



UWARUNKOWANIA ABSORPCJI FUNDUSZY STRUKTURALNYCH UE NA POZIOMIE POWIATÓW

Analiza i rekomendacje

Autorzy opracowania:

Dr Joanna Zając

Dr Agnieszka Wojewódzka

Mgr Maciej Stawicki

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu

Zakład Studiów Europejskich i Regionalnych

Warszawa, 2009

WPROWADZENIE

Problematyka niniejszego projektu badawczego związana jest ze szczególnie aktualnym tematem, jakim jest absorpcja środków finansowych z funduszy UE. Analiza zagadnienia na poziomie powiatów (NUTS 4) stanowi nowatorski aspekt badań, które stanowią dopełnienie badań prowadzonych na poziomie gmin (NUTS 5).

Określenie zależności pomiędzy stopniem rozwoju a pozyskaniem środków finansowych z UE oraz poznanie uwarunkowań różnego poziomu absorpcji środków może być podstawą działań prowadzących do lepszego ich wykorzystania, a tym samym do wyrównania szans rozwojowych i pełniejszej realizacji celów strukturalnej polityki regionalnej. Sformułowane rekomendacje i wnioski mogą być wykorzystane w bieżącym okresie programowania.

Opracowanie składa się z zagadnień wstępnych, gdzie omówiono cele badania, źródła danych i metody badawcze oraz organizację procesu badawczego. W dwóch kolejnych częściach zawarto analizę poziomu rozwoju powiatów ziemskich w Polsce oraz analizę poziomu absorpcji funduszy unijnych przez te jednostki. Część trzecia prezentuje uwarunkowania absorpcji funduszy unijnych na podstawie wyników badań terenowych, ze szczególnym uwzględnieniem barier w pozyskiwaniu tych środków. Następnie przedstawiono case study czterech wybranych celowo powiatów.

Opracowanie kończy podsumowanie zawierające odpowiedzi na pytania badawcze postawione na wstępie oraz wnioski i rekomendacje wynikające z przeprowadzonych analiz.

Zagadnienia wstępne

Głównym celem projektu jest sformułowanie rekomendacji, co do kierunku i charakteru działań sprzyjających zwiększaniu absorpcji środków w bieżącym okresie programowania przez powiaty. Istotną kwestią jest zebranie i analiza opinii tych jednostek, które nie wykorzystywały lub wykorzystywały w niewielkim stopniu dostępne środki z funduszy strukturalnych w latach 2004-2006 oraz identyfikacja barier absorpcji występujących w przypadku tej grupy beneficjentów. Natomiast opinie wyrażane przez jednostki, które wyróżniają się w badanej grupie pod względem relatywnie wysokiego wykorzystania funduszy unijnych posłużą wskazaniu przykładów tzw. „dobrych praktyk” w pozyskiwaniu środków unijnych i zdefiniowaniu czynników ułatwiających ten proces.

W ramach celu głównego sformułowano następujące cele szczegółowe:

1. Identyfikacja poziomu rozwoju wybranych powiatów na podstawie wskaźników prezentowanych w literaturze przedmiotu oraz opracowanych przez zespół badawczy.
2. Analiza poziomu absorpcji funduszy strukturalnych przez powiaty w ramach wszystkich programów operacyjnych w latach 2004-2006.
3. Określenie zależności pomiędzy poziomem rozwoju powiatów, a absorpcją funduszy strukturalnych przez te jednostki.

Z realizacją celów związane są określone pytania badawcze:

- a. Czy określony poziom rozwoju powiatu powiązany jest z poziomem absorpcji środków unijnych?
- b. Czy wynikająca z analizy relacja pomiędzy poziomem rozwoju powiatu a poziomem absorpcji funduszy w ramach badanych programów operacyjnych prowadzi do pogłębiania czy zmniejszania dysproporcji rozwojowych pomiędzy powiatami?
- c. Czy wartości badanych zmiennych i stwierdzone pomiędzy nimi zależności wykazują tendencję do koncentracji przestrzennej na poziomie wojewódzkim, czy cechuje je rozproszenie?
- d. Jakie są uwarunkowania zróżnicowanego poziomu absorpcji środków finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem barier występujących w przypadku powiatów o niskim poziomie rozwoju i niskiej absorpcji?
- e. Czy występuje zależność pomiędzy rodzajami programów operacyjnych (SPO Rolnictwo, ZPORR, SPO RZL, itd.) wykorzystywanymi przez powiaty a ich poziomem rozwoju?
- f. Jak beneficjenci oceniają system pozyskiwania funduszy w ramach programów pomocowych w latach 2004-2006?

Źródła danych i metody badawcze

Do realizacji projektu wykorzystano następujące materiały, stanowiące podstawę naukowego warsztatu:

- studia literatury związanej z tematyką projektu,
- sprawozdania finansowe, raporty, strategie i inne dokumenty wewnętrzne powiatów,
- dane statystyki masowej: Bank Danych Regionalnych (BDR) GUS za lata 2004-2007, dane i dokumenty programowe Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego,

- dane pierwotne, pozyskane w dwóch etapach – w wywiadach bezpośrednich (indywidualny wywiad pogłębiony IDI) oraz w pogłębionych badaniach ankietowych z wykorzystaniem kwestionariusza.

Do opracowania danych empirycznych posłużyły następujące metody badawcze:

1. metoda opisowa, umożliwiająca charakterystykę poszczególnych powiatów ze względu na poziom rozwoju, pomocna także w zebraniu informacji na temat absorpcji środków finansowych z UE,
2. metoda porównawcza, zastosowana do porównania badanych obiektów według wybranych kryteriów,
3. analiza tabelaryczna i graficzna polegająca na prezentacji wyników badań w postaci tabel, schematów, wykresów oraz z wykorzystaniem map i kartogramów;
4. metody matematyczno-statystyczne (ilościowe i jakościowe), między innymi podstawowe miary statystyki opisowej, porządkowanie liniowe, rangowanie, korelacja i regresja liniowa,
5. studium przypadku – case study.

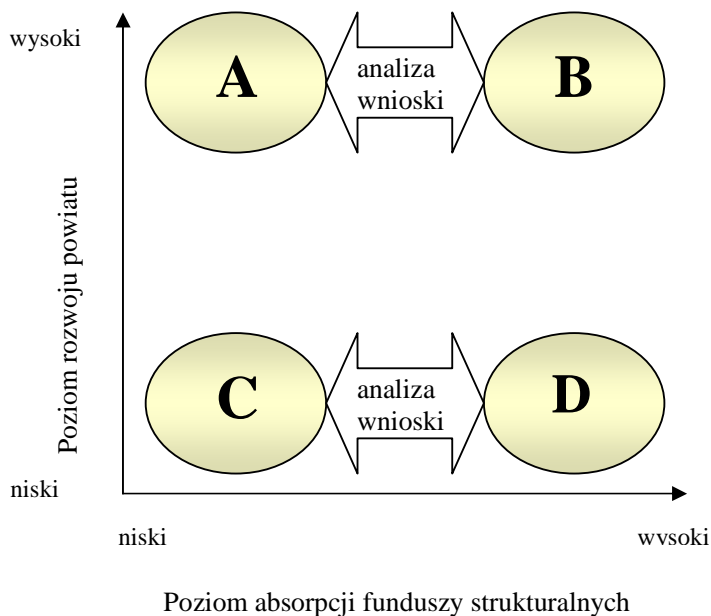
W opracowaniu wykorzystano podział kraju według Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych.

Organizacja procesu badawczego

Realizacja badań została poprzedzona wnikliwą analizą literatury przedmiotu, zwłaszcza pod kątem możliwości pomiaru rozwoju jednostek terytorialnych i uwarunkowań zastosowania do tego celu różnych metod. Skoncentrowano się głównie na miernikach cząstkowych oraz na miarach syntetycznych. W efekcie zaproponowano zestaw wskaźników, pozwalających określić poziom rozwoju powiatów ziemskich, z uwzględnieniem wielu aspektów i płaszczyzn rozwoju.

Następnie korzystając z danych statystyki masowej (BDR 2004) określono poziom rozwoju wszystkich powiatów ziemskich w Polsce. Na podstawie danych wtórnych (BDR, baza MRR) obliczono również stopień absorpcji środków z funduszy strukturalnych dla populacji generalnej powiatów ziemskich, określony za pomocą wskaźnika absorpcji funduszy strukturalnych (W_{af}). Tym samym możliwy stał się podział powiatów na 4 odrębne typy, ze względu na poziom ich rozwoju oraz stopień absorpcji środków finansowych w ramach funduszy strukturalnych (Rysunek 1).

Rysunek 1: Typy powiatów wg kryterium poziomu rozwoju oraz poziomu absorpcji funduszy strukturalnych

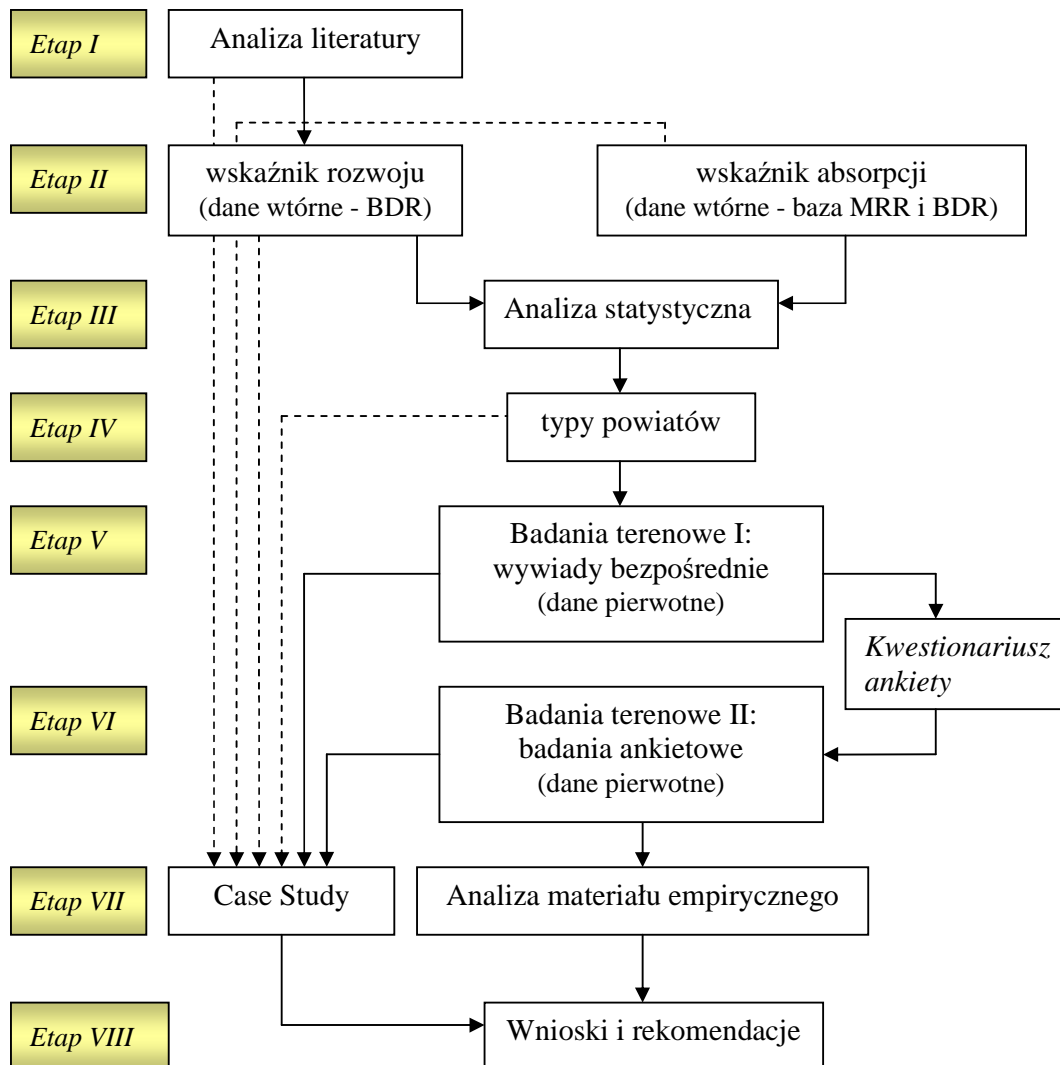


Źródło: opracowanie własne.

W kolejnym etapie przystąpiono do realizacji badań terenowych, polegających na przeprowadzeniu wywiadów bezpośrednich z przedstawicielami Starostw odpowiedzialnymi za pozyskiwanie funduszy unijnych. Badania przeprowadzono w powiatach reprezentujących wszystkie wcześniej wyodrębnione typy. Zebrany w ten sposób materiał badawczy ukierunkował zasadniczo dalszy przebieg procesu badawczego. Wnioski wykorzystano do opracowania szczegółowych zagadnień i pytań tworzących kwestionariusz ankiety do drugiego etapu badań terenowych. Kwestionariusz zawierał pytania otwarte oraz zamknięte, także z wykorzystaniem skal.

Ankieta w ramach pogłębionych badań została skierowana do populacji generalnej powiatów ziemskich w Polsce. Analiza materiału badawczego ze źródeł pierwotnych pozwoliła na realizację celu badania oraz odpowiedź na postawione na wstępie pytania badawcze. Wykorzystując zgromadzone dane pierwotne i wtórne opracowano studium przypadku - case study - dla 4 wybranych powiatów, reprezentantów każdego z typów. Kryteria wyboru powiatów to: przynależność do zróżnicowanych typów, położenie w różnych województwach, zwrot ankiety, udzielenie wywiadu bezpośredniego, posiadanie strategii rozwoju lub innych dokumentów planistycznych. Ostatni etap badań polegał na sformułowaniu wniosków końcowych i przygotowaniu rekomendacji (por. Rysunek 2).

Rysunek 2. Etapy procesu badawczego



Źródło: opracowanie własne.

ANALIZA POZIOMU ROZWOJU POWIATÓW

Poziom rozwoju populacji generalnej powiatów ziemskich w Polsce określono na podstawie wartości syntetycznego wskaźnika (Wr), obliczonego z wykorzystaniem zmiennych diagnostycznych wynikających z zakresu zadań realizowanych przez powiaty. Przy wyborze zmiennych wzięto pod uwagę kryteria merytoryczne, statystyczne i formalne. Ostatecznie do budowy wskaźnika rozwoju powiatów ziemskich wybrano następujące zmienne diagnostyczne:

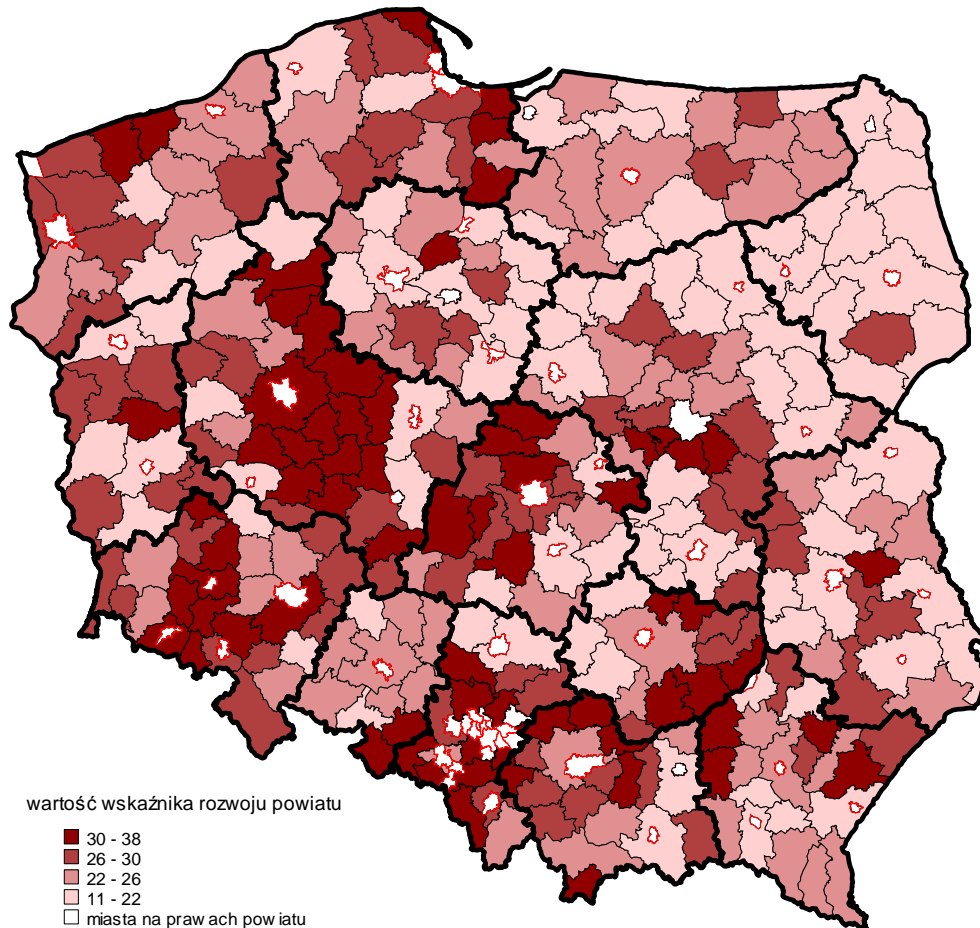
- x_1 - dochody własne budżetu powiatu na 1 mieszkańca (zł),
- x_2 - dochody ogółem budżetu powiatu na 1 mieszkańca (zł),
- x_3 - wydatki ogółem budżetu powiatu na 1 mieszkańca (zł),
- x_4 - wydatki inwestycyjne budżetu powiatu na 1 mieszkańca (zł),
- x_5 - udział ludności w wieku produkcyjnym (faktycznie zamieszkałej) wobec ludności ogółem (%) (procent ludności w wieku produkcyjnym),
- x_6 - stopa bezrobocia rejestrowanego (%),
- x_7 - długość dróg o nawierzchni twardej na 1 km²,
- x_8 - długość sieci wodociągowej na 1 km²,
- x_9 - długość sieci kanalizacyjnej na 1 km²,
- x_{10} - liczba oczyszczalni na 1000 osób,
- x_{11} - liczba lekarzy medycyny (ogółem) na 10 000 osób,
- x_{12} - liczba ludności na 1 aptekę,
- x_{13} - przyrost naturalny na 1000 mieszkańców,
- x_{14} - gęstość zaludnienia (osoba na 1 km²).

Wyselekcjonowane zmienne mają charakter statyczny i służą pozycjonowaniu jednostek terytorialnych na tle innych obiektów tego samego typu w określonym czasie. Źródło danych stanowił Bank Danych Regionalnych GUS. Na potrzeby badania, dla określenia poziomu rozwoju powiatów ziemskich wybrano rok 2004. Podstawowym kryterium takiego wyboru była potrzeba określenia poziomu rozwoju badanych powiatów przed rozpoczęciem realizacji projektów współfinansowanych z funduszy unijnych.

Przystępując do konstrukcji wskaźnika na wstępie dokonano podziału zmiennych na zbiór stymulant i destymulant. Zmienne o charakterze nominant nie wystąpiły. W następnym etapie, uwzględniając kwartale, odpowiednim wartościom każdej zmiennej nadano rangi (od 1 do 4 w przypadku stymulant oraz od -1 do -4 w przypadku destymulant). W

wyniku zsumowania uzyskanych dla każdego obiektu wartości poszczególnych zmiennych uzyskano wskaźnik rozwoju powiatu. Ostatni etap polegał na porządkowaniu liniowym powiatów ziemskich według obliczonego wskaźnika rozwoju. Uzyskano ranking powiatów (por. Aneks). Tym samym zrealizowano pierwszy cel główny.

Rysunek 3. Poziom rozwoju powiatów wg syntetycznego wskaźnika rozwoju (Wr)



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDR 2004.

Analiza wskaźnika z uwzględnieniem statystyk w postaci mediany i średniej arytmetycznej (wartość 25), dała w przypadku badanego zjawiska względnie zbliżone wnioski.

Obliczono także przedziały w oparciu o kwartyle. Najlepszą strukturę powiatów pod względem wartości Wr ma województwo śląskie, gdzie aż 41% to powiaty o Wr w najwyższym przedziale, a 29% w przedziale bardzo wysokim. Także dosyć korzystną sytuację obserwujemy w województwie wielkopolskim: 38% w przedziale najwyższym oraz 26% w bardzo wysokim (Wr od 26 do 30).

Równie wysoki odsetek (38%) powiatów o relatywnie najwyższym Wr występuje w województwie świętokrzyskim, jednak jest to region o równie wysokim udziale powiatów charakteryzujących się najniższym poziomem rozwoju (Wr w przedziale od 11 do 22).

Najwięcej powiatów o najniższym poziomie rozwoju występuje w województwie podlaskim (93%), przy jednoczesnym braku jednostek o najwyższym poziomie rozwoju. Jest to region o wyjątkowo niekorzystnej strukturze pod względem poziomu rozwoju tworzących go powiatów.

Tabela 1. Struktura powiatów ziemskich w województwach wg wskaźnika rozwoju (Wr)

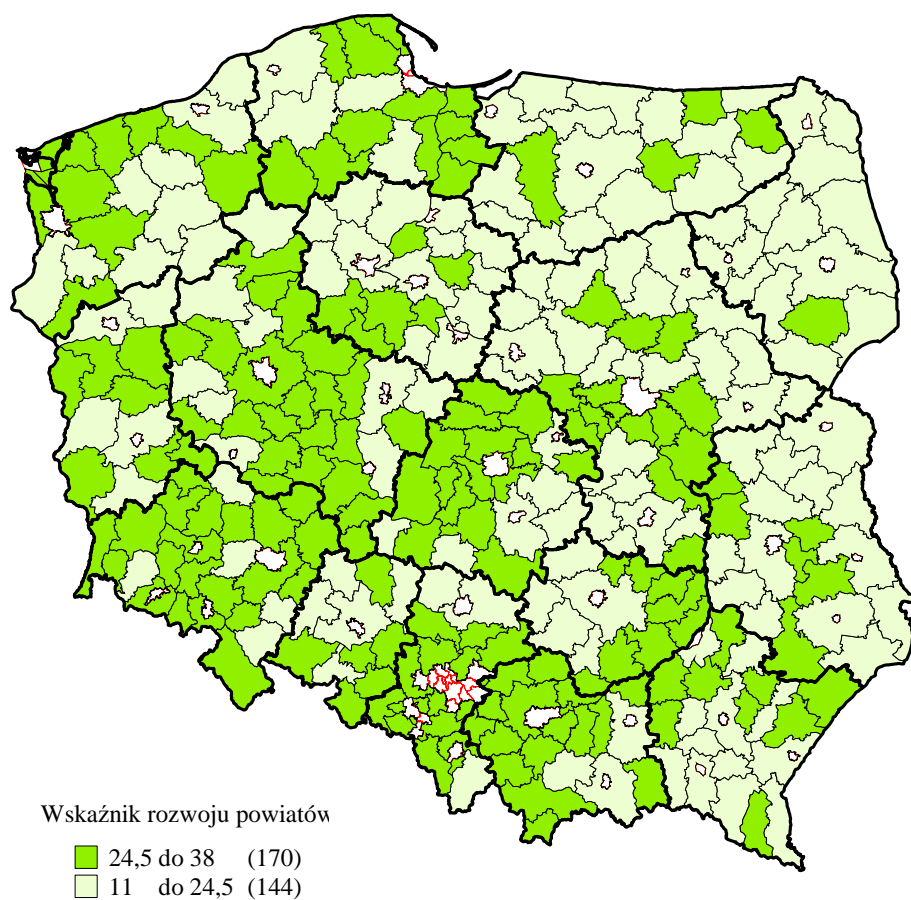
L.p.	WOJEWÓDZTWO	Struktura powiatów ziemskich wg Wr:			
		11-22	22-26	26-30	30-38
		[%]			
1.	podkarpackie	33	33	19	15
2.	podlaskie	93	0	7	0
3.	kujawsko-pomorskie	53	26	16	5
4.	małopolskie	11	32	36	21
5.	mazowieckie	49	27	16	8
6.	zachodniopomorskie	33	22	39	6
7.	lubelskie	55	20	20	5
8.	śląskie	12	18	29	41
9.	wielkopolskie	23	13	26	38
10.	łódzkie	19	29	33	19
11.	warmińsko-mazurskie	47	47	5	0
12.	dolnośląskie	7	35	35	23
13.	lubuskie	42	17	41	0
14.	świętokrzyskie	39	8	15	38
15.	pomorskie	13	31	37	19
16.	opolskie	18	64	0	18

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDR 2004.

Badając poziom rozwoju powiatów pod kątem wyodrębnienia typów do dalszej analizy skoncentrowano się przede wszystkim na wartości środka przedziału wskaźnika rozwoju.

Wartość wskaźnika rozwoju powiatów ziemskich przyjmuje wartości z przedziału 11-38, stąd środek przedziału to 24,5. Wskaźnik rozwoju poniżej tej wartości posiada 46% populacji generalnej powiatów. W grupie znalazło się aż 93% powiatów z województwa podlaskiego, 79% warmińsko-mazurskiego, 70% lubelskiego i 68% z kujawsko-pomorskiego. Najmniej (poniżej 20%) powiatów o wartości Wr poniżej środka przedziału występuje w województwach: dolnośląskim (15,4%), małopolskim (15,8%) oraz śląskim (17,7%).

Rysunek 4. Zróżnicowanie powiatów ziemskich wg kryterium środka przedziału wartości Wr

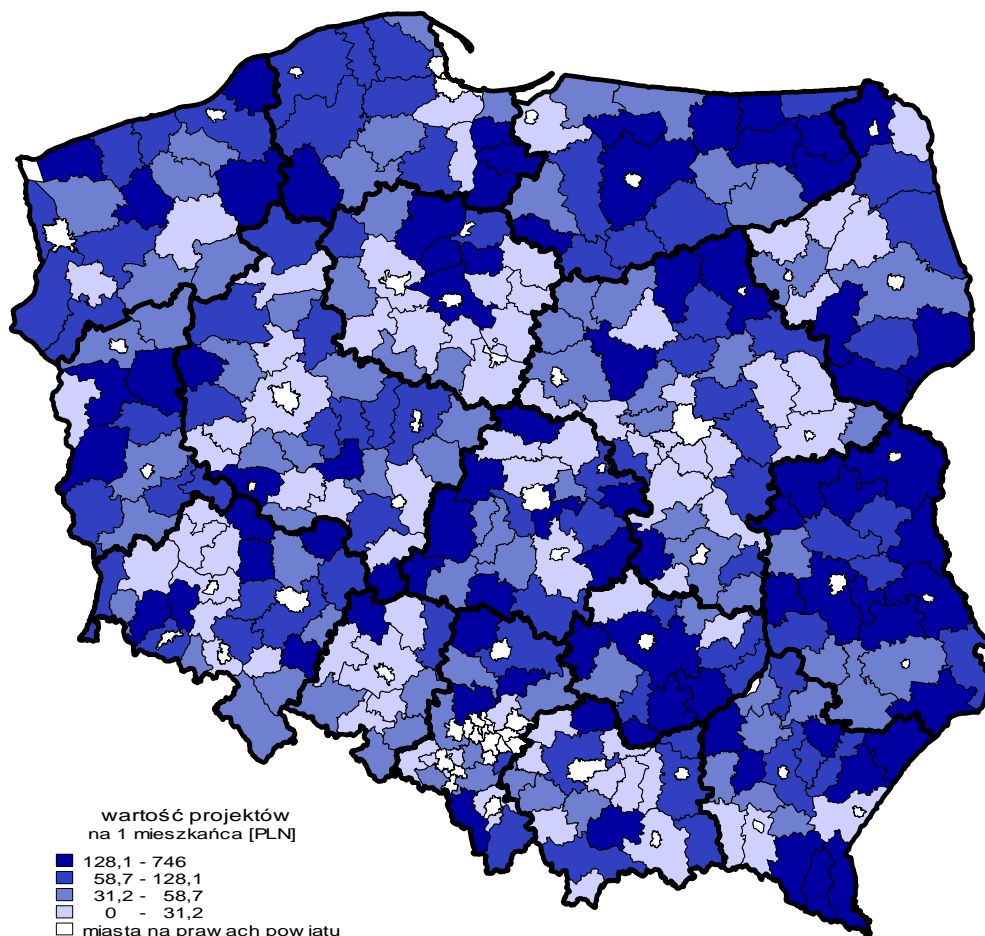


Źródło: opracowanie własne na podstawie BDR 2004.

ANALIZA ABSORPCJI FUNDUSZY

Poziom absorpcji funduszy obliczono dla wszystkich powiatów ziemskich przy pomocy wskaźnika absorpcji funduszy strukturalnych (W_{af}), gdzie: W_{af} to suma środków zaabsorbowanych przez powiat w ramach wszystkich programów operacyjnych oraz inicjatyw INTERREG i EQUAL w latach 2004-2006 (PLN) w przeliczeniu na 1 mieszkańca powiatu (BDR GUS, według miejsca zameldowania, stan na 30 XII 2006). Następnie obiekty badawcze zostały uszeregowane rosnąco metodą porządkowania liniowego, według wartości W_{af} . Podział uzyskanego szeregu z wykorzystaniem kwantyli pozwolił na wyodrębnienie grupy powiatów o najniższym (poniżej drugiego kwartylna) i najwyższym (powyżej drugiego kwartylna) stopniu absorpcji środków.

Rysunek 5. Wskaźnik absorpcji funduszy strukturalnych (W_{af}) w powiatach ziemskich



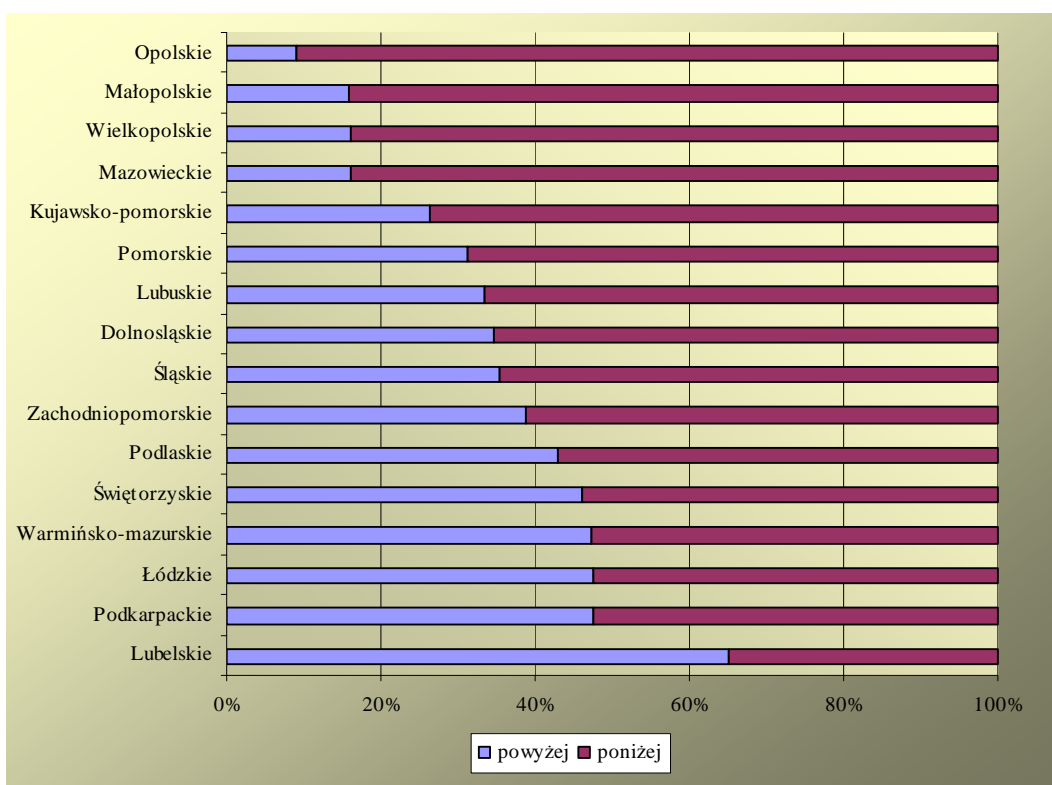
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR 2008.

Przystępując do analizy wartości wskaźnika absorpcji funduszy strukturalnych (W_{af}) w powiatach ziemskich w ujęciu geograficznym wyodrębniono trzy statystyki opisowe:

średnią arytmetyczną, medianę i środek przedziału. Analiza W_{af} w różnych wariantach ukazuje różne aspekty zróżnicowania badanych powiatów.

Pierwszy wariant analizy dotyczy średniej arytmetycznej obliczonego wskaźnika, która wynosi 93,44 zł. Wskaźnik poniżej średniej wystąpił w ponad 66% populacji generalnej powiatów ziemskich w Polsce. Analiza powiatów ze względu na przynależność do poszczególnych województw pokazuje, że szczególnie duży odsetek powiatów, które zaabsorbowały fundusze poniżej średniej W_{af} (Rysunek 6) znajduje się w województwach: opolskiego, małopolskiego, wielkopolskiego oraz mazowieckiego.

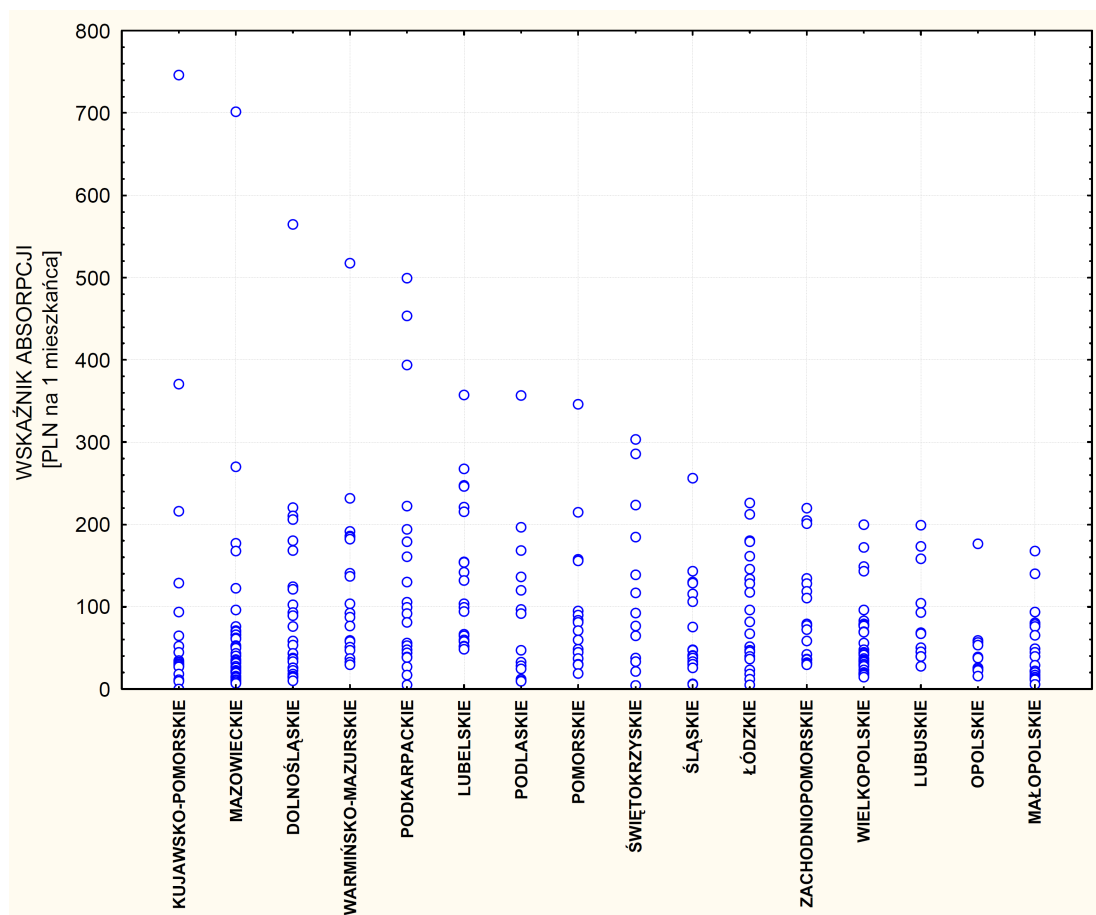
Rysunek 6. Powiaty ziemskie wg wskaźnika absorpcji funduszy strukturalnych (W_{af}) w odniesieniu do średniej



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR 2008.

Mediana dla W_{af} , która stanowi podstawę drugiego wariantu analizy wynosi 59 zł. Wartości poniżej mediany osiągnęły powiaty z województwa opolskiego (82%), kujawsko-pomorskiego (68%), mazowieckiego (65%) oraz małopolskiego (63%).

Rysunek 7. Rozkład próby badawczej wg wartości Waf na poziomie województw



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR 2008

Dokonano także podziału Waf na przedziały przy wykorzystaniu kwartyli. Analiza struktury powiatów ziemskich według tej metody wskazuje na wyjątkowo dobrą sytuację w województwie lubelskim, gdzie aż połowa powiatów ma Waf w najwyższym przedziale wartości, natomiast żaden powiat nie zakwalifikował się do grupy o najniższym poziomie absorpcji funduszy. Na drugim miejscu w tym względzie plasuje się województwo warmińsko-mazurskie: 42% powiatów cechuje bardzo wysoka absorpcja funduszy, a tylko 5% powiatów ma Waf w najniższym przedziale.

Krańcowo odmienna i jednocześnie najbardziej niekorzystna struktura występuje w województwie opolskim, gdzie aż 46% powiatów cechuje relatywnie najniższy poziom absorpcji funduszy unijnych, a kolejne 36% mieści się w przedziale o niskiej wartości Waf. Pomimo iż w województwach kujawsko-pomorskim i małopolskim aż 47% powiatów mieści się w grupie o najniższym poziomie absorpcji funduszy unijnych (Tabela 2), to ich struktura w porównaniu z opolskim jest stosunkowo bardziej korzystna, gdyż występuje tu większy odsetek powiatów o wysokim i bardzo wysokim poziomie absorpcji.

Tabela 2. Struktura powiatów ziemskich w województwach wg wskaźnika absorpcji (W_{af})

L.p.	WOJEWÓDZTWO	Struktura powiatów ziemskich wg W_r :			
		11-22	22-26	26-30	30-38
		[%]			
1.	podkarpackie	14	29	19	38
2.	podlaskie	36	14	21	29
3.	kujawsko-pomorskie	47	21	11	21
4.	małopolskie	47	16	26	11
5.	mazowieckie	41	24	24	11
6.	zachodniopomorskie	11	28	39	22
7.	lubelskie	0	20	30	50
8.	śląskie	24	35	18	23
9.	wielkopolskie	29	29	29	13
10.	łódzkie	19	24	24	33
11.	warmińsko-mazurskie	5	26	26	42
12.	dolnośląskie	31	19	27	23
13.	lubuskie	9	33	33	25
14.	świętokrzyskie	15	15	31	39
15.	pomorskie	19	19	37	25
16.	opolskie	46	36	9	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDR 2004.

Ostatecznie za stosunkowo najbardziej rygorystyczne i miarodajne z punktu widzenia realizacji celów projektu uznano analizy według środka przedziału (Rysunek 8). Miara ta pozwala przedstawić istotę absorpcji środków i umożliwia wychwycenie istniejących w powiatach skrajności w tym względzie. Stąd do grupowania powiatów na poszczególne typy wykorzystano środek przedziału wskaźnika absorpcji i środek przedziału wskaźnika rozwoju (podział wartości na niskie i wysokie). Wśród powiatów ziemskich w Polsce występują powiaty, które w badanym okresie nie korzystały z funduszy strukturalnych, stąd wartość W_{af} dla tych jednostek wynosi 0 zł. Wartość maksymalna wskaźnika to 746 zł. Stąd środek przedziału to wartość 373 zł. Wskaźnik W_{af} powyżej tej wartości dotyczy jedynie 7 powiatów ziemskich: złotoryjskiego, wąbrzeskiego, przasnyskiego, oleckiego oraz sanockiego, leskiego i bieszczadzkiego, zaś ponad 98% powiatów posiada wskaźnik poniżej tej wartości.

Rysunek 8. Zróźnicowanie powiatów ziemskich wg kryterium środka przedziału wartości Waf



Źródło: opracowanie wlasne na podstawie danych MRR 2008.

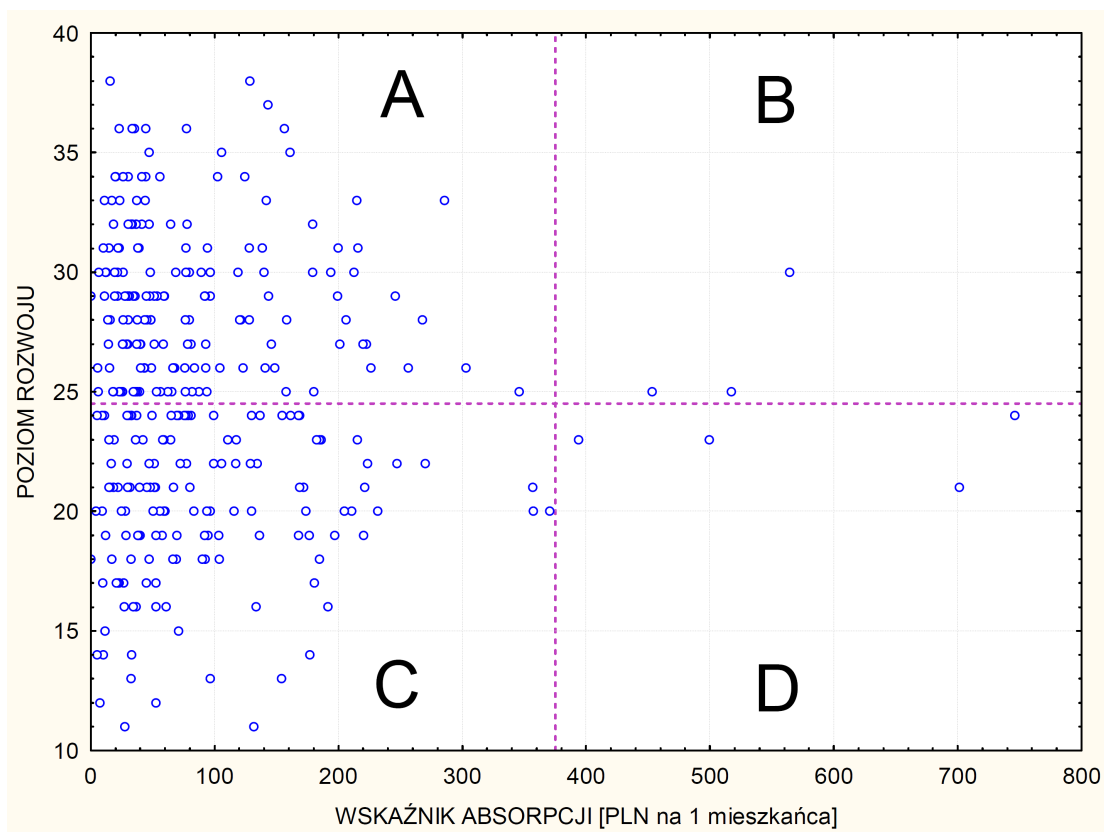
TYPY POWIATÓW

Na podstawie przeprowadzonej analizy dwóch typów zmiennych tj. poziomu rozwoju powiatu oraz poziomu absorpcji funduszy UE wyodrębniono 4 podstawowe typy powiatów (por. Rysunek 9):

- typ A: powiaty o wysokim poziomie rozwoju ($W_r > \text{środką przedziału } W_r$) i niskiej absorpcji funduszy ($W_{af} < \text{środką przedziału } W_{af}$);
- typ B: powiaty o wysokim poziomie rozwoju ($W_r > \text{środką przedziału } W_r$) i wysokiej absorpcji funduszy ($W_{af} > \text{środką przedziału } W_{af}$);
- typ C: powiaty o niskim poziomie rozwoju ($W_r < \text{środką przedziału } W_r$) i niskiej absorpcji funduszy ($W_{af} < \text{środką przedziału } W_{af}$);
- typ D: powiaty o niskim poziomie rozwoju ($W_r < \text{środką przedziału } W_r$) i wysokiej absorpcji funduszy ($W_{af} > \text{środką przedziału } W_{af}$).

Rozkład populacji generalnej powiatów ziemskich przedstawia Rysunek 9.

Rysunek 9. Rozkład próby badawczej wg wyodrębnionych typów



Źródło: opracowanie własne.

Zdecydowanie przeważają dwie grupy powiatów: A i C, stanowiąc odpowiednio 53,2% oraz 44,6% populacji. Oznacza to, że niski wskaźnik absorpcji funduszy dotyczy aż 97,8% powiatów ziemskich w Polsce.

Geograficznie, powiaty o niskim poziomie absorpcji i wysokim stopniu rozwoju (typ A) to powiaty reprezentujące województwo małopolskie (84% wszystkich powiatów w województwie), śląskie (82%), dolnośląskie (77%) i pomorskie (75%). Z kolei typ C, czyli powiaty charakteryzujące się niskim poziomem absorpcji i stosunkowo niskim stopniem rozwoju tworzą powiaty z województw: podlaskiego (93%), warmińsko-mazurskiego (79%) oraz lubelskiego (70%). Typ B, czyli powiaty o wysokim stopniu rozwoju i wysokim wskaźniku absorpcji funduszy reprezentują powiaty: leski, olecki i złotoryjski. Natomiast przedstawicielami typu D (niski poziom rozwoju, wysoki wskaźnik absorpcji) są powiaty: bieszczadzki, przasnyski, wąbrzeski i sanocki.

Dalsza analiza opinii przedstawicieli Starostw Powiatów z grup A i B pozwoliła na identyfikację czynników sprzyjających pozyskiwaniu funduszy strukturalnych w powiatach o wysokim poziomie rozwoju. Dzięki porównaniu tych samych kategorii danych dla powiatów z grup C i D zidentyfikowano bariery pozyskiwania funduszy w powiatach o niskim poziomie rozwoju, co pozwoliło sformułować rekomendacje działań dla poprawy absorpcji funduszy strukturalnych w słabiej rozwiniętych jednostkach NUTS 4.

UWARUNKOWANIA ABSORPCJI FUNDUSZY STRUKTURALNYCH UE NA POZIOMIE POWIATÓW – ANALIZA

Ankiety rozesłano do Starostw wszystkich 314 powiatów ziemskich w kraju. Odpowiedziały Starostwa z 93 powiatów ziemskich, co stanowi 30% wyżej wymienionych adresatów. Starostwa, które wzięły udział w badaniu odpowiadając na ankietę zostały określone mianem respondentów. Ich liczba w poszczególnych województwach znacznie się różni [por. Tabela 3, kol. 3]. Ze względu na zróżnicowaną liczbę powiatów ziemskich w poszczególnych województwach różni się także odsetek respondentów [por. Tabela 3, kol. 4] obliczony jako stosunek liczby uzyskanych ankiet do liczby powiatów ziemskich ogółem. Największy odsetek odpowiedzi uzyskano w powiatach ziemskich województwa podkarpackiego i podlaskiego – po 43% w każdym z nich. W czterech województwach – lubelskim, śląskim, wielkopolskim oraz łódzkim – odsetek respondentów w ogólnej liczbie powiatów ziemskich był zbliżony do średniej w kraju, tj. 29-30%. Najmniejszy odsetek powiatów ziemskich biorących udział w badaniu odnotowano w województwie opolskim (9%), pomorskim (13%) oraz świętokrzyskim (15%). Wyniki analizy udziału powiatów ziemskich w badaniu oraz ranking województw [kol. 4] według kryterium udziału respondentów w ogólnej liczbie powiatów ziemskich prezentuje Tabela 3.

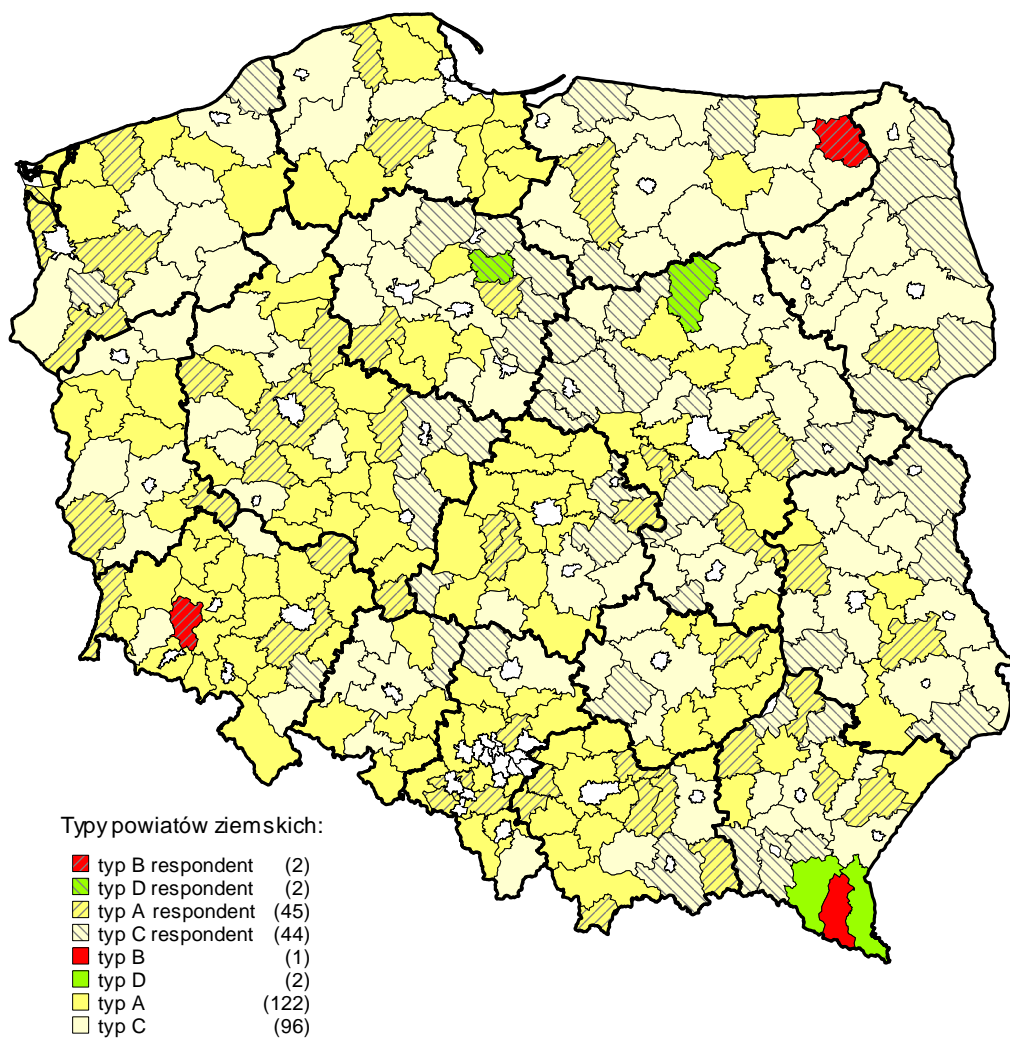
Tabela 3. Zwrotność ankiet według województw

L.p.	WOJEWÓDZTWO	Liczba powiatów ziemskich		Udział b/a
		ogółem	respondentów	[%]
		(a)	(b)	
	1.	2.	3.	4.
1.	podkarpackie	21	9	43
2.	podlaskie	14	6	43
3.	kujawsko-pomorskie	19	8	42
4.	małopolskie	19	8	42
5.	mazowieckie	37	13	35
6.	zachodniopomorskie	18	6	33
7.	lubelskie	20	6	30
8.	śląskie	17	5	29
9.	wielkopolskie	31	9	29
10.	łódzkie	21	6	29
11.	warmińsko-mazurskie	19	5	26
12.	dolnośląskie	26	5	19
13.	lubuskie	12	2	17
14.	świętokrzyskie	13	2	15
15.	pomorskie	16	2	13
16.	opolskie	11	1	9
17.	RAZEM	314	93	30

Źródło: opracowanie własne

Ze względu na główny cel badań, jakim jest sformułowanie rekomendacji, co do kierunku i charakteru działań sprzyjających zwiększaniu absorpcji środków w bieżącym okresie programowania przez powiaty, które nie wykorzystały lub wykorzystały w niewielkim stopniu dostępne środki z funduszy strukturalnych w latach 2004-2006, szczególnie istotny jest udział w badaniu powiatów o niskiej wartości wskaźnika absorpcji. Przestrzenne zróżnicowanie typów powiatów ziemskich oraz ich udział w badaniu przedstawia Rysunek 10.

Rysunek 10. Zwrotność ankiet wg typów badanych powiatów



Źródło: opracowanie własne

Spśród 167 powiatów ziemskich zaliczonych do typu A (niski wskaźnik absorpcji, wysoki wskaźnik rozwoju), na ankietę odpowiedziały 44 Starostwa, co daje współczynnik zwrotności ankiet w tej grupie na poziomie 26%. Ze 140 powiatów ziemskich zaliczonych do typu C (niski wskaźnik absorpcji, niski wskaźnik rozwoju), w badaniu wzięło udział 45 Starostw, co daje współczynnik zwrotności ankiet na poziomie 32%. Ze względu na przy-

jęcie rygorystycznych kryteriów wyodrębniania typów badanych powiatów, typy A i C są najliczniejsze w grupie badawczej (por. Rysunek 9). Natomiast typy B i D są bardzo nie-licznie reprezentowane. Łącznie obejmują 7 powiatów ziemskich. Z tego powodu, przy niewielkiej liczbie odpowiedzi, oba typy uzyskały bardzo wysokie współczynniki zwrotności ankiet: typ B 67% i typ D 50% (por. Tabela 4).

Tabela 4. Zwrotność ankiet według typów badanych powiatów

TYP	Liczba powiatów ziemskich		Udział b / a
	ogółem (a)	respondentów (b)	[%]
1.	2.	3.	4.
A	167	44	26
B	3	2	67
C	140	45	32
D	4	2	50
RAZEM	314	93	30

Źródło: opracowanie własne

W dalszej części prezentowanej analizy przyjęto, iż odpowiedzi z wyżej wskazanych 93 powiatów stanowią 100% próby badawczej. W kolejnych etapach badania uzyskane dane jakościowe poddano analizie pionowej, uwzględniającej strukturę odpowiedzi na każde pytanie indywidualnie oraz analizie poziomej, określającej powiązania struktury odpowiedzi na dane pytanie ze wskaźnikiem poziomu rozwoju, wskaźnikiem absorpcji funduszy lub z odpowiedziami na inne, tematycznie powiązane pytania.

Opracowane pytania badawcze ukierunkowane były na identyfikację barier pozyskiwania funduszy tkwiącymi zarówno po stronie Starostw, jak i barier spowodowanych czynnikami pozostających poza ich kompetencjami.

1. Kwestie kadrowo-organizacyjne w procesie pozyskiwania funduszy unijnych

W pierwszej grupie zagadnień szczególną uwagę poświęcono ocenie przez Starostwa zasobów ludzkich, czyli kadr odpowiedzialnych za pozyskiwanie funduszy i realizację projektów. Zdefiniowano także bariery w pozyskiwaniu funduszy unijnych związane z tą kwestią. Przeprowadzone badania pozwoliły odpowiedzieć na następujące pytania:

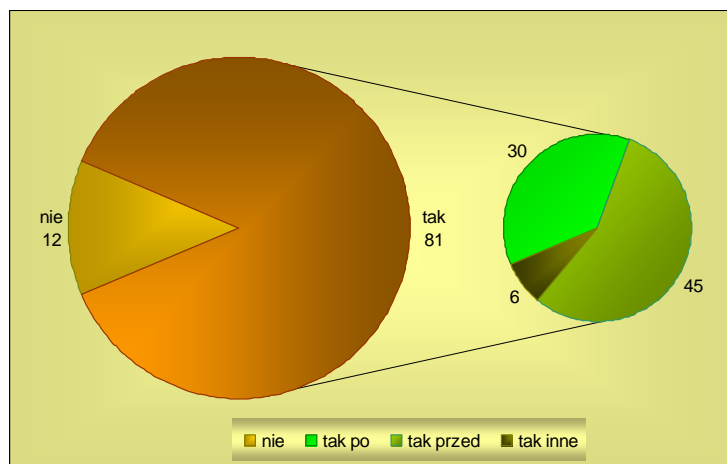
1. Kto był pomysłodawcą pozyskiwania funduszy unijnych?
2. Czy jest specjalne stanowisko lub zespół ds. pozyskiwania środków z UE? Kiedy powstało lub czy jest w zamierzeniu jego stworzenie?
3. Czy przygotowanie i realizacja projektów spowodowały konieczność zwiększenia etatów w Starostwie?

4. Czy duża ilość pracy związanej z realizacją projektów wpłynęła negatywnie na ich postrzeganie przez pracowników Starostwa?
5. Jakich zmian należy dokonać w strukturze organizacyjnej Starostwa, żeby usprawnić przygotowanie i realizację projektów?
6. Jakie czynniki (w tym także kadrowe) umożliwiły realizację przyjętych projektów współfinansowanych z funduszy UE?
7. Czy była konieczność zatrudnienia firmy zewnętrznej do opracowania wniosku i/lub do zarządzania projektem?
8. Czy działalność takich firm byłaby dla Starostwa potrzebna?

W odpowiedziach na pytanie „Kto był pomysłodawcą przygotowania i składania projektów?”, wśród odpowiedzi typu: „pracownicy Starostwa”, „wydziały merytoryczne, jednostki organizacyjne Starostwa”, „kierownicy”, „jednostki podległe”, „dyrektorzy wydziałów”, „odpowiedni referat”, itp., wyróżniają się odpowiedzi aż w 42 ankietach, w których wskazano jako pomysłodawców Zarządy Powiatów, a w 16 przypadkach Starostę Powiatu.

Kwestie kadrowe związane z pozyskiwaniem funduszy unijnych przez Starostwa zostały przeanalizowane na bazie odpowiedzi m.in. dotyczących utworzenia specjalnego stanowiska do realizacji tego celu. W 81 badanych Starostwach (87% respondentów) utworzono specjalne stanowiska lub zespoły do pozyskiwania środków z UE, z czego 30 Starostw utworzyło je przed złożeniem pierwszego wniosku, w 45 Starostwach stanowiska takie powstały po złożeniu pierwszego wniosku, natomiast 6 Starostw nie określiło momentu ich powstania (por. Rysunek 11).

Rysunek 11. Stanowiska ds. pozyskiwania funduszy unijnych i realizacji projektów, z uwzględnieniem momentu ich powstania



Źródło: opracowanie własne.

Drugą, znacznie mniej liczną grupę stanowią Starostwa, w których nie utworzono takiego stanowiska ani zespołu. Należy tu 12 powiatów (13% respondentów), przy czym w 2 powiatach nie utworzono takich jednostek z powodów finansowych, w 1 powiecie z powodów finansowych, lokalowych i kadrowych (złotoryjski) oraz w 1 powiecie z powodów kadrowych, ale planowane jest powstanie stanowiska w przyszłości (międzychodzki). W 4 powiatach stanowisko czy zespół nie powstały i nie są planowane w przyszłości, a w 4 innych powiatach nie powstały i nie podano przyczyny takiego stanu.

Na pytanie „czy przygotowanie i realizacja projektów wpłynęły na zwiększenie etatów?”, 47 Starostw (51% respondentów) odpowiedziało twierdząco, 41 urzędów (44% respondentów) nie zwiększyło zatrudnienia, a 5 jednostek (5% respondentów) nie udzieliło konkretnej odpowiedzi.

Pytanie „czy duża ilość pracy związanej z realizacją projektów wpływa negatywnie na ich postrzeganie przez pracowników Starostwa?”, miało na celu ocenę postaw kadr wobec procesu pozyskiwania funduszy. W 29 Starostwach (31% respondentów) duża ilość pracy związanej z projektami współfinansowanymi ze środków unijnych wpływa negatywnie na ich postrzeganie przez pracowników, natomiast aż w 62 urzędach (67% respondentów) obowiązki związane z tego typu projektami nie powodują negatywnego nastawienia do realizacji tego typu zadań.

Odpowiadając na pytanie „jakich zmian należy dokonać w strukturze organizacyjnej Starostwa, żeby usprawnić przygotowanie i realizację projektów”, 41 Starostw (44% respondentów) stwierdziło, że nie ma potrzeby wprowadzania jakichkolwiek zmian, a 14 urzędów biorących udział w badaniu nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie. Natomiast 38 Starostw (41% respondentów) stwierdziło, że zmiany są potrzebne. Respondenci postulowali (cytowane według częstotliwości występowania odpowiedzi):

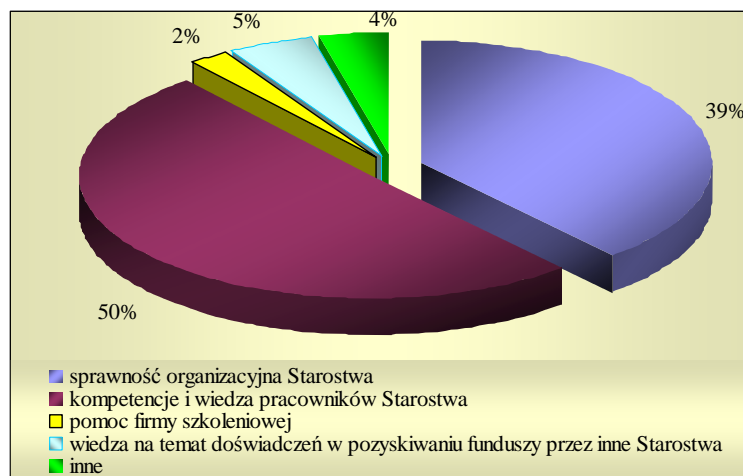
- „wyodrębnienie wydziału lub komórki zajmującej się pozyskiwaniem funduszy strukturalnych”;
- „potrzebę zwiększenia etatów w zespole zajmującym się pozyskiwaniem funduszy, jeśli zespół taki już funkcjonuje”;
- „potrzebę zatrudniania osób z doświadczeniem i kompetencjami”; „potrzebę zatrudnienia konkretnych specjalistów: ekonomistów, specjalistów od kosztorysów, etc.”;
- „reorganizację działu finansowego Starostwa, utworzenie specjalnego stanowiska ds. obsługi środków zewnętrznych”;
- „usprawnienie przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi wydziałami Starostwa”;

- „usprawnienie komunikacji z wydziałami odpowiedzialnymi za merytoryczną stronę projektu”;
- „dosprzętowanie wydziału zajmującego się aplikowaniem o środki unijne”; „zatrudnienie osoby w wydziale finansowym odpowiedzialnej za rozliczanie projektów”;
- „wprowadzenie systemu motywacyjnego dla pracowników przygotowujących projekty”;
- „zmianę ustawy samorządowej”.

Stwierdzono również, że „ogólnie zauważany jest brak fachowców z branży budowlanej i istnieje zagrożenie odejścia wykwalifikowanej i doświadczonej kadry pracującej przy pozyskiwaniu, realizacji i rozliczaniu projektów unijnych”.

W kontekście celów niniejszego opracowania istotne są opinie respondentów na temat czynników, które ich zdaniem umożliwiły realizację przyjętych projektów współfinansowanych z funduszy UE. Spośród czterech kategorii uwzględniających: sprawność organizacyjną Starostwa, kompetencje i wiedzę pracowników Starostwa, pomoc firmy szkoleniowej oraz wiedzę na temat doświadczeń w pozyskiwaniu funduszy przez inne Starostwa, respondenci mogli wybrać dowolną liczbę odpowiedzi. Wyniki prezentuje Rysunek 12.

Rysunek 12. Czynniki umożliwiające realizację projektów w latach 2004-2006 przez respondentów, wg liczby wskazań



Źródło: opracowanie własne.

Najczęściej, bo aż w 88 przypadkach (95% respondentów) wskazano, że czynnikiem umożliwiającym realizację projektów były kompetencje i wiedza pracowników, co wskazuje, jak bardzo istotne są zasoby ludzkie – a zwłaszcza ich jakość - w procesie pozyskiwania środków unijnych przez Starostwa. W 67 Starostwach (72% respondentów) istotnym czynnikiem była sprawność organizacyjna Starostwa. Pozostałe kategorie były wy-

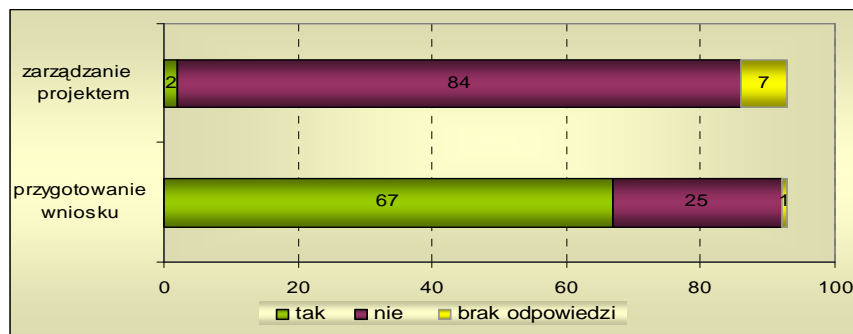
mieniane znacznie rzadziej: pomoc firmy szkoleniowej była wskazana tylko przez 4 Starostwa, wiedza na temat doświadczeń innych Starostw w tej dziedzinie – 8 Starostw, jednak w obu przypadkach kategorie te wymieniano łącznie z czynnikiem kadrowym (kompetencje i wiedza pracowników).

Respondenci mieli także możliwość uzupełnienia listy o kategorię „inne”, z czego skorzystało 7 Starostw. Wymieniono tu takie czynniki, jak:

- „dobra współpraca z jednostkami organizacyjnymi Starostwa”,
- „pomoc firm konsultingowych w przygotowaniu studium wykonalności inwestycji”,
- „konsultacje telefoniczne z instytucjami wdrażającymi i organizowane przez nie szkolenia”,
- „spójna i realizowana stopniowo wizja rozwoju powiatu”,
- „szerokie partnerstwo”
- „wykonawca, który prawidłowo realizował inwestycję”.

W dalszej części badania zapytano Starostwa, czy wynajęły do realizacji projektów specjalistyczną firmę: na etapie przygotowania wniosku i/lub na etapie realizacji projektu. Wśród badanych jednostek 25 Starostw (27% respondentów) nie korzystało z pomocy specjalistycznych firm na etapie przygotowania wniosku, 67 (72% respondentów) zatrudniło taką firmę. Jedno Starostwo nie udzieliło odpowiedzi. Na etapie realizacji projektów, tylko 2 Starostwa zatrudniły taką firmę, 7 nie udzieliło odpowiedzi, natomiast aż 84 Starostwa (90% respondentów) nie zatrudniły zewnętrznych firm specjalistycznych. Wyniki badania prezentuje Rysunek 13.

Rysunek 13. Wykorzystanie przez respondentów specjalistycznych firm wg etapów realizacji projektów



Źródło: opracowanie własne.

Omawiana powyżej kwestia łączy się z pytaniem „czy usługi, działalność firm specjalistycznych byłaby dla Starostwa potrzebna?”. Zwrócono się do respondentów także z prośbą o argumentację udzielonej odpowiedzi. Respondenci niemal w równej mierze

udzielili odpowiedzi potwierdzających użyteczność takich firm przy realizacji projektów przez Starostwo (53%), jak i odpowiedzi przeczących (47%). Spośród 49 (53%) respondentów uznających potrzebę zatrudnienia wyspecjalizowanych firm zewnętrznych, 46 urzędów podało powody takiej opinii. Przytaczane argumenty w większości dotyczyły trudności związanych z opracowaniem studium wykonalności dla poszczególnych inwestycji. Starostwa podkreślają, że opracowanie poprawnego studium wykonalności jest zadaniem trudnym dla ich pracowników. Potwierdzają to m.in. opinie, że:

- „firmy takie są potrzebne głównie do przygotowania studium wykonalności inwestycji, a w szczególności analizy finansowej i ekonomicznej projektu”;
- „niezbędnym załącznikiem do wniosku, jest złożenie specjalistycznych analiz ekonomicznych, bądź studiów wykonalności”;
- „opracowanie wskaźników finansowych w studium wykonalności”;
- „analizy studium wykonalności są dosyć skomplikowane”;
- „z uwagi na brak specjalistów z zakresu opracowania studium wykonalności”, etc.

Grupa 42 Starostw, które nie widzą konieczności zatrudniania firm specjalistycznych do przygotowania lub realizacji projektów stanowi 45% respondentów, z czego 15 urzędów nie podało uzasadnienia swojej opinii. Pozostałe 27 jednostek argumentuje, iż firmy takie nie są potrzebne ze względu na zatrudnienie w urzędzie odpowiednio wykwalifikowanej i doświadczonej już kadry, np.:

- „Starostwo posiada wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników do pozyskiwania środków unijnych, zarządzania i rozliczania projektów”;
- „w Starostwie powołano wydział odpowiedzialny za pozyskiwanie funduszy nie ma więc potrzeby opłacania specjalistycznych firm. Zaoszczędzone pieniądze pozwalają szkolić pracowników”;
- „dotychczas zdobyte przez pracowników Starostwa Powiatowego doświadczenie w aplikowaniu i rozliczaniu środków unijnych potwierdza przygotowanie pracowników do aplikowania o środki unijne w kolejnych okresach”.

W niniejszym badaniu, obok wskaźnika absorpcji funduszy unijnych, równie istotnym punktem odniesienia dla badania zależności poszczególnych parametrów jest liczba projektów zrealizowanych przez poszczególne powiaty. Struktura powiatów wg liczby zrealizowanych projektów różni się w skali całego kraju oraz w grupie powiatów-respondentów. Szczegółowe wyniki prezentuje Tabela 5.

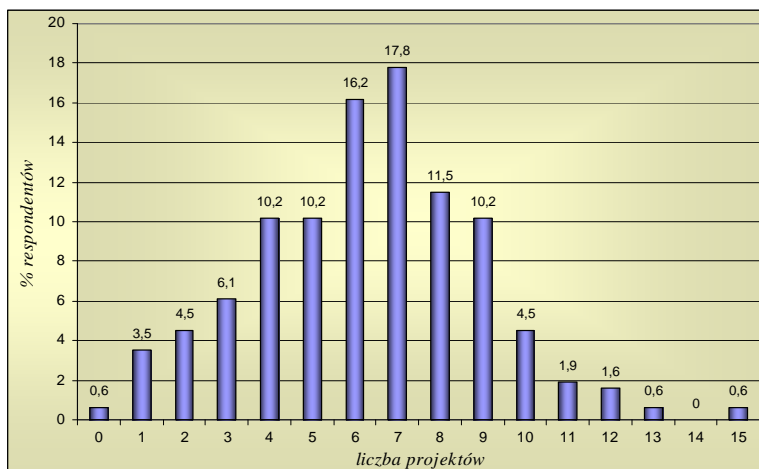
Tabela 5. Respondenci wg liczby zrealizowanych projektów współfinansowanych z funduszy unijnych

Liczba projektów	Starostwa ziemskie ogółem		Respondenci	
	liczba	%	liczba	%
0	2	0,6	1	1,1
1	11	3,5	6	6,5
2	14	4,5	3	3,2
3	19	6,1	3	3,2
4	32	10,2	8	8,6
5	32	10,2	10	10,8
6	51	16,2	18	19,4
7	56	17,8	17	18,3
8	36	11,5	10	10,8
9	32	10,2	8	8,6
10	14	4,5	4	4,3
11	6	1,9	2	2,2
12	5	1,6	3	3,2
13	2	0,6	0	0,0
14	0	0,0	0	0,0
15	2	0,6	0	0,0
<i>Razem</i>	<i>314</i>	<i>100</i>	<i>93</i>	<i>100</i>

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

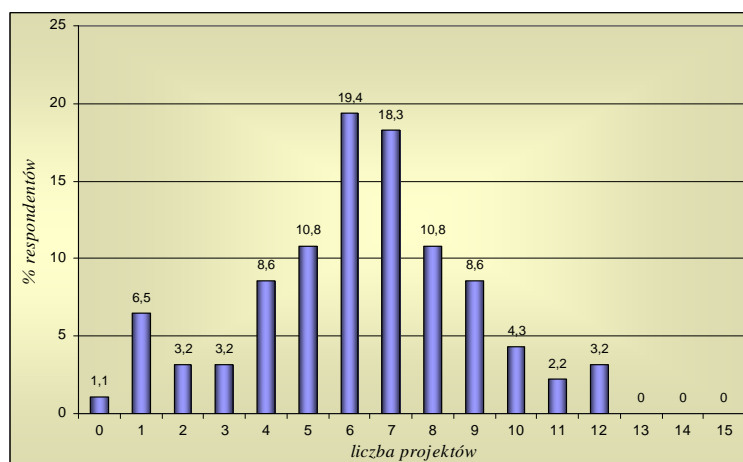
W grupie respondentów tylko jedno Starostwo nie zrealizowało żadnego projektu, natomiast najwyższą liczbę 12 projektów zrealizowały trzy Starostwa. Najliczniejszą grupę stanowiły Starostwa, które zrealizowały po 6 projektów (18 powiatów) oraz po 7 projektów (17 powiatów). Żaden z respondentów nie zrealizował więcej niż 12 projektów (por. Rysunek 15). Natomiast w skali całego kraju można wskazać powiaty, które zrealizowały nawet po 13 lub 15 projektów współfinansowanych z funduszy unijnych (Rysunek 14).

Rysunek 14. Struktura powiatów ziemskich w Polsce wg liczby zrealizowanych projektów



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Rysunek 15. Struktura respondentów wg liczby zrealizowanych projektów

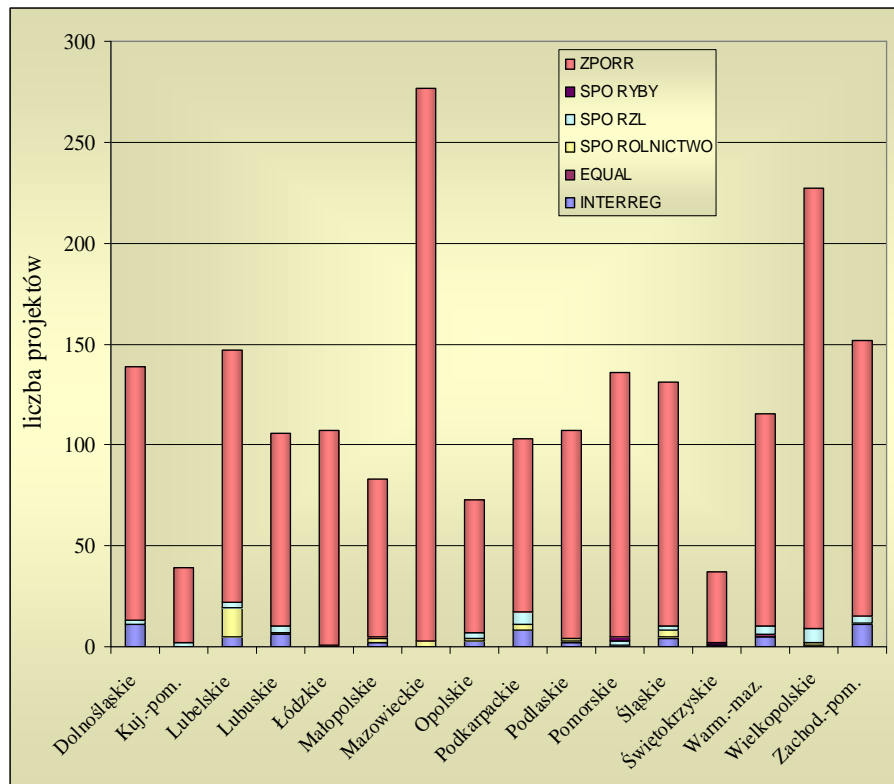


Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Została także przeanalizowana liczba projektów zrealizowanych przez powiaty według sektorowych programów operacyjnych oraz inicjatyw, w ujęciu wojewódzkim, co prezentuje Rysunek 16.

We wszystkich przypadkach dominuje liczba projektów zrealizowanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Wyróżnia się także relatywnie wysoka liczba (14) projektów zrealizowanych przez powiaty województwa lubelskiego w ramach SPO Rolnictwo. Powiaty w województwie dolnośląskim oraz zachodniopomorskim zrealizowały po 11 projektów w ramach inicjatywy INTERREG. Projekty realizowane w pozostałych sektorowych programach operacyjnych stanowiły stosunkowo niewielką liczbę (por. Tabela 6).

Rysunek 16. Liczba projektów zrealizowanych przez powiaty w poszczególnych programach operacyjnych i inicjatywach, w ujęciu regionalnym



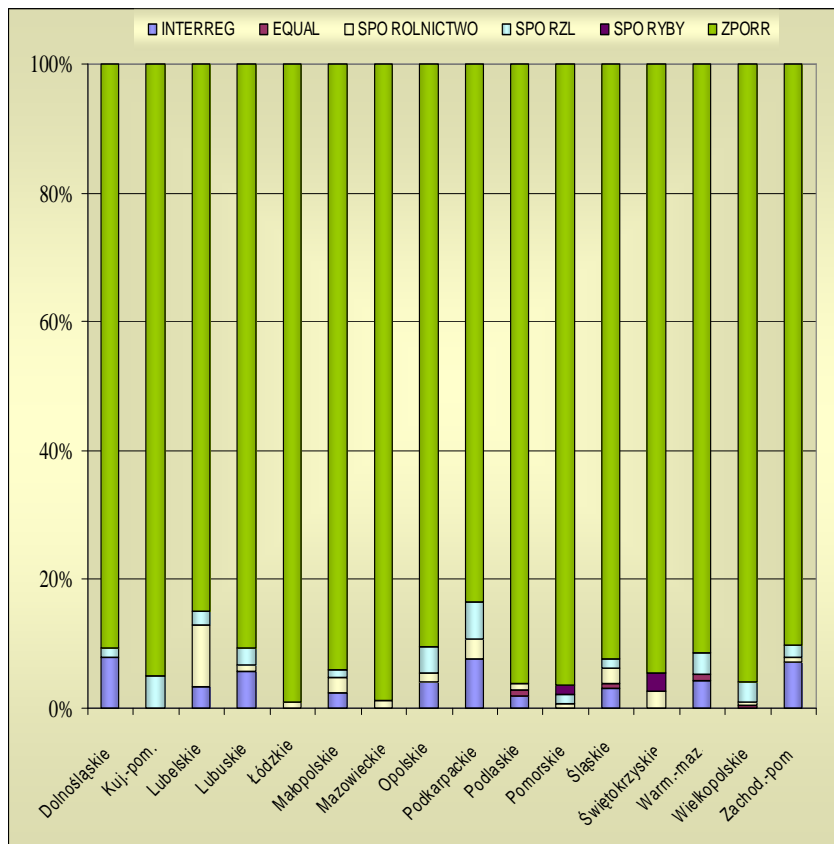
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Tabela 6. Liczba projektów zrealizowanych przez powiaty w poszczególnych programach operacyjnych i inicjatywach, w ujęciu regionalnym

Wyszczególnienie	Inicjatywy		Liczba projektów w Sektorowym Programie Operacyjnym				Suma
	INTERREG	EQUAL	ROLNICTWO	RZL	RYBY	ZPORR	
Dolnośląskie	11	0	0	2	0	126	139
Kujawsko-pom.	0	0	0	2	0	37	39
Lubelskie	5	0	14	3	0	125	147
Lubuskie	6	0	1	3	0	96	106
Łódzkie	0	0	1	0	0	106	107
Małopolskie	2	0	2	1	0	78	83
Mazowieckie	0	0	3	0	0	274	277
Opolskie	3	0	1	3	0	66	73
Podkarpackie	8	0	3	6	0	86	103
Podlaskie	2	1	1	0	0	103	107
Pomorskie	0	0	1	2	2	131	136
Śląskie	4	1	3	2	0	121	131
Świętokrzyskie	0	0	1	0	1	35	37
Warm.-mazur.	5	1	0	4	0	105	115
Wielkopolskie	0	1	1	7	0	218	227
Zachodniopom.	11	0	1	3	0	137	152

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Rysunek 17. Struktura projektów zrealizowanych przez powiaty w poszczególnych programach operacyjnych i inicjatywach, w ujęciu regionalnym



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Analiza zależności

Prezentowana poniżej analiza ma odpowiedzieć na jedno z głównych pytań badawczych: czy kwestie kadrowo-organizacyjne stanowiły w latach 2004-2006 barierę w pozyskiwaniu środków unijnych przez Starostwa? Odpowiedź na powyższe pytanie opiera się na analizie szczegółowych zagadnień z tego zakresu, omówionych poniżej.

Czy liczba projektów współfinansowanych z funduszy unijnych, zrealizowanych w badanych powiatach ziemskich wykazuje zależność z kwestiami kadrowo-organizacyjnymi w tych jednostkach?

W 12 Starostwach nie utworzono specjalnego stanowiska ds. pozyskiwania funduszy zewnętrznych. Z tego, wśród powiatów, które zrealizowały od 0 do 7 projektów nie występuje wyraźna zależność pomiędzy liczbą projektów a faktem braku takiego stanowiska. Natomiast w 94% Starostw, które zrealizowały od 9 do 12 projektów, powstało specjalne

stanowisko lub zespół do pozyskiwania środków unijnych, co wskazuje że był to czynnik sprzyjający procesowi pozyskiwania funduszy.

Zależność pomiędzy liczbą zrealizowanych projektów a zwiększeniem etatów w Starostwach nie występuje - jest statystycznie nieistotna, ponieważ wartość współczynnika korelacji Pearsona wynosi 0,16.

Nie występuje też bezpośrednia zależność pomiędzy liczbą projektów realizowanych przez Starostwa a negatywnym postrzeganiem nowych zadań przez pracowników (wskaźnik korelacji -0,10136).

Do grupy 23 Starostw, które zatrudniały wyspecjalizowane firmy, zarówno do przygotowania wniosku, jak i do zarządzania projektem, należą powiaty, które zrealizowały zróżnicowaną liczbę projektów - od 3 do 12. Na podstawie analizowanych danych można stwierdzić, że nie występuje zależność pomiędzy liczbą zrealizowanych projektów a faktem zatrudnienia firm zewnętrznych.

Czy Starostwa, które zwiększyły liczbę etatów i zatrudniły firmy specjalistyczne do opracowania i/lub realizacji projektu odczuwają potrzebę wprowadzenia zmian w swojej strukturze organizacyjnej, w celu usprawnienia przygotowania i realizacji projektów w okresie 2007-2013?

Spśród 15 Starostw, które zwiększyły liczbę etatów oraz zatrudniły firmy specjalistyczne na dowolnym etapie realizacji projektu, połowa zamierza w przyszłości wprowadzić zmiany w strukturze organizacyjnej. Mają one polegać m.in. na:

- „wzmocnieniu komórki odpowiedzialnej za przygotowanie i realizację projektów”,
- „uzupełnieniu braków kadrowych”,
- „zatrudnieniu wykwalifikowanej, doświadczonej kadry”,
- „opracowaniu systemu przepływu informacji”.

Wskazuje to, iż dotychczasowe powiększenie zasobów kadrowych było niewystarczające. Pozostałe Starostwa zaliczone do tej grupy nie zadeklarowały potrzeby wprowadzania jakichkolwiek zmian.

Interesujący jest fakt, iż w grupie 28 Starostw, które nie zwiększyły etatów oraz nie zatrudniły firm zewnętrznych dla realizacji projektów z funduszy unijnych, aż 14 nie zamierza wprowadzać zmian w swojej strukturze organizacyjnej. W przypadku 8 Starostw mają nastąpić zmiany, dotyczące głównie zwiększenia etatów, natomiast 6 nie odpowiedziało na to pytanie.

Wśród 7 Starostw, które nie zwiększyły etatów, ale zatrudniły firmę specjalistyczną do przygotowania wniosku, 3 jednostki zamierzają wprowadzić zmiany.

Czy powstanie stanowisk lub zespołów ds. pozyskiwania środków z UE było powiązane ze zwiększeniem w Starostwach etatów w celu przygotowania i realizacji projektów?

W grupie 82 Starostw, gdzie utworzono specjalne stanowiska ds. pozyskiwania funduszy unijnych jest 47 urzędów, w których zwiększyło się zatrudnienie z tego tytułu oraz 35, gdzie nie przyjęto z tego powodu nowych pracowników. Drugi przypadek wskazuje to, że omawiane stanowiska powstały w wyniku reorganizacji i przesunięć kadrowych w Starostwach. Obowiązki wykonywane wcześniej przez osoby obejmujące nowe stanowiska ds. pozyskiwania funduszy zostały prawdopodobnie przekazywane innym pracownikom, co w przypadku stałego poziomu zatrudnienia mogło powodować większe obciążenie pracą.

Druga grupa to 11 Starostw, gdzie nie zwiększono zatrudnienia w celu realizacji projektów oraz nie utworzono stanowisk czy zespołu ds. pozyskiwania funduszy UE, co także wskazuje na zwiększenie obowiązków z tytułu przygotowania, aplikacji i realizacji projektów osób odpowiedzialnych równocześnie za inne działy. Fakt ten został potwierdzony w wywiadach bezpośrednich. Respondenci podkreślali, że fundusze były pozyskiwane dla realizacji projektu przez różne osoby zatrudnione w urzędzie i odpowiedzialne za zupełnie inne obowiązki, np. promocję czy rozwój powiatu. Zarówno przesunięcia kadrowe na nowe stanowisko ds. pozyskiwania funduszy, jak i dodanie takich obowiązków osobom odpowiedzialnym za inne zadania mogą powodować negatywne nastawienie urzędników do procesu pozyskiwania funduszy unijnych.

Spśród 47 Starostw, które zwiększyły etaty i przeznaczyły je na utworzenie stanowiska ds. pozyskiwania funduszy, w 16 (34%) duża ilość pracy związanej z realizacją projektów i tak wpływa negatywnie na ich postrzeganie przez pracowników Starostwa, natomiast w 30 (63%) nie zaobserwowano takiego zjawiska. W grupie 31 urzędów, które nie zwiększyły etatów, ale utworzyły omawiane stanowiska, 10 uważa, że realizacja projektów jest postrzegana negatywnie przez pracowników, a 21 nie zaobserwowało takiego zjawiska. Pośród 11 urzędów, które nie zwiększyły etatów i nie utworzyły specjalnego stanowiska, tylko w 2 zaznaczono negatywny stosunek pracowników do zwiększonych obowiązków, a w 9 nie. Tak zróżnicowane odpowiedzi wskazują na brak bezpośredniego wzajemnego związku omawianych zjawisk.

Z powyższych badań wynika wniosek, że nastawienie pracowników Starostw do obowiązków związanych z pozyskiwaniem środków unijnych i realizacją projektów nie

jest bezpośrednio powiązane z przyjętymi w okresie 2004-2006 rozwiązaniami organizacyjnymi, dotyczącymi absorpcji funduszy.

Czy Starostwa, które zwiększyły liczbę etatów i utworzyły nowe stanowiska widzą potrzebę wprowadzenia dalszych zmian organizacyjnych, aby usprawnić pozyskiwanie funduszy unijnych oraz przygotowanie i realizację projektów?

Z 47 Starostw, które zwiększyły etaty i utworzyły stanowisko ds. pozyskiwania funduszy, 22 nie widzi potrzeby wprowadzania dalszych zmian w strukturze organizacyjnej Starostwa. Fakt, że 13 z nich nie korzystało z usług firm zewnętrznych przy przygotowywaniu lub realizacji projektów może świadczyć, iż przeprowadzone wcześniej zmiany organizacyjne są wystarczające zarówno pod względem relacji liczby etatów i stanowisk, jak i jakości zasobów ludzkich, tj. wiedzy i doświadczenia zatrudnionych pracowników.

Dokładnie tyle samo, czyli 22 Starostwa uważają, że zmiany organizacyjne w ich strukturze Starostwa są potrzebne dla lepszego pozyskiwania funduszy zewnętrznych w okresie 2007-2013. Dowodzi to, iż dokonane w poprzednim okresie zmiany nie były wystarczające, jeśli chodzi o liczbę etatów (np. „w obecnej strukturze utworzono wydział zajmujący się projektami jednak zasoby kadrowe są niewystarczające”) lub że były to ilościowe zmiany kadry, a nie jakościowe (np.: „dalsze zwiększenie zatrudnienia - przyjmowanie do pracy osób z doświadczeniem i kompetencjami”, „problemy mentalne”). Zmiany postulują zarówno respondenci, którzy korzystali z usług firm zewnętrznych przy realizacji projektów, jak i ci, którzy zrealizowali je samodzielnie.

Dwie ankiety nie zawierały odpowiedzi.

2. Kwestie wkładu własnego w procesie pozyskiwania funduszy unijnych

Druga grupa zagadnień dotyczy źródeł wkładu własnego powiatów (określanego przez respondentów mianem „środków własnych”), wymaganego dla realizacji projektów współfinansowanych z funduszy unijnych. Celem analizy jest identyfikacja barier w pozyskiwaniu funduszy, które są związane z wysokością i dostępnością tychże środków własnych. W opracowaniu zagadnienia wykorzystano następujące pytania badawcze:

1. Z jakich źródeł pochodzą środki, które Starostwo wykorzystowało na współfinansowanie zrealizowanych projektów?
2. Czy w obecnym okresie środki własne powiatu wystarczą na współfinansowanie projektów?
3. Czy w obecnym okresie widzą Państwo możliwości znalezienia nowych źródeł współfinansowania projektów?

W latach 2004-2006, największa liczba, tj. 32 (34%) badanych powiatów wykorzystwała własny budżet oraz kredyty jako źródła współfinansowania, 29 (31%) powiatów wykorzystowało wyłącznie środki z budżetu, 16 (17%) środki pochodzące łącznie z budżetu, kredytów i innych źródeł, 11 (12%) z budżetu oraz innych źródeł, 3 powiaty tylko z kredytów, a 2 wyłącznie z innych źródeł.

W ankiecie poproszono respondentów, aby wskazali, jakie źródła środków mieszczą w kategorii „inne”. W zależności od rodzaju realizowanych projektów respondenci wymienili środki z: budżetu państwa, funduszy celowych budżetu państwa, PFRON, Funduszu Pracy, WFOŚiGW, dotacji, pożyczek, poręczeń, obligacji, z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, EKOFunduszu w Warszawie, środki z Urzędów Marszałkowskich, MEN, MRR, MGiP oraz środki z rezerwy MI. Szczególnie sposób pozyskiwania środków na współfinansowanie poprzez porozumienia z gminami, np. „przy projektach realizowanych w partnerstwie z gminami są to środki z budżetu gmin”, „umowy partnerskie z gminami o przekazaniu pomocy finansowej w formie dotacji”, „środki gmin, z którymi podpisywane były porozumienia”. Wykorzystanie dodatkowych źródeł, tzn. innych niż budżet powiatu czy kredyty nie jest powiązane w badanych powiatach z faktem realizacji większej liczby projektów. Zależność taka jest widoczna jedynie w powiecie myśliborskim, płońskim i polickim, w których zrealizowano najwięcej, bo aż po 12 projektów. Natomiast w powiatach, które zrealizowały po 11 czy 10 projektów, nie wymieniono żadnych „innych” źródeł współfinansowania, jedynie budżet i kredyty.

Nie odnotowano zależności pomiędzy wartością wskaźnika absorpcji a zróżnicowaniem źródeł środków własnych. Powiaty o najwyższym wskaźniku absorpcji, tj. olecki, wąbrzeski i złotoryjski, korzystały wyłącznie z własnego budżetu oraz kredytów.

Na pytanie, czy w obecnym okresie programowania, wystarczą środki własne powiatu na współfinansowanie projektów, 36 (39%) odpowiedziało twierdząco, natomiast 57 (61%) uważa środki własne za niewystarczające. Powoduje to, iż szczególnie ważne dla tych jednostek jest znalezienie dodatkowych źródeł współfinansowania projektów.

W przeprowadzonym badaniu, 51 (55%) respondentów stwierdziło, że obecnym okresie programowania nie widzą możliwości znalezienia dodatkowych źródeł środków własnych, przy czym aż 46 z nich nie korzystało z takich źródeł również w poprzednim okresie. Z drugiej strony, 39 (42%) Starostw widzi takie możliwości; 3 nie udzieliły odpowiedzi. Wśród nowych źródeł środków własnych, 26 respondentów wymieniło: kredyty bankowe, obligacje, porozumienia z innymi Jednostkami Samorządu Terytorialnego i organizacjami pozarządowymi, środki prywatne obywateli, rezerwę celową – kontrakty wo-

jewódzkie, programy współpracy międzynarodowej, programy ministerialne np. Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych, „mechanizm szwajcarski”, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska, Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej oraz w dużej mierze partnerstwo z gminami. W wypowiedziach respondentów pojawiały się także swoiste postulaty, np.: „umożliwienie dostępu do funduszy celowych i zaliczenia ich jako wkład własny”, czy opinia, iż „nowym źródłem mogłaby być realizacja projektów partnerskich, współfinansowanie przez sponsorów, pożyczki z budżetu państwa na poniesienie wkładu własnego, które w jakimś procencie mogłyby być umarzalne”. Badane powiaty nie wykorzystywały tych źródeł w poprzednim okresie programowania, pomimo iż inne jednostki już z tej szansy skorzystały (por. odpowiedzi na pytanie 7).

3. Bariery wykorzystania funduszy strukturalnych przez powiaty

Bariery wykorzystania funduszy strukturalnych zostały zidentyfikowane na podstawie analizy odpowiedzi respondentów na następujące pytania:

1. Czy zostały odrzucone jakieś projekty? Dlaczego?
2. Jakie były trzy najbardziej uciążliwe przeszkody w procesie składania wniosków?
3. Który etap realizacji projektów był dla Starostwa najtrudniejszy? Dlaczego?
4. Jakie były przyczyny niewykorzystania innych programów i działań?

Bardzo ważną częścią zebranego materiału badawczego jest opinia respondentów na temat barier, jakie napotkali w okresie programowania 2004-2006 na etapie składania projektów do instytucji wdrażających.

Wśród respondentów, 15 (16%) Starostw nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie. W Przypadku zbliżonej liczby, tj. 16 (17%) jednostek nie odrzucono żadnych wniosków, stąd nie wypowiadały się na temat barier występujących na tym etapie. Pozostałym 62 (67%) powiatom odrzucono od 1 do 23 projektów, według szacunków urzędników Starostw. Nie przyjęte do realizacji projekty miały być realizowane głównie w ramach ZPORR i RZL oraz inicjatywy INTERREG, np. Program Sąsiedztwa INTERREG IIIA/TACIS CBC Polska – Białoruś – Ukraina, Program INTERREG III A Polska – Republika Słowacka. Analiza przyczyn odrzucenia wskazuje, że wynikały zarówno z niewystarczającej ilości środków, jak i z powodu pewnych braków formalnych i merytorycznych w składanych projektach.

W tej grupie, aż w 43 (46%) przypadkach – zdaniem respondentów – projekty zostały odrzucone z powodu zbyt małej ilości środków na ich realizację w poszczególnych programach czy konkursach. Często po pozytywnej ocenie merytorycznej, wyżej wymienione projekty trafiały na listę rezerwową. Najczęściej wymieniano ZPORR i RZL. Kolejną grupą barier są błędy formalne w składanych wnioskach – wskazało je 10 powiatów. Respondenci wyszczególnili, że były to np. „błędy formalne związane z interpretacją kosztów kwalifikowalnych uwzględniających dofinansowanie z budżetu województwa i wejście w tzw. podwójne dofinansowanie”, „brak dokumentacji projektowo – kosztorysowej”, czy „brak pieczątki na str. 8 wniosku i nie wypełnienie pola, w którym należało wstawić datę wypełnienia wniosku”. Wśród przyczyn odrzucenia wniosków, w 5 urzędach wymieniono także niską ocenę merytoryczną. Nieliczne projekty nie spełniały konkretnych wymogów np. „nie wystarczający efekt transgraniczny”, „projekty nie zostały rekomendowane do dofinansowania przez KOP”, „zbyt wysoki wskaźnik dochodów podatkowych gminy (tzw. Wskaźnik G, wskaźnik zamożności gminy)”, „słabe wskaźniki” lub „każdy powiat mógł otrzymać tylko jedną dotację”. Pojawił się też komentarz dotyczący braku możliwości dofinansowania „zbyt małe środki finansowe przeznaczone przez Ministerstwo na dofinansowanie” oraz inny, wskazujący na fakt, iż „pomimo wysokiego miejsca w rankingu komitet sterujący wybierał inne projekty”.

Podstawą opracowania wniosków i rekomendacji dotyczących barier wykorzystania środków UE jest zdefiniowanie przez respondentów trzech najbardziej uciążliwych przeszkód w procesie składania wniosków i pozyskania funduszy unijnych. Tylko 3 Starostwa nie odpowiedziały na to pytanie, natomiast pozostali respondenci udzielili bardzo szczegółowych, rozbudowanych odpowiedzi, co może wskazywać, iż poruszony temat jest bardzo ważny również z punktu widzenia Starostw jako beneficjentów. Wymienione przez respondentów bariery można podzielić na trzy grupy:

- a) bariery wynikające z przepisów prawa, procedur i zasad działania Instytucji Wdrażających oraz innych instytucji państwowych – czyli te, których Starostwa nie mogą same usunąć;
- b) bariery wynikające z sytuacji finansowej i kadrowej Starostw, czyli te, które Starostwa przynajmniej w części mogą same zlikwidować lub złagodzić;
- c) bariery powstałe na styku Starostwo-Instytucja Wdrażająca, czyli te, których eliminacja wymaga współpracy zainteresowanych stron.

Udzielone przez respondentów odpowiedzi zostały przedstawione w postaci pogrupowanych tematycznie cytatów. W przypadku powtarzania się opinii, w nawiasie została

podana liczba powtórzeń. Szczególną wagę mają dla niniejszego opracowania bariery wymienione przez wielu respondentów, gdyż świadczy to o obiektywności wyrażonego poglądu. Wskazuje też na główne problemy i potrzebę ich rozwiązania w bieżącym okresie programowania 2007-2013. Są to:

1. skomplikowane, niejasne i często zmieniające się wytyczne dotyczące dokumentacji konkursowej, regulaminów i aplikowania (19); rozbieżności w dokumentach programowych i konkursowych; brak jednoznacznej interpretacji przepisów, instrukcji i wytycznych przez urzędników (10); zmiana zasad procedur w trakcie trwania konkursu lub ogłoszonych naborów (7); częste zmiany w dokumentach programowych (4); brak odpowiednio przygotowanych dokumentów; nie do końca czytelne zasady programu; zmiany wytycznych w trakcie trwania konkursu – zdarzają się i na 2-3 dni przed końcem trwania konkursu, co powoduje konieczność dokonywania częstych korekt w związku z dodatkowymi wytycznymi, pojawiającymi się w trakcie aplikowania, a nie zawartymi w dokumentacji ogłoszenia o konkursie; niedopracowane dokumenty; niedopracowane ustawodawstwo; nie zawsze jasne zasady; niejasność dokumentacji konkursowych;
2. skomplikowane, rozwlekłe, zbyt rozbudowane, zbyt szczegółowe, trudne i nieprecyzyjne, czasochłonne, niejednolite procedury ubiegania się o środki unijne (18); wysoki stopień trudności przygotowywanych aplikacji; duża ilość szczegółowych danych niezbędnych do wypełnienia wniosku; przygotowanie wniosku wymaga niekiedy dodatkowych nakładów finansowych, a nie ma gwarancji, że otrzyma się pieniądze;
3. brak jasnych przepisów dotyczących kwestii kwalifikowalności kosztów; niedoprecyzowane kryteria;
4. krótkie terminy na złożenie wniosku (5); bardzo krótki czas dla Beneficjentów na dokonanie niezbędnych poprawek we wniosku na etapie oceny formalnej (3); stałe przekładanie terminów np. Działanie 7.3 nabór zapowiedziany i przełożony (a projekt jest gotowy); zbyt krótki czas pomiędzy ogłoszeniem konkursu a jego zamknięciem;
5. brak dostosowania przepisów polskiego prawa do dyrektyw UE; niedostosowanie przepisów prawnych krajowych do unijnych np.: ustawy o finansach publicznych do procedur unijnych; brak implementacji niektórych dyrektyw wspólnotowych do polskiego prawa wydłuża procedury np. OOS w zakresie inwestycji drogowych; niespójne prawo polskie z unijnym – niejednorodna interpretacja;
6. konieczność posiadania pełnej dokumentacji na etapie kart projektów – dodatkowa punktacja, nadmiar dokumentów, szczegółowość;

7. zbyt duża liczba nieistotnych załączników do wniosków aplikacyjnych (zaświadczeń, porozumień) (24); zbyt duża liczba wymaganych dokumentów aplikacyjnych (8); duża ilość egzemplarzy wniosku, konieczność sporządzania załączników do wniosku o płatność w kilku egzemplarzach (3); zbyt dużo szczegółów we wniosku (2) niepotrzebne oświadczenia do oświadczeń; obszerność dokumentacji konkursowej; część załączników jest zbędna z uwagi na fakt, że niezbędne informacje są zawarte we wniosku łącznie z oświadczeniem władz powiatu o prawdziwości danych zawartych we wniosku; wysoki koszt dokumentacji projektowej; mnożenie dokumentów; parafowanie dokumentów; skomplikowany formularz wniosku o dofinansowanie; problemy ze skompletowaniem wymaganych załączników; duża ilość wymaganych dokumentów strategicznych; uzyskanie pozwoleń na budowę (np. w inwestycjach drogowych); zbyt szczegółowa dokumentacja techniczna, którą trzeba przygotować już na etapie składania wniosku; konieczność posiadania pełnej dokumentacji i pozwoleń;
8. konieczność sporządzania studium wykonalności (4), rozbudowana dokumentacja dotycząca Studium Wykonalności – analizy ekonomicznej i finansowej (2); wysoka cena opracowań Studium Wykonalności;
9. biurokracja (8); biurokracja utrudniająca przygotowanie niektórych załączników; zbyt dużo formalności (załączniki, pieczętki, podpisy itp.); drobiazgowość przy opieczetowywaniu i podpisach; natychmiastowe odrzucanie wniosków przez najdrobniejszy błąd formalny (WUP), np. brak parafki; wytyczne utrudniające dostęp do środków UE;
10. krótkie terminy naboru wniosków (10);
11. mało przejrzyste kryteria oceny; zbyt wiele kryteriów na etapie oceny formalnej; nieprzewidywalność decyzji instytucji wdrażających w wyborze projektów rekomendowanych do dofinansowania;
12. nierzetelni, niekompetentni konsultanci w Instytucji Wdrażającej (6); niewystarczające doradztwo specjalistów; małe doświadczenie osób zajmujących się udzielaniem informacji w sprawach dotyczących wypełniania wniosków; bariera urzędnicza; trudna współpraca z urzędnikami udzielającymi informacji na temat ogłoszonych naborów; brak kompetentnej informacji i jednolitego stanowiska Instytucji Wdrażającej, skutkujące rozbieżnymi informacjami uzyskiwanymi od pracowników instytucji; czasem brak było odpowiedzi na podstawowe pytanie; niedostępność kadry w instytucjach wdrażających; bardzo formalistyczne podejście niektórych urzędników; niedostateczna dobra współpraca z instytucją wdrażającą; brak pomocy ze strony instytucji wdrażającej (poprawianie wniosków);

13. brak dostatecznej informacji; trudność w wyszukiwaniu informacji o procedurach na stronach internetowych; niejasność informacji przekazywanych przez Instytucję Wdrażającą; brak sprawnego systemu informowania i przepływu informacji;
14. częste zmiany generatora wniosków (4); mało funkcjonalny generator wniosków, ponieważ często zawiesza się, nie sprawdza błędów, skomplikowany w obsłudze, trzeba wypełnić wiele pól na stronie, aby zapisać dane, małe okienka utrudniające czytanie całego wprowadzonego tekstu (2); wadliwość systemów informatycznych; niesprawny system on-line do wypełniania formularza wniosku; rejestracja wniosku drogą elektroniczną; problemy z generatorem wniosków;
15. w latach 2004-2006 małe doświadczenie pracowników Starostwa (6); niewystarczająca wiedza specjalistyczna na temat funduszy unijnych i programów; niewystarczająca wiedza techniczna; brak specjalistów ds. finansów w Starostwie;
16. zbyt późno rozpoczynające się szkolenia dotyczące nowych programów; brak odpowiedniej liczby darmowych szkoleń o funduszach unijnych; zbyt ogólna wiedza przekazywana na szkoleniach; opóźnienia realizacji etapów wdrażania wniosków od MJWPU;
17. brak umiejętności współpracy; brak współpracy wewnętrznej np. z gminami (przekonać, że warto); brak koordynacji działań między Urzędem a Jednostką Wdrażającą (informacje, przepływ dokumentów); brak przejrzystych rozwiązań dotyczących projektów partnerskich (np. możliwości przekazywania przez jst środków partnerowi będącemu np. przedsiębiorcą.);
18. brak zrozumienia zasad funkcjonowania JST; konieczność wprowadzenia projektów uchwałami Rady Powiatu – opóźniające złożenie projektu na konkurs; konieczność wprowadzenia do budżetu na etapie planowania; konieczność potwierdzenia posiadania w budżecie środków na współfinansowanie; nieprecyzyjne określenie beneficjenta – powiat czy jego jednostka organizacyjna;
19. brak lub niewystarczająca ilość środków finansowych na wkład własny (10); zbyt wysoki poziom wymaganego wkładu własnego; konieczność zabezpieczenia wkładu własnego (finansowego);
20. długi czas rozpatrywania wniosków (6), w międzyczasie następuje zmiana cen, terminów umów, itp.; długość oceny i weryfikacji wniosków (3); długi okres oczekiwania na interpretację zapisów ZPORR; długie terminy rozpatrywania spraw; opóźnienia w UM i UW; preselekcja, ocena formalna, techniczna, finansowa, merytoryczna, strategiczna; ponowna ocena przed podpisaniem umowy z Wojewodą o dofinansowanie;

21. kwestie oddziaływania na środowisko oraz wariantowości w projektach drogowych);
obwarowania środowiskowe; procedura uzyskiwania oceny oddziaływania na środowisko;

22. zbyt mało środków na poszczególne działania (2).

Tylko w ankiecie powiatu mławskiego zaznaczono, że w procesie pozyskiwania funduszy unijnych i realizacji projektów nie wystąpiły przeszkody.

Na podstawie przeprowadzonego badania można stwierdzić, że – zdaniem respondentów – większość przeszkód w absorpcji środków unijnych wynika z braku stałych zasad dotyczących naboru i weryfikacji projektów oraz w równej mierze z nadmiaru biurokracji i braku wsparcia ze strony Instytucji Wdrażających.

Powyżej prezentowaną, tematyczną listę barier w wykorzystaniu funduszy unijnych przez powiaty można przeanalizować szczegółowo w aspekcie występowania poszczególnych przeszkód na kolejnych etapach pozyskiwania środków i realizacji projektu. Informacji na ten temat dostarczyły odpowiedzi na pytanie: „Który etap realizacji projektów był dla Starostwa najtrudniejszy? Dlaczego?” Respondenci mogli zaznaczyć dowolną ilość odpowiedzi spośród podanych pięciu możliwości. Na pytanie nie odpowiedziały 4 Starostwa. Spośród pozostałych 89 powiatów, które określiły najtrudniejszy do realizacji etap, 18 nie podało przyczyn zaistniałych trudności.

Tabela 7. Najtrudniejsze etapy realizacji projektów w latach 2004-2006 wg wskazań respondentów

Liczba re-spondentów	Etapy				
	A	B	C	D	E
8	+	-	-	-	-
3	+	+	-	-	-
1	+	+	+	+	+
2	+	-	+	+	-
2	+	-	+	-	-
1	+	-	-	+	-
11	-	+	-	-	-
8	-	+	+	-	-
3	-	+	+	+	-
8	-	+	-	+	-
1	-	+	-	+	+
7	-	-	+	-	-
9	-	-	+	+	-
1	-	-	+	+	+
1	-	-	+	-	+
22	-	-	-	+	-
1	-	-	-	+	+
1	-	-	-	-	+
3	-	-	-	-	-
Razem:	17	35	34	49	6

A – znalezienie środków na współfinansowanie projektu;

B – przygotowanie wniosku;

C – realizacja projektu;

D – rozliczenie projektu;

E – audyt.

Źródło: opracowanie własne.

Jako najtrudniejszy etap najczęściej, bo aż 49 razy wskazano „rozliczenie projektu” [D]. Analiza podanych przez respondentów powodów występujących tu trudności wykazuje, że w dużej mierze jest to zbiór czynników pojawiających się we wcześniejszych wypowiedziach na temat ogólnych barier pozyskiwania środków unijnych, choć wskazano też szereg innych utrudnień. Były to: „żądanie zbyt szczegółowych dokumentów oraz ich opisu”, „na etapie planowania projektu nie zawsze można dokładnie sprecyzować wszystkie koszty”, „zawiła kalkulacja kosztów”, „mało czasu i trzeba było angażować pracowników innych działów”, „pojawiły się nieoczekiwane trudności z uzyskaniem dodatkowych dokumentów, np. oceny wpływu na środowisko w przypadku realizacji projektu dot. Pozyskania dokumentacji na przebudowę dróg”, „długi czas rozliczania i oczekiwania na uznanie rozliczenia przez IW”, „długi okres związany z weryfikacją wniosków o płatność, długi okres oczekiwania na zwrot dotacji z UE”, „długi czas oczekiwania na decyzje”, „pilnowanie terminów, faktur, wskaźników”, „zmienna interpretacja zasad rozliczania, nadmierna biurokracja instytucji zarządzającej”, „skomplikowane procedury, wielokrotnie

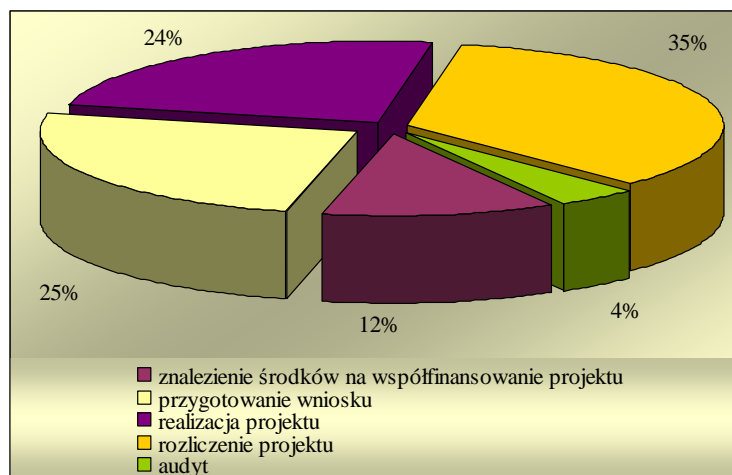
korygowanie wniosków o płatność”, „zmiana reguł lub interpretacji przepisów w trakcie okresu programowania”, „z powodu niejednoznacznych i niejasnych wytycznych odnośnie rozliczania projektu, które najczęściej zmieniały się trakcie realizacji projektu i były różne w zależności z jaką osobą i w jakim dniu się rozmawiało”, „ze względu na rozmiar przedsięwzięcia etap ten wymaga szczegółowego podejścia i drobiazgowości w tworzeniu dokumentacji, gdzie o błędy nie trudno”, „ponieważ środki na realizację projektów były przekazywane z dużym opóźnieniem (półrocznym) i powiat musiał uruchamiać środki ze swojego budżetu. Ponadto trzeba było często poprawiać dokumenty rozliczeniowe ze względu na zmiany w wytycznych”, „ze względu na skomplikowane procedury, fachowe słownictwo, brak instrukcji obsługi napisanej w języku niespecjalistycznym oraz brak wzorcowych dokumentów do wypełnienia”.

Drugi co do stopnia trudności okazał się w opinii respondentów etap „przygotowania wniosków” [B] 35 (25%) wskazań (por. Rysunek 18). Wynika to z wielokrotnie podkreślanych trudności wynikających z: „częstych zmian w dokumentach programowych”, „konieczności skompletowania bardzo dużej liczby załączników”, „niejednoznaczności zapisów zawartych w wytycznych do wniosków aplikacyjnych oraz załączników, a także różnorodnej ich interpretacji przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego”, „konieczności przygotowania dokumentacji, uzyskania pozwoleń, przygotowania studium wykonalności i wniosku z załącznikami, ww. działania generują koszty i wymagają długiego czasu na przygotowanie”, „z powodu nieprecyzyjnych dokumentów i zmieniających się przepisów”, „ciągłych zmiany generatora wniosków”, „trudności w znalezieniu informacji na temat wprowadzanych zmian”, „konieczności opracowywania dodatkowych dokumentów typu: strategie, programy rozwoju, itp.”, „z uwagi na skomplikowane procedury np. oceny oddziaływania na środowisko oraz trudności w uzyskiwaniu informacji nt. prawidłowego przygotowania wniosku”.

Niemal równie często jak odpowiedź B, respondenci wskazali etap „realizacji projektu” [C] jako najtrudniejszy (por. Rysunek 18). Trudności jakie napotymano przy realizacji projektów, były tego samego rodzaju, co na innych etapach (nadmierna ilość wymaganych dokumentów, skomplikowane procedury Instytucji Wdrażających, ciągle zmieniające się wytyczne oraz brak jednolitych interpretacji). Oprócz nich wystąpiły także problemy związane z: „zamówieniami publicznymi”, „kłopotami z partnerami współpracującymi przy realizacji projektów”, „koniecznością częstych zmian harmonogramu, koniecznością organizowania przetargów”, „trudnościami m.in. w opisie przedmiotu zamówienia, następstwem czego była konieczność realizacji robót dodatkowych, które należało opłacić

z własnych środków”, „różnic poprzetargowych i konieczności aktualizowania umów o dofinansowanie, kwalifikowalności wydatków w ramach kategorii kosztów, nie zabezpieczenia środków w budżecie państwa w przypadku scalania gruntów”.

Rysunek 18. Najtrudniejsze etapy realizacji projektów w latach 2004-2006 wg liczby wskazań respondentów



Źródło: opracowanie własne.

Znacznie rzadziej (w 17 odpowiedziach) wskazano na etap A, „znalezienie środków na współfinansowanie projektu”. Respondenci uznali go za najtrudniejszy ponieważ: „powiat ma małe dochody własne. Zadłużenie powiatu wynosi około 30% budżetu. Uzyskanie kredytu jest utrudnione”, „budżet powiatu o typowo rolniczym charakterze jest niski”, „powiaty niestety nie posiadają zbyt wielu źródeł dochodów, dlatego sposób finansowania wkładu własnego zadania przysparza zawsze najwięcej problemów”, „są ograniczone możliwości finansowe Powiatu”, „budżet powiatu nie jest w stanie wygenerować wystarczającej ilości środków na inwestycje”, „ponieważ możliwości pozyskania kredytów są ograniczone przepisami ustawy o finansach publicznych, zaś zadaniowość budżetu projektu nie przystaje do zasady jedności budżetowej i kasowości budżetu JST”.

Etap audytu wskazano jako najtrudniejszy zaledwie 6 razy. Jedno z wyjaśnień podanych przez respondentów zwraca uwagę na fakt, że: „rozbieżności w przepisach prawa polskiego i UE powodowały problemy związane z prawem Zamówień Publicznych”.

Uzupełnieniem prezentowanego badania jest analiza przyczyn niewykorzystania przez powiaty innych programów i działań dostępnych dla tego typu beneficjentów w latach 2004-2006. Respondenci mogli wybrać dowolną liczbę odpowiedzi spośród podanych pięciu możliwości oraz uzupełnić je o kategorię „inne”, jeśli wystąpiły przyczyny nie ujęte w ankiecie. Szczegółowe dane prezentuje Tabela 8.

Tabela 8. Przyczyny niewykorzystania przez respondentów programów i działań dostępnych w latach 2004-2006

Liczba re-spondentów	Przyczyny niezrealizowania innych projektów					
	A	B	C	D	E	inne
4	+	-	-	-	-	-
3	+	+	-	-	-	-
1	+	+	+	+	-	-
1	+	+	+	-	+	-
2	+	+	-	+	-	-
1	+	+	-	+	+	-
45	-	+	-	-	-	-
3	-	+	+	-	-	-
3	-	+	+	+	-	-
2	-	+	+	+	+	-
2	-	+	+	-	+	-
1	-	+	+	-	-	+
1	-	+	-	+	-	-
3	-	+	-	-	+	-
1	-	+	-	-	+	-
4	-	+	-	-	-	+
3	-	-	+	-	-	-
1	-	-	+	+	+	+
1	-	-	+	-	+	-
1	-	-	-	+	+	-
1	-	-	-	-	+	-
5	-	-	-	-	-	+
4	-	-	-	-	-	-
Razem:	12	73	18	12	14	11

A – nie były potrzebne;

B – nie było środków na finansowanie większej liczby projektów;

C – nie starczyło czasu na opracowanie większej liczby projektów;

D – procedury składania innych projektów były zbyt trudne;

E – braki kadrowe w Starostwie.

Źródło: opracowanie własne.

Odpowiedź A, iż „inne programy nie były potrzebne” zostało podane przez 12 respondentów: przez 4 jako jedyną przyczyną, przez kolejnych 3 łącznie z odpowiedzią „nie było środków na finansowanie większej liczby projektów” oraz przez 5 respondentów w odpowiedziach złożonych, wskazujących na splot trzech lub czterech przyczyn. Odpowiedź B, „nie było środków na finansowanie większej liczby projektów”, była najczęstszym uzasadnieniem niewykorzystania programów unijnych przez badane powiaty ziemskie. Wskazano ją w 73 odpowiedziach, z czego aż 45 powiatów wskazało ją jako jedyną przyczynę takiego stanu. W 13 przypadkach brak środków łączył się z „brakiem czasu na opracowanie większej liczby projektów” [C], w tej grupie 6 Starostw dodało także wyjaśnienie, że „procedury składania innych projektów były zbyt trudne” [D]. W przypadku 8

respondentów odpowiedź B łączono z inną przyczyną, jaką są „braki kadrowe w Starostwie” [E].

Fakt, iż „nie starczyło czasu na opracowanie większej liczby projektów” [C], był wskazany przez 18 respondentów, jednak tylko trzech uznało go za jedyną przyczynę niewykorzystania programów unijnych. Pozostałe powiaty wymieniały go łącznie z innymi przyczynami (por. Tabela 8).

Odpowiedź, że „procedury składania innych projektów były zbyt trudne” [D], wskazało 12 respondentów, z czego zaledwie jeden uznał to za jedyną przyczynę. Odpowiedź ta najczęściej łączona była z dwoma lub trzema innymi przyczynami, co świadczy iż sama w sobie nie była czynnikiem decydującym o niewykorzystaniu dostępnych programów.

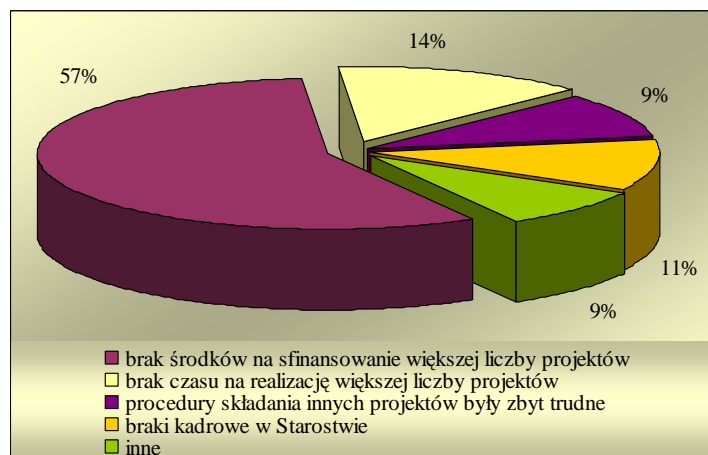
„Braki kadrowe w Starostwie” okazały się przeszkodą w realizacji innych projektów unijnych dla 14 respondentów. Dla jednego był to czynnik decydujący, pozostałych 13 wymieniło braki kadrowe jako jedną z kilku przyczyn.

Kategorię „inne” wskazało 11 respondentów, z czego 5 uznało ją za jedyną przyczynę. Wymieniono tu m.in. na takie przeszkody, jak: „brak prawa do dysponowania nieruchomościami, niedoprecyzowane uwarunkowania prawne”, „za duża wartość projektu np. w zakresie ochrony środowiska”, „brak harmonogramu ogłaszania konkursów na cały okres programowania” oraz „brak jasnych, przejrzystych informacji, niestabilność informacji i dokumentów strategicznych”. Wymieniono tu niektóre bariery zidentyfikowane w innych częściach ankiety np. „mała liczba naborów i środków unijnych, w stosunku do potrzeb”, „brak środków w działaniach najbardziej potrzebnych”, „duża ilość składanych podobnych projektów”, „zbyt mała alokacja środków w ramach ZPORR”, „niewystarczająca alokacja funduszy unijnych w stosunku do potrzeb beneficjentów”.

Cztery Starostwa nie udzieliły odpowiedzi na pytanie. Ranking przyczyn niewykorzystania innych projektów wg liczby wskazań przez respondentów kształtuje się następująco (por. Rysunek 19):

- I. *nie było środków na finansowanie większej liczby projektów [B] 73 wskazania;*
- II. *nie starczyło czasu na opracowanie większej liczby projektów [C] 18 wskazań;*
- III. *braki kadrowe w Starostwie [E] 14 wskazań;*
- IV. *nie były potrzebne [A] oraz procedury składania innych projektów były zbyt trudne [D] po 12 wskazań każdy*
- V. „inne” 11 wskazań.

Rysunek 19. Przyczyny niewykorzystania dostępnych programów przez powiaty w latach 2004-2006



Źródło: opracowanie własne.

4. Czynniki ułatwiające absorpcję funduszy unijnych przez powiaty

W celu określenia czynników, które ułatwiłyby pozyskiwanie środków unijnych i realizację projektów, w ankiecie zapytano również:

1. Co ułatwiłoby realizację projektów w bieżącym okresie programowania 2007-2013?
2. Czy zdobyte w latach 2004-2006 doświadczenia przyspieszą przygotowanie następnych projektów?
3. Czy Starostwo odczuwa presję, żeby zwiększyć realizację projektów? Z czyjej strony?

Tylko jeden respondent nie odpowiedział na pytanie „co ułatwiłoby realizację projektów w latach 2007-2013?”. Pozostałe 92 Starostwa udzieliły pełnych, wyczerpujących odpowiedzi, które zostały pogrupowane tematycznie i zacytowane poniżej. Stanowią swobodny katalog ułatwień absorpcji funduszy unijnych, wskazanych przez potencjalnych beneficjentów na bazie ich dotychczasowych doświadczeń. Są to:

1. **uproszczenie, skrócenie procedur** (33): przygotowania projektu, aplikacyjnych, konkursowych, wdrażania, ubiegania się o środki unijne, realizacji projektów; mniej skomplikowane procedury związane z przygotowaniem załączników do wniosku (np. załączniki związane z ochroną środowiska);
2. uproszczenie systemu aplikowania o środki poprzez wymaganie znacznie **mniejszej liczby skomplikowanych dokumentów** m.in. załączników do wniosku (18); powinna być jedynie fiszka projektu; nabór na podstawie ogólnych dokumentów – promesa – i dopiero wtedy dokładne dokumenty, projekty itp.; wnioski bez kosztownych załączni-

ków, kompletowanie dokumentacji dopiero po wstępnym przyznaniu środków; określenie wymogów i wzorów druków z dużym wyprzedzeniem; łatwiejszy formularz wniosku o dofinansowanie;

3. **wyższy poziom dofinansowania** projektów ze środków UE (4); zwiększone alokacje; zwiększenie dofinansowania ze strony Urzędu Marszałkowskiego przynajmniej do 75% kosztów kwalifikowanych projektu (obecnie 50%); więcej środków na najbardziej oblegane zadania (5); zwiększenie poziomu dofinansowania (3), algorytmiczne dzielenie środków między JST; większa ilość pieniędzy na rozwój infrastruktury drogowej;
4. brak wymagań co do **wkładu własnego**; posiadanie większej puli środków własnych (5); zmniejszenie wysokości poziomu wkładu własnego; możliwość otrzymania zaliczki na realizację projektów; zapewnienie wymaganego udziału 10% wkładu własnego wydatków kwalifikowanych ze środków własnych;
5. spójność prawa polskiego z dyrektywami UE (2); stabilizacja prawa krajowego w zakresie funduszy unijnych; dostosowanie przepisów krajowych do unijnych (np. podatku VAT, prawa budowlanego);
6. szybsza praca Urzędów Marszałkowskich; bardziej kompetentni i doświadczeni w realizacji projektów pracownicy w Urzędach Marszałkowskich (6); poprawa współpracy z Instytucją Wdrażającą – uzyskiwanie informacji rzetelnych i niezmiennych, ogłaszanie harmonogramu konkursów na cały okres programowania; większa dostępność do informacji (3); dotrzymywanie terminów przez instytucję wdrażającą (np. harmonogram konkursów, termin dokonania oceny wniosków) (2); „gdyby osoby konsultujące projekty z jednostki wdrażającej nie zmieniały się tak ciągle. Nowe osoby przychodzą bez doświadczenia i potrzebują czasu na wdrożenie się, a my potrzebujemy rzetelnej informacji”; przygotowanie w bardziej przejrzysty sposób instrukcji wniosku i załączników, wyznaczenie przez jednostkę wdrażającą programy. Wyznaczenie osób do bezpośredniego kontaktu z wnioskodawcą w ramach konsultacji i uzupełnień wniosku; odpowiednie przygotowanie procedur przez instytucje wdrażające programy; kompetentni pracownicy; większe kompetencje instytucji wdrażających;
7. **jasność i spójność przepisów i wytycznych** od momentu przygotowania wniosku do rozliczenia projektu (7); brak zmian zasad/wytycznych w trakcie realizacji projektu, teraz w projektach unijnych prawo działa wstecz (3); **jednoznaczność kryteriów i dokumentów** programowych (2); jasne i jednoznaczne zapisy w wytycznych do opracowywania wniosków i załączników oraz usunięcie zapisu, że ekspert oceniający

- wniosek może żądać dowolnego dodatkowego załącznika, a beneficjent jest mu zobowiązany go dostarczyć; jednoznaczne interpretacje przepisów (2); ujednoczenie przepisów dot. m.in.: oceny oddziaływania na środowisko z wymaganiami MRR; jasne, proste procedury administracyjne - w sprawie uzgodnień środowiskowych i uzyskiwania pozwoleń; znajomość kryteriów oceny wniosków od momentu ogłoszenia konkursu, a nie w ostatnim dniu czy w ogóle; zawieranie umów na początku a nie w końcu roku budżetowego, czytelne zasady wydatków niewygasających w finansowaniu projektów, znajomość struktury dotacji rozwojowej w podziale na 2008 i 2009; uproszczenie procedur finansowych dotyczących zasad przekazywania i rozliczania środków;
8. ramowy program działania, długofalowy, perspektywiczny plan;
 9. więcej dofinansowanych **szkoleń** z udziałem fachowców w danych dziedzinach (2); większa liczba bezpłatnych szkoleń dla beneficjentów w ramach pomocy technicznej (2); szkolenia warsztatowe przeprowadzone przez specjalistów - praktyków, a nie przez firmy, które wygrały akurat przetarg, ale ich kadra pozostawia wiele do życzenia; większa liczba szkoleń organizowanych przez instytucje wdrazające;
 10. skrócenie terminów rozpatrywania wniosków o dofinansowanie (4); przyspieszenie oceny projektów (2); skrócenie okresu otrzymania refundacji środków finansowych jako dofinansowania z UE i Budżetu Państwa; sprawniejsze przekazywanie refundacji; sprawniejszy system obsługi rozliczeń projektów i refundacji wydatków poniesionych przez Beneficjentów; mniej zawiłe procedury rozpatrywania i rozliczania projektów;
 11. niezmiennosc Generatora Wniosków (3); sprawnie działający generator;
 12. ograniczenie biurokracji (3); bardziej elastyczne zasady realizacji; mniej zbiurokratyzowany i bardziej sprawny system poprawiania błędów w kontekście społeczeństwa informacyjnego;
 13. wydłużenie terminów składania wniosków (3); wprowadzenie preselekcji dla projektów inwestycyjnych; preselekcja wniosków; pozytywna ocena dla projektów z przygotowaną dokumentacją i pozwoleniem na budowę;
 14. zmiany w strukturze organizacyjnej Starostwa;
 15. uproszczenie w przepisach o ochronie środowiska i w prawie zamówień publicznych;
 16. większe znaczenie zapisu „wyrównywanie szans między regionami”.

Niemal wszyscy (96%) respondenci odpowiedzieli, że doświadczenia zdobyte w poprzednim okresie przyspieszą przygotowanie następnych projektów. Wyjątek stanowiły 2 powiaty, które odpowiedziały przecząco oraz 2, które nie odpowiedziały na to pytanie.

Respondentom zadano także pytanie, czy odczuwają presję, żeby zwiększać realizację projektów i pozyskiwanie funduszy zewnętrznych. Mieli oni możliwość zaznaczenia wielowariantowej odpowiedzi oraz uzupełnienia jej o kategorię „inne”. Uzyskane wyniki wskazują, że 22 (24%) Starostwa nie odczuwają takiej presji, a 3 nie odpowiedziały na to pytanie. Pozostałych 68 (73%) respondentów odczuwa presję, z czego 60 głównie ze strony społeczeństwa. Presję ze strony mediów odczuwa 26 respondentów, natomiast tylko 2 ze strony Urzędu Marszałkowskiego. W przypadku 17 respondentów zaznaczona została także kategoria „inne”. Źródłem odczuwanej przez nich presji są: Radni Powiatu (8 wskazań), potrzeby lokalnej społeczności (2 wskazania); świadomość, że jest to szansa dla rozwoju powiatu (2); nagła potrzeba realizacji zadań, na które brak własnych środków (2); zapóźnienia cywilizacyjne; presja polityczna; presja Starosty i Zarządu Powiatu.

Tabela 9. Źródła presji wywieranej na Starostwa w celu zwiększenia realizacji projektów

<i>Liczba respondentów</i>	<i>Źródła presji</i>				<i>Brak presji</i>
	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>inne</i>	
31	+	-	-	-	-
14	+	+	-	-	-
2	+	+	+	-	-
2	+	+	-	+	-
11	+	-	-	+	-
4	-	+	-	-	-
2	-	+	-	+	-
2	-	-	-	+	-
22	-	-	-	-	+
3	-	-	-	-	-
Razem:	60	26	2	17	22

A – społeczeństwo;

B – media;

C – Urząd Marszałkowski.

Źródło: opracowanie własne.

5. Ocena przez respondentów projektów zrealizowanych w latach 2004-2006

Uzupełnieniem prezentowanych powyżej badań i analiz, są opinie respondentów wyrażone poprzez odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jak oceniają, w skali 0-5 punktów, współpracę z Instytucjami Wdrażającymi pod względem:
 - a. czasu rozpatrywania wniosków;
 - b. kompetencji urzędników;
 - c. sprawności działania systemu rozpatrywania projektów;
 - d. przepływu informacji pomiędzy Instytucją Wdrażającą a Starostwem?

2. Czy bez współfinansowania z funduszy unijnych Starostwo zrealizowałoby projekt: samodzielnie w całości, tylko w części, odłożyłoby projekt na późniejszy termin, nie zrealizowałoby projektu?

Oceniając współpracę z Instytucjami Wdrażającymi, respondenci najniżej ocenili czas rozpatrywania wniosków – średnia ocena 2,5 w skali 0-5 punktów; aż 7 respondentów oceniło ten etap na 0 punktów, a 13 zaledwie na 1 punkt. Potwierdza to wcześniej wyrażone opinie dotyczące barier w realizacji projektów.

Równie nisko oceniono sprawność systemu oceniania wniosków – 2,8 punktu. Tylko nieco lepszą średnią ocenę uzyskały kompetencje urzędników Instytucji Wdrażających – 3,3 punktu. Relatywnie najlepszą średnią ocenę – 3,8 punktu - przyznano systemowi przepływu informacji pomiędzy Instytucją Wdrażającą a Starostwem.

Średnie oceny nie osiągnęły pułapu 4 punktów (por. Tabela 10), co wskazuje, że wskazane efekty współpracy w tych dziedzinach są niezadowolające dla beneficjentów i należy dokonać w nich zmian.

Tabela 10. Ocena współpracy z Instytucjami Wdrażającymi przez respondentów

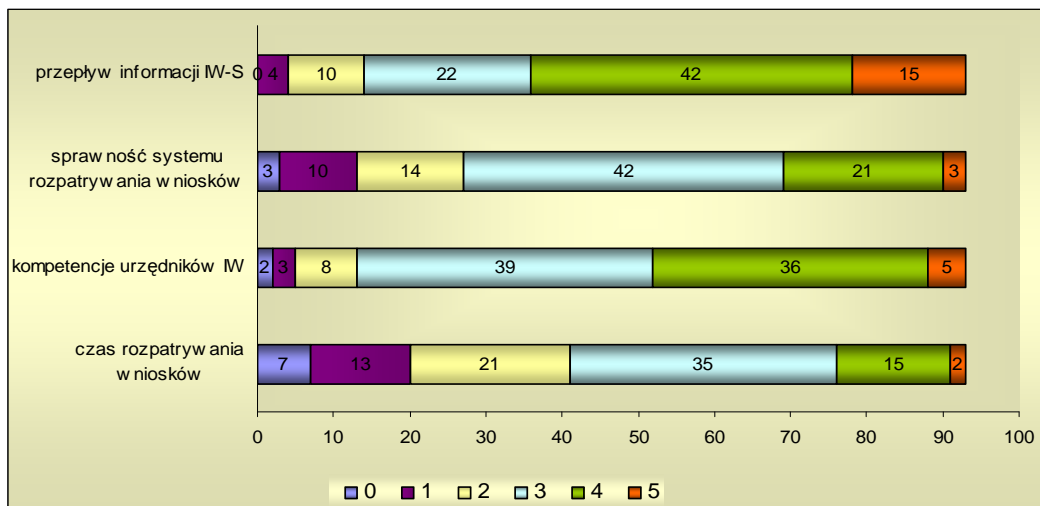
Wyszczególnienie	Liczba respondentów przyznających:						średnia
	0	1	2	3	4	5	
	punktów						
czas rozpatrywania wniosków	7	13	21	35	15	2	2,5
kompetencje urzędników IW	2	3	8	39	36	5	3,3
sprawność systemu rozpatrywania wniosków	3	10	14	42	21	3	2,8
przeływ informacji IW-S	0	4	10	22	42	15	3,8

Źródło: opracowanie własne.

Czas rozpatrywania wniosków, to etap współpracy Instytucji Wdrażających i Starostw, która otrzymała najwięcej ocen 0 (por. Tabela 10), a zaledwie 2 respondentów oceniło ją na najwyższą liczbę 5 punktów.

Przeływ informacji pomiędzy Instytucjami Zarządzającymi a Starostwami oceniono relatywnie lepiej. Żaden z respondentów nie przydzielił tej kategorii 0 punktów, zaledwie 4 po 1 punkcie, natomiast 15 po 5 punktów (por. Rysunek 20).

Rysunek 20. Ocena współpracy z Instytucjami Wdrażającymi przez respondentów (wg liczby respondentów przyznających punkty w skali 0-5)

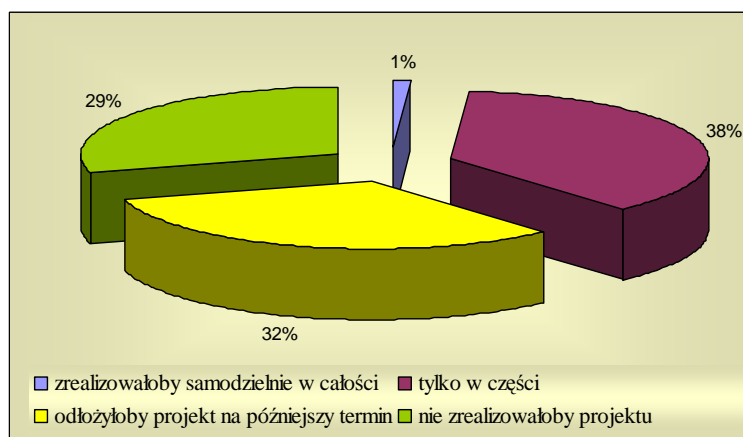


Źródło: opracowanie własne.

W odpowiedzi na pytanie o możliwości realizacji projektów w latach 2004-2006 bez współfinansowania z funduszy unijnych jedno Starostwo odpowiedziało, że zrealizowałoby projekt samodzielnie w całości, bez współfinansowania z funduszy unijnych. Był to wyjątek w badanej grupie (Rysunek 21).

W przypadku 37% respondentów brak współfinansowania spowodowałby ograniczoną, tylko częściową realizację projektów. Zdaniem 32% Starostw realizacja projektów musiałaby być odłożona na późniejszy termin, a 29% powiatów wcale nie zrealizowałoby projektów.

Rysunek 21: Ocena możliwości realizacji projektów przez respondentów bez współfinansowania z funduszy unijnych



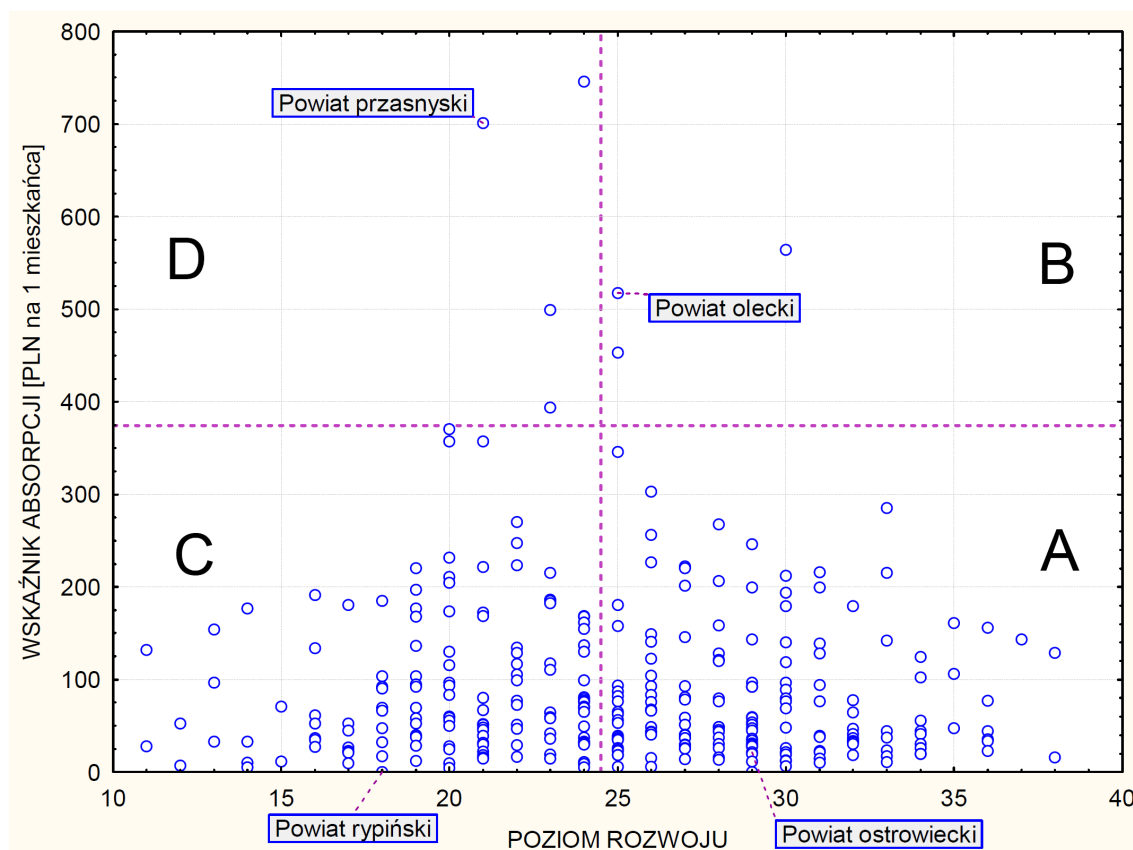
Źródło: opracowanie własne.

UWARUNKOWANIA ABSORPCJI FUNDUSZY STRUKTURALNYCH UE W WYBRANYCH POWIATACH ZIEMSKICH – STUDIA PRZYPADKU

Celem prezentowanych studiów przypadku (case study) jest zaprezentowanie kierunków wykorzystania funduszy UE, jak również identyfikacja czynników i barier pozyskiwania funduszy w przykładowych powiatach. Do pogłębionej analizy wybrano 4 powiaty, po jednym a każdego typu A, B, C i D, zgodnie z założeniami metodologicznymi. Są to (Rysunek 22):

- powiat **przasnyski** z województwa mazowieckiego,
- powiat **olecki** z województwa warmińsko-mazurskiego,
- powiat **ostrowiecki** z województwa świętokrzyskiego,
- powiat **rypiński** z województwa kujawsko-pomorskiego.

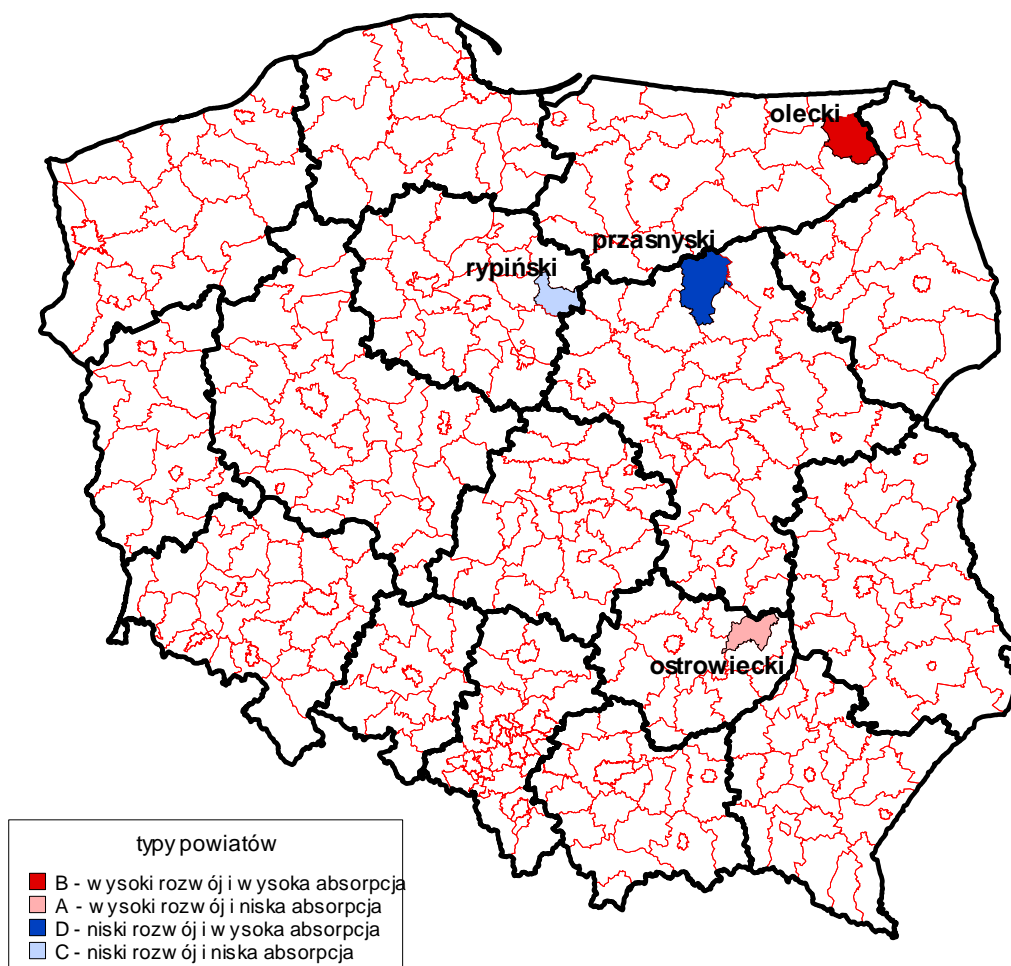
Rysunek 22. Wybrane powiaty na tle próby badawczej



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

Lokalizację powiatów wybranych do studiów przypadku prezentuje Rysunek 23.

Rysunek 23. Położenie powiatów wybranych do studium przypadku



Źródło: opracowanie własne.

Powiaty przasnyski i olecki to krajowi liderzy pod względem absorpcji funduszy UE. Powiat olecki zajął drugie miejsce w rankingu samorządów dwutygodnika „WSPÓLNOTA” w kategorii „Powiaty - wykorzystanie środków zagranicznych ogółem na 1 mieszkańca w 2007 roku”. Powiat przasnyski zajął w 2008 roku II miejsce wśród powiatów ziemskich w rankingu wydatków inwestycyjnych powiatów w Polsce przeznaczających najwięcej środków na infrastrukturę techniczną w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2005–2007 (w latach poprzednich również zajmował czołowe miejsca). Powiat ostrowiecki charakteryzuje się dość niskim wskaźnikiem absorpcji funduszy, który plasuje go na 271 miejscu wśród 314 powiatów ziemskich. Powiat rypiński, który jako beneficjent nie realizował żadnego projektu w latach 2004-2006, znajduje się razem z powiatem aleksandrowskim (także z woj. kujawsko-pomorskiego) na miejscu ostatnim.

Tabela 11. Powiaty wybrane do studiów przypadku na tle 314 powiatów ziemskich w Polsce

NAZWA	Miejsce wśród powiatów ziemskich pod względem:		
	<i>wartości projektów (PLN)</i>	<i>liczby zrealizowanych projektów</i>	<i>łącznej wartości zrealizowanych projektów (PLN)</i>
	na 1 mieszkańca		
Powiat przasnyski	2	33	4
Powiat olecki	4	3	22
Powiat ostrowiecki	271	312	224
Powiat rypiński	314	314	314

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

STUDIUM PRZYPADKU POWIATU RYPIŃSKIEGO

POWIAT Z GRUPY „C”

(niski poziom rozwoju: $W_r = 18$, niska absorpcja funduszy strukturalnych: $W_{af}=0$)

Położenie i środowisko przyrodnicze

Powiat rypiński jest położony we wschodniej części województwa kujawsko - pomorskiego na historycznej Ziemi Dobrzyńskiej. Według Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych, powiat należy do podregionu włocławskiego. Powiat składa się z miasta Rypin oraz 5 gmin wiejskich: Rypin, Brzuze, Wąpielsk, Rogowo i Skrwilno i obejmuje obszar 587 km², który zamieszkuje niemal 45 tys. mieszkańców. Dominuje tu krajobraz złożony z niewysokich pagórków kontrastujący z licznymi obniżeniami wytopiskowymi. Na terenie powiatu występują jeziora polodowcowe (częściowo o charakterze rynnowym), m.in. Żalskie, Długie, Ostrowickie. Tereny, na których leży powiat rypiński mają okres wegetacji od 206 do 212 dni. Pod względem przydatności rolniczej gleby powiatu tworzą kompleksy żytnie bardzo dobre lub pszenne dobre, natomiast mniej urodzajne gleby rdzawe i bielcowe sprzyjają występowaniu lasów, głównie sosnowych. Obszar powiatu rypińskiego cechuje wysoki wskaźnik rolniczego wykorzystania ziemi – są to głównie grunty orne i użytki zielone. Powiat jest umiarkowanie zalesiony – lasy stanowiące 19% powierzchni znajdują się głównie w gminach Rogowo i Skrwilno.

Ogólna charakterystyka sytuacji społeczno-gospodarczej

Teren powiatu rypińskiego zamieszkuje 44,7 tys. osób, z czego 16,5 tys. (37%) mieszka w jedynym mieście – Rypinie. Jest to zatem powiat słabo zurbanizowany.

Tabela 12. Ludność powiatu rypińskiego na tle kraju i województwa

Jednostka terytorialna	Liczba ludności [osób]	Ludność w miastach [%]	Gęstość zaludnienia [os/km ²]	Ludność w wieku produkcyjnym [%]	Wskaźnik A [osób]
Polska	38115641	60,9	121,9	64,4	24,8
woj. kujawsko - pomorskie	2066386	60,7	115,0	64,6	23,2
powiat rypiński	44714	37,0	76,3	61,8	24,9

Wskaźnik A - ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS [www.stat.gov.pl], stan na 2007r.

Na 1 km² przypada 76 osób, co plasuje powiat w grupie średniej w województwie pod względem gęstości zaludnienia. W ciągu ostatnich lat liczba ludności w powiecie zmniejszyła się z 46,8 tys. w roku 1995 do 44,7 tys. osób w 2007 roku (stan na dzień 31 grudnia).

Tabela 13. Rynek pracy w powiecie rypińskim na tle kraju i województwa

Jednostka terytorialna	stopa bezrobocia		przeciętne wynagrodzenie brutto 2007	2007 r., pracujący w sektorze:			
	2004	2007		rolniczym	przemysłowym	usług rynkowych	usług nierynkowych
[%]							
Polska	19,0	11,2	100	20,4	29,9	28,6	21,1
woj. kujawsko-pomorskie	23,6	14,9	85,2	21,4	31,8	25,5	21,3
powiat rypiński	29,2	19,2	74,8	45,4	25,2	12,8	16,6

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS [www.stat.gov.pl].

Dominującym sektorem zatrudnienia jest rolnictwo - odsetek zatrudnionych jest tu ponad dwukrotnie wyższy od średniej dla Polski, co świadczy o rolniczym charakterze powiatu. Rozwija się tu przede wszystkim uprawa zbóż, ziemniaków i roślin pastewnych oraz hodowla bydła mlecznego i trzody chlewnej.

Według stanu na 31.12.2003r. w powiecie rypińskim w rejestrze REGON zarejestrowanych było 3578 podmiotów, w tym 10 spółek z udziałem kapitału zagranicznego i 3082 osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. W przemyśle zatrudnionych jest około 25% mieszkańców powiatu, do największych przedsiębiorstw należą: Spółdzielnia Mleczarska „ROTR”, Kaufmann Sp. z o. o. (produkcja wizualnych reklam przestrzennych), DAMIX (producent wyposażenia sklepów), EMIX (produkcja koncentratów deserów), Rejs sp. z o.o. (akcesoria meblowe). Zatrudnienie w usługach jest niższe od średniej, rozwija się głównie handel (m.in. Kujawsko – Dobrzyńska Spółdzielnia Handlowa).

W ostatnich latach stopa bezrobocia na terenie powiatu spadła z 29,2% w 2004 roku do 19,2% w 2007, dynamika spadku nie odbiega od wskaźników krajowych i wojewódzkich. Bezrobocie w powiecie jest wyższe zarówno od stopy krajowej (11,2%), jak i wojewódzkiej (14,9%). Najważniejszymi problemami lokalnego rynku pracy są: bardzo wysoki wskaźnik stopy bezrobocia na obszarach wiejskich, struktura zatrudnienia o przewadze pracujących w rolnictwie i zbyt niski wskaźnik zatrudnienia w usługach.

Organizacja pozyskiwania funduszy w Starostwie

W powiecie nie istnieje zespół ds. pozyskiwania funduszy strukturalnych. Wynika to z trudności finansowych oraz częściowo z niedoceniań możliwości, jakie daje wykorzystanie środków zewnętrznych. W chwili obecnej problematyką funduszy strukturalnych zajmuje się jedynie inspektor ds. rozwoju, zatrudniony w trzyosobowym Wydziale Edukacji, Promocji i Rozwoju, którego jednym z wielu statutowych zadań jest „udział w sieci współpracowników lokalnych w przekazywaniu informacji o funduszach unijnych, funkcjonującej pod egidą Urzędu Marszałkowskiego”. Przy opracowywaniu i realizacji projektów współfinansowanych z funduszy unijnych nie korzystano z usług firm zewnętrznych, choć ich pomoc byłaby potrzebna zwłaszcza przy przygotowywaniu studiów wykonalności ze względu na skomplikowane analizy finansowe.

Pomysłodawcą realizowanych na terenie powiatu (w partnerstwie z powiatem toruńskim) projektów stypendialnych był Konwent Starostów Województwa Kujawsko – Pomorskiego.

Kierunki wykorzystania środków strukturalnych w powiecie

Z bazy danych projektów przekazanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wynika, iż powiat rypiński nie był w okresie programowania 2004-2006 beneficjentem żadnego projektu współfinansowanego z funduszy strukturalnych. Niemniej jednak na terenie powiatu realizowano 3 projekty stypendialne „Pomoc stypendialna dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych województwa kujawsko-pomorskiego” finansowane w ramach ZPORR 2.2, które prowadził powiat toruński dla uczniów z całego obszaru województwa kujawsko-pomorskiego.

Stypendia przyznawane były uczniom szkół ponadgimnazjalnych kończących się maturą, zamieszkujących obszary wiejskie, w celu wspierania rozwoju edukacyjnego i wyrównywania szans edukacyjnych pomiędzy miastem i wsią. W przypadku studentów wsparcie mogli otrzymać studiujący w państwowych i niepaństwowych szkołach wyższych prowadzonych w systemie dziennym, wieczorowym, zaocznym i eksternistycznym, posiadający stałe zameldowanie na obszarze powiatu rypińskiego. Dodatkowo uczniowie i studenci musieli spełnić określone kryteria: średnia ocen oraz pochodzenie z rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Z tej formy wsparcia skorzystało ok. 500

uczniów i ok. 50 studentów. W ramach programu stypendialnego w latach 2004-2007 pozyskano 887 907,09 zł dla uczniów i 105 648,23 zł studentów.¹

W nowym okresie programowania 2007-2013 Powiatowe Centrum Pomocy Rodziny w Rypinie już zrealizowało projekt „Droga do samodzielności” finansowany w ramach PO Kapitał Ludzki, działanie: 7.1. rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji. Całkowita wartość projektu wyniosła 63 934,60 zł, w tym wartość wkładu Unii Europejskiej: 54 647,50 zł. Projekt skierowany był do osób opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze i rodziny zastępcze - wsparciem objęto 5 osób pozostających w procesie usamodzielniania². Należy podkreślić, iż dzięki nawiązanej współpracy PCPR z gminami oraz GOPS wkład własny został współfinansowany przez partnerów.

Większej liczby wniosków nie składano z uwagi na brak środków na współfinansowanie większej liczby projektów.

Ocena przez Starostwo wpływu funduszy unijnych na rozwój społeczno-gospodarczy powiatu

W związku z jednokierunkowym wykorzystaniem funduszy strukturalnych, miały one wpływ jedynie na poprawę sytuacji materialnej części najuboższych uczniów szkół ponadgimnazjalnych, którym umożliwiły zakup akcesoriów szkolnych oraz biletów komunikacji publicznej niezbędnych dla dojazdów do szkół.

Fundusze a realizacja strategii i planów rozwoju

W strategii rozwoju powiatu rypińskiego nie znaleziono zapisów uwzględniających pomoc stypendialną dla młodzieży i studentów.

Przesłanki aplikowania o fundusze UE

Jako czynnik, który ułatwił realizację projektów stypendialnych (przez powiat toruński jako beneficjenta) wskazano łatwość aplikacji poprzez utworzenie w tym celu szerokiego partnerstwa powiatów z terenu województwa oraz atrakcyjne sformułowanie projektu, co było punktowane na etapie oceny wniosków. Pozytywnie oceniana jest także współpraca z Urzędem Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

¹ Szczęsny K., *Zakończenie programów stypendialnych dla uczniów i studentów*, Gazeta powiatu rypińskiego 6-8/2007

² <http://www.powiat.rypinski.lo.pl/?cid=380>

Bariery wykorzystania funduszy strukturalnych

Do podstawowych barier w procesie aplikowania o fundusze strukturalne zaliczyć można barierę urzędniczą – braki kadrowe, a zwłaszcza brak specjalistów np. do spraw finansów w strukturze Starostwa. Zmieniające się władze (starostowie, zarząd, a nawet kierownicy wydziałów) w trakcie kolejnych kadencji, nieaktualizowana strategia rozwoju opracowana w roku 1999 oraz długi proces decyzyjny i brak akceptacji Zarządu dla niektórych inicjatyw to kolejne czynniki utrudniające pozyskiwanie środków zewnętrznych. Istotnym problemem jest także brak środków własnych na współfinansowanie projektów.

W obecnym okresie programowania zwrócono uwagę na niski wkład UE w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego, wynoszący dla projektów infrastrukturalnych jedynie 65%.

Wnioski do bieżącego okresu programowania

Szansą na zwiększenie pozyskania funduszy strukturalnych może być zmiana struktury organizacyjnej Starostwa, zwłaszcza powołanie zespołu ds. pozyskiwania funduszy.

Podsumowanie

Niska absorpcja funduszy strukturalnych przez powiat rypiński w latach 2004-2006 była przede wszystkim wynikiem braku kadry oraz wiary w sukces na etapie ubiegania się o środki UE.

Tabela 14. Absorpcja funduszy strukturalnych w powiecie rypińskim na tle kraju i województwa

Średnia dla powiatów ziemskich:	Wartość zrealizowanych projektów		Liczba projektów na 10000 mieszkańców
	ogółem [tys. PLN]	na 1 mieszkańca [PLN]	
Polska	6812,9	93,44	0,93
woj. kujawsko-pomorskie	5956,9	102,06	0,30
powiat rypiński	0	0	0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Zmieniające się w trakcie kolejnych kadencji władze (także wydziałów), nieaktualna strategia rozwoju opracowana w roku 1999 oraz brak wyodrębnienia zespołu lub wydziału ds. funduszy przyczyniły się do niskiego wykorzystania funduszy zewnętrznych. Zrealizowano jednak projekty drogowe współfinansowane przez gminy, a we współpracy z powiatem toruńskim wypłacano stypendia uczniom i studentom. W związku z tak ograni-

czonymi możliwościami absorpcji, fundusze UE nie wpłynęły na podwyższenie poziomu rozwoju powiatu.

Materiały źródłowe

1. Szczęsny K., *Zakończenie programów stypendialnych dla uczniów i studentów*, Gazeta powiatu rypińskiego 6-8/2007
2. Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Rypin, Rypin 2006
3. Strategia rozwoju powiatu rypińskiego, Toruńska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., Nadróż 1999
4. <http://www.powiat.rypinski.lo.pl/>
5. <http://bip.powiat.rypinski.lo.pl/index.php?cid=144>

STUDIUM PRZYPADKU POWIATU PRZASNYSKIEGO

POWIAT Z GRUPY „D”

(niski poziom rozwoju: $W_r = 21$, wysoka absorpcja funduszy strukturalnych: $W_{af} = 701,2$)

Położenie i środowisko przyrodnicze

Powiat przasnyski położony jest w północnej części województwa mazowieckiego. Jego obszar to 1219 km² - obejmuje 7 gmin i 2 miasta. W skład powiatu wchodzi następujące gminy wiejskie Przasnysz, Czernice Borowe, Jednorożec, Krasne, Krzynowłoga Mała, gmina miejsko-wiejska Chorzele wraz z miastem Chorzele oraz gmina miejska Przasnysz. Według Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych, powiat należy do podregionu ostrołęcko-siedleckiego.

Powiat cechuje w większości mało urozmaicony krajobraz równinny. Niewątpliwym atutem środowiskowym powiatu są pozostałości Puszczy Kurpiowskiej (lasy w powiecie zajmują 29,2% powierzchni powiatu, co jest zbliżone do średniej krajowej) wraz z jej różnorodnością biologiczną i krajobrazową. Brak rozwiniętego przemysłu oraz atrakcyjność przyrodnicza tych terenów mogą stanowić podstawę do rozwoju turystyki. Użytki rolne zajmują 64% powierzchni powiatu, przeważają tu gleby biellicowe, mułowo-torfowe i glejowe, łączny udział gleb bardzo dobrych i dobrych (II-IV kl.) wynosi 69,6% wszystkich gruntów ornych.

Ogólna charakterystyka sytuacji społeczno-gospodarczej

Teren powiatu przasnyskiego zamieszkuje 53 tys. osób, z czego 17 tys. mieszka w mieście Przasnysz. Jedynie 37,6 % ludności powiatu mieszka w miastach, a zatem jest to obszar słabo zurbanizowany.

Tabela 15. Ludność powiatu przasnyskiego na tle kraju i województwa

Jednostka terytorialna	Liczba ludności [osób]	Ludność w miastach [%]	Gęstość zaludnienia [os/km ²]	Ludność w wieku produkcyjnym [%]	Wskaźnik A [osób]
Polska	38115641	61	122	64,4	24,8
woj. mazowieckie	5181142	43	145,7	63,8	26,9
powiat przasnyski	53162	37	43,6	60,5	26,4

Wskaźnik A - ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS [www.stat.gov.pl], stan na 2007r.

Na 1 km² przypadają 44 osoby, co sprawia, że powiat zajmuje jedno z ostatnich

miejsc na Mazowszu pod względem gęstości zaludnienia. W ciągu ostatnich lat liczba ludności w powiecie przasnyskim zmniejszyła się z 55 tys. w roku 2000 do 53 tys. osób w 2007 roku (stan na dzień 31 grudnia).

Tabela 16. Rynek pracy w powiecie przasnyskim na tle kraju i województwa

Jednostka terytorialna	stopa bezrobocia		przeciętne wynagrodzenie brutto 2007	2007 r., pracujący w sektorze:			
	2004	2007		rolniczym	przemysłowym	usług rynkowych	usług niefinansowych
[%]							
Polska	19,0	11,2	100	20	30	29	21
woj. mazowieckie	14,7	9,0	128,1	40	22,2	19,4	18,4
powiat przasnyski	23,3	15,2	80,7	54,8	16,2	10,4	18,5

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS [www.stat.gov.pl]

Liczba pracujących, łącznie z rolnictwem indywidualnym, w powiecie przasnyskim wynosiła w 2006 r. 14.436 osób. Wskaźnik zatrudnienia kształtował się na niskim poziomie (27,3 %), co świadczy o istnieniu w powiecie dużej rezerwy niewykorzystanych zasobów pracy. Dominującym sektorem zatrudnienia jest rolnictwo - odsetek zatrudnionych jest tu niemal trzykrotnie wyższy od średniej dla Polski, co świadczy o typowo rolniczym charakterze powiatu. Rozwija się tu przede wszystkim uprawa zbóż i ziemniaków oraz hodowla bydła mlecznego i trzody chlewnej.

Powiat przasnyski jest jednym ze słabiej uprzemysłowionych obszarów województwa mazowieckiego. Do największych firm należą: ABB S.A., KROSS S.A. (produkcja rowerów) i Zakłady Meblarskie Węgierka w Przasnyszu, zakłady przemysłu mleczarskiego: Bel Polska i Spółdzielnia Mleczarska „Mazowsze” w Chorzelach oraz należąca do koncernu Lafarge kopalnia żwiru Rudno Jeziorowe. Samorząd powiatu jest właścicielem terenów inwestycyjnych, na których dzięki pozyskaniu środków z funduszy UE planowane jest utworzenie strefy gospodarczej, która umożliwi powstanie nowoczesnych inwestycji i powstania nowych miejsc pracy.

W ostatnich latach stopa bezrobocia na terenie powiatu spadła z 23,3% w 2004 roku do 15,2% w 2007, dynamika spadku nie odbiega od wskaźników krajowych i wojewódzkich. Bezrobocie w powiecie jest wyższe zarówno od stopy krajowej (11,2%), jak i wojewódzkiej (9,0%). Najważniejszymi problemami lokalnego rynku pracy są bardzo wysoki wskaźnik stopy bezrobocia na obszarach wiejskich, struktura zatrudnienia o przewadze pracujących w rolnictwie i zbyt niskim wskaźniku zatrudnienia w sektorze produkcji i usług, zwłaszcza rynkowych oraz niewystarczające dostosowywanie profili kształcenia w szkołach ponadpodstawowych do potrzeb rynku pracy.

Organizacja pozyskiwania funduszy w Starostwie

W Starostwie istnieje stworzony w 2003 roku specjalny zespół zajmujący się pozyskiwaniem funduszy, do którego należą przedstawiciele różnych wydziałów Starostwa. Koordynatorem wszelkich działań jest etatowy członek zarządu powiatu, członek rady powiatu. W okresie programowania 2004-2006 nie korzystano z usług firm doradczych, choć Starostwo dostrzega ich przydatność, zwłaszcza w przypadku projektów wymagających wysoko wykwalifikowanej kadry z różnych dziedzin (obecnie nawiązano współpracę ze Szkołą Główną Handlową w Warszawie). Obecna struktura organizacyjna Starostwa jest postrzegana jako efektywna, jedynie do realizacji dużych zadań inwestycyjnych planuje się przyporządkowanie 1-2 osób do kierowania projektem. Pomysłodawcą projektów był starosta i zespół ds. pozyskiwania funduszy, a doboru projektów dokonywano w oparciu o wizję rozwoju powiatu i wyznaczone cele strategiczne. Warto zauważyć, iż stabilność władz umożliwiła rozpisanie realizacji celów strategicznych na kolejne kadencje – na początku priorytetem była ochrona zdrowia, w drugiej kadencji realizowano inwestycje drogowe, zaś w obecnej powiat koncentruje się na drogach, oświacie oraz przyciąganiu inwestycji gospodarczych.

Kierunki wykorzystania środków strukturalnych w powiecie

Zestawienie projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych realizowanych przez powiat przasnyski prezentuje Tabela 17.

Tabela 17. Projekty współfinansowane z funduszy strukturalnych realizowane przez powiat przasnyski w okresie programowania 2004-2006

Program, działanie	Tytuł projektu	Wartość	
		projektu [tys zł]	dofinansowania UE [tys zł]
ZPORR 2.2	Stypendia dla uczniów na rok szkolny 2004/2005	613,2	397,3
ZPORR 2.2	Stypendia dla uczniów na rok szkolny 2005/2006	772,5	525,7
ZPORR 2.2	Stypendia dla uczniów na rok szkolny 2006/2007	529,5	359,2
ZPORR 2.2	Stypendia dla studentów na rok akademicki 2004/2006	120,5	71,2
ZPORR 2.2	Stypendia dla studentów na rok akademicki 2005/2006	94,0	70,5
ZPORR 2.2	Stypendia dla studentów na rok akademicki 2006/2007	60,0	45,0
ZPORR 1.1	Wzmocnienie infrastruktury drogowej o znaczeniu regionalnym w powiecie Przasnyskim	19823,9	14786,0
ZPORR 3.1	Wykorzystanie walorów Puszczy Kurpiowskiej poprzez modernizację zwirowych dróg powiatowych	6062,6	4546,9
ZPORR 3.1	Wsparcie rozwoju lokalnych ośrodków gospodarczych przez modernizację dróg powiatowych	9324,9	6993,7

Źródło: dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

W okresie programowania 2004-2006 zrealizowano 9 projektów o łącznej wartości 37,4 mln złotych. Było to 6 projektów stypendialnych dla uczniów i studentów finansowanych w ramach działania 2.2 ZPORR oraz 3 projekty z zakresu infrastruktury drogowej realizowane w ramach planu wzmocnienia infrastruktury drogowej powiatu przasnyskiego. Starostwo składało jeszcze 2 wnioski, które mimo pozytywnej oceny nie otrzymały dofinansowania z powodu braku środków. Większej liczby wniosków nie składano z uwagi na brak środków na ich współfinansowanie.

Krótką charakterystyka projektów

Wzmocnienie infrastruktury drogowej o znaczeniu regionalnym w powiecie przasnyskim - projekt obejmował przebudowę 5 odcinków dróg o łącznej długości 54,015 km:

1. Droga nr 28374 Chorzele-Krasnosielc (21.888 m),
2. Droga nr 28322 Dzierzgowo-Grójec-Klewki (13.331 m),
3. Droga nr 28310 Chorzele-Stara Wieś (10.366 m),
4. Droga nr 28310 Janowo-Mchowo (17.987 m),
5. Droga nr 28331 Przasnysz-Baranowo (4.756 m).

Prace wykonane w ramach projektu obejmowały:

- przystosowanie parametrów technicznych do standardów klasy G,
- nawierzchnia bitumiczna została poszerzona z 4 m do 6 m,
- ułożono nową warstwę ścieralną,
- wykonano nowe pobocza i zjazdy,
- dokonano renowacji rowów.

Wsparcie rozwoju lokalnych ośrodków gospodarczych poprzez modernizację dróg powiatowych – projekt obejmował wykonanie odnowy nawierzchni dróg bitumicznych 15 odcinków dróg łączących lokalne ośrodki o znaczeniu gminnym i powiatowym o łącznej długości 56,415 km:

1. Droga nr 28121 Myszyniec-Bartniki (2.139 m),
2. Droga nr 28304 Chorzele-Zaręby (7.835 m),
3. Droga nr 28314 Międzyłесь do drogi wojewódzkiej nr 616 (4.021 m),
4. Droga nr 28320 Szła-Osowiec Kmiecy (4.094 m),
5. Droga nr 28333 Dębiny-Jednoróżec (1.000 m),
6. Droga nr 28338 Sierakowo - do drogi wojewódzkiej nr 625 (1.387 m),
7. Droga nr 28339 Przasnysz-Gostkowo (2.769 m),
8. Droga nr 28341 Bogate-Gostkowo w km 0+000 do km 2+769,

9. Droga nr 07328 Czernice Borowe-Pawłowo (5.712 m),
10. Droga nr 07329 Pawłowo-Węgra (3.940 m),
11. Droga nr 07333 Czernice Borowe-Miłoszewiec (2.457 m),
12. Droga nr 07501 Rostkowo-Pęczki (3.195 m),
13. Droga nr 07504 Krasne-Maków Mazowiecki (3.307 m),
14. Droga nr 07507 Gostkowo-Karniewo (2.743 m),
15. Droga nr 28302 Krukowo-Brodowe Łąki (7.275m).

Prace wykonane w ramach projektu obejmowały:

- przystosowanie parametrów technicznych do standardów klasy L i Z,
- wykonano warstwę wyrównawczą oraz ułożono nową warstwę ścieralną – razem 7 cm grubości,
- uzupełnienie poboczy.

Wykorzystanie walorów Puszczy Kurpiowskiej poprzez modernizację żwirowych dróg powiatowych. Przedmiotem projektu było ulepszenie dróg żwirowych i przystosowanie ich do przenoszenia ruchu rowerowego i stworzenie w ten sposób systemu tras rowerowo-dydaktycznych o ogólnej długości 160 km przebiegających przez najbardziej atrakcyjne pod względem przyrodniczym i turystycznym tereny powiatu – otulinę Puszczy Kurpiowskiej. Projekt obejmował przebudowę 12 odcinków dróg o łącznej długości 61,5 km (trakty piesze i rowerowe):

1. Droga nr 28315 Kosiły-Jastrzębiec (3.196 m),
2. Droga nr 28317 Plewnik-Ulatowo Adamy (5.010 m),
3. Droga nr 28319 Skierkowizna-Jednorozec (8.470m),
4. Droga nr 07508 Gołymin-Krasne (2.553 m),
5. Droga nr 28340 Sierakowo-Przasnysz (1.400 m),
6. Droga nr 28301 Wielbark-Zaręby (5.200 m),
7. Droga nr 28303 Krukowo-Ostrówek (2.255 m),
8. Droga nr 28304 Chorzele-Zaręby (5.180 m),
9. Droga nr 28306 Przasnysz-Brzeski Kołaki (15.063 m),
10. Droga nr 28307 Baranowo-Opaleniec (4.078 m),
11. Droga nr 28311 Rycice-Bagienice (3.766 m),
12. Droga nr 28312 od drogi numer 28310 – Krzynowłoga Wielka (4.580 m).

Prace wykonane w ramach projektu obejmowały:

- przystosowanie parametrów technicznych do standardów klasy L,

- przystosowanie do ruchu KR1 - ruchu lekkiego oraz rowerowego (ścieżki, drogi rowerowe),
- wzmocnienie istniejącej nawierzchni żwirowej,
- wykonanie potrójnego powierzchniowego utwardzenia emulsją asfaltową podbudowy żwirowej,
- uzupełnienie poboczy.

Projekty stypendialne

Poprzez stypendia w ramach działania 2.2 ZPORR finansowane mogły być wyłącznie wydatki związane z pobieraniem nauki na poziomie ponadgimnazjalnym i wyższym, których poniesienie jest niezbędne w celu uczestnictwa w procesie dydaktycznym realizowanym przez szkołę. Były to:

- zakup strojów na zajęcia wychowania fizycznego,
- zakup artykułów spożywczych w sklepiku szkolnym lub innym punkcie żywienia zbiorowego, gdy szkoła nie posiada stołówki,
- zakup plecaka, przyborów szkolnych, zeszytów, notesów, piórników, kalkulatorów,
- koszty ponoszone przez ucznia podczas wycieczek tematycznych (bilety do kina, teatru, muzeum),
- zakup książek służących do nauki (encyklopedie, atlasy, tablice matematyczne, lektury szkolne itp.),
- zakup biletów komunikacji publicznej na dojazdy do szkół,
- koszt kursu prawa jazdy, jeżeli było obligatoryjnie wymagane przez szkołę.

W ramach 6 projektów wypłacono stypendia kilkuset uczniom szkół ponadgimnazjalnych oraz kilkudziesięciu studentom z terenu powiatu przasnyskiego.

Ocena przez Starostwo wpływu funduszy unijnych na rozwój społeczno - gospodarczy powiatu

Zdaniem Starostwa nastąpiła znacząca poprawa stanu dróg powiatowych, co spowodowało wzrost atrakcyjności inwestycyjnej powiatu oraz przyczyniło się do rozwoju turystyki. Jako pozytywne efekty realizacji projektów drogowych wymienia się³:

- wzmocnienie nawierzchni i poprawę jakości dróg głównych powiatowych zwiększającą dostępność do sieci dróg krajowych,

³ Strategia Rozwoju Powiatu Przasnyskiego na lata 2008-2020

- utworzenie zintegrowanego układu komunikacyjnego, umożliwienie komunikacji z Warszawą i obszarem Warmii i Mazur,
- wzrost bezpieczeństwa i polepszenie warunków ochrony środowiska,
- poprawę dostępności komunikacyjnej regionu (w tym istniejących zakładów przemysłowych),
- zmniejszenie uciążliwości ruchu drogowego dla użytkowników dróg i życia mieszkańców wzdłuż odcinków przebudowywanych,
- ożywienie gospodarcze regionu poprzez zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej i dostępności komunikacyjnej,
- podniesienie spójności socjoekonomicznej regionu poprzez rozwój infrastruktury drogowej i ułatwione kontakty lokalnych społeczności i ludności między ośrodkami wiejskimi w regionie oraz ponad regionalne,
- wzrost konkurencyjności powiatu poprzez poprawę jakości powiatowych połączeń komunikacyjnych uzupełniających regionalną sieć komunikacyjną,
- wzrost atrakcyjności terenu dla lokalizacji, inwestycji w celu podwyższenia poziomu inwestycji w sektorach usług i produkcji,
- poprawę stanu środowiska naturalnego, równomierne rozłożenie natężenia ruchu,
- zmniejszenie wypadkowości, poprawa nawierzchni zwiększy bezpieczeństwo ruchu,
- zmniejszenie emisji spalin i hałasu,
- rozwój agroturystyki.

Projekty stypendialne umożliwiły najuboższym zdobycie środków na zakupy niezbędnych akcesoriów szkolnych oraz biletów komunikacji publicznej na dojazdy do szkół. Dzięki przekazanemu wsparciu projekt przyczynił się do likwidacji barier w dostępie do kształcenia, na które z powodów materialnych w szczególności napotykają uczniowie z terenów wiejskich.

Fundusze a realizacja strategii i planów rozwoju

W 2004 roku (w związku z brakiem strategii rozwoju) opracowano Plan Rozwoju Powiatu Przasnyskiego na lata 2004-2013, w którym zawarto najważniejsze cele rozwojowe oraz sposoby ich realizacji, w tym projekty infrastrukturalne realizowane z funduszy strukturalnych. W związku z tym projekty te są w pełni zgodne z celami w/w dokumentu. W ramach Celu I: „Zwiększenie konkurencyjności oraz atrakcyjności inwestycyjnej i tury-

stycznej powiatu, tworzenie jak najlepszych warunków do trwałego wzrostu przedsiębiorczości mieszkańców”, działanie „Wzmocnienie infrastruktury drogowej powiatu przasnyskiego” zrealizowano projekty drogowe: „*Wsparcie rozwoju lokalnych ośrodków gospodarczych poprzez modernizację dróg powiatowych*” oraz „*Wzmocnienie infrastruktury drogowej o znaczeniu regionalnym w powiecie przasnyskim*”. W ramach działania 3 „Rozwój funkcji turystyczno-wypoczynkowych powiatu” zrealizowano projekt „*Wykorzystanie walorów puszczy kurpiowskiej poprzez modernizację żwirowych dróg powiatowych*”. Jest on ponadto zgodny z Celem II: „Poprawa warunków życia i wypoczynku mieszkańców powiatu oraz funkcjonowania i dostępności usług społecznych”, działanie 4. „Poprawa warunków wypoczynku mieszkańców powiatu oraz dostępu do dóbr kultury”. Także w ramach powyższego celu przygotowano znajdujący się na liście rezerwowej projektów realizowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego projekt „Budowa Mazowieckiego Centrum Sportów Zimowych”.

Przyznawanie stypendiów dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych i studentów nie zostało zapisane w dokumentach strategicznych.

Przesłanki aplikowania o fundusze UE

Przyczyny wyboru poszczególnych typów projektów to przede wszystkim potrzeby w danej dziedzinie oraz chęć zrealizowania celów rozwojowych powiatu, w przypadku projektów stypendialnych decydująca była łatwość aplikowania i duże prawdopodobieństwo otrzymania dofinansowania. Początkowo nie istniała strategia rozwoju powiatu, jednak podstawowe problemy zidentyfikowano i w celu pozyskiwania funduszy stworzono Plan Rozwoju Powiatu na lata 2004-2013.

Do podstawowych czynników sukcesu w pozyskiwaniu funduszy unijnych należy zaliczyć stabilność kadr, która w oczywisty sposób wpływa na sprawność organizacyjną Starostwa. Starosta – lider o silnej pozycji, ten sam od kilku kadencji - oraz utworzony w 2003 roku zespół ds. pozyskiwania funduszy konsekwentnie realizują wizję rozwoju powiatu, co umożliwiło rozpisanie realizacji celów strategicznych na kolejne kadencje. Należy zwrócić także uwagę na wzajemną życzliwość pracowników, którzy sami przygotowali projekty i nimi zarządzali (współpracę z ekspertami zewnętrznymi nawiązano dopiero w bieżącym okresie programowania) oraz dobrą współpracę z gminami wchodzącymi w skład powiatu. Dodatkowo, czynnikiem zwiększającym prawdopodobieństwo uzyskania środków było dzielenie planowanych zadań na kilka mniejszych projektów.

Warto nadmienić, iż barierą nie był brak środków własnych, bowiem powiat umiejętnie korzystał z innych dostępnych źródeł, jak dotacje celowe Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, rezerwa Ministerstwa Infrastruktury. Korzystano także z przejściowego kredytu na wymagany wkład własny. Zaangażowane środki z budżetu powiatu były niewielkie, a bez funduszy strukturalnych realizacja projektów byłaby możliwa jedynie w małej części lub wcale z uwagi na małą ilość środków własnych. W bieżącym okresie przewiduje się, że środki własne wystarczą na współfinansowanie projektów (wymagane jest jedynie 15%), ewentualne dodatkowe finanse pochodzić będą ze sprzedaży nieruchomości inwestycyjnych.

Bariery wykorzystania funduszy strukturalnych

Najtrudniejszymi etapami w wykorzystaniu środków UE było przede wszystkim jak najtrafniejsze sformułowanie pomysłu na projekt oraz rozliczenie zrealizowanego zadania z uwagi na mnogość dokumentacji i niezbędnych kopii załączników. Do podstawowych barier w procesie aplikowania o fundusze strukturalne zaliczyć można nadmierne zbiurokratyzowanie procesu oraz system kontroli nastawiony na znajdowanie uchybień zamiast na potwierdzenie prawidłowości realizacji projektu. Wskazuje się również na zbyt dużą liczbę wymaganych załączników, które często powielają zapisy zawarte już we wniosku aplikacyjnym. Dodatkowo problemem są niskie dochody własne powiatu, co zmusza do poszukiwania innych źródeł finansowania wkładu własnego. Za bariery występujące w innych powiatach uznano przede wszystkim brak woli politycznej, pomysłu oraz determinacji w przygotowaniu projektów.

Wnioski do bieżącego okresu programowania

Najważniejsze postulaty działań mających na celu usprawnienie procesu aplikowania o fundusze strukturalne to:

- ułatwienie procedury oraz zmniejszenie liczby załączników (usunąć zwłaszcza te, które powielają zapisy już zawarte we wniosku),
- uproszczenie wniosku, skrócenie procedury oceny, zmniejszenie szczegółowości wymaganej przy planowaniu budżetu projektu, co jest istotne zwłaszcza wobec opóźnień w ocenie wniosków, których budżety w związku z opóźnieniem tracą aktualność i wymagają czasochłonnych uaktualnień,
- tworzenie zasad w konsultacji z realizatorami projektów,

- niestosowanie konkursów otwartych bez określonego terminu zamknięcia naboru (niepewność czy projektodawca zdąży),
- zwiększenie dochodów powiatów – łatwiejsze znalezienie wkładu własnego; przygotowanie wniosków wymaga wiedzy z wielu dziedzin, a stosunkowo niskie wynagrodzenia uniemożliwiają zatrudnienie wysoko wykwalifikowanej kadry.

Podsumowanie

Wysoka absorpcja funduszy strukturalnych przez powiat przasnyski jest przede wszystkim wynikiem sprawności instytucjonalnej Starostwa oraz ciągłości jego władz. Wizja rozwoju, długofalowe rozpisanie celów strategicznych i ich konsekwentna realizacja w trakcie kolejnych kadencji powoduje sukcesywną poprawę jakości życia mieszkańców oraz poziomu rozwoju powiatu, którego atrakcyjność dla inwestorów wzrasta. Pozyskiwanie funduszy UE jest również możliwe dzięki umiejętności znalezienia pozabudżetowych źródeł finansowania niezbędnego wkładu własnego.

Tabela 18. Absorpcja funduszy strukturalnych w powiecie przasnyskim na tle kraju i województwa

Średnia dla powiatów ziemskich:	Wartość zrealizowanych projektów		Liczba projektów na 10000 mieszkańców
	ogółem [tys. PLN]	na 1 mieszkańca [PLN]	
Polska	6812,9	93,44	0,93
woj. mazowieckie	5245,5	72,28	1,13
powiat przasnyski	37401,1	701,24	1,69

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

Materiały źródłowe

1. Czaplicki S., *Nowych dróg ciąg dalszy, Idący... w przyszłość powiat przasnyski*, 11/2006
2. Strategia Rozwoju Powiatu Przasnyskiego na lata 2008-2020, Wydział Rozwoju Gospodarczego, Promocji, Rolnictwa i Ochrony Środowiska, Przasnysz 2008
3. Plan Rozwoju Powiatu Przasnyskiego na lata 2004 – 2013, Przasnysz 2004
4. Raport z wykonania Planu Rozwoju Powiatu za lata 2004-2006, Przasnysz 2007
5. <http://www.powiat-przasnysz.pl/>
6. <http://bip.powiat-przasnysz.pl/public/>
7. www.stat.gov.pl

STUDIUM PRZYPADKU POWIATU OSTROWIECKIEGO

POWIAT Z GRUPY „A”

(wysoki poziom rozwoju: $W_r = 29$ i niska absorpcja funduszy strukturalnych: $W_{af} = 21,4$
[$W_{af} = 0,43$ przy uwzględnieniu refundacji projektów z listy rezerwowej])

Położenie i środowisko przyrodnicze

Powiat ostrowiecki leży w północno-wschodniej części województwa świętokrzyskiego i według nomenklatury NTS należy do podregionu kieleckiego. Pod względem fizyczno-geograficznym powiat usytuowany jest w dolinie rzeki Kamiennej. Jego północną granicę stanowi Przedgórze Iłżeckie, a południową Wyżyna Sandomierska. Powiat o powierzchni 614 km² obejmuje miasto Ostrowiec Świętokrzyski, 2 gminy miejsko-wiejskie: Ćmielów i Kunów oraz 3 gminy wiejskie: Bałtów, Bodzechów i Waśniów.

W strukturze użytkowania gruntów na terenie powiatu ostrowieckiego przeważają użytki rolne zajmujące 60,2% ogólnej powierzchni. Wskaźnik ten jest niższy od średniej wojewódzkiej (62,6%) oraz niewiele wyższy od średniej krajowej (59,2%). Lasy i grunty leśne zajmują 30,42% powierzchni powiatu, przy średniej dla województwa wynoszącej 27,9%. Na terenie powiatu występują bardzo cenne obiekty związane z budownictwem przemysłowym, starożytnym górnictwem oraz unikatowa atrakcja turystyczna, jaką jest Park Jurajski w Bałtowie.

Ogólna charakterystyka sytuacji społeczno-gospodarczej

Powiat ostrowiecki jest obszarem o malejącej liczbie ludności, która w latach 1995-2007 zmniejszyła się o około 7% i wynosi obecnie 115,9 tys.

Tabela 19. Ludność powiatu ostrowieckiego na tle kraju i województwa

Jednostka terytorialna	Liczba ludności [osób]	Ludność w miastach [%]	Gęstość zaludnienia [os/km ²]	Ludność w wieku produkcyjnym [%]	Wskaźnik A [osób]
Polska	38115641	60,9	121,9	64,4	24,8
woj. świętokrzyskie	1282791	45,4	109,5	63,1	27,6
powiat ostrowiecki	115943	68,9	187,9	64,2	27,5

Wskaźnik A - ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS [www.stat.gov.pl], stan na 2007r.

Wskaźnik gęstości zaludnienia (187,9 osób na 1 km²) jest wyższy od średniej krajowej, a w województwie świętokrzyskim powiat ostrowiecki zajmuje 2 miejsce wśród po-

wiatów ziemskich, co wynika przede wszystkim z położenia na jego terenie miasta Ostrowca Świętokrzyskiego (72,3 tys. mieszkańców).

Tabela 20. Rynek pracy w powiecie ostrowieckim na tle kraju i województwa

Jednostka terytorialna	stopa bezrobocia		przeciętne wynagrodzenie brutto 2007	2007 r., pracujący w sektorze:			
	2004	2007		rolniczym	przemysłowym	usług rynkowych	usług nierynkowych
[%]							
Polska	19,0	11,2	100	20,4	29,9	28,6	21,1
woj. świętokrzyskie	22,0	14,9	86,1	39,1	23,7	17,8	19,4
powiat ostrowiecki	29,0	18,8	78,2	22,8	33,4	24,1	19,7

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS [www.stat.gov.pl]

Na lokalnym rynku pracy w latach 1990-tych nastąpił gwałtowny wzrost liczby bezrobotnych z uwagi na restrukturyzację przemysłu ciężkiego. Mimo późniejszych pozytywnych przemian gospodarczych i spadku stopy bezrobocia, w grudniu 2007 roku na terenie powiatu ostrowieckiego stopa bezrobocia kształtowała się na poziomie 18,8% (7,6 p.proc. większym niż średnio w Polsce).

Na terenie powiatu znajdowało się (według danych Starostwa Powiatowego w Ostrowcu Świętokrzyskim) 6780 gospodarstw rolnych (powyżej 1 ha) dających zatrudnienie 23% mieszkańców. Średnia powierzchnia użytków rolnych w 1 gospodarstwie na terenie powiatu wynosiła 5,3 ha, główne uprawy to zboża, ziemniaki, rośliny strączkowe i przemysłowe oraz pastewne. Dodatkowo występuje hodowla trzody chlewnej i bydła.

Istotnym sektorem zatrudnienia na terenie powiatu jest przemysł (ponad 33% osób zatrudnionych). Największe zakłady to: Celsa „Huta Ostrowiec” sp. z o.o. oferująca gamę wyrobów stalowych walcowanych i kutyh na gorąco, TABEX-OZMO” Sp. z o.o (Ostrowieckie Zakłady Materiałów Ogniotrwałych), Zakłady Porcelany „Ćmielów” Sp. z o.o. i zakłady odzieżowe „Wólczanka” S.A. W ostatnich latach w gospodarce powiatu powstały nowe firmy należące do następujących branż: produkcja materiałów budowlanych, produkcja bielizny i odzieży lekkiej, produkcja opakowań z papieru i tektury, usługi budowlane, usługi teleinformatyczne, poligrafia i usługi drukarskie, szeroki zakres usług konsumenckich oraz handel hurtowy i detaliczny reprezentowany zarówno przez wielkie sieci handlowe jak i małe, rodzinne hurtownie i sklepy.

Jednym z elementów wzmacniających rozwój gospodarczy powiatu było utworzenie na terenie Ostrowca Świętokrzyskiego podstrefy Specjalnej Strefy Ekonomicznej "Starachowice". Podstrefa zlokalizowana jest na terenie miasta Ostrowiec Świętokrzyski w czterech obszarach zlokalizowanych na terenach poprzemysłowych. Tereny w podstrefie

obejmują zarówno obszary zabudowane obiektami przemysłowymi - hale produkcyjne, budynki magazynowe i biurowe, jak też niezabudowane nieruchomości wyposażone w infrastrukturę techniczną.

Organizacja pozyskiwania funduszy w Starostwie

W Starostwie istnieje specjalna jednostka zajmująca się pozyskiwaniem funduszy, a obecna struktura organizacyjna jest uznawana za efektywną. W czasie, gdy dostępne były fundusze przedakcesyjne (2003 rok) zwiększono zatrudnienie i utworzono Wydział Rozwoju Powiatu, który prowadzi sprawy z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków krajowych i unijnych, przygotowania wniosków o dotacje z funduszy strukturalnych UE i programów krajowych; realizacji strategii rozwoju powiatu i innych programów powiatowych oraz promocji powiatu⁴. Dodatkowo powołano zespoły (czasem pojedynczych pracowników) ds. pozyskiwania funduszy w szpitalu powiatowym oraz w szkołach. Pracownicy Wydziału Rozwoju sami zajmują się przygotowaniem wniosków i zarządzaniem wszelkimi projektami inwestycyjnymi, których wybór dokonywany jest w oparciu o wyznaczone cele strategiczne.

Kierunki wykorzystania środków strukturalnych w powiecie

Według bazy danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w okresie programowania 2004-2006 zrealizowano przy udziale funduszy strukturalnych 1 projekt z zakresu infrastruktury sportowej o wartości 2,5 mln złotych (por. Tabela 21).

Tabela 21. Projekty współfinansowane z funduszy strukturalnych realizowane przez powiat ostrowiecki w okresie programowania 2004-2006

Program, działanie	Tytuł projektu	Wartość	
		projektu [tys zł]	dofinansowania UE [tys zł]
ZPORR 3.5	Budowa hali sportowej przy Zespole Szkół nr 2 w Ostrowcu Świętokrzyskim	2496747,74	1842238,3

Źródło: dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

W trakcie wywiadu prowadzonego podczas badań pogłębionych stwierdzono, iż Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Św. otrzymało również refundację części środków wydanych na budowę drugiej hali sportowej - projekt znalazł się na liście rezerwowej z powodu braku środków i został zrealizowany przy udziale środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej. Łączna wartość obu projektów to około 5 mln PLN przy wkładzie włą-

⁴ Biuletyn Informacji Publicznej powiatu <http://www.ostrowiecki.bip.info.pl>

snym wynoszącym ok. 20%. Starostwo składało jeszcze 1 wniosek z zakresu infrastruktury drogowej. Mimo pozytywnej oceny także nie otrzymał dofinansowania z powodu braku środków. Został zrealizowany ze środków własnych. W 2008 roku możliwa była refundacja poniesionych na ten cel nakładów z funduszy pozostałych w puli ZPORR, z czego Starostwo starało się skorzystać (w chwili powstawania ekspertyzy trwały rozmowy w tym zakresie). Większej liczby projektów nie składano z uwagi na świadomy wybór podyktowany przekonaniem, iż lepiej jest złożyć mniejszą liczbę wniosków, ale lepiej przygotowanych. Ponadto z sukcesem wykorzystywano inne źródła finansowania inwestycji.

Mimo iż Starostwo nie było beneficjentem, na terenie powiatu realizowano także projekty stypendialne dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych i studentów finansowane w ramach ZPORR 2.2, które prowadził powiat kielecki dla uczniów z całego obszaru województwa świętokrzyskiego (podobna sytuacja miała miejsce w woj. kujawsko-pomorskim oraz częściowo w podkarpackim).

Krótką charakterystyka projektów

Budowa hali sportowej przy Zespole Szkół nr 2 w Ostrowcu Świętokrzyskim była realizowana przy współfinansowaniu ze środków Unii Europejskiej w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz budżetu państwa. Wartość projektu wynosiła łącznie 2.456.317,74 złotych, w tym dotacja ze EFRR 1.842.238,30 zł, dotacja z budżetu państwa 245.631,78 zł, środki z budżetu powiatu 368.447,66 złotych. Budowa trwała w okresie od 31 lipca 2006 roku do 28 stycznia 2008 roku. Wybudowano pełnowymiarową halę sportową z zapleczem, łącznikiem oraz parkingiem i drogą dojazdową. Hala wyposażona jest w nowoczesny sprzęt sportowy, elektroniczną tablicę wyników, trybunę dla kibiców oraz dwie kurtyny umożliwiające dzielenie hali na trzy mniejsze boiska. Na zapleczu wykonano szatnie z węzłami sanitarnymi i prysznicami, salę fitness, siłownię z wyposażeniem, pokoje socjalne, pomieszczenia gospodarcze i magazynowe. Cały układ funkcjonalny hali sportowej połączony jest ze starym budynkiem szkoły przestronnym holem z drzwiami rozsuwanymi automatycznie.⁵

Budowa hali sportowej przy Zespole Szkół Ogólnokształcących. Projekt znalazł się na liście rezerwowej i został zrealizowany ze środków własnych. W 2008 roku dzięki rezerwie ZPORR nastąpiła refundacja części kosztów w wysokości 881 tys. PLN. Dzięki temu na inwestycję wydano z budżetu powiatu zaledwie 278 tysięcy złotych⁶.

⁵ Hala sportowa ZS Nr 2 już zaprasza młodzież, Gazeta Ostrowiecka, www.ostrowiecka.pl

⁶ Refundacja po budowie [w:] <http://www.powiat.ostrowiecki.eu>

Projekty stypendialne

Projekty stypendialne realizowano w powiecie ostrowieckim w partnerstwie z powiatem kieleckim, który był liderem porozumienia powiatów, gmin i miast województwa świętokrzyskiego i prowadził projekty stypendialne dla wszystkich powiatów regionu. W powiecie ostrowieckim zrealizowano trzy edycje na lata szkolne 2004/2005, 2005/2006 i 2006/2007. Projekt obejmował uczniów pochodzących z miejscowości do 5 tys. mieszkańców, uczęszczających do szkół prowadzonych przez powiat ostrowiecki, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Trzy edycje projektu stypendialnego objęły studentów z terenu powiatu ostrowieckiego, którzy podobnie jak uczniowie spełniali warunek kryterium dochodowego i byli studentami publicznych jak też niepublicznych szkół wyższych. Ogólna wartość projektów stypendialnych wyniosła 2.471.350 złotych.

Ocena przez Starostwo wpływu funduszy unijnych na rozwój społeczno-gospodarczy powiatu

Jako że realizowane były jedynie projekty z zakresu infrastruktury oświatowej i stypendialne, jako rezultaty daje się zaobserwować podniesienie poziomu oraz poprawę warunków pracy szkolnictwa ponadgimnazjalnego i estetyki budynków.

Fundusze a realizacja strategii i planów rozwoju

Powiat ostrowiecki posiada liczne dokumenty strategiczne, plany branżowe oraz analizy, m.in.: Program Budowy Hal Sportowych, Program Termomodernizacji, Plan Rozwoju Turystyki oraz Strategię Zrównoważonego Rozwoju Powiatu. W Strategii Zrównoważonego Rozwoju Powiatu Ostrowieckiego do 2020r. w punkcie 11.3. *Infrastruktura* zawarto priorytet: „Budowa i przebudowa infrastruktury oświatowej i sportowej”. Cel pierwszorzędny IV sformułowano: „Realizować budowę i przebudowę infrastruktury oświatowej i sportowej”⁷, zatem projekty budowy hal wpisują się w ten cel strategiczny. Warto podkreślić, iż dokumenty nie były tworzone jako załączniki do projektów, a zostały opracowane wcześniej.

Przesłanki aplikowania o fundusze UE

Projekty wybrano w oparciu o wyznaczone cele strategiczne. Jako że Starostwo umiejętnie wykorzystuje także inne pozabudżetowe źródła finansowania inwestycji, jak

⁷ Strategia Zrównoważonego Rozwoju Powiatu Ostrowieckiego do roku 2020

Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, Fundusz Termomodernizacji, środki Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska oraz współpracuje z gminami, które współfinansują niektóre inwestycje, nie jest niezbędne korzystanie z funduszy UE. Takie podejście do realizacji zadań inwestycyjnych jest wynikiem sprawności instytucjonalnej Starostwa i kompetencji pracowników, którzy poza nastawieniem na wykorzystanie funduszy strukturalnych mają przygotowany plan alternatywny na wypadek nieotrzymania dotacji. Ponadto w Starostwie panuje opinia, iż lepiej złożyć mniejszą liczbę lepiej przygotowanych wniosków o niższej wartości, co zwiększa szansę otrzymania dofinansowania.

Bariery wykorzystania funduszy strukturalnych

Najtrudniejszy etap w procesie pozyskiwania funduszy to zdaniem Starostwa rozliczenie projektu z uwagi na czas oczekiwania na decyzje. Podstawowe bariery aplikowania o fundusze strukturalne to w opinii pracowników długość oceny projektów i weryfikacji sprawozdań. Opóźnienia w instytucji wdrażającej powodują trudność z dopasowaniem się wnioskodawcy do harmonogramu. Istotną barierą są również zmiany wytycznych – projekt, który nie otrzymał dofinansowania z powodu braku środków mógł być zrefundowany po zrealizowaniu, jednak instytucja wdrażająca stwarzała bariery formalne.

Wnioski do bieżącego okresu programowania

Zdaniem przedstawicieli powiatu należy przede wszystkim ułatwić procedury oraz zmniejszyć liczbę załączników. Istotne byłoby także uproszczenie formularza wniosku i skrócenie czasu procedury oceny projektów.

Podsumowanie

W latach 2004-2006 powiat zrealizował 20 dużych zadań inwestycyjnych, w tym 10 zadań drogowych, 8 termomodernizacyjnych w obiektach oświatowych oraz budowę 2 hal sportowych. Na te cele wydatkowano ogółem 36.206.579 zł, w tym 22.269.808 zł (61 %) stanowiły dotacje, a 13.936.771 zł (39 %) środki własne powiatu ostrowieckiego. Wszystkie duże inwestycje były dofinansowane. Dwie z nich (uwzględniając refundację) z funduszy strukturalnych, pozostałe z programów krajowych oraz przez inwestorów prywatnych w ramach tzw. offsetu⁸. Wszystkie przyczyniły się do wzrostu atrakcyjności powiatu dla inwestorów zewnętrznych oraz podniesienia jakości życia mieszkańców.

⁸ Miliony płyną z Unii [w:] aktualności www.powiat.ostrowiecki.eu

Tabela 22. Absorpcja funduszy strukturalnych w powiecie ostrowieckim na tle kraju i województwa

Średnia dla powiatów ziemskich:	Wartość zrealizowanych projektów		Liczba projektów na 10000 mieszkańców
	ogółem [tys. PLN]	na 1 mieszkańca [PLN]	
Polska	6812,9	93,44	0,93
woj. świętokrzyskie	9777,1	121,76	0,39
powiat ostrowiecki	2496,7	21,43	0,09
powiat ostrowiecki (z uwzględnieniem refundacji - szacunkowo)	ok. 5200	ok. 43	ok. 0,17

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

Dość niski poziom absorpcji funduszy strukturalnych przez powiat ostrowiecki jest przede wszystkim wynikiem umiejętnego wykorzystania innych pozabudżetowych źródeł finansowania inwestycji (Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, Fundusz Termomodernizacji, środki Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska) oraz współpracy z gminami i zasobności budżetu powiatu. Takie podejście do realizacji zadań inwestycyjnych jest wynikiem sprawności instytucjonalnej Starostwa oraz jego władz, które poza nastawieniem na wykorzystanie funduszy strukturalnych mają przygotowany plan alternatywny na wypadek nieotrzymania dotacji. W ten sposób konsekwentna realizacja celów strategicznych jest możliwa również przy udziale środków własnych i zewnętrznych, a w niektórych przypadkach po zakończeniu realizacji inwestycji następuje refundacja w ramach funduszy strukturalnych.

Materiały źródłowe

1. Profil społeczno-gospodarczy powiatu ostrowieckiego - Planowanie Rozwoju Lokalnego dla Powiatu Ostrowieckiego – usługa B, Kraków 2003
2. Analiza i ocena kapitału ludzkiego Powiatu Ostrowieckiego “Planowanie rozwoju lokalnego dla powiatu Ostrowieckiego – usługa C”, Kraków 2003
3. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Powiatu Ostrowieckiego do roku 2020, Ostrowiec 2005
4. <http://www.powiat.ostrowiecki.eu/>
5. <http://www.ostrowiecki.bip.info.pl/>
6. <http://www.celsaho.com/Po/zonapublica/productos.aspx>
7. <http://www.um.ostrowiec.pl/>
8. Gazeta Ostrowiecka www.ostrowiecka.pl

STUDIUM PRZYPADKU POWIATU OLECKIEGO

POWIAT Z GRUPY „B”

(wysoki poziom rozwoju: $W_r = 25$ i wysoka absorpcja funduszy strukturalnych:

$$W_{af} = 517,4)$$

Położenie i środowisko przyrodnicze

Powiat olecki położony jest peryferyjnie na północno-wschodnich krańcach województwa warmińsko-mazurskiego, według nomenklatury NTS należy do podregionu ęleckiego. W granicach administracyjnych powiatu znajdują się cztery gminy: gmina miejsko-wiejska Olecko oraz gminy wiejskie Kowale Oleckie, Świętajno i Wieliczki. Powiat zajmuje powierzchnię 873,83 km², co stanowi 3,61% obszaru województwa warmińsko-mazurskiego. W strukturze powierzchni powiatu lasy zajmują 24,8 %, a użytki rolne 62,5 % (w tym grunty orne 65,3 %, łąki i pastwiska trwałe 31,2%), z czego odłogowanych jest około 7,5%. Według klasyfikacji gleboznawczej występuje tu mozaikowaty układ gleb głównie klas IV – VI. Udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni powiatu wynosi 43,1%, a brak uciążliwych zakładów przemysłowych sprzyja zachowaniu równowagi ekologicznej w środowisku przyrodniczym⁹.

Ogólna charakterystyka sytuacji społeczno-gospodarczej

Pod względem liczby ludności powiat olecki należy do powiatów małych, bowiem liczba jego mieszkańców na koniec roku 2007 wynosiła 34 535 (w tym w jedynym mieście Olecku 16 tys.).

Tabela 23. Ludność powiatu oleckiego na tle kraju i województwa

Jednostka terytorialna	Liczba ludności [osób]	Ludność w miastach [%]	Gęstość zaludnienia [os/km ²]	Ludność w wieku produkcyjnym [%]	Wskaźnik A [osób]
Polska	38115641	60,9	121,9	64,4	24,8
woj. warmińsko-mazurskie	1428848	59,4	59,1	64,8	21,4
powiat olecki	34535	46,5	39,5	62,6	22,5

Wskaźnik A - ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS [www.stat.gov.pl], stan na 2007r.

Cechą charakterystyczną powiatu jest niskie zaludnienie. Wskaźnik zaludnienia 40

⁹ Strategia powiatu oleckiego na lata 2003 – 2015

osób na km², przy średniej dla Polski 122 osób na km², należy do najniższych w województwie. Spośród ogółu ludności 62,6% mieszkańców jest w wieku produkcyjnym. Wskaźnik obciążenia demograficznego osobami w wieku poprodukcyjnym jest tu niższy niż średnio w Polsce.

Tabela 24. Rynek pracy w powiecie oleckim na tle kraju i województwa

Jednostka terytorialna	stopa bezrobocia		przeciętne wynagrodzenie brutto 2007	2007 r., pracujący w sektorze:			
	2004	2007		rolniczym	przemysłowym	usług rynkowych	usług nierynkowych
[%]							
Polska	19,0	11,2	100	20,4	29,9	28,6	21,1
woj. warmińsko-mazurskie	29,2	18,7	83,7	19,6	32,1	24,6	23,7
powiat olecki	29,1	17,6	79,4	29,9	33,7	16,4	20,0

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS [www.stat.gov.pl]

Przyczyny wysokiego bezrobocia w powiecie oleckim to likwidacja PGR-ów, upadek lub ograniczenie zatrudnienia w zakładach przemysłowych oraz niski poziom wykształcenia i kwalifikacji zawodowych ludności.

W rolnictwie pracuje obecnie około 30% ludności, średnia wielkość gospodarstw rolnych w powiecie oleckim (wg Narodowego Spisu Powszechnego w roku 2002) wyniosła 16,5 ha i należy do największych w Polsce. Powiat cechuje wysoka produkcja zwierzęca, co związane jest z dużą powierzchnią łąk i pastwisk, a struktura zasiewów dostosowana jest do potrzeb hodowli zwierząt gospodarskich.

Głównymi działami gospodarki są tu przemysł drzewny, produkcja łodzi, handel, przetwórstwo rolno-spożywcze, usługi budowlane i motoryzacyjne¹⁰. Największe zakłady produkcyjne powiatu oleckiego wg stanu na 2004 rok to:

- Zakłady Produkcyjno – Usługowe „Prawda” w Olecku (produkcja mebli),
- Delphia Yachts Kot sj. w Olecku (produkcja łodzi i jachtów),
- Okręgowa Spółdzielnia Mleczarska w Olecku,
- Silvpol w Olecku (producent drewna ogrodowego),
- Stacja Hodowli i Unasienniania Zwierząt w Olecku,
- Oleckie Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych w Olecku,
- Oleckie Przedsiębiorstwo Drogowo – Mostowe.

¹⁰ Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Oleckiego

Organizacja pozyskiwania funduszy w Starostwie

W przygotowaniu wniosków uczestniczą pracownicy poszczególnych jednostek (Powiatowego Zarządu Dróg, pracownicy wydziałów), a do projektów o szerszym zakresie każdorazowo powoływany jest specjalny zespół składający się pracowników różnych wydziałów. Nie korzystano z usług firm zewnętrznych, choć Starostwo dostrzega korzyści z ewentualnej współpracy w postaci szybszego i lepszego przygotowania wniosków. W związku z aplikowaniem o fundusze zwiększono zatrudnienie w Starostwie - w roku 2007 powstało w Wydziale Edukacji, Kultury, Sportu i Promocji stanowisko ds. pozyskiwania funduszy, którego pracownicy zajmują się przede wszystkim projektami miękkimi. Koordynacją prac związanych z przygotowaniem wniosków o środki pomocowe Unii Europejskiej zajmuje się Sekretarz Powiatu Oleckiego. Pomysłodawcą projektów były wydziały oraz Zarząd Powiatu (który podejmuje decyzje o ich realizacji), dobór projektów dokonywany był w oparciu o zidentyfikowane potrzeby i wyznaczone cele strategiczne. Starostwo zauważa jednak, iż stworzenie specjalnego, profesjonalnego zespołu ds. funduszy jeszcze bardziej usprawniłoby proces aplikacji o środki.

Kierunki wykorzystania środków strukturalnych w powiecie

Zestawienie projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych realizowanych przez powiat olecki prezentuje Tabela 25.

Tabela 25. Projekty współfinansowane z funduszy strukturalnych realizowane przez powiat olecki

Program, działanie	Tytuł projektu	Wartość	
		projektu [tys zł]	dofinansowania UE [tys zł]
ZPORR 2.3	„Nowy zawód"	289104,2	216828,2
ZPORR 2.2	Wspieranie rozwoju edukacyjnego studentów w powiecie oleckim	597369,2	416662,1
ZPORR 2.2	Wyrównywanie szans edukacyjnych dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych poprzez programy stypendialne w powiecie oleckim	510200,0	346936,0
ZPORR 2.2	Wspieranie rozwoju edukacyjnego młodzieży wiejskiej z terenu powiatu Oleckiego	329228,0	223875,0
ZPORR 2.2	Pomoc stypendialna Powiatu Oleckiego studentom z obszarów zmarginalizowanych	103526,0	75994,5
ZPORR 3.1	Budowa drogi powiatowej Nr 40491 Krupin-Wojnasy, etap I przez wieś Markowskie długość 951 metrów	1291513,9	954785,1
ZPORR 3.1	Przebudowa drogi powiatowej Nr 40454 Olecko-Świątajno-Dunajek km. 7+350 - km. 13+000	6491479,9	4612835,8
ZPORR 3.5	Przebudowa i modernizacja Szpitala Powiatowego w Olecku	8320026,3	3569993,5

Źródło: dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

W okresie programowania 2004-2006 zrealizowano 8 projektów o łącznej wartości 17,9 mln złotych. Były to 4 projekty stypendialne dla uczniów i studentów finansowane w ramach działania 2.2 ZPORR, 1 projekt z zakresu reorientacji zawodowej osób odchodzących z rolnictwa oraz 2 projekty z zakresu infrastruktury drogowej i 1 przebudowy szpitala. Większej liczby wniosków nie składano z uwagi na brak środków na współfinansowanie kolejnych projektów.

Krótką charakterystyka projektów

Przebudowa drogi powiatowej nr 40454 Olecko-Świątajno-Dunajek na odcinku od km 7 + 350 do km 13+000 na długości 5,65 km. Celami projektu były:

- zwiększenie nośności oraz parametrów technicznych drogi,
- skrócenie czasu podróży,
- zmniejszenie emisji spalin,
- rozwój małej i średniej przedsiębiorczości,
- rozwój agroturystyki,
- zwiększenie dostępności do terenów przyległych,
- stworzenie możliwości szybszego rozwoju społecznego i gospodarczego terenu.

Budowa drogi powiatowej nr 40491 Krupin - Wojnasy, etap I przez wieś Markowskie o długości 951 m. Cele projektu określono jako:

- zwiększenie nośności oraz parametrów technicznych drogi,
- wykonanie odwodnienia drogi spowoduje likwidację zastoisk wody,
- zmniejszenie emisji spalin,
- rozwój małej i średniej przedsiębiorczości,
- zwiększenie dostępności oraz zmniejszenie barier rozwoju terenów przyległych.

Dzięki projektowi „**Przebudowa i modernizacja Szpitala Powiatowego w Olecku**” podniesiono standard świadczonych usług medycznych i poprawiono stan infrastruktury społecznej powiatu. Przedmiotem projektu była przebudowa i modernizacja Szpitala Powiatowego w Olecku, polegająca między innymi na¹¹:

- adaptacji pomieszczeń na centralną sterylizatornię, laboratorium analityczne i kuchnię mleczną,
- izolacji cieplnej części elewacji, wykończeniu sufitu i ścian oraz posadzek i przykrycie dachem galerii części bloku operacyjnego,
- przeniesieniu apteki z pomieszczeń tymczasowych do nowo zaadaptowanych,

¹¹ www.powiat.olecko.pl

- utworzeniu bloku operacyjnego z dwoma salami zabiegowymi i nowego OIOM na trzy stanowiska,
- adaptacji pomieszczeń dla potrzeb szatni dla personelu,
- przystosowaniu dwóch pomieszczeń dla zespołów wyjazdowych,
- adaptacji pomieszczeń na magazyny i zmywalnię termosów oraz centralną sterylizatornię łóżek,
- modernizacji trzech klatek schodowych.

Inwestycja została zrealizowana dzięki współpracy powiatu z samorządami gmin i samym szpitalem. Wartość inwestycji ogółem wyniosła 8.318.515,56 zł, z czego 51% pochodziło z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i budżetu państwa, a na pozostałe 49% składały się środki powiatu oleckiego (22%), 4 gmin powiatu (18%), oraz Centrum Medycznego - Zakładu Opieki Zdrowotnej "OLMEDICA" w Olecku Sp. z o.o. (9%). Na doposażenie bloku w nowoczesną aparaturę medyczną został złożony projekt o dofinansowanie do Regionalnego Programu Operacyjnego „Warmia i Mazury”.

Projekty stypendialne

Celem projektów było wyrównywanie szans edukacyjnych dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych poprzez programy stypendialne. W powiecie oleckim stypendia wypłacono kilkuset uczniom szkół ponadgimnazjalnych oraz kilkudziesięciu studentom z terenu powiatu, priorytetowo traktowano wnioski uczniów o najniższych dochodach na 1 członka w rodzinie.

Ocena przez Starostwo wpływu funduszy unijnych na rozwój społeczno-gospodarczy powiatu

Zdaniem przedstawicieli powiatu realizacja projektów pozytywnie wpłynęła na poziom rozwoju powiatu poprzez poprawę stanu dróg, warunków kształcenia kadr i jakości opieki zdrowotnej. Projekty drogowe spowodowały zwiększenie nośności dróg powiatowych oraz poprawę parametrów technicznych dróg. Poprzez skrócenie czasu podróży zapewniły lepszą dostępność komunikacyjną gmin powiatu. W ramach projektu pod nazwą „Przebudowa i modernizacja Szpitala Powiatowego w Olecku” podniesiono standard świadczonych usług medycznych i poprawiono stan leczenia zamkniętego dla mieszkańców powiatu oleckiego i sąsiednich powiatów, co wpłynęło na poprawę warunków życia i atrakcyjności zamieszkania w regionie. Według oceny Starostwa, największą po-

prawę dzięki realizacji projektów odnotowano w dziedzinie pomocy stypendialnej oraz wspierania rynku pracy, szkolnictwa i dróg, mniejszą zaś w dziedzinie turystyki i ochrony środowiska.

Fundusze a realizacja strategii i planów rozwoju

„Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Oleckiego na lata 2004-2006 i następne planowane lata 2007-2013” powstał w 2004 roku. Plan zakładał realizację zadań w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. W diagnozie Planu Rozwoju Lokalnego zły stan dróg uznany został za jeden z ważniejszych problemów a zarazem wyzwań dla władz samorządowych powiatu. W obrębie priorytetu 1 *Poprawa zagospodarowania infrastrukturalnego obszaru powiatu* cel strategiczny nr 2 brzmi: *poprawa infrastruktury drogowej*, działanie nr 2.1 *Budowa i modernizacja dróg powiatowych*. W Planie sformułowano także priorytet 2 *Poprawa zagospodarowania w infrastrukturę społeczną obszaru powiatu* - cel strategiczny nr 6 *Poprawa lokalnej infrastruktury zdrowia*, działanie nr 6.1 *Budowa, rozbudowa, modernizacja i wyposażenie lokalnej infrastruktury ochrony zdrowia*.

Strategia Rozwoju Powiatu Oleckiego opracowana w 2003 roku zawiera proponowane kierunki działania do roku 2015. W ramach celu strategicznego *dostosowanie sprawności układu komunikacyjnego do potrzeb mieszkańców i planów rozwoju powiatu* sformułowano rozwiązanie problemu: Realizacja inwestycji, zmierzających do poprawy stanu dróg /odnowy nawierzchni bitumicznych, modernizacja ze względu na deformacje profilu, brak prawidłowej niwelety i spadków, brak odwodnienia, utwardzanie dróg gruntowych/ – wg załączonego harmonogramu przy zainteresowaniu i współpracy z gminami. Z zakresu ochrony zdrowia cel strategiczny brzmi: *Dokończenie budowy Szpitala Powiatowego w Olecku*. W części edukacja sformułowano następujący cel strategiczny *Sprawny system edukacji dostosowany do potrzeb gospodarki regionu sprzyjający rozwojowi zasobów ludzkich*. Cel operacyjny: *Podjmowanie działań w zakresie podniesienia kwalifikacji zawodowych młodzieży wiejskiej* opisano jako umożliwienie dzieciom i młodzieży z rodzin najbiedniejszych i z terenów po byłych PGR-ach podejmowania kształcenia na poziomie ponadgimnazjalnym i wyższym za pomocą rozbudowy systemu stypendialnego.

Zatem wszystkie projekty inwestycyjne, jak również stypendialne były zgodne z celami dokumentów strategicznych, co nie dziwi, gdyż dokumenty te były tworzone w latach 2003-2004 jako niezbędne w procesie ubiegania się o środki.

Przesłanki aplikowania o fundusze UE

Powiat olecki ma wieloletnie doświadczenie w wykorzystaniu funduszy zewnętrznych (m.in. PHARE, ZPORR) i wiedza zdobyta wcześniej ułatwia aplikowanie o środki. Jako podstawowy czynnik sukcesu wymienia się przede wszystkim kompetencję i wiedzę pracowników Starostwa. Wysoko ocenia się także kompetencje i przyjazną postawę pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Wybór projektów był dokonywany w oparciu o potrzeby w dziedzinie infrastruktury drogowej i ochrony zdrowia. Dodatkowo, były to działania spójne z celami dokumentów strategicznych (Plan Rozwoju Lokalnego powstał jako wymagany załącznik do wniosków z zakresu infrastruktury). Najtrudniejsze na etapie wnioskowania było zdaniem Starostwa znalezienie środków na współfinansowanie projektów z uwagi na stosunkowo małe dochody własne. Także w bieżącym okresie programowania powiat dysponuje zbyt małą ilością środków własnych i w celu ich zdobycia zamierza wyemitować obligacje.

Barieri wykorzystania funduszy strukturalnych

Do podstawowych barier w procesie aplikowania o fundusze strukturalne zaliczyć można zdaniem przedstawicieli powiatu przede wszystkim krótki termin naboru wniosków. Dodatkowo czynniki utrudniające proces pozyskiwania funduszy to częste zmiany generatora wniosków oraz duża liczba wymaganych załączników do wniosku. Trudnością jest również znalezienie środków na współfinansowanie projektów z uwagi na niski poziom dochodów własnych powiatu oraz utrudnione uzyskanie kredytu w związku z istniejącym zadłużeniem powiatu.

Wnioski do bieżącego okresu programowania

Aby zwiększyć absorpcję środków UE należy zdaniem przedstawicieli Starostwa przede wszystkim ułatwić procedury ubiegania się o dofinansowanie (m.in. w ramach RPO). Dodatkowo, na poziomie Starostwa, postuluje się utworzenie profesjonalnego zespołu ds. pozyskiwania funduszy unijnych.

Podsumowanie

Wysoka absorpcja funduszy strukturalnych przez powiat olecki jest przede wszystkim wynikiem sprawności instytucjonalnej Starostwa oraz jego władz.

Tabela 26. Absorpcja funduszy strukturalnych w powiecie oleckim na tle kraju i województwa

Średnia dla powiatów ziemskich:	Wartość zrealizowanych projektów		Liczba projektów na 10000 mieszkańców
	ogółem [tys. PLN]	na 1 mieszkańca [PLN]	
Polska	6812,9	93,44	0,93
woj. warmińsko-mazurskie	7024,8	128,72	1,19
powiat olecki	17932,4	517,35	2,31

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

Konsekwentna realizacja zadań inwestycyjnych powoduje sukcesywną poprawę jakości życia mieszkańców oraz poziomu rozwoju powiatu, jak również podnosi jego atrakcyjność dla inwestorów. Mimo sukcesów w pozyskiwaniu funduszy (powiat olecki znalazł się w krajowej czołówce pod względem wykorzystywania środków zagranicznych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2007 roku w rankingu dwutygodnika „Wspólnota”) dostrzegane są możliwości poprawy struktury organizacyjnej Starostwa, które umożliwią jeszcze skuteczniejsze pozyskiwanie środków zewnętrznych.

Materiały źródłowe

1. Strategia powiatu oleckiego na lata 2003 – 2015, Olecko 2003
2. Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Oleckiego, Olecko 2004
3. <http://www.powiat.olecko.pl/>
4. <http://bip.powiat.olecko.pl/>

PODSUMOWANIE

Powiaty ziemskie w Polsce charakteryzują się znacznie zróżnicowanym poziomem rozwoju. Ujęcie przestrzenne wskaźnika rozwoju wskazuje na polaryzację: na zachodzie i południu kraju występują skupiska powiatów o relatywnie wysokim Wr , podczas gdy na północnym wschodzie i na wschodzie występuje kumulacja powiatów o najniższym poziomie rozwoju. Jest to zbieżne z historycznie uwarunkowanym, ekonomiczno-społecznym podziałem na Polskę A i B.

Na poziomie wojewódzkim najgorsza sytuacja w tym względzie wystąpiła w województwie podlaskim, gdzie aż 93% powiatów kwalifikuje się do grupy o najniższym poziomie rozwoju, przy jednoczesnym braku jednostek o najwyższym poziomie rozwoju. Jest to region o wyjątkowo niekorzystnej strukturze pod względem poziomu rozwoju tworzących go powiatów. Najlepszą strukturę powiatów pod względem wartości Wr ma województwo śląskie, gdzie aż 41% to powiaty o Wr w najwyższym przedziale, a 29% w przedziale bardzo wysokim.

Wyniki badań wskazują na znaczne zróżnicowanie powiatów także pod względem absorpcji funduszy unijnych, przy czym nie występują żadne widoczne skupiska tych jednostek o podobnej wartości Waf . Analiza tego zjawiska w ujęciu geograficznym wskazuje na pewną mozaikowość i przypadkowość rozmieszczenia powiatów o różnym poziomie absorpcji funduszy.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują na brak zależności pomiędzy stopniem rozwoju badanych powiatów a poziomem absorpcji funduszy unijnych. Nie wystąpiła żadna wyraźna tendencja do bardziej intensywnego pozyskiwania tych funduszy przez powiaty słabiej rozwinięte. Na tej podstawie można stwierdzić, że projekty realizowane w latach 2004-2006 nie wpłynęły na zmniejszenie dysproporcji rozwojowych w tej grupie beneficjentów. Nie stwierdzono także zwiększonego pozyskiwania funduszy unijnych przez powiaty o wysokim poziomie rozwoju. Tym samym nie wystąpiło zjawisko pogłębiania się różnic rozwojowych na poziomie NUTS 4.

Szczegółowa analiza zależności pomiędzy rodzajami programów operacyjnych wykorzystywanymi przez powiaty w latach 2004-2006, a poziomem rozwoju dowodzi braku jakichkolwiek powiązań. W powiatach zarówno o wyższym, jak i niższym poziomie rozwoju dominowały projekty realizowane w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego.

Respondenci wskazali na szereg utrudnień, barier i komplikacji występujących w systemie pozyskiwania funduszy unijnych. Współpraca z Instytucjami Wdrażającymi została przez nich oceniona na poziomie średnim, poniżej 4 punktów w skali 0-5. Niezależnie od poziomu rozwoju, czy poziomu absorpcji funduszy, respondenci wskazywali na splot problemów występujących zarówno po stronie Instytucji Wdrażających, jak i wynikających z sytuacji finansowej, kadrowej, organizacyjnej, itp. w Starostwach.

BARIERY I REKOMENDACJE

Bariery po stronie Starostw, rekomendacje:

- brak osób o odpowiednim doświadczeniu i wiedzy z zakresu przygotowywania, realizacji i rozliczania projektów, dotyczy to szczególnie opracowywania dokumentacji takich jak Studium Wykonalności oraz analizy ekonomiczno-finansowe,
 - rekomendowane są szkolenia i stworzenie stron internetowych pozwalających na doksztalcanie pracowników Starostw w tym zakresie;
 - zalecana jest promocja odpowiednich modeli kadrowych sprzyjających pozyskiwaniu funduszy;
 - istnieje potrzeba stworzenia systemu usług wyspecjalizowanych firm zewnętrznych.

Adresat: MRR, Ministerstwo Finansów, firmy.

- brak wyodrębnionego stanowiska lub zespołu osób odpowiedzialnych za pozyskiwanie funduszy, przypadkowość osób zajmujących się tym zadaniem; specyfika procesu ubiegania się o środki w ramach funduszy strukturalnych i samego realizowania projektów - nierównomierne rozłożenie prac i obowiązków w czasie, wieloaspektowość zagadnień, wielowątkowość pojawiających się do rozwiązania problemów:
 - zalecane jest wprowadzenie zmian w strukturze organizacyjnej Starostw poprzez m.in. zwiększenie liczby zatrudnionych z uwzględnieniem jakości nowych kadr, usprawnienie systemu przepływu informacji w Starostwach, usprawnienie współpracy pomiędzy poszczególnymi wydziałami np. poprzez powołanie koordynatora działań związanych z pozyskiwaniem funduszy UE, reorganizację działu finansowego i wyznaczenie osoby zajmującej się kwestiami finansowymi związanymi z pozyskiwaniem i wydatkowaniem funduszy unijnych;
 - wprowadzenie systemu motywacyjnego dla pracowników przygotowujących projekty, co pozwoli uniknąć zjawiska odpływu wykwalifikowanych pracowników do innych jednostek.

Adresat: Starostwa.

- brak woli politycznej Starosty lub Zarządu, brak determinacji w przygotowaniu projektów;

- zalecana jest dalsza promocja realizacji projektów współfinansowanych z funduszy unijnych w mediach oraz popularyzacja przykładów projektów zrealizowanych przez innych beneficjentów tzw. „dobrych praktyk”.

Adresat: MRR, jednostki naukowo-badawcze, media.

- brak wizji rozwoju powiatu, słabość lub nieaktualność dokumentów strategicznych
 - konieczne jest opracowanie rzetelnych diagnoz istniejącego stanu;
 - opracowanie spójnej strategii rozwoju i konsekwentna realizacja zawartych w dokumencie założeń, szczególnie w przypadku zmian na stanowiskach decyzyjnych w Starostwie;

Adresat: Starostwa.

- całkowity brak lub niewystarczające środki powiatów na wkład własny przy realizacji projektów;
 - wskazanie potencjalnym beneficjentom innych (niż budżet i kredyty) źródeł wkładu własnego, np. poprzez wskazanie rozwiązań stosowanych przez innych beneficjentów.

Adresat: MRR, jednostki naukowo-badawcze, media.

- częste zmiany kadrowe w Starostwach, związane ze zmieniającymi się władzami korekty decyzji i postanowień, brak ciągłości w realizacji strategii i planów,
- brak współpracy z innymi powiatami i gminami;
 - zalecana jest popularyzacja przykładów projektów zrealizowanych przez beneficjentów we współpracy z innymi powiatami lub gminami, tzw. „dobrych praktyk”.

Adresat: MRR, jednostki naukowo-badawcze, media.

Bariery we współpracy pomiędzy Starostwami a Instytucjami Wdrażającymi, rekomendacje:

- częste zmiany w dokumentach programowych lub niejasność tych dokumentów dla potencjalnych beneficjentów;
 - niezbędne jest ujednolicenie i niezmiennosc dokumentów oraz konsekwencja w ich interpretacji przez wszystkie strony zaangażowane w ocenę projektów.

Adresat: MRR, jednostki naukowo-badawcze, media

- zmiany wytycznych w trakcie aplikowania, brak stałych zasad dotyczących naboru i weryfikacji projektów;
 - rekomendowane jest wprowadzenie systemu, który precyzyjnie w konkretnym horyzoncie czasowym określałby terminy i charakter działań podejmowanych przez Instytucje Wdrażające.

Adresat: MRR, Instytucje Wdrażające.
- zbyt szczegółowe i niejasne procedury ubiegania się o fundusze unijne; zbyt duża liczba wymaganych załączników;
 - mając na uwadze konieczność przejrzystości dokumentacji, potwierdzającej prawidłowe wydawanie środków postuluje się jednak uproszczenie procedur oraz ograniczenie liczby załączników, zwłaszcza pod kątem wyeliminowania elementów powtarzających się w różnych częściach składanych wniosków.

Adresat: MRR, Instytucje Wdrażające.
- brak przejrzystych rozwiązań dotyczących projektów partnerskich np. z przedsiębiorcami;
 - zalecane jest wystąpienie z promocją możliwości tworzenia projektów partnerskich do organizacji zrzeszających przedsiębiorców.

Adresat: MRR.
- krótkie terminy naboru wniosków;
 - zalecane jest jego wydłużenie kosztem okresu rozpatrywania i ocen.

Adresat: MRR, Instytucje Wdrażające.
- zbyt długi okres rozpatrywania wniosków i weryfikacji sprawozdań;
 - rekomendowane jest skrócenie procedury oceny oraz przestrzegania założonego czasu jej trwania,

Adresat: MRR, Instytucje Wdrażające.
- nadmierne zbiurokratyzowanie systemu naboru i rozpatrywania wniosków, odrzucanie projektów lub wniosków z powodu niewielkich błędów formalnych;
 - bardziej elastyczne zasady, możliwość konsultacji w trakcie przygotowywania dokumentacji, uproszczenie procedur, możliwość wnoszenia poprawek.

Adresat: MRR, Instytucje Wdrażające.

- trudna współpraca z urzędnikami Instytucji Wdrażających z powodu braku kompetencji, wiedzy, doświadczenia, rozbieżności udzielanych informacji;
 - istnieje konieczność selekcji pracowników, prowadzenia szkoleń i stosowania systemu motywacji, aby stworzyć profesjonalny zespół pracowników/fachowców, potrafiących elastycznie współpracować z beneficjentami.

Adresat: MRR, Instytucje Wdrażające.
- brak rzetelnej, jednoznacznej informacji;
 - usprawnić przepływ informacji i dostęp do nich od strony beneficjentów.

Adresat: MRR, Instytucje Wdrażające.
- częste zmiany generatora wniosków;
 - dokonywanie zmian tylko po wcześniejszym poinformowaniu o nich beneficjentów, eliminacja efektu zaskoczenia.

Adresat: MRR, Instytucje Wdrażające.
- zbyt mało szkoleń na temat funduszy unijnych, zbyt ogólnikowa wiedza przekazywana na szkoleniach, niekompetentne firmy szkolące;
 - dodatkowe nakłady pozwalające na poprawę tej sytuacji,
 - kontrola i weryfikacja jakości prowadzonych szkoleń na podstawie ankiet skierowanych do uczestników.

Adresat: MRR, Instytucje Wdrażające.
- Tworzenie warunków realizacji projektów nieprzystających do zasad funkcjonowania JST na szczeblu powiatu;
 - opracowywanie zasad i procedur we współpracy z potencjalnymi beneficjentami lub konsultacje.

Adresat: MRR, Instytucje Wdrażające, instytucje państwowe zaangażowane bezpośrednio i pośrednio w tworzenie zasad rozdysponowania funduszy unijnych w Polsce.

Optymistycznym wnioskiem jest to, że społeczności lokalne zwracają uwagę i wykazują zainteresowanie sprawami związanymi z pozyskiwaniem środków unijnych na ich terenie, co pośrednio wiązać można z prowadzonymi w ostatnim czasie nasilonymi działaniami mającymi na celu informowanie opinii publicznej. Presja społeczna może stanowić czynnik motywujący Starostwa do bardziej wzmożonego i efektywnego poszukiwania środków zewnętrznych na finansowanie rozwoju lokalnego.

Rekomenduje się dalsze prowadzenie kampanii informacyjnych skierowanych do społeczeństwa na temat możliwości korzystania z funduszy strukturalnych i sposobów ich wykorzystania na poprawę warunków życia i pracy na swoim terenie.

Spis rysunków

Rysunek 1: Typy powiatów wg kryterium poziomu rozwoju oraz poziomu absorpcji funduszy strukturalnych	5
Rysunek 2. Etapy procesu badawczego	6
Rysunek 3. Poziom rozwoju powiatów wg syntetycznego wskaźnika rozwoju (W_r).....	8
Rysunek 4. Zróżnicowanie powiatów ziemskich wg kryterium środka przedziału wartości W_r	10
Rysunek 5. Wskaźnik absorpcji funduszy strukturalnych (W_{af}) w powiatach ziemskich.....	11
Rysunek 6. Powiaty ziemskie wg wskaźnika absorpcji funduszy strukturalnych (W_{af}) w odniesieniu do średniej	12
Rysunek 7. Rozkład próby badawczej wg wartości W_{af} na poziomie województw	13
Rysunek 8. Zróżnicowanie powiatów ziemskich wg kryterium środka przedziału wartości W_{af}	15
Rysunek 9. Rozkład próby badawczej wg wyodrębnionych typów.....	16
Rysunek 10. Zwrotność ankiet wg typów badanych powiatów	19
Rysunek 11. Stanowiska ds. pozyskiwania funduszy unijnych i realizacji projektów, z uwzględnieniem momentu ich powstania.....	21
Rysunek 12. Czynniki umożliwiające realizację projektów w latach 2004-2006 przez respondentów, wg liczby wskazań	23
Rysunek 13. Wykorzystanie przez respondentów specjalistycznych firm wg etapów realizacji projektów	24
Rysunek 14. Struktura powiatów ziemskich w Polsce wg liczby zrealizowanych projektów	27
Rysunek 15. Struktura respondentów wg liczby zrealizowanych projektów.....	27
Rysunek 16. Liczba projektów zrealizowanych przez powiaty w poszczególnych programach operacyjnych i inicjatywach, w ujęciu regionalnym	28
Rysunek 17. Struktura projektów zrealizowanych przez powiaty w poszczególnych programach operacyjnych i inicjatywach, w ujęciu regionalnym	29
Rysunek 18. Najtrudniejsze etapy realizacji projektów w latach 2004-2006 wg liczby wskazań respondentów	42
Rysunek 19. Przyczyny niewykorzystania dostępnych programów przez powiaty w latach 2004-2006.....	45
Rysunek 20. Ocena współpracy z Instytucjami Wdrażającymi przez respondentów (wg liczby respondentów przyznających punkty w skali 0-5).....	50
Rysunek 21: Ocena możliwości realizacji projektów przez respondentów bez współfinansowania z funduszy unijnych.....	50
Rysunek 22. Wybrane powiaty na tle próby badawczej.....	51
Rysunek 23. Położenie powiatów wybranych do studium przypadku	52

Spis tabel

Tabela 1. Struktura powiatów ziemskich w województwach wg wskaźnika rozwoju (Wr)	9
Tabela 2. Struktura powiatów ziemskich w województwach wg wskaźnika absorpcji (Waf).....	14
Tabela 3. Zwrotność ankiet według województw	18
Tabela 4. Zwrotność ankiet według typów badanych powiatów	20
Tabela 5. Respondenci wg liczby zrealizowanych projektów współfinansowanych z funduszy unijnych	26
Tabela 6. Liczba projektów zrealizowanych przez powiaty w poszczególnych programach operacyjnych i inicjatywach, w ujęciu regionalnym	28
Tabela 7. Najtrudniejsze etapy realizacji projektów w latach 2004-2006 wg wskazań respondentów	40
Tabela 8. Przyczyny niewykorzystania przez respondentów programów i działań dostępnych w latach 2004-2006	43
Tabela 9. Źródła presji wywieranej na Starostwa w celu zwiększenia realizacji projektów.....	48
Tabela 10. Ocena współpracy z Instytucjami Wdrażającymi przez respondentów	49
Tabela 11. Powiaty wybrane do studiów przypadku na tle 314 powiatów ziemskich w Polsce.....	53
Tabela 12. Ludność powiatu rypińskiego na tle kraju i województwa	54
Tabela 13. Rynek pracy w powiecie rypińskim na tle kraju i województwa	55
Tabela 14. Absorpcja funduszy strukturalnych w powiecie rypińskim na tle kraju i województwa	58
Tabela 15. Ludność powiatu przasnyskiego na tle kraju i województwa	60
Tabela 16. Rynek pracy w powiecie przasnyskim na tle kraju i województwa	61
Tabela 17. Projekty współfinansowane z funduszy strukturalnych realizowane przez powiat przasnyski w okresie programowania 2004-2006	62
Tabela 18. Absorpcja funduszy strukturalnych w powiecie przasnyskim na tle kraju i województwa	69
Tabela 19. Ludność powiatu ostrowieckiego na tle kraju i województwa.....	70
Tabela 20. Rynek pracy w powiecie ostrowieckim na tle kraju i województwa	71
Tabela 21. Projekty współfinansowane z funduszy strukturalnych realizowane przez powiat ostrowiecki w okresie programowania 2004-2006.....	72
Tabela 22. Absorpcja funduszy strukturalnych w powiecie ostrowieckim na tle kraju i województwa	76
Tabela 23. Ludność powiatu oleckiego na tle kraju i województwa.....	77
Tabela 24. Rynek pracy w powiecie oleckim na tle kraju i województwa	78
Tabela 25. Projekty współfinansowane z funduszy strukturalnych realizowane przez powiat olecki	79

Tabela 26. Absorpcja funduszy strukturalnych w powiecie oleckim na tle kraju i województwa	84
--	----

Literatura

1. Analiza i ocena kapitału ludzkiego Powiatu Ostrowieckiego "Planowanie rozwoju lokalnego dla powiatu Ostrowieckiego - usługa C", Kraków 2003
2. Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej w powiecie konińskim
3. Czaplicki S., Nowych dróg ciąg dalszy, Idący. w przyszłość powiat przasnyski, 11/2006
4. Famulska T., Znanięcka K. (red.): Finansowe aspekty rozwoju lokalnego, Wyd. AE Katowice, Katowice 2004
5. Klóska R., Wyniki badań poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego powiatów województwa zachodniopomorskiego, [w:] red. Filipiak B., Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego, Zeszyty Naukowe Nr 471, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2007
6. Strahl D. (red.): Metody oceny rozwoju regionalnego, Wydawnictwo AE Wrocław, Wrocław 2006
7. Szczęsny K., Zakończenie programów stypendialnych dla uczniów i studentów,
8. Wierzbińska M., Sobolewski M., Klasyfikacja powiatów województwa podkarpackiego ze względu na poziom życia ludności, [w:] Jajuga K., Walesiak M. (red.): Taksonomia 9. Klasyfikacja i analiza danych. Teoria i zastosowania. Prace Naukowe Nr 942 AE Wrocław, Wrocław 2002
9. Gazeta powiatu rypińskiego 6-8/2007

Źródła danych

1. Bank Danych Regionalnych GUS 2004-2006
2. Rocznik Statystyczny Województw 2007, GUS, Warszawa 2007
3. Baza danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

Strony internetowe

1. <http://bip.powiat.olecko.pl/>
2. <http://bip.powiat.rypinski.lo.pl/index.php?cid=144>
3. <http://bip.powiat-przasnysz.pl/public/>
4. <http://www.celsaho.com/Po/zonapublica/productos.aspx>
5. <http://www.ostrowiecki.bip.info.pl/>
6. <http://www.powiat.olecko.pl/>
7. <http://www.powiat.ostrowiecki.eu/>

8. <http://www.powiat.rypinski.lo.pl/>
9. <http://www.powiat-przasnysz.pl/>
10. <http://www.um.ostrowiec.pl/>
11. www.ostrowiecka.pl Gazeta Ostrowiecka

Dokumenty planistyczne powiatów

1. Informacja o głównych założeniach rozwojowych powiatu tomaszowskiego
2. Plan rozwoju lokalnego powiatu augustowskiego na lata 2004-2006
3. Plan rozwoju lokalnego powiatu golubsko-dobrzyńskiego na lata 2004-2006 oraz 2007-2013
4. Plan rozwoju lokalnego potencjał powiatu kętrzyńskiego z uwzględnieniem planowanych inwestycji na lata 2007-2013
5. Plan rozwoju lokalnego 2004-2006 powiat hajnowski
6. Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Rypin, Rypin 2006
7. Plan rozwoju lokalnego na lata 2006-2013 powiat pyrzycki
8. Plan rozwoju lokalnego powiatu bielskiego 2004
9. Plan rozwoju lokalnego powiatu brzeskiego na lata 2004-2013
10. Plan rozwoju lokalnego powiatu gryfickiego
11. Plan rozwoju lokalnego powiatu jędrzejowskiego na lata 2004-2013
12. Plan rozwoju lokalnego powiatu krośnieńskiego na lata 2007-2013
13. Plan rozwoju lokalnego powiatu łaskiego na lata 2007-2013
14. Plan rozwoju lokalnego powiatu międzychodzkiego na lata 2004-2013
15. Plan rozwoju lokalnego powiatu milickiego
16. Plan rozwoju lokalnego powiatu mińskiego na lata 2004-2006
17. Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Oleckiego, Olecko 2004
18. Plan rozwoju lokalnego powiatu poznańskiego w latach 2007-2013
19. Plan rozwoju lokalnego powiatu rybnickiego na lata 2004-2006
20. Plan rozwoju lokalnego powiatu siedleckiego na lata 2005-2013
21. Plan rozwoju lokalnego powiatu sierpeckiego na lata 2004-2006
22. Plan rozwoju lokalnego powiatu skierniewickiego na lata 2007-2015
23. Plan rozwoju lokalnego powiatu słupeckiego
24. Plan rozwoju lokalnego powiatu świeckiego na lata 2004-2013
25. Plan rozwoju lokalnego powiatu wągrowieckiego na lata 2004-2008
26. Plan rozwoju lokalnego powiatu wierszowskiego

27. Plan rozwoju lokalnego powiatu wodzisławskiego na lata 2005-2013
28. Plan rozwoju lokalnego powiatu wrocławskiego-kierunki działań zarządu powiatu na lata 2004-2013
29. Plan rozwoju lokalnego powiatu żnińskiego na lata 2004–2006 i lata następne
30. Plan rozwoju lokalnego powiatu pszczyńskiego na lata 2007–2013
31. Plan Rozwoju Powiatu Przasnyskiego na lata 2004-2013, Przasnysz 2004
32. Profil społeczno-gospodarczy powiatu ostrowieckiego-Planowanie Rozwoju Lokalnego dla Powiatu Ostrowieckiego-usługa B, Kraków 2003
33. Program rozwoju lokalnego-studium potencjału gospodarczego powiatu bialskiego
34. Raport z wykonania Planu Rozwoju Powiatu za lata 2004-2006, Przasnysz 2007
35. Strategia powiatu oleckiego na lata 2003-2015, Olecko 2003
36. Strategia powiatu włodawskiego na lata 2008–2015
37. Strategia rozwoju powiatu mieleckiego na lata 2000–2010
38. Strategia rozwoju gospodarczego i społecznego powiatu gostynińskiego na lata 2000–2006
39. Strategia rozwoju gospodarczego powiatu gorlickiego
40. Strategia rozwoju gospodarczego powiatu lipnowskiego
41. Strategia rozwoju gospodarczego ziemi kościersko-zaborskiej
42. Strategia rozwoju lokalnego powiatu grójeckiego na lata 2004-2020
43. Strategia rozwoju lokalnego powiatu krasnostawskiego na lata 2008-2020
44. Strategia rozwoju powiatu bocheńskiego na lata 2007-2013
45. Strategia rozwoju powiatu brodnickiego w latach 2007-2013
46. Strategia rozwoju powiatu brzozowskiego
47. Strategia rozwoju powiatu chrzanowskiego na lata 2006-2015
48. Strategia rozwoju powiatu grodziskiego
49. Strategia rozwoju powiatu grudziądzkiego
50. Strategia rozwoju powiatu jarosławskiego na lata 2008-2015
51. Strategia rozwoju powiatu jasielskiego do 2006 roku
52. Strategia rozwoju powiatu kaliskiego na lata 2004-2013
53. Strategia rozwoju powiatu kępińskiego do 2010 roku
54. Strategia rozwoju powiatu kolskiego
55. Strategia rozwoju powiatu kozienickiego na lata 2004-2012
56. Strategia rozwoju powiatu kraśnickiego na lata 2007-2015
57. Strategia rozwoju powiatu legionowskiego do 2015 roku

58. Strategia rozwoju powiatu lęborskiego
59. Strategia rozwoju powiatu oświęcimskiego na lata 2007-2013
60. Strategia rozwoju powiatu płockiego do 2015 roku
61. Strategia rozwoju powiatu proszowickiego
62. Strategia Rozwoju Powiatu Przasnyskiego na lata 2008-2020, Wydział Rozwoju Gospodarczego, Promocji, Rolnictwa i Ochrony Środowiska, Przasnysz 2008
63. Strategia rozwoju powiatu rawskiego-plan rozwoju lokalnego na lata 2001-2006
64. Strategia rozwoju powiatu rypińskiego, Toruńska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., Nadróż 1999
65. Strategia rozwoju powiatu siemiatyckiego
66. Strategia rozwoju powiatu sławieńskiego do roku 2015
67. Strategia rozwoju powiatu stalowowolskiego
68. Strategia rozwoju powiatu stargardzkiego do roku 2015
69. Strategia rozwoju powiatu strzelińskiego na lata 2008-2018
70. Strategia rozwoju powiatu szydłowieckiego
71. Strategia rozwoju powiatu tarnobrzskiego na lata 2007-2015
72. Strategia rozwoju powiatu tomaszowskiego
73. Strategia rozwoju powiatu wąbrzeskiego na lata 2007-2015
74. Strategia rozwoju powiatu wschowskiego
75. Strategia rozwoju powiatu zduńskowolskiego na lata 2007-2020
76. Strategia rozwoju powiatu zgorzeleckiego na lata 2004-2014
77. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego powiatu kościańskiego 2002-2015
78. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego powiatu braniewskiego
79. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego powiatu działdowskiego
80. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego powiatu łańcuckiego na lata 2007-2014
81. Strategia społeczno-gospodarczego rozwoju powiatu oleskiego na lata 2001-2015
82. Strategia zrównoważonego rozwoju powiatu myśliborskiego
83. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Powiatu Ostrowieckiego do roku 2020, Ostrowiec 2005
84. Strategia zrównoważonego rozwoju powiatu sokólskiego