

## ROZDZIAŁ 9

KATARZYNA SZMIGIEL

Uniwersytet Warszawski

### PASYWNOŚĆ GMIN ROZWAŻANA PRZEZ PRYZMAT RELACJI W WOJEWÓDZTWIE

**Abstract: Passiveness of the Local Governments as Seen through the Relations in the Region.** In this research, the regional governments (marshal offices) were assigned the role of experts in gaining the European Union funds by the local governments. Marshal offices are the institutions involved in the implementation of the funds and are, to some extent, responsible for this process.

In the opinions of the officials of the marshal offices, local governments are very important partners in the daily functioning of the regional governments. This should be a very good basis for the allocation of the European Union funds among the local governments. The relations between local and region-level administration are presented in this chapter are seen through the barriers and accelerators of activity.

Two important issues discussed in this chapter are the passiveness of the local governments described and analyzed from the regional level, and processes on the regional level influencing the passiveness of the local governments described by the local governments.

An important question to which the answer is being looked for in this chapter is whether the marshal offices stimulate the activity of the passive local governments. Last but not least, an attempt is made to identify the main barriers in the information flow in the region.

#### 9.1. Urzędy marszałkowskie – opiniodawcy<sup>29</sup>

Urzędy marszałkowskie to instytucje, które uczestniczą w procesie pozyskiwania środków i są za niego w pewien sposób odpowiedzialne. Są to instytucje ustawowo

---

<sup>29</sup> Podrozdział napisany na podstawie dwóch badań przeprowadzonych w urzędach marszałkowskich. Pierwsze, w 2004 r., przy okazji przygotowywania *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego* w Ministerstwie Gospodarki i Pracy. Urzędy marszałkowskie zostały poproszone w ankiecie o określenie najważniejszych partnerów regionalnych w realizacji ich polityki rozwoju oraz sprecyzowanie roli tych instytucji (autorka dziękuje pracownikom ówczesnego Ministerstwa Gospodarki i Pracy za udostępnienie materiałów źródłowych). Drugie badanie przeprowadzono na przełomie listopada i grudnia 2006 r.

zobowiązane do strategicznego planowania rozwoju w województwie, dlatego oczekuje się od nich również aktywności w zakresie stymulowania samorządów lokalnych do wykorzystania szansy, jaką jest napływ środków unijnych do województw. W prezentowanym badaniu samorządy województw potraktowane zostały jako swojego rodzaju „eksperci” od zachowań samorządów lokalnych w procesie pozyskiwania środków zagranicznych na rozwój.

Urzędy marszałkowskie uznają samorządy lokalne za najważniejszych partnerów planowania i wdrażania polityki regionalnej – większość urzędów marszałkowskich, wśród najważniejszych partnerów w województwie, wymienia na pierwszym miejscu samorządy lokalne. Z odpowiedzi opisujących charakter współpracy można wnioskować, że samorządy lokalne uczestniczą aktywnie w procesie planowania rozwoju, a także w procesie realizacji polityki.

W procesie planowania uczestniczą przede wszystkim przez udział w tworzeniu najważniejszych dokumentów planistycznych i strategicznych (strategia rozwoju, plan zagospodarowania przestrzennego, strategię rozwoju poszczególnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego województw). Ich udział dotyczy dostarczania informacji o regionie oraz uczestnictwa w konsultacjach społecznych dokumentów, uczestnictwa w instytucjach bezpośrednio tworzących, ale także realizujących te dokumenty (zadaniowe grupy robocze, komitety monitorujące). Ponadto, jako instytucje realizujące politykę rozwoju samorządy lokalne, zdaniem urzędów marszałkowskich, są inicjatorami działań samorządu regionalnego, wykonawcami zapisów dokumentów strategicznych, uczestniczą we wspólnym realizowaniu inwestycji, a także rozpowszechnianiu informacji na temat funduszy strukturalnych.

W opinii urzędów marszałkowskich samorządy lokalne są więc partnerami biorącymi udział w bieżącym funkcjonowaniu władzy regionalnej. Powinno to być doskonałą podstawą efektywnej alokacji środków z funduszy strukturalnych między gminy. Zarówno na podstawie deklarowanej wymiany informacji między tymi szczeblami samorządu, jak również wypracowanych form współpracy (ciała opiniująco-doradcze, ale także wykonawcze).

## 9.2. Pasywność rozważana ze szczebla regionalnego

Samorządy lokalne uczestniczą w instytucjach będących elementem systemu stworzonego do oceny projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej w Polsce. Samorządom lokalnym powierzono zadanie udziału w systemie oceny projektów finansowanych na podstawie *Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Re-*

---

w formie krótkiego wywiadu internetowego, za pomocą kwestionariusza. Celem wywiadu było dokonanie weryfikacji niektórych wniosków z badań w gminach, przez pracowników samorządów regionalnych. Uproszczona forma (kwestionariusz w załączniku) uniemożliwiła weryfikację większości wniosków, zapewniła jednak szerszy udział urzędów marszałkowskich w badaniu. Na ankietę odpowiedziało 11 urzędów marszałkowskich.

gionalnego. Jak wynika z badań, brak określenia instytucji merytorycznie i politycznie odpowiedzialnych za wdrażanie środków, zarówno na poziomie regionalnym jak i centralnym (Kozak 2006), które decyduje o nieprzejrzystości tego systemu, włączenie do procesu decydowania o przyznaniu środków instytucji, które same są ich beneficjentami jest istotnym elementem wywołującym, na poziomie gminnym, niechęć do systemu przyznawania środków z Unii Europejskiej. W sytuacji centralizacji systemu, niejasnych kryteriów oceny i pewnego stopnia upolitycznienia procesu tworzenia listy rankingowej projektów w regionie (*Ibidem*), powoduje to również brak zaufania między poszczególnymi gminami, a tym samym brak współpracy oraz polityczną konkurencję, której przedmiotem nie jest jakość składanych wniosków lecz zakres możliwości dotarcia do kręgu osób zaangażowanych w system decyzyjny.

Relacje między regionalnym i lokalnym szczeblem samorządu są więc, na wielu płaszczyznach, niezwykle istotnym elementem procesu planowania i wdrażania środków UE. Dlatego urzędy marszałkowskie zostały poproszone o ocenę ogólnej aktywności gmin w województwie w zakresie aplikowania o środki zewnętrzne. Miały do wyboru kilka możliwości różnicujących potencjalną aktywność gmin. Aż siedem na jedenaście urzędów (prawie 64%) oceniło, że większość gmin w województwie jest aktywna w zakresie aplikowania o środki. Dodatkowo, kolejne dwa urzędy (co łącznie daje prawie 82% samorządów) oceniły, że w województwie jest wiele gmin bardzo aktywnych, a reszta to gminy mniej aktywne. Nie ma natomiast gmin zupełnie pasywnych. Tylko dwa urzędy określiły, że w województwie jest kilka gmin bardzo aktywnych część aktywnych, a reszta zupełnie pasywnych. Mniej optymistycznej oceny dokonały urzędy marszałkowskie w województwach mniej zamożnych oraz z krótszym doświadczeniem beneficjentów w pozyskiwaniu środków.

Ta optymistyczna ocena postawy samorządów lokalnych może częściowo wynikać z rzeczywistego zapotrzebowania gmin, motywowanego różnymi czynnikami, na informacje na temat funduszy unijnych. Daje to wrażenie aktywnego poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania rozwoju. Urząd marszałkowski jest potencjalnie pierwszą instytucją, do której gminy mogą zwrócić się po takie informacje. Urzędy marszałkowskie mogą również podkreślać aktywność samorządów lokalnych rozumiejąc ją jako efekt swoich działań na rzecz informowania samorządów lokalnych o możliwościach wynikających z dostępnego finansowania unijnego.

### 9.2.1. Pasywność rozważana przez pryzmat barier

Za istotne bariery aktywności gmin, urzędy marszałkowskie uznały te, które są związane ze sprawnością zarządzania i poziomem zorganizowania urzędu gminy: **niskie kwalifikacje urzędników gminnych** oraz **zadłużenie samorządów lokalnych**. Tak samo istotne zdaniem urzędników regionalnych są **niejasne i skomplikowane procedury przyznawania środków**. Następnie, czynniki związane z poziomem społeczno-gospodarczego rozwoju gminy: poziom rozwoju gospodarczego oraz jakość in-

stytucji społeczeństwa obywatelskiego. Wśród czynników wynikających z warunków wewnętrznych gminy, **urzędy marszałkowskie nie uznały konfliktów politycznych w radzie gminy za decydujące o pasywności samorządu.**

Urzędy marszałkowskie nie zgadzają się z twierdzeniem, że przyczyną pasywności samorządów lokalnych w pozyskiwaniu środków z UE mogą być niejasne kryteria oceny projektów (tylko jedno województwo podało to jako ewentualną przyczynę pasywności). Żaden urząd marszałkowski nie zgodził się co do tego, że na zachowanie gmin może wpływać upolitycznienie procesu przyznawania środków lub mała siła przebiccia gmin w województwie. Wymienione czynniki często są podawane przez gminy (szczególnie w trakcie przeprowadzonych studium przypadków) jako istotne i w dużym stopniu wpływające na proces przyznawania środków. Gminy nie twierdzą, że to powstrzymuje je od działania na rzecz pozyskiwania środków, ale uważają że lobbing w województwie i powiązania polityczne mają wpływ na efektywność tych działań. Przeprowadzony wywiad internetowy wskazuje na to, że urzędy marszałkowskie albo nie widzą w tym zakresie problemu albo nie chcą się do niego przyznać. To przypuszczenie powodowane jest charakterem omawianego problemu, który z punktu widzenia przejrzystości systemu jest co najmniej dwuznaczny.

### **9.2.2. Pasywność rozważana przez pryzmat katalizatorów aktywności**

Najważniejsze czynniki, które wpływają na zwiększoną aktywność gmin, wymieniane przez samorząd regionalny, można pogrupować w trzy odrębne kategorie. **Najczęściej wymienianą jest poziom potrzeb inwestycyjnych w gminie.** Urzędnicy odpowiadający na pytania podkreślali, że ważne jest uświadomienie tych potrzeb w urzędzie gminy, szczegółowe zaplanowanie procesu inwestycyjnego i efektywne zarządzanie tym procesem. Następnie przygotowanie projektów, nie ze względu na kryteria przyznawania środków unijnych lecz ze względu na potrzeby gminy; wcześniejsze przygotowanie dokumentacji projektowej wielu projektów inwestycyjnych, które gmina planuje zrealizować; dopiero na końcu aplikowanie o środki.

**Drugą kategorią są czynniki związane ze sprawnością instytucjonalną.** Jest to kategoria, która pokrywa się z czynnikami zidentyfikowanymi na podstawie badań lokalnych. Urzędy marszałkowskie podkreślają znaczenie przygotowania kadrowego urzędników zajmujących się pozyskiwaniem funduszy, poziom zorganizowania urzędu oraz jakość planowania rozwoju i styl zarządzania (konsekwentnie realizowana polityka rozwoju, aktywność urzędników w zakresie pozyskiwania informacji, lider polityczny, polityka proinwestycyjna). W tej kategorii niezwykle istotne jest podkreślanie przez urzędy marszałkowskie **doświadczenia nabytego w trakcie realizacji wcześniejszych projektów** – z funduszy przedakcesyjnych oraz z funduszy strukturalnych, zarówno przez urzędy gminy, jak i pozostałych uczestników procesu realizacji projektu.

**Trzecią kategorią** czynników decydujących o aktywności gmin wymieniana przez urzędy marszałkowskie są **możliwości finansowe gmin**. Urzędy marszałkowskie podkreślają, że braki w budżetach gminnych są ważnym czynnikiem stymulującym je do poszukiwania środków zewnętrznych na finansowanie swoich planów inwestycyjnych. Ten czynnik pojawia się jednak także w zupełnie odwrotnym ujęciu – większa zamożność samorządu lokalnego umożliwia mu większą aktywność w pozyskiwaniu środków, daje mu przewagę konkurencyjną nad innymi gminami, a tym samym mała zamożność jest czynnikiem hamującym. Czynnik finansowy pojawia się jeszcze w kontekście prowadzonych działań inwestycyjnych – istnieją gminy gdzie prowadzone obecnie działania/działania pochłania/ją dużo środków inwestycyjnych, co uniemożliwia, zdaniem urzędów marszałkowskich, staranie się o następne środki zewnętrzne<sup>30</sup>.

### 9.3. Pasywność rozważana ze szczybla lokalnego

Ocena roli samorządów lokalnych w planowaniu i wdrażaniu regionalnej polityki rozwoju, tak silnie podkreślana przez urzędy marszałkowskie, została zweryfikowana przez jej ocenę uzyskaną w badaniach gmin<sup>31</sup>. Te dwie oceny są przeciwstawne.

Wyznaczono kilka ról, jakie urzędy marszałkowskie mogą odgrywać we wspieraniu napływu środków z UE do gminy:

- organizacja szkoleń,
- źródło informacji,
- organizacja spotkań informacyjnych,
- partner we współpracy,
- dofinansowanie projektów,
- partner w tworzeniu instytucji doradczych.

Są to mniej lub bardziej skomplikowane organizacyjnie funkcje, które wobec gmin może pełnić urząd marszałkowski. Najmniej zinstytucjonalizowaną funkcją są *źródła informacji*. Urzędy marszałkowskie mogą pełnić ją w różny sposób – za pomocą *newsletterów* (papierowych i elektronicznych), portalu internetowego, prasy, czy instytucji informujących o możliwościach dofinansowania.

Najbardziej angażujące urząd marszałkowski, spośród wymienionych, jest dofinansowanie projektów oraz wspólne z gminami tworzenie instytucji doradczych. Deklaracja gmin, co do rodzajów zauważanych przez nie inicjatyw urzędu marszałkowskiego, ma odpowiedzieć na pytanie o poziom zaangażowania tych urzędów w motywowanie gmin do starania się o środki zewnętrzne.

O role odgrywane przez samorząd województwa wobec samorządu lokalnego zapytano nie tylko gminy, ale również urzędy marszałkowskie. Z wywiadu wynika,

---

<sup>30</sup> Przedstawione opinie odnoszą się do poglądów ankietowanych urzędników, wnioski wynikające z analizy budżetów gmin por. rozdział 6.

<sup>31</sup> Badania przeprowadzone we wszystkich gminach w Polsce w 2005 r.

że urzędy swoje działania w tym kierunku organizowały w ramach trzech podstawowych ścieżek:

- działalność informacyjno-szkoleniowa prowadzona doraźnie;
- systematyczna działalność na rzecz rozpowszechniania informacji;
- zinstytucjonalizowane działania wymiany informacji.

Najmniej ustrukturalizowaną ścieżką działania jest działalność informacyjno-szkoleniowa, prowadzona doraźnie. Są to cykle spotkań, szkoleń i konferencji prowadzonych przez urząd marszałkowski w razie potrzeby, rozpowszechnianie broszur informacyjnych, informacje udzielane telefonicznie i pocztą elektroniczną przez pracowników urzędu, a także konsultacje bezpośrednie, zarówno na temat dostępnego finansowania, jak i poprawności przygotowanej dokumentacji projektowej. Jedno z województw jako metodę działania podało wizyty studyjne pracowników urzędu marszałkowskiego w urzędach gmin, a także staże pracowników urzędów gminnych w urzędzie marszałkowskim.

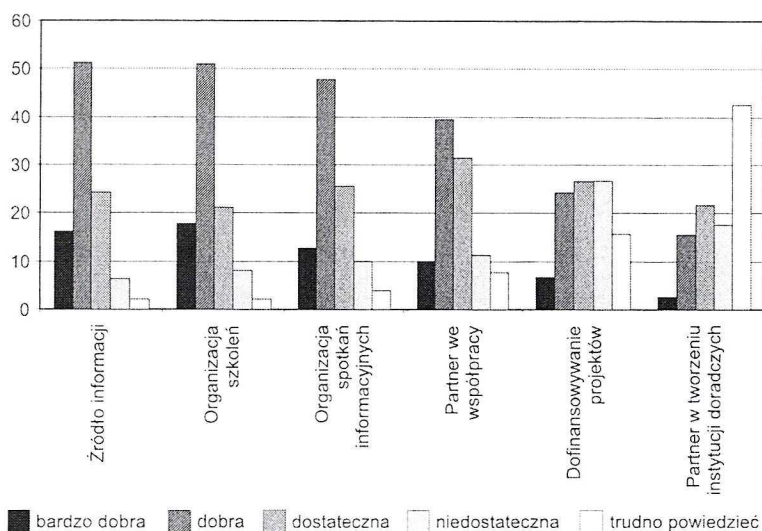
Drugą ścieżką to bardziej zaawansowana forma informowania. Dotyczy rozpowszechniania informacji o możliwościach dofinansowywania projektów, informacji z zakresu zarządzania projektami oraz stanu wdrażania środków w województwie. Do działań w ramach tej ścieżki można zaliczyć prowadzenie przez pracowników urzędów interaktywnego serwisu internetowego, systematyczne rozsyłanie *newslettera* do zainteresowanych urzędów gminnych i innych instytucji, a także wydawanie biuletynu informacyjnego.

Ostatnią ścieżką postępowania jest, podejmowana tylko przez niektóre urzędy, instytucjonalizacja działań wymiany informacji. Niektóre urzędy powołały sieci instytucji, w ramach których realizowane są działania na rzecz usprawnienia absorpcji środków. Do sieci tych mogą być włączone instytucje będące beneficjentami środków (Sieć Partnerów Lokalnych w woj. podkarpackim, projekt PARTNER w woj. śląskim, Regionalna Sieć Informacyjna w woj. kujawsko-pomorskim), lub mogą to być sieci instytucji informacyjno-doradczych (Małopolska Sieć Koordynatorów ds. Funduszy Strukturalnych).

O takiej aktywności informują urzędy marszałkowskie, ale czy gminy tę aktywność zauważają?

### **9.3.1. Czy urzędy marszałkowskie motywują gminy?**

Oceny urzędów marszałkowskich wypadają dość pozytywnie. Aktywność urzędów otrzymała więcej wskazań pozytywnych niż negatywnych. Ponad 51% gmin uznaje urząd marszałkowski za dobre, a ponad 16% za bardzo dobre źródło informacji, prawie 51% twierdzi, że urzędy marszałkowskie dobrze wywiązują się z zadania organizacji szkoleń. Prawie 48% gmin uważa natomiast, że urzędy marszałkowskie dobrze odgrywają swoją rolę w zakresie organizacji spotkań informacyjnych, a prawie 40%, że urzędy marszałkowskie są dobrym partnerem we współpracy (ryc. 34).



Ryc. 34. Ocena ról odgrywanych przez urzędy marszałkowskie we wspieraniu napływu środków finansowych UE do gmin

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 34-38).

Gminy oceniły najgorzej rolę urzędów marszałkowskich w dofinansowywaniu projektów. To wskazanie otrzymało najwięcej ocen niedostatecznych, co nie jest zjawiskiem zaskakującym z punktu widzenia pozycji samorządów województw w systemie finansów publicznych. Jest to jednak wskazówka dla urzędów marszałkowskich co do tworzenia instrumentów wspomagających aktywność gmin. Z odpowiedzi wynika, że jest duża grupa gmin, prawie 27%, oczekująca uruchomienia instrumentów wsparcia finansowego. Nie oznacza to oczywiście, że urzędy marszałkowskie powinny angażować się w dofinansowanie wszystkich projektów przedstawianych przez gminy, które „wyciągną rękę” po dodatkowe środki. Jest to jednak wskazówka, związana z barierą odczuwaną przez samorządy lokalne. Być może wystarczającym środkiem do jej usunięcia jest oddziaływanie na roszczeniową postawę władz lokalnych.

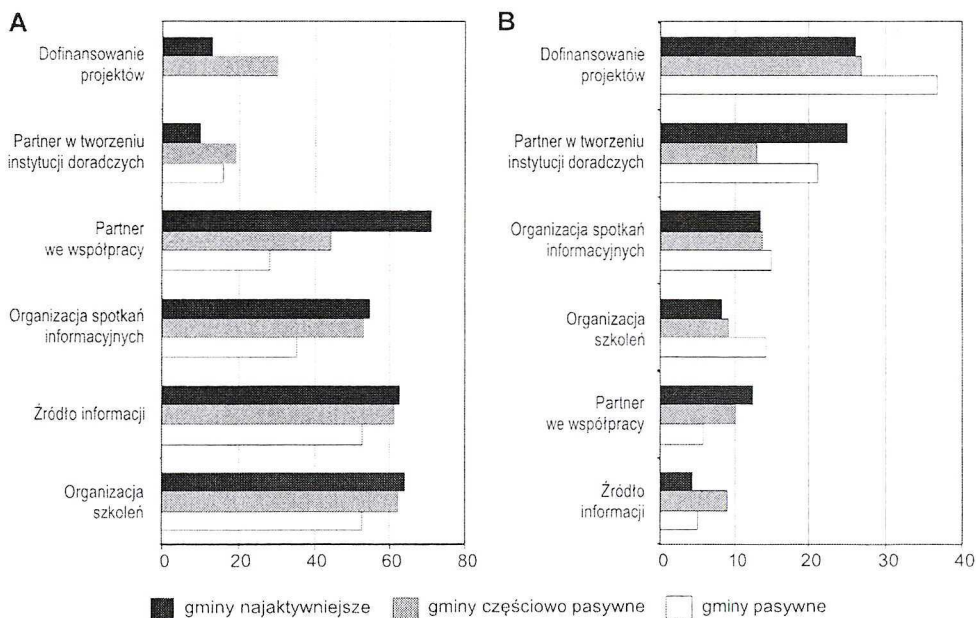
Najmniej rozpoznaną, przez gminy, rolą urzędów marszałkowskich w zakresie zwiększania napływu środków UE do gminy jest tworzenie instytucji doradczych. Jako najbardziej organizacyjnie skomplikowane przedsięwzięcie jest ono podejmowane przez najmniejszą liczbę województw. Duża liczba ocen niedostatecznych ze strony gmin dla tego zadania może wskazywać na istnienie zapotrzebowania na takie zadanie wśród samorządów lokalnych – wzmacnianie współpracy i zaufania przez tworzenie wspólnych instytucji będących płaszczyzną wymiany informacji i wspólnego zarządzania tą informacją.

Pozytywnie wypadają opinie dotyczące szkoleń. Wydaje się, że jest to ważne wskazanie, gdyż szkolenia są jedną z najważniejszych aktywności urzędów marszałkowskich. Gminy tę aktywność dostrzegają i oceniają pozytywnie.

### 9.3.2. Czy urzędy marszałkowskie motywują gminy pasywne?

Gminy najaktywniejsze oceniają urzędy marszałkowskie zazwyczaj mniej surowo niż gminy pasywne. Z dwoma wyjątkami – ocen urzędu marszałkowskiego jako partnera we współpracy oraz jako partnera w tworzeniu instytucji doradczych. Ponadto, gminy pasywne przyznają mniej ocen dobrych i bardzo dobrych urzędowi marszałkowskiemu jako partnerowi we współpracy, ale również przyznają mu relatywnie mniej ocen negatywnych. Wydaje się, że gminom pasywnym w większym stopniu niż pozostałym, trudno jest odnieść się do tej roli urzędu marszałkowskiego. Wskazuje to na mniejszą współpracę między tą grupą gmin a szczeblem regionalnym samorządu w porównaniu z pozostałymi grupami gmin (ryc. 35 A, B).

Ponadto, gminy pasywne w dużo większym stopniu niż pozostałe grupy gmin oczekują wsparcia finansowego realizowanych projektów. Co interesujące, ta rola otrzymała mało pozytywnych ocen również wśród grupy gmin najaktywniejszych, najwięcej zaś wśród gmin bardzo aktywnych. Wskazuje to na to, że o ile najaktywniejsze gminy radzą sobie w tym względzie same, o tyle dla gmin bardzo aktywnych jest to działanie istotne. Może to oznaczać pewną skuteczność tego środka działania, co każe podkreślić wnioski o konieczności zweryfikowania sposobu wykorzystania tego narzędzia oddziaływania na gminy.

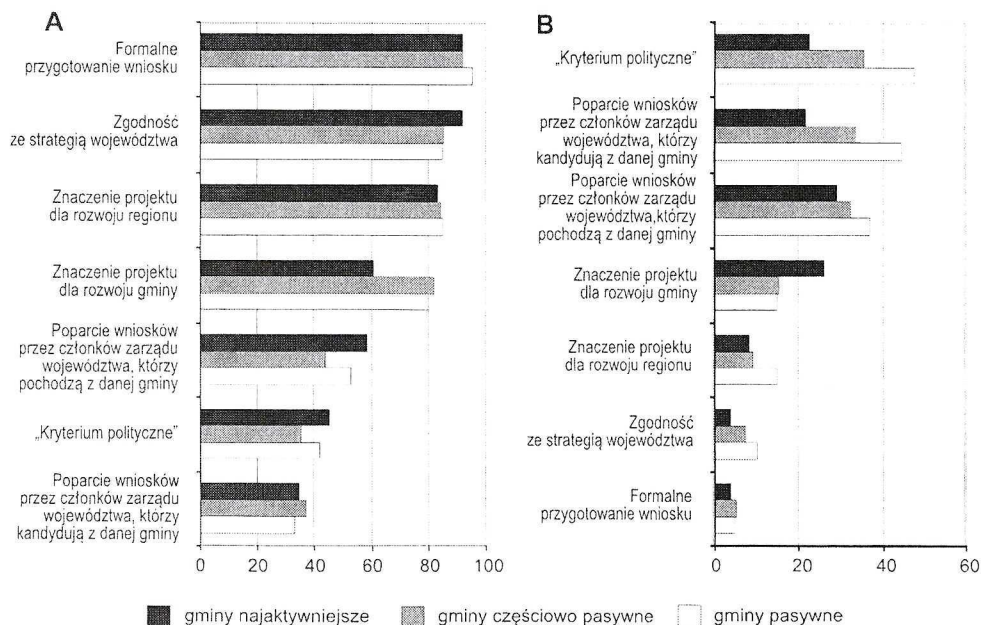


Ryc. 35. A – Ocena ról odgrywanych przez urzędy marszałkowskie we wspieraniu napływu środków finansowych UE do gmin, % wskazań *ocena dobra i bardzo dobra*  
 B – Ocena ról odgrywanych przez urzędy marszałkowskie we wspieraniu napływu środków finansowych UE do gmin, % wskazań *ocena niedostateczna*

Gminy pasywne, na pierwszym miejscu wśród pozytywnie ocenionych działań urzędu marszałkowskiego, wymieniają organizację szkoleń. Jest to ocena podobna do oceny ogółu gmin, jednak gminy te przyznają najwięcej, ze wszystkich grup gmin, ocen niedostatecznych dla szkoleń organizowanych przez urzędy marszałkowskie. Tak jak nie potrafią wypowiedzieć się jednoznacznie na temat roli urzędu marszałkowskiego jako partnera we wspólnych inicjatywach, tak bardziej negatywnie oceniają rolę informacyjną odgrywaną przez urzędy marszałkowskie.

### 9.3.3. Czy gminy czują się dyskryminowane?

Zapytano gminy również o to, jakie, ich zdaniem, kryteria decydują na szczeblu regionalnym o zakwalifikowaniu wniosku o finansowanie do realizacji. Czy są to kryteria merytoryczne, czy raczej polityczne, oraz czyje interesy brane są przede wszystkim pod uwagę (ryc. 36 A, B). Ocena ogólna jest taka, że kryteria polityczne są mniej ważne niż kryteria formalne, ponadto, interesy regionu są ważniejszym kryterium niż interesy gminy. Rozkład tych opinii wśród poszczególnych grup gmin jest jednak dość zróżnicowany.



Ryc. 36. A – Ocena kryteriów, które decydują o przyznaniu finansowania ze środków UE podczas kwalifikacji wniosków na poziomie regionalnym, % odpowiedzi *tak* i *raczej tak*  
 B – Ocena kryteriów, które decydują o przyznaniu finansowania ze środków UE podczas kwalifikacji wniosków na poziomie regionalnym, % odpowiedzi *nie* i *raczej nie*

Gminy najaktywniejsze dużo częściej podkreślają brak zainteresowania interesami gminy i prymat interesów regionalnych nad interesami lokalnymi, przy czym jest to tendencja zauważana przez wszystkie gminy. Natomiast gminy pasywne to gminy, które najrzadziej zauważają występowanie kryterium politycznego (przypomnijmy, że są to gminy, które nie złożyły ani jednego wniosku). Można więc wnioskować, że wszystkie grupy gmin, które miały kontakt z systemem wdrażania środków, dużo częściej podkreślają znaczenie czynników politycznych. Im więcej złożonych wniosków, tym aspekt polityczny bardziej podkreślany. Jakkolwiek relatywnie więcej gmin pasywnych zaznacza również, że takie bariery występują. Szczególnie jest to widoczne w przypadku kryterium *poparcie wniosku przez członków zarządu, którzy pochodzą z danej gminy*. Może to oznaczać, że również wśród gmin pasywnych istnieje grupa, którą czynniki polityczne powstrzymują od podejmowania aktywności.

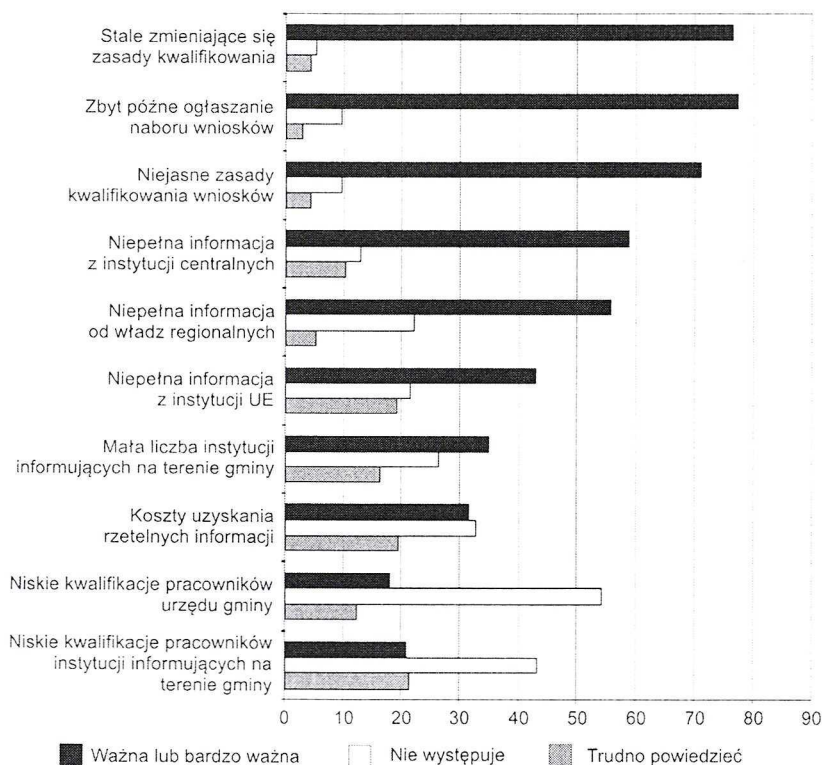
#### 9.4. Bariery w przepływie informacji

Wśród najważniejszych, wymienianych przez gminy, barier informacyjnych w pozyskiwaniu środków UE przeważają bariery wynikające z otoczenia gminy, a nie z cech systemu instytucjonalnego samej gminy. Gminy nie uważają, że barierami pozyskiwania przez nie środków są niskie kwalifikacje pracowników instytucji informujących na terenie gminy, czy pracowników urzędu gminy (ryc. 37). Koszty również nie są zdaniem gmin barierą w pozyskiwaniu informacji. Jest to zjawisko pozytywne – gminy nie muszą płacić za potrzebne im informacje, ale może również wskazywać na negatywny trend braku otwierania się urzędów miast i gmin na zewnętrzną pomoc doradczą.

Najważniejsze bariery wynikają ze sposobu organizacji systemu wdrażania środków, to: stale zmieniające się zasady kwalifikowania, zbyt późne ogłaszanie naboru wniosków i niejasne zasady kwalifikowania wniosków (ryc. 38 A, B). Za te bariery trudno jednoznacznie obarczyć urzędy marszałkowskie, gdyż są one tylko jednym z wielu ogniw systemu, ale część odpowiedzialności spoczywa jednak na urzędach marszałkowskich. Gminy same zwracają na to uwagę – ponad 55% z nich uznaje, że niepełna informacja od władz regionalnych jest ważną lub bardzo ważną barierą w uzyskiwaniu informacji o możliwościach finansowania projektów ze środków UE. Jest to niewiele mniej wskazań (ok. 3%) niż wskazań dla instytucji centralnych.

Opisane trendy dotyczące barier charakteryzują również wskazania gmin pasywnych, przy czym gminy częściowo pasywne rzadziej niż inne gminy zauważają barierę – *niepełna informacja od władz regionalnych*. Gminy, które mają małe doświadczenie w pozyskiwaniu środków skłonne są bardziej pozytywnie oceniać urząd marszałkowski, niż gminy pasywne oraz gminy z większym doświadczeniem. Bariery dotyczące przepływu informacji ogólnie zauważane są częściej przez gminy najaktywniejsze.

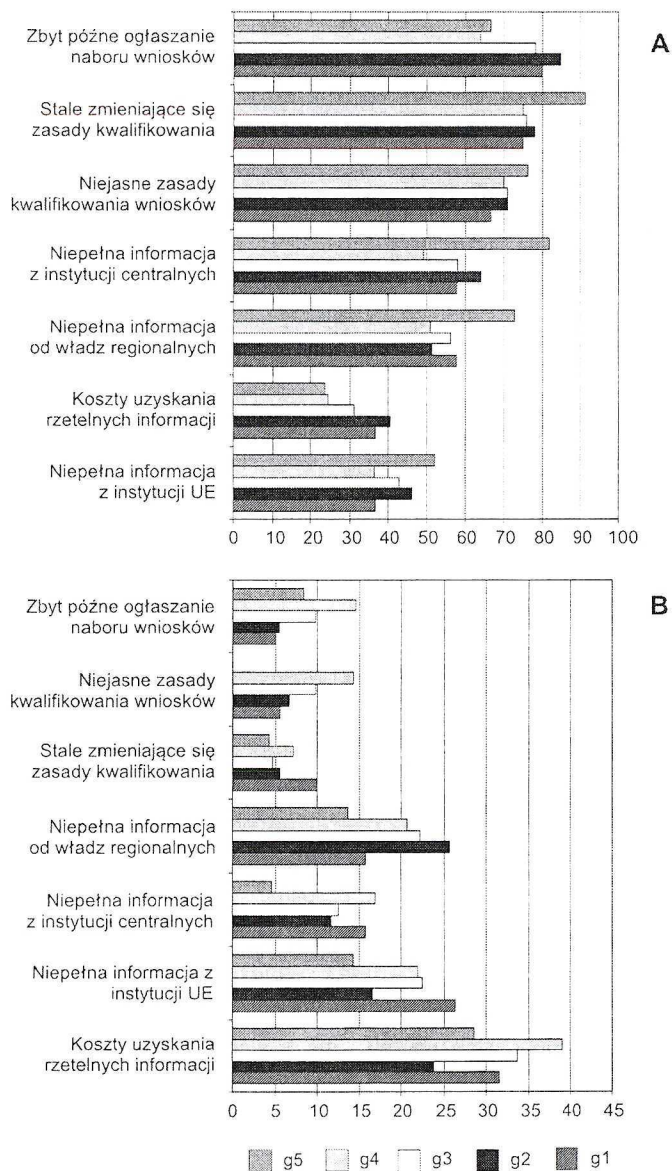
Pytanie o bariery w przepływie informacji między szczeblem lokalnym i regionalnym zostało uzupełnione o ważne wskazówki co do jakości tych kontaktów, w ba-



Ryc. 37. Najważniejsze bariery w uzyskiwaniu informacji o możliwościach finansowania projektów ze środków UE

daniach poszczególnych przypadków gmin. Wśród elit lokalnych gmin najbardziej pasywnych panują opinie, że:

- nie zawsze merytoryczne względy decydują o zatwierdzeniu wniosku o środki na projekty; uzyskanie pozytywnej decyzji ma ułatwiać, zdaniem mieszkańców gmin, posiadanie znajomości na szczeblach wyższych niż lokalny, w tym na szczeblu centralnym; znaczenie ma również kompatybilność opcji politycznej w gminie i na szczeblach wyższych;
- ze względu na położenie w określonej części województwa badana gmina jest dyskryminowana przy ocenie wniosków;
- najwięcej środków w województwie inwestowanych jest w najbiedniejszych gminach, dlatego, jeśli badana gmina do takich nie należy ma dużo mniejsze szanse otrzymania środków;
- istotnym elementem pozyskania środków jest postawa władz lokalnych:
  - lobbing – zarówno na etapie planowania, jak i wdrażania środków,
  - konfliktowość wójta/burmistrza w relacjach z instytucjami regionalnymi;



Ryc. 38. A – Najważniejsze bariery w uzyskiwaniu informacji o możliwościach finansowania projektów ze środków UE, % wskazań *bariera bardzo ważna i ważna*  
 B – Najważniejsze bariery w uzyskiwaniu informacji o możliwościach finansowania projektów ze środków UE, % wskazań *bariera nie występuje*

- dużym utrudnieniem jest brak stabilności procedur przyznawania środków, (niejasne kryteria), problem pogłębia mała dyspozycyjność urzędników na szczeblach

ponadlokalnych; te dwa czynniki powodują brak wiarygodnych źródeł informacji o wymaganiach stawianych przed gminą;

- nie zawsze postawa władz regionalnych ma znaczenie – jeśli w gminie brak aktywności na rzecz pozyskania środków, a tym samym, jeśli wnioski aplikacyjne nie są składane, postawa władz regionalnych nie może niczego zmienić.

Te ostatnie wnioski są z pewnością bardziej nacechowane emocjonalnie niż wnioski, jakie wysnuto na podstawie analiz statystycznych kilkuset odpowiedzi zawartych w ankietach. Są jednak ich uzupełnieniem, szkicują atmosferę, jaka panuje wokół trendów uchwyconych w ankiecie. Pokazują, z jakim nastawieniem muszą w niektórych, tych najmniej aktywnych jednostkach, poradzić sobie władze urzędów marszałkowskich, których celem jest skuteczne motywowanie urzędów gminnych. Niemniej jednak, przy spodziewanej ogromnej dostępności środków w przyszłych latach, właśnie zmotywowanie gmin najbardziej pasywnych, nie mających żadnego doświadczenia we wdrażaniu środków, może stać się jednym z kluczowych zadań urzędów marszałkowskich na rzecz zapobiegania marginalizacji obszarów problemowych w województwach.

## Podsumowanie

Najistotniejsze dla rozwoju relacji między analizowanymi szczeblami władzy są te czynniki, które są wymieniane przez obydwie strony, ale w zupełnie innym kontekście, oraz te czynniki, których zakwalifikowanie budzi największe wątpliwości. Należą do nich:

- ocena procedur przyznawania środków,
- ocena roli samorządów lokalnych w polityce regionalnej,
- ocena możliwości finansowych samorządów (tab. 48).

Niejasne i skomplikowane procedury przyznawania środków wymieniane są jako istotny czynnik przez obydwie strony. Przy czym, zdaniem przedstawicieli samorządów lokalnych wina leży po stronie urzędów marszałkowskich, natomiast urzędy winą obarczają szczebel centralny. Różnica zdań występuje również przy ocenie roli, jaką samorządy lokalne odgrywają we wdrażaniu i planowaniu polityki regionalnej – urzędy marszałkowskie uznają, że jest ona bardzo duża, natomiast według opinii gmin między tymi szczeblami istnieje zalewie okazjonalna współpraca. Z powyższych analiz wynika, że przyczyna tej różnicy zdań jest złożona i zależy od:

- centralizacji systemu wdrażania środków, wobec której urzędy marszałkowskie odpowiadają przed gminami za procedury, na które nie mają wpływu;
- niskiej sprawności instytucjonalnej komórek urzędów marszałkowskich odpowiadających za wdrażanie środków (gminy skarżą się na małą dyspozycyjność urzędników urzędów marszałkowskich), przy czym przyczyny tej niskiej sprawności mogą tkwić w urzędzie, ale także w samym systemie wdrażania środków;
- nieskutecznego, mało ustrukturalizowanego systemu przekazu informacji w województwie;

- „zniechęcenia” gmin wobec działań urzędów marszałkowskich;
- rozwarstwienia gmin w województwie na podstawie roli, jaką odgrywają w planowaniu i wdrażaniu polityki regionalnej oraz w systemie wdrażania środków.

Ocena możliwości finansowych gmin też jest zróżnicowana, przy czym zróżnicowanie występuje zarówno w opiniach samorządów lokalnych, jak i samorządów

Tabela 48

Czynniki decydujące o postawie samorządów lokalnych  
w procesie pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych  
z perspektywy szczebla regionalnego i lokalnego

|              | Szczebel regionalny                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Szczebel lokalny                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BARIERY      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• forma uczestnictwa samorządów lokalnych w systemie oceny projektów;</li> <li>• brak współpracy między samorządami i polityczna konkurencja;</li> <li>• niskie kwalifikacje urzędników gminnych;</li> <li>• zadłużenie samorządów lokalnych (w tym nadmierne obciążenie finansowe na rzecz prowadzonych inwestycji);</li> <li>• niejasne i skomplikowane procedury przyznawania środków.</li> </ul>                                                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• urząd marszałkowski jest partnerem, z którym urzędy gminne współpracują okazjonalnie;</li> <li>• „zniechęcenie” samorządów lokalnych;</li> <li>• postawa władz lokalnych (w tym konfliktowość wójta/burmistrza w stosunku do przedstawicieli władz regionalnych);</li> <li>• niejasne kryteria oceny projektów;</li> <li>• na poziomie regionalnym o przyznaniu środków nie zawsze decydują względy merytoryczne: <ul style="list-style-type: none"> <li>– upolitycznienie procesu przyznawania środków;</li> <li>– zróżnicowana siła przebiecia gmin w województwie;</li> <li>– brak stabilności procedur przyznawania środków;</li> <li>– mała dyspozycyjność urzędników na szczeblach ponadlokalnych;</li> <li>– dyskryminacja ze względu na położenie gminy;</li> <li>– dyskryminacja ze względu na zbyt dużą zamożność gminy.</li> </ul> </li> </ul> |
| KATALIZATORY | <ul style="list-style-type: none"> <li>• samorządy lokalne są najważniejszymi partnerami urzędów marszałkowskich w planowaniu i wdrażaniu polityki rozwoju;</li> <li>• samorządy lokalne są partnerami uczestniczącymi w bieżącym funkcjonowaniu władzy regionalnej;</li> <li>• samorządy lokalne brały udział w przygotowywaniu dokumentów programujących wydawanie środków w województwie;</li> <li>• wysoki poziom potrzeb inwestycyjnych gmin;</li> <li>• sprawność instytucjonalna;</li> <li>• doświadczenie nabyte w trakcie realizacji wcześniejszych projektów;</li> <li>• możliwości finansowe gmin.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• lobbing;</li> <li>• mały poziom wiedzy na temat możliwości instytucji ponadlokalnych wśród elit lokalnych, co paradoksalnie, daje dodatkowe możliwości w zakresie budowania nowych relacji.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

Źródło: Opracowanie własne (tab. 48, 49).

Tabela 49

Zróznicowana rola zamożności dla postawy samorządu  
w procesie pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych  
z perspektywy szczebla regionalnego i lokalnego

|                 | Szczebel regionalny                                                                                                                                                                                                                                     | Szczebel lokalny                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Samorząd biedny | <p>duże zadłużenie samorządów uniemożliwia im kolejne inwestycje;</p> <p>duże bieżące obciążenie finansowe na rzecz prowadzonych inwestycji uniemożliwia kolejne inwestycje;</p> <p>braki w budżecie stymulują do poszukiwania dodatkowych środków.</p> | <p>władze gminy mają mniejsze możliwości lobowania w regionie, zarówno ze względu na brak konkurencyjnych dla regionu projektów, a także małe zatrudnienie w urzędzie gminy (brak czasu, wójt zajmuje się wszystkim sam).</p> |
| Samorząd bogaty | <p>duże możliwości budżetowe dają przewagę konkurencyjną nad innymi samorządami.</p>                                                                                                                                                                    | <p>zamożność gminy może być podstawą do jej dyskryminacji w procesie przyznawania środków.</p>                                                                                                                                |

regionalnych – małe lub duże możliwości finansowe mogą być zarówno barierą, jak i katalizatorem współpracy (tab. 49).

Sytuacja finansowa samorządu nie musi determinować jego postawy w procesie pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych. Postawa ta zależy od tego, jak władze gminy potrafią daną sytuację wykorzystać, do jakich zachowań ona ich stymuluje, oraz jaką postawę wobec tej sytuacji promują wśród mieszkańców – potencjalnych beneficjentów. Istnieją jednak, wśród polskich samorządów takie, które nie są w stanie przyjąć na siebie obciążenia inwestycyjnego, większego niż obecne. Jest to problem zgłaszany przez samorządy lokalne, ale zauważany również na szczeblu regionalnym.