

**Agnieszka Wojewódzka**

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie*

**JAKOŚĆ ZASOBÓW LUDZKICH W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU  
TERYTORIALNEGO W KONKTEKŚCIE POZYSKIWANIA  
FUNDUSZY UNIJNYCH**

*THE QUALITY OF HUMAN RESOURCES IN LOCAL GOVERNMENTS  
IN THE CONTEXT OF RAISING EU FUNDS*

**Słowa kluczowe: starostwo powiatowe, gmina, zasoby ludzkie, fundusze strukturalne**

*Key words: district, community, human resources, EU funds*

**Synopsis.** Scharakteryzowano kwestie kadrowo-organizacyjne w jednostkach samorządu terytorialnego z punktu widzenia procesu aplikowania o środki finansowe w ramach funduszy strukturalnych. Przedstawiono czynniki, decydujące o powstawaniu pomysłów na projekty i inwestycje, współfinansowane ze środków unijnych w okresie programowania 2004-2006. Dokonano analizy porównawczej organizacji pracy w jednostkach terytorialnych różnego szczebla w starostwach powiatowych i w urzędach gmin.

### **Wstęp**

Realizacja zadań przypisanych jednostkom samorządu terytorialnego na różnych szczeblach determinowana jest przede wszystkim możliwościami finansowymi. Zaspokajanie potrzeb mieszkańców napotyka zwykle na niewystarczające środki finansowe budżetów, co może stanowić czynnik ograniczający działania samorządów. Jednym z możliwych sposobów poprawy sytuacji finansowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego jest ich aktywność przy ubieganiu się o środki ze źródeł zewnętrznych [Wojewódzka 2007, Ruśkowski 2008]. Poszukiwanie tego typu środków zależy od w pierwszej kolejności od ilości oraz jakości pozostałych zasobów [Miszczyk, Żuk 2007], w tym kapitału ludzkiego i społecznego. W przypadku środków unijnych duże znaczenie ma postawa władz samorządowych [Wojewódzka 2009b], jak również pracowników urzędu, odpowiedzialnych na pozyskiwanie i wdrażanie środków unijnych [Wojewódzka 2009a]. Ważna jest konsekwencja w realizacji podejmowanych działań, wiedza i odpowiednie kwalifikacje osób zaangażowanych w proces pozyskiwania funduszy.

### **Cel i metodyka badań**

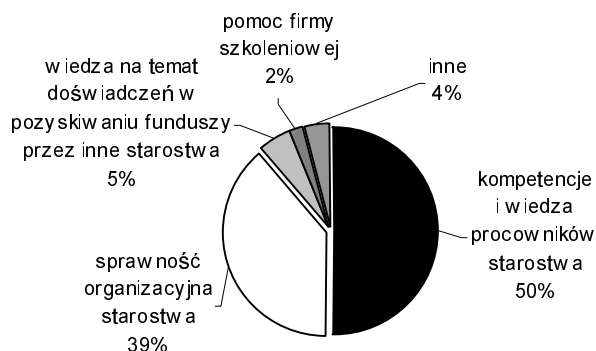
Celem artykułu jest ocena jakości kadry pracowniczej w starostwach powiatowych i porównanie jej do sytuacji w urzędach gmin w kontekście pozyskiwania środków unijnych w okresie programowania 2004-2006. Badania przeprowadzono w 2008 roku metodą ankietową oraz metodą indywidualnego wywiadu pogłębionego (IDI) z wykorzystaniem standaryzowanego kwestionariusza ankiety i wywiadu. Zgromadzony materiał empiryczny uzupełniono o dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i wnioski płynące z badania ewaluacyjnego, dotyczącego przyczyn braku aktywności samorządów gminnych w sięganiu po wsparcie z Funduszy Unijnych [Dusza i in. 2009]. Dokonana analiza porównawcza pozwoliła na sformułowanie wniosków.

### **Pozyskiwanie funduszy unijnych przez starostwa powiatowe**

Kwestionariusze ankiety skierowano do populacji powiatów ziemskich w Polsce. Zwrotność ankiet wyniosła 30% i była największa w powiatach województwa: podkarpackiego, podlaskiego (po 43%) oraz kujawsko-pomorskiego i małopolskiego (po 42%) [Zajac, Wojewódzka, Stawicki 2009]. Osoby które udzielały odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu ankiety lub wywiadu odpowiadały w starostwie za pozyskiwanie funduszy unijnych.

Prezentowane wyniki badań dotyczyły wszystkich starostw powiatowych, niezależnie od stopnia absorpcji środków unijnych w analizowanym okresie programowania. W grupie badanych starostw (tych które odpowiedziały na ankietę lub udzieliły wywiadu), tylko jedno 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). Natomiast w skali całego kraju można wskazać powiaty, które zrealizowały w latach 2004-2006 nawet po 13-15 projektów współfinansowanych z funduszy unijnych.

Oceniając zaplecze organizacyjno-kadrowe w starostwach powiatowych stwierdzono, że powszechnie dostrzegane jest znaczenie jakości zasobów ludzkich starostwa oraz jego sprawności organizacyjnej, jako czynników warunkujących i umożliwiających realizację projektów. Odpowiedzi respondentów na pytanie dotyczące czynników, które ich zdaniem umożliwiły realizację projektów współfinansowanych z funduszy UE (nieograniczona liczba wskazań) opinie dotyczyły czterech kategorii: sprawności organizacyjnej starostwa, kompetencji i wiedzy pracowników starostwa, pomocy firmy szkoleniowej oraz wiedzy na temat doświadczeń w pozyskiwaniu funduszy przez inne starostwa (rys. 1).

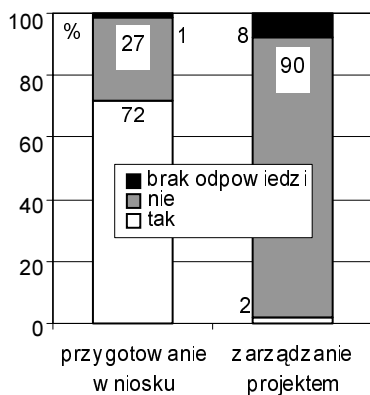


Rysunek 1. Czynniki umożliwiające realizację projektów w starostwach powiatowych wg wskazań w latach 2004-2006  
Źródło: Zając, Wojewódzka, Stawicki 2009.

Najczęściej, bo aż w 95% badanych starostw wskazało, że czynnikiem umożliwiającym realizację projektów były kompetencje i wiedza pracowników w powiązaniu z pożądaną strukturą i sprawnością organizacyjną starostwa (72% starostw), co łącznie dało prawie 90% wskazań dla tych dwóch kategorii. Układ odpowiedzi pokazał, jak bardzo istotne w procesie pozyskiwania środków unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego są zasoby ludzkie, zwłaszcza ich jakość. Znacznie rzadziej jako czynniki sukcesu wymieniano pomoc firmy szkoleniowej oraz wiedzę na temat doświadczeń w tej dziedzinie uzyskaną z innych starostw. W kategorii „inne” uwzględniono: „dobrą współpracę z jednostkami organizacyjnymi starostwa”, „spójnie i stopniowo realizowaną wizję rozwoju powiatu”, „szerokie partnerstwo”, „pomoc firm konsultingowych w przygotowaniu studium wykonalności inwestycji”, „konsultacje telefoniczne z instytucjami wdrażającymi i organizowane przez nie szkolenia” oraz „wykonawcę, który prawidłowo realizował inwestycję”.

Respondentów zapytano, czy w starostwach powiatowych istnieje specjalne stanowisko lub zespół ds. pozyskiwania środków z UE, ewentualnie kiedy powstało lub czy zamierza się go utworzyć. W 81 starostwach (87% badanych) funkcjonowały specjalne stanowiska lub zespoły do pozyskiwania środków z UE, z tego 30 starostw utworzyło je przed złożeniem pierwszego wniosku, a w 45 starostwach stanowiska takie powstały po złożeniu pierwszego wniosku (w przypadku 6 obiektów brak danych co do momentu powstania). W przypadku 13% badanych nie utworzono takiego stanowiska ani zespołu. Jako przyczyny wymieniano aspekty finansowe, lokalowe i kadrowe. Jedynie w jednym przypadku planowano w przyszłości utworzenie specjalnego stanowiska ds. pozyskiwania środków unijnych. W przypadku 51% starostw przygotowanie i realizacja projektów wpłynęły na zwiększenie etatów, a 44% badanych nie zwiększyło zatrudnienia.

W badaniu uwzględniono również postawę kadry wobec procesu pozyskiwania funduszy, pytając o sposób postrzegania przez pracowników starostwa projektów współfinansowanych ze środków unijnych, w związku ze zwiększoną ilością pracy i zwiększonym zakresem obowiązków pracowników. W 31% badanych respondentów, dodatkowe obowiązki wynikające ze składania wniosków i realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych, wpływały negatywnie na ich postrzeganie przez pracowników, natomiast w zdecydowanej większości przypadków (67%) obowiązki nie powodowały negatywnego nastawienia do realizacji tego typu zadań.



**Rysunek 2. Korzystanie przez starostwa powiatowe z usług specjalistycznych firm zależnie od etapów realizacji projektu**

Źródło: opracowanie własne.

nia w sprzęt wydziału zajmującego się wnioskowaniem o środki unijne oraz wprowadzenia systemu motywacyjnego dla pracowników przygotowujących projekty. Odpowiedzi na pytanie nie udzieliło 15% starostw.

Starostwa, przygotowując wnioski i realizując projekty, korzystały z usług i pomocy innych jednostek (rys 2.). Wśród badanych starostw 72% korzystało z pomocy specjalistycznych firm na etapie przygotowania wniosku, a 27% nie zatrudniło firmy zewnętrznej. Na etapie realizacji projektów, tylko 2 starostwa zatrudniły specjalistyczną firmę. Ponad 90% badanych nie korzystało z pomocy zewnętrznych jednostek. Wśród badanych, byli zarówno zwolennicy (53%), jak i przeciwnicy (47%) zatrudnienia do pomocy wyspecjalizowanych firm zewnętrznych. Panowała zgodność, że firmy takie szczególnie pomocne są przy przygotowaniu studium wykonalności inwestycji, z uwagi na skomplikowanie i brak specjalistów z tego zakresu. Argumentem przemawiającym za niekorzystaniem za tym, aby nie z pomocy firm zewnętrznych, był fakt zatrudnienia wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników, zdolnych do efektywnego pozyskiwania środków unijnych, zarządzania i rozliczania projektów. Wskazywano, że zaoszczędzone w ten sposób pieniądze można przeznaczyć na szkolenie urzędników.

Braki kadrowe były wskazywane przez starostwa powiatowe (11%) jako przyczyny niewykorzystania programów dostępnych w okresie programowania 2004-2006. Tylko dla jednego z nich był to element decydujący, pozostałe starostwa wymieniały braki kadrowe, jako jedną z kilku przyczyn.

Starostwa widziały potrzebę zwiększania jakości posiadanego kapitału ludzkiego, co znalazło potwierdzenie w zgłaszaniu potrzeby szkoleń pracowników jako działań, które przyczyniłyby się do poprawy absorpcji środków z funduszy strukturalnych.

Znaczenie kwestii organizacyjno-kadrowych w kontekście pozyskiwania środków unijnych ujawniło się w wywiadach bezpośrednich, prowadzonych w wybranych celowo powiatach, reprezentujących różne poziomy rozwoju społeczno-gospodarczego oraz odmienne stopnie absorpcji środków [Zajac, Wojewódzka, Stawicki 2009]. W powiecie rypińskim, który jako jedyny w latach 2004-2006 nie był beneficjentem żadnego projektu współfinansowanego z funduszy strukturalnych [Dane Ministerstwa... 2008] za podstawową barierę w procesie aplikowania uznano braki kadrowe, przede wszystkim w zakresie posiadania specjalistów. Szansę na pozyskanie funduszy w kolejnym okresie programowania upatrywano w zmianach w strukturze organizacyjnej starostwa, zwłaszcza w powołaniu zespołu ds. pozyskiwania funduszy. W powiatach, które charakteryzowały się stosunkowo wysokim wskaźnikiem absorpcji środków wskazywano, że jest to wynik sprawności organizacyjnej starostwa i ciągłości władz (powiat przasnyski). Podkreślano także, iż czynnikiem sukcesu jest wiedza i kompetencja pracowników (powiat olecki).

Pomysły na projekty najczęściej pochodziły od pracowników starostwa, reprezentujących różne referaty, w 45% wskazano jako pomysłodawców zarządy powiatów, a w 17% starostę powiatu.

W odpowiedzi na pytanie dotyczące zmian, jakich należy dokonać w strukturze organizacyjnej starostwa, żeby usprawnić przygotowanie i realizację projektów, 44% badanych starostw stwierdziło, że nie ma potrzeby dokonywania żadnych zmian. Z punktu widzenia 41% badanych zmiany były potrzebne i powinny przede wszystkim sprowadzać się do (kolejność według częstości występowania odpowiedzi): wyodrębnienia wydziału lub komórki zajmującej się pozyskiwaniem funduszy strukturalnych, zwiększenia etatów, zatrudnienia osób z doświadczeniem i kompetencjami, zatrudnienia konkretnych specjalistów np. od przygotowywania kosztorysów. Zgłaszano też potrzebę reorganizacji działu finansowego starostwa lub utworzenia specjalnego stanowiska ds. obsługi środków zewnętrznych, usprawnienia przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi wydziałami starostwa, lepszego wyposażenia

### Pozyskiwanie funduszy unijnych przez urzędy gmin

W pierwszym etapie badań zidentyfikowano gminy, które nie były beneficjentami projektów z funduszy strukturalnych w latach 2004-2006 (567 gmin) [Dusza i in. 2009]. Do kolejnego etapu z wykorzystaniem kwestionariusza wywiadu wylosowano próbę 299 gmin, które podzielono na dwie grupy: gminy nieskuteczne (160 gmin) i nieaktywne (129 gmin) w procesie pozyskiwania funduszy. Następnie poszukiwano przyczyn istniejącej nieskuteczności gmin lub też powodów braku decyzji o podjęciu starań o dofinansowanie projektów, wśród których pojawiały się kwestie organizacyjno-kadrowe samorządów.

W ponad połowie gmin (52%) zatrudnieni byli pracownicy odpowiedzialni za pozyskiwanie środków unijnych, z tego w około 6% jednostek istniała wyodrębniona komórka, w której zatrudnienie wyniosło od 2 do 13 osób. W prawie 15% urzędów gmin nie było osób odpowiedzialnych za pozyskiwanie środków unijnych, przy tym odsetek wynosił 17% i był nieznacznie wyższy w gminach nieaktywnych niż w gminach nieskutecznych (12%). W co trzeciej badanej gminie, niezależnie od tego do jakiej grupy należała stwierdzono, że nie ma osób odpowiedzialnych za absorpcję funduszy, a wnioski o dofinansowanie zależnie od potrzeb przygotowywane są przez osoby zatrudnione na innych stanowiskach.

W większości urzędów gmin, w których nie zatrudniano pracowników odpowiedzialnych za pozyskiwanie funduszy strukturalnych lub obowiązki z tym związane wykonywali pracownicy w ramach swoich podstawowych obowiązków, nie planowano zatrudnić osoby na oddzielne stanowisko ani powołać zespołu (odpowiednio: 51% w gminach nieskutecznych i 57% w nieaktywnych). Jedynie prawie co piąta badana gmina zamierzała zatrudnić nowych pracowników-specjalistów.

W gminach, które miały wydzielone komórki, zajmujące się funduszami unijnymi zapytano, czy liczba zatrudnionych pracowników jest adekwatna do potrzeb. W ok. 48% gmin stwierdzono, że liczba osób jest za mała, a w 47% zatrudnienie uznano za odpowiednie. W badanej grupie tylko nieco ponad 1% gmin uznało zatrudnienie za zbyt duże w stosunku do faktycznych potrzeb. Ponadto stwierdzano, że wraz z upływem czasu zmienia się podejście władz do tworzenia specjalnych stanowisk, zajmujących się pozyskiwaniem funduszy – zatrudnia się specjalistów, których jest na rynku pracy coraz więcej. Zdarzały się sytuacje, gdy do przygotowania dokumentacji konkretnego projektu zatrudniano firmy zewnętrzne, widząc w takim postępowaniu oszczędność środków w stosunku do tworzenia nowych etatów.

Oceniając kwalifikacje pracowników zatrudnionych jako specjaliści ds. funduszy unijnych, w 92% gmin wskazano, że mają oni odpowiednie kwalifikacje. Tylko w 6% badanych gmin uznano kwalifikacje za nieodpowiednie. Odpowiedzi dotyczące doświadczenia w pozyskiwaniu środków unijnych pracowników, różnią się zależnie od grupy gmin. W grupie gmin nieskutecznych w 82% jednostek pracownicy mają doświadczenie zawodowe, a jedynie w 13% raczej nie mają doświadczenia. Zaskakujące jest, że w gminach nieaktywnych w 70% gmin osoby odpowiedzialne za pozyskiwanie funduszy mają doświadczenie w tym zakresie. Jedynie w co 4 gminie brak pracowników z doświadczeniem zawodowym.

W badanych gminach, zarówno nieskutecznych, jak i nieaktywnych (w 67%), zgłaszano zapotrzebowanie na szkolenia związane z pozyskiwaniem środków unijnych. Potwierdza to fakt, że urzędnicy zdają sobie sprawę z konieczności podnoszenia swoich kwalifikacji. Niezbędna jest wiedza z zakresu pozyskiwania funduszy strukturalnych (wskazywana w co trzeciej gminie w każdej z grup jako), wykształcenie, a w następnej kolejności doświadczenie i praktyka. Największe znaczenie miały szkolenia dotyczące przygotowywania wniosków o dofinansowanie oraz studium wykonalności.

### Wnioski

Analiza zaplecza kadrowo-organizacyjnego starostw powiatowych i urzędów gmin w nawiązaniu do procesu pozyskiwania środków finansowych z funduszy strukturalnych w okresie programowania 2004-2006 pozwoliła na sformułowanie kilku wniosków.

1. W badanych jednostkach terytorialnych najczęstszą przyczyną braku podejmowania prób pozyskiwania środków unijnych lub stosunkowo niskiej aktywności w tym zakresie były kwestie finansowe, związane z brakiem środków na wkład własny. Następnie wskazywano niską jakość kapitału ludzkiego. Na braki kadrowe zwróciło uwagę prawie 11% badanych starostw powiatowych oraz 18% gmin nieaktywnych w pozyskiwaniu środków unijnych.

2. Zarówno pracownicy starostw powiatowych, jak i urzędów gmin zdają sobie sprawę, że aby prawidłowo przygotowywać wnioski i skutecznie je realizować trzeba mieć wysokie kwalifikacje oraz odpowiednie doświadczenie zawodowe. W obydwu grupach deklarowano chęć uczestniczenia w szkoleniach, szczególnie tych uwzględniających aspekty praktyczne pisania wniosków i tworzenia studium wykonalności inwestycji. To z kolei, pozwala z optymizmem myśleć o bieżącym okresie programowania. W odpowiedziach podkreślano, że okres programowania 2004-2006, to czas realizacji pierwszych projektów i zarazem możliwość podnoszenia przez pracowników kwalifikacji oraz zdobywanie doświadczeń, które zostaną wykorzystane w przyszłości.
3. W procesie pozyskiwania środków unijnych ważną jest sprawność organizacyjna starostwa i urzędu gminy oraz umiejętność dostosowania się do zmieniających się potrzeb i specyfiki procesu aplikowania w poszczególnych programach. Zdolności adaptacyjne jednostek terytorialnych w tym zakresie w znacznej mierze decydują o przygotowaniu dobrego projektu, a w konsekwencji mają wpływ na wielkość absorpcji środków.

### Literatura

- Dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego 2008 (niepublikowane).
- Dusza P., Grygorowicz D., Gomułka R., Kaniewska-Kowalska A., Kapołka K., Kasprzyk I., Matulewicz A.** 2009: Analiza przyczyn braku aktywności lub niskiej aktywności niektórych samorządów gminnych w sięganiu po wsparcie z Funduszy Unijnych. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Katowice.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K.** 2007: Gospodarka samorządu terytorialnego. PWN, Warszawa, s. 163.
- Ruśkowi E.** 2008: Finanse samorządu regionalnego i lokalnego. [W:] Gospodarka regionalna i lokalna (red. Z. Strzelecki). PWN, Warszawa, s. 264.
- Wojewódzka A.** 2007: Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych na przykładzie wybranych gmin województwa mazowieckiego. *Rocz. Nauk. SERiA*, t. IX, z. 2, s. 416-421.
- Wojewódzka A.** 2009a: Absorpcja środków z funduszy strukturalnych i jej uwarunkowania na przykładzie powiatu grójckiego. *Rocz. Nauk. SERiA*, t. XI, z. 5, s. 339-343.
- Wojewódzka A.** 2009b: Zróżnicowanie wsparcia unijnego i jego znaczenie w rozwoju lokalnym na przykładzie wybranych gmin województwa mazowieckiego. [W:] *Polityki Europejskie, Finanse i Marketing* (red. M. Adamowicz). *Zesz. Nauk. SGGW*, Warszawa, nr 1, s. 283-291.
- Zajac J., Wojewódzka A., Stawicki M.** 2009: Uwarunkowania absorpcji funduszy strukturalnych UE na poziomie powiatów. Analiza i rekomendacje. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

### Summary

*The article refers EU funds absorption by districts and local communities in 2004-2006. The author focused on qualifications of staff in the context of EU funds absorption. The research in both group was conducted in 2008. People which are responsible for application are aware of the fact, that having adequate knowledge and qualifications guarantees success in process of EU funds application. The lack of own financial source caused that mostly local self-governments were inactive in this area. The other reason concerned low level of human capital.*

### Adres do korespondencji

dr inż. Agnieszka Wojewódzka  
 Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie  
 Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu  
 ul. Nowoursynowska 166  
 02-787 Warszawa  
 tel. (22) 593 40 76  
 e-mail: agnieszka\_wojewodzka@sggw.pl