

DETERMINANTY POZYSKIWANIA ŚRODKÓW POMOCOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ PRZEZ GMINY WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Aldona Standar

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Abstrakt. Praca miała na celu wskazanie najważniejszych czynników wpływających na pozyskiwanie środków UE. Stwierdzono, że determinantami tymi są przede wszystkim doświadczenie będące w ścisłym związku z aktywnością oraz sytuacja finansowa. W opracowaniu wykorzystano zarówno dane pierwotne jak i wtórne. Zastosowano metodę statystyki opisowej oraz analizę logitową. Przedmiotem badań były gminy województwa wielkopolskiego.

Słowa kluczowe: czynniki, pozyskiwanie środków pomocowych UE, gminy, wdrażanie polityki regionalnej UE

WSTĘP

Dzięki akcesji do Unii Europejskiej Polska ma możliwość prowadzenia jednej z najważniejszych polityk – polityki regionalnej. Jej zadaniem jest wspieranie regionów o niższym poziomie rozwoju w celu jego wyrównywania na całym obszarze UE. Beneficjentami środków polityki regionalnej mogły być zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne. Raporty dotyczące wykorzystania środków pomocowych z okresu 2004-2006 wskazują na to, że największą część wsparcia pozyskały jednostki samorządu terytorialnego, a wśród nich gminy [Raport... 2007 a, b]. Pomocą objęto głównie budowę lub modernizację infrastruktury technicznej, tj. ochrony środowiska oraz transportu, lecz także infrastruktury społecznej. Badania prowadzone przez Standar [2009, 2010] dowo-

dzą, że występowało znaczne zróżnicowanie pomiędzy gminami¹ zarówno co do wielkości pozyskanych środków UE, jak i samej aktywności w ich pozyskaniu. W związku z tym niezwykle ważnym zagadnieniem jest rozpoznanie determinantów decydujących o sukcesie gmin w procesie pozyskiwania środków UE, również z uwagi na sześciokrotnie wyższą alokację środków polityki regionalnej w latach 2007-2013. Zasięg terytorialny badania obejmuje województwo wielkopolskie.

MATERIAŁ I METODY

W opracowaniu wykorzystano dane pierwotne i wtórne. Dane pierwotne uzyskano dzięki badaniom ankietowym, przeprowadzonym w 2007 roku. Kwestionariusz ankietowy² wysłano do wszystkich gmin z wyjątkiem tych posiadających także status miast na prawach powiatu ($N = 222$), a ostatecznie badaniem objęto 204 gminy. Natomiast źródłem danych wtórnych była Baza Danych Regionalnych GUS za rok 2004. W dniu 1 maja 2004 roku Polska wstąpiła do Unii Europejskiej i w związku z tym polskie regiony, w tym województwo wielkopolskie, mogły stać się beneficjentami środków polityki regionalnej.

W pracy wykorzystano średnią arytmetyczną, analizę testu t-Studenta oraz analizę logitową. Metoda statystyki opisowej posłużyła do przedstawienia opinii gmin na temat rozpatrywanych czynników dla trzech grup gmin: ogółu, pozyskujących środki UE oraz nie pozyskujących środków UE. Kolejno zbadano, czy uzyskane różnice wyników dla dwóch ostatnich grup są statystycznie istotne. W dalszej części opracowania za pomocą analizy logitowej wskazano, który z mierzalnych czynników odpowiada za sukces gmin w pozyskiwaniu środków UE.

Regresja logistyczna jest stosowana, gdy zmienna zależna ma charakter dychotomiczny 0-1. Zmienne niezależne mogą być zarówno zmiennymi mierzalnymi, jak i niemierzalnymi. Jest ona modelem matematycznym, którego używa się w celu opisanie kilku zmiennych X_1, X_2, \dots, X_k na dychotomiczną zmienną Y . Funkcja logistyczna, na której oparty jest model regresji logistycznej ma postać [Stanisz 2007]:

$$f(z) = \frac{e^z}{1 + e^z}$$

Funkcja logistyczna przyjmuje wartości 0-1. Wartość funkcji logistycznej zmierza do 0, gdy z dąży do minus nieskończoności. Gdy natomiast zmierza do plus nieskończoności, funkcja logistyczna zmierza do 1. Zostało przyjęte, że Y przyjmuje wartości:

- 1 – pozyskanie przez gminę środków UE,
- 0 – niepozyskanie przez gminę środków UE.

Wówczas poniższy model jest określony równaniem [Stanisz 2007]:

¹ Badaniem objęto gminy województwa wielkopolskiego z wyłączeniem gmin-miast na prawach powiatu.

² Kwestionariusz ankiety zawierał 29 pytań: zamkniętych prostych, z podanymi wariantami odpowiedzi oraz półotwartych. Przeważały pytania, które wymagały oceny (cechy jakościowe).

$$P(Y) = \frac{e^{(\alpha + \beta x)}}{1 + e^{(\alpha + \beta x)}}$$

gdzie:

- Y – zmienna dychotomiczna o wartościach:
 - 1 – pozyskanie przez gminę środków UE,
 - 0 – niepozyskanie przez gminę środków UE,
- $P(Y)$ – warunkowe prawdopodobieństwo, że zmienna Y przyjmie wartość równą 1 dla wartości zmiennej niezależnej x ,
- x – poszczególne cechy, na przykład liczba projektów przygotowanych i złożonych przez gminę,
- α, β – parametry modelu.

Po przekształceniu uzyskuje się model logitowy w postaci [Stanisz 2007]:

$$\text{Logit } P = \ln \frac{P(Y=1)}{1 - P(Y=1)} = \alpha + \beta x$$

gdzie:

- logit – logarytm ilorazu $P/(1 - P)$,
- x – zmienna objaśniająca logit.

W artykule przedstawiono parametry modelu regresji logistycznej w postaci:

$$\text{Logit } P(y) = \alpha + \beta x,$$

gdzie:

- $P(x)$ – prawdopodobieństwo sukcesu lub porażki gminy w procesie pozyskiwania środków UE,
- $\alpha + \beta$ – współczynniki równania regresji,
- x_1, \dots, x_n – poszczególne cechy niezależne, na przykład: liczba złożonych wniosków.

Model logistyczny umożliwia po oszacowaniu α, β tzw. ilorazu szans według poniższego wzoru:

$$OR = e^{\alpha + \beta x}$$

Iloraz szans wyznacza prawdopodobieństwo pozyskania przez gminę środków UE, przy jednostkowym wzroście wartości zmiennej x (na przykład liczby złożonych przez gminę wniosków).

WYNIKI BADAŃ

Spośród czynników wpływających na pozyskiwanie środków UE, cztery okazały się istotnie różnicującymi oceny gmin, w zależności od tego, czy gmina pozyskała środki UE. Zgodna ocena dotyczyła głównie tych determinant, które zostały uznane jako najistotniejsze, między innymi posiadane środki własne oraz uprzednio zdobyte doświadczenie, a statystycznie istotne różnice zaszły w przypadku tych czynników, których średnia była nieco niższa, czyli: wyraźne kryteria pozyskania środków, korzystne poło-

żenie gminy, współpraca z innymi gminami oraz współpraca z instytucją zewnętrzną. Należy zaznaczyć, że gminy, które nie pozyskały środków UE charakteryzowały się wyższymi średnimi notami dla wszystkich determinant (tab. 1, rys. 1).

Tabela 1. Wyniki analizy t-Studenta w ocenie determinant pozyskiwania środków polityki regionalnej UE

Wyszczególnienie	t	p	Gminy, które pozyskały środki UE	Gminy, które nie pozyskały środków UE
Posiadane środki własne	-1,35	0,1799	2,55	2,68
Łatwe procedury pozyskania środków	-1,94	0,0535	1,94	2,21
Wyraźne kryteria pozyskania środków	-2,08	0,0388	2,22	2,49
Dostępność informacji o możliwościach pozyskania środków	-0,59	0,5532	2,28	2,35
Oferta pomocy odpowiada potrzebom gminy	-0,37	0,7145	2,22	2,26
Udział pracowników w szkoleniach	-1,10	0,2720	2,10	2,23
Korzystne położenie gminy	-4,07	0,0001	1,47	2,05
Współpraca z innymi gminami	-3,09	0,0023	1,10	1,51
Uprzednio zdobyte doświadczenie	-0,62	0,5354	2,31	2,39
Współpraca z instytucją zewnętrzną	-2,48	0,0140	1,64	2,00

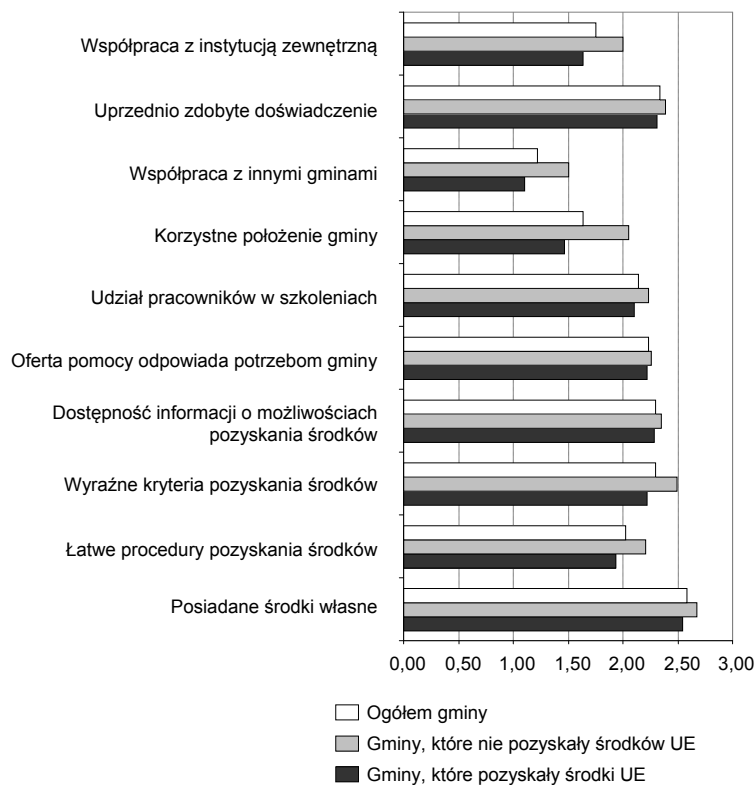
Źródło: badanie ankietowe.

Badane gminy, za najważniejszy czynnik wpływający na skuteczne pozyskanie środków UE wskazały posiadane środki własne (2,59). Jest to jedyny czynnik o charakterze finansowym. Potwierdza się więc teza, że dobra sytuacja finansowa wyraźnie wpływa na pozyskanie środków UE przez gminę. Posiadane środki własne są potrzebne nie tylko po to, by uzupełnić wkład własny beneficjenta, lecz przede wszystkim są po prostu niezbędne do zrealizowania inwestycji. Dopiero po ukończeniu części lub całości projektu środki są zwracane beneficjentowi. Tak właśnie jest wdrażana większość środków pomocowych z Unii Europejskiej – na zasadzie refinansowania.

Warto również zauważyć, że przepisy regulujące tzw. wkład własny były nieprecyzyjne, co skutkowało problemami z zakwalifikowaniem kredytów preferencyjnych, udzielanych przez fundusz zarządzany przez Bank Gospodarstwa Krajowego [Grosse 2004]. Znacząca rola tej determinanty znajduje także potwierdzenie w wynikach badań innych autorów, np. Analiza aktywności... [2008]. Zgodnie z ich rezultatem, 55% gmin nie pozyskało środków UE właśnie ze względu na brak środków własnych.

Pozostałe czynniki miały charakter organizacyjny. Przede wszystkim stosunkowo wysokie noty uzyskało uprzednio zdobyte doświadczenie (2,34), co może oznaczać, że gminy które w okresie przedakcesyjnym pozyskały środki UE, potrafiły wykorzystać to doświadczenie w perspektywie budżetowej 2004-2006. Władze tych gmin wcześniej poznały skomplikowany system pozyskiwania środków UE, np. uwarunkowania prawne w tym zakresie, określenie wartości kosztów kwalifikowanych, język dokumentacji programowej, rozpoznanie instytucji, które wspierają beneficjentów w uzupełnieniu

wkładu własnego czy zasady pisania dobrego wniosku aplikacyjnego. Należy także dodać, że statystycznie wyższa średnia nota dla wyraźnych kryteriów pozyskiwania środków w przypadku gmin nie pozyskujących także potwierdza tezę o mniejszym doświadczeniu tej grupy beneficjentów w badanym procesie.



Rys. 1. Ocena determinant wpływających na pozyskiwanie środków UE wystawiona przez ankietowane gminy. Skala: od 0 (czynnik nieistotny) do 5 (czynnik bardzo istotny)
Źródło: badanie ankietowe.

Za najmniej istotnie oddziałujące czynniki uznano korzystne położenie gminy (1,64) oraz współpracę z innymi gminami (1,22).

Warto zwrócić uwagę na fakt, że grupa gmin, które nie pozyskały środków pomocowych UE, choć nisko, to statystycznie znacznie wyżej oceniły czynnik korzystne położenie gminy (2,05) niż grupa gmin, które te środki pozyskały (1,47). Niekorzystne położenie utrudnia lokalizację inwestycji, w tym zarówno komunalnych, jak i osiedlanie się nowych mieszkańców, co w rezultacie znajduje odzwierciedlenie w mniejszych wpływach do gminnego budżetu, a to z kolei przekłada się na możliwości inwestycyjne gmin oraz ich samodzielność finansową. Ponadto, grupa gmin, które nie pozyskały środków UE statystycznie istotnie większą wagę przywiązują do współpracy z innymi

gminami (1,51 w stosunku do 1,10). Gminy rywalizują ze sobą o środki UE. Jednak w przypadku gmin, w odróżnieniu od sytuacji przedsiębiorstw, konkurencja i współpraca pozostają komplementarne względem siebie [Adamowicz 2008]. Taka współpraca dla gmin może okazać się korzystna, z uwagi, na przykład, na rozłożenie kosztów przygotowania projektu pomiędzy nimi. Doskonałą okazją do współpracy jest realizowanie projektów w ramach programu Leader.

Przyjęto zestaw zmiennych niezależnych odzwierciedlający działalność gmin, które składają się na poziom rozwoju gminy, w tym na ich sytuację finansową. W modelach nie uwzględniono czynników związanych z aktywnością gmin, ze względu na trudności w ich kwantyfikacji. Rosner i Stanny [2007] uważają, że właśnie aktywność władz jest trudna do jednoznacznego określenia, gdyż jest to splot wiedzy osób tworzących władzę, ich doświadczenie życiowe i postawa społecznikowska oraz umiejętność współpracy. To z kolei, może mieć wpływ na pomysłowość i chęć wzięcia na siebie wielu obowiązków oraz trudności w przygotowaniu, a także rozliczeniu pozyskanych środków UE [Gmina pasywna... 2007]. Należy dodać, że o pozyskaniu środków UE decyduje wiele czynników, a dodatkowo każda gmina jest specyficznie uwarunkowana. Jednak trudno identyfikować przyczyny, jeśli gmina nie wykazuje żadnej aktywności, tzn. kiedy nie posiada odpowiednio przygotowanych kadr, które sporządzą wnioski [Pietrzyńska 2007]. Okazuje się bowiem, że istnieje grupa tzw. gmin pasywnych, które nie są w ogóle zainteresowane pozyskiwaniem środków. Taką postawę Swianiewicz [2007] tłumaczy następującymi względami: uwarunkowaniami historycznymi, poziomem rozwoju instytucji społecznych, w tym przede wszystkim instytucji otoczenia oraz zamożnością gminy³. Gminy pasywne charakteryzują się mniejszą aktywnością w zdobywaniu środków także z innych źródeł, na przykład z narodowego i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Spośród zestawu cech istotnie statystycznie okazała się cecha: liczba złożonych wniosków przez gminę. Dodatnie szacunki parametrów odpowiadające zmiennej liczba złożonych wniosków wskazują, że ich wzrost powoduje zwiększenie prawdopodobieństwa pozyskania przez gminę środków UE. Korzystając z jednostkowego ilorazu szans dla tej zmiennej, można zauważyć, że z jednostkowym wzrostem liczby złożonych wniosków zwiększa się prawdopodobieństwo pozyskania środków o około 1,66 razy (tab. 2). Przygotowanie większej liczby wniosków, to nie tylko większa szansa bezpośredniego pozyskania środków, lecz także, poprzez nabywanie doświadczenia w tym zakresie, zwiększenia możliwości pozyskania ich w przyszłości. Badanie cech jakościowych także potwierdza, że w ocenie władz gmin, doświadczenie pełni istotną rolę w ubieganiu się o środki pomocowe UE. W dodatku pogląd ten podzielają zarówno władze gmin, które już pozyskały wsparcie z UE, a więc władze, które mogą faktycznie ocenić znaczenie tej determinanty, bo „przebrnęły” przez każdy etap tej procedury, jak i władze gmin, które jeszcze nie wdrażały tych środków (brak statycznej istotności pomiędzy notami) (rys. 1).

³ Na podstawie badania dotyczącego NGO, Chrościcka [2005] wskazuje także na barierę *mentalną*, która powoduje pasywność. Wynika ona z przyzwyczajenia do znanych i wykorzystywanych źródeł finansowania inwestycji.

Tabela 2. Parametry i wyniki modelu regresji logistycznej* dla badanych grup gmin województwa wielkopolskiego

Zmienna niezależna	Ocena	
	A	-1,33
Liczba złożonych wniosków	β	0,51
	P	0,000
	Jednostkowy iloraz szans (OR)	1,66
	Przedział ufności dolny	0,33
	Przedział ufności górny	0,69

*W postaci logit $P(Y) = a + \beta x$.

Zaznaczono istotność statystyczną modelu przy poziomie istotności $p < 0,05$.

Źródło: opracowanie własne.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Wyniki badań jakościowych oraz ilościowych są zbliżone w zakresie oceny determinant pozyskiwania środków pomocowych UE. Wyniki analizy logitowej wskazują na to, że najważniejsza jest aktywność. Należy podkreślić, że także w ocenie władz gmin uprzednio zdobyte doświadczenie należy do najważniejszych determinant. Władze gmin składając większą liczbę wniosków zwiększają prawdopodobieństwo pozyskania środków, także w przyszłości, ponieważ pracownicy komórek do spraw funduszy pomocowych zdobywają doświadczenie, między innymi poznając niezrozumiały język dokumentacji programowej oraz skomplikowany system ustalenia kosztów kwalifikowanych. Z determinantą tą jest więc powiązana determinanta wyraźne kryteria pozyskiwania środków, która również uplasowała się na wysokim miejscu po względem ważności.

Nie składanie przez władze gmin wniosków aplikacyjnych lub składanie ich w ograniczonej liczbie może spowodować, że tylko część gmin będzie realizować inwestycje, doprowadzając do narastania różnic rozwojowych. Władze tych gmin swoją postawę usprawiedliwiały, między innymi, brakiem gwarancji zwrotu zainwestowanego kapitału (zatrudnienie specjalistów, wyposażenie), który można przeznaczyć na sfinansowanie mniejszych, ale pewnych inwestycji. Jest to szczególnie ważny problem, gdyż to właśnie brak środków własnych na przeprowadzenie przedsięwzięć jest tą najważniejszą determinantą dla wszystkich badanych gmin. Problem dotyczy nie tylko zagwarantowania tzw. wkładu własnego, lecz także zagwarantowania środków na realizację projektu. W związku z tym należy poprawić system informacji dla beneficjentów, w zakresie prefinansowania, np. za pomocą kredytów BGK, a w przypadku pozyskania pozostałej kwoty, np. poprzez emisje obligacji komunalnych.

LITERATURA

- Analiza aktywności samorządów gminnych i powiatowych województwa podkarpackiego w wykorzystywaniu funduszy strukturalnych. 2008. Agrotec, Warszawa. <http://www.mrr.gov.pl>.
- Adamowicz M., 2008. Konkurencyjność jednostek terytorialnych w skali lokalnej. SERiA 10, 2, 8.
- Chrościcka A., Plachecki T., Sternik A., 2005. Bariery ograniczające aktywności instytucji pozarządowych w wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Raport dla Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty w Ministerstwie Gospodarki i Pracy, Warszawa. <http://www.mrr.gov.pl>.
- Gmina pasywna. 2007. Red. W. Dziemianowicz, P. Swianiewicz. PAN KPZK Studia 67.
- Grosse T.G., 2004. Stan przygotowań administracji regionalnej do wykorzystania pomocy strukturalnej UE. Analizy i Opinie 18.
- Pietrzyńska L., 2007. Bilans otwarcia. <http://www.wspolnota.org.pl> [dostęp: 10.06.2009].
- Raport o rozwoju i polityce regionalnej. 2007 a. Departament Koordynacji i Programów Regionalnych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa. <http://www.mrr.gov.pl>.
- Raport z pierwszego roku działalności. 2007 b. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa. <http://www.mrr.gov.pl>.
- Rosner A., Stanny M., 2007. Zróżnicowanie przestrzenne aktywności władz lokalnych w korzystaniu z instrumentów polityki rozwoju gminy. W: Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno – gospodarczego obszarów wiejskich zróżnicowanie dynamiki przemian. Red. A. Rosner. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, 190-191.
- Standar A., 2009. Zastosowanie środków polityki regionalnej Unii Europejskiej przez gminy wiejskie województwa wielkopolskiego. Zesz. Nauk. SGGW Polityki Europejskie, Finanse i Marketing 1 (50), 242-244.
- Standar A., 2010. Obtaining the European Union Regional Policy Funds by local authorities in the Wielkopolskie voivodship. W: Regional development and regional policy in Poland: first experiences and new challenges of the European Union membership. Red. W. Ratajczak, P. Churski. Polish Academy of Sciences, Committee for Spatial Economy and Regional Planning, Warszawa, 186-191.
- Stanisz A., 2007. Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny. T. 2. Statsoft, Kraków, 217-226.
- Swianiewicz P., 2007. Skąd się bierze pasywność? W: Gmina pasywna. Red. W. Dziemianowicz, P. Swianiewicz. PAN KPZK Studia 67, 16-28.