

Kompetencje liderów lokalnych w procesie pozyskiwania funduszy pomocowych UE

Dominika Bielecka

W niniejszym artykule autorka podejmuje się identyfikacji i analizy kluczowych kompetencji przedstawicieli władz lokalnych niezbędnych do pozyskania funduszy pomocowych Unii Europejskiej.

W pierwszej części artykułu autorka omawia zagadnienia związane z możliwością wykorzystania funduszy pomocowych w działaniach podejmowanych przez samorządy i określa szczególną rolę przedstawicieli władz lokalnych w procesie ich pozyskiwania. Zawarta w dalszej części artykułu analiza kompetencji liderów lokalnych opiera się na zaproponowanym schemacie, wyróżniającym trzy obszary – wiedzy, umiejętności i odpowiedniego podejścia do zarządzania samorządem. Autorka definiuje pojęcie local governance i wskazuje na konieczność oparcia funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego na jego założeniach.

Przedstawione w artykule tezy są wynikiem prowadzonych przez autorkę badań o charakterze ilościowym i jakościowym, koncentrujących się na zróżnicowaniu sprawności samorządów w wykorzystaniu funduszy pomocowych w Polsce.

1. Wprowadzenie

Od początku okresu transformacji polskiej gospodarki ważnym źródłem finansowania inwestycji dotyczących infrastruktury oraz rozwoju kapitału ludzkiego były programy pomocowe Unii Europejskiej. Charakter pomocy europejskiej, dostępnej dla samorządu lokalnego, stopniowo się zmieniał. Z jednej strony wzrastała wartość przekazywanych środków, z drugiej zmniejszała się liczba i rodzaje uruchamianych programów. Sytuacja znacznie zmieniła się po akcesji Polski do Unii Europejskiej, wraz z którą polskie samorządy uzyskały dostęp do funduszy strukturalnych – instrumentów finansowych wspólnotowej polityki regionalnej. Środki te są kilkakrotnie wyższe od funduszy oferowanych w ramach programów przedakcesyjnych. Dla wielu jednostek samorządu lokalnego stały się one jednym z głównych źródeł finansowania działań, mających na celu wspieranie rozwoju lokalnego.

W takiej sytuacji kluczowym staje się pytanie o **rolę lidera lokalnego** oraz **kompetencje**, jakie powinien on posiadać w celu skutecznego pozyski-

wania i wykorzystywania środków w ramach dostępnych funduszy europejskich.

Rozważania zawarte w tym artykule koncentrują się na roli wójtów i burmistrzów – osób, które wraz z członkami rady gminy odpowiadają za funkcjonowanie i rozwój wsi oraz małych miast w naszym kraju. Autorka stawia tezę, że dla skutecznego pozyskania środków z funduszy UE przez mniejsze gminy istotnego znaczenia nabiera, obok wiedzy i specyficznych umiejętności wójta (lub burmistrza), jego postawa wobec kwestii związanych z zarządzaniem samorządem. Dla systematycznej analizy problemu, zaproponowany został schemat, który identyfikuje trzy wymiary kompetencji liderów lokalnych. Schemat jest oparty na analizie literatury przedmiotu oraz na wynikach badań – wywiadów pogłębionych, jakie autorka przeprowadziła na grupie ponad 30 wójtów i burmistrzów gmin typu wiejskiego i miejsko-wiejskiego z województw: świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego i lubuskiego w okresie od maja do lipca 2006 r.

2. Wymiary kompetencji wójtów i burmistrzów w zakresie sprawnego pozyskiwania funduszy unijnych

W sytuacji dość chaotycznego systemu wdrażania funduszy Unii Europejskiej i niewystarczającego przygotowania administracji odpowiadającej za ten system (por. Grosse 2003) wzrasta rola przedsiębiorczego przywódcy lokalnego potrafiącego zorganizować wewnętrzne i zewnętrzne zasoby, tak aby skutecznie skorzystać z unijnego wsparcia. W Polsce przez długi okres czasu od liderów lokalnych nie wymagało się specjalnych umiejętności w dziedzinie zarządzania. Dotychczasowe podejście do funkcji lidera lokalnego, polegającej przede wszystkim na administrowaniu, wydaje się nie przystawać do obecnej rzeczywistości, a przede wszystkim nie sprzyja wykorzystywaniu szans, które pojawiły się przed samorządami po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Można stwierdzić, że zmiana postaw liderów lokalnych, warunkująca efektywne pozyskanie funduszy pomocowych UE, powinna dotyczyć trzech podstawowych wymiarów kompetencji (patrz rys. 1.).

Po pierwsze, liderzy lokalni muszą przyswoić pewien **zasób wiedzy** i zdobyć niezbędne informacje związane z systemem wdrażania funduszy w naszym kraju oraz warunkami aplikowania o nie przez samorządy terytorialne. W dzisiejszych czasach zadanie to jest ułatwione ze względu na mnogość i dostępność źródeł informacji o możliwościach skorzystania z funduszy strukturalnych oraz o koszcie ich pozyskania (strony internetowe, czasopisma specjalistyczne i samorządowe, bezpłatne szkolenia organizowane we wszystkich województwach). Posiadana przez liderów wiedza powinna również dotyczyć umiejętności opracowania i późniejszego wykorzystania dokumentów strategicznych, tj. Planu Rozwoju Lokalnego i Strategii Rozwoju Lokalnego.



Rys. 1. Wymiary kompetencji lidera lokalnego. Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Pons Graduate Education in Management, Materiały seminaryjne, CEEMAN International Management Teachers Academy, Bled, Słowenia 2005, s. 5–7.

Drugim obszarem nabierającym szczególnego znaczenia w kontekście pozyskania funduszy pomocowych są **specyficzne umiejętności**, których nabycie jest znacznie trudniejsze od przyswojenia wiedzy i wymaga osobistego zaangażowania ze strony wójta czy burmistrza.

Ostatnią kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest konieczność zmiany dotychczasowego **podejścia do funkcji kierowniczych** w samorządach lokalnych. Skuteczne pozyskiwanie funduszy strukturalnych wymaga od samorządów przestrzegania pewnych nowych standardów i zasad, na których oparta jest polityka regionalna UE. Jest to przede wszystkim zasada efektywności, tworzenia wieloletnich planów rozwoju, zasada przejrzystości oraz partnerstwa. Zmiana dotychczasowego podejścia liderów lokalnych do zarządzania jest zdecydowanie najtrudniejszym i wymagającym większego poświęcenia zadaniem. Jest to najbardziej trwały wymiar kompetencji z przedstawionych na rys. 1.

Poniżej przedstawiona została charakterystyka trzech wyróżnionych przez autorkę obszarów kluczowych kompetencji wójtów i burmistrzów.

2.1. Wymiar I – Wiedza lidera lokalnego niezbędna do pozyskania i skutecznego wykorzystania środków pomocowych UE

Pierwszym krokiem, jaki powinni wykonać liderzy lokalni pragnący sięgnąć po fundusze unijne, jest zapoznanie się z systemem wdrażania – podstawowymi dokumentami oraz zakresem zadań instytucji w niego zaangażowanych. Do najważniejszych dokumentów należą: Narodowy Plan Rozwoju oraz Wspólnotowe Ramy Wsparcia (WRW) – dokument, będący wynikiem kompromisu zawartego pomiędzy Komisją Europejską a władzami państwa ubiegającego się o pomoc. Na bazie WRW powstają Programy Operacyjne (horyzontalne, regionalne, zintegrowane, sektorowe lub programowe), które szczegółowo określają beneficjentów pomocy oraz rodzaje projektów, jakie mogą być objęte pomocą. Z dokumentów tych (a przede wszystkim z Uzupełnień Programów Operacyjnych) można również czerpać wiedzę o limitach pomocy, rodzajach kosztów kwalifikowanych, zasadach ich refundacji itp.

Istotna w omawianym kontekście jest również wiedza dotycząca opracowania podstawowych dokumentów strategicznych, które są niezbędne do ubiegania się o środki unijne. Wyniki badań jakościowych (wywiady pogłębione z wójtami trzech województw: świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego oraz lubuskiego) wskazują, że wójtowie, którzy zlecieli przygotowanie Strategii i/lub Planów Rozwoju Lokalnego firmom komercyjnym, często nie potrafią wskazać zadań priorytetowych. Planowane inwestycje miały dla nich charakter samodzielnych działań, co podkreśla brak spójnej wizji dotyczącej rozwoju lokalnego, leżącego u podstaw polityki regionalnej Unii Europejskiej; strategii, będącej jednocześnie warunkiem otrzymania dotacji.

2.2. Wymiar II – Umiejętności lidera lokalnego istotne dla pozyskiwania funduszy

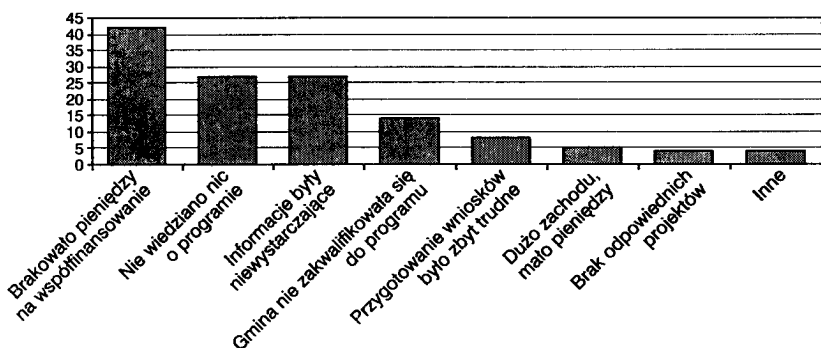
W przypadku pozyskania funduszy pomocowych pochodzących z UE, umiejętności kierownicze liderów lokalnych, które mogą przeważać o sukcesie lub porażce, dotyczą następujących, w dalszej części opisanych, obszarów:

- zagwarantowanie środków wymaganych jako wkład własny,
- rozeznanie i umiejętne poruszanie się w procedurach i dostępności poszczególnych programów,
- budowanie sieci współpracy zarówno o charakterze horyzontalnym jak i wertykalnym,
- sprawność decyzyjna,
- umiejętne budowanie zespołu pracującego nad pozyskaniem i zarządzaniem środkami z funduszy.

2.2.1. Umiejętność zorganizowania środków finansowych wymaganych jako wkład własny

Korzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego z funduszy przedakcesyjnych dało możliwość wstępnego określenia głównych barier, na jakie napotykały polskie gminy w procesie pozyskiwania i wykorzystywania funduszy pomocowych jeszcze przed przystąpieniem do Unii Europejskiej. Wyniki pierwszych badań wskazują, że jedną z głównych przyczyn niesięgania przez samorządy po dostępne środki były kłopoty z zapewnieniem przez potencjalnych beneficjentów wymaganego wkładu własnego. Wymóg ten wynika z zasady dodatkowości, w myśl której środki pomocowe na realizację danego projektu mają zasilać, a nie zastępować zasoby podmiotu realizującego inwestycję.

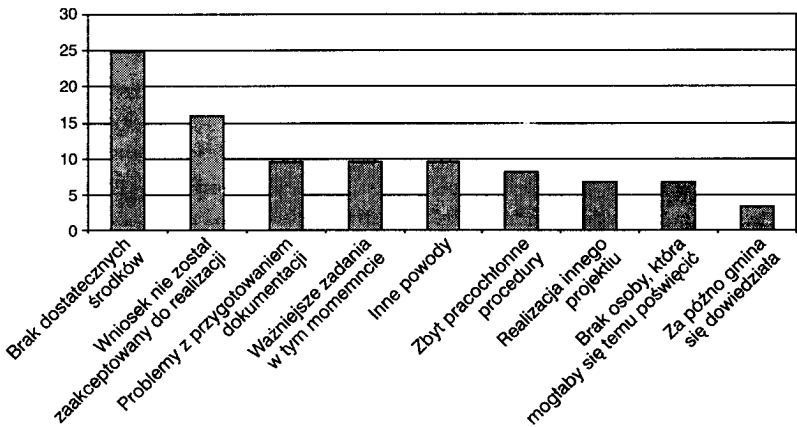
Taką sytuację wyraźnie obrazują wyniki dwóch badań ankietowych. Pierwsze z nich, przeprowadzone w ramach Raportu końcowego oceny oddziaływania programów PHARE CBC Polska – Niemcy z lat 1994–1999, pokazały, że wśród przyczyn nieuczestniczenia gmin w Programie na pierwszym miejscu (42%) wymieniono brak pieniędzy w budżecie na współfinansowanie Programu¹.



* Procenty nie sumują się do 100, gminy mogły wskazać więcej niż jedną odpowiedź

Wyk.1. Przyczyny, dla których gmina nie uczestniczyła w Programie [% gmin]*. Źródło: Ocena oddziaływania programów PHARE CBC Polska – Niemcy z lat 1994–1999, Raport końcowy części 1 EuropeAid/112615/D/SV/PL.

Drugie badanie dotyczyło sprawności władz samorządowych w wykorzystaniu funduszy pomocowych i przeprowadzone zostało przez autorkę w sierpniu 2005 r. na próbie 703 gmin wiejskich i wiejsko-miejskich. Wyniki potwierdziły, że najczęstszym powodem, dla którego gminy nie korzystały z dofinansowania w ramach programu SAPARD, był właśnie brak dostatecznych środków niezbędnych do zapewnienia wkładu własnego (prawie 25% wskazań).



* Procenty nie sumują się do 100, gminy mogły wskazać więcej niż jedną odpowiedź

Wyk. 2. Przyczyny, dla których gmina nie skorzystała z środków SAPARD [% gmin]*.
Źródło: D. Bielecka, Raport z wyników badań nt. regionalnego zróżnicowania sprawności samorządów w wykorzystaniu środków funduszu SAPARD.

Problem jest tym głębszy, że zazwyczaj gminy nie posiadają źródeł niezbędnych nie tylko do współfinansowania danej inwestycji, ale również do wcześniejszego przygotowania niezbędnej dokumentacji. Wśród obowiązkowych załączników do wniosków o pomoc finansową na planowane inwestycje znajdują się m.in.: ekspertyzy techniczne, studium wykonalności projektu, ocena wpływu na środowisko naturalne; a więc obszerna, specjalistyczna dokumentacja, sporządzenie której gmina często musi zlecać podmiotom komercyjnym jeszcze przed uzyskaniem dotacji.

Z przytoczonych powyżej argumentów wynika, że w takiej sytuacji jedną z kluczowych umiejętności lidera lokalnego, chcącego skorzystać z funduszy pomocowych Unii Europejskiej, staje się właśnie umiejętność zorganizowania (uprzedniego zaplanowania w budżecie) lub pozyskiwania środków finansowych wymaganych jako wkład własny. Należy przy tym pamiętać, że gminy uprawnione są do zaciągania kredytów oraz wydawania obligacji, mogą również poszukiwać partnerów w ramach umów na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego, które jest zalecanym przez Unię Europejską sposobem finansowania inwestycji lokalnych².

2.2.2. Rozeznanie i umiejętne poruszanie się w procedurach i dokumentach programowych

Pozyskiwanie funduszy unijnych stanowi dla polskich samorządów swego rodzaju *novum*, któremu na początku towarzyszyła, obok niepewności i obaw, wręcz niechęć i niewiara w możliwość faktycznego uzyskania pomocy,

w związku z tym wymaga ono od lokalnych liderów dobrego rozeznania w możliwościach i procedurach jej przyznawania. Muszą oni umiejętnie korzystać ze źródeł informacji, nie tylko rządowych, ale wszystkich dostępnych, np. na stronach internetowych portalów firm i organizacji, które publikują treści związane z tematyką funduszy europejskich.

Interesującym faktem jest to, że w przypadku Programu Współpracy Przygranicznej PHARE wśród gmin, które nie skorzystały z środków pomocowych, aż 27% deklarowało, że nic o takiej możliwości nie wiedziały. Co warto jednak podkreślić, umiejętność ta ma nie tylko kluczowe znaczenie w kwestii pozyskania środków pomocowych, lecz również w kwestii sprawnego koordynowania kolejnych faz realizacji dofinansowanego projektu.

2.2.3. Poszukiwanie partnerów i budowanie sieci współpracy

Korzyści wynikające z budowania przez instytucje sieci współpracy nie dotyczą tylko kwestii łatwiejszego sięgania po pomoc unijną, co w swoich pracach podkreśla coraz więcej badaczy kapitału społecznego (Putnam 1993; Fukuyama 1997; Praxton 1999; Bondyra 1998; Tocqueville 1996). W przypadku rozwoju lokalnego opartego na środkach z funduszy strukturalnych szczególnego znaczenia nabiera umiejętność tworzenia przez władze gminne trwałych więzi z podmiotami funkcjonującymi w ich otoczeniu. Te relacje powinny dotyczyć współpracy zarówno o charakterze horyzontalnym, jak i wertykalnym.

W pierwszym przypadku liderzy lokalni powinni umieć nawiązywać i utrzymywać trwałe – formalne lub nieformalne – stosunki z innymi gminami, instytucjami, wszelkiego rodzaju organizacjami pozarządowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, a także podmiotami prywatnymi działającymi na terenie gminy lub w jej okolicach. Korzyści z budowania sieci współpracy dla sprawnego korzystania z funduszy dotyczą następujących kwestii:

- niektóre projekty, ze względu na swój zasięg, są niemożliwe do realizacji przez jednostkę posiadającą zbyt skromne zasoby (ludzkie, rzeczowe i finansowe). Jediną szansą dla takiej jednostki na realizację takich projektów jest wystąpienie o fundusze w ramach konsorcjum lub stowarzyszenia kilku gmin³,
- samorządy mogą wspierać się wiedzą, wymieniać informacjami i doświadczeniem; tworzenie stowarzyszeń, jak i utrzymywanie nieformalnych kontaktów wpływa na wzrost komunikacji i przyływu informacji, a także obniża koszty pozyskiwania informacji przez jednostki (Putnam 1995: 271; Praxton 1999: 102). Jest to szczególnie ważne w przypadku podejmowania działań w mało stabilnym otoczeniu (np. częsta zmiana procedur dotyczących składania wniosków czy terminów ich przyjmowania)⁴,
- przy zatwierdzaniu większości projektów dodatkowymi punktami mogącymi przesądzić o przyznaniu pomocy jest udział w jego realizacji partnerów społecznych,
- współpraca z prywatnymi podmiotami, która może ułatwiać proces pozyskiwania środków wymaganych jako wkład własny.

Nie mniej istotne od współpracy o charakterze horyzontalnym, są związki na płaszczyźnie **wertykalnej**, które gminy powinny budować z powiatami, urzędami marszałkowskimi i wojewódzkimi oraz wszelkimi instytucjami zaangażowanymi w proces wdrażania funduszy UE w Polsce. Efektem nawiązywania współpracy z takimi podmiotami jest skuteczniejszy i szybszy przepływ informacji dotyczącej procedur związanych z uzyskaniem i wykorzystaniem środków pomocowych UE, od przygotowania wniosku do przeprowadzenia i ostatecznego rozliczenia projektu.

2.2.4. Sprawność decyzyjna

Podjęcie decyzji, które stanowi integralną część procesu zarządzania organizacyjnego, w przypadku stosunkowo skomplikowanego procesu, jakim jest pozyskiwanie środków z funduszy europejskich i realizacja projektu w oparciu o nie, staje się umiejętnością wyjątkowo pożądaną wśród liderów lokalnych. Jest to uwarunkowane następującymi czynnikami:

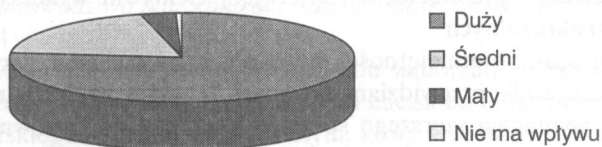
- trudność decyzyjna wynika z charakteru środowiska, w jakim podejmowane są decyzje: kompleksowości i burzliwości otoczenia związanego z systemem implementacji funduszy unijnych w Polsce często wymaga od wójtów i burmistrzów podejmowania decyzji w oparciu o niepewne lub niepełne informacje, wynikające z częstych zmian procedur dotyczących wdrażania funduszy w naszym kraju,
- niejednokrotnie decyzje związane z procesem starania się lub późniejszego wykorzystania dotacji muszą być podejmowane w bardzo ograniczonym czasie, uniemożliwiającym dogłębną analizę istniejących możliwości⁵,
- realizowanie projektów w oparciu o fundusze europejskie nadal jest dla beneficjentów pewnego rodzaju nowością, większość decyzji podejmowanych w procesie pozyskiwania i wykorzystania środków unijnych ma więc charakter nierutynowy, a decydenci nie mają możliwości podparcia swoich decyzji wcześniej zdobytym doświadczeniem,
- decyzje wójtów i burmistrzów sięgających po fundusze UE są obciążone dużym ryzykiem i odpowiedzialnością, gdyż podmioty, które uzyskały pomoc z funduszy przedakcesyjnych lub strukturalnych, mogą być zobowiązane do zwrotu dotacji, jeżeli kontrola *ex post*, wykryje istotne nieprawidłowości w jej realizacji.

2.2.5. Umiejętne zorganizowanie i kierowanie zespołem

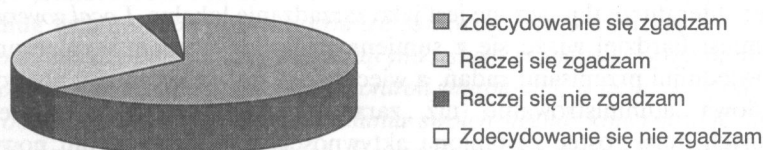
W proces pozyskiwania środków z funduszy europejskich i późniejszej realizacji projektów angażuje się nie tylko wójt/burmistrz, ale również zespół złożony z pracowników urzędu gminy.

Istotną rolę pracowników w procesie pozyskiwania funduszy potwierdzają wyniki przeprowadzonych przez autorkę badań. Na pytanie: „*Co wg Pani/a wpływa obecnie na wykorzystanie funduszy pomocowych przez gminy?*” przy odpowiedzi „*Dobrze przygotowani i odpowiednio przeszkoleni pracownicy*

urzędu gminy” aż 97% wójtów i burmistrzów wybrało opcję „duży” lub „średni” wpływ (na 691 odpowiedzi tylko 3 wskazały, że pracownicy nie mają wpływu na wykorzystywanie funduszy). Przeważająca większość respondentów potwierdziła prawdziwość stwierdzenia: „Sprawni pracownicy to połowa sukcesu w procesie pozyskiwania funduszy unijnych”.



Wyk. 3. Proszę ocenić wpływ dobrze przygotowanych i odpowiednio przeszkolonych pracowników urzędu gminy na wykorzystanie funduszy pomocowych. Źródło: D. Bielecka, Raport z wyników badań nt. regionalnego zróżnicowania sprawności samorządów w wykorzystaniu środków funduszu SAPARD.



Wyk. 4. Proszę ocenić prawdziwość stwierdzenia: „Sprawni pracownicy gminy to połowa sukcesu w procesie pozyskiwania funduszy unijnych”. Źródło: D. Bielecka, Raport z wyników badań nt. regionalnego zróżnicowania sprawności samorządów w wykorzystaniu środków funduszu SAPARD.

Równie ważna jest rola pracowników urzędu gminy podczas procesu realizacji projektu i jego ostatecznego rozliczania. Ich praca jest żmudna i wykracza poza rutynowe zadania wykonywane na co dzień w ramach przypisanych obowiązków (nie dotyczy to osób zatrudnionych na stanowisku związanym z funduszami europejskimi). Należy podkreślić odmienności występujące w sposobie rozliczania krajowych środków publicznych i korzystania ze środków unijnych w porównaniu z procedurą przyznawania, które wymaga nieporównywalnie większego zaangażowania pracowników administracji lokalnej⁶.

Zadaniem lidera lokalnego jest odpowiednie przygotowanie, wyposażenie w niezbędne środki, a także zmotywowanie osób włączonych w proces pozyskiwania i wykorzystywania środków z UE⁷. Jest to szczególnie ważne dla gmin małych – wiejskich lub wiejsko-miejskich, gdzie najbardziej odczu-

walne są braki kadrowe, przez co często niemożliwym staje się zorganizowanie zespołu wykształconych, przygotowanych merytorycznie urzędników, zajmujących się wyłącznie sprawami związanymi z wykorzystaniem środków europejskich.

2.3. Wymiar III – Podejście do funkcji zarządzania gminą

2.3.1. *Local governance* jako element wspierający efektywne wykorzystanie funduszy strukturalnych

Wszystkie wyżej opisane umiejętności, jakie powinien posiadać lokalny lider, chcący pozyskać środki przewidziane w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, wymagają szerszego spojrzenia na funkcje kierownicze w jednostkach samorządu terytorialnego, a także częste zmiany dotychczasowego podejścia do tych funkcji. **Wydaje się, że niezbędne w tych warunkach jest przejście od dotychczasowego, tradycyjnego postrzegania zarządzania w samorządzie terytorialnym (*local government*) do nowej, znacznie szerszej perspektywy tego procesu (*local governance*).** Różnica pomiędzy tymi dwoma pojęciami polega na sposobie postrzegania roli władz samorządowych oraz podejmowaniu zadań wykraczających poza tradycyjnie definiowany zakres obowiązkowych samorządów w przypadku *local governance*, który w literaturze tłumaczony jest jako zarządzanie lokalne. *Local government* natomiast bardziej wiąże się z sumiennym wykonywaniem wyznaczonych odpowiednimi przepisami zadań, a więc bliższe jest klasycznemu pojmowaniu słowa „administrowanie” niż „zarządzanie”. Bierna postawa liderów lokalnych musi zostać zastąpiona aktywnością w podejmowaniu nowych, trudnych zadań, które będą od nich wymagały interdyscyplinarnych umiejętności, osobistego zaangażowania, kreatywności, a często odwagi.

H. Balderstein, który prowadził badania nad rozwojem lokalnej demokracji we wschodniej i centralnej Europie, udowadnia, że sprawność władz w coraz większym stopniu zależeć będzie od ich zdolności przywództwa (*leadership*), polegającej na umiejętności podejmowania słusznych decyzji oraz od zdolności ich uczenia się (*learning*), co wiąże się ze zdolnościami przewidywania zmian i odpowiedniej adaptacji do otoczenia. W przypadku funduszy pomocowych zmiany te dotyczą dostępu do zasobów, które mogą być efektywnie wykorzystywane do realizacji celów stawianych przed samorządowcami (za: Swianiewicz 2000).

Local governance jest dzisiaj koniecznym dopasowaniem do wymogów wynikających z otoczenia instytucjonalno-prawnego, w jakim zorganizowana jest i funkcjonuje polska władza samorządowa po reformie z 1998 roku oraz zmian wynikających z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

P. John, zajmujący się kwestiami z obszaru zarządzania w sektorze publicznym (*public management*), zarządzanie na poziomie lokalnym określa jako: „*elastyczny model podejmowania decyzji oparty na luźnych powiązaniach poziomych pomiędzy różnymi aktorami*” (publicznymi i prywatnymi). Wyraźnie

odchodzi on od definicji lidera sztywnie poruszającego się w ściśle wyznaczonych ramach, regulaminowych procedurach i zhierarchizowanych instytucjach. Proste wykonywanie działań na podstawie uprawnień władczych ustępuje miejsca tworzeniu odpowiedniego klimatu dla współpracy wielu aktorów. Inny teoretyk tej dziedziny R. Hambleton pisze o „*przejściu od perspektywy, w której samorząd postrzegany jest jako narzędzie wytwarzania i dostarczania wielu usług publicznych, do perspektywy, w której najważniejsze jest przywództwo potrzebne dla rozwoju społeczności lokalnej*” (za: Swianiewicz 2004).

Konieczność zmian w zarządzaniu samorządem terytorialnym podkreśla także E. Wojciechowski. Kładzie on nacisk na koncepcję zarządzania menedżerskiego w sektorze publicznym, które wymaga od pracowników administracji większej kreatywności i odejścia od ograniczania się do wypełniania statusowych obowiązków. „*Do tej pory pracownicy samorządowi byli bardziej rozliczani z tego, czy ich działania są zgodne z przepisami, poleceniami i ustaleniami budżetowymi*” (Wojciechowski 2003: 93).

Zmianę podejścia do funkcji władz samorządowych doskonale opisuje syntetyczny model nowej formy władzy i zarządzania D. Osborne’a i T. Geablera, którzy opracowali dziesięć zasad sprawnej administracji, podkreślając jednocześnie różnice kierowaniem samorządem a firmą prywatną. Według tych autorów sprawne władze samorządowe wzbudzają „*chęć konkurencji między podmiotami świadczącymi usługi, przekazuje swoje uprawnienie obywatelom, odbierając prawo kontroli biurokracji, a dając je społeczności, ocenia sprawność i jakość działania swoich agend, koncentrując się nie na ich pracy, lecz na jej wynikach, kieruje się nie przepisami i regulaminami, ale swą misją (...). Władze te zapobiegają powstawaniu problemów, zamiast szukać środków zaradczych, kiedy problemy już się wyłonią. Wkładają energię w zdobywanie pieniędzy, a nie ich wydawanie. Decentralizują uprawnienia, dopuszczając obywateli do współdziałania w zarządzaniu. Nad mechanizmy biurokratyczne przedkładają mechanizmy rynkowe. Nie koncentrują się przy tym tylko na świadczeniu usług dla społeczeństwa, ale na aktywizowaniu współpracy wszystkich sektorów – publicznego, prywatnego i społecznego*” (Osborne, Gaebler 1995: 43).

Zmiana podejścia do zarządzania w samorządzie terytorialnym jest w Polsce szczególnie trudna ze względu na fakt występowania zaszłości z okresu Rzeczypospolitej Ludowej. Wiele współcześnie prowadzonych badań pokazuje, jak wielkim problemem jest charakterystyczna dla tego okresu mentalność lokalnych przywódców, których roszczeniowość i klientelistyczna postawa w stosunku do państwa wypierają wszelkie przejawy przedsiębiorczości (w tym sięgania po fundusze nie pochodzące z budżetu państwa – fundusze unijne) i tym samym skutecznie hamują rozwój społeczno-gospodarczy zarządzanych przez nich miejscowości (Gorzela 1998, Grosse 2003).

Warto również uwzględnić fakt, że proces powszechnego stosowania zasad *local governance* w polskiej rzeczywistości będzie długotrwały. Jednakże

do poszukiwania nowych rozwiązań efektywnego zarządzania gminą może mobilizować wójtów czy burmistrzów chęć wyboru na kolejną kadencję. Stoi przed nimi zadanie o tyle trudne, że przeważnie nie posiadają oni wykształcenia w dziedzinach związanych z zarządzaniem (np. zarządzanie zasobami ludzkimi, prowadzenie negocjacji, zarządzanie strategiczne), więc podejmowane przez nich działania w głównej mierze muszą opierać się na ich własnych predyspozycjach i cechach charakteru oraz chęci do ustawicznego dokształcania się i doskonalenia swoich umiejętności.

3. Podsumowanie

Fundusze pochodzące z budżetu Unii Europejskiej są ogromną szansą na szybki i trwały rozwój gmin oraz poprawienie jakości życia członków społeczności lokalnych.

Przeprowadzone badania wskazują, że sukces związany z efektywną absorpcją środków pomocowych w dużym stopniu zależy od sposobu, w jakim funkcjonuje administracja poszczególnych jednostek samorządowych. Centralną postacią tego procesu staje się wójt lub burmistrz, którego kompetencje nabierają kluczowego znaczenia. Co należy podkreślić, nie tylko wiedza i specyficzne umiejętności, lecz również otwarte podejście wójtów i burmistrzów do zarządzania samorządem, bezsprzecznie sprzyja efektywnemu wykorzystywaniu pojawiających się w otoczeniu szans. Podejście to dalekie powinno być od zasad charakterystycznych dla zwyczajowego administrowania jednostką samorządową, a opierać się musi na kreatywności i osobistym zaangażowaniu jej lidera.

Funkcjonowanie w oparciu o zasady zarządzania rozumianego jako *local governance* nabiera szczególnego znaczenia wśród samorządowców ze wsi i mniejszych miast polskich, w postawach których często dominuje roszczeniowość w stosunku do państwa, a swoją bierność i brak inicjatywy przy pozyskiwaniu i wykorzystywaniu środków europejskich uzasadniają czynnikami od nich niezależnymi, jak np. zła sytuacja finansowa gminy.

Po 2007 roku, kiedy to rozpocznie się realizacja kolejnego okresu budżetowego UE, samorzady terytorialne będą miały znacznie większe możliwości korzystania z funduszy pomocowych. W tym kontekście jeszcze bardziej istotny staje się ciągły rozwój kompetencji przedstawicieli władz samorządowych oraz szersze stosowanie zasad charakteryzujących *local governance* w gminach.

Informacje o autorce

Mgr Dominika Bielecka – Centrum Studiów Europejskich WSPiZ im. L. Koźmińskiego. E-mail: doma@wspiz.edu.pl.

Przypisy

- ¹ Podobne są wnioski z badań A. Myny, który zajmował się barierami w korzystaniu ze środków pomocowych UE na przykładzie gmin Lubelszczyzny. w: *Samorząd terytorialny* 9/2004, s. 33.
- ² Por. B. Zagożdżon, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako zalecany przez UE system finansowania inwestycji*, *Samorząd terytorialny* 9/2004, s. 39.
- ³ Polskie prawodawstwo daje samorządom możliwość tworzenia związków komunalnych, stowarzyszeń oraz zawierania porozumień (na zasadzie umowy cywilno-prawnej). Podejmowane przez nie wspólne przedsięwzięcia mogą mieć znacznie większy zakres, a przez to większy wpływ na gospodarkę lokalną.
- ⁴ Praktycznym przykładem korzyści płynących z wymiany informacji przy składaniu wniosków o dofinansowanie inwestycji lokalnych przez samorządy jest współpraca gmin – członków Związku Gmin Wiejskich RP, które starały się o środki z funduszu SAPARD.
- ⁵ Wielokrotnie podkreślano, że czas przeznaczony na przygotowanie odpowiedniej dokumentacji, a więc nie tylko wniosków, ale wymaganych załączników, tj. studium wykonalności projektu, analiza wpływu na środowisko, jest zdecydowanie za krótki. W przypadku programu Phare od momentu poinformowania Urzędów Marszałkowskich poszczególnych województw przez Ministerstwo Gospodarki o kwotach dostępnych w danej edycji programu, do chwili składania wniosków przewidziano zaledwie kilka tygodni, w ciągu których potencjalni beneficjenci, w tym gminy, musiały przygotować niezbędną dokumentację. Ponadto, gmin chętnych do skorzystania ze środków unijnych jest coraz więcej i niejednokrotnie odłożenie decyzji o składaniu wniosków na termin kolejnej tury ich przyjmowania w wielu przypadkach może przesądzić o nieotrzymaniu dofinansowania z powodu wyczerpania środków przez beneficjentów w poprzedniej turze.
- ⁶ Ponownie powołując się na dane z cytowanego przeze mnie *Raportu końcowego oddziaływania programu CBC Phare*, które pokazują, że dla blisko co dziesiątej gminy (8%) przygotowanie aplikacji wydawało się zbyt trudne, a co dwudziesta gmina deklarowała, że wysiłek przygotowania aplikacji nie był wart uzyskanych pieniędzy.
- ⁷ Zgodnie z art. 33 ustawy z 1990 r. o samorządzie gminnym – wójt/burmistrz jest kierownikiem urzędu gminy i z tej racji zwierzchnikiem służbowym pracowników, co wiąże się z umiejętnym zorganizowaniem i kierowaniem takim zespołem.

Bibliografia

- Bielecka, D. 2005. *Raport z wyników badań nt. regionalnego zróżnicowania sprawności samorządów w wykorzystaniu środków funduszu SAPARD*, materiały niepublikowane.
- Fukuyama, F. 1997. *Zaufanie: kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wrocław: Wydawnictwo PWN.
- Gilowska, Z. 2001. *Reforma finansów publicznych*. w: Gorzelak, G., Jałowiecki, B., Stec, M. *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Gorzelak, G., Jałowiecki, B. 1998. *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, EUROREG, Uniwersytet Warszawski
- Grosse, T. 2003. *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kijowski, D. et al. 2005. Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia. w: *Samorząd Terytorialny*, 2/2005, Wyd. „KiK”.

- Osborne, D., Gaebler, T. 1995. *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań: Wyd. Media Rodzina of Poznań.
- Pons, J. 2005. *Graduate Education in Management*, Materiały seminaryjne, CEEMAN International Management Teachers Academy, Bled, Słowenia.
- Putnam, R. 1995. *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków, Warszawa: Wyd. Znak.
- Praxton, P. 1999. Is Social Capital Declining in the United States? A Multiple Indicator Assessment, *American Journal of Sociology*, vol. 105, no. 1(July 1999), s. 88–127.
- Swianiewicz, P. et al. 2000. *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Swianiewicz, P. 2003. Transfery z budżetu państwa dla samorządów lokalnych. w: *Studia Regionalne i Lokalne*, Centrum Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, nr 1(11), 2003.
- Swianiewicz, P., Klimska, U., Mielczarek, A. 2004. *Nierówne koalicje – liderzy miejsc w poszukiwaniu nowego zarządzania rozwojem*, Warszawa: Centrum Europejskich Studiów i Lokalnych UW.
- Tarno, J.P. i in. 2001. *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Tocqueville, A. 1996. *O demokracji w Ameryce*, Kraków, Warszawa: Fundacja im. S. Batorego, Wyd. Znak.
- Wojciechowski, E. 2003. *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa: Wyd. Difin.