

ROZDZIAŁ 3

PAULINA NOWICKA

Uniwersytet Warszawski

DOŚWIADCZENIA SAMORZĄDÓW WYBRANYCH KRAJÓW UE W ZABIEGANIU O ZEWNĘTRZNĄ POMOC PUBLICZNĄ

Abstract: The Local Governments Experience in Gaining the External Financial Support in Chosen EU Countries. The experiences of the member states in gaining the external financial support are differentiated in the chapter. There are presented the experiences of local governments in Greece, Spain, Ireland and Estonian. The selection of analyzed countries was motivated by countries' share in the European Union cohesion policy funds and by possible similarity to Poland.

The barriers of implementation of financial support were searched system feature in this chapter. In every country barriers were seen through the central government level and local governments level.

The example of Greece shown the following barriers on the central government level: centralism in decision making process, errors in the programming of support process, gaps in legal rules. There were: clientelism, small unites (lack of resources), small experience in gaining the external financial support on the local governments level. The example of Spain shown the following barriers on the central government level: errors in the programming of support process and management of the information. There was small unites (lack of resources) problem on the local governments level. The example of Ireland shown two barriers on the central government level: centralism and frequent laws changes. There were no identified problems on local level. Last but not least the example of Estonia shown the following barriers on the central government level: centralism, errors in the programming of support process, exceeded bureaucracy. There were: small unites (lack of resources), small experience in gaining the external financial support and weakness of social capital on the local governments level.

Doświadczenia krajów członkowskich w wykorzystaniu funduszy strukturalnych są zróżnicowane. Można wskazać kraje, które startując, tak jak Polska z poziomu peryferyjnego, potrafiły bez większych problemów wykorzystać fundusze strukturalne, ale

są także kraje, które miały duże problemy z absorpcją środków unijnych. Prezentowany rozdział jest poświęcony analizie problemów samorządów terytorialnych w pozyskiwaniu środków unijnych na przykładzie Grecji, Hiszpanii, Irlandii oraz Estonii.

3.1. Grecja

Grecja jest podzielona na 13 regionów planistycznych (NUTS II)⁶. Samorząd funkcjonuje na dwóch poziomach organizacji terytorialnej, tj. prefektur i gmin. Prefektury (50 jednostek, odpowiadających poziomowi NUTS III) uzyskały swój charakter samorządowy w 1994 r.⁷ Współczesna struktura poziomu gminnego jest wynikiem reformy konsolidacji terytorialnej w 1997 r. Wtedy to z rozdrobnionej struktury samorządu terytorialnego liczącego 5800 gmin (441 miejskich i 5359 wiejskich) nastąpiła redukcja do 1033 gmin (133 miejskich i 900 wiejskich) (Grosse 2004).

W momencie przystępowania Grecji do Wspólnot Europejskich, a także w pierwszych latach członkostwa, kraj ten miał tylko jeden szczebel samorządowej administracji, w dodatku bardzo rozdrobnionej. W państwie, w którym mieszkało niespełna 10 mln mieszkańców było prawie 6 tys. gmin, przy czym zaledwie 173 z nich liczyły więcej niż 2 tys. mieszkańców. Wśród gmin miejskich prawie 40% liczyło mniej niż 5 tys. mieszkańców, a wśród gmin wiejskich połowa liczyła mniej niż 500 osób (Athanassopoulos, Triantis 1998). Taka sytuacja utrudniała efektywne wykonywanie zadań i prowadzenie działań prorozwojowych, co mogło jednocześnie być barierą w ubieganiu się o środki unijne.

Grecję charakteryzuje centralistyczny system administracji publicznej. Samorządy są silnie uzależnione od szczebla rządowego, zarówno pod względem decyzyjnym, pełnionych funkcji, jak i alokowanych zasobów, w tym środków finansowych (*Ibidem*). Komisja Europejska właśnie słabość samorządów terytorialnych w tym kraju uznaje za poważną przeszkodę efektywnego wykorzystania europejskiej pomocy strukturalnej.

Poważnym ograniczeniem samorządności władz lokalnych są interwencje rządowe w plany rozwoju lokalnego i regionalnego oraz plany inwestycyjne (Grosse 2004, *Integracja Grecji...* 2000). Urzędnicy administracji rządowej mogą je modyfikować a nawet odrzucać, a zatem w praktyce szczebel rządowy decyduje o kierunku rozwoju na szczeblu lokalnym, w ten sposób ograniczając również samodzielność władz lokalnych w ubieganiu się o środki unijne.

Duże znaczenie ma w tym przypadku protekcja i powiązania klientelistyczne między urzędnikami różnych szczebli administracji publicznej (Grosse 2004). Klientelizm w administracji publicznej jest poważną barierą przejrzystości prowadzonych działań, co z kolei może się przekładać na pewnego rodzaju zniechęcenie potencjalnych beneficjentów.

⁶ Utworzonych w 1987 r.

⁷ Wcześniej prefekci byli obsadzani przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, przewodniczyli radzie, która składała się z przedstawicieli m.in. władz samorządowych (Grosse 2000).

Daleko posunięty centralizm dodatkowo hamuje rozwój inicjatyw obywatelskich, co pośrednio może wpływać na mniejszą aktywność samorządów w ubieganiu się o środki unijne, w tym pozyskiwanie partnerów do projektów.

Przykładem wpływu centralizmu państwowego na ograniczone korzystanie samorządów z funduszy strukturalnych jest program RECITE⁸. Jednostki terytorialne, które miały uczestniczyć w sieci realizowanej w ramach tej Inicjatywy Wspólnotowej często były w Grecji wskazywane przez odpowiedni departament administracji rządowej. Zależność samorządów od centralnego finansowania, a także słabość lokalnych powiązań instytucjonalnych powodowała, w niektórych przypadkach, przejmowanie niektórych programów przez odpowiednie departamenty administracji rządowej (Chorianopoulos 2002). Ograniczenie funkcjonowania programu w Grecji było dodatkowo związane z dwoma czynnikami, niezależnymi od państwa. Przyjęcie dolnej granicy wielkości jednostek terytorialnych, mogących uczestniczyć w tej inicjatywie, na poziomie 50 tys. mieszkańców, w znacznym zakresie ograniczało grupę potencjalnych beneficjentów z Grecji. Drugim czynnikiem ograniczającym było niedostosowanie tego programu do sytuacji społeczno-gospodarczej krajów nie będących silnie zindustrializowanymi, czego przykładem była właśnie Grecja (*Ibidem*).

Istotną barierą absorpcji środków unijnych był także brak przemyślanej i perspektywicznej polityki regionalnej. W rzeczywistości, środki przeznaczone dla Grecji w ramach funduszy strukturalnych nie były powiązane ze strategią rozwoju gospodarczego kraju. Bariere tę umacniał dodatkowo brak odpowiedniego systemu instytucjonalnego. Struktury administracyjne i polityczne były bardzo słabo przygotowane merytorycznie do programowania zadań rozwojowych i efektywnego wykorzystania środków unijnych. Na poziomie rządowym przeszkodą był brak koordynacji, jak również nakładanie się kompetencji, a także skrajny centralizm decyzyjny.

W niektórych przypadkach efektem opisanej wyżej sytuacji było zaniechanie realizacji projektów. Nieodpowiedniość narzędzi oceny projektów oraz ich ewaluacji przyczyniła się do powstania sytuacji, w której realizacja zatwierdzonych projektów była wstrzymywana (Bielecka 2005).

Czynnikiem utrudniającym, a czasami i uniemożliwiającym, realizację niektórych projektów finansowanych ze środków unijnych były również luki w przepisach prawa. Próby poprawienia sytuacji w tej kwestii przejawiające się tworzeniem kolejnych przepisów, regulaminów, czy też podejmowaniem decyzji *ad hoc*, przyczyniały się do powstania chaosu informacyjnego, z którym potencjalni beneficjenci nie zawsze potrafili sobie poradzić (*Ibidem*).

Poważną barierą w pozyskiwaniu środków unijnych był też brak odpowiedniego przygotowania merytorycznego i technicznego potencjalnych beneficjentów, czego przykładem były problemy w pozyskiwaniu środków na ochronę środowiska. Brak umie-

⁸ Inicjatywa Wspólnotowa Regiony i Miasta dla Europy (*Regions and Cities for Europe*), funkcjonująca od 1991 do 2002 r. (w ramach RECITE i RECITE II).

Tabela 1

Główne bariery wykorzystania środków UE w Grecji,
na poziomie rządowym i lokalnym

Poziom rządowy	Poziom samorządowy
Centralizm decyzyjny	Klientelizm
Błędy w programowaniu środków	Małe jednostki – brak zasobów
Luki prawne	Małe doświadczenie w pozyskiwaniu zewnętrznej pomocy

Źródło: Opracowanie własne (tab. 1-4).

jętności opracowania studium oddziaływania na środowisko, czy też spełniania zasad ochrony środowiska, były bardzo częstym powodem odrzucania projektów (*Ibidem*).

Obserwowany proces uczenia się samorządów pozyskiwania środków unijnych, na podstawie wcześniejszych sukcesów i porażek oraz doświadczeń zagranicznych, charakteryzuje się w Grecji fragmentarycznością. Przejawem tego było przejście od realizacji małych do realizacji dużych projektów w zakresie infrastruktury. Powodem była słabość instytucjonalna, a zwłaszcza kapitału społecznego i kultury współpracy. Ten czynnik różni zdecydowanie Grecję od innych krajów kohezyjnych, jak Irlandia czy Hiszpania (Paraskevopoulos 2005).

Słabość sieci współpracy jest obserwowana głównie na poziomie regionalnym. O ile usieciowienie w ramach poszczególnych prefektur jest relatywnie wysokie, o tyle współpraca między nimi jest już niewielka (*Ibidem*). Przestrzenne ograniczenie kapitału społecznego do małych jednostek terytorialnych, często przejawiające się zachowaniami klientelistycznymi, jest poważną barierą efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych (tab. 1).

3.2. Hiszpania

Hiszpania jest państwem o silnie rozwiniętej samorządności jednostek terytorialnych. Składa się z 17 regionów autonomicznych, nazywanych wspólnotami autonomicznymi, odpowiadających poziomowi NUTS II. Pośredni poziom organizacji terytorialnej stanowi 50 prowincji (poziom NUTS III), natomiast poziom lokalny 8078 gmin (Piecuch 2004).

Poziom lokalny charakteryzuje się znaczną fragmentacją terytorialną. Niemal 5 tys. gmin liczy mniej niż tysiąc mieszkańców. Należy jednak podkreślić, że na tym poziomie istnieje zróżnicowanie zakresu zadań, który wyznacza liczba mieszkańców⁹, co pozwala na prowadzenie efektywnych polityk. W celu prowadzenia gospodarki odpadami i dostarczania wody, gminy i prowincje często ze sobą współpracują, gminy tworzą ponadlokalne związki (www.prosus.uio.no).

⁹ Wartość graniczną określono na 50 tys. mieszkańców.

Sytuacja ta sprzyja uczeniu się współpracy, koordynacji działań, strategicznego myślenia, co z kolei przekłada się na umiejętność aplikowania o fundusze unijne. Współpraca ta umożliwia jednocześnie zapewnienie zasobów do realizacji projektów.

Przykładem może być projekt *Avilés-Corvera: on top of Asturias* o wartości 126 mln euro. Miasto Corvera w obliczu problemów z dużym bezrobociem, wysokim wskaźnikiem narkomanii wśród młodzieży, brakiem tożsamości lokalnej i niepokojącym poziomem zanieczyszczeń nawiązało współpracę z sąsiadującym miastem Avilés, aby wspólnie aplikować o środki unijne, w ramach programu Urban II. Należy podkreślić, że ubieganie się o te środki nie było podyktowane tylko względami finansowymi. Ważną przesłanką był również prestiż, jaki dawało uczestnictwo w tej Inicjatywie Wspólnotowej. Realizacja projektu pozwoliła rozwiązać wewnętrzne problemy miast, ale wpłynęła także na integrację tych dwóch miast przez rozwój łączącej je infrastruktury (<http://ec.europa.eu>).

Polityka regionalna Hiszpanii w pierwszym okresie programowania¹⁰ była pod kontrolą rządu centralnego. Mimo to, że poszczególne wspólnoty autonomiczne były autorami części planów dotyczących ich regionów, to projekty administracji centralnej zyskały najwięcej w ramach środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (López, Márquez 1999). W przypadku opracowywania kolejnych polityk regionalnych zaczęto tworzyć mechanizmy planowania regionalnego, które zwiększały udział regionalny. Jednak władze centralne nadal za priorytetowe uznawały wielkie projekty w zakresie infrastruktury technicznej, co świadczyło o pozostawianiu finansowania projektów pod kontrolą centralnej administracji (*Ibidem*). Ograniczało to zatem dostęp samorządów terytorialnych do funduszy unijnych. Utrzymywanie się takiego stanu mogło dodatkowo wpływać demobilizująco na niektóre samorządy, wobec przeświadczenia o uprzywilejowaniu projektów centralnych.

Konieczność zmian niektórych programów, wynikająca z nieodpowiedniego rozdzielenia środków między poszczególne programy, powodowała skrócenie czasu przeznaczonego na przygotowanie wniosków o dofinansowanie, przez potencjalnych beneficjentów. Kolejną barierą wykorzystania środków unijnych, pochodną błędnego programowania, był chaos informacyjny, który dezorientował potencjalnych beneficjentów. W jego wyniku niektórzy beneficjenci rezygnowali z ubiegania się o środki, lub też decydowali się na składanie wniosków na mniejsze projekty (Bielecka 2005).

Pewnym problemem było również, nie poparte analizami, przesuwanie środków finansowych między podprogramami¹¹, co ograniczyło możliwość pozyskania dofinansowania projektów cieszących się największym zainteresowaniem (*Ibidem*) (tab. 2).

Należy zwrócić też uwagę na sposób programowania środków. Regionalne programy operacyjne obejmowały interwencje we wspólnotach autonomicznych, realizowane przez wspólnoty autonomiczne, przedsiębiorstwa publiczne, jak i administrację centralną.

¹⁰ W przypadku Hiszpanii lata 1986-1988.

¹¹ Nie wymagało to informowania Komisji Europejskiej.

Tabela 2

Główne bariery wykorzystania środków UE w Hiszpanii,
na poziomie rządowym i lokalnym

Poziom rządowy	Poziom samorządowy
Błędy w programowaniu środków	Małe gminy – zbyt małe zasoby
Zarządzanie informacją	

Natomiast programy operacyjne wieloregionalne obejmowały interwencje administracji centralnej i lokalnej. Wśród nich na uwagę zasługuje program operacyjny skierowany wprost do samorządów lokalnych – *Program Operacyjny Lokalny*, dla gmin liczących do 50 tys. mieszkańców (López, Márquez 1999). Istnienie odrębnego programu, zapewniające brak konkurencji ze strony innych podmiotów, było czynnikiem ułatwiającym korzystanie samorządom ze środków unijnych. Ograniczenie konkurencji w ramach tego programu umożliwiało samorządom lokalnym uczenie się aplikowania o środki.

Istotną rolę w osiągnięciu sukcesu w wykorzystaniu funduszy unijnych, przez hiszpańskie samorządy, odegrał system organizacji terytorialnej. Dzięki dialogowi i współpracy poszczególnych szczebli: centralnego, regionalnego i lokalnego, było bowiem możliwe przezwyciężenie problemów związanych z modyfikacją programów, czy też przesunięciami środków (Bielecka 2005).

3.3. Irlandia

Irlandia charakteryzuje się silnie scentralizowanym systemem administracji publicznej. Obecnie można wyróżnić cztery poziomy organizacji terytorialnej. Pierwszym jest podział na dwa duże regiony (Region Południowo-Wschodni oraz Region Pogranicza, Centrum i Zachodu) utworzone na potrzeby okresu programowania funduszy strukturalnych na lata 2000-2006 (NUTS II). Kolejny poziom to 8 regionów (NUTS III) utworzonych w 1994 r. po naciskach Komisji Europejskiej. Władze tych regionów nie pochodzą z wyborów powszechnych, a są powoływane z reprezentantów władz lokalnych. Poziom pośredni organizacji terytorialnej stanowi 29 hrabstw i 5 miast-hrabstw, poziom lokalny to 84 dystrykty (Grosse 2004).

Lokalne samorządy w Irlandii mają relatywnie niewielkie kompetencje, które ograniczają się do podstawowych zadań porządkowych. Zarządzaniem sferą usług publicznych, m.in. takich jak szkolnictwo, pomoc socjalna, transport publiczny, zajmują się specjalne administracje rządowe, które mają charakter regionalny (Coyle 1997; Grosse 2000).

W przypadku poziomu lokalnego duże znaczenie ma 10 lokalnych agencji, tzw. *Local Partnerships*. Są one oparte na współdziałaniu działaczy lokalnych, przedsiębiorców oraz urzędników rządowych. Stymulowanie rozwoju gospodarczego i regionalnego kraju leży w gestii takich jednostek, jak *County Enterprise Boards*, *Shannon Free Airport Development Company*, *Irish Speaking Districts Authority* w Udaras,

czy też *Area Development Management Ltd.*, *Forfas*, *IDA-Ireland*, *Forbaid*, jak również *Enterprise Ireland* (Olejniczak 2001). To właśnie te podmioty w największym stopniu odpowiadają w Irlandii za pozyskiwanie funduszy unijnych na rozwój regionalny. Efektywności działań podejmowanych przez te instytucje sprzyja wysoki poziom kapitału społecznego oraz kultura współpracy. Współdziałanie w ramach agencji rozwoju zarówno przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej, jak i innych organizacji, umożliwia podejmowanie efektywnych działań na rzecz rozwoju, w tym pozyskiwanie środków unijnych.

Przykładem roli sieci współpracy w realizacji projektu dofinansowywanego ze środków unijnych jest projekt *Shannon Estuary Water Quality Plan*. Miasto Limerick od dawna nosiło się z zamiarem rozwiązania problemów gospodarki ściekami, jednak budowa oczyszczalni ścieków wraz z rozbudowaną siecią kanalizacyjną przekraczała możliwości miasta ze względu na złożoność i kosztowność projektu. Dopiero uregulowania prawne nakazujące takim miastom, jak Limerick, położonym u ujścia rzek, przetwarzanie odpadów, jak i pojawienie się możliwości dofinansowania projektu w ramach środków Unii Europejskiej spowodowały podjęcie prac w tym zakresie.

Ze względu na to, że projekt miał obejmować znaczną część terenów administrowanych przez hrabstwo Limerick oraz hrabstwo Clare, miasto Limerick zaprosiło do udziału w projekcie również te dwa samorządy. Przewodnictwo w projekcie, jako inicjator współpracy, objęło miasto Limerick. Podjęta współpraca zaowocowała realizacją projektu, który jest przez Komisję Europejską wskazywany jako przykład irlandzkiego *success story* (<http://ec.europa.eu>).

Sprawnemu zarządzaniu na szczeblu lokalnym sprzyja dodatkowo zatrudnianie menedżerów, którzy w znacznym stopniu są niezależni od władz lokalnych, a dzięki swojej wiedzy i umiejętnościom potrafią budować i zarządzać projektami (*Ibidem*).

Przejsiowe trudności w aplikowaniu o fundusze unijne stwarzało wprowadzanie nowych aktów prawa krajowego, czego przykładem były problemy lokalnych samorządów we wdrażaniu projektów dotyczących gospodarki odpadami (*Mid-term Evaluation...* 2003).

Większe zaangażowanie samorządów lokalnych w sprawy Wspólnot Europejskich (a następnie Unii Europejskiej) nastąpiło w Irlandii dopiero pod koniec lat 80. XX w., co związane było z reformą funduszy strukturalnych w 1988 r. Odpowiedzią na potrzeby irlandzkich samorządów były Inicjatywy Wspólnotowe, w ramach których samorządy mogły pozyskiwać środki na projekty z tematyki nie ujętej w Narodowym Planie Rozwoju. Dodatkowym powodem zainteresowania, ze strony samorządów, możliwością uczestnictwa w programach realizowanych przez Inicjatywy Wspólnotowe było to, że aplikowanie skierowane było do instytucji unijnych, a nie krajowych. Uczestnictwo w tych programach dawało władzom lokalnym poczucie pewnej niezależności w ramach silnie scentralizowanego państwa. Do połowy lat 90. XX w. 61% samorządów lokalnych uczestniczyło, co najmniej w jednym projekcie realizowanym w ramach Inicjatyw Wspólnotowych (Coyle 1997).

Tabela 3

Główne bariery wykorzystania środków UE w Irlandii,
na poziomie rządowym i lokalnym

Poziom rządowy	Poziom samorządowy
Centralizm	Brak
Zmiany prawa	

Sukces Irlandii w wykorzystaniu funduszy strukturalnych jest związany z bardzo dobrym przygotowaniem instytucjonalnym, zarówno na poziomie instytucji programujących, jak i ubiegających się o środki unijne (Bielecka 2005). Bardzo dobre przygotowanie kadry, która doskonale orientuje się w procedurach unijnych, umiejętność dostosowywania się administracji do nowych warunków prawa, przewidywania ewentualnych komplikacji w wydatkowaniu przyznanych środków, a także szybkość reagowania na sytuacje kryzysowe są przejawem sprawności administracji publicznej (Grosse 2004). Irlandzki neokorporacjonizm oraz kultura konsultacji wpłynęła na usieciowienie zarządzania. Istotną rolę odgrywała też orientacja administracji na klienta-obywatela (Olejniczak 2001). Osiągnięcie tak wysokiego poziomu sprawności instytucjonalnej było możliwe także dzięki wcześniejszym doświadczeniom administracji w opracowywaniu wieloletnich programów rozwoju (Bielecka 2005) (tab. 3).

3.4. Estonia

W Estonii istnieje jeden szczebel samorządu terytorialnego, na który składają się 33 miasta oraz 194 gminy. Jednostki te charakteryzują się dużym zróżnicowaniem pod względem liczby ludności, najmniejsza jednostka liczy ok. 70 mieszkańców, natomiast największa ok. 400 000. Tak wielkie zróżnicowanie wielkości jednostek nie powoduje jednak zróżnicowania zakresu powierzonych zadań, co wpływa na efektywność ich wykonywania, jak i pozyskiwania środków zewnętrznych na realizację projektów. Jednocześnie należy podkreślić znaczną zależność funkcjonalną i finansową samorządów od władzy centralnej (Tatar 2006).

Wyższy poziom podziału terytorialnego kraju stanowi 15 krain, które są regionalnymi delegaturami administracji rządowej.

Pozostałością reżimu komunistycznego panującego w tym kraju do 1990 r. jest słabość kapitału społecznego i kultury współpracy. W wielu samorządach rozwój zależy od aktywności pojedynczych aktorów, co przy słabości władz lokalnych, braku tożsamości regionalnej oraz powiązań i współpracy z wyższymi szczeblami władzy publicznej jest istotną przeszkodą w pozyskiwaniu funduszy unijnych (*Ibidem*).

Problemem jest również centralizm decyzyjny na etapie programowania pomocy unijnej. Partycypacja samorządów lokalnych na tym etapie jest ograniczona, przybiera często charakter fasadowy.

Możliwość korzystania przez Estonię z funduszy przedakcesyjnych nie została odpowiednio wykorzystana w przygotowaniu samorządów do późniejszego aplikowania o fundusze strukturalne w ramach UE. Wynikało to z tego, że fundusze przedakcesyjne były ukierunkowane na rozwój na poziomie kraju, a nie regionu. Nawet jeśli programy były otwarte na lokalne samorządy, to musiały one konkurować o środki pomocowe z silniejszymi od siebie organizacjami pozarządowymi i instytucjami regionalnymi. W wyniku tego wiele samorządów, w chwili akcesji do UE, nie miało żadnego doświadczenia w aplikowaniu o pomoc unijną.

Wśród najczęściej wymienianych, przez przedstawicieli samorządów, powodów nieubiegania się o środki z funduszy strukturalnych znajdują się bariery finansowe (tab. 4), które również w Polsce są często wskazywane przez samorządy lokalne. Do barier tych należy brak środków finansowych na wkład własny konieczny przy realizacji projektów (28% samorządów wskazuje na tę barierę), a także zbyt wysokie koszty przygotowania projektu koniecznego do aplikowania o środki unijne (21%). Barierą mającą związek z procesem programowania funduszy jest określenie zbyt wysokich minimalnych wartości dofinansowywanych projektów. Wobec istnienia małych jednostek samorządowych, a co za tym idzie ograniczonych zasobów finansowych, jest to istotnym problemem. Często wskazywanymi barierami wymienianymi przez samorządy, jest zbyt duża biurokracja (19%) oraz brak odpowiednich wskaźników wymaganych do ewaluacji realizacji projektu (19%). Na brak umiejętności przygotowania i/lub zarządzania projektami wskazuje tylko 7% samorządów, co wobec braku odpowiednio wykwalifikowanej kadry (o czym poniżej) budzi pewne wątpliwości. Zaledwie 3% samorządów nie ubiega się o środki unijne ze względu na brak takiej potrzeby.

Czynnikiem, wprowadzającym różnicowanie w pozyskiwaniu funduszy strukturalnych przez samorządy lokalne w Estonii jest wielkość jednostek terytorialnych. Małe gminy mają mniejsze szanse konkurowania o unijne fundusze z dużymi jednostkami ze względu na to, że te drugie mają więcej środków finansowych, co z kolei pozwala zatrudniać odpowiednio wykwalifikowanych pracowników zajmujących się sprawami związanymi z UE (aż 44% samorządów w Estonii nie ma takich pracowników, a 50% korzysta z firm w celu przygotowania aplikacji o fundusze lub późniejszego rozliczania projektu). Ograniczone zasoby ludzkie w Estonii, powodują skupianie się specjalistów ds. UE tylko w dużych ośrodkach miejskich, pozostawiając tym samym małe samorządy.

Tabela 4

Główne bariery wykorzystania środków UE w Estonii,
na poziomie rządowym i lokalnym

Poziom rządowy	Poziom samorządowy
Centralizm	Małe jednostki – zbyt małe zasoby
Błędy w programowaniu środków	Brak doświadczenia w pozyskiwaniu pomocy zewnętrznej
Biurokracja	Słabość kapitału społecznego

dy bez specjalistów. Dodatkowo, małym jednostkom terytorialnym trudniej jest pozyskiwać informacje, a także lobbować w odpowiednich instytucjach (*Ibidem*).

Podsumowanie

Wykorzystanie funduszy strukturalnych przez samorządy terytorialne charakteryzuje się silnym zróżnicowaniem w poszczególnych krajach. Z przeprowadzonej analizy wynika, że organizacja państwa, rola samorządu w jego strukturach nie jest czynnikiem determinującym wykorzystanie funduszy unijnych.

Ważną rolę odgrywa natomiast wielkość jednostek terytorialnych, na co wskazują również badania Rooij (2004) dotyczące Holandii oraz badania Zerbinati (2004) we Włoszech i Anglii, co potwierdza jedną, ze stawianych we wstępie, hipotez. Małe jednostki charakteryzują się ograniczonymi zasobami finansowymi i ludzkimi, i przegrywają tym samym konkurencję o fundusze strukturalne z jednostkami większymi. Zwiększenie wykorzystania środków strukturalnych przez samorządy, szczególnie przez małe, wymaga zatem zapewnienia odpowiednich zasobów. Należy jednak zauważyć, że zapewnienie tych zasobów nie musi następować tylko przez ingerencję szczebla rządowego. Przykładem jest Irlandia i Hiszpania, w których to krajach samorządy zapewniają sobie odpowiednie zasoby przez realizację zasady partnerstwa. Współpraca z różnymi podmiotami, zarówno publicznymi, jak i prywatnymi, przy tworzeniu i realizacji projektów pozwala zapewnić merytoryczną, jak i techniczną (w tym finansową) stronę projektu. Istotna rola kapitału społecznego i kultury współpracy wskazuje zatem, że niemożliwe jest gwałtowne zwiększenie aktywności samorządów terytorialnych w korzystaniu z funduszy unijnych. W przypadku krajów charakteryzujących się negatywnymi przejawami tych czynników, czego przykładem są relacje klientelistyczne w Grecji, proces uczenia się zdobywania funduszy unijnych jest powolny i fragmentaryczny. Stworzenie samorządom, przez władze centralne, sprzyjających warunków uczenia się budowania i zarządzania projektami oraz zdobywania środków zewnętrznych na ich realizację jest istotnym czynnikiem wpływającym na późniejsze sukcesy samorządów w aplikowaniu o środki unijne¹².

Istnienie sprawności instytucjonalnej, zarówno na poziomie potencjalnych beneficjentów – samorządów terytorialnych, jak i instytucji programujących i wdrażających środki unijne, jest czynnikiem umożliwiającym szybkie rozwiązywanie pojawiających się problemów oraz dostosowywanie się do nowych sytuacji.

¹² Rolę procesu uczenia się pozyskiwania funduszy strukturalnych przez samorządy potwierdza doświadczenia Szkocji. Pod koniec lat 80. XX w. samorządy lokalne pozyskiwały ponad 70% środków, jakie otrzymała Szkocja w ramach celu 1, 2 oraz 5b. Sytuacja ta wynikała z tego, że władze centralne ograniczały w tamtym czasie możliwość ubiegania się o środki unijne przez inne podmioty. Mimo że sytuacja ta zmieniła się w kolejnych okresach programowania, kiedy to w większym stopniu mogły się o nie ubiegać inne podmioty, samorządy lokalne nadal pozyskują znaczne środki na realizację swoich projektów. Zdobyte wcześniej doświadczenie w opracowywaniu projektów pozwoliło wygrywać konkurencję z innymi podmiotami ubiegającymi się o fundusze strukturalne (Jasiński 2000).