

Iwona Kowalska

Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Zagrożenia wsparcia unijnego na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich

Wstęp

Polska rozpoczynając proces inwestycji w kapitał ludzki w nowej perspektywie UE korzysta z doświadczeń poprzedniego okresu programowania obejmującego lata 2004–2006. Doświadczenia te dotyczą m.in. realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia silnie determinowanej skalą inwestycji w kapitał ludzki¹. Co roku Polska jest zobligowana złożyć raport z realizacji polityki zatrudnienia. Aktualny problem zagospodarowania występujących na wsi nadwyżek rąk do pracy jeszcze bardziej pogłębi się w wyniku procesu modernizacji sektora rolnego, którego Unia się domaga². Właściciele małych gospodarstw rolnych będą zmuszeni poszukiwać nowych źródeł dochodów w sektorze pozarolniczym. Z kolei właściciele większych gospodarstw rolnych chcący dalej utrzymywać

¹Członkowie Unii Europejskiej winni uwzględniać w swych politykach:

1. Aktywne i zapobiegawcze działania w stosunku do bezrobotnych i biernych zawodowo.
2. Tworzenie miejsc pracy i rozwijanie przedsiębiorczości.
3. Promocję adaptacyjności i mobilności na rynku pracy.
4. Promocję rozwoju kapitału ludzkiego i kształcenia przez całe życie.
5. Wzrost podaży pracy i promocję aktywnego starzenia się.
6. Równość szans kobiet i mężczyzn.
7. Wspieranie integracji i zwalczanie dyskryminacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy.
8. Uczynienie pracy opłacalną poprzez stosowanie zachęt do zwiększania atrakcyjności pracy.
9. Przekształcanie nielegalnej pracy w legalne zatrudnienie.
10. Zmniejszanie regionalnych różnicowań w zatrudnieniu.

²Liczba gospodarstw będzie maleć w grupach obszarowych od 2 do 20 ha rolnych przy czym tempo tego procesu będzie najsilniejsze wśród jednostek o areale od 10 do 15 ha użytków rolnych. Jednocześnie wzrośnie liczba gospodarstw najmniejszych (1 do 2 ha) oraz 30 hektarowych i większych, przy czym tempo powiększania się jednostek powyżej 30 ha będzie ponad dwuipółkrotnie większe niż tych o obszarze do 2 ha. Tym samym relatywnie silniej zaznaczy się polaryzacja obszarowa gospodarstw. Poza tym około 90 tys. jednostek zmniejszy do 2015 roku swoją wielkość, dostosowując areal użytkowanych gruntów rolniczych do potrzeb rodziny, głównie samozaopatrzeniowych (prognoza IERiGŻ, 2006).

się z pracy na roli i pobierający dopłaty bezpośrednie z UE będą musieli udowodnić, że ich gospodarstwa spełniają standardy UE w zakresie:

- środowiska naturalnego,
- zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i zdrowotności,
- dobrostanu zwierząt w zakresie ochrony: cieląt, świń, zwierząt gospodarskich (Kowalska 2007, s. 46).

Dlatego tak ważne jest, by środki UE zaplanowane na lata 2007–2013 na kształcanie i przekwalifikowanie zawodowe rolników zostały w pełni i należycie wykorzystane. Są to pokaźne kwoty. Polska otrzyma 11,4 mld EUR na realizację Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), w tym 9,7 mld EUR stanowić będzie wkład finansowy UE (stanowi to ok. 14,4% całości środków przeznaczonych na realizację Programów Operacyjnych na lata 2007–2013). Ponadto w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), który pochłonie 17,21 mld EUR przewidziano również środki na inwestycje w kapitał ludzki w osi 1 działania 114: Korzystanie z usług doradczych przez rolników oraz posiadaczy lasów (400 mln EUR) oraz działania 111: Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie (50 mln EUR).

Zagrożeniem dla nowej perspektywy unijnej byłoby powielanie błędów związanych z absorpcją funduszy strukturalnych w latach 2004–2006. Celem artykułu jest zatem próba identyfikacji źródeł barier w absorpcji środków z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) na kształcenie ustawiczne mieszkańców wsi.

Metodyka badań

Zaprezentowany katalog barier absorpcyjnych EFS stanowi fragment szerszego opracowania będącego wynikiem realizacji grantu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego pt.: Rola funduszy strukturalnych w budowie gospodarki opartej na wiedzy (kształcenie ustawiczne)³. Analiza źródeł barier w I perspektywie Unijnej 2004–2006 została przeprowadzona pod kątem:

1. Instytucjonalnym obejmującym: zakres kompetencji podmiotów zaangażowanych w procedurę ubiegania się o fundusze unijne, procedurę ogłaszania konkursów /przetargów, przyjmowania wniosków od potencjalnych projektodawców, powoływania i organizacji prac Komisji Oceny Projektów, ocenę formalną i weryfikację składanych wniosków, wybór projektów, podpisywanie umów z projektodawcami, monitorowanie realizacji projektów, wypłatę dotacji projektodawcom, przekładanie wniosków o refundację z EFS, przygotowywanie

³Umowa nr 0208/H03/2007/32.

i przedkładanie Instytucji Pośredniczącej kwartalnych, rocznych oraz końcowych raportów z realizacji działania.

2. Finansowym obejmującym: gromadzenie danych, sprawdzanie i kontrolę wydatków z EFS, monitorowanie i kontrolę poprawności zakwalifikowanych wydatków do finansowania z EFS, kontrolę przestrzegania procedur i zasad dostarczania pomocy z EFS na wszystkich poziomach wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR).

Uzyskanie danych było możliwe dzięki przeprowadzeniu w 2007 r. wywiadów kierowanych z przedstawicielami instytucji:

- 1) Płatnika – Departament Obsługi Funduszy Pomocowych w Ministerstwie Finansów;
- 2) Zarządzającej – Departament Zarządzania EFS w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego;
- 3) Komitetu Monitorującego SPO – RZL i ZPORR;
- 4) Komitetu Sterującego;
- 5) Monitorująco – kontrolnej EFS;
- 6) Pośredniczącej – Departament Funduszy Strukturalnych w Ministerstwie Edukacji Narodowej;
- 7) Wdrażającej – Biuro Wdrażania EFS w Ministerstwie Edukacji Narodowej; Wojewódzki Urząd Pracy;
- 8) Beneficjenta końcowego – Departament Kształcenia Ogólnego i Specjalnego (Wydział Informatyzacji) w Ministerstwie Edukacji Narodowej;
- 9) Beneficjenta ostatecznego (projektodawcy).

Ponadto przy opracowywaniu analizy wykorzystano:

- ustawodawstwo UE i polskie;
- podręczniki procedur instytucji: zarządzającej, pośredniej i wdrażającej;
- literaturę przedmiotu.

Przedmiotem analizy były trzy programy finansowane z EFS i związane z kształceniem ustawicznym beneficjentów z terenów wiejskich:

- priorytet II SPO – RZL działanie 2.2. – schemat a: Zwiększenie wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w procesie kształcenia, w poradnictwie i doradztwie zawodowym oraz modernizacja wyposażenia dydaktycznego (tryb pozakonkursowy),
- priorytet II SPO – RZL działanie 2.1. – schemat a: Zmniejszenie dysproporcji edukacyjnych pomiędzy wsią a miastem – Centra kształcenia na odległość (tryb pozakonkursowy),
- priorytet II ZPORR działanie 2.3. Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa (tryb konkursowy).

Źródła barier w absorpcji EFS na potrzeby kształcenia ustawicznego

W wyniku przeprowadzonej analizy zidentyfikowano następujące typy barier w absorpcji EFS: prawne, proceduralne, związane z niepełną zdolnością instytucjonalną jednostek uczestniczących w systemie wdrażania, finansowe, związane z brakiem wystarczającej wiedzy i umiejętności po stronie beneficjentów, ekonomiczne.

Bariery prawne

W Polsce nie powstała jedna ustawa pozwalająca kompleksowo unormować problematykę kolejnych etapów zarządzania funduszami europejskimi. Podstawy prawne tworzone są równolegle przez dwa główne ośrodki w zakresie swych kompetencji: ministra finansów (odpowiadającego za unormowanie w ustawie o finansach publicznych) i ministra rozwoju regionalnego. Stąd też w każdym z nich tworzy się odrębne, poniekąd, konkurencyjne centrum legislacji, tworzące specyficzny zbiór regulacji prawnych i zarządzania środkami finansowymi w ramach polityki regionalnej (Chojna-Duch 2007, s. 35). Nie dziwi więc fakt, że Ustawa o finansach publicznych i rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych nie są dostosowane do potrzeb sprawnego planowania i wydatkowania środków strukturalnych. Najważniejsze problemy obejmują:

1. Brak dotacji wieloletnich – dotację rozwojową należy zwrócić na koniec roku budżetowego, przy czym obowiązek ten obejmuje zarówno środki polskie jak i unijne.
2. Nadmiernie sztywne przepisy dotyczące zaliczek na poczet dotacji rozwojowej:
 - 2.1. Konieczność rozliczenia zaliczki na koniec roku praktycznie oznacza, że będą one mogły być pobierane tylko na 3 kwartały roku kalendarzowego – będzie to stanowiło problem dla różnych grup beneficjentów.
 - 2.2. Ograniczona jest możliwość wykorzystania zaliczki otrzymywanej na poczet dotacji na zaliczki dla wykonawców (prawo przyznane wyłącznie instytucjom rządowym, wysokość zaliczki ograniczona do 20% kwoty umowy).
 - 2.3. Obowiązek rozliczenia 70% transzy zaliczki przez beneficjenta przed kolejną wypłatą skutkowało problemami z płynnością finansową beneficjentów i zakłóceniami w realizacji projektów.
 - 2.4. Sztywne reguły dotyczące zabezpieczeń mogą stwarzać poważne problemy dla różnych kategorii beneficjentów (głównie organizacji pozarządowych).

Istotne jest także niedostosowanie klasyfikacji wydatków budżetowych do specyfiki wydatków na realizację projektów współfinansowanych ze środków strukturalnych. Problem występuje na dwóch poziomach. W przypadku niektórych działań planowane wydatki należą do więcej niż jednego działu budżetu państwa. Oznacza to konieczność zaplanowania wydatków w ramach takiego działania w rozbiciu na dwa działy. Gdy wydatki te będą dokonywane w ramach trybu konkursowego, w którym mogą uczestniczyć podmioty mieszczące się w różnych działach, trafne ich zaplanowanie w takim podziale nie jest możliwe. Oznaczać to może konieczność uzyskiwania zgody Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP na przesunięcia wydatków pomiędzy działami w trakcie roku budżetowego. Kolejny poziom klasyfikacji budżetowej powodujący problemy to poziom paragrafów. Kluczowe w tym zakresie są problemy wynikające z konieczności stosowania istniejącej klasyfikacji do wydatków niewygasających, w odniesieniu do których nie ma możliwości przesunięć pomiędzy poszczególnymi kategoriami wydatków. Najczęściej przytaczanym przykładem niepotrzebnego skomplikowania klasyfikacji paragrafów jest wymóg planowania wydatków na dotacje w podziale na dotacje dla stowarzyszeń (par. 282) i fundacji (par. 281), podczas gdy nie jest możliwe przewidzenie przed rozstrzygnięciem odpowiedniego konkursu, jaka będzie forma prawna instytucji, które otrzymają dotacje. To samo dotyczy dotacji dla gmin i powiatów, które również w niektórych działaniach mogą ubiegać się o środki w ramach tego samego konkursu. Wreszcie podział kolejnego stopnia w ramach paragrafów klasyfikacji budżetowej – na wydatki stanowiące współfinansowanie (oznaczane czwartą cyfrą 9) oraz wydatki finansowane ze środków unijnych (oznaczane czwartą cyfrą 8) nie wydaje się uzasadnione w sytuacji, w której wkład wspólnotowy będzie rozliczany na poziomie działania, a nie pojedynczego projektu.

Wątpliwości może też budzić moc prawna wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego jako obowiązującego źródła prawa. Problem ten był podnoszony przez Rządowe Centrum Legislacji na etapie prac nad projektem ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, jest też przedmiotem skargi Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego. Ewentualne stwierdzenie nieskuteczności wytycznych jako sposobu określania szeregu zasad funkcjonowania systemu może doprowadzić do poważnych zakłóceń w realizacji programów operacyjnych.

Bariery proceduralne

Problemy dotyczące systemu oceny i wyboru projektów dotyczą m.in. kwalifikacji członków komisji oceny projektów oraz panelu ekspertów. Rzadko np. korzystano z usług ekspertów zewnętrznych, co nie pozostawało bez wpływu na jakość procesu wyboru projektów. Rozmówcy wskazywali ponadto na zagrożenie

nie nacisków politycznych w procesie selekcji projektów. Wskazywano na negatywną rolę Komitetu Sterującego w procesie wyboru projektów, objawiającą się m.in. w przyjęciu za główne kryterium wyboru projektów niskiego ich kosztu, a nie ich jakości (by w ten sposób udzielić wsparcia możliwie dużej liczbie beneficjentów). Pojawiały się również problemy związane z niedoskonałością zdefiniowania kryteriów wyboru projektów, co utrudniało ich wybór.

Wprowadzenie szerokiej możliwości odwoławczych dla projektodawców może też utrudniać sprawną i terminową realizację procedury oceny, wyboru projektów i podpisywania umów o dofinansowanie. Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 14 sierpnia 2007 r. stwierdzają, że wnioskodawca, w przypadku odrzucenia jego wniosku, ma możliwość wniesienia protestu oraz wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Protest może dotyczyć każdego etapu oceny projektu i jej wyników, zarówno w zakresie formalnym, jak i merytorycznym.

Utrudnienia w dostępie do finansowania związane są także z wysokimi wymaganiami opracowania wniosku oraz dołączania dużej liczby wymaganych załączników (często kosztownych). Respondenci zwrócili również uwagę, że zbyt wąskie określenie kategorii projektodawców może skutkować ich marginalizacją w zakresie dostępności środków unijnych. Zbyt ogólne zdefiniowanie projektów szkoleniowych w uzupełnieniach programów powoduje, że finansowane szkolenia mają głównie charakter ogólny. Brakuje ich dopasowania do specyfiki różnych branż gospodarki oraz bezpośredniego odniesienia do praktyki funkcjonowania poszczególnych przedsiębiorstw (np. w województwie lubelskim w ramach dz. 2.3. ZPORR oferowano rolnikom szkolenie: barman z jęz. angielskim, które nie cieszyło się zainteresowaniem w przeciwieństwie do oferty szkolenia z kursem prawa jazdy kat. C+E na które utworzono wiele list rezerwowych). Szkolenia specjalistyczne oferowane w ramach projektów otwartych koncentrują się na przekazaniu wąsko zakrojonych umiejętności (np. spawacz) i nie wnoszą one istotnego wkładu w rozwój społeczeństwa informacyjnego. Rozwój kadr gospodarki następuje w sposób nieskoordynowany, nie zrównoważony terytorialnie i sektorowo. Największy problem, jaki generuje przyjęta forma wsparcia to trudność w określeniu stopnia zaspokojenia potrzeb w określonych branżach i zidentyfikowania obszarów, w jakich potrzeby są nadal bardzo rozbudzone a brakuje wsparcia. Pomoc jest adresowana w sposób wycinkowy i rozproszony, a nie w sposób racjonalny, zgodnie z przyjętą strategią rozwoju.

Inna kategoria problemów związana jest z realizacją umów. Wynika ona m.in. z konieczności aneksowania umów z bardzo licznych powodów. Przykładem mogą być oszczędności przetargowe w ramach ZPORR. Paragraf 17 umowy o dofinansowanie projektu dopuszcza możliwość wprowadzenia zmian pomiędzy kategoriami wydatków, przy czym przesunięcia dotyczące kategorii

wydatków do 5% całkowitej wartości projektu ustalonej we wniosku mogą być dokonywane bez zgody instytucji pośredniczącej. Drugie i każde kolejne przesunięcie dotyczące kategorii wydatków, w przypadku gdy wszystkie dokonane w ramach projektu zmiany łącznie przekraczają 5% całkowitej wartości projektu, wymagają zmiany umowy w formie aneksu albo ponownej oceny przez regionalny komitet sterujący – gdy wszystkie dokonane w ramach projektu zmiany łącznie przekraczają 15% całkowitej wartości projektu (Jawor 2007, s. 76–77). Wielopoziomowa struktura instytucjonalna zaangażowana w proces płatności bardzo wydłuża czas potrzebny dla dokonania płatności z konta programu. Wielość podmiotów uczestniczących w obsłudze EFS negatywnie wpływa na szybkość obiegu dokumentów. Dotyczy to w szczególności udzielania odpowiedzi na pytania i wątpliwości innych instytucji, co skutkuje opóźnieniami w podejmowaniu decyzji i dokonywaniu płatności.

Bariery związane z niską zdolnością instytucjonalną jednostek należących do systemu wdrażania

Niedobór kadr zaangażowanych w obsługę funduszy strukturalnych jest szczególnie dotkliwy w wydziałach odpowiedzialnych za rozliczenia finansowe oraz kontrolę. Ten stan rzeczy nie pozostaje bez wpływu na terminy przekazywania płatności do beneficjentów. Niestety braki w wiedzy wśród pracowników mnożą kolejne utrudnienia proceduralne.

Z kolei problemy związane z systemem informatycznym monitoringu i kontroli (SIMIK) dotyczą:

1. Nadmiernie zaostrej polityki bezpieczeństwa, nieadekwatnej do istniejących zagrożeń oraz skutkującej m.in. utrudnieniami w pracy.
2. Brakiem dobrych narzędzi analitycznych.
3. Nienadążaniem zmian wprowadzanych w SIMIK za zmianami wprowadzanymi w obowiązujących procedurach, efektem czego jest brak aktualności systemu.

Niesprawny system kontroli nie jest w stanie skutecznie zwalczać nieprawidłowości. Brakuje spójności w zakresie:

1. Przeglądu i opiniowania rocznych planów kontroli instytucji właściwej do spraw prowadzenia kontroli wyrywkowej oraz akceptacji rocznych planów kontroli instytucji zarządzających.
2. Koordynacji kontroli realizowanych w obszarze funduszy strukturalnych przez właściwe instytucje.
3. Oceny efektywności realizowanych kontroli.
4. Opiniowania sprawozdań i raportów z wyników kontroli w obszarze funduszy strukturalnych przekazywanych do Komisji Europejskiej.

Ograniczona skuteczność systemu zwalczania nieprawidłowości wynika również z faktu, iż jest on nastawiony na wykrywanie nieprawidłowości rozu-

mianych jako błędy i oszustwa, natomiast nie dysponuje on skutecznymi narzędziami do wykrywania przestępstw natury korupcyjnej oraz do zapobiegania takim przestępstwom.

Kolejny problem wiąże się z brakiem wymiany informacji i współpracy pomiędzy instytucjami z systemu wdrażania, co uwidacznia się np. w braku spójnego stanowiska w analogicznych kwestiach, różnych wymogach w stosunku do tego samego typu projektów lub beneficjentów. Występują także problemy z polityką informacyjną prowadzoną przez instytucje zaangażowane w obsługę EFS.

Sz szczególnie krytycznie oceniane elementy polityki informacyjnej w stosunku do projektodawców to np. trudności w dotarciu do konkretnej informacji (brak przyjaznej dla użytkownika informacji na stronach internetowych), udzielanie informacji błędnych lub nieprecyzyjnych), zbyt późne przekazywanie informacji.

Bariery finansowe

Bariery finansowe utrudniające korzystanie z EFS dotyczą głównie organizacji pozarządowych. Problem ten obejmuje dwa zagadnienia:

1. Dla części organizacji pozarządowych barierą w ewentualnym aplikowaniu o fundusze strukturalne były wymogi związane z finansowaniem projektu. Uzależnienie wielkości finansowania, jakie organizacja może otrzymać na projekt realizowany ze środków SPO RZL od wysokości uzyskiwanych przez nią przychodów sprawia, że znaczna część organizacji znajdowała się poza gronem potencjalnych projektodawców.
2. Dla organizacji pozarządowych, których budżet i skala prowadzonej działalności odpowiadają warunkom programów finansowanych z funduszy strukturalnych, szczególnie istotnym problemem jest ryzyko utraty płynności finansowej projektu, związane z zasadą przekazywania dotacji w kolejnych transzach, wypłacanych po rozliczeniu przez organizację dużej części dotychczas otrzymanej kwoty. Możliwość wystąpienia od samego początku realizacji projektu opóźnień w przekazywaniu środków przez Instytucje Wdrażające grozi poważnymi trudnościami w realizacji projektu, a nierzadko również w funkcjonowaniu całej organizacji. Pierwsze opóźnienia w stosunku do harmonogramu projektu zdarzają się już na etapie podpisywania umowy z Instytucją Wdrażającą, co wiąże się z opóźnieniem przekazania pierwszej transzy środków, która powinna zostać wypłacona w ciągu 60 dni od momentu złożenia poprawnego wniosku o płatność. W praktyce zdarza się, że pieniądze są przekazywane dopiero po kilku miesiącach od planowanego terminu rozpoczęcia projektu (czyli w przypadku niektórych krótkotrwałych projektów wręcz po zakończeniu ich realizacji).

Bariery po stronie beneficjentów

Brak odpowiednio przygotowanych kadr, w połączeniu z często występującą ich rotacją, skutkuje trudnościami na wszystkich etapach korzystania ze środków strukturalnych, tzn.:

1. Prawidłowym przygotowaniu projektów i związanej z nimi dokumentacji.
2. Przygotowywaniu dokumentacji i prowadzeniu postępowań o zamówienia publiczne (w przypadkach, gdy jest to wymagane).
3. Właściwym dokumentowaniu realizowanych działań.
4. Rozliczaniu projektów i przygotowywaniu wniosków o płatność – z reguły składane wnioski zawierają błędy i wymagają niekiedy kilkakrotnych poprawek, co oczywiście znacznie spowalnia przepływy finansowe.

Ponadto często beneficjenci nie wypełniają zobowiązań wynikających z zapisów umowy o dofinansowanie. Odstępstwa od umów ze strony beneficjentów dotyczą przede wszystkim:

1. Wprowadzania zmian do projektów, zgłaszanych z opóźnieniem w stosunku do terminów przewidzianych w umowie lub w ogóle brak informacji od beneficjentów na temat zmian wprowadzanych do projektu lub zgłaszanie zmian bezpośrednio przed zakończeniem realizacji.
2. Realizacji projektu niezgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym.
3. Zmiany wysokości planowanych do osiągnięcia wskaźników realizacji projektów.
4. Dostarczanie sprawozdań z opóźnieniem, sporządzanie ich w sposób lakoniczny lub nie przedstawianie faktycznego stanu realizacji projektu.

Bariery rynkowe

Spadki kursu walutowego euro wywołują wzrost obciążeń budżetowych państwa przy obsłudze EFS w Polsce. W przypadku wejścia do strefy euro takie ryzyko zmiennego kursu walutowego będzie ponosił beneficjent. Wydaje się, że ten fakt jest aktualnie w niewystarczający sposób uświadamiany beneficjentom, a może być traktowany jako ważna determinanta startowania w konkursach.

Wnioski

Program naprawczy absorpcji środków z Europejskiego Funduszu Społecznego na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich (w kontekście kształcenia ustawicznego) powinien być skoncentrowany na:

- usunięciu barier zidentyfikowanych w pierwszym okresie programowania UE w latach 2004–2006 w procedurze alokacji środków na projekty,

- przeprowadzaniu prac analitycznych związanych z zaproponowaniem alternatywnego sposobu alokacji środków – bezpośrednio na konta beneficjenta.

W pierwszym zasygnalizowanym obszarze są podejmowane konkretne działania usprawniające system absorpcji środków unijnych przekazywanych na realizację wytypowanych projektów. Można tu przykładowo wymienić wprowadzenie preselekcji projektów w celu zaoszczędzenia beneficjentom kosztów opracowania wniosków pod duże projekty inwestycyjne. Doceniając wagę tych działań warto podkreślić, że są to jednak usprawnienia istotne przede wszystkim w realizacji tzw. projektów twardych (tj. infrastrukturalnych). Natomiast inwestycje w kapitał ludzki to w zdecydowanej przewadze tzw. projekty miękkie (np. szkoleniowe). Program naprawczy w tym zakresie nie uwzględnia w ogóle strategii poprawy wskaźników rezultatu⁴, produktu⁵, a w szczególności oddziaływania⁶. Przeprowadzone przez autorkę badania wskazują na ewidentne wady obowiązującej formuły alokacji środków unijnych na projekty. Do najważniejszych mankamentów można zaliczyć:

- 1) brak zainteresowania ze strony potencjalnych beneficjentów ofertą zgłoszoną przez niektórych projektodawców,
- 2) nierównomierne rozłożenie „konsumpcji” środków z UE pomiędzy beneficjentów wsparcia,
- 3) brak partycypacji finansowej beneficjenta w kosztach realizacji projektu szkoleniowego,
- 4) zaburzona równowaga pomiędzy podażą i popytem na rynku pracy.

W drugim wskazanym obszarze działań naprawczych warto byłoby wykorzystać potencjał badawczy uczelni. Ośrodki akademickie realizując swoje zadania statutowe przygotowują opracowania, które mogłyby stanowić punkt wyjścia debat, a następnie wyznaczać kierunek zmian legislacyjnych dla potrzeb wdrożeniowych. Jedną z takich propozycji, którą warto byłoby przedłożyć do rozważenia Ministerstwu Rozwoju Regionalnego we współpracy z Ministerstwem Edukacji Narodowej jest implementacja brytyjskiego modelu Edukacyjnych Kont Osobistych (EKO). Model brytyjski EKO mógłby być z powodzeniem wdrożony w naszym kraju w warunkach realnego wsparcia unijnego dla procesu modernizacji gospodarstw rolnych. Programowanie UE na lata 2007–2013 byłoby najkorzystniejszym dla Polski okresem do podjęcia działań w tym zakresie (Ko-

⁴Wskaźniki rezultatu – wskaźniki odpowiadające bezpośrednim i natychmiastowym efektom wynikającym z programu operacyjnego. Takie wskaźniki mogą przybierać formę wskaźników materialnych (np. liczba przeszkolonych) lub finansowych (np. zmniejszenie kosztów transportu).

⁵Wskaźniki produktu – wskaźniki odnoszące się do działalności. Liczone są w jednostkach materialnych lub monetarnych.

⁶Wskaźniki oddziaływania – wskaźniki odnoszące się do konsekwencji danego programu wykraczających poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów.

walska 2007, s. 105–118). Decyduje o tym bardzo korzystny splot czynników warunkujących rozwój społeczno-ekonomiczny naszego kraju. W szczególności chodzi o synergię trzech płaszczyzn:

1. Finansowej – II okres programowania jest pierwszym i zarówno ostatnim okresem w historii naszego uczestnictwa w UE, który charakteryzuje się tak dużą skalą wsparcia finansowego dla rozwoju kapitału ludzkiego.
2. Edukacyjnej – II okres programowania w jeszcze większym stopniu niż poprzedni kładzie nacisk na inwestycje w kapitał ludzki, w tym na edukację ustawiczną; znajduje to odzwierciedlenie w określeniu podobnych priorytetów w wielu programach operacyjnych.
3. Mentalnościowej – realizacja procesu modernizacji polskiego rolnictwa jest okazją do kształtowania wśród obywateli postawy życiowej ukierunkowanej na wartość kształcenia ustawicznego. W przypadku braku implementacji EKO wartość dodana ujawniająca się w postaci autentycznego zainteresowania mieszkańców wsi ponoszeniem nakładów na kształcenie ustawiczne, zostanie zaprzepaszczone. Wynikać to będzie z faktu braku przełożenia decyzyjnego wyników badań wskazujących na to, że rolnicy:
 - 1) zostali już zapoznani z podstawowymi zasadami obsługi bankowej klienta – wynikają one chociażby z doświadczeń związanych z założeniem konta na potrzeby przekazywania dopłat bezpośrednich z UE;
 - 2) są bardziej zmotywowani do dokształcania się gdyż są świadomi utraty lub zmniejszenia wysokości dopłat bezpośrednich wskutek nie przestrzegania wytycznych unijnych (zasada współzależności cross – compliance⁷).

Literatura

- JAWOR R.: Oszczędności poprzetargowe w projektach ZPORR – procedury, problemy, rozwiązania. W: *Europejski Doradca samorządowy* 2007 nr 1, s. 76–77.
- CHOJNA-DUCH E.: Wyzwania polityki regionalnej – problemy samorządów. W: *Europejski Doradca Samorządowy* 2007 nr 1, s. 35.

⁷Takie skutki są przewidziane we Wspólnej Polityce Rolnej. Podstawą prawną dla tego typu działań ochronnych jest art. 51 Rozporządzenia Rady Nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE L 277/1 z 21.10.2005 r.) oraz zapisy rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE L 368/15 z 23.12.2006 r.).

- KOWALSKA I.: Edukacyjne konta osobiste instrumentem rozwoju pozarolniczych funkcji wsi. W: *Turystyka w rozwoju obszarów wiejskich*. Praca pod red. I. Sikorskiej-Wolak. Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2007, s. 105–118.
- KOWALSKA I.: Financing of distance learning in rural areas by the European Social Fund. In: *Problems of world agriculture. Polish Agriculture and Food Economy within the EU Framework*. Warsaw University of Life Sciences Press, Warsaw 2007, Vol. XVI, p. 46–52.
- Podręcznik zarządzania projektami miękkimi w kontekście Europejskiego Funduszu społecznego*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 51–70.
- Zarządzanie projektem europejskim*. Praca pod red. M. Trockiego i B. Gruczy. PWE, Warszawa 2007, s. 43–50, 259–281.

THREATS FOR ABSORPTION OF EU FUNDS FOR SOCIAL DEVELOPMENT AT RURAL AREAS

Abstract

Poland, as a member of European Union, is responsible for implementation European Employment Strategy. In the age of changes in rural areas lifelong learning (LL), one of aspect of European Employment Strategy, is very important for economic growth. European Social Found is very useful of financing LL in Poland. The article describes difficulties in absorption process of European Social Found.