

ROZDZIAŁ 10

WOJCIECH SAMUŁOWSKI

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

PASYWNOŚĆ W OCENIE BYŁEGO SAMORZĄDOWCA

Abstract: The Passiveness in the Opinion of Ex-Local Authority. Local authorities asked about external subsidies give several reasons for their reluctance to apply for them. The top of the list is a high risk of a potential failure mainly driven by an expensive project preparation service and a bank loan necessity to co-finance the subsidized investment. Furthermore, they complain about the lack of long term investment planning elements like programs aimed at putting the local development strategy into action. This hinders accurate justification of the application and explanation of the links between the subsidized investment and strategy. It also makes complementary investments difficult to identify. The conviction of difficult and complicated application forms derives from this shortage of plans, programs and strategic thinking.

Another obstacle is the discrepancy between aims of funds and the local investment policy. The vast majority of local authorities focus on providing the highest attractiveness of living to the existing own community (electorate). While the structural funds and many other aim at creation of new jobs and development of competitiveness of the private sector.

Sometimes it is about a passive attitude towards new information and low awareness of the funds, their objectives and guidelines. This passive attitude is often demonstrated as pretended initiative in front of some members of the commune council or community.

Last but not least the discourage towards the subsidies comes from the lack of trust in professionalism and objectiveness of the assessment and approval process.

10.1. Ryzyko związane z wysokimi kosztami przygotowania projektu

Samorządy terytorialne preferują jeden z następujących sposobów przygotowania przedsięwzięć do funduszy zewnętrznych, głównie Unii Europejskiej:

- powierzają przygotowanie wszystkich dokumentów podmiotom zewnętrznym;
- część dokumentów opracowują samodzielnie a inne są przedmiotem podwykonawstwa;

- komplet dokumentacji aplikacyjnej jest wykonywany siłami pracowników samorządowych.

Zdecydowana większość samorządów praktykuje pierwszy z wymienionych sposobów opracowywania i przygotowywania dokumentów. Sposób działania jest wynikiem decyzji, przede wszystkim wójta, burmistrza, czasem popartą sugestią pracownika. Postępowanie takie wynika z przeświadczenia o dużym stopniu trudności w sporządzaniu aplikacji, dużej czasochłonności oraz potrzebnej wiedzy i doświadczeniu. Zlecenie podmiotowi zewnętrznemu to także koszty, które dodatkowo należy ponieść. Ceny występujące na rynku są zwykle wysokie. Znaczna jest także rozpiętość cen w zależności od geograficznego usytuowania rynku. Rynek usług w opracowywaniu dokumentów aplikacyjnych jest słaby, ale z tendencją silnego rozwoju, jednak nie dotyczy to każdego rodzaju opracowań. W woj. warmińsko-mazurskim niezwykle wąski jest np. rynek wykonawców studiów wykonalności co powoduje wysoki poziom cen na te usługi. Koszt przygotowania, przez podmiot zewnętrzny, kompletnej dokumentacji aplikacyjnej dla niewielkiego przedsięwzięcia inwestycyjnego gminy wiejskiej to poziom przynajmniej 15 tys. PLN³². Do tego dochodzi niewspółmiernie wysoki koszt dokumentacji technicznej, a więc można mówić o łącznych kosztach przygotowania projektu rzędu kilkuset tysięcy PLN. W przypadku dużych przedsięwzięć inwestycyjnych łączny koszt przygotowania może osiągać wartość nawet 1 mln PLN i więcej. Złożenie wniosku aplikacyjnego nie gwarantuje jeszcze sukcesu w otrzymaniu środków finansowych i łączy się z ryzykiem. Zazwyczaj w przypadku niezakwalifikowania projektu do dofinansowania wnioskodawca nie jest w stanie samodzielnie unieść ciężaru finansowego i projekt trafia na „półkę”. Dobrze, jeśli w następnych latach szybko znajdzie się w realizacji. W przeciwnym razie dokumentacja dezaktualizuje się, a zezwolenia i uzgodnienia tracą ważność. Skłonność szefów samorządów do podejmowania ryzyka jest mocno ograniczona. Wynika z obaw o narażenie się na krytykę za nieumiejętność w przygotowaniu dokumentów, za niegospodarność związaną z utratą środków finansowych poniesionych na przygotowania, za słaby dobór kadr pracowniczych w urzędzie. Zdaniem wielu samorządowców, w działalności publicznej bezpieczniejsze są zachowania unikające niepotrzebnego ryzyka. Sposób opracowania dokumentów aplikacyjnych przez powierzenie firmie zewnętrznej ma tę podstawową wadę, że JST jako wnioskodawca nie poznaje i nie analizuje programów operacyjnych do funduszy, międzynarodowych umów o utworzeniu funduszy, zazwyczaj nie rozumie istoty, zasad, głównych celów nie mówiąc już o szczegółowych wytycznych, warunkach planowania projektu, konstruowania budżetu, wskaźników osiągnięć itp. Nieznajomość zagadnień jest bardzo bliska pasywności w ich podejmowaniu.

Szefowie gmin zachęceni do tworzenia własnych zespołów pracowników do opracowywania projektów są trudni do przekonania, uzasadniając to zbyt dużymi na-

³² Obecnie (koniec 2007 r.), ceny te są już wyższe. Teksty były pisane pod koniec 2006 r. i na początku 2007 r. (przyp. red.).

kładami na właściwe przygotowanie kadr w stosunku do potrzeb, które określają na 1-2 projekty w ciągu roku.

10.2. Niespójność prowadzonej polityki inwestycyjnej z celami funduszy

Przeważająca część gmin prowadzi politykę inwestycyjną mającą na celu zapewnienie jak najlepszych warunków atrakcyjności zamieszkania dla swojej społeczności (elektoratu). Plany inwestycyjne zawierają więc przedsięwzięcia budowy systemów wodno-kanalizacyjnych dla osiedli mieszkaniowych, chodników przy budynkach mieszkalnych, nowych nawierzchni ulic, oświetlenia ulicznego itp. Tymczasem fundusze strukturalne UE, albo wcześniej fundusze przedakcesyjne UE oraz wiele innych, za cel główny przyjmują stworzenie dodatkowych miejsc pracy przez podniesienie konkurencyjności regionalnego sektora MSP oraz przez rozwój produktywnych inwestycji. Każdy projekt powinien przyczyniać się do rozwoju gospodarczego, a więc w sposób pośredni wpływać na podwyższenie standardu życia mieszkańców. Przykładem mogą być projekty likwidujące bariery w infrastrukturze technicznej hamujące rozwój istniejących podmiotów gospodarczych, uzbrajanie techniczne terenów pod nowe przedsięwzięcia produkcyjno-usługowe, modernizacja dróg prowadzących do lokalnych lub regionalnych centrów rozwoju ekonomicznego czy budowa sieci wodociągowych na potrzeby gospodarstw rolnych i podmiotów sektora produkcji żywności. Takich warunków nie spełnia dominująca część przedsięwzięć inwestycyjnych samorządów terytorialnych regionu. Świadomość niespełniania tych podstawowych celów funduszy bywa także przyczyną niechęci i niezaangażowania w składaniu wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć. Wydaje się, że wytworzone przekonanie, pierwszą *Ustawą o samorządzie terytorialnym z marca 1990 r.*, o roli gminy w zaspokajaniu podstawowych potrzeb mieszkańców społeczności lokalnych od urodzenia po pochówek, a także skłonności do nadmiernego przedwyborczego przypodobania się wyborcom kształtują głównie politykę inwestycyjną samorządów terytorialnych. Nie sprzyja ona lokalnemu rozwojowi ekonomicznemu i w ograniczonym stopniu może otrzymywać wsparcie finansowe z Funduszy Strukturalnych i innych środków zewnętrznych.

10.3. Obawa przed podejmowaniem zobowiązań finansowych

Pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania oznacza zwykle obowiązek posiadania i włożenia własnego wkładu finansowego do projektu. Część JST o niskim potencjale inwestycyjnym lub ze względu na przyjęte plany operacyjne nie ma takiej zdolności. Wyjściem z sytuacji może być zaciąganie zobowiązań np. przez kredyt bankowy, aby zabezpieczyć wkład własny. Powstają obawy o wejście

w stan zadłużenia. Szczególnie w pierwszych kadencjach samorządów gminnych, po 1990 r., można było obserwować takie zachowania. Okoliczności i uwarunkowania wynikające przede wszystkim z możliwości, a także wiedzy w zarządzaniu finansami poglądy te zmieniają. Jednak w wielu gminach do dzisiaj panuje przekonanie, że dobry wynik zamknięcia roku budżetowego to nadwyżka budżetowa. Uzasadnia się to dokonaniem wydatków oszczędnościowych. Tymczasem w państwach zachodnich, a także i w wielu polskich samorządach nadwyżka budżetowa oznacza nieumiejętność wykonywania budżetu. Powstające w roku finansowym oszczędności można bowiem zamieniać w kolejne zadania publiczne. Do 2000 r. duża część samorządów nie zaciągała kredytów komercyjnych czy preferencyjnych, a ograniczała się tylko do zdobywania zwykle bezpiecznych dotacji. Zbyt często jeszcze panuje poczucie, świadomość, w której stan zadłużenia oznacza sytuację kryzysową.

10.4. Niewystarczająca wiedza i informacja

Jeszcze w 2005 r., podczas ankietowania uczestników różnych kursów, szkoleń związanych z Funduszami Strukturalnymi UE w ramach *Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006* jako najczęściej wymieniany powód niskiej aktywności w pozyskiwaniu środków UE wskazywano na niewystarczającą informację i rozpowszechnianie wiedzy na ten temat. Można przypuszczać, że takie odpowiedzi bardziej świadczą o pewnej bierności w poszukiwaniu informacji i wiedzy o funduszach oraz oczekiwanie na powiadomienie niemal każdej JST o ogłaszanych konkursach i naborach wniosków. Szczególnie dotyczy to okresu sprzed 2004 r., a więc przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Wiadomo że w strukturach jednostek wykonawczych JST zbyt rzadko tworzone stanowiska lub zespoły pracowników zajmujących się zdobywaniem wiedzy i tworzeniem nowych możliwości pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych.

10.5. Nieufność w rzetelność oraz bezstronność oceny i zatwierdzania wniosków

Aspektem występującego zubożenia na możliwości otrzymania wsparcia finansowego projektów jest przeświadczenie, według którego szanse powodzenia wniosku o dotację w dość silnym stopniu uzależnione są od tzw. „układu” lub „wejścia”. Tak rozumiany „układ” najczęściej związany jest z tożsamą opcją polityczną wnioskodawcy oraz osób oceniających wnioski aplikacyjne lub mających inny rodzaj wpływu na zakwalifikowanie do dofinansowania (komitety sterujące, komisje oceny projektów itp.). Może to być również inny lobbing o charakterze towarzyskim albo też wynik innych, negatywnych układów. Przyczynianie się do wspierania dotacją tej samej opcji politycznej jest jedną z metod budowania lub umacniania pozycji ugrupowań partyjnych w społecznościach lokalnych. Przywiązuje się do tego szczególnie duże znaczenie w okresach przed kampaniami wyborczymi do samorządów terytorialnych. Wpływ tych negatyw-

nych zachowań można najlepiej zaobserwować przy decyzjach zarządów województw we wdrażaniu regionalnego programu ZPORR 2004-2006, kiedy projekty z dalszych miejsc rankingowych wskazywane są do dofinansowania, a rzeczywistość nie rokuje żadnego istotnego wpływu na rozwój gospodarczy regionu. Ten stan niemocy wielu potencjalnych projektodawców pogłębia zazwyczaj brak możliwości odwoływania się od decyzji albo trudność w otrzymaniu wyczerpującego uzasadnienia, w przypadku odrzucenia wniosków, nie przyjęcia ich do dofinansowania. Jeżeli te obawy zostaną spójowane ryzykiem wynikającym z poniesionych wysokich kosztów na przygotowanie projektu wówczas może to być przesłanką do rezygnacji z podjęcia starań o środki.

10.6. Obawa przed dyscypliną zakresu rzeczowego projektu i dyscypliną finansową w projekcie

Konsumowanie środków finansowych funduszy zewnętrznych, a szczególnie pochodzenia zagranicznego jest związane z regulaminowymi szczegółowymi warunkami, procedurami, zwłaszcza tymi, które nakładają wykonanie pełnego deklarowanego we wniosku aplikacyjnym zakresu rzeczowego projektu, nieprzekroczenia oszacowanych kategorii pozycji w planie finansowym projektu, terminowe wywiązywanie się z montażu finansowego środków własnych i dotacyjnych, przestrzegania zatwierdzonego harmonogramu, i tego co jest od kilkunastu lat nowością w Polsce – doprowadzenie do zamierzonych wskaźników osiągnięć po zakończeniu projektu, czyli wskaźników produktów, rezultatów i oddziaływania. Taki poziom wymagań związany jest ze znajomością nowej, nie stosowanej jeszcze w Polsce w zauważalnej skali dziedziny wiedzy, jaką jest zarządzanie projektami (*Project Management*). W Europie dominują 2 metodyki – metodyka IPMA (*International Project Management Association*) oraz tzw. PRINCE 2. Unia Europejska wydała własny *Podręcznik – Zarządzanie cyklem projektu* (KE EuropeAid Co-operation Office; marzec 2001). W Polsce najczęściej nie występuje proces planowania, opracowywania projektu, a przystępuje się do wypełniania formularzy. Faza realizacji projektu odkrywa wówczas wszystkie słabości projektu, szczególnie w zakresie niedotrzymywania harmonogramów działań i wielu innych parametrów. Obawa wnioskodawców przed bezkompromisowymi konsekwencjami ze strony donorów środków, a w konsekwencji poczucia klęski, a nawet blamażu przed radą gminy, powiatu czy szerszą publiką powodują rezygnację z przystąpienia do roli projektodawcy.

10.7. Brak programów realizacyjnych, planów rozwoju i planów inwestycyjnych

W Polsce w samorządach terytorialnych utrwalił się system jednorocznego planowania zadań inwestycyjnych, stosownie do zapisów *Ustawy o finansach publicznych*, która mówi o jednorocznym planowaniu budżetowym. Nie sprzyja to wieloletnim cy-

kłom inwestycyjnym i powoduje, że łączny czas trwania procesu uzależniony jest od corocznie przydzielonej kwoty w budżecie. Skutkiem tego inwestycje wydłużają się na wiele lat i tyleż lat zamrożone są środki finansowe, a produkty przedsięwzięć stają się mocno opóźnione. Kolejną konsekwencją jest brak programów realizujących, przyjęte przez JST, strategie rozwoju społeczno-gospodarczego czy też planów rozwoju lokalnego w stosunku do części terytorium gminy. Można w uproszczeniu powiedzieć, że program czy plan zawiera pakiety projektów realizujących cele strategiczne rozwoju, określone w czasie, ze zidentyfikowanymi źródłami finansowania oraz oszacowanymi i skwantyfikowanymi wskaźnikami produktów i rezultatów. Bez posiadania przemysłowych wieloletnich planów operacyjnych wręcz niemożliwe jest uzasadnianie celowości wykonania projektu, wskazanie, jak projekt przyczyni się do wypełnienia celów wynikających z przyjętych strategii czy też wykazanie projektów komplementarnych prowadzących do osiągnięcia wspólnych celów głównych. Z planami realizacyjnymi wiąże się również opracowanie wieloletnich planów finansowych JST. Przygotowanie programów rozwoju lokalnego jest ważne, ponieważ ich realizacja będzie się wiązać z koncentracją środków oraz odczuwalnymi, osiąganymi w większej skali efektami rozwojowymi. Brak planów, programów i myślenia strategicznego powoduje, że u projektodawców wytwarza się przekonanie o trudnych, skomplikowanych formularzach aplikacyjnych. Do tych najtrudniejszych zalicza się najczęściej tzw. matrycę logiczną, która stanowi prezentację wyników analizy, która w systematyczny i logiczny sposób odzwierciedla przyczynowe relacje między różnymi poziomami celów. Matryca logiczna wykazuje, jak sprawdzić czy cele strategiczne zostaną osiągnięte, oraz jak działania w projekcie mogą wpłynąć na jego sukces. Pojedyncze projekty nie mogą więc zapewnić dobrego przygotowania wniosku aplikacyjnego. Potrzebne jest podejście programowe do rozwoju i starań o pozyskanie środków finansowych z zewnątrz, głównie z UE, Norweskiego Mechanizmu Finansowego, programów współpracy transgranicznej i innych.

10.8. Trudności w wypełnianiu zasady partnerstwa, koncentracji i subsydiarności

Jedną z bardzo ważnych zasad stosowanych w UE jest zasada partnerstwa, którą należy uwiarygodniać w podejmowaniu przedsięwzięć na wszystkich etapach życia projektu, a więc od inicjacji przez planowanie, realizację i monitorowanie rezultatów. Stosowanie tej zasady w samorządach przysparza dużo trudności. Procesy demokratyczne nie są tak silnie rozwinięte, aby powszechny był poziom woli konsultowania, opiniowania przedsięwzięć finansowanych z budżetów publicznych. Dotyczy to zarówno sprawujących władzę publiczną, jak również zorganizowane społeczności lokalne tworzące tzw. potencjał kapitału społecznego. Partnerstwo w procesach rozwoju ekonomicznego powinno charakteryzować się aktywnym liderem lokalnym, zdolnym do skupienia wokół siebie lokalnych sił politycznych, a w szczególności przedstawicieli organizacji gospodarczych w celu realizowania przyjętej w strategii wizji.

Brak takiego podejścia w praktyce funkcjonowania samorządów jest czynnikiem stanowiącym często barierę w spełnieniu warunków złożenia wniosku do funduszy.

Kolejną przeszkodą, zwłaszcza dotyczącą małych gmin, bywa wymóg przygotowania projektów o większej koncentracji środków finansowych, a więc projektów o większej, skuteczniejszej sile oddziaływania, widocznych i odczuwalnych efektach. Małe gminy mogą tę barierę pokonać przygotowując projekty wspólnie z sąsiadującymi gminami lub nawet w ramach związku gmin i rozwiązując tym samym problemy w większej skali. Rzeczywistość ukazuje niestety niski poziom zdolności samorządów do organizowania się we wspólne podejmowanie dużych przedsięwzięć rozwojowych. Jest to więc kolejny czynnik pogrążający część samorządów w stan pasywności w zdobywaniu środków finansowych, a przede wszystkim hamujących rozwój.

Następną przeszkodą, chociaż może w mniejszej skali, jest spełnienie zasady subsydiarności (dodatkowości) w absorpcji środków UE. Oznacza ona, w przypadku otrzymania dotacji, niezmnijszanie poziomu wydatków inwestycyjnych w stosunku do okresu przed uzyskaniem dotacji. Nie można bowiem zastępować własnych środków w budżecie środkami zewnętrznymi i jednocześnie np. tym kosztem powiększać wydatki bieżące.

10.9. Pasywność z powodu pozornej aktywności

Nierzadko można zaobserwować sytuacje, w których szef gminy popada w kłopotanie z powodu przyznania dotacji na złożony wniosek. Stan taki występował wówczas, kiedy gmina aplikowała o kilka projektów. Niezrozumiałe zachowanie wyjaśniano następująco: rzeczywiste przygotowanie dotyczyło jednego wybranego przedsięwzięcia zaś pozostałe miały stwarzać pozory aktywności w staraniach o środki na rozwój. Miało to stanowić dowód przed radą gminy, społecznością lokalną na dużą wykonaną pracę i wielość zabiegów o spełnianie oczekiwań różnych środowisk lokalnych. W rezultacie postępowań kwalifikacyjnych wobec wniosków zdarzało się, że przyznano środki na nie ten projekt, który dla lidera gminy był najistotniejszy. Jednak zmiany w tym względzie były już niemożliwe.