanych gmin zadeklarowały posiadanie takiego rozwiązania w zarządzaniu swoimi finansami⁵.

Wywiady z przedstawicielami gmin pokazały również, że rzadko gdzie władze gminy poddawały pod dyskusję rady kierunki swojej polityki kredytowej w związku z korzystaniem z funduszy unijnych.

Zastanawiająco pozytywnie wypadło na tym tle etapowanie inwestycji (wieloletnie plany finansowania inwestycji), którego posiadanie deklaruje większość spośród badanych przedstawicieli gmin. Mechanizm jest stosunkowo prosty i relatywnie łatwy do wdrożenia. Pozwala wykorzystać pomoc unijną przy finansowaniu dużych inwestycji, na które gmina w całości nie posiada środków własnych. Wydaje się, iż zabieg jest i tak stosunkowo mało rozpropagowany wśród małych, biedniejszych gmin, które rezygnują z wielu przedsięwzięć nie będąc w stanie udźwignąć współfinansowania liczonego do kosztów całej inwestycji.

Niewielka część spośród badanych gmin (5) korzysta z elastycznych form kredytowania typu „linia kredytowa”. Jest to najprostszy mechanizm wspomagający

⁵ Autorka ma jednakże wątpliwość czy i te deklaracje są zgodne z prawdą, ponieważ w trakcie realizacji wywiadów okazywało się, że nie wszyscy urzędnicy (a zwłaszcza ci, zajmujący się projektami unijnymi) posiadają stosowną orientację w tej kwestii, myląc budżet zadaniowy z budżetem przygotowywanym dla wniosku o dofinansowanie projektu (zadania).

elastyczność budżetu gminy, głównie na potrzeby bieżące. Fakt, że badane gminy nie korzystają z linii kredytowych nie jest w tym przypadku przejawem zapóźnienia, a wskaźnikiem stabilnej sytuacji finansowej w badanych gminach, które – co wcześniej deklarowali rozmówcy – starają się utrzymać swój deficyt na bardzo niskim poziomie, albo w ogóle się nie zadłużają.

Wreszcie mechanizm specyficznie dedykowany dla lepszego wykorzystania funduszy unijnych i rozładowania problemów związanych z nieterminowością wypłat środków unijnych przez instytucje zarządzające – prefinansowanie projektów unijnych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Bank Gospodarstwa Krajowego został ustawowo upoważniony do udzielania pożyczek na prefinansowanie projektów/działań, realizowanych w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej oraz w ramach Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności w ochronie środowiska. Zaletą korzystania z tego uprawnienia jest zaspokojenie mniej lub bardziej doraźnych potrzeb kredytowych we współpracy z bankiem, dla którego specyfika spraw związanych z projektami unijnymi nie jest obca.

12.1 Skłonność do wykorzystywania okazji

Przy okazji pilotażu postanowiono sprawdzić skłonność gmin do zachowań oportunistycznych tj. wykorzystania okazji na dofinansowanie projektów z funduszy unijnych w sytuacji, gdy nie były one wcześniej planowane do realizacji. Okazało się, że sytuacje tego typu zdarzają się i nie są wcale rzadkie (5 deklaracji spośród badanych gmin). Sytuacje, o których mówili przedstawiciele gmin dotyczyły przeważnie różnego typu projektów społecznych, gdzie gminy tworzyły partnerstwa lokalne, albo wchodziły spontanicznie do partnerstwa tworzonego przez inne instytucje, albo samodzielnie składały wnioski z projektami działań na rzecz poprawy rynku pracy w swojej gminie. Projekty społeczne, choć powszechnie niedoceniane przez małe gminy z racji mało spektakularnego charakteru mają istotną rolę do spełnienia w uruchamianiu aktywności społecznej i innowacyjności w rozwiązywaniu różnych kwestii społecznych i ekonomicznych. Wydaje się, że taka mobilność jest godna pochwały i świadczy o właściwym przystosowaniu tych gmin do nowej rzeczywistości.

13. Samoocena skuteczności w aplikowaniu o fundusze unijne

Skuteczność aplikowania o fundusze unijne to wskaźnik pokazujący, ile z przygotowywanych przez gminę projektów zostało zaakceptowanych przez instytucję

zarządzającą. Sukcesy w tym względzie zależą nie tylko od wiedzy, umiejętności i sprawności pracowników administracji zajmujących się projektami oraz jakości przygotowanych przez nich dokumentów, ale też od szeregu innych czynników o charakterze obiektywnym, jak np. liczba wniosków konkurencyjnych i ich jakość, zasoby funduszy pozostające w dyspozycji instytucji zarządzającej czy wpływ realizacji projektu na rozwiązanie problemów społecznych w gminie. Wszystkie wymienione oraz nie wymienione czynniki mogą być po części zniwelowane poprzez perfekcyjne przygotowanie projektu, spełniającego wymogi konieczne do sfinansowania w ramach funduszy unijnych, a to zależy od organizacji systemu aplikowania w ramach administracji gminnej. W przypadku dużych gmin istotne są nie tylko kompetencje osób zajmujących się projektami, ale też liczba osób przypadających na liczbę przygotowywanych wniosków. Wysoko kwalifikowana kadra pracownicza, posiadająca odpowiednie kompetencje stanowi gwarancję właściwego przygotowania wniosków, tak pod względem formalnym, jak i merytorycznym.

W większości spośród badanych gmin (12) przeprowadzano analizę skuteczności aplikowania o fundusze unijne, w tych zaś, w których projektami zajmują się pojedyncze osoby w sposób dorywczy nie prowadzono analiz tłumacząc się brakiem czasu, albo tym, że tego typu skuteczność nie jest tak istotna jak skuteczność zarządzania realizacją projektów, które już zyskały dofinansowanie. W gminach, które prowadziły analizy, podejmowano częstokroć decyzję o utworzeniu specjalnego wydziału, czy zatrudnieniu dodatkowych osób. Większość badanych gmin wyraża przekonanie, że opracowywanie wniosków przez ludzi z administracji gminnej jest zdecydowanie bardziej skuteczne i zyskuje częściej akceptację instytucji zarządzających niż wnioski zlecane do opracowania firmom zewnętrznym. Taką opinię wyrażały również gminy, które miały za sobą doświadczenia z zakończonego sukcesem aplikowania o dofinansowanie z wnioskami przygotowanymi przez firmy zewnętrzne.

Badane gminy, niezależnie od wielkości wyrażały pogląd, iż dla dobrego i skutecznego aplikowania o fundusze, a następnie właściwego zarządzania nimi i rozliczania niezbędni są specjaliści, szkoleni na bieżąco.

13.1 Procedury ewaluacyjne wobec realizowanych projektów

W procedurze wykorzystywania funduszy unijnych niezwykle ważką rolę przeważająco się do stałego monitorowania przebiegu realizacji projektów oraz do ich odpowiedniej ewaluacji. Ewaluacja to ocena działania według kryteriów skuteczności, efektywności i racjonalności, spójności celów i trafności diagnozy. Ewaluacja projektów inwestycyjnych zwykle nie stwarza żadnych problemów, jest bowiem ilościowym odniesieniem konkretnych

efektów do nakładów. Znacznie trudniejsze jest przeprowadzenie analizy projektów tzw. miękkich, społecznych, w których konsekwencje interwencji społecznej są zwykle trudne do oszacowania, przeważnie odłożone w czasie i dość niejednoznaczne. Pomiaru tego typu efektów zwykle dokonują specjaliści (psychologowie, socjologowie itp.). Ewaluacja projektów społecznych od początku stwarzała trudności beneficjentom, w tym również gminom. Również w 12. spośród badanych gmin nie opracowano procedur oceny skuteczności projektów społecznych, mimo, że je realizowano. W przytłaczającej liczbie przypadków ewaluacją projektów zajmują się osoby, które je prowadzą (nadzorują), znajdujące się zwykle w działach przygotowujących wnioski albo też inne osoby w ramach administracji, dla których sprawy funduszy stanowią zadanie dodatkowe. W przypadku jednej dużej gminy ewaluację wszystkich projektów przeprowadzają eksperci zewnątrzni. Brak prawidłowych procedur ewaluacyjnych, albo niewłaściwe przeprowadzanie jest – z punktu widzenia przepisów unijnych – poważnym nadużyciem. Wydaje się, że gminy zaniedbujące te sprawy nie zawsze zdają sobie sprawę z możliwych konsekwencji takiego stanu rzeczy⁶.

Gminy biorące udział w badaniu miały mniejsze bądź większe doświadczenie w korzystaniu z projektów unijnych. Większość z nich, mimo krytycznych ocen kierowanych pod adresem systemu i instytucji pośredniczących, wyrażało umiarkowany optymizm co do osiągnięcia celów związanych ze środkami unijnymi w nowej perspektywie finansowej i co do zaspokojenia palących potrzeb swoich społeczności, szczególnie w sferze wyrównywania zapóźnień cywilizacyjnych oraz rewaloryzacji przestrzeni publicznej.

14. Gmina jako instytucja szerząca wiedzę na temat funduszy unijnych

Przy okazji badania pilotażowego zapytano przedstawicieli gmin o to, czy realizują na swoim terenie działania doradcze i informacyjne, na rzecz innych beneficjentów (NGO'sów, przedsiębiorców, mieszkańców). W większości badanych gmin (10) istnieje możliwość pozyskania tego typu informacji od urzędników zajmujących się projektami w ramach administracji gminnej lub funkcjonują specjalne biura wydzielone z tej administracji zajmujące się dodatkowo ogólnie rozumianymi problemami rozwoju gminy. Tylko jedna gmina stworzyła specjalną instytucję świadcząca w tym zakresie usługi dla zainteresowanych mieszkańców. Obecnie istnieje już rozwinięta sieć firm, świadczących usługi na rzecz zainteresowanych funduszami, toteż gminy czują się niejako zwolnione z konieczności wspomagania swoich mieszkańców w tym względzie. W nielicznych przypadkach rozważano

⁶ Brak ewaluacji projektu może prowadzić nawet do konieczności zwrotu wykorzystanych pieniędzy.

wprawdzie pomysł stworzenia wspólnie z innymi instytucjami (także gminami) specjalistycznego biura wspomagającego mieszkańców, stowarzyszenia i firmy w pozyskiwaniu funduszy unijnych, jednak w żadnym przypadku takie projekty nie zostały sfinalizowane.

15. Propozycje zmian w systemie

Przedstawiciele gmin biorących udział w badaniu, przy okazji kolejnych pytań, wyrażali krytyczne opinie na temat funkcjonowania w Polsce systemu rozdziału środków unijnych. Na koniec poproszeni zostali o wypowiedź, co zmieniliby natychmiast w obowiązującym systemie, gdyby to od nich zależało. Poniżej przedstawiamy niektóre propozycje, jakie pojawiły się w odpowiedzi na tak zadane pytanie:

1. Zniesienie rozbudowanej procedury aplikowania, tworzonej nie przez instytucje unijne, a nie wiadomo w jakim celu przez nasze własne ministerstwo.
2. Podpisanie kontraktów wojewódzkich i potraktowanie ich jako zabezpieczenia (gwarancji, weksła) dla rządu na całe sumy otrzymane w ramach finansowanych wniosków przez gminy.
3. Wprowadzenie jak najszybciej rozwiązań na nowy okres finansowania, nieważne jakie, ale nie przeciągać spraw na kolejne miesiące.
4. Uproszczenie procedury selekcji projektów, skrócenie procedury (wielokrotnie).
5. Zwiększenie poziomu dofinansowania inwestycji drogowych (wielokrotnie).
6. Usprawnienie rozliczania inwestycji.
7. Uproszczenie dokumentacji dołączanej do wniosków (wielokrotnie).
8. Wyeliminowanie pozamerytorycznych (politycznych) kryteriów przydziału środków unijnych.
9. Wyrównanie szans małych gmin wiejskich w dostępie do funduszy.
10. Uczynienie bardziej przejrzystymi kryteriów akceptacji wniosków.
11. Rozważenie, czy Zarząd Województwa może być równocześnie beneficjentem i rozdzielającym środki.
12. Doprecyzowanie warunków wspólnego realizowania projektów przez kilku partnerów.
13. Przesunięcie środków z inwestycji społecznych na infrastrukturę, gdyż tam są one marnowane.
14. Niepotrzebne marnotrawienie środków na badania ewaluacyjne.
15. Przywrócenie skróconej procedury aplikacji (w niektórych województwach)

16. Wnioski

Przeprowadzony pilotaż nie stanowi reprezentatywnego pomiaru, jednak pozwala na wyprowadzenie pewnych wniosków o mniej lub bardziej ogólnym charakterze.

1. Wydaje się, że gminy przekonały się o tym, że skuteczność aplikacji o fundusze unijne w istotny sposób zależy od profesjonalizacji służb zajmujących się przygotowywaniem wniosków. Coraz częściej, nawet w małych gminach powołuje się specjalistyczne wydziały dedykowane sprawom pozyskiwania funduszy unijnych. W dalszym ciągu jednak małe, biedniejsze gminy na wschodzie Polski traktują problemy pozyskiwania funduszy na własny rozwój w sposób marginalny, obsługując potrzeby w tym zakresie dorywczo, kadrami, które mają etaty wypełnione innymi obowiązkami administracyjnymi.

Dobór gmin do pilotażu odbywał się w sposób niezabezpieczający reprezentatywności, toteż powstaje pytanie o to, jak przedstawia się sytuacja pod tym względem w olbrzymiej masie ponad 2. tysięcy małych gmin i czy nie mamy do czynienia z sytuacją, że liczne gminy bezpowrotnie tracą swoje szanse na rozwój właśnie w związku z brakiem kadr, które byłyby w stanie podołać wyzwaniom.

2. W powszechnej opinii, polskie instytucje odpowiadające za dystrybucję środków unijnych przeprowadzają cały proces z zastosowaniem zbyt skomplikowanych procedur, niezbyt sprawnie pod względem merytorycznym, za to z przesadną dbałością o biurokratyczne instrumentarium. Jednak największą bolączką beneficjentów wydaje się brak przejrzystości w procesie rozstrzygnięcia o przyjęciu projektów do finansowania, na podstawie nieustannie zmieniających się reguł i wytycznych interpretacyjnych. Należy za wszelką cenę stosować presję na decydentów, by ta sytuacja uległa zmianie

3. Poważne problemy ujawniły się w zakresie ewaluacji projektów unijnych. Wiele gmin albo zupełnie tego nie robi, albo podchodzi do sprawy w sposób powierzchowny. Nikt nie zajmuje się uświadamianiem beneficjentom faktu, iż ewaluacja i monitoring powinny towarzyszyć każdemu działaniu odbywającemu się z publicznych pieniędzy dla dobra samej gminy, nie zaś dla jakiegoś wymyślanego odbiorcy stosów zapisanych papierów.

4. Powszechnie niedoceniane jest znaczenie projektów społecznych. Od poziomu średnich gmin w dół nie są one praktycznie realizowane. Olbrzymie pieniądze z Kapitału Ludzkiego nie zostaną właściwie wykorzystane w miejscach, gdzie są one szczególnie potrzebne, gdyż

tam właśnie znaczenie tego typu projektów jest niedoceniane, a jeśli nawet jest doceniane, to nie ma kadr, które mogłyby miękkie projekty odpowiednio realizować. Ich celem jest pobudzanie i uruchamianie mechanizmów rozwoju gmin poprzez inwestycje w wiedzę i umiejętności ludzi. Zmiany jakościowe w zasobach ludzkich są trudno dostrzegalne i nie przekładają się w prosty sposób na usuwanie barier w obszarze infrastruktury, ale warunkują je w dalszej perspektywie. Świadomość tej zależności nie jest powszechna, zwłaszcza mniejszych gminach.

5. Poważne problemy ujawniają się również w dziedzinie zarządzania i rozliczania projektów. W obecnej rzeczywistości nie wystarcza już prosta wiedza w tym zakresie, bo czas do wykorzystania jest coraz krótszy. Wydaje się, iż brak jest w tym zakresie specjalistów, szkolących, z drugiej zaś strony doskwiera niestabilność przepisów, co dodatkowo utrudnia bieżące rozwiązywanie tych spraw w gminach (zwłaszcza małych). Powszechnie niedoceniane jest znaczenie prawidłowo prowadzonego monitoringu i ewaluacji projektów. Ewaluacja postrzegana jako obciążenie dla administratora projektu wytrąca mu z ręki poważne narzędzie zarządcze na rzecz skuteczności, sprawności i efektywności realizowanych projektów. Pozyskiwanie nowych kadr dla zarządzania projektami, posiadających umiejętności prowadzenia skutecznego monitoringu i ewaluacji to zadanie dla wyższych uczelni i innych instytucji szkolących.

6. Poważny problem w gminach stanowi również umiejętność diagnozy potrzeb w połączeniu z umiejętnością tworzenia właściwej hierarchii celów inwestycyjnych czy projektowych.

7. Brakuje również specjalistów od szacowania kosztów projektów oraz powszechny jest deficyt projektowania połączonego z szacunkiem tzw. kosztów ciągnionych, co znacząco utrudnia porównywanie i wybór właściwych rozwiązań. Budżetowanie projektów metodą prób i błędów przedłuża i komplikuje procedury, a co za tym idzie utrudnia proces realizacji i rozliczenia inwestycji dofinansowywanych z funduszy.

8. Należy podjąć szybką i ostrą walkę o wyeliminowanie polityki i pozamerytorycznych kryteriów ze sfery podziału funduszy unijnych!

9. Możliwości, jakie otrzymały polskie gminy z racji przystąpienia Polski do Unii Europejskiej są niepowtarzalne i fakt ten powinien trafić do świadomości wszystkich.

Tymczasem świat widziany oczami małych wiejskich gmin i ten widziany z pozycji wielkich miast są to dwa zupełnie różne światy. Te pierwsze znajdują się na początku drogi, te drugie przechodzą powoli w etap „stabilizacji” na osiągniętym poziomie. Posłannictwem instytucji takich jak FRDL winno stać się jak najszybsze wyrównanie szans małych gmin w wykorzystaniu tej unikalnej możliwości na wyrównanie szans i poziomów cywilizacyjnych. Wydaje się, iż duże gminy poradzą sobie z tym bez pomocy.

10. Najslabszym elementem systemu dystrybucji funduszy unijnych w poprzednich perspektywach finansowania okazywali się ludzie. Instytucje zarządzające i pośredniczące, stawiając duże wymagania potencjalnym beneficjentom, winny właściwie zadbać o stan kompetencji własnych kadr.

Janina Kowalik

we współpracy z dr. Andrzejem Bednarzem i mgr. Wojciechem Kaczmarczykiem