



WOLAŃSKI



Ewaluacja wsparcia obszarów strategicznej interwencji w latach 2014-2021

Raport końcowy

Listopad 2022



dr Michał Wolański

Beata Paczek

Wiktor Kijania

Dominik Makurat

Paulina Kozłowska

Mirosław Czerliński

Marcin Pinkosz

Jakub Kaczorowski

Denis Wawreczko

Patryk Pochoda



Spis treści

Słownik skrótów i akronimów.....	4
1. Streszczenie.....	7
2. Summary	12
3. Wprowadzenie	17
4. Obszary strategicznej interwencji i ich wsparcie w latach 2014-2020	19
4.1. Identyfikacja obszarów strategicznej interwencji wyznaczonych na lata 2014-2020.....	19
4.1.1. Obszary strategicznej interwencji na poziomie krajowym	19
4.1.2. Obszary strategicznej interwencji na poziomie regionalnym	24
4.1.3. Spójność dokumentów strategicznych na poszczególnych szczeblach	30
4.2. Wsparcie obszarów strategicznej interwencji w latach 2014-2020.....	32
4.2.1. Wsparcie obszarów strategicznej interwencji w ramach Polityki Spójności, WPR i WPRyb	32
4.2.2. Wsparcie obszarów strategicznej interwencji w ramach środków z budżetu krajowego.	58
4.2.3. Wsparcie doradcze obszarów strategicznej interwencji	74
4.3. Efekty społeczno-gospodarcze wsparcia obszarów strategicznej interwencji.....	82
5. Obszary strategicznej interwencji i ich wsparcie na lata 2021-2027	87
5.1. Identyfikacja obszarów strategicznej interwencji wyznaczonych na lata 2021-2027.....	87
5.1.1. Obszary strategicznej interwencji na poziomie krajowym	87
5.1.2. Obszary strategicznej interwencji na poziomie regionalnym	89
5.1.3. Obszary strategicznej interwencji na poziomie lokalnym.....	97
5.1.4. Spójność dokumentów strategicznych	100
5.2. Wsparcie obszarów strategicznej interwencji w latach 2021-2027.....	103
5.2.1. Wsparcie obszarów strategicznej interwencji w ramach polityki spójności	103
5.2.2. Wsparcie Obszarów Strategicznej interwencji w ramach środków z budżetu krajowego	108
5.2.3. Spójność wsparcia w okresie 2021-2027 w odniesieniu do lat 2014-2020	109

5.3. Ocena adekwatności i przewidywanej skuteczności wsparcia obszarów strategicznej interwencji.....	111
6. Miejsce obszarów strategicznej interwencji w polityce rozwojowej na lata 2021-2027 i po 2027 roku	114
7. Dalsze badania dotyczące obszarów strategicznej interwencji	116
8. Podsumowanie i wnioski	118
9. Rekomendacje	123
Spis tabel	126
Spis wykresów	126
Spis rysunków	128
Załączniki do raportu	129
Załącznik 1. Opis przebiegu badania i zastosowanej metodologii	129
Załącznik 2. Kwestionariusze badawcze	129
Załącznik 3. Bibliografia	129
Załącznik 4. Podsumowanie analiz ilościowych	129
Załącznik 5. Wyniki badania CAWI	129
Załącznik 6. Mapy	129
Załącznik 7. Wnioski i rekomendacje z badania w formie teorii zmiany.....	129



Słownik skrótów i akronimów

AIT	Autorskie Instrumenty Terytorialne
ARiMR	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
BDL GUS	Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
CKE	Centralna Komisja Egzaminacyjna
CWD	Centrum Wsparcia Doradczego
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EFMR	Europejski Fundusz Morski i Rybacki
EFROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EOG	Europejski Obszar Gospodarczy
FENiKS	Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko
GIOŚ	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
GIS	Systemy Informacji Geograficznej
GUGiK	Główny Urząd Geodezji i Kartografii
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IDI	Pogłębiony wywiad indywidualny (ang. <i>In-depth Interview</i>)
IIT	Inny Instrument Terytorialny
IP	Instytucja Pośrednicząca
ITI	Pogłębiony wywiad telefoniczny (ang. <i>In-depth Telephone Interview</i>)
IZ	Instytucja Zarządzająca
JST	Jednostka Samorządu Terytorialnego
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
KSRR 2010-2020	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie
KSRR 2030	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030

Ewaluacja wsparcia Obszarów Strategicznej
Interwencji w latach 2014-2021

MFIPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MI	Ministerstwo Infrastruktury
MKiŚ	Ministerstwo Klimatu i Środowiska
MOF	Miejski Obszar Funkcjonalny
MOF OW	Miejski Obszar Funkcjonalny Ośrodka Wojewódzkiego
MRWiR	Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NSP	Narodowy Spis Powszechny
OF	Obszar funkcjonalny
OP	Obszar problemowy
OPZ	Opis Przedmiotu Zamówienia
OR	Obszar rewitalizacji
OSI	Obszar Strategicznej Interwencji
PFR S.A.	Polski Fundusz Rozwoju Spółka Akcyjna
PIS	Program Inwestycji Strategicznych
PO	Program Operacyjny
POIR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój
POPC	Program Operacyjny Polska Cyfrowa
POIiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
POPW	Program Operacyjny Polska Wschodnia
PO RYBY	Program Operacyjny „Rybacktwo i Morze”
POWER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
PS	Polityka Spójności
PTFE	Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich
PWT	Programy Współpracy Transgranicznej (7 programów transgranicznych: Polska-Słowacja, Czechy-Polska, Polska-Saksonia, Brandenburgia-Polska,



	Meklemburgia-Pomorze Przednie-Brandenburgia-Polska, Południowy Bałtyk, Litwa-Polska)
PZPW	Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa
r.	rok
RFIL	Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych
RLKS	Instrument Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (<i>ang. Community-led local development</i>)
RPO	Regionalny Program Operacyjny
SL2014	Centralny System Teleinformatyczny
SOR	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju
SPSM	Metoda analizy kontrfaktycznej (<i>ang. Stratified Propensity Score Matching</i>)
SRK	Strategia Rozwoju Kraju 2020
SRW	Strategia Rozwoju Województwa
UE	Unia Europejska
UP	Umowa Partnerstwa
Ustawa ZPPR	Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju
WPR	Wspólna Polityka Rolna
WPRyb	Wspólna Polityka Rybołówstwa
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

1. Streszczenie

Podstawowe informacje o badaniu

Głównym celem badania była analiza i ocena wsparcia OSI w latach 2014-2020 oraz planowanego wsparcia na ich rzecz w latach 2021-2027 w Polsce.

Metodyka badania obejmowała: analizę danych zastanych, analizę danych społeczno-ekonomicznych, wywiady pogłębione, analizy geoprzestrzenne, badanie CAWI wśród przedstawicieli gmin oraz trzy panele ekspertów: z decydentami na poziomie lokalnym, z decydentami na poziomie regionalnym oraz ze środowiskiem naukowym i branżowym. Jej szczegółowy opis znajduje się w załączniku nr 1.

Wnioski i rekomendacje z badania

W wyniku badania sformułowano 9 rekomendacji odnoszących się zarówno do kształtowania systemu polityk krajowych i regionalnych, do instrumentów i mechanizmów wsparcia, jak i do dalszych badań OSI.

Rekomendacja 1. Ukierunkowanie na realizację prorozwojowych projektów w ramach kompleksowych polityk publicznych

Analiza ekonometryczna pokazała, że mimo wydatkowania znacznych środków na wsparcie OSI, mają one niewielki wpływ na zmiany sytuacji gospodarczej, środowiskowej czy wyników edukacyjnych. W ramach środków UE blisko 30% jest przeznaczane na infrastrukturę drogową, w przypadku środków krajowych w ramach największego wsparcia z Programu Inicjatyw Strategicznych 65% środków dedykowano na inwestycje z zakresu infrastruktury drogowej oraz wodno-kanalizacyjnej. Większość projektów ma niski potencjał rozwojowy, a ich realizacja nie przyczynia się do niwelowania kluczowych problemów społeczno-gospodarczych.

Większość programów doradczych realizowanych w latach 2014-2022 kończyła się przygotowaniem dokumentu - strategii, planu działania, programu rewitalizacji itp., jednakże w wielu przypadkach brak możliwości pozyskania dofinansowania skutkował brakiem podjęcia kompleksowych działań. Realizacja pojedynczych, często punktowych inwestycji w skali gminy nie sprzyjała prowadzeniu całościowej polityki rozwojowej, pozwalającej osiągnąć wymierne efekty społeczno-gospodarcze.

Wsparcie OSI powinno być ukierunkowane na realizację kompleksowych polityk publicznych, odnoszących się do danych barier/potencjałów, dla których wyznaczono dane OSI np. związanych z budową kapitału ludzkiego - kształtowaniem szkolnictwa wyższego, zawodowego, średniego technicznego, branżowego czy zrównoważonej mobilności. To na szczeblu krajowym i regionalnym powinien uwidaczniać się pomysł rozwiązania zdiagnozowanych problemów bądź wykorzystania potencjałów, które umożliwiły wyznaczenie OSI. Wykorzystać należy możliwości np. kontraktu sektorowego.

Zakłada się promowanie holistycznego podejścia do procesu rozwoju OSI, tak aby przeciwdziałać

wdrażaniu pojedynczych projektów, które w niedostatecznym stopniu oddziałują na zmiany społeczno-gospodarcze.

Rekomendacja 2. Ukierunkowanie interwencji na poziom ponadlokalny

Badanie pokazało słabość instytucjonalną części samorządów do kreowania procesów rozwojowych - pozyskują oni wsparcie przede wszystkim na infrastrukturę drogową czy wodno-kanalizacyjną. **Jednostki samorządu terytorialnego, szczególnie powiązane funkcjonalnie, mają też często podobne problemy i ich rozwiązanie powinno być wdrażane na obszarach szerszych przestrzennie niż gmina.**

Należy dążyć do instytucjonalizacji obszarów, posiadających wspólne problemy (np. poprzez tworzenie partnerstw) bądź do wzmacniania już istniejących powiązań i dążenie w ramach tych struktur do realizacji kompleksowej polityki rozwojowej - tworzenia wspólnej wizji rozwoju np. w ramach strategii rozwoju ponadlokalnego. Partnerstwa te powinny obejmować zarówno gminy będące biegunami wzrostu - liderów rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i słabsze jednostki - w których zidentyfikować można liczne problemy.

Rekomendacja 3. Kontynuacja wsparcia OSI w ramach kluczowych obszarów

Mimo dotychczasowej, niskiej widoczności efektów społeczno-gospodarczych prowadzonych działań (co pokazała analiza ekonometryczna) wsparcie (w tym finansowe) jest potrzebne. Rozwiązywanie problemów społecznych, co podkreślali badani, to zadanie, które wymaga czasu - kształtowania się nowych nawyków wśród mieszkańców, dlatego niemożliwe jest zaobserwowanie zmian w perspektywie krótkoterminowej.

Zakłada się kontynuację wsparcia w ramach wyznaczonych OSI - tych samych gmin, które były objęte wsparciem już wcześniej (zmiana granic OSI jest możliwa w przypadku, gdy delimitacja tychże obszarów to uzasadnia). Dodatkowo warto skoncentrować się na kluczowych obszarach tematycznych związanych ze zdiagnozowanymi problemami np. z niskim poziomem przedsiębiorczości, niskimi wynikami edukacyjnymi. Należałoby wspierać kompleksowo zaprojektowany proces rozwojowy poprzez realizację założeń np. strategii rozwoju ponadlokalnego.

Rekomendacja 4. Zastosowanie różnych sposobów wsparcia do różnych typów OSI

Z analiz wynika, że m.in. OSI obszary zagrożone trwałą marginalizacją czy OSI miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze pozyskiwały średnio mniejszą wartość środków z UE (w ramach polityki spójności) w przeliczeniu na osobę niż średnia dla gmin w Polsce. Jednocześnie w ramach OSI obszary zagrożone trwałą marginalizacją ok. 56% gmin otrzymało większą wartość dofinansowania ze środków krajowych niż z UE (w ramach PS). Były to środki łatwiejsze do pozyskania przez gminy z niższym potencjałem instytucjonalnym, w szczególności ze względu na prostszy proces aplikacji o środki.

Z uwagi na zdiagnozowane problemy w pozyskiwaniu przez gminy należące do OSI środków unijnych, rekomenduje się zastosowanie kryteriów wspierających je w ich pozyskiwaniu np. poprzez

tworzenie dodatkowych naborów skierowanych do OSI (nabory w trybie niekonkurencyjnym), przyznawanie dodatkowych (ale nie symbolicznych - jak do tej pory) punktów w naborach konkurencyjnych.

Również w ramach wsparcia ze środków krajowych warto adresować je bezpośrednio do OSI - dedykować im odrębne programy np. programy rozwoju bądź też konkursy dotyczące konkretnego zagadnienia.

Rekomendacja 5. Zwiększanie współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego

Z badań wynika, że dla części samorządów współpraca podejmowana w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 była początkiem budowania pola do wspólnej realizacji projektów, świadczenia usług czy kształtowania wspólnej polityki rozwoju. Jednocześnie podkreślano, że współpraca ta, często będąca na początkowym etapie, wymaga jej dalszego zacieśniania, najlepiej przy wykorzystaniu zachęt do ich instytucjonalizacji.

Należy pobudzać współpracę pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (np. poprzez ustanawianie preferencji dla projektów realizowanych w partnerstwach) w planowaniu, realizacji i monitorowaniu procesów rozwojowych powiązanych ze sobą funkcjonalnie obszarów, w tym również tych zawiązanych w sposób instytucjonalny np. stowarzyszenia, związki międzygminne.

Rekomendacja 6. Kontynuacja wsparcia doradczego dla jednostek samorządu terytorialnego, w tym OSI - w różnych formach i zakresach

W latach 2014-2022 realizowany był szereg programów wsparcia doradczego - w różnej formie i obejmujących różne obszary tematyczne. Jednocześnie ok. 66% gmin nie otrzymywało wsparcia w ramach badanych programów, a wyniki ankiety CAWI oraz wywiadów indywidualnych wskazują na dalsze zapotrzebowanie na tego typu wsparcie – również w ramach innych niż dotychczas obszarów tematycznych.

W badaniu zauważono jednak, iż słabsze instytucjonalnie samorzady wycofują się z oferowanych programów doradczych, z uwagi m.in. na inne oczekiwania dotyczące wsparcia czy niedostateczne zasoby kadrowe.

Zaleca się kontynuowanie wsparcia doradczego dla jednostek samorządu terytorialnego, w tym OSI, w różnych formach i zakresach np. w formie stałego wsparcia dedykowanego eksperta, szkoleń tematycznych, warsztatów i spotkań sieciujących.

W przypadku programów polegających na sieciowaniu, ważne jest nieograniczanie się do gmin OSI, które często borykają się z szeregiem problemów. Poznawanie rozwiązań wdrażanych w jednostkach silniejszych, realizujących działania mające bardziej prorozwojowy charakter może być inspiracją dla OSI.

W przypadku samorządów słabszych instytucjonalnie, w tym OSI obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją rozwiązaniem może być np. wsparcie stałe - świadczone przez cały okres perspektywy finansowej w ramach którego dedykowany opiekun mógłby m.in. wskazywać nabory, w których istnieją preferencje dla OSI, czy doradzać w rozwiązywaniu problemów.

Warto wykorzystywać przy tym wskazane w dokumentach strategicznych i ustawach instrumenty i kompetencje np. za animację partnerstw JST powinny być odpowiedzialne województwa.

Rekomendacja 7. Postuluje się dążenie do uspoźnienia typologii OSI - również na poziomie regionalnym

W latach 2014-2020 zidentyfikowany został problem związany z różnym rozumieniem pojęcia OSI oraz identyfikacją ich granic. Na poziomie województw wyznaczano od kilku do kilkudziesięciu OSI (w przypadku, gdy każdemu kierunkowi działania przypisywano oddzielne OSI), jednocześnie gminy mogły należeć do bardzo wielu różnych OSI. Miały one szeroki zakres tematyczny i dotyczyły zarówno zagadnień problemowych, jak i potencjałów. Często nie prezentowano w jaki sposób dokonano ich wyznaczenia. Dodatkowo w różnych dokumentach (strategii, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, RPO) granice OSI nie zawsze były spójne.

Chcąc skierować interwencję na OSI regionalne projektanci musieli posługiwać się sformułowaniami na dużym poziomie ogólności np. obszary z niską dostępnością do usług społecznych, co budziło wątpliwość czy jest to wsparcie preferujące OSI.

Na poziomie krajowym w dokumentach strategicznych powinno się w sposób jednoznaczny wskazać jakie typy OSI zostały wyznaczone i jakie są ich granice przestrzenne.

W strategiach rozwoju województw powinny zostać jasno wskazane granice OSI oraz określone towarzyszące każdemu OSI potencjały i problemy. Po dokonaniu takiego podziału należy dokonać szczegółowego przeglądu dokumentów (w tym planu zagospodarowania przestrzennego województwa) aby wyeliminować niespójności w przedstawianiu granic OSI.

Szczegółowe określenie problemów i potencjałów OSI pozwoli projektantom interwencji na poziomie krajowym skierować ją do danego, wybranego typu OSI.

Rekomendacja 8. Poszerzenie wiedzy i świadomości na temat OSI

Badanie pokazało, że ponad połowa gmin nie ma wiedzy na temat znajdowania się na terenie OSI. Brak czytelnego i jednoznacznego wskazania gmin znajdujących się w danym OSI na poziomie wielu strategii rozwoju województw przyczynia się do trudności interpretacyjnych. Z tego względu gminy wskazują na problem identyfikowania dedykowanych narzędzi wsparcia OSI i chęci aplikowania o nie.

Również na poziomie krajowym, wśród pracowników ministerstw brak jest pełnej wiedzy na temat OSI. Często w różny sposób interpretują oni OSI - typy i przestrzenne zasięgi.

Wiedza na temat istnienia i znaczenia OSI, a także potrzeby terytorializacji wsparcia powinna być rozpowszechniana zarówno na poziomie krajowym, regionalnym jak i lokalnym. Kluczowe jest podjęcie działań edukacyjnych - wśród katalogu narzędzi mogą znaleźć się np. kampanie informacyjne czy szkolenia.

Należy także podejmować działania na rzecz poprawy świadomości gmin o przynależności do danego typu OSI krajowego bądź regionalnego. Ułatwieniem byłoby opublikowanie list gmin przynależnych do poszczególnych typów OSI regionalnych - uwzględniających kod TERYT i nazwę gminy. Listy te powinny być ogólnodostępne.

Rekomendacja 9. Monitoring wsparcia OSI

Biorąc pod uwagę okres realizacji niniejszego badania (II połowa 2022 r.) ocena efektów społeczno-gospodarczych wsparcia OSI jest utrudniona - wiele projektów nie zostało zakończonych, a wsparcie doradcze w przypadku części projektów jest nadal realizowane.

Podczas realizacji badania uwidoczniły się liczne problemy wpływające m.in. na możliwość pozyskania danych oraz zagadnienia, które nie zostały objęte badaniem takie jak np. identyfikacja preferencji dla poszczególnych typów OSI w poszczególnych naborach w ramach środków z UE

Monitorowanie wsparcia OSI powinno odbywać się w sposób dwukierunkowy. Po pierwsze należy w przyszłości podejmować działania badawcze służące poszerzeniu wiedzy na temat oferowanego wsparcia - w tym oceny jego skuteczności i ciągłości oraz dalszych potrzeb w tym zakresie. Wśród postulowanych badań ewaluacyjnych wskazuje się np. badanie programów wsparcia doradczego, badanie cykliczne typu ex-post efektów interwencji na OSI.

Drugim kierunkiem monitorowania wsparcia OSI jest określenie jakie środki trafiają na OSI - w jakiej wysokości i na jakie tematycznie działania. Dodatkowo warto sprawdzać, czy zastosowane kryteria premiujące w poszczególnych naborach mają wpływ na pozyskiwanie środków przez JST z OSI.



2. Summary

General specifics of the study

The main objective of the study was to analyse and evaluate the support of strategic intervention areas in 2014-2020 and the planned support for them in 2021-2027 in Poland.

The methodology of the study included: desk research, socio-economic data analysis, in-depth interviews, geospatial analysis, a CAWI survey of municipal representatives and three expert panels: with decision-makers at the local level, with decision-makers at the regional level and with the scientific and industry community.

Conclusions and recommendations of the study

The study resulted in 9 recommendations relating to the design of the national and regional policy system, to support instruments and mechanisms as well as to further SIA (strategic intervention area/s) research.

Recommendation 1. Targeting on implementing pro-development projects as part of comprehensive public policies

Econometric analysis has shown that, despite the disbursement of significant funds to support SIA, they have little impact on changes in economic and environmental situation or educational results. Within the framework of EU funds, nearly 30% is dedicated to road infrastructure, while in the case of national funds, within the framework of the largest support from the Strategic Initiatives Programme, 65% of funds are dedicated to investments in roads or water and sewage infrastructure. Most projects have a low development potential and their implementation does not contribute to the mitigation of key socio-economic problems.

Most of the advisory programmes implemented between 2014 and 2022 ended with the preparation of a document - a strategy, action plan, revitalisation programme, etc., but in many cases the lack of funding opportunities resulted in the lack of comprehensive measures. Implementation of single, often point investments on a municipality scale, was not conducive to a holistic development policy allowing tangible socio-economic effects to be achieved.

The support of SIA should be aimed at the implementation of comprehensive public policies addressing the identified barriers/potentials for which the SIA has been designated, e.g., those related to human capital building - shaping higher education, vocational, secondary technical, sectoral education or sustainable mobility. The national and regional level should be the origin of the idea of solving the diagnosed problems or using the potentials that made the SIA designation possible. The potential of, for example, a sectoral contract should be used.

It is assumed that a holistic approach to the SIA development process will be promoted in order to counteract the implementation of individual projects that have an insufficient impact on

improving the socio-economic situation.

Recommendation 2. Target intervention at the supra-local level

The study showed the institutional weakness of a part of local governments to generate development processes - they obtain support mainly for road, water and sewage infrastructure.

Local government units, especially those functionally linked, also often have similar problems and their solutions should be implemented in spatially wider areas than municipality.

Efforts should be made to institutionalise areas with common problems (e.g., through the creation of partnerships) or to strengthen the already existing links and strive, within these structures, to implement a comprehensive development policy - creating a common vision of development, e.g., within a supra-local development strategy. These partnerships should include municipalities that are growth poles - leaders in socio-economic development - as well as weaker units - where numerous problems can be identified.

Recommendation 3. Continuation of SIA support in key areas

Despite the low visibility of the socio-economic effects of the measures carried out so far (as shown by the econometric analysis), support (including financial) is needed. Solving social problems, as emphasised by the respondents, is a task that requires time - the formation of new habits among residents, so it is impossible to observe changes in the short term.

It is assumed that support will be continued within the designated SIA - the same municipalities that have already been supported before (a change of SIA borders should be possible if the delimitation of these areas justifies it). Additionally, it is worth focusing on key thematic areas related to the diagnosed problems, e.g., low level of entrepreneurship, low educational results. In addition, it is worth focusing on key thematic areas related to the diagnosed problems, e.g., low level of entrepreneurship, low educational results. It would be advisable to support a comprehensively designed development process through the implementation of, for example, supra-local development strategies.

Recommendation 4. Apply different support approaches to different types of SIA

The analysis shows that, inter alia, SIA areas at risk of permanent marginalisation, SIA medium-sized towns losing socio-economic functions obtained on average a lower value of EU funds (under the Cohesion Policy) per capita than the average for municipalities in Poland. At the same time, under SIA areas at risk of permanent marginalisation, about 56% of municipalities received a higher value of funding from national resources than from the EU (under the Cohesion Policy). These funds were easier to obtain for municipalities with lower institutional potential, in particular due to a simpler application process for the funds.

Due to the diagnosed problems in obtaining EU funds by municipalities belonging to SIA, it is recommended to apply supporting criteria in obtaining these funds, e.g., by creating additional calls for proposals addressed to SIA (calls in a non-competitive mode), granting additional (but not

symbolic - as it has been the case so far) points in competitive calls.

Also, within the framework of support from national funds, it is worth addressing them directly to SIA - dedicating to them separate programmes, e.g., development programmes or competitions on a specific issue.

Recommendation 5. Increase cooperation between local government units

The research shows that for some local governments, the cooperation undertaken under the 2014-2020 financial perspective was the beginning of building a field for joint implementation of projects, provision of services or shaping a common development policy. Simultaneously, it was emphasised that this cooperation, which is often at an initial stage, needs to be further strengthened, and it should preferably be done using incentives to institutionalise them.

Cooperation between local government units should be stimulated (e.g., by establishing preferences for projects carried out as partnerships) in the planning, implementation and monitoring of development processes in functionally related areas, including those established in an institutional manner, e.g., associations, inter-municipal unions.

Recommendation 6. Continuation of advisory support to local government units, including SIA - in various forms and scopes

A number of advisory support programmes - in various forms and thematic areas - were implemented between 2014 and 2022. However, about 66% of municipalities did not receive support within the framework of the analysed programmes and the results of the CAWI survey and the individual interviews indicate a further need for this type of support - also within the framework of other thematic areas than so far.

However, the study found that institutionally weaker local authorities are withdrawing from the counselling programmes offered, due to, inter alia, different expectations of support or insufficient staff resources.

It is recommended to continue advisory support to local government units, including SIA in various forms and scopes, e.g., in the form of ongoing support from a dedicated expert, thematic training, workshops and networking meetings.

In the case of programmes involving networking, it is important not to be limited to SIA municipalities, which often face a range of problems. Learning about the solutions implemented in stronger units, pursuing a more pro-development character, can be an inspiration for SIA.

In the case of institutionally weaker self-governments, including SIA areas at risk of permanent marginalisation, a solution could be e.g., permanent support - provided for the entire period of the financial perspective in the framework of which a dedicated tutor could, inter alia, identify calls

in which there is a preference for SIA or advise on solving problems.

It is worth making use of the instruments and competences indicated in strategic documents and legal acts, e.g., the voivodeships should be responsible for animating partnerships between local government units.

Recommendation 7. It is proposed to strive for consistency in the typology of SIA - also at regional level

A problem with the different understanding of the concept of SIA and the identification of their borders was identified in the period 2014-2020. At the level of voivodeships, from several to several dozen SIA were delimited (in the case where a separate SIA was assigned to each direction of action), at the same time, municipalities could belong to a very large number of different SIA. These SIA had a wide thematic scope and dealt with problematic issues and potentials. Often it was not presented how they were delimited. In addition, in various documents (strategy, voivodeship spatial development plan, ROP) the boundaries of SIA were not always consistent.

In addition, in order to target interventions to regional SIA, designers had to use wording at a high level of generality, e.g., areas with low accessibility to social services, which raised doubts as to whether this was SIA-preferring support.

At national level, strategic documents should clearly indicate which types of SIA have been designated and which are their spatial boundaries.

The voivodeship development strategies should clearly indicate the boundaries of SIA and define the potentials and problems accompanying each SIA. Following such a division, a detailed review of documents (including voivodeship spatial development plans) should be carried out to eliminate inconsistencies in the presentation of SIA boundaries.

The detailed identification of the problems and potentials of SIA will allow the designers of the intervention at national level to target it to the specific type of selected SIA.

Recommendation 8. Improve knowledge and awareness about the SIA

The study showed that more than half of the municipalities have no knowledge of being located within an SIA. The lack of clear and straightforward identification of municipalities located in a particular SIA at the level of many voivodeship development strategies contributes to interpretation difficulties. Therefore, municipalities point to the problem of identifying dedicated SIA support tools and their willingness to apply for them.

Also at the national level, there is a lack of complete knowledge of the SIA among ministry staff. They often interpret the SIA - types and spatial extents - in different ways. Knowledge of the existence and importance of SIA, as well as the need for territorialisation of

support, should be spread at national, regional and local levels. Educational measures are essential - the catalogue of tools may include, for example, information campaigns or training courses.

Efforts should also be made to improve the awareness of municipalities of their belonging to a particular type of national or regional SIA. It would be useful to publish lists of municipalities belonging to particular types of regional SIA - including the TERYT code and the name of the municipality. These lists should be publicly available.

Recommendation 9. Monitoring of SIA support

Considering the implementation period of this study (second half of 2022), assessment of the socio-economic effects of SIA support is hampered - many projects have not been completed and advisory support for some projects is still ongoing.

Numerous problems affecting, inter alia, the possibility of obtaining data and issues that were not covered by the study, such as the identification of preferences for particular SIA types in particular calls for EU funds, became apparent during the implementation of the study.

The monitoring of SIA support should take place in a two-way manner. Firstly, research activities should be undertaken in the future to broaden knowledge on the support offered - including an assessment of its effectiveness and continuity and further needs in this field. Among the postulated evaluation studies, it is indicated e.g., a study of advisory support programmes, an ex-post cyclical study of the effects of SIA support.

The second direction of monitoring SIA support is to determine what funds go to SIA - in what amount and for what thematic activities. In addition, it is worth checking whether the bonus criteria applied in individual calls for proposals have an impact on the obtaining of funds by territorial self-government units from SIA.

3. Wprowadzenie

Pojęcie „obszaru strategicznej interwencji” powiązane jest ściśle z prowadzoną polityką rozwojową i jej terytorialnym wymiarem. Jak wskazuje literatura¹, analizy zachodzących procesów społeczno-gospodarczych pozwalają stwierdzić, że w sposób naturalny następuje powiększanie różnic rozwojowych pomiędzy regionami. Wskutek tego polityka Unii Europejskiej oraz poszczególnych krajów członkowskich UE skoncentrowana jest na niwelowaniu terytorialnych dysproporcji.

Jak zapisano w Umowie Partnerstwa na lata 2014 -2020², będącej dokumentem określającym strategię interwencji funduszy europejskich w Polsce, wymiar terytorialny był jedną z zasad programowania na lata 2014-2020. Umowa Partnerstwa na lata 2014-2020, odnosząc się do dokumentów strategicznych, zwraca uwagę na potrzebę kształtowania wizji rozwojowej kraju opartej na równomiernym rozwoju społeczno-gospodarczym w ujęciu terytorialnym.

Głównym celem niniejszego badania była analiza i ocena wsparcia OSI w latach 2014-2020 oraz planowanego wsparcia na ich rzecz w latach 2021-2027 w Polsce.

Aby osiągnąć cel główny, Zamawiający wyznaczył 4 cele szczegółowe:

1. analiza i ocena efektów wsparcia OSI w latach 2014-2020 (z uwzględnieniem okresu n+3) z podziałem na poszczególne lata,
2. analiza i ocena *ex-ante* projektowanego wsparcia OSI na lata 2021-2027,
3. przygotowanie rekomendacji dotyczących uwzględnienia OSI w dokumentach strategicznych i programowych na perspektywę 2021-2027 oraz po 2027 roku,
4. wypracowanie rekomendacji dotyczących ewentualnych dalszych badań oceniających efekty wsparcia OSI, wspierających realizację badań OSI w przyszłości.

Zgodnie z założeniami **zakres przedmiotowy** badania objął następujące dokumenty:

- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju,
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030,
- Wspólna Polityka Rolna i Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (PROW 2014-2020) oraz Program Operacyjny „Rybnictwo i Morze” (PO RYBY 2014-2020),
- Umowa Partnerstwa dla realizacji polityki spójności na lata 2021-2027,
- Programy Funduszy Europejskich na lata 2021-2027, zarówno krajowe, jak i regionalne (projekty dokumentów dostępne wg stanu na dzień podpisania umowy, tj. 15.06.2022),

¹ P. Śleszyński, J. Bański, M. Degórski, T. Komornicki, Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2017.

² Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 - Umowa Partnerstwa, zatwierdzona przez Komisję Europejską 22 stycznia 2020 r. na podstawie decyzji wykonawczej C (2020)230, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

- Strategie Rozwoju Województw (obowiązujące w okresie 2014-2022), regionalne i lokalne³ dokumenty strategiczne i programowe,
- programy operacyjne na lata 2014-2020,
- programy / instrumenty finansowane z budżetu krajowego (budżet państwa, budżety JST).

Zakres terytorialny objął zidentyfikowane OSI na poziomie krajowym, regionalnym oraz w przypadku perspektywy 2021-2027 lokalnym.

Zakres czasowy badania to:

- lata 2014-2021 - tj. perspektywa finansowa 2014-2020 oraz początek bieżącego okresu 2021-2027, w zakresie efektów dotychczasowych działań wzięto pod uwagę dane aktualne na koniec 2021 (bądź w przypadku możliwości pozyskania danych wg. stanu na koniec I połowy 2022 roku).

Uzyskana podczas badania wiedza jest przydatna z punktu widzenia oceny trafności i przewidywanej skuteczności polityki rozwojowej w latach 2021-2027, a także oceny skuteczności, użyteczności, efektywności i trwałości interwencji prowadzonej w latach 2014-2020.

³ Lokalne dokumenty strategiczne opracowywane na podstawie nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dn. Dz.U. 2006 Nr 227, poz. 1658, tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 1057.

4. Obszary strategicznej interwencji i ich wsparcie w latach 2014-2020

4.1. Identyfikacja obszarów strategicznej interwencji wyznaczonych na lata 2014-2020

Pytania badawcze:

- Jakie, według dokumentów strategicznych i programowych (zarówno KSRR, jak i Strategii Rozwoju Województw oraz dokumentów Polityki Spójności i Wspólnej Polityki Rolnej), OSI zostały wyznaczone w badanym okresie?
- Jaka jest ich charakterystyka i główne problemy społeczno-gospodarcze?
- Jakie typy OSI można wyodrębnić na poziomie kraju i regionu?
- Jakie są ich główne wyzwania rozwojowe?
- Czy zapisy dokumentów strategicznych i programowych dotyczące wyznaczonych OSI są spójne?

4.1.1. Obszary strategicznej interwencji na poziomie krajowym

Identyfikując OSI na poziomie krajowym, wyznaczone na lata 2014-2020⁴ należy na wstępie zaznaczyć, że w tym okresie zmieniały się dokumenty strategiczne ukierunkowujące politykę rozwojową kraju oraz zmieniała się definicja OSI.

Na początku dokumentami, wchodzącymi w zakres swoich założeń w czas badania i uwzględniającymi pojęcie „obszarów strategicznej interwencji”, były Strategia Rozwoju Kraju 2020 oraz Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Zgodnie z ówczesnymi założeniami, OSI były to „obszary, wobec których wymagana jest interwencja rządu, ze względu, na ciężar którego region sam nie jest w stanie udźwignąć oraz obszary, które ze względów społecznych, gospodarczych lub środowiskowych wywierają lub mogą w przyszłości wywierać istotny wpływ na rozwój kraju⁵”. W dokumentach tych wskazano zarówno bieguny wzrostu, jak i obszary problemowe jako OSI. Jednakże, z uwagi na założenia badania, dokumenty te nie były analizowane w sposób szczegółowy i w ramach badania nie identyfikowano granic poszczególnych wskazanych tam OSI.

W analizowanych dokumentach (SOR, KSRR 2030, UP) i ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju istnieją różne definicje OSI, które są szerokie i można zakwalifikować do nich zróżnicowane typy OSI (Tabela 1). Najbardziej zbliżone są do siebie definicje OSI zawarte w obecnie obowiązującej

⁴ W rozumieniu - obowiązujących na perspektywę finansową UE 2014-2020

⁵ Definicja zawarta w Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony - Miasta - Obszary wiejskie; 2010, Ministerstwo Rozwoju, Uchwała Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r., Monitor Polski 2010, poz. 423.

ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz w KSRR 2030 - różnią się one jedynie jednym spójnikiem (lub/i). Definicja ustawowa pozwala na wskazanie OSI zarówno problemowych, jak i stanowiących potencjał rozwojowy. W SOR zwrócono uwagę jedynie na OSI wybrane ze względu na towarzyszące tym terenom problemy.

Tabela 1. Definicja OSI w dokumentach i aktach prawnych głównych analizowanych dokumentów strategicznych

Dokument	Definicja
Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	Obszar będący przedmiotem koncentracji działań polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie, w tym obszary wiejskie (<i>definicja znajdująca się w jednolitym tekście ustawy do 2018 roku</i> ⁶)
Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	Określony w strategii rozwoju obszar o zidentyfikowanych lub potencjalnych powiązaniach funkcjonalnych lub o szczególnych warunkach społecznych, gospodarczych lub przestrzennych, decydujących o występowaniu barier rozwoju lub trwałych, możliwych do aktywowania, potencjałów rozwojowych, do którego jest kierowana interwencja publiczna łącząca inwestycje, w szczególności gospodarcze, infrastrukturalne lub w zasoby ludzkie, finansowane z różnych źródeł, lub rozwiązania regulacyjne (<i>definicja znajdująca się w jednolitym tekście ustawy od 2019 roku</i> ⁷)
Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju	Obszary, które ze względu na koncentrację czynników społeczno-gospodarczych negatywnie wpływających na ich dynamikę rozwoju, nie w pełni wykorzystują swoje możliwości rozwojowe

⁶ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; Dz. U. 2018 poz. 1307.

⁷ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; Dz. U. 2019 poz. 1295.

Dokument	Definicja
Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030	Wskazany w strategii rozwoju obszar o zidentyfikowanych lub potencjalnych powiązaniach funkcjonalnych lub o szczególnych warunkach społecznych, gospodarczych lub przestrzennych, decydujących o występowaniu barier rozwoju lub trwałych, możliwych do aktywowania, potencjałów rozwojowych, do którego kierowana jest interwencja publiczna łącząca inwestycje finansowane z różnych źródeł, w tym w szczególności gospodarcze, infrastrukturalne i w zasoby ludzkie, lub rozwiązania regulacyjne
Umowa partnerstwa na lata 2014-2020	Obszary geograficzne, na których występują specyficzne potencjały i bariery rozwojowe

Źródło: opracowanie własne

W 2017 roku Rada Ministrów przyjęła Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Kluczowe w kontekście identyfikacji OSI wyznaczonych w SOR są dwa zapisy. W rozdziale II Cele i oczekiwane efekty zawarto informacje o potrzebie zaprojektowania wsparcia dla obszarów problemowych:

- Polski Wschodniej,
- Śląska,
- obszarów przeważnie wiejskich zagrożonych trwałą marginalizacją,
- miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze.

Ich położenie określa Rysunek 1.

W części SOR odnoszącej się do rozwoju zrównoważonego terytorialnie w katalogu „obszarów, które ze względu na koncentrację czynników społeczno-gospodarczych negatywnie wpływających na ich dynamikę rozwoju, nie w pełni wykorzystują swoje możliwości rozwojowe”, oprócz wcześniej wskazanych obszarów, wyszczególniono również „niektóre aglomeracje miejskie”⁸.

Przyjęta w 2019 roku Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 precyzyjnie powtarza wskazania SOR dotyczące OSI i wyszczególnia: Polskę Wschodnią, Śląsk, obszary zagrożone trwałą marginalizacją, miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze. Założono, że dwa ostatnie wyszczególnione typy OSI będą wspierane obligatoryjnie z poziomu kraju i regionu za pomocą specjalnie dedykowanych instrumentów.

Wyznaczenie OSI Śląsk i OSI Polska Wschodnia było spowodowane trudniejszą niż w innych częściach Polski sytuacją społeczno-gospodarczą - są to obszary zmagające się z problemami natury

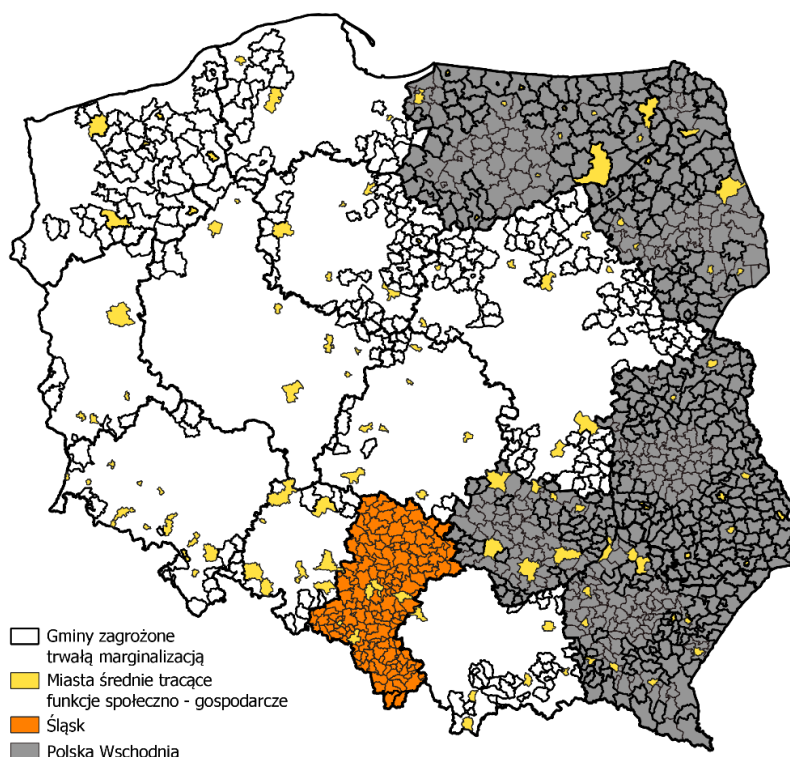
⁸ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), s. 132.

adaptacyjnej, przekształceniowej, które stoją przed wyzwaniem zmiany struktury gospodarki.
Wyznaczanie OSI:

- miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze,
- obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją,

odbywało się na podstawie szeregu analiz wykonanych przez członków IGiPZ PAN^{9 10}. Wskazano 122 miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze oraz 627 obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją. Wykonane badania wykorzystały szereg wskaźników pokazujących sytuację m.in. w obszarze rynku pracy, demografii czy dochodów gmin. Zidentyfikowane obszary cechują się problemami związanymi np. z depopulacją, słabszą kondycją przedsiębiorstw i jednostek samorządu terytorialnego.

Rysunek 1. Mapa OSI wyznaczonych na poziomie krajowym



Źródło: opracowanie własne

Należy także zaznaczyć, że w strategiach sektorowych uchwalanych w latach 2013-2014 (np. Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko; Strategia Innowacyjności i Efektywności

⁹ P. Śleszyński, J. Bański, M. Degórski, T. Komornicki, Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, 2016

¹⁰ P. Śleszyński Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, 2016

Gospodarki) nie ujmowano OSI jako wyrazu terytorializacji polityki rozwojowej.

Określenie sposobu wdrażania interwencji ze środków UE zawarte jest w Umowie Partnerstwa na lata 2014-2020. Z uwagi na chęć uwzględnienia wymiaru terytorialnego interwencji w dokumencie tym również wskazano OSI. Warto podkreślić, że w UP 2014-2020, wraz z kolejnymi aktualizacjami, zmieniał się katalog rodzajów OSI. W obecnie obowiązującej wersji, z 2 stycznia 2020, wyszczególniono następujące OSI:

- Polska Wschodnia,
- Miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne,
- Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze,
- Miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji,
- Obszary wiejskie rozwijające się w oparciu o endogeniczne potencjały,
- Obszary zagrożone marginalizacją,
- Obszary przygraniczne,
- Obszary nadmorskie.

Dodatkowo wskazano przykłady innych obszarów interwencji wyznaczonych w oparciu o KPZK 2030 oraz SOR np. Śląsk, miasta subregionalne czy obszary górskie. Zwrócono również uwagę na specjalny obszar strategicznej interwencji – województwo mazowieckie.

Analiza dokumentów programowych – krajowych programów operacyjnych finansowanych ze środków UE pozwala wskazać, iż część z nich odwołuje się do zapisów UP 2014-2020 i odnosi się do bezpośredniego bądź pośredniego wsparcia OSI (np. POLiŚ), są jednak i takie, które wskazują na pośredni wpływ interwencji na wybrane typy OSI jak np. POWER – na obszary wiejskie.

Jak wynika z wywiadów pogłębionych, mnogość typów wyznaczonych OSI, jak i niejednorodność definicyjna, utrudnia ich identyfikację na szczeblu krajowym – na poziomie Ministerstw. Rozmówcy często w różny sposób interpretują OSI, ich typy i przestrzenne zasięgi, co w konsekwencji prowadzi do trudności w ujmowaniu ich w dokumentach strategicznych oraz w dalszej kolejności do dedykowania im narzędzi wsparcia, które służyłyby rozwiązywaniu zidentyfikowanych problemów.



4.1.2. Obszary strategicznej interwencji na poziomie regionalnym

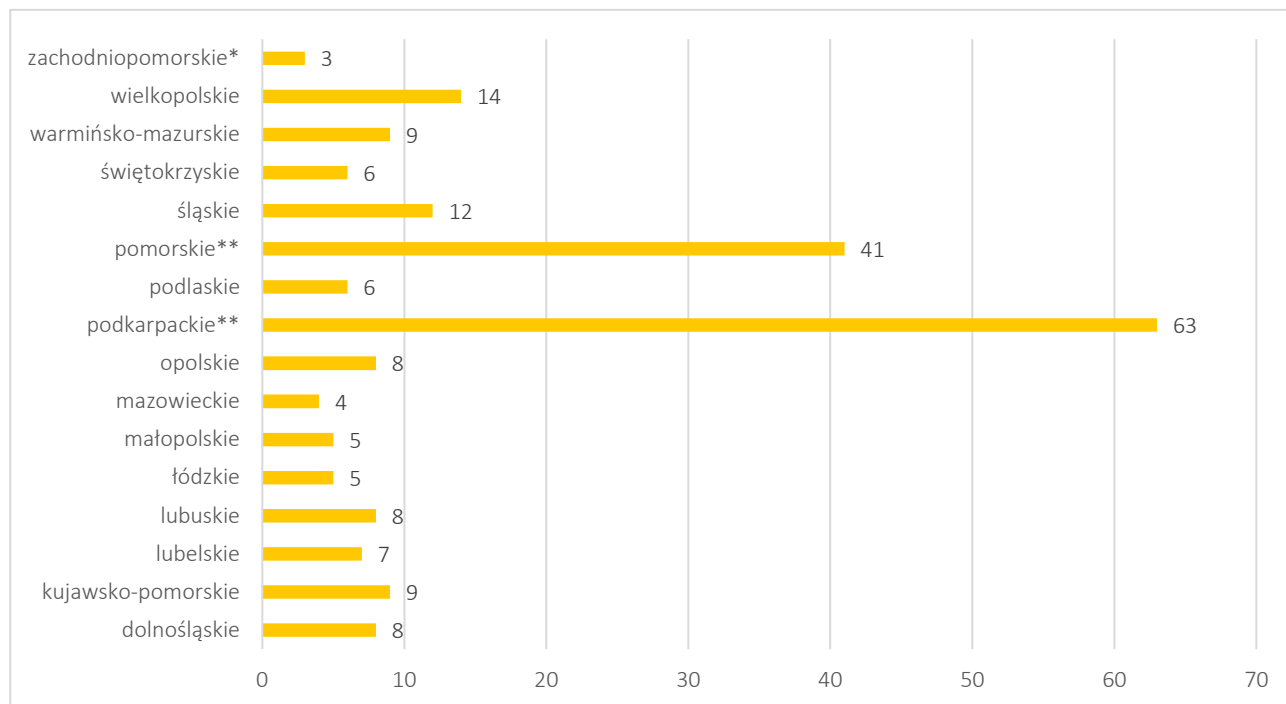
Obszary strategicznej interwencji na poziomie regionalnym, w sposób umożliwiający weryfikację przestrzenną, zostały wyznaczone w przypadku 9 strategii rozwoju województw (lubelskie, lubuskie, łódzkie, mazowieckie, opolskie¹¹, podkarpackie, podlaskie, śląskie, warmińsko-mazurskie).

W przypadku 6 województw obszary strategicznej interwencji wspomniane zostały w strategii rozwoju, jednakże przedstawienia ich zasięgu dokonano w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub innych dokumentach wdrożeniowych. W przypadku jednego województwa OSI nie zostały wspomniane w strategii rozwoju, natomiast zaprezentowano je w dokumentach operacyjnych. W przypadku jednego regionu obszary te zostały wskazane w decyzji zarządu województwa, która nie jest ogólnodostępna. **Warto także zaznaczyć, że w części przypadków granice OSI nie były jednoznacznie przedstawione/opisane, w związku z tym przysparzało to znacznych problemów interpretacyjnych.** Przykładem dobrych praktyk w tym kontekście są działania urzędu marszałkowskiego województwa warmińsko-mazurskiego, który opublikował listy gmin należących do poszczególnych OSI, a ponadto mapy umieszczone w SRW są czytelne i umożliwiają identyfikację zasięgu poszczególnych obszarów.

Podejście do delimitacji OSI na poziomie regionalnym było bardzo zróżnicowane. Podczas procesu delimitacyjnego władze regionalne w dużej mierze opierały się na obszarach wskazanych w KSRR 2010-2020 oraz KPZK 2030. W przypadku województw publikujących dokumenty dotyczące obszarów strategicznej interwencji do 2014 roku widoczne były odwołania do obszarów wskazanych w Umowie Partnerstwa na lata 2014-2020. Największą liczbę OSI wyznaczono w województwie podkarpackim oraz pomorskim. Wynika to z zastosowania podejścia przypisywania obszaru strategicznej interwencji do każdego określonego w strategii działania. W przypadku pozostałych województw liczba OSI wynosiła od 3 w zachodniopomorskim do 14 w wielkopolskim. W kontekście identyfikacji liczby OSI na poziomie regionalnym (Wykres 1) starano się odwzorować intencje projektanta wsparcia - wskazywano liczbę OSI, która wynikała z analizowanego dokumentu. Warto przy tym zaznaczyć, że część projektantów wsparcia na poziomie regionalnym interpretowała OSI jako obszary powiązane ze sobą przestrzennie (np. MOF konkretnego ośrodka miejskiego jest jednym OSI) natomiast inne, jako grupy takich obszarów (np. miejskie obszary funkcjonalne ogółem lub na konkretnym poziomie np. subregionalnym stanowiły jeden OSI).

¹¹ W przypadku województwa opolskiego wskazane zostały bieguny wzrostu oraz obszary problemowe, jednakże są one spójne z definicją OSI, w związku z tym tak też zostały potraktowane w niniejszej analizie.

Wykres 1. Liczba OSI wyznaczonych do wsparcia w dokumentach obowiązujących w perspektywie finansowej 2014-2020 według województw



* - w SRW tego województwa nie wyznaczono OSI w jasny sposób - w związku z tym wskazano liczbę OSI, które zostały wyznaczone do wsparcia w RPO.

** - w tych SRW OSI zostały przypisane do konkretnych kierunków działań, w związku z tym każdy obszar przypisany do konkretnego kierunku działań potraktowany został jako osobny OSI. W sytuacjach, w których kierunek działań podzielony był na kilka „poddziałów” dedykowanych dla konkretnych obszarów również traktowano to jako odrębny OSI.

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy strategii rozwoju, regionalnych programów operacyjnych oraz dokumentów wdrożeniowych poszczególnych województw

W niniejszej analizie zdecydowano się wyszczególnić 4 główne typy obszarów strategicznej interwencji wyznaczonych na poziomie regionalnym (Rysunek 2¹²). Zaliczają się do nich obszary wzrostu, obszary o szczególnym potencjale, obszary inne oraz obszary problemowe.

Obszary wzrostu

Do tego typu OSI zaliczono m.in. miejskie obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich, regionalnych oraz subregionalnych i lokalne ośrodki wzrostu. Zostały one wyznaczone w każdym analizowanym województwie. Szczególnym, obligatoryjnym rodzajem OSI są MOF OW, które zostały wyznaczone w każdym z analizowanych województw i w dużej mierze opierały się na kryteriach delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich opublikowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w 2013 roku. W przypadku ośrodków regionalnych oraz subregionalnych również korzystano ze zbliżonych kryteriów delimitacji. Podczas procesu

¹² W dokumencie zawarto mapy poglądowe - mapy w lepszej jakości znajdują się w załączniku 6.

delimitacyjnego nie kierowano się jednak wyłącznie analizą wskaźnikową - zwracano również uwagę na bezpośrednie powiązania gospodarcze, doświadczenia w dotychczasowej współpracy oraz potencjał rozwojowy. W przypadku lokalnych ośrodków wzrostu często jako kryterium delimitacji przyjmowano np. liczbę mieszkańców czy status miasta powiatowego. Obszary wzrostu są swego rodzaju kołami zamachowymi rozwoju w skali regionalnej oraz ogólnokrajowej (w przypadku MOF OW), a co za tym idzie wymagają one specyficznego wsparcia. W kontekście wskazania miejskich obszarów funkcjonalnych jako OSI decydenci regionalni skupili się na zintegrowanym podejściu do rozwoju, które niejako wynikało z wymogów krajowych oraz unijnych.

Głównym problemem (widocznym szczególnie w przypadku MOF OW) jest intensywnie zachodzący proces suburbanizacji, który skutkuje zwiększającą się presją urbanistyczną na obszary przyrodniczo cenne oraz zwiększającym się zapotrzebowaniem na usługi publiczne (w tym transport publiczny). Często wymieniane jest także przekraczanie dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń emitowanych do wód, powietrza i gleby. W przypadku niektórych obszarów wskazywane są także problemy związane z wykluczeniem społecznym, bezrobociem, ubóstwem oraz występowaniem obszarów przemysłowych. W ośrodkach innych niż MOF OW znacznie bardziej zintensyfikowane są problemy w sferze społecznej np. starzenie się społeczeństwa m.in. przez odpływ ludności oraz gospodarczej, w tym utrata pełnionych funkcji. Warto zaznaczyć, że miasta subregionalne oraz lokalne ośrodki wzrostu często pokrywają się z miastami tracącymi funkcje społeczno-gospodarcze (wyznaczonymi na poziomie krajowym). Wskazuje to na fakt, że pomimo uznania tych obszarów z perspektywy państwa za problemowe, w skali regionu stanowią one wielofunkcyjne ośrodki, zaspokajające potrzeby mieszkańców okolicznych gmin. Miejskie obszary funkcjonalne w celu prowadzenia spójnej i efektywnej polityki rozwoju wymagają podejścia zintegrowanego oraz wsparcia ukierunkowanego na rozwiązywanie wspólnych problemów gmin wchodzących w skład MOF. Warto zaznaczyć, że polityka rozwoju powinna także dostrzegać lokalne ośrodki rozwoju, które pełnią funkcje ponadlokalne, a równolegle charakteryzują się znaczącymi trudnościami rozwojowymi. Jednak szczególnie ważne w tym przypadku są kwestie związane z gospodarczym i ponadlokalnym charakterem tych gmin. Muszą one pełnić rolę węzłów gospodarczych, edukacyjnych i usługowych nie tylko dla mieszkańców tych jednostek samorządu terytorialnego, ale również dla społeczności gmin powiązanych z nimi funkcjonalno-przestrzennie.

Obszary o szczególnym potencjale

Do tego typu OSI zaliczono m.in. obszary o szczególnym potencjale turystycznym, rolniczym, przyrodniczym, transportowym, uzdrowiskowym/zdrowotnym, górniczym czy przemysłowym. Zostały one wyznaczone w ramach 12 województw (nie wyznaczyły ich: dolnośląskie, mazowieckie, opolskie oraz zachodniopomorskie). Są to obszary występowania szczególnego zjawiska w skali regionalnej lub ponadregionalnej, stanowiącego realny potencjał dla kreowania rozwoju. Niekiedy obejmują one całe województwo (np. w odniesieniu do obszarów cennych przyrodniczo, przyjmując analizę na poziomie gminnym). Potencjał ten może wynikać z uwarunkowań endogenicznych - takich jak szczególne walory przyrodnicze, ekologiczne, turystyczne, a także korzystne warunki dla prowadzenia produkcji rolnej czy działalności górniczej lub przemysłowej. Może on być także

pokłosem działań antropogenicznych np. w kontekście identyfikacji potencjału komunikacyjnego głównych szlaków transportowych (istniejących i planowanych). Delimitacja tego typu OSI była zależna od rodzaju eksponowanego potencjału. W przypadku OSI opartych na czynnikach endogenicznych skupiano się na zasięgu występowania danego zjawiska - np. zasięgu obszarów prawnie chronionych, występowaniu gleb o najwyższej przydatności rolniczej (w części przypadków brano także pod uwagę tradycje rolnicze obszaru), obszarów o szczególnych walorach turystycznych/uzdrowiskowych (w kontekście obszarów uzdrowiskowych zwykle brano pod uwagę był status uzdrowiska), a także o koncentracji danego zjawiska (np. na podstawie analizy wskaźnikowej). W przypadku szczególnego potencjału komunikacyjnego zwykle brano pod uwagę określoną odległość euklidesową od głównych szlaków transportowych.

Głównym problemem dla tych obszarów są szeroko rozumiane czynniki stanowiące zagrożenie dla istniejących tam potencjałów oraz możliwych sposobów ich wykorzystania. Przykładem takiego czynnika może być presja urbanistyczna na omawiane obszary np. przyrodniczo cenne oraz te o korzystnych warunkach do prowadzenia produkcji rolnej lub transformacja energetyczna skutkująca stopniowym zmniejszaniem stopnia wydobywania części surowców. Głównym wyzwaniem tych obszarów, na którym skupiają się poszczególne regiony jest efektywne wykorzystanie istniejących potencjałów oraz aktywna konkurencja z innymi obszarami przejawiającymi zbliżone walory w skali regionalnej, krajowej oraz międzynarodowej.

Obszary inne

Do obszarów innych zakwalifikowano tereny, które zostały wskazane w dokumentach regionalnych jako OSI, jednakże na podstawie ich treści niemożliwe było przyporządkowanie ich do pozostałych przyjętych typów. Wyznaczono je w przypadku połowy województw (8). Zaliczają się do nich obszary, dla których nie wskazano konkretnej charakterystyki znaczących potencjałów lub problemów (np. obszary wiejskie) oraz w których zawierają się zarówno obszary wzrostu, jak i obszary problemowe - głównie obszary funkcjonalne inne niż miejskie obszary funkcjonalne. Do tej kategorii zakwalifikowano także OSI wskazane w SRW podkarpackiego oraz pomorskiego, obejmujące całe województwo. Delimitacji takich obszarów dokonywano na podstawie występujących powiązań funkcjonalnych, a także na podstawie przyjętych kryteriów (np. typ: gminy wiejskie i wiejskie obszary gmin miejsko-wiejskich). Wskazywano także obszary na podstawie dokumentów krajowych np. KPZK. W części dokumentów nie wskazano jasnych kryteriów delimitacji - można więc domniemywać, że została ona dokonana metodą ekspercką.

Utrudnione jest sprecyzowanie głównych problemów dla tego typu obszarów ze względu na wysoki poziom zróżnicowania ich charakteru. Do najczęściej powtarzających się rodzajów OSI w ramach tego typu należą obszary wiejskie, których problemy na poziomie międzyregionalnym w dużej mierze się pokrywają. Tereny te są jednak bardzo zróżnicowane oraz pełnią różne funkcje wewnątrz regionów - od typowo rolniczych, przez turystyczne, do funkcji podmiejskich mieszkaniowych. Aspektami wyróżniającymi te obszary jest znaczący udział użytków rolnych oraz wysoki poziom zatrudnienia w rolnictwie. Rozwój terenów wiejskich w dużym stopniu opiera się również na

agroturystyce, turystyce oraz pozarolniczych usługach dla społeczności lokalnej. Znaczna część tych obszarów charakteryzuje się znaczącym odpływem ludności oraz szeregiem innych, różnorodnych problemów. Warto jednak zaznaczyć, że specyficznym typem obszarów wiejskich są te położone w sąsiedztwie ośrodków miejskich - tracą one swój pierwotny charakter w wyniku postępującej suburbanizacji oraz niekontrolowanego podziału terenów otwartych. W związku z zachodzeniem takich procesów, wskazane jest podejmowanie wspólnych inicjatyw w celu integracji planowania przestrzennego oraz poprawa możliwości zatrudnienia i mobilności zawodowej, stworzenie warunków do zwiększenia inwestycji okołorolniczych i pozarolniczych, a także poprawy funkcjonowania transportu zbiorowego, umożliwiającego dostęp do korzystania z usług publicznych wyższego rzędu. Ponadto niezbędne są działania aktywizujące społeczność wiejskie oraz ukierunkowane na poprawę jakości edukacji i kształcenia ustawicznego.

Obszary problemowe

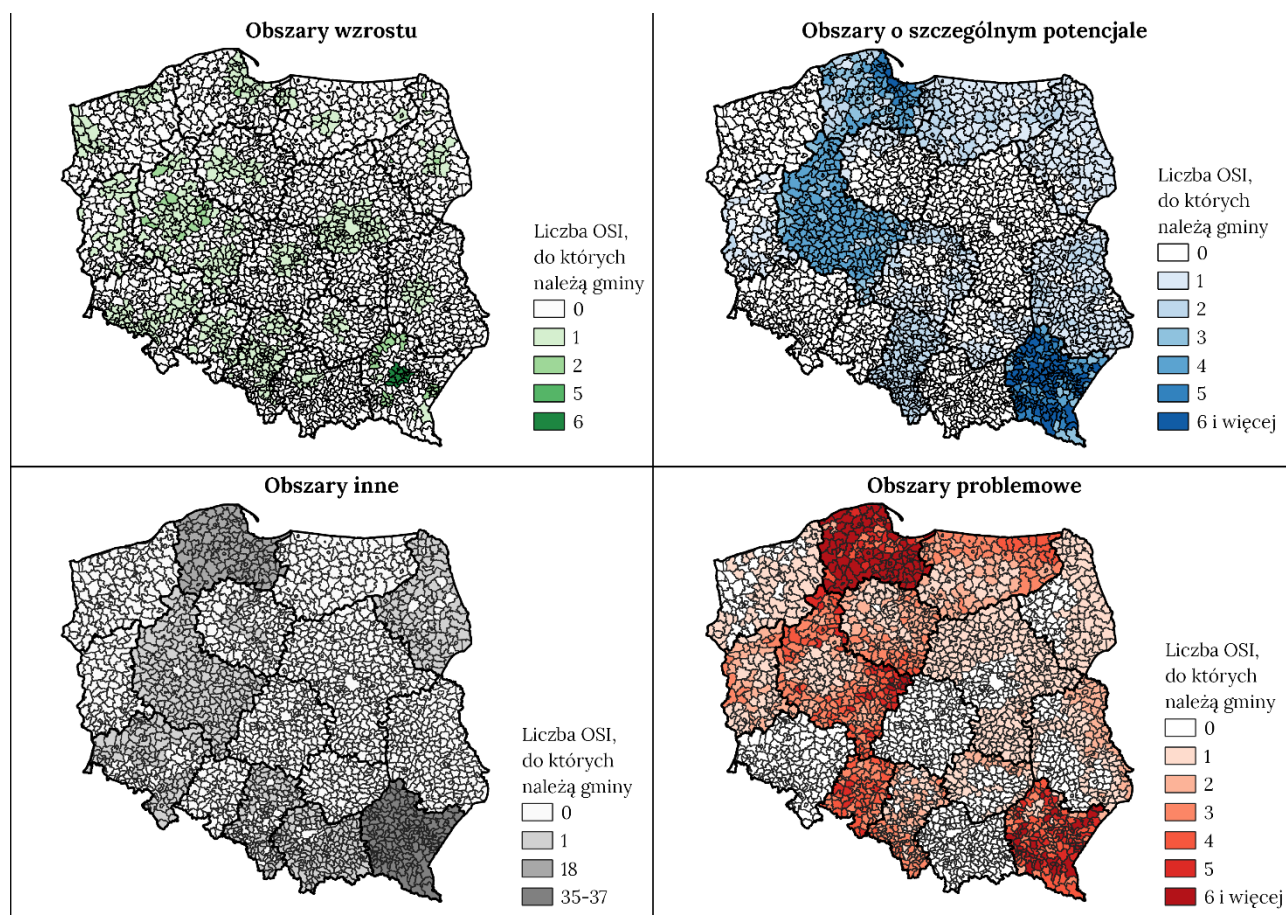
W kontekście obszarów problemowych, możliwy jest podział na 3 główne grupy zawierające tereny charakteryzujące się:

- koncentracją problemów społecznych, do których zaliczają się m.in. obszary zmarginalizowane, tracące funkcje, a także wymagające rewitalizacji,
- zagrożeniami naturalnymi (np. obszary zagrożenia powodziowego/osuwiskowego) oraz z problemami środowiskowymi (np. niedobór wody, przekroczone normy jakości powietrza, niewystarczający poziom rozwoju gospodarki wodno-ściekowej),
- trudnymi warunkami rozwoju lub o niskim poziomie rozwoju (obszary przygraniczne, obszary górskie, wiejskie obszary funkcjonalne wymagające wsparcia procesów rozwojowych oraz subregiony, w których przeważają zjawiska problemowe).

Zostały one wyznaczone na terenie 14 województw (takich obszarów nie wyznaczyło województwo dolnośląskie oraz łódzkie). W trakcie delimitacji podejście regionów było bardzo zróżnicowane. Obszary charakteryzujące się problemami społecznymi zwykle wyznaczane były na podstawie analizy wskaźnikowej, jednakże w przypadku obszarów wymagających rewitalizacji dość częste było wskazywanie wszystkich ośrodków miejskich w województwie. Obszary charakteryzujące się zagrożeniami naturalnymi wyznaczano na podstawie analizy dokumentów i danych zastanych (np. na podstawie wstępnej oceny ryzyka powodziowego, studium ochrony przeciwpowodziowej czy danych dot. np. jakości powietrza). Identyfikacja obszarów z trudnymi warunkami do rozwoju opierała się na założeniach KSRR 2010-2020 (np. w kontekście obszarów przygranicznych) i KPZK 2030 (np. obszary górskie), a także na delimitacji wskaźnikowej (np. subregiony, w których przeważają zjawiska problemowe - mazowieckie).

Głównym wyzwaniem dla polityki regionalnej jest podejmowanie działań mających na celu minimalizowanie występowania zdiagnozowanych problemów społecznych oraz środowiskowych. W kontekście obszarów z trudnymi warunkami rozwoju lub o niskim poziomie rozwoju dokumenty wskazują m.in. na potrzebę intensyfikacji procesów rozwojowych.

Rysunek 2. Typy obszarów strategicznej interwencji wyznaczonych na poziomie regionalnym obowiązujące w perspektywie finansowej 2014-2020



*Analiza przeprowadzona została na poziomie gminnym - w związku z tym w przypadku OSI obejmujących jedynie jednostki miejskie np. dot. rewitalizacji zaznaczone zostały całe gminy np. miejsko-wiejskie, analogicznie w kontekście OSI wiejskich. W przypadku województwa lubuskiego niemożliwe było zaznaczenie "Obszarów o najwyższych walorach kulturowych i przyrodniczych, w tym objętych ochroną prawną" oraz "Obszarów o najkorzystniejszych warunkach dla prowadzenia gospodarki rolnej", ze względu na brak graficznego przedstawienia granic oraz nieprecyzyjny opis w dokumentach szczebla regionalnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy strategii rozwoju, regionalnych programów operacyjnych oraz dokumentów wdrożeniowych poszczególnych województw

4.1.3. Spójność dokumentów strategicznych na poszczególnych szczeblach

Analizując dokumenty strategiczne i programowe, zarówno na poziomie kraju, jak i poszczególnych województw, można zauważyć niespójność związaną z wyznaczaniem OSI - ich typów i granic. Dodatkowo zwracając uwagę na obowiązujące, na poziomie krajowym, strategie zintegrowane, widoczny jest brak zrozumienia potrzeby terytorializacji i wsparcia obszarów strategicznej interwencji. Brak w nich zapisów wskazujących na obszary, w których należy prowadzić szczególną politykę rozwojową.

Warto również podkreślić, iż zgodnie z założeniami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w strategii rozwoju województwa uwzględnia się obszary strategicznej interwencji państwa¹³, jednakże analizowane dokumenty weszły w życie przed okresem obowiązywania tego zapisu.

Na poziomie regionów podejście do delimitacji obszarów strategicznej interwencji jest bardzo zróżnicowane. We wszystkich dokumentach strategicznych uwzględniono miejskie obszary funkcjonalne ośrodka wojewódzkiego, jednakże w części zostały one przedstawione jako OSI krajowe, a w części jako regionalne. W części SRW w ogóle nie uwzględniono istnienia OSI krajowych (całkowicie niezależnie do nich wyznaczono OSI regionalne, które tematycznie oraz obszarowo pokrywają się z założeniami krajowymi, nie wspominając o ich istnieniu). W niektórych opracowaniach OSI krajowe zostały uwzględnione częściowo - uwzględniano jedynie wybrane OSI. W przypadku 7 dokumentów OSI na poziomie regionalnym pokrywają się przestrzennie oraz tematycznie ze szczególnymi obszarami (np. OSI, OP lub OF) wyznaczonymi na poziomie krajowym, jednakże bez jasnego odwołania do dokumentów (KSRR 2010-2020, KPZK¹⁴ i UP 2014-2020) i ich założeń. W 2 przypadkach w żaden sposób nie odwołano się do OSI na poziomie krajowym. Jedynie 7 analizowanych dokumentów w jasny sposób przedstawia odwołanie do OSI na poziomie krajowym oraz osobno do OSI na poziomie regionalnym.

W kontekście terytorializacji polityki rozwoju warto także zaznaczyć, że w części dokumentów, równoległe do (lub zamiast) obszarów strategicznej interwencji, wyznaczano inne obszary, na które w pewien sposób miała zostać ukierunkowana interwencja/szczególna uwaga. Do takiej sytuacji doszło np. w SRW Świętokrzyskiego, gdzie wyróżniono inne obszary, które w pewien sposób ukierunkowały interwencje (7 podstawowych typów obszarów na poziomie regionalnym, które według Strategii mogą stanowić podstawę do określenia instrumentów i metod realizacji celów Strategii - (w niniejszej analizie potraktowane zostały one jako OSI), jednakże nie jest jasne czy

¹³ Wskazany ustęp dostał dodany w tekście ustawy opublikowanej w Dz. U. z 2014 r. poz. 379; wszedł w życie 25.03.2017 r.

¹⁴ Typy, podmioty i wskazania KPZK wobec obszarów funkcjonalnych

są one obszarami strategicznej interwencji (w PZPW¹⁵ określono je jako obszary funkcjonalne, po czym w RPO dwa z nich zostały wskazane jako OSI). Do innej sytuacji doszło np. w przypadku województwa mazowieckiego, gdzie dla każdego kierunku działań wskazano wymiar terytorialny, w podziale na Warszawę z obszarem metropolitalnym, miasta oraz obszary wiejskie, a przy tym osobno wyznaczone zostały obszary strategicznej interwencji. W SRW Dolnośląskiego wyznaczono z kolei 4 Obszary Integracji oraz 12 Obszarów Interwencji. Żadne z nich nie są jednak obszarami strategicznej interwencji wdrażanymi w ramach RPO. Jest to mylące dla odbiorcy dokumentu i utrudnia identyfikację OSI. Warto także zaznaczyć, że nazewnictwo obszarów, będących przedmiotem badania, w dokumentach na poziomie regionalnym nie jest jednolite - można zatem wnioskować, że dla twórców strategii pojęcie obszarów strategicznej interwencji oraz zasadność ich wyznaczania nie były w pełni klarowne. Terminy, które są utożsamiane z OSI to np. obszary funkcjonalne oraz obszary problemowe - należy podkreślić, że pojęcia te w pewnym stopniu się pokrywają, jednakże nie są tożsame. W niektórych strategiach uwzględniono terytorialny wymiar działań strategicznych i wyznaczono obszary, których specyfika pasuje do definicji OSI, jednakże nie sprecyzowano, czy nimi są - np. w przypadku SRW Opolskiego do 2020 roku wyznaczono obszary problemowe oraz bieguny wzrostu.

Podejścia do sposobów wyznaczania OSI w poszczególnych województwach również były zróżnicowane. W części przypadków kierowano się powiązaniami funkcjonalnymi np. w województwie mazowieckim czy dolnośląskim. W innych często stosowano podejście tematyczne - nie brano pod uwagę powiązań obszarów, tylko wartości wskaźników (np. stopy bezrobocia) wykorzystanych do delimitacji - skutkowało to wyznaczeniem terenów, które często nie były ze sobą powiązane terytorialnie oraz funkcjonalnie. W niektórych strategiach stosowano równoległe oba podejścia.

Istotny jest także fakt, że w części strategii **granice obszarów strategicznej interwencji nie zostały przedstawione w jasny sposób** - często brak jest prezentacji graficznej (lub jest ona nieprecyzyjna) albo dokładnego opisu tekstowego zasięgu OSI. W przypadku części strategii wskazywano istnienie OSI, jednakże ich właściwej delimitacji dokonywano w PZPW lub innym dokumencie, przez co identyfikacja ich granic była znacznie utrudniona. Odnotowano również przypadki, w których OSI wyznaczone w SRW nie były w pełni spójne z tymi wyznaczonymi w PZPW, RPO oraz innych dokumentach wdrożeniowych. **Istnieje wiele przykładów niekonsekwencji oraz braku integracji pomiędzy dokumentami strategicznymi oraz operacyjnymi na szczeblu regionalnym w ramach jednego województwa. Zjawisko to w dużej mierze wynika z nieprecyzyjnej i stosunkowo późno przedstawionej koncepcji władz centralnych wdrażania terytorializacji polityki rozwoju, która obowiązywała w ramach perspektywy finansowej 2014-2020.** Warto przy tym podkreślić fakt przesunięcia w czasie pomiędzy opracowaniem krajowych dokumentów strategicznych,

¹⁵ Nagórny, R. i in. (2014), Plan zagospodarowania przestrzennego województwa świętokrzyskiego, Załącznik: Delimitacja obszarów funkcjonalnych województwa świętokrzyskiego. Zarząd Województwa Świętokrzyskiego, Kielce.

stanowiących podstawę do aktualizacji SRW i opracowaniem regionalnych programów operacyjnych. SOR został przyjęty w 2017, a KSRR 2030 w 2019 roku, co miało wpływ na terminy aktualizacji strategii rozwoju województw - wiele z nich zostało przyjętych w 2020 czy 2021 roku. Ze względu na to niemożliwe było zaprogramowanie wsparcia dla określonych w tych dokumentach OSI w regionalnych programach operacyjnych na lata 2014-2020.

Ogólna ocena spójności dokumentów strategicznych i programowych w latach 2014-2020 jest negatywna. Wśród głównych problemów wyróżnić można:

- Częściowy brak spójności pomiędzy OSI wyznaczonymi na szczeblu krajowym,
- Częściowy brak spójności pomiędzy dokumentami na szczeblu krajowym i regionalnym,
- Częściowy brak spójności dokumentów strategicznych i programowych jednego województwa.

4.2. Wsparcie obszarów strategicznej interwencji w latach 2014-2020

4.2.1. Wsparcie obszarów strategicznej interwencji w ramach Polityki Spójności, WPR i WPRyb

Pytania badawcze:

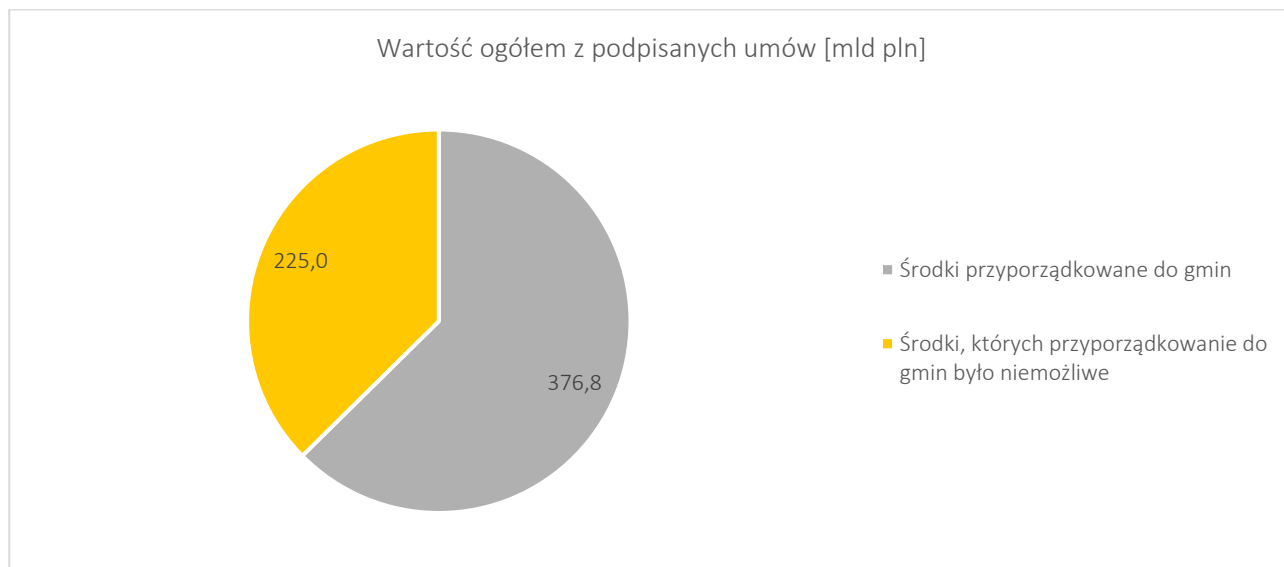
- Jak wspierano OSI w poszczególnych latach (z uwzględnieniem roku 2021) w ramach Polityki Spójności i WPR?
- Jaka była wartość projektów zrealizowanych na obszarach OSI?
- Jaka była wartość projektów pozyskanych i zrealizowanych przez podmioty publiczne działające na terenie OSI?
- Jak prezentuje się przekazane wsparcie w podziale na w poszczególne lata, typ beneficjenta, programy i priorytety?
- Jaki był zakres tematyczny wsparcia OSI również w podziale na kategorie interwencji?
- Jakie były typy finansowania OSI (zwrotne/bezzwrotne)?
- Jakie były sposoby wspierania OSI (instrumenty, rozwiązania organizacyjne, procesowe itp.)
- Ile środków UE i krajowych na rzecz OSI udało się pozyskać samorządom w podziale na poszczególne lata od 2014 do 2021?
- Na bazie jakich dokumentów (strategie, plany, inne - jakie) są realizowane działania dedykowane OSI?

Wsparcie w ramach Polityki Spójności

By określić przyznane wsparcie ze środków UE niezbędne było przyporządkowanie konkretnych wartości projektów oraz wniosków o płatność do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę pozyskaną bazę danych zawierającą wartości projektów z umów o dofinansowanie (w ramach Polityki Spójności), możliwe było ich przyporządkowanie do gmin na poziomie 62,6% (376,8 mld zł) (Wykres 3).

Natomiast stopień przyporządkowania terytorialnego (do gmin) zrealizowanych wniosków o płatność jest na poziomie 60,3% (228,8 mld zł). Brak możliwości przyporządkowania pozostałej części przyznanych i wydatkowanych kwot wynika z przypisania części umów w bazie danych do całego kraju, województwa lub powiatu. Dalsze kroki w niniejszej analizie opierają się więc na danych, których przyporządkowanie do gmin było możliwe.

Wykres 2. Poziom przyporządkowania wartości projektów wspieranych w ramach Polityki Spójności do jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym

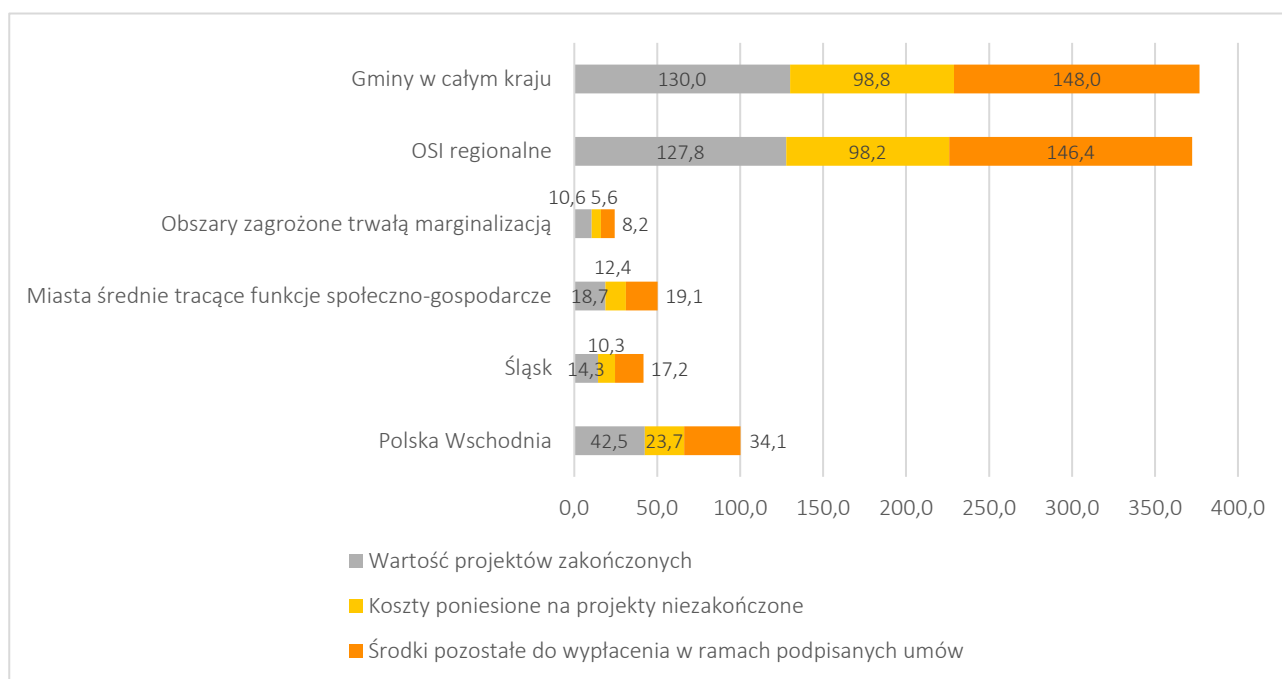


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL2014 [30.06.2022]

Wartość projektów zakontraktowanych w ramach Polityki Spójności (Wykres 3) przyporządkowanych do poziomu gminnego wynosi prawie 377 mld zł, przy czym wartość projektów zakończonych wynosi 130 mld zł (35%). Koszty dotychczas (30.06.2022) poniesione na realizację projektów niezakończonych (z WOP) to 99 mld zł (26%), a te które zaplanowano do wydania to 148 mld zł (39%). Ze względu na to, że jedynie 3% gmin w Polsce nie jest objęta OSI na poziomie regionalnym, poziom zakontraktowania oraz wydatkowanie środków na tych obszarach jest bardzo zbliżony do tego na poziomie wszystkich gmin w kraju. Wartość projektów zakontraktowanych na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją wynosi ok. 25 mld zł, z czego 44% (9 mld zł) z tej kwoty stanowią projekty już zakończone, natomiast 24% (6 mld zł) z nich zostało już przeznaczonych na projekty dotychczas niezakończonych. Na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją pozostało jeszcze do wydania 32% zaplanowanych środków (8 mld zł). Na terenie

miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze zakontraktowano projekty o wartości 50 mld zł, z których w ramach projektów już zakończonych wydano 19 mld zł (38%), a 12 mld zł przekazano na projekty, które dotychczas nie zostały zakończone. Na projekty realizowane na tych obszarach pozostało jeszcze do wydania 19 mld zł, co stanowi 38% przewidzianej puli środków. Na terenie województwa Śląskiego zakontraktowano projekty o wartości 41 mld zł, z czego 14 mld zł (41%) zostało wydane w ramach już zakończonych projektów. 24% środków (10 mld zł) zostało przeznaczonych na realizację projektów, które dotychczas nie zostały zakończone. W ramach zaplanowanych projektów zakłada się spożytkowanie jeszcze 17 mld zł (41%). W gminach na terenie Polski Wschodniej zakontraktowano projekty o łącznej wartości 100 mld zł, z czego w ramach projektów już zakończonych wydano 42 mld zł, a na te rozpoczęte, ale niezakończone 24 mld zł. Do spożytkowania pozostało jeszcze 34 mld zł.

Wykres 3. Wartość projektów zakontraktowanych ze wsparcia w ramach Polityki Spójności w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [mld zł]

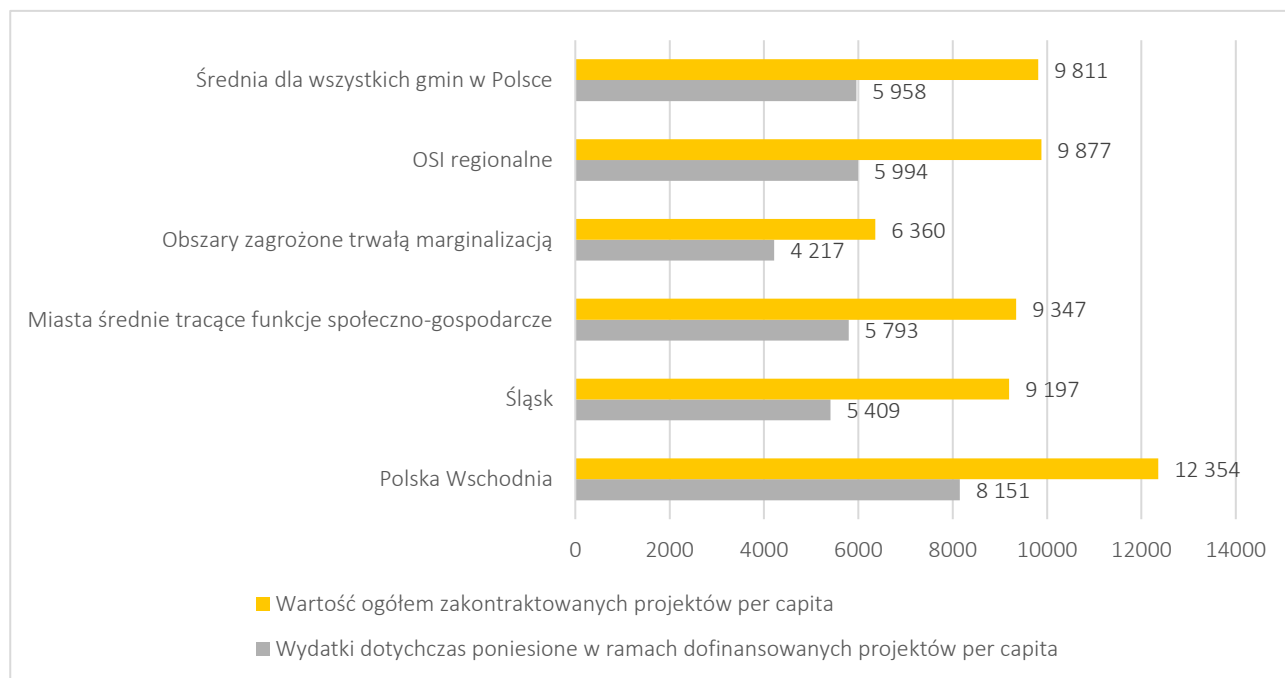


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL2014 [30.06.2022]

Warto jednak podkreślić, że poziom wsparcia lepiej wyraża wysokość środków w przeliczeniu na osobę (Wykres 4). Średnio w gminach całej Polski wartość zakontraktowanych projektów per capita wyniosła 9 811 zł. OSI wyznaczone na poziomie regionalnym obejmuje prawie wszystkie gminy w Polsce, więc wartość wskaźnika jest niewiele wyższa niż średnia dla kraju. Wartości wskaźnika na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją była aż o **35% niższa niż średnio w Polsce**. Ponadto w przypadku miast średnich tracących funkcje społeczno- gospodarczej oraz Śląska alokacja środków jest **niższa o 5% oraz 6%** niż średnio dla gmin w Polsce. Jest to niepokojące, ze względu na fakt, że to obszary strategicznej interwencji wyznaczone na poziomie krajowym, do których powinna być kierowana zgodnie z definicją ustawową „strategiczna interwencja”. Jedynie w przypadku Polski Wschodniej widoczne jest ponadnormatywne wsparcie - jest ono **wyższe o 26%**

niż średnia dla wszystkich gmin w kraju. Może to jednak częściowo wynikać ze stosunkowo niskiej liczby ludności. Dotychczas (30.06.2022) najwyższy odsetek zakładanych środków spożytkowano na terenie obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją oraz Polski Wschodniej (66%), a najniższy na Śląsku (59%).

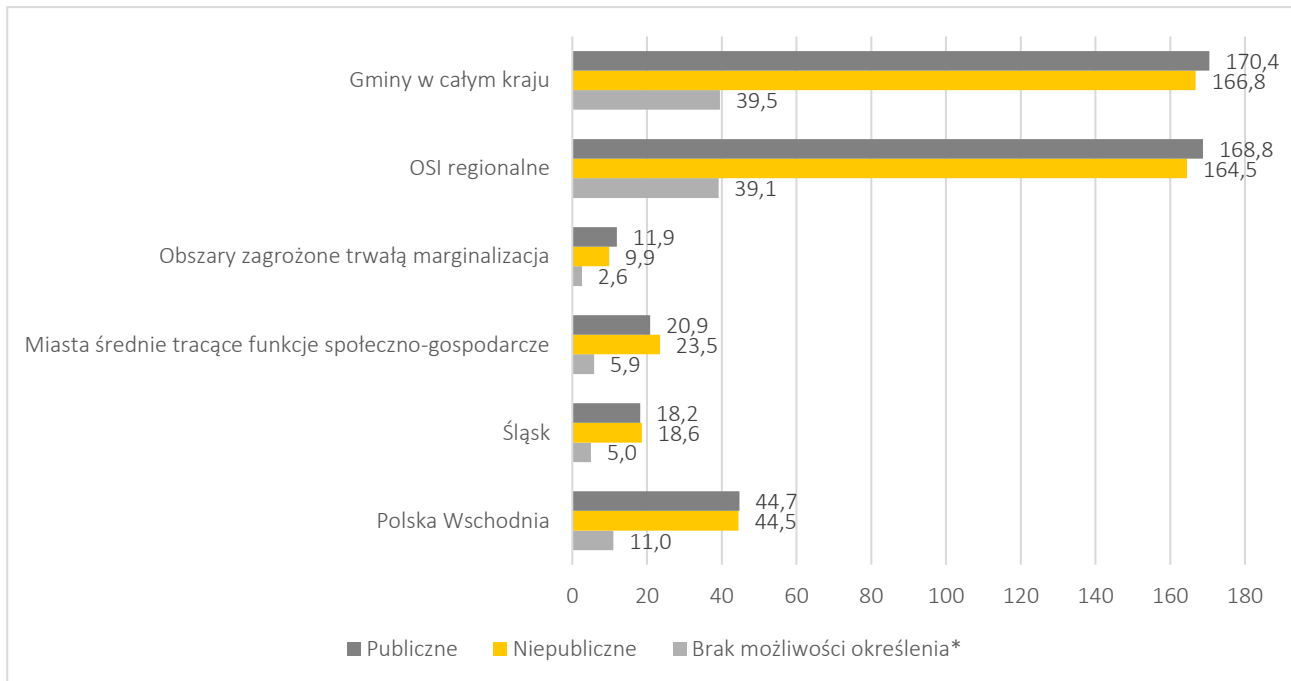
Wykres 4. Wartość zakontraktowanych projektów per capita oraz kwoty dotychczas (30.06.2022) poniesione z WOP per capita w ramach projektów realizowanych ze wsparcia Polityki Spójności w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [zł per capita]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL2014 [30.06.2022] oraz z BDL GUS

W skali całego kraju, wartość projektów zakontraktowanych (Wykres 5) na poziomie gminnym realizowanych przez podmioty publiczne wynosi 170,4 mld zł. Podmioty niepubliczne natomiast realizują projekty o wartości 166,8 mld zł z dofinansowaniem z Polityki Spójności. Dla projektów o wartości 39,5 mld zł przyporządkowanie do jednej z powyższych grup było utrudnione ze względu na to, że beneficjentami były m.in. uczelnie i stowarzyszenia, które mogą być zarówno podmiotami publicznymi jak i niepublicznymi. W przypadku OSI regionalnych proporcje udzielania wsparcia podmiotom publicznym i niepublicznym były bardzo zbliżone do danych dla kraju. Na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją dominują projekty realizowane przez podmioty publiczne (11,9 mld zł). Wartość tych realizowanych przez podmioty niepubliczne była o 17% niższa (9,9 mld zł). W miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze pod kątem wartości projektów przeważały te realizowane przez podmioty niepubliczne (kwota wyższa o 12%). W kontekście Śląska oraz Polski Wschodniej proporcje pomiędzy wartością projektów realizowanych przez podmioty publiczne i niepubliczne były bardzo zbliżone – wynosiły po ok. 50% przyporządkowanych środków.

Wykres 5. Wartość zakontraktowanych projektów w podziale na podmioty publiczne i niepubliczne w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [mld zł]

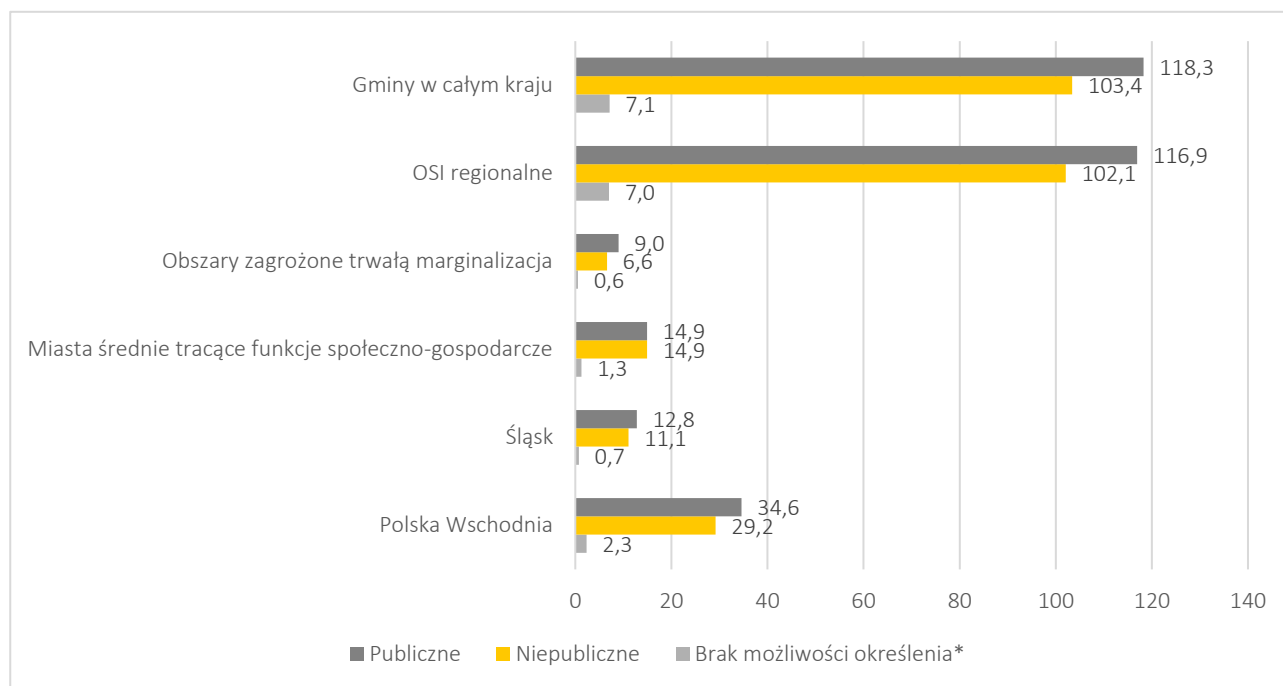


*Brak możliwości określenia wynikał m.in. z występowania w bazie danych typów beneficjentów zawierających w ramach jednej kategorii podmioty zarówno publiczne jak i niepubliczne (np. uczelnie czy stowarzyszenia)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL2014 [30.06.2022]

Na terenie wszystkich analizowanych obszarów strategicznej interwencji (z wyjątkiem miast średnich) wartość projektów realizowanych przez podmioty publiczne, na które zostały wypłacone środki w ramach WOP jest wyższa, od tych realizowanych przez podmioty niepubliczne. W skali całego kraju jest to wartość wydatkowanych środków przez podmioty publiczne jest wyższa od kwot przekazanych podmiotom niepublicznym o ok. 14%. W przypadku miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze poziom wydatkowania środków w podziale na podmioty publiczne i niepubliczne jest na tym samym poziomie (14,9 mld zł) (Wykres 6), jednakże należy zaznaczyć, że podmioty niepubliczne w ramach tego rodzaju OSI zakontraktowały projekty o wartości o 12% wyższej niż podmioty publiczne.

Wykres 6. Wartość projektów, na które środki w ramach WOP zostały wypłacone w podziale na podmioty publiczne i niepubliczne w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [mld zł]

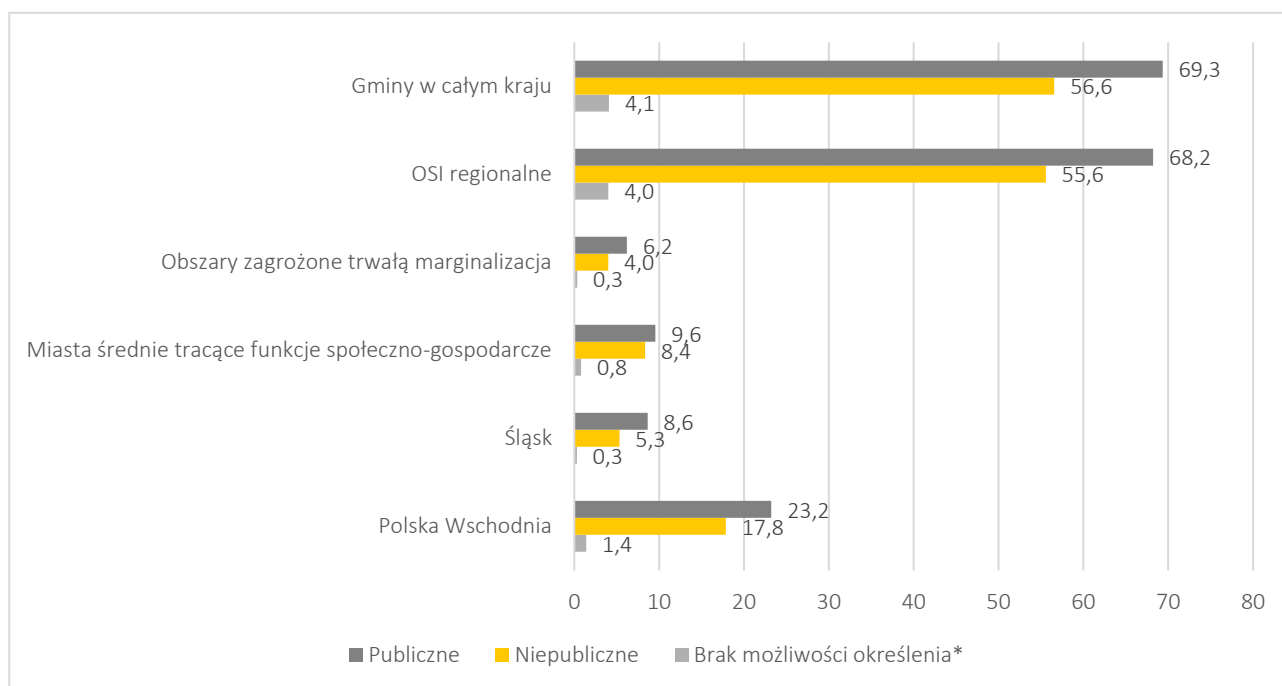


*Brak możliwości określenia wynikał m.in. z występowania w bazie danych typów beneficjentów zawierających w ramach jednej kategorii podmioty zarówno publiczne jak i niepubliczne (np. uczelnie czy stowarzyszenia)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL2014 [30.06.2022]

Biorąc pod uwagę środki wypłacone w ramach projektów już zakończonych, tutaj również zarówno w całym kraju, jak i na wyszczególnionych obszarach strategicznej interwencji dominują środki przekazane do realizacji projektów przez podmioty publiczne (Wykres 7). W skali gmin w całym kraju środki przekazane podmiotom niepublicznym stanowią o ok. 18% mniejszą wartość, niż te przekazane podmiotom publicznym. Najwyższa dysproporcja pomiędzy środkami przekazanymi beneficjentom publicznym i niepublicznym jest na Śląsku i wynosi 38%. Najmniejsze zróżnicowanie zidentyfikowano na terenie miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze - 12,5%.

Wykres 7. Wartość zakończonych projektów z WOP w podziale na podmioty publiczne i niepubliczne z wyszczególnieniem kategorii obszarów strategicznej interwencji (OSI) [mld zł]

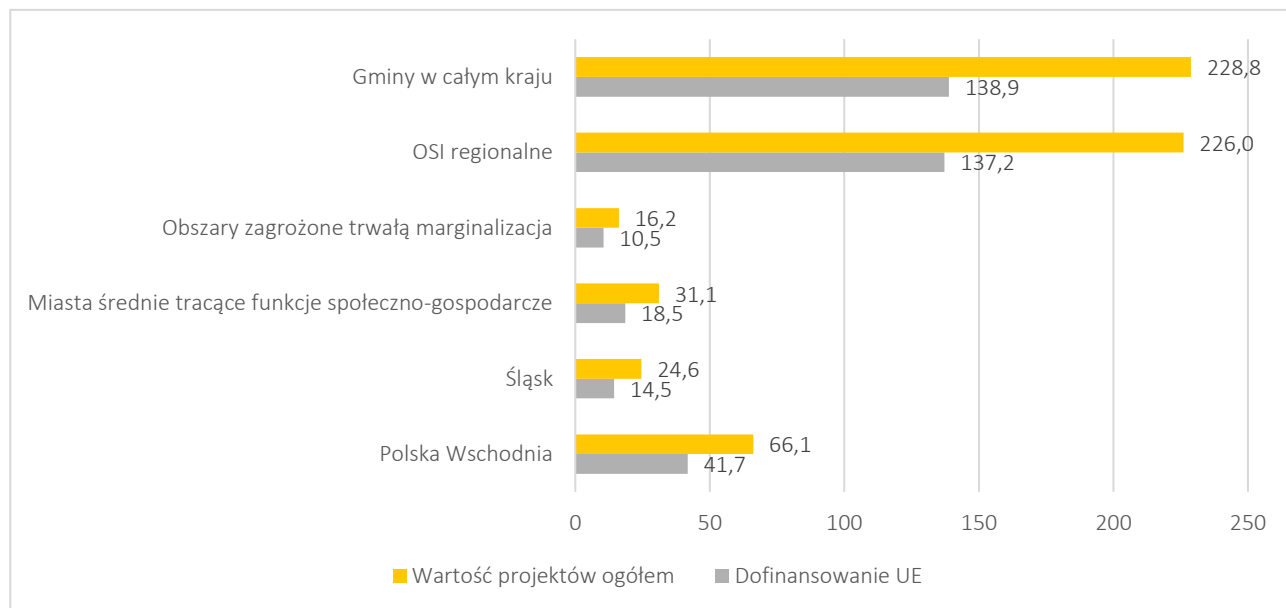


*Brak możliwości określenia wynikał m.in. z występowania w bazie danych typów beneficjentów zawierających w ramach jednej kategorii podmioty zarówno publiczne jak i niepubliczne (np. uczelnie czy stowarzyszenia)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL2014 [30.06.2022]

Dotychczasowo zrealizowano WOP na projekty o łącznej wartości prawie 229 mld zł w gminach w całej Polsce (Wykres 8). Zostały one dofinansowane ze środków UE w ok. 60,7%. W przypadku OSI regionalnych proporcje środków wypłaconych w ramach UE i pozostałe kwoty wydatkowane wyglądają niemal identycznie. Większym udziałem dofinansowania ze środków unijnych charakteryzują się projekty realizowane na OSI obszar zagrożony trwałą marginalizacją (64,9%) oraz wśród gmin Polski Wschodniej (63,1%). Z kolei niższym (od średniego) udziałem dofinansowania unijnego w ramach realizowanych projektów cieszą się miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze (59,6%) oraz gminy w województwie śląskim (58,8%).

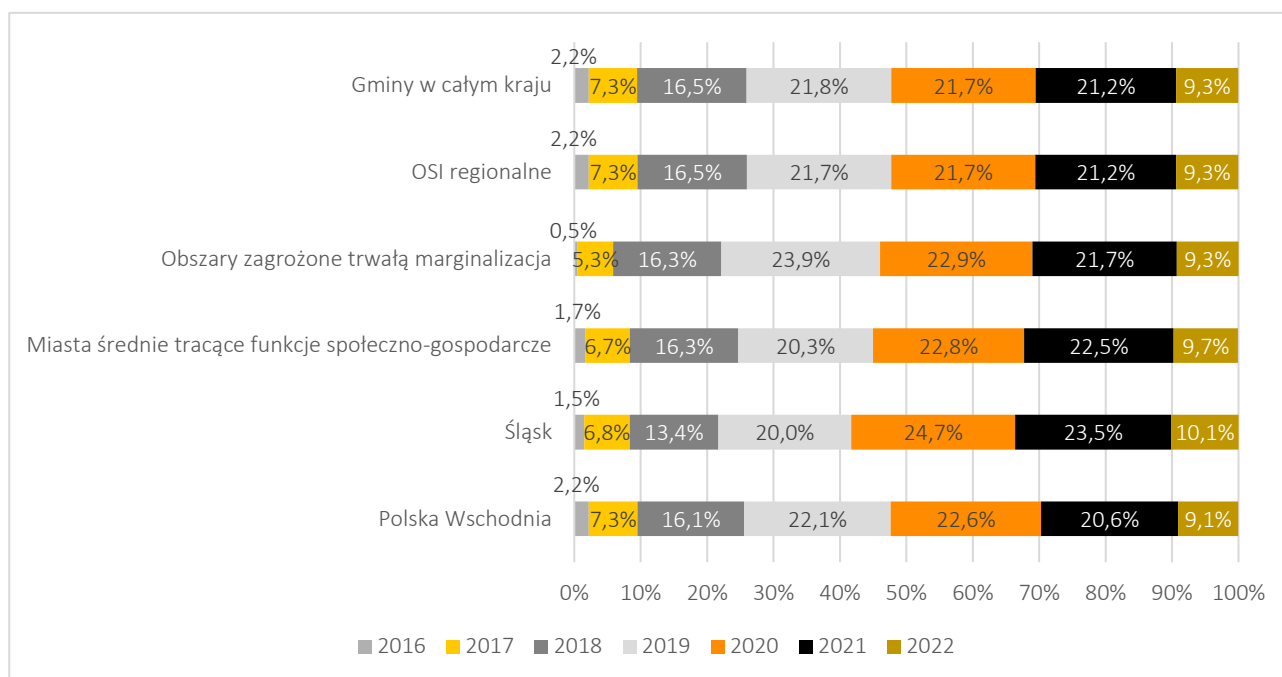
Wykres 8. Wartość projektów ogółem oraz dotychczasowe dofinansowanie UE w ramach zrealizowanych WOP w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [mld zł]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL2014 [30.06.2022]

Analizując udział przekazanego dofinansowania UE w podziale na poszczególne lata i rodzaje OSI (Wykres 9) widoczne są bardzo zbliżone tendencje co do okresu wydatkowania środków. Warto zaznaczyć, że obszary zagrożone trwałą marginalizacją w latach 2016-2017 otrzymały 5,8% wypłaconego ogółem (na dzień 30.06.2022) dofinansowania - w tym samym czasie projekty realizowane w gminach całej Polski wskaźnik ten wynosił średnio 9,5% ogółem wypłaconych środków (na dzień 30.06.2022). Może to wskazywać na **niższe zdolności instytucjonalne beneficjentów realizujących projekty na obszarze gmin zmarginalizowanych**. Miasta średnie tracące funkcje oraz gminy województwa śląskiego również okazały się nieco „wolniejsze” w pozyskiwaniu dofinansowania niż średnio gminy w Polsce.

Wykres 9. Dofinansowanie UE w ramach zrealizowanych WOP w podziale na poszczególne lata* oraz kategorii obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%]

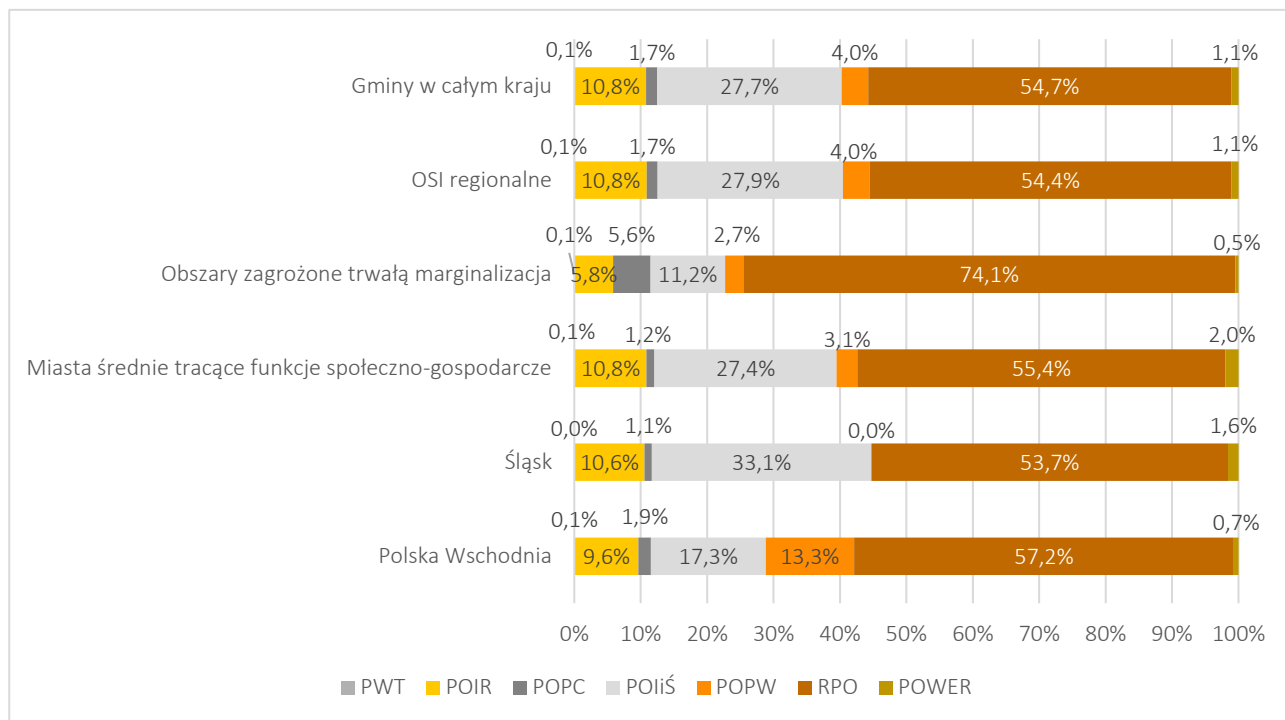


* na wykresie nie uwzględniono roku 2015 ze względu na wartości poniżej 0,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL2014 [30.06.2022]

Dofinansowanie unijne średnio na poziomie gminnym (w całym kraju) w ponad połowie (54,7%) pochodziło ze środków dystrybuowanych w ramach RPO (Wykres 10). Drugim w kolejności źródłem wsparcia był PO Infrastruktura i Środowisko (27,7%), a trzecim PO Inteligentny Rozwój (10,8%). 4% dofinansowania w skali krajowej stanowił PO Polska Wschodnia (4%). Pomiędzy od 1 do 2% całości dofinansowania UE wynosiło to, przekazane w ramach PO Polska Cyfrowa oraz PO Wiedza Edukacja Rozwój. Marginalny udział we wsparciu stanowiły programy współpracy transgranicznej (0,1%). Proporcje te dla OSI regionalnych są bardzo zbliżone. Ciekawy jest jednak fakt, że widoczny jest niższy udział wsparcia (o 0,3 p.p.) w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, projektowanych przez władze regionalne, które były odpowiedzialne za wyznaczenie tychże OSI. Z kolei prawie ¾ dotychczas przekazanego unijnego dofinansowania (74,1%) na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją pochodziło z RPO. Jedynie niespełna 26% otrzymanych funduszy pochodziło z krajowych programów operacyjnych. Warto przy tym zaznaczyć, że są to OSI wskazane z poziomu krajowego. Udział dofinansowania miast średnich tracących funkcje w ramach poszczególnych PO jest dość zbliżony do tego dla gmin w całym kraju. W przypadku gmin województwa śląskiego udział dofinansowania POIiŚ w ogóle dofinansowania jest o 5,4 p.p. wyższy niż dla ogółu gmin w kraju. W przypadku Polski Wschodniej wyróżnia się program dedykowany dla tego obszaru - POPW, który zapewniał dofinansowanie na poziomie 13,3% ogółu dotychczas otrzymanego dofinansowania. POIiŚ natomiast stanowił jedynie 17,3% dofinansowania, podczas gdy dla ogółu gmin było to 27,7%.

Wykres 10. Udział poszczególnych programów operacyjnych w dofinansowaniu UE (w ramach Polityki Spójności) w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%] (z WOP)



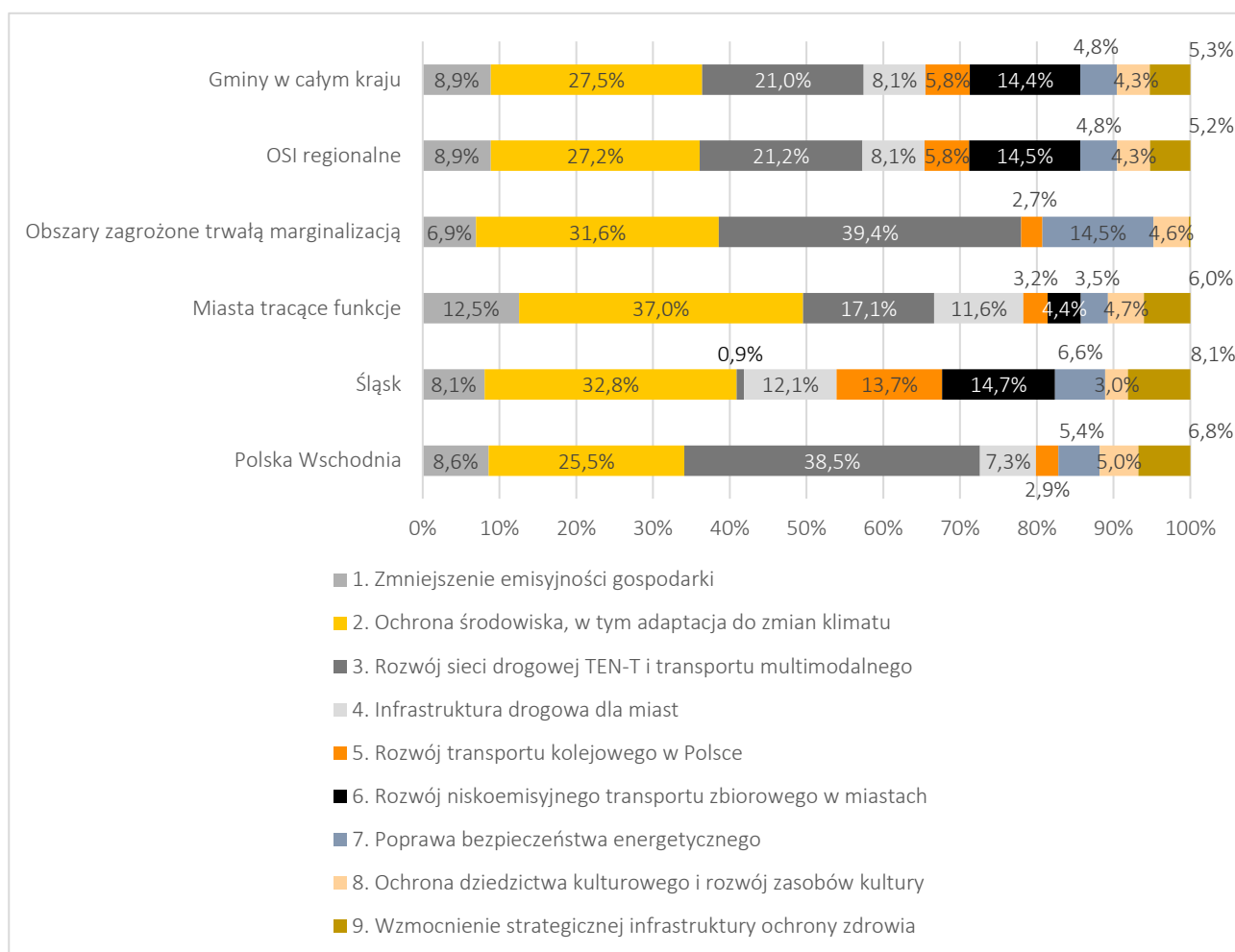
* POPT nie został wzięty pod uwagę ze względu na to, że poziom gminny nie był wspierany w ramach tego Programu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL2014 [30.06.2022]

Wsparcie w postaci dofinansowania unijnego w ramach POLiŚ (Wykres 11) średnio dla gmin w całym kraju dotychczasowo w dużej mierze koncentrowało się na osiach priorytetowych 2 „Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu” (27,5%) i 3 „Rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu multimodalnego” (21%). Dość duży udział w dofinansowaniu miała także oś 6 „Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego w miastach” - 14,4%. W przypadku OSI regionalnych udział środków w podziale na poszczególne osie priorytetowe jest bardzo zbliżony do struktury dofinansowania dla całego kraju. Jednakże rozkład dofinansowania na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją zdecydowanie się różni - udział dofinansowania w ramach osi 2, 3 i 7 jest zdecydowanie wyższy (odpowiednio o 4,1 p. p.; o 18,4 p.p. i 9,7 p.p.), natomiast w przypadku pozostałych osi (oprócz 8) jest wyraźnie niższy. Miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze ramach POLiŚ otrzymały dofinansowanie głównie na projekty realizowane w ramach osi priorytetowych 2 (37% - o 9,5 p.p. więcej niż udział dla gmin w całej Polsce), 3 (17,1% - o 3,9 p.p. mniej niż udział dla gmin w całej Polsce), 1 (12,5% - o 3,6 p.p. więcej niż udział dla gmin w całej Polsce) i 4 (11,6% - o 3,5 p.p. więcej niż udział dla gmin w całej Polsce). Udział dofinansowania unijnego w ramach pozostałych osi priorytetowych jest na poziomie od 3,2% (w przypadku 5 osi) do 6% (w przypadku 9 osi). Dofinansowanie UE w ramach POLiŚ na terenie śląskich gmin również ukierunkowane zostało na oś 2 (32,8%), 4 (12,1%), 5 (13,7%) i 6 (14,7%). Warty uwagi jest fakt niskiego poziomu dofinansowania w ramach osi priorytetowej 3 (0,9% - o 20,1 p.p. mniej niż udział

dla gmin w całej Polsce). Udział pozostałych osi priorytetowych w całkowitym dofinansowaniu unijnym spożytkowanym w ramach programu waha się od 3% do 8,1%. Dofinansowanie na terenie Polski Wschodniej podobnie jak w przypadku ww. OSI koncentrowało się na 2 (25,5%) i 3 (38,5%) osi priorytetowej. Udział pozostałych osi priorytetowych w całkowitym dofinansowaniu unijnym wyniósł od 2,9% do 8,6%.

Wykres 11. Udział poszczególnych osi priorytetowych* w dofinansowaniu UE w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%] (z WOP)



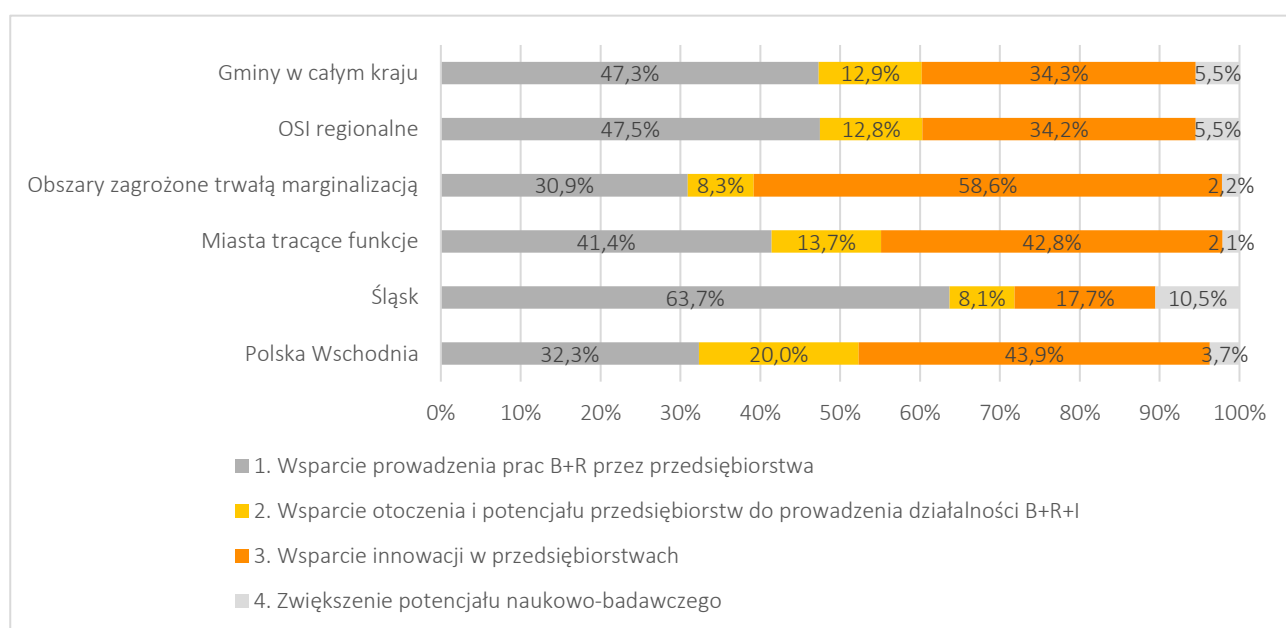
*Oś priorytetowa 10 nie zawierała wsparcia na poziomie gminnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL2014 [30.06.2022]

Wsparcie w postaci dofinansowania unijnego w ramach PO Inteligentny Rozwój (Wykres 12) średnio dla gmin w całym kraju dotychczasowo w dużej mierze koncentrowało się na osiach 1 „Wsparcie prowadzenia prac B+R przez przedsiębiorstwa” (47,3%) i 3 „Wsparcie innowacji w przedsiębiorstwach” (34,3%). Pozostałe osie obejmują niespełna 20% dofinansowania unijnego dysponowanego w ramach tego programu operacyjnego. Na terenie OSI regionalnych oraz miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze wsparcie to rozkłada się bardzo podobnie jak w całym

kraju. W kontekście obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją zdecydowanie wyższy udział we wsparciu niż w całym kraju miała oś 3, dotycząca wsparcia innowacji w przedsiębiorstwach. W ramach pozostałych osi udział pozyskanych środków był niższy niż średnio dla gmin w Polsce. Na terenie gmin województwa śląskiego dofinansowanie unijne pozyskiwane w ramach POIR koncentrowało się na osi 1 (63,7%), znacznie niższy niż w przypadku gmin w całym kraju okazał się udział wsparcia w ramach osi 3 (17,7%). Znaczna część dofinansowania na terenie Polski Wschodniej przeznaczona została na 1 i 3 oś priorytetową. Dość wysoki (20%) jest także udział środków przeznaczonych na oś 2.

Wykres 12. Udział poszczególnych osi priorytetowych* w dofinansowaniu UE w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%] (z WOP)

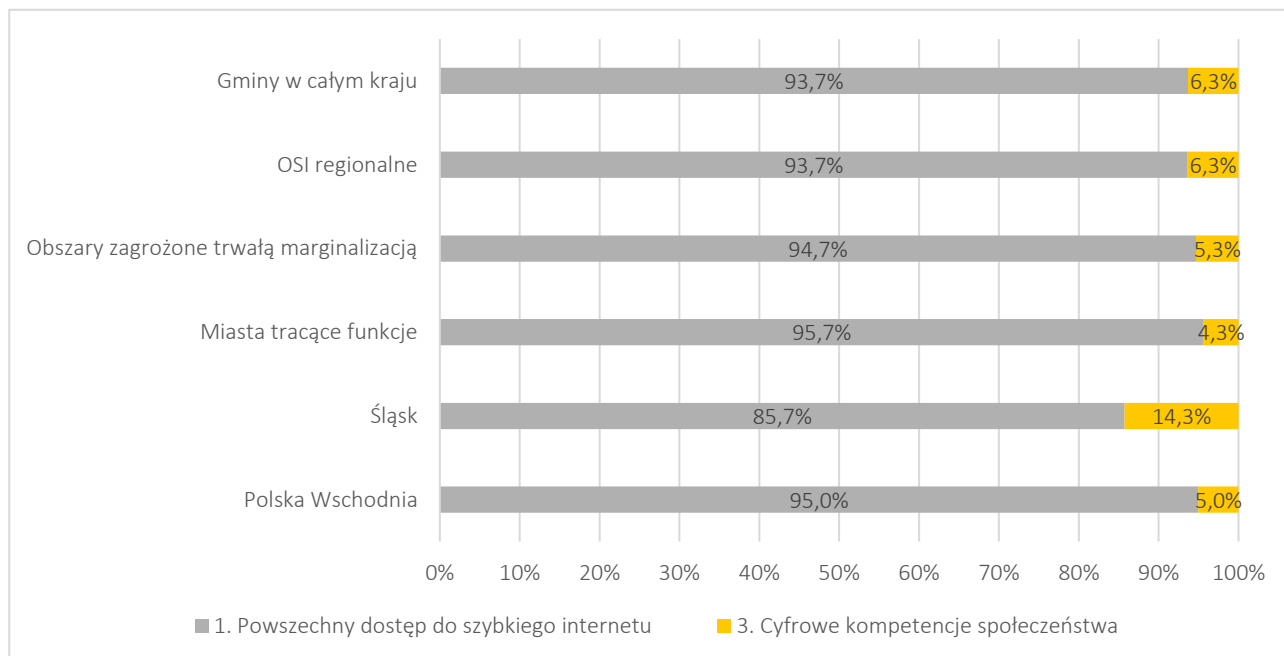


*osie priorytetowe 5, 6 i 7 nie zawierały wsparcia na poziomie gminnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL2014 [30.06.2022]

W kontekście PO Polska Cyfrowa do gmin możliwe było przyporządkowanie jedynie wsparcia zrealizowanego w ramach dwóch osi priorytetowych - 1 i 3 (Wykres 13). Przy czym we wszystkich analizowanych obszarach oprócz Śląska udział wsparcia w ramach 1 osi - „Powszechny dostęp do szybkiego Internetu” wyniósł od 93,7% do 95,7%. Natomiast w przypadku Śląska było to 85,7%. Pozostały odsetek wsparcia stanowił udział 2 osi priorytetowej.

Wykres 13. Udział poszczególnych osi priorytetowych* w dofinansowaniu UE w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%] (z WOP)

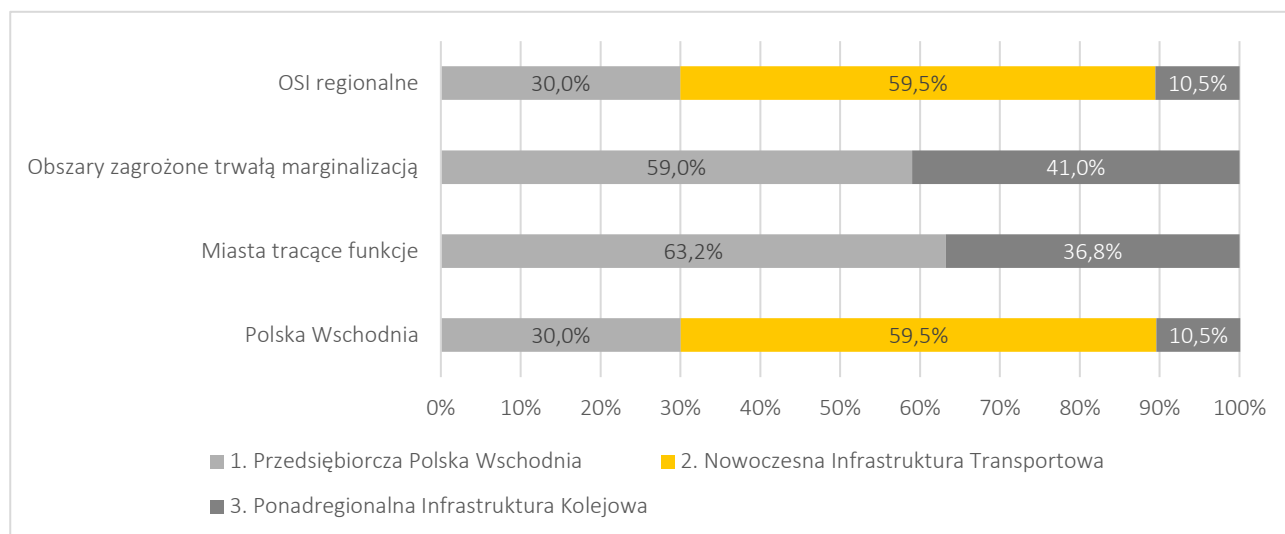


*osie priorytetowe 2, 4, 5 i 6 nie zawierały wsparcia na poziomie gminnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL2014 [30.06.2022]

Projekty realizowane w ramach 2 osi priorytetowej miały największy udział dofinansowania unijnego w ramach PO Polska Wschodnia (Wykres 14) na obszarze wsparcia Programu. Stanowiły one 59,5% otrzymanego dofinansowania, podczas gdy oś 1 (30%) i 3 (10,5%) stanowiły 40,5% spożytkowanych środków. Analogiczne proporcje pomiędzy osiami zaobserwowano w przypadku OSI regionalnych. Istotne zmiany widoczne są w przypadku pozostałych OSI krajowych, w przypadku których dofinansowanie UE wykorzystane zostało w ramach 1 (ok. 60% kwoty środków dofinansowania) i 3 (ok. 40% kwoty środków dofinansowania) osi priorytetowej.

Wykres 14. Udział poszczególnych osi priorytetowych* w dofinansowaniu UE w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%] (z WOP)

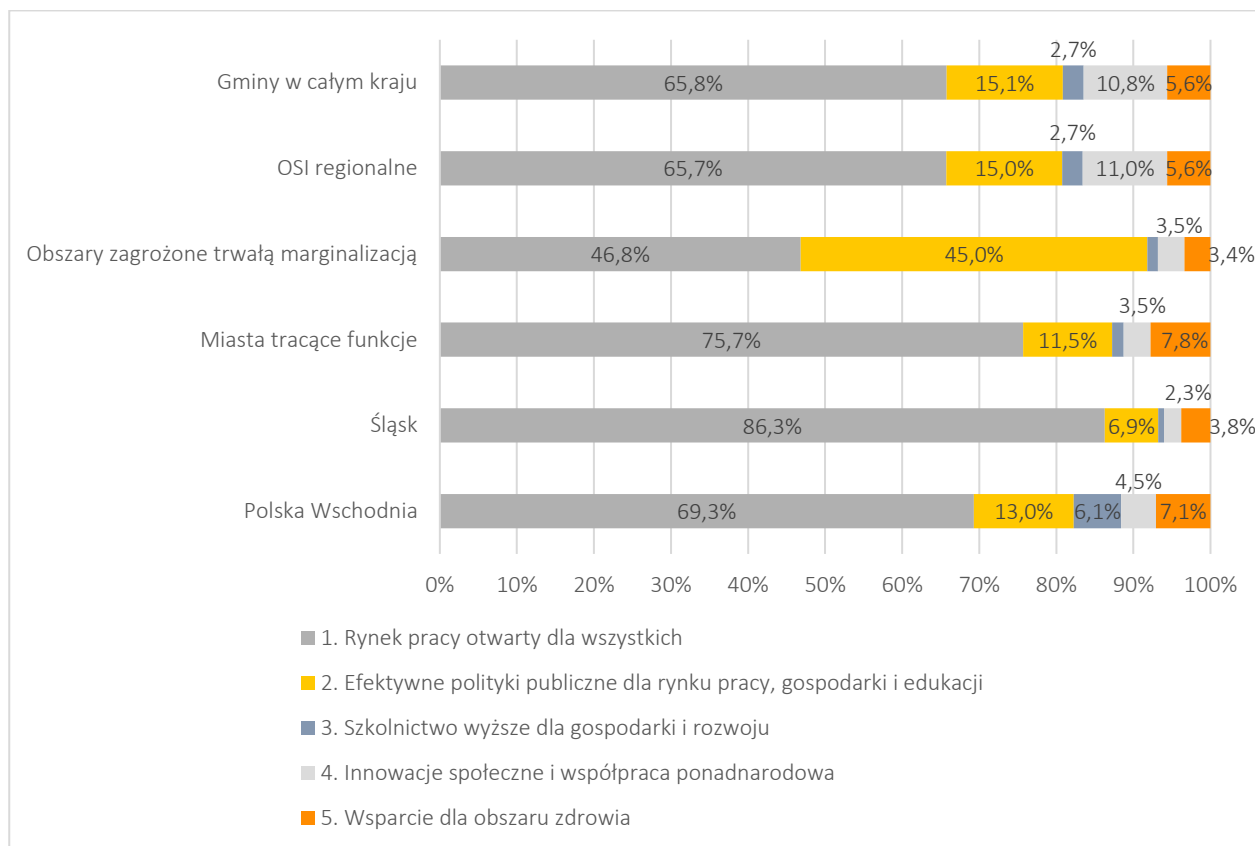


*Oś priorytetowa 4 nie zawierała wsparcia na poziomie gminnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL2014 [30.06.2022]

Dofinansowanie UE w ramach PO Wiedza Edukacja Rozwój biorąc pod uwagę gminy w całej Polsce (Wykres 15) zostało w największym stopniu spożytkowane na projekty w ramach 1 osi priorytetowej (65,8%). Kolejno 15,1% oraz 10,8% dofinansowania unijnego w ramach POWER zostało wydatkowane w ramach 2 i 4 osi priorytetowej. Pozostałe dwie osie pochłonęły mniej niż 8,3% dofinansowania unijnego. W przypadku OSI regionalnych oraz Polski Wschodniej rozkład ten wygląda bardzo podobnie. Biorąc pod uwagę obszary zagrożone trwałą marginalizacją udział 2 osi był zdecydowanie wyższy (45%), a pozostałych osi niższy niż średnio dla gmin w całym kraju. Z kolei dofinansowanie UE na obszarach miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz w województwie śląskim w ramach POWER zostało przeznaczone głównie na projekty w ramach 1 osi priorytetowej.

Wykres 15. Udział poszczególnych osi priorytetowych* w dofinansowaniu UE w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%] (z WOP)**



*Osie priorytetowe 6 i 7 nie zawierało wsparcia na poziomie gminnym

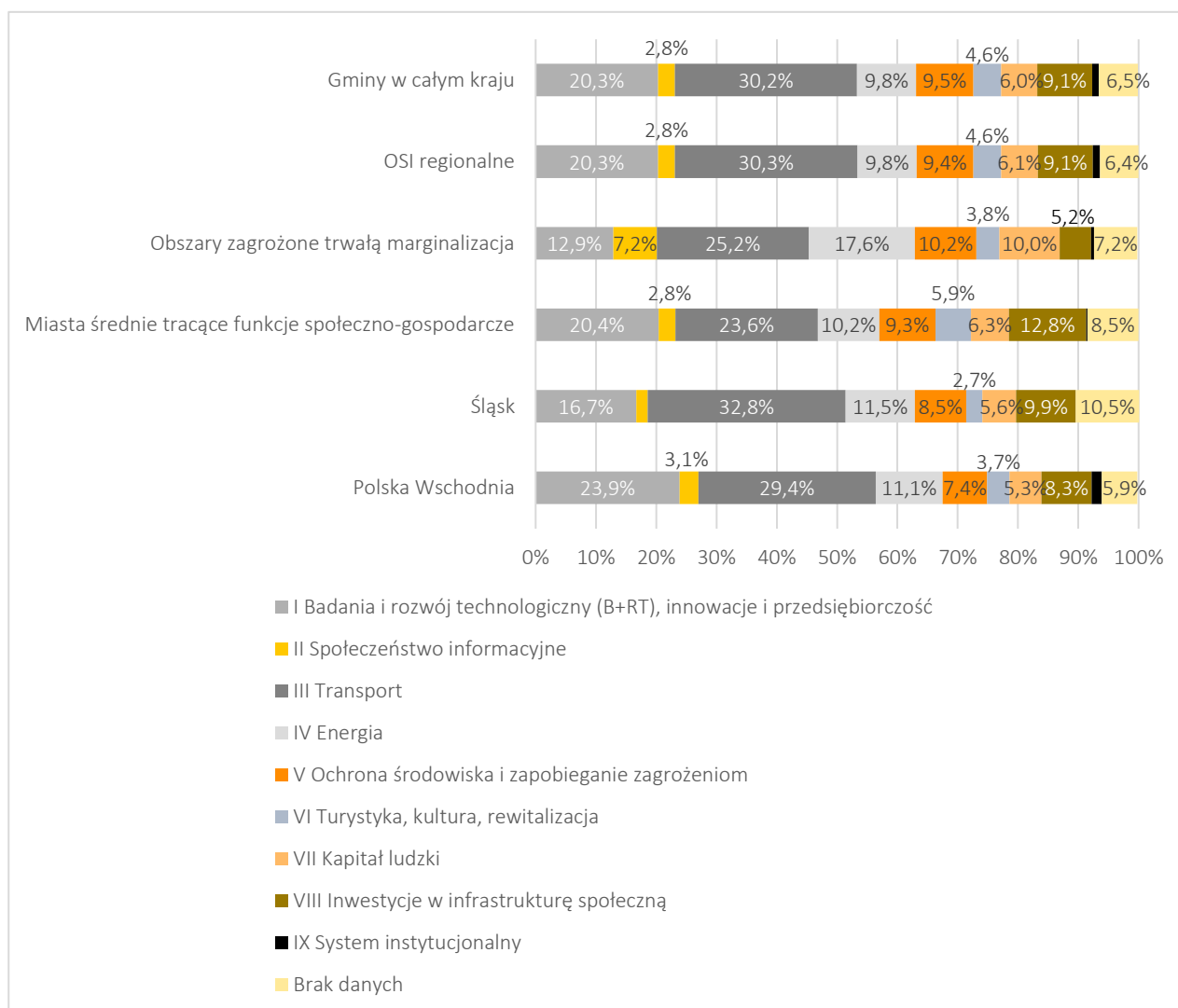
**Na wykresie, dla zapewnienia przejrzystości danych, nie uwzględniono etykiet dla wartości mniejszych niż 2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL2014 [30.06.2022]

Kluczowa jest jednak analiza dotychczas wypłaconego dofinansowania unijnego w ramach wszystkich obszarów tematycznych ogółem (Wykres 16). **We wszystkich analizowanych rodzajach OSI oraz gminach w całym kraju największy udział dofinansowania unijnego pochłonęły projekty w obszarze transportu**, przy czym najwyższy odnotowano na Śląsku (33%), a najniższy na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją (24%) oraz miastach średnich tracące funkcje społeczno-gospodarcze (25%). Drugim obszarem tematycznym pod kątem udziału dofinansowania w gminach w Polsce ogółem były badania i rozwój technologiczny (B+RT) oraz innowacje i przedsiębiorczość (20%). Udział tego obszaru tematycznego również w OSI regionalnych oraz miastach średnich tracących funkcje społeczno – gospodarcze wynosił ok. 20%. Niższy jego udział odnotowano na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją (13%) oraz na Śląsku (17%), natomiast wyższy jedynie w Polsce Wschodniej (24%). W kontekście gmin w całym kraju 10% dofinansowania unijnego pochłonęły projekty dotyczące energii. Jednakże w przypadku obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją udział ten wynosił 18%, podczas gdy w pozostałych analizowanych obszarach wartość

ta była zbliżona do średniej dla gmin w kraju (10-12%). W ramach obszaru tematycznego dotyczącego ochrony środowiska i zapobiegania zagrożeniom wydano średnio w gminach całej Polski oraz na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją ok. 10% ogółu dofinansowania unijnego. Nieco niższy udział wsparcia odnotowano w pozostałych analizowanych rodzajach OSI (7-9%). W skali ogólnokrajowej na inwestycje w infrastrukturę społeczną wydano 9% ogółu dofinansowania unijnego. W przypadku obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją (5%) oraz Polski Wschodniej (8%) odsetek ten był niższy, a na Śląsku (10%) oraz w miastach tracących funkcje społeczno-gospodarcze (13%) wyższy. Średnio dla gmin w Polsce projekty w obszarze tematycznym „Kapitał ludzki” stanowiły 6% unijnego dofinansowania - taki sam udział odnotowano w OSI regionalnych, na Śląsku oraz w miastach średnich tracących funkcje, a zbliżony (5%) na terenie Polski Wschodniej. Większy odsetek dofinansowania unijnego (10%) wydano na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją. Udział w dofinansowaniu unijnym obszaru tematycznego „Społeczeństwo informacyjne” wahał się od 2% na Śląsku do 7% na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją. W przypadku „Turystyki, kultury i rewitalizacji” wartości te wynosiły od 3% na Śląsku do 6% w miastach średnich. Marginalny udział we wsparciu unijnym (na poziomie gminnym) miał obszar tematyczny dotyczący wsparcia systemu instytucjonalnego, który stanowił od 0 do 2%.

Wykres 16. Udział poszczególnych obszarów tematycznych w dofinansowaniu UE w ramach Polityki Spójności w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%] (z WOP) *

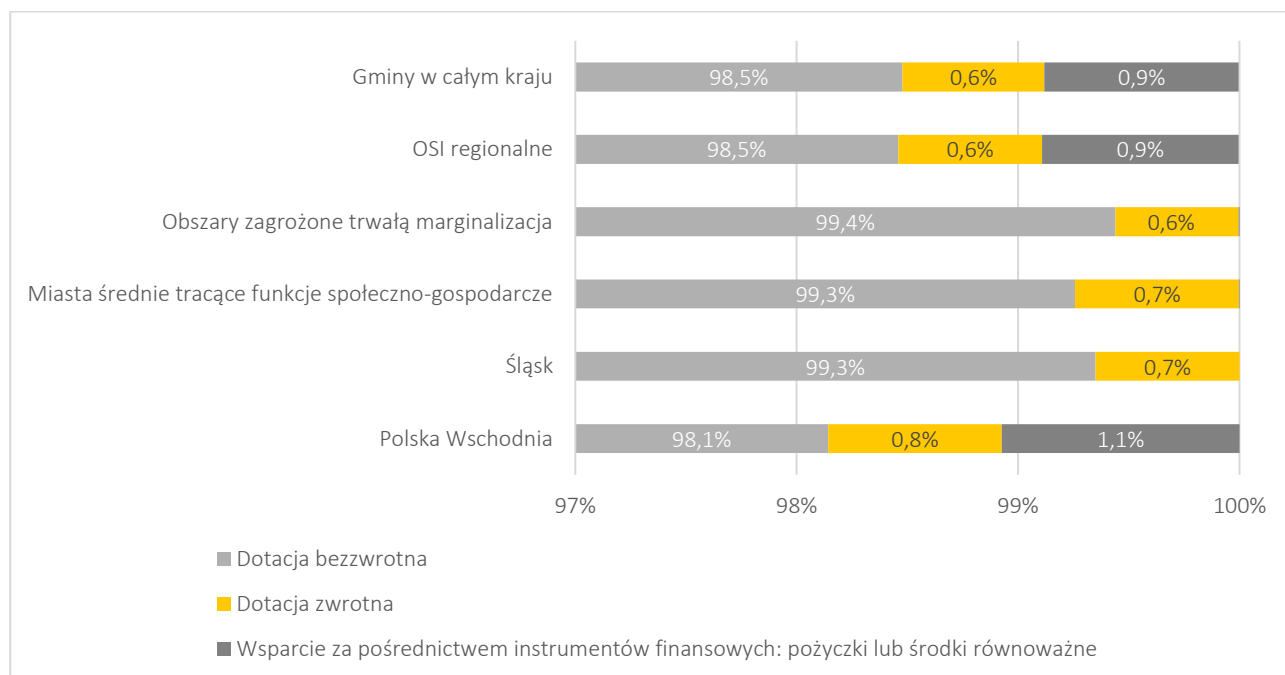


* Na wykresie, dla zapewnienia przejrzystości danych, nie uwzględniono etykiet dla wartości mniejszych niż 2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL2014 [30.06.2022]

Największym zainteresowaniem wśród beneficjentów nieustannie cieszą się dotacje bezzwrotne (Wykres 17) które obejmują 98,5% unijnego dofinansowania w odniesieniu do gmin w skali kraju. W ramach dotacji zwrotnych wypłacono 0,6% ogółu dofinansowania, natomiast za pośrednictwem pożyczek lub środków równoważnych 0,9%. W przypadku OSI regionalnych oraz Polski Wschodniej proporcje te wyglądają podobnie, natomiast obszary zagrożone trwałą marginalizacją, miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze oraz Śląsk nie pozyskiwały wsparcia w ramach instrumentów finansowych.

Wykres 17. Udział poszczególnych typów finansowania* w dofinansowaniu UE w ramach Polityki Spójności w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%] (z WOP)



*Na wykresie nie uwzględniono wsparcia za pośrednictwem instrumentów finansowych: kapitału podwyższonego ryzyka i inwestycji kapitałowych lub środków równoważnych (dotychczas na poziomie gminnym wypłacono 5 393,5 tys. zł - 0%) oraz gwarancji lub środków równoważnych (na poziomie gminnym nie otrzymano środków w ramach tego instrumentu).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL2014 [30.06.2022]

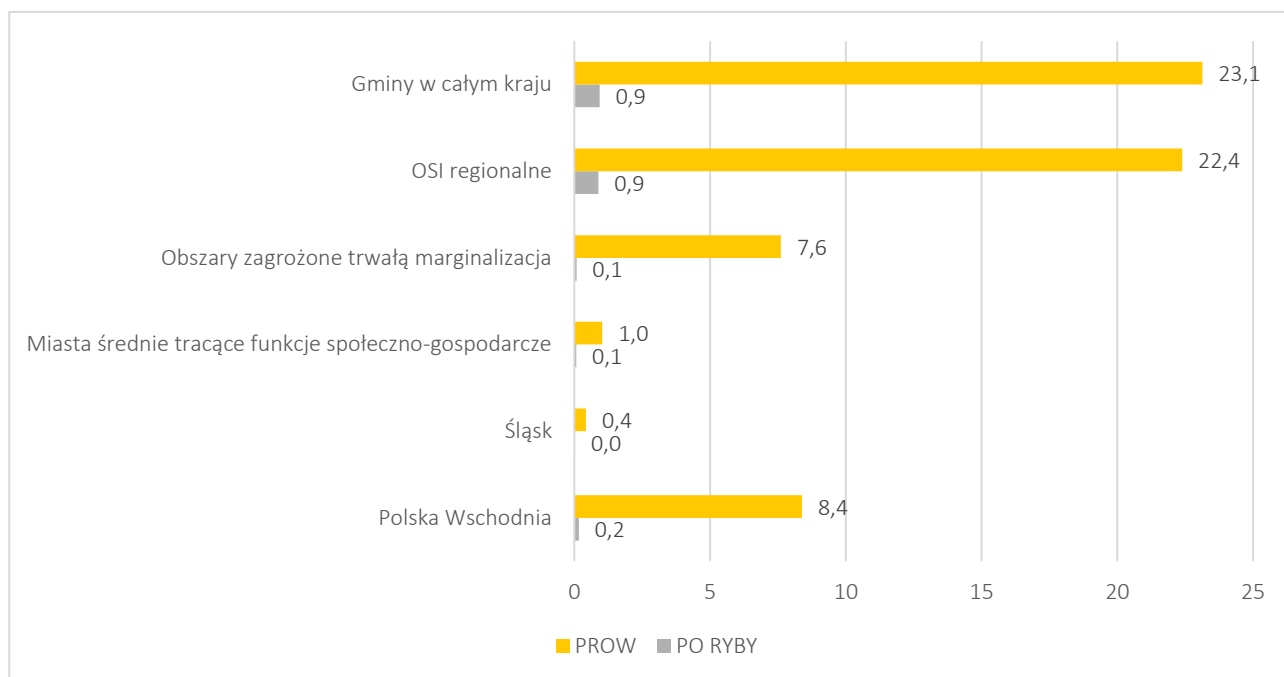
Wsparcie w ramach wspólnej polityki rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa ¹⁶

Dofinansowanie unijne wypłacone w ramach Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz Program Operacyjny „Rybnactwo i Morze” (PO RYBY), które udało przyporządkować się do poszczególnych gmin to 24 mld zł (w tym 23,1 mld zł w ramach PROW i 0,9 mld zł w ramach PO RYBY) (Wykres 18). Do OSI regionalnych trafiło nieco ponad 23 mld zł (w tym 22,4 mld zł w ramach PROW i 0,9 mld zł w ramach PO RYBY). Znaczna część wsparcia (8,6 mld zł - w tym 8,4 mld zł w ramach PROW i 0,2 mld zł w ramach PO RYBY) trafiła do beneficjentów z gmin znajdujących się na

¹⁶ Analiza opiera się na danych dotyczących zrealizowanych płatności z EFRROW/EFMR (z WOP na dzień 30.06.2022) w ramach PROW 2014-2020 (działania M01, M02, M08, M09, M11, M13, M14, M16, M21, poddziałania 3.1, 3.2, 4.1 - 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3, 5.1, 5.2, 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5) oraz PO RYBY 2014-2020 (działania 1.2, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 1.9, 1.10, 1.11, 1.12, 1.15, 1.16, 2.1, 2.2, 2.3, 2.5, 2.6, 2.8, 3.1, 3.2, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4), których możliwe było przyporządkowanie do gmin na podstawie pozyskanych danych. Charakter dofinansowań realizowanych w ramach PROW i PO RYBY (np. poprzez dopłaty bezpośrednie) nie pozwolił na określenie wartości projektów realizowanych w ramach tych programów operacyjnych.

terenie Polski Wschodniej. W przypadku obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją wartość ta wynosiła 7,7 mld zł (w tym 7,6 mld zł w ramach PROW i 0,1 mld zł w ramach PO RYBY), co stanowi około jedną trzecią wsparcia oferowanego w skali kraju. Na terenie pozostałych analizowanych OSI kwota dofinansowania wynosiła 1,5 mld zł (1,1 mld zł - miasta średnie, 0,4 mld zł - Śląsk).

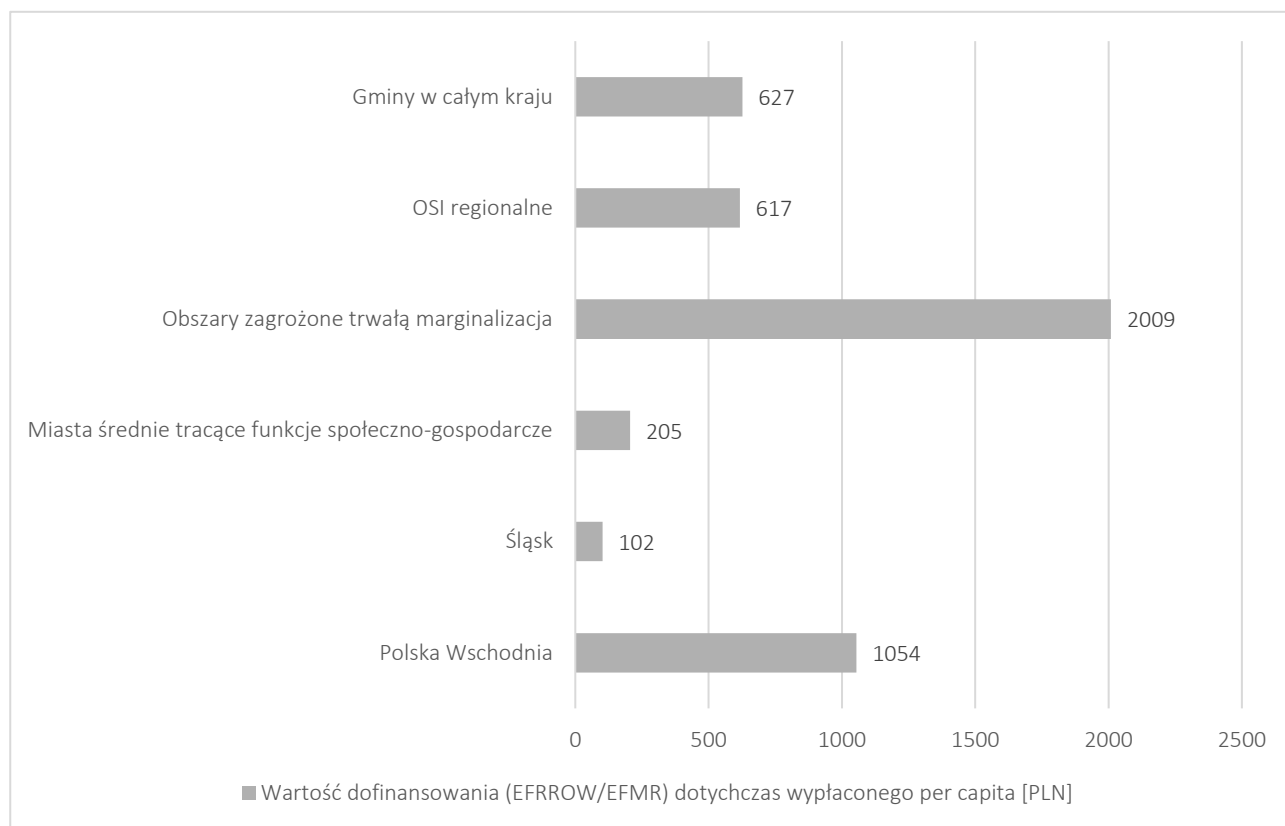
Wykres 18. Wartość wypłaconego dofinansowania (EFFROW/ EFMR) z WOP w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa z uwzględnieniem środków w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [mld zł]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez ARiMR [30.06.2022]

Skalę wsparcia lepiej obrazuje jednak kwota dofinansowania w przeliczeniu na mieszkańca (Wykres 19). Pod tym kątem zdecydowanie **wyróżniają się obszary zagrożone trwałą marginalizacją, w których na jednego mieszkańca przypadło 2009 zł dofinansowania unijnego w ramach WPR i WPRyb. To ponad 3-krotnie więcej niż kwota przypadająca średnio na każdego Polaka (627 zł).** O prawie połowę mniej per capita otrzymali beneficjenci działający na terenie Polski Wschodniej (1054 zł). Miasta średnie tracące funkcje społeczno – gospodarcze oraz Śląsk otrzymały na osobę znacznie mniej środków niż średnia dla gmin w Polsce - Śląsk około 6-krotnie, a miasta średnie ok. 3-krotnie mniej. Wartość dla OSI regionalnych (617 zł) jest bardzo zbliżona do tej dla gmin w całej Polsce

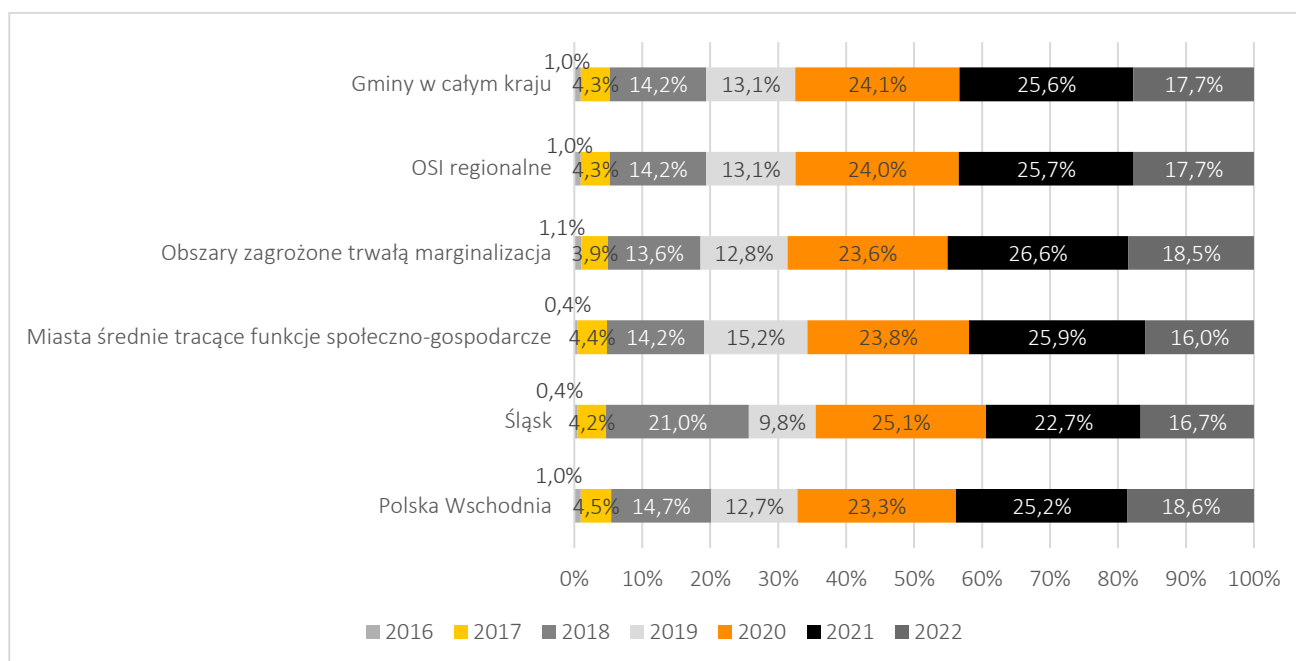
Wykres 19. Wartość wypłaconego dofinansowania (EFFROW/EFMR) per capita [zł] z WOP w ramach w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa z uwzględnieniem środków w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez ARiMR [30.06.2022]

W kontekście wsparcia zrealizowanego w ramach funduszy europejskich (EFFROW/EFMR) w podziale na poszczególne lata zauważalne są bardzo zbliżone proporcje w poszczególnych analizowanych rodzajach OSI. Około połowa środków europejskich z tego źródła została wypłacona w latach 2020 (od 23,3% w Polsce Wschodniej do 25,1% na Śląsku) i 2021 (od 22,7% na Śląsku do 26,6% na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją) (Wykres 20). Prawie połowa dofinansowania (ok. 45%) została wypłacona w latach 2018, 2019 i 2022, a około 5% w latach 2016-2017.

Wykres 20. Dofinansowanie UE (EFRROW/EFMR) w ramach zrealizowanych WOP w podziale na poszczególne lata* oraz kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%]

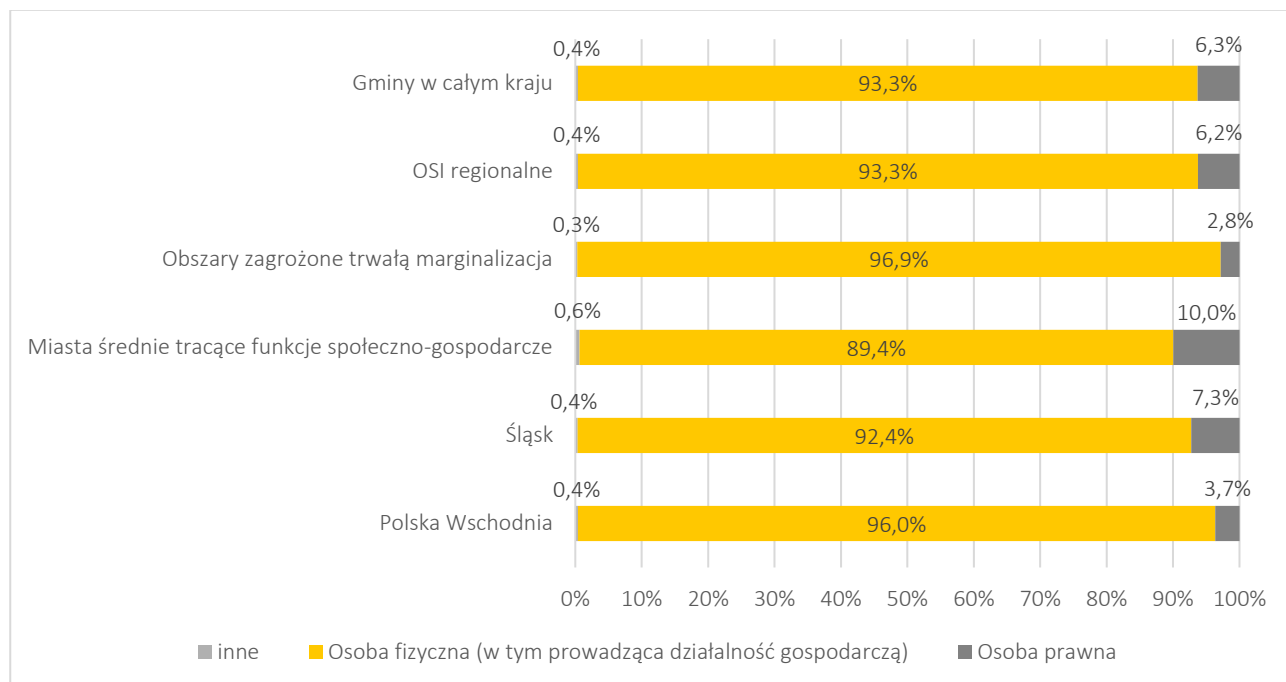


* na wykresie nie zostały uwzględnione środki wypłacone w ramach działań PROW: M08, M09, M10, M11, M13, M14, M21 ze względu na niekompletność otrzymanych danych - stanowią one od 52% (na Śląsku) do 58% (w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze) przekazanego dofinansowania unijnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez ARiMR [30.06.2022]

We wszystkich analizowanych obszarach zdecydowana większość dofinansowania została pozyskana przez osoby fizyczne (od 89,4% w miastach średnich tracących funkcje społeczno - gospodarcze do 96,9 na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją) (Wykres 21). Wynika to z charakteru wsparcia oferowanego w ramach PROW i PO RYBY. Odwrotnie proporcjonalny był udział wsparcia dla osób prawnych. Inne podmioty (np. jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej) otrzymały do 0,6% ogółu dofinansowania, w zależności od rodzaju OSI.

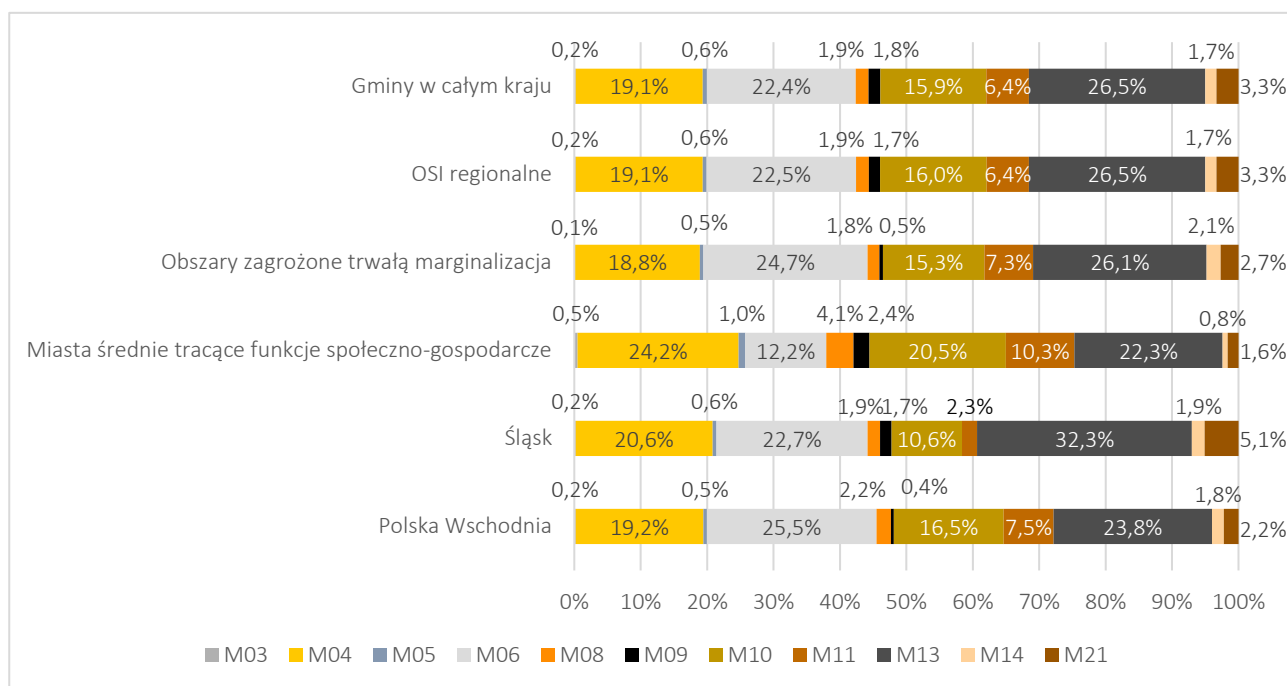
Wykres 21. Dofinansowanie UE (EFRROW/EFMR) w ramach zrealizowanych WOP w podziale na typy beneficjenta oraz kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez ARiMR [30.06.2022]

W przypadku gmin w całym kraju w odniesieniu do PROW największy udział dofinansowania miały działania związane z płatnościami dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (M13 - 26,5%) (Wykres 22), rozwojem gospodarstw i działalności gospodarczej (M06 - 22,4%), inwestycjami w środki trwałe (M04 - 19,1%) oraz działania rolno-środowiskowo-klimatyczne (M10 - 15,9%). Pozostałe działania łącznie pochłonęły 15,9% unijnego dofinansowania w ramach PROW. W przypadku OSI regionalnych, obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją oraz Polski Wschodniej proporcje te są bardzo zbliżone do sposobu wydatkowania środków w skali kraju. W przypadku miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze większy nacisk położono na działania związane z inwestycjami w środki trwałe (M04 - 24,2%), działania rolno-środowiskowo-klimatyczne (M10 - 20,5%) oraz związane z rolnictwem ekologicznym (M11 - 10,3%). Z kolei na Śląsku większe środki (w porównaniu do wszystkich gmin) wydatkowano na działanie dotyczące płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (M13 - 32,3%).

Wykres 22. Dofinansowanie UE (EFRROW) w ramach zrealizowanych WOP w PROW w podziale na działania* oraz kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%]



*na wykresie nie uwzględniono działań M02 (Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw) i M16 (Współpraca) ze względu na zbyt niskie wartości (0,0%). Nazwy działań: M03 - Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych, M04 - Inwestycje w środki trwałe, M05 - Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych, M06 - Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej, M08 - Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów, M09 - Tworzenie grup i organizacji producentów, M10 - Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne, M11 - Rolnictwo ekologiczne, M13 - Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, M14 - Dobrostan zwierząt, M21 - Wyjątkowe tymczasowe wsparcie dla rolników i MŚP szczególnie dotkniętych kryzysem związanym z COVID-19.

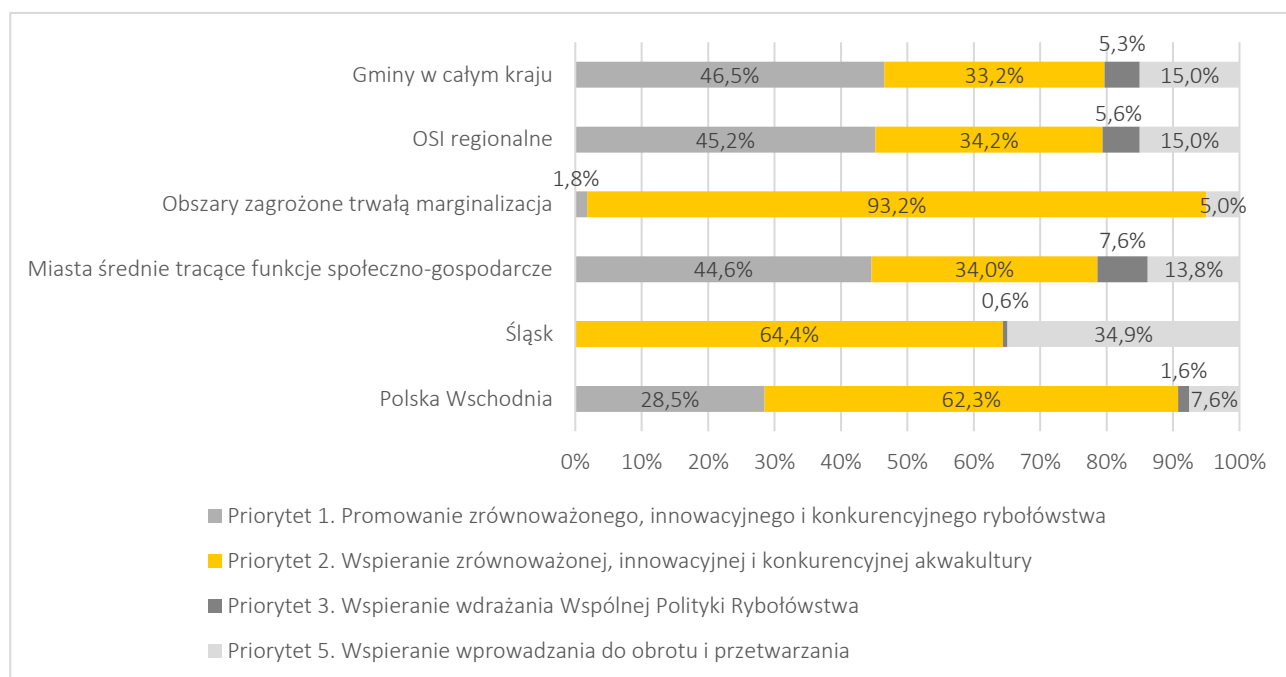
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez ARiMR [30.06.2022]

W wymiarze ogólnokrajowym największy udział dofinansowania unijnego w ramach PO RYBY zrealizowano w ramach priorytetu 1 „Promowanie zrównoważonego, innowacyjnego i konkurencyjnego rybołówstwa” (46,5%) oraz 2 „Wspieranie zrównoważonej, innowacyjnej i konkurencyjnej akwakultury” (33,2%) (Wykres 23). Na priorytet 5 przeznaczono 15%, a na priorytet 3 już ok. 5% unijnych środków. Bardzo zbliżony udział środków odnotowano w przypadku OSI regionalnych oraz miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze.

Zdecydowanymi dysproporcjami względem ujęcia ogólnokrajowego charakteryzują się obszary zagrożone trwałą marginalizacją, na terenie których dofinansowanie unijne w 93,2% przeznaczone zostało na realizację priorytetu 2. Na Śląsku natomiast wsparcie skupiono na priorytecie 2 (64,4%)

i 5 (34,9%). Dofinansowanie unijne na obszarze Polski Wschodniej z kolei najszerszej wykorzystywane było w kontekście wspierania zrównoważonej, innowacyjnej i konkurencyjnej akwakultury (priorytet 2 - 62,3%) oraz promowania zrównoważonego, innowacyjnego i konkurencyjnego rybołówstwa (priorytet 1 - 28,5%).

Wykres 23. Dofinansowanie UE (EFMR) w ramach zrealizowanych WOP w PO RYBY 2014-2020 w podziale na działania oraz kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez ARiMR [30.06.2022]

Terytorializacja wsparcia

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) stanowiły nowe narzędzie służące realizacji strategii terytorialnych¹⁷. Zasady ich funkcjonowania opisane zostały w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020¹⁸. Nakłada ona obowiązek realizacji instrumentu ZIT na terenie miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich oraz dopuszcza możliwość jego wykorzystania na terenie innych miejskich obszarów funkcjonalnych. W celu wdrożenia tego instrumentu niezbędne jest powołanie związku ZIT albo zawarcie umowy lub porozumienia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego położonymi na obszarze realizacji ZIT, określonym przez zarząd województwa w regionalnym programie operacyjnym. Konieczne jest także opracowanie strategii ZIT oraz zawarcie porozumienia lub umowy dotyczących realizacji ZIT pomiędzy podmiotami (uczestnikami ZIT), a właściwą instytucją zarządzającą. Miejskie obszary funkcjonalne ośrodka wojewódzkiego oraz innych ośrodków miejskich, na których realizowany jest instrument ZIT

¹⁷ Umowa Partnerstwa na lata 2014-2020, s. 228

¹⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1146. Art. 30.

powinny być traktowane jako OSI - wpisują się one zarówno w definicję OSI zawartą w KSSR 2010-2020¹⁹ (aktualną na dzień uchwalania strategii wojewódzkich i tworzenia ZIT) „obszary, wobec których (a) wymagana jest interwencja rządu, ze względu na ciężar, którego region sam nie jest w stanie udźwignąć oraz (b) obszary, które ze względów społecznych, gospodarczych lub środowiskowych wywierają lub mogą w przyszłości wywierać istotny wpływ na rozwój kraju”, jak i tą aktualną - wynikającą z ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁰ „określony w strategii²¹ rozwoju obszar o zidentyfikowanych lub potencjalnych powiązaniach funkcjonalnych lub o szczególnych warunkach społecznych, gospodarczych lub przestrzennych, decydujących o występowaniu barier rozwoju lub trwałych, możliwych do aktywowania, potencjałów rozwojowych, do którego jest kierowana interwencja publiczna łącząca inwestycje, w szczególności gospodarcze, infrastrukturalne lub w zasoby ludzkie, finansowane z różnych źródeł, lub rozwiązania regulacyjne”.

Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS) to instrument terytorialny, wprowadzony przez Komisję Europejską w perspektywie finansowej na lata 2014-2020. Instrument ten bazuje na stosowanym w latach 2007-2013 w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i Wspólnej Polityki Rybołówstwa (WPRyb) podejściu LEADER i zachowuje jego podstawowe założenia. Umożliwia on społecznościom lokalnym inicjowanie i realizację w sposób partycypacyjny działań rozwojowych, poprzez powołanie na określonym terytorium Lokalnej Grupy Działania (LGD) oraz opracowanie i realizację Lokalnej Strategii Rozwoju (LSR). Stosowanie instrumentu RLKS jest dobrowolne dla Polityki Spójności (EFS i EFRR)) i WPRyb (EFMR), a obligatoryjne dla WPR (min. 5% środków EFROW). Instrument ten charakteryzuje się partycypacyjnym charakterem, przejawiającym się zaangażowaniem lokalnych społeczności i lokalnych partnerów w tworzenie i realizację LSR²². Szczegółowe zasady zastosowania tego instrumentu w Polsce zawiera ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności²³.

Zdecydowana większość dofinansowania unijnego zrealizowanego (30.06.2022) w ramach Polityki Spójności rozdysponowana została bez użycia instrumentów terytorialnych - biorąc pod uwagę wszystkie gminy w Polsce udział ten wynosił 88,9% (Wykres 24). Bardzo zbliżoną wartość redystrybucji środków bez zastosowania instrumentów terytorialnych osiągnęły OSI regionalne. Największy odsetek dofinansowania w ramach instrumentu ZIT został zrealizowany na terenie Śląska (województwo podzielone jest na 4 obszary, na których stosowany jest instrument ZIT) oraz Polski Wschodniej. Z kolei stosunkowo najczęściej z dofinansowania z zastosowaniem instrumentu

¹⁹ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010), *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Warszawa, s. 59

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1057, z 2022 r. poz. 1079, 1846. Art. 5, 6b

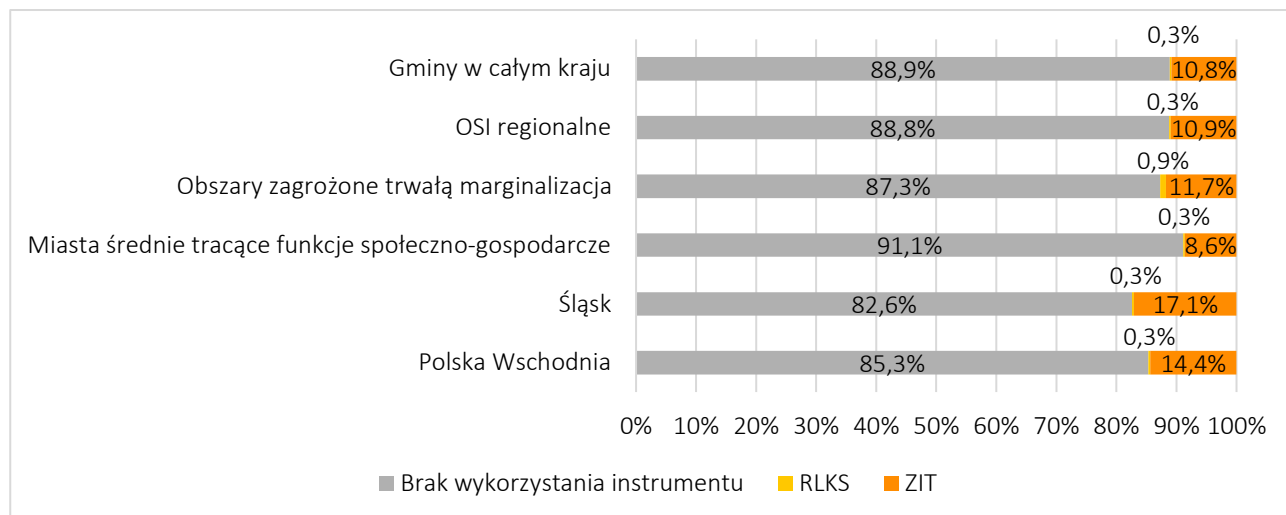
²¹ Nie zawsze są one uwzględniane w strategii pomimo obowiązku wynikającego z ustawy

²² Umowa Partnerstwa na lata 2014-2020, s. 223

²³ Dz.U. 2015 poz. 378.

RLKS korzystali beneficjenci z obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją - 0,9%, podczas gdy dla pozostałych analizowanych obszarów odsetek ten był 3-krotnie niższy.

Wykres 24. Wykorzystanie poszczególnych instrumentów terytorialnych w dofinansowaniu UE w ramach Polityki Spójności w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%] (z WOP)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL2014 [30.06.2022]

4.2.2. Wsparcie obszarów strategicznej interwencji w ramach środków z budżetu krajowego

Pytania badawcze:

- Jak wspierano OSI w latach badania (z uwzględnieniem roku 2021) w ramach środków lub interwencji ze środków budżetu krajowego?
- Jaka była wysokość środków przeznaczonych na poszczególne OSI?
- Jakie były źródła wsparcia OSI?
- Jaki był zakres tematyczny wsparcia?
- Jakie były typy lub sposoby udzielania wsparcia na rzecz OSI?
- Jakie były sposoby wspierania OSI (rozwiązania organizacyjne, procesowe itp.)
- Jaka była aktywność, skuteczność gmin z OSI w pozyskiwaniu środków krajowych?
- Ile krajowych środków na rzecz OSI udało się pozyskać samorządom w podziale na poszczególne lata od 2014 do 2021?
- Na bazie jakich dokumentów (strategie, plany, inne - jakie) są realizowane działania dedykowane OSI?

Oprócz wsparcia ze źródeł zagranicznych jednostki samorządu terytorialnego pozyskują również środki z budżetu krajowego. Analizie tego zagadnienia poświęcono niniejszy rozdział (wsparcie doradcze - finansowane z różnych źródeł, w tym krajowych omówiono w rozdziale 4.2.3).

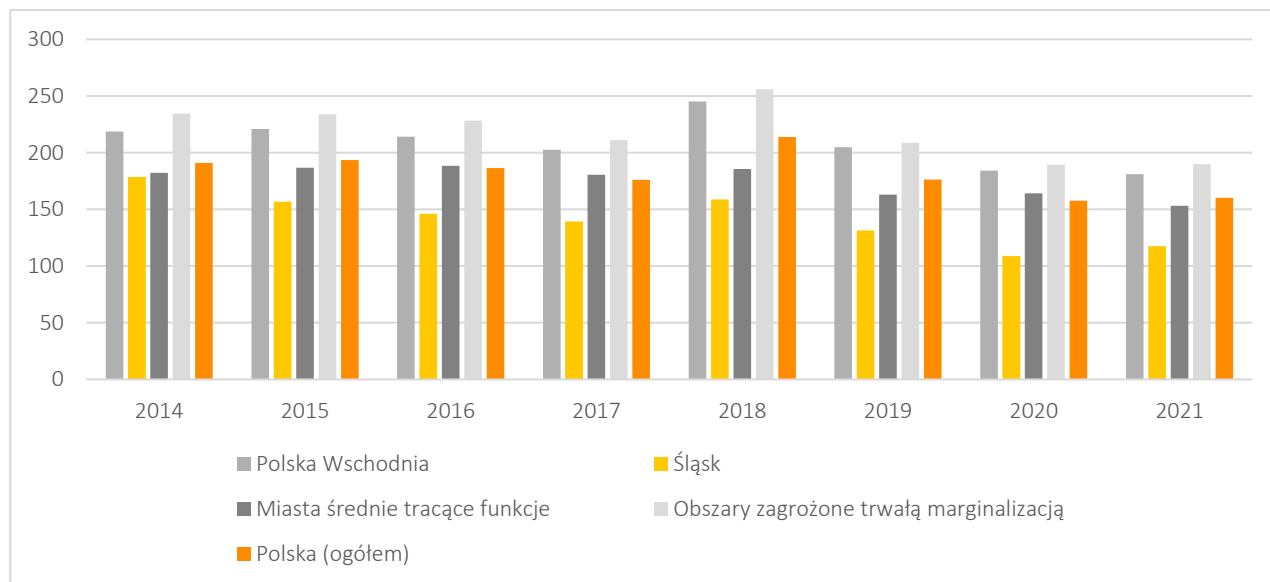
Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w art. 3 ust. 1 wskazuje na źródła dochodów JST, którymi są: dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Z uwagi na konstrukcję założeń budżetowych i obligatoryjność osiągania dochodów z dwóch pierwszych wyżej wymienionych grup, w badaniu skoncentrowano się na wpływach z dotacji celowych. Biorąc pod uwagę strukturę agregacji danych w ogólnodostępnych źródłach z analizy wyłączono dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej jako obligatoryjne źródło dochodów. Dodatkowo nie wzięto pod uwagę dotacji celowych z budżetu państwa na zadania realizowane na podstawie porozumień (z administracją rządową/ z innymi jednostkami samorządu terytorialnego), pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego oraz otrzymanych dotacji celowych w ramach paragrafów 200, 620, 205 i 625 na podstawie klasyfikacji paragrafów dochodów, przychodów i środków²⁴.

Analiza średniej wysokości przyznanych dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań własnych oraz dotacji otrzymanych z funduszy celowych w przeliczeniu na osobę pozwala zauważyć,

²⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. 2022 poz. 513)

że OSI Polska Wschodnia oraz OSI obszary zmarginalizowane otrzymały wyższą kwotę w każdym z analizowanych lat niż średnio gminy w całej Polsce (Wykres 25).

Wykres 25. Wysokość zsumowanych dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań własnych oraz dotacji otrzymanych z funduszy celowych, średnio, w przeliczeniu na osobę, dla poszczególnych rodzajów OSI krajowych w latach 2014-2021 [zł]



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS

Jednocześnie należy zaznaczyć, że dotacje na dofinansowanie zadań własnych przeznaczone są zarówno na realizację różnego rodzaju programów rządowych (najczęściej wymagających od gminy złożenia wniosku o dofinansowanie/uczestnictwa w konkursie) jak i na np. ubezpieczenie zdrowotne za osoby bezdomne, dofinansowanie działalności placówek usług społecznych. Powoduje to trudności w wyodrębnieniu dedykowanego wsparcia OSI ze środków budżetu krajowego.

Zauważyć należy fakt, że nawet w „Sprawozdaniu z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku²⁵” zawierającym szczegółowe informacje na temat budżetów gmin nie umieszczono analiz dotyczących otrzymywania i wykorzystywania środków pochodzących z budżetu krajowego - w zakresie „nieobligatoryjnego” wsparcia gmin. W opracowaniu tym analizie poddano jedynie środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie.

Istotnym problemem utrudniającym bowiem precyzyjne oszacowanie środków krajowych skierowanych na wsparcie OSI jest zmieniająca się w poszczególnych latach objętych badaniem klasyfikacja dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, a także trudności w wyodrębnieniu w ramach poszczególnych sprawozdań z rocznego wykorzystania budżetu poszczególnych programów wsparcia JST. Przykładowo, odnosząc

²⁵ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2022 r.

się do pierwszego zagadnienia: środki przekazywane z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (dawniej Funduszu Dróg Samorządowych) klasyfikowano zgodnie z klasyfikacją budżetową w dziale 600, rozdziale 60016 Drogi publiczne gminne. Od 1 stycznia 2021 r. jest to rozdział 60018 Działalność Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 lipca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1571) wprowadziło nowe paragrafy na np. środki otrzymane i wydatki poniesione z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych.

Dokonywane korekty klasyfikacji budżetowej utrudniają obecnie zbiorcze analizy danych odnoszących się do całego okresu badania 2014-2021 bez szczegółowej analizy usytuowania poszczególnych środków z programów/strategii/planów w klasyfikacji budżetowej w poszczególnych latach. Dochody, dotacje czy inne środki wykazywane w sprawozdaniach budżetowych w części tabelarycznej nie wskazują często na konkretne instrumenty/narzędzia, poprzez które skierowano do JST wsparcie. Z tego powodu nie zdecydowano się na zastosowanie metody użytej przez prof. P. Swianiewicza i dr hab. Jarosława Flisa przy przygotowaniu raportu dotyczącego rządowych dotacji²⁶.

Szczegółowych informacji mogłaby dostarczyć analiza części opisowych sprawozdań budżetowych poszczególnych JST połączona z identyfikacją zmian w klasyfikacji budżetowej, jednakże należy wziąć pod uwagę dużą czasochłonność realizacji takiego badania.

Z tego względu na potrzeby niniejszego badania przyjęto, że wsparcie OSI ze środków budżetu krajowego obejmuje finansowanie pochodzące z realizowanych programów/projektów/strategii wymagające od JST złożenia wniosku/zgłoszenia do udziału w konkursie/naborze itp. Wartość wsparcia została określona na podstawie zidentyfikowanych wyników naborów i pozyskanych wartości środków przekazanych gminom w ramach instrumentów/narzędzi wsparcia JST. Jednocześnie należy zaznaczyć, że nie było możliwe zidentyfikowanie wszystkich wyników naborów - w szczególności, gdy wśród katalogu beneficjentów znajdowały się również inne niż jednostki samorządu terytorialnego podmioty, dane te nie są publicznie udostępniane czy publikowane. Dodatkowo, w przypadku programów/funduszy, w ramach których wojewodowie odpowiadają za ich realizację informacje publikowane na stronach internetowych są często nieprzydatne. Zdarzają się przypadki publikowania wyników w postaci niedostatecznie czytelnych skanów, niedziałających

²⁶ P. Swianiewicz, J. Flis, Janosikowe kumotry - podwójne standardy rządowych dotacji, Fundacja im. Stefana Batorego, 2022 dostęp z dnia 13.10.2022:

<https://www.batory.org.pl/publikacja/janosikowe-kumotry-podwojne-standardy-rzadowych-dotacji/> Autorzy publikacji wzięli pod uwagę dochody zapisane w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej: 203, 213, 217, 218, 223, 609, 610, 626, 633, 635, 643, 653, z wyłączeniem

środków przekazywanych na finansowanie bądź współfinansowanie projektów wspieranych przez fundusze Unii Europejskiej oraz z wyłączeniem środków przekazywanych w ramach rozdziału klasyfikacji budżetowej 80104 (przedszkola) oraz działu 852 (pomoc społeczna).

linków do plików z wynikami naborów, bądź umieszczanie danych niekompletnych, co uniemożliwia ich analizę.

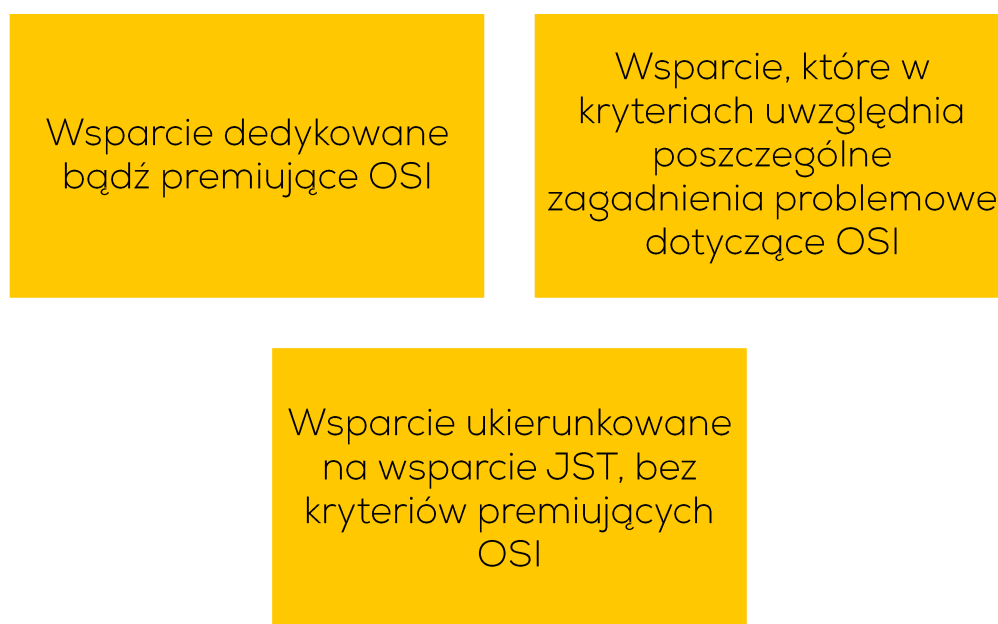
Aby zidentyfikować wsparcie kierowane ze środków budżetu krajowego i państwowych funduszy celowych przeanalizowano:

- listę projektów strategicznych ujętych w SOR;
- załącznik nr 10 do ustawy budżetowej dla poszczególnych lat.

Na tej podstawie określono listę narzędzi i instrumentów wsparcia OSI finansowanych ze środków krajowych. W ramach listy można wyróżnić trzy grupy programów/projektów/funduszy przedstawione na kolejnym rysunku (Rysunek 3).

Na listach wskazano programy, projekty bądź fundusze, w ramach których wsparcie dedykowano gminom. Pominięto zwykle programy, w których wnioski do naborów składały inne niż gminy podmioty publiczne np. stanowiące ich jednostki organizacyjne - szkoły, ośrodki opieki społecznej. Wyjątkiem w analizie była pierwsza grupa programów, gdzie w projektach wnioski składać mogli także organizatorzy i operatorzy transportu publicznego (wśród których mogły być jednostki samorządu terytorialnego - gminy).

Rysunek 3. Grupy instrumentów/narzędzi wsparcia JST ze środków krajowych



Źródło: opracowanie własne

Pierwsza analizowana grupa tj. wsparcie dedykowane bądź premijujące OSI była w latach 2014-2020 stosunkowo mało liczna pod względem liczby programów, w których skierowano środki finansowe do OSI. Zdecydowaną większość programów stanowiły te wdrażane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Tabela 2) i dotyczyły zagadnień związanych z transportem, w tym niskoemisyjnym transportem publicznym.

Tabela 2. Programy wsparcia dedykowanego lub premiującego OSI ze środków krajowych

Program	Podmiot odpowiedzialny	Lata obowiązywania programu	Preferencje/dedykowane wsparcie osi	Czy ujęte w analizie finansowej?
Gepard II - transport niskoemisyjny. Część 2) Strategia Rozwoju Elektromobilności	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska I Gospodarki Wodnej	2018-2019	Kryteria premiujące, gdy: Wnioskodawca jest wskazany w SOR jako tracący funkcje społeczno-gospodarcze	Tak
Gepard II - transport niskoemisyjny część 3) Śląsk - zagłębie bezemisyjnego transportu publicznego. Subregion południowy	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska I Gospodarki Wodnej	2018-2023	Wsparcie dedykowane dla woj. Śląskiego - subregionu południowego	Tak
Gepard II - transport niskoemisyjny część 3) Śląsk - zagłębie bezemisyjnego transportu publicznego. Subregion centralny	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska I Gospodarki Wodnej	2018-2023	Wsparcie dedykowane dla woj. Śląskiego - subregionu centralnego	Tak
Zielony transport publiczny*	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska I Gospodarki Wodnej	2020 - 2025	Zwiększone dofinansowanie dla przedsięwzięć realizowanych na terenie miasta, znajdującego się na liście miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze	Tak**

Program	Podmiot odpowiedzialny	Lata obowiązywania programu	Preferencje/dedykowane wsparcie osi	Czy ujęte w analizie finansowej ?
Ciepłownictwo powiatowe (nabór II)	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	2019-2025	Beneficjentem: spółki kapitałowe, których przedmiotem działalności jest produkcja energii cieplnej na cele komunalno-bytowe, a udział w kapitale zakładowym spółki jednostki samorządu terytorialnego, w tym związku jednostek samorządu terytorialnego, jest większy niż 50 %. Jednocześnie jednostka samorządu terytorialnego ujęta jest na imiennej liście 139 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze	Tak**

* w ramach programu beneficjentami mogli być operatorzy i organizatorzy publicznego transportu zbiorowego

** w ramach programu następuje podział na przyznane dotacje oraz pożyczki

Źródło: opracowanie własne

Dodatkowo, warto zauważyć, że zidentyfikowano również program pn. Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2030, gdzie zawarto preferencje dla przedsiębiorców inwestujących na terenach gmin, które są OSI (miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze oraz gminy graniczące z tymi miastami czy powiaty lub miasta na prawach powiatu).

Drugim źródłem wsparcia środków krajowych dla JST były programy, w których w kryteriach wyboru projektów uwzględniano różne zagadnienia problemowe związane z rozwojem społeczno-gospodarczym. Biorąc pod uwagę szeroki katalog typów OSI, które zostały wyznaczone na poziomie województw i ich niejednolite nazewnictwo (np. w przypadku tożsamych problemów, będących

przyczyną ich wyznaczenia) można zauważyć, iż twórcom interwencji trudno było sformułować precyzyjne kryteria odnoszące się do zagadnienia OSI.

W ramach tej grupy wsparcie kierowane jest na rozwiązywanie problemów związanych m.in. z dostępnością do usług społecznych (instytucje opieki nad dziećmi do lat 3, dzienne domy dla osób starszych), niewystarczającym wsparciem osób z niepełnosprawnościami oraz z niedostateczną cyfryzacją (Tabela 3).

Tabela 3. Programy bądź fundusze służące wsparciu OSI ze środków budżetu krajowego z kryteriami premiującymi/ uwzględniającymi poszczególne zagadnienia problemowe/potencjały

Program(y) bądź działanie/podmiot odpowiedzialny	Lata obowiązywania programu(ów)	Kryteria premiujące/ uwzględniają poszczególne zagadnienia problemowe/potencjały	Czy ujęte w analizie finansowej?
Maluch/Maluch + (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej) *	2011 - 2021	Preferencje dla gmin ze względu na niezaspokojone potrzeby społeczności lokalnych	Nie
Senior Wigor/ Senior + (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej)	2015 - 2025	Preferencje dla gmin charakteryzujących się niskimi dochodami lub wysokim odsetkiem seniorów w populacji ogółem oraz brakiem infrastruktury pomocy społecznej służącej do realizacji usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób starszych poza miejscem ich zamieszkania	Tak
Program wyrównywania różnic między regionami III (Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych) *	2017 - 2022	Preferencje dla regionów słabo rozwiniętych gospodarczo i społecznie	Nie
Dofinansowanie w ramach funduszu szerokopasmowego -	2022	Oceniane: uzasadnianie potrzeb rozwoju społeczno-gospodarczego gminy i jej mieszkańców;	Tak

Program(y) bądź działanie/podmiot odpowiedzialny	Lata obowiązywania programu(ów)	Kryteria premiujące/ uwzględniają poszczególne zagadnienia problemowe/potencjały	Czy ujęte w analizie finansowej?
pilotaż (Ministerstwo Cyfryzacji)		zwalczanie białych plam w dostępie do sieci	
Klimatyczne uzdrowiska (Narodowy Fundusz Ochrony środowiska i Gospodarki Wodnej)	2021-2025	Program dedykowany gminom posiadającym status uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowskiej	Nie

*W wykazie beneficjentów gminy wskazane są jako jedni z adresatów; w zależności od modułu

Źródło: opracowanie własne

Dodatkowo do tej grupy inicjatyw wspierających OSI należy zaliczyć działania realizowane przez PFR S.A.: Akademia Miast Przyszłości oraz Hackathon dla miast odnoszące się do miastach średnich między 20 a 100 tys. mieszkańców.

Ostatnią analizowaną grupę stanowią programy bądź fundusze oferujące wsparcie JST (Tabela 4). W ramach poszczególnych naborów nie stosowano tu kryteriów preferujących OSI. Zidentyfikowano wsparcie, które skierowano na: wsparcie osób starszych, na dożywianie, integrację społeczną, kształtowanie tożsamości patriotycznej, kulturę, mieszkalnictwo, szereg zagadnień środowiskowych oraz infrastrukturę. W przypadku 2 zidentyfikowanych funduszy (Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych) obszar tematyczny wsparcia jest różnorodny i obejmuje m.in. infrastrukturę drogową, wodno-kanalizacyjną, sportową czy edukacyjną.

Tabela 4. Programy i instrumenty finansowe wsparcia jednostek samorządu terytorialnego ze środków budżetu krajowego w latach 2014-2020 (przy zachowaniu zasady n+3)

Obszar tematyczny wsparcia	Program/ instrument	Podmiot(y) odpowiedzialny	Lata obowiązywania programu/instrumentu	Czy ujęto w analizach finansowych?
Wsparcie osób starszych	Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014 - 2020	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	2014-2020	Nie
Dożywianie	Wieloletni Program Wspierania Finansowego Gmin w Zakresie Dożywiania "Pomoc Państwa w Zakresie Dożywiania" na lata 2014- 2020"/ Wieloletni Program Rządowy „Posiłek w Szkole i w Domu” na lata 2019-2023	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	2014-2020/2019-2023	Nie
Integracja społeczna	Program Integracji Społecznej i Obywatelskiej Romów w Polsce na lata 2021-2030	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	2021-2030	Tak
Tożsamość społeczna	Niepodległa na lata 2017-2022	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	2017-2022	Nie

Obszar tematyczny wsparcia	Program/ instrument	Podmiot(y) odpowiedzialny	Lata obowiązywania programu/instrumentu	Czy ujęto w analizach finansowych?
Kultura	Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa / Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa 2.0. na lata 2021-2025	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	2016-2020/2021-2025	Nie
Infrastruktura	Program Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej na lata 2016- 2019	Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa	2016-2019	Tak
Infrastruktura	Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg	Ministerstwo Infrastruktury	od 2019	Nie
Infrastruktura	Rządowy Program Na Rzecz Rozwoju oraz Konkurencyjności Regionów poprzez Wsparcie Lokalnej Infrastruktury Drogowej	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	2018	Nie
Infrastruktura	Rządowy Program Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Drogowej - Mosty Dla Regionów	Ministerstwo Infrastruktury	2018-2028	Nie

Obszar tematyczny wsparcia	Program/ instrument	Podmiot(y) odpowiedzialny	Lata obowiązywania programu/instrumentu	Czy ujęto w analizach finansowych?
Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi	Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	2009-2032	Nie
Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi	Ochrona Powierzchni Ziemi	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	2015 - 2023	Nie
Adaptacja do zmian klimatu	Adaptacja do zmian klimatu oraz ograniczanie skutków zagrożeń środowiska: Część 1) Adaptacja do zmian klimatu oraz ograniczanie skutków zagrożeń środowiska (w tym retencja na wsi) Cześć 2) Miasto z klimatem - "Zielono-niebieska infrastruktura"	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Część 1) 2015-2025 Część 2) 2020-2021	Tak (w odniesieniu do części 2)

Obszar tematyczny wsparcia	Program/ instrument	Podmiot(y) odpowiedzialny	Lata obowiązywania programu/instrumentu	Czy ujęto w analizach finansowych?
Jakość powietrza	Czyste Powietrze (środki dla najaktywniejszych gmin z rankingu)	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	2018-2029	Tak
Ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi	Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	2015 - 2027	Nie
Ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi	Ogólnopolski program gospodarki wodno-ściekowej poza granicami aglomeracji ujętych w Krajowym Programie	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	2019-2023	Nie
Mieszkalnictwo	Program Mieszkanie na Start	Ministerstwo Rozwoju i Technologii - Bank Gospodarstwa Krajowego	od 2019	Nie

Obszar tematyczny wsparcia	Program/ instrument	Podmiot(y) odpowiedzialny	Lata obowiązywania programu/instrumentu	Czy ujęto w analizach finansowych?
Mieszkalnictwo	Program wspierania społecznego budownictwa czynszowego	Ministerstwo Rozwoju i Technologii - Bank Gospodarstwa Krajowego	2015-2024	Nie
Szeroki obszar tematyczny	Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych	KPRM - Bank Gospodarstwa Krajowego	od 2021	Tak
Szeroki obszar tematyczny	Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych	KPRM - Bank Gospodarstwa Krajowego	od 2020	Tak

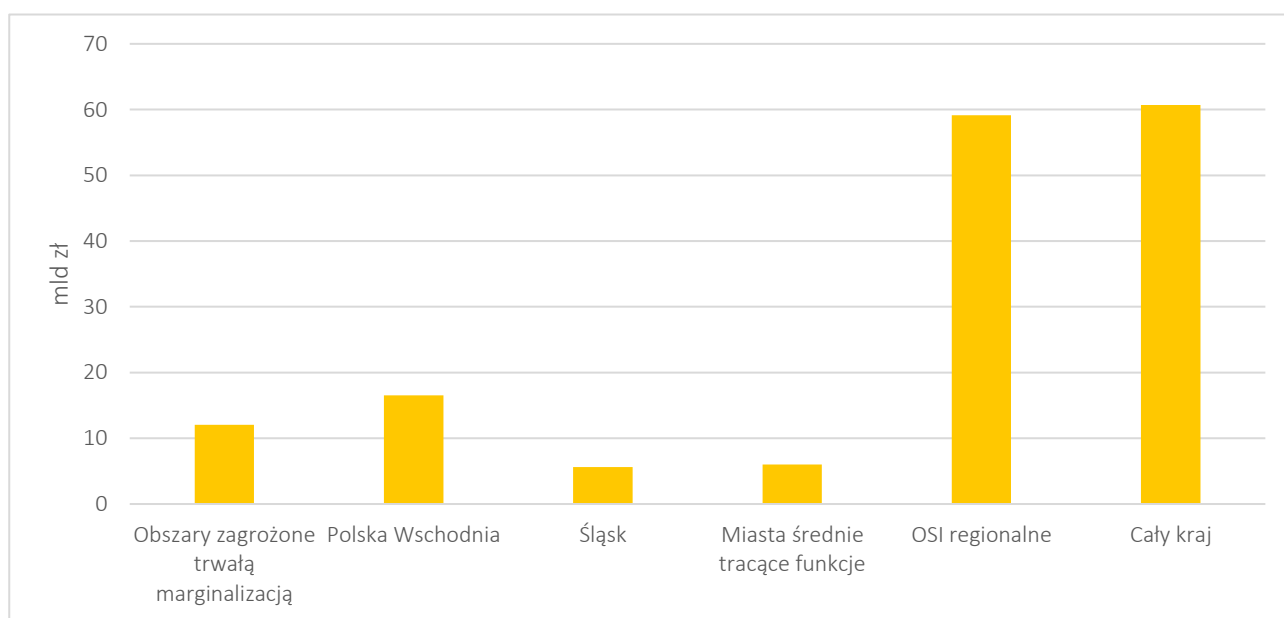
Źródło: opracowanie własne

Dodatkowo wsparcie ze środków krajowych dla gmin zlokalizowanych na terenie OSI regionalnych oraz w wybranych gminach OSI krajowych dedykowane było w ramach Programu na rzecz zwiększania szans rozwojowych Ziemi Słupskiej na lata 2019-2024 - i te kwoty również zostały ujęte w analizie.

Na podstawie zebranych wyników naborów określonych w tabelach (Tabela 2, Tabela 3, Tabela 4) oszacowano wartość wsparcia przyznanego²⁷ na rzecz OSI.

Zgodnie z wyliczeniami, wśród OSI krajowych największą wartość środków krajowych przyznano gminom wchodzącym w skład OSI Polska Wschodnia (ponad 16 mld zł) oraz OSI obszary zagrożone trwałą marginalizacją (ponad 12 mld zł) (Wykres 26). Jednocześnie, z uwagi na szerokość możliwych działań dofinansowywanych ze środków RFIL i PIS (które stanowią największe źródło przyznaných środków) trudno oszacować dokładne zestawienie obszarów tematycznych, które wsparło. Wyniki analizy *desk research* i wywiadów indywidualnych pokazują, że w przypadku PIS ok. 47% wszystkich środków zostało przeznaczonych na infrastrukturę drogową, a ok. 18% na infrastrukturę wodno-kanalizacyjną.

Wykres 26. Wysokość dotacji przyznanych gminom* ze środków krajowych w latach 2014-2022 w ramach wybranych programów/funduszy** [mld zł]



* w analizie pominięto wysokość środków przyznaných związkom międzygminnym oraz związkom powiatowo – gminnym

** W przypadku, gdy gmina należała do różnych typów OSI kwoty środków były liczone „wielokrotnie” tj. wliczały się do sumy wsparcia w ramach każdego z typów OSI

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników naborów

Analizując przyznaną gminom kwotę środków pozyskanych z budżetu krajowego w podziale na lata (Tabela 5) widać wyraźny jej wzrost w ostatnich latach - jest to związane z uruchomieniem programów RFIL i PIS.

²⁷ Ze względu na brak analiz sprawozdań budżetowych wszystkich gmin w Polsce brak możliwości określenia dokładnej kwoty wydanych środków.

Tabela 5. Wysokość środków pozyskanych przez gminy na rzecz OSI w latach 2016-2022*

Rok	Przyznana kwota środków
2016	426 787 761,15 zł
2017	409 096 554,87 zł
2018	472 861 229,83 zł
2019	915 256 297,53 zł
2020	5 109 162 621,98 zł
2021	24 833 570 022,72 zł
2022	28 556 277 328,62 zł

*wśród pozyskanych danych nie znalazły się wyniki naborów z lat 2014 i 2015.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników naborów

Analiza przyznanych kwot, które zostały skierowane na wsparcie OSI w odniesieniu do kwot wypłaconych już w ramach WOP ze środków UE pozwala na stwierdzenie, iż ponad 50% gmin przyznano większą liczbę środków krajowych niż wypłacono dotychczas ze środków UE (Tabela 6). W przypadku, gdy pod uwagę brana jest kwota podpisanych umów wskaźnik ten osiąga wartość 38%. W przypadku OSI obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją, odsetek gmin otrzymujących większą kwotę wsparcia ze środków krajowych niż ze środków UE wynosi 72% w przypadku porównania z kwotami z wniosków o płatność, bądź 56% w przypadku porównania z wartością zawartych umów. Wsparcie kierowane ze środków krajowych dociera przede wszystkim do małych gmin, a jednocześnie ogranicza się je w odniesieniu do średnich miast.

Tabela 6. Odsetek gmin, które pozyskały wsparcie ze środków krajowych wyższe niż z dotychczas wypłaconych wniosków o płatność w ramach projektów finansowanych ze środków UE bądź z wynikające z wartości podpisanych umów

Typ OSI	Odsetek gmin, które otrzymały większe wsparcie ze środków krajowych niż ze środków UE (na podstawie wniosków o płatność z SL2014)	Odsetek gmin, które otrzymały większe wsparcie ze środków krajowych niż ze środków UE (na podstawie wartości umów)
Obszary zagrożone trwałą marginalizacją	72%	56%
Polska Wschodnia	46%	32%
Śląsk	44%	29%
Miasta średnie tracące Funkcje społeczno - gospodarcze	3%	1%
OSI regionalne	52%	37%
Polska ogółem	52%	38%

Źródło: opracowanie własne

Aktywność gmin w aplikowaniu o środki krajowe była duża, zgodnie z analizami 100% gmin w Polsce przyznano wsparcie choć z jednego programu. W opinii badanych przedstawicieli JST środki krajowe, w szczególności w ramach FRIL czy PIS były łatwiejsze do pozyskania z uwagi na prostszy proces aplikacji o nie (przykładowo w ramach RFIL przedmiot i opis inwestycji miał zawierać się w limicie 500 znaków, a wzór wniosku zajmował 4 strony). Miało to znaczenie w przypadku samorządów o niższym potencjale instytucjonalnym - gdzie niedostateczne zasoby kadrowe utrudniają aplikowanie o środki w ramach bardziej rozbudowanych konkursów, gdzie konieczne jest przygotowywanie i przedstawienie rozbudowanej dokumentacji. Przedstawiciele gmin wskazywali również, iż środki te były często skierowane na najbardziej oczekiwane przez ich mieszkańców inwestycje- drogi i infrastrukturę wodno-kanalizacyjną. Przyznawali, że ze względu na ograniczone możliwości aplikowania o środki z Funduszy Europejskich na podobne projekty, było to dla nich istotne źródło wsparcia. **Jednocześnie, w opinii wielu badanych projektantów wsparcia dla JST wysokość środków na inwestycje drogowe, o które gminy byłyby skłonne aplikować jest nieograniczona a ich realizacja nie ma charakteru prorozwojowego. W ich ocenie, należy koncentrować się na realizacji kompleksowych polityk mających na celu wyprowadzenie obszaru ze stanu kryzysowego zamiast punktowych inwestycji.**



4.2.3. Wsparcie doradcze obszarów strategicznej interwencji

Istotnym zagadnieniem odnoszącym się do instrumentów/narzędzi wsparcia OSI było oferowane wsparcie doradcze. Było ono finansowane zarówno ze środków PS, Funduszy Norweskich i EOG jak i ze środków krajowych.

Programy wsparcia doradczego różniły się pomiędzy sobą tematyką wsparcia i jego zakresem. Umożliwiały one zwykle sieciowanie samorządów, wymianę doświadczeń i identyfikację dobrych praktyk. W części programów gminy mogły skorzystać z usług dedykowanych im doradców, w części eksperci przekazywali swoją wiedzę wszystkim uczestnikom programu. Dodatkowo oprócz komponentu wsparcia doradczego gmin, część programów zawierała komponent inwestycyjny - dedykowane środki na realizację zwykle pilotażowych działań.

Szczegółową listę analizowanych programów wsparcia doradczego wraz z określeniem m.in. liczby gmin – uczestników programów, znajdujących się w danym OSI określa Tabela 7.

Część z zaprojektowanego wsparcia zawierała kryteria premiujące dla OSI bądź też była adresowana do poszczególnych typów OSI. W programie Human Smart Cities dodatkowa punktacja w ocenie przysługiwała OSI miastom średnim tracącym funkcje społeczno-gospodarcze oraz OSI Śląsk. W programie Rozwój lokalny dodatkową punktację na I etapie oceny zarysów projektów również skierowano do OSI miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Do uczestnictwa w pilotażu CWD zaproszono OSI obszary zagrożone trwałą marginalizacją oraz miasta liczące do 20 tys. mieszkańców i będące stolicami powiatów wraz z ich obszarami funkcjonalnymi. W CWD +, oprócz wsparcia zawiązanych w pilotażu partnerstw, wspierane są nowe partnerstwa w szczególności z OF, które uwzględniają w swoich granicach OSI miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze i OSI obszary zagrożone trwałą marginalizacją. Akademia Miast Przyszłości skierowana była do osób pracujących w urzędach średniej wielkości miast (między 20 a 100 tysięcy mieszkańców) tj. zawierała wsparcie dla OSI miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze.

Tabela 7. Zidentyfikowane programy wsparcia doradczego kierowane do JST

Program wsparcia	Podmiot Odpowiedzialny	Obszar tematyczny	Liczba wspartych gmin z OSI Polska Wschodnia	Liczba wspartych gmin z OSI Śląsk	Liczba wspartych gmin z OSI miasta średnie tracące funkcje (...)	Liczba wspartych gmin z OSI obszary zagrożone trwałą marginalizacją
Modelowa Rewitalizacja Miast	MFIPR	rewitalizacja	7	4	10	1
Akademia Miast Przyszłości (I Edycja)	PFR S.A.	zarządzanie miastem, przedsiębiorczość, mieszkańcy i jakość życia, mobilność, technologie, energetyka i klimat	8	5	16	0
Akademia Miast Przyszłości (II Edycja)	PFR S.A.	zarządzanie miastem, finansowanie, przedsiębiorczość, mobilność, technologie, energetyka i klimat, mieszkańcy i jakość życia	7	3	14	0
Partnerska Inicjatywa Miast - pilotaż	MFiPR	rewitalizacja, mobilność miejska, jakość powietrza	6	5	11	0

Program wsparcia	Podmiot Odpowiedzialny	Obszar tematyczny	Liczba wspartych gmin z OSI Polska Wschodnia	Liczba wspartych gmin z OSI Śląsk	Liczba wspartych gmin z OSI miasta średnie tracące funkcje (...)	Liczba wspartych gmin z OSI obszary zagrożone trwałą marginalizacją
Partnerska Inicjatywa Miast	MFiPR	Miasto Zielone, Miasto Cyfrowe, Miasto Inicjatyw PPP	6	4	5	0
Centrum Wsparcia Doradczego - pilotaż	MFiPR	Wsparcie w zakresie rozwoju współpracy i planowania strategicznego (szeroki zakres tematyczny)	133	9	12	173
Centrum Wsparcia Doradczego +	MFiPR	Wsparcie w zakresie rozwoju współpracy i planowania strategicznego (szeroki zakres tematyczny)	235	9	50	265
Human Smart Cities	MFiPR	Inteligentne i pilotażowe rozwiązania technologiczne, innowacje społeczne, kształtowanie smart city	8	1	10	1

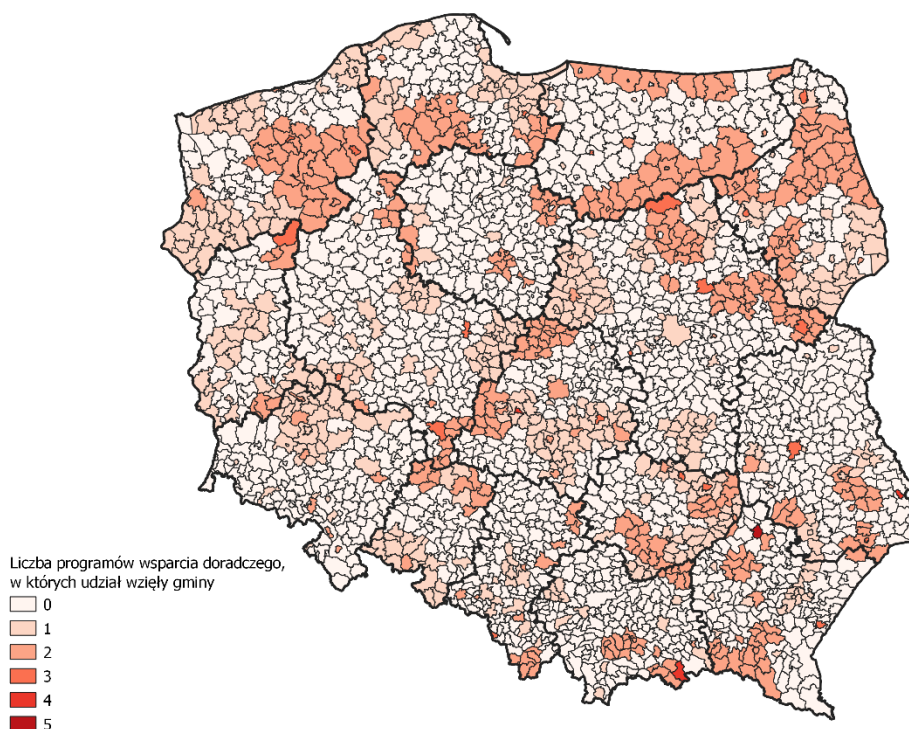
Program wsparcia	Podmiot Odpowiedzialny	Obszar tematyczny	Liczba wspartych gmin z OSI Polska Wschodnia	Liczba wspartych gmin z OSI Śląsk	Liczba wspartych gmin z OSI miasta średnie tracące funkcje (...)	Liczba wspartych gmin z OSI obszary zagrożone trwałą marginalizacją
Rozwój lokalny	MFIPR	Kompleksowe projekty rozwojowe, w tym działania na rzecz wzmacniania/ podnoszenia zdolności administracji lokalnej	11	5	22	0
Miasto z klimatem 2.0	MKiŚ	Transformacja klimatyczno- środowiskowa	7	2	4	2

Źródło: opracowanie własne

Analizując przestrzenne rozmieszczenie gmin korzystających ze wsparcia doradczego zauważono, że ze wsparcia w przynajmniej jednym z programów skorzystało 18% gmin OSI Śląsk, 37% gmin OSI Polska Wschodnia, 42% gmin OSI obszary zagrożone trwałą marginalizacją oraz 75% miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze.

Najsilniej ze wsparcia doradczego korzystały gminy z województwa zachodniopomorskiego (65% gmin) oraz województwa podlaskiego (63% gmin). Najmniejszy odsetek gmin (poniżej 20%) uczestniczył w analizowanych programach w województwach: kujawsko-pomorskim, lubelskim oraz śląskim. Należy jednak zaznaczyć, że niektóre regiony decydowały się na kreowanie autorskiego podejścia do polityki terytorialnej oraz rozwijania lokalnych partnerstw, co może być czynnikiem wpływającym na niższy odsetek gmin korzystających z krajowego wsparcia doradczego np. w województwie kujawsko-pomorskim nastąpiło wyznaczenie Obszarów Rozwoju Społeczno-Gospodarczego na poziomie ponadlokalnym.

Rysunek 4. Liczba programów wsparcia doradczego, do których zakwalifikowano gminy



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników naborów/list uczestników programów

O opinię na temat oferowanego wsparcia doradczego zostali poproszeni projektanci interwencji oraz osoby aktywnie zajmujące się danymi programami. Pomysł na zaprojektowanie wsparcia doradczego wynikał najczęściej z dostrzeżonych problemów jednostek samorządu terytorialnego związanych w zarządzaniu rozwojem w różnych jego obszarach. Badani zwracali uwagę na istotny dla wielu jednostek samorządu terytorialnego aspekt związany z budowaniem sieci kontaktów, potrzeby wymiany doświadczeń i poznawania dobrych praktyk. Jednocześnie część gmin,

szczególnie mniejszych w opinii badanych, ma problem ze zrozumieniem korzyści wynikających z sieciowania czy włączenia w projekt, który nie przynosi od razu korzyści finansowych. Wskazywano, że część gmin - w szczególności miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, ma podobne problemy, w związku z tym pozytywne przykłady wdrożonych rozwiązań w jednej jednostce powinny być przenoszone na inne. Zwracano jednak uwagę, że czynnikiem utrudniającym pracę w zakresie wsparcia doradczego w formie spotkań, szkoleń, warsztatów itp. oraz tworzenia więzi pomiędzy uczestnikami programów była pandemia COVID-19 i jej implikacje związane m.in. z koniecznością wykorzystania zdalnych form komunikacji.

Struktura i sposób realizacji wsparcia doradczego wynikał z przyjętych założeń i różnił się pomiędzy programami. Kluczowym aspektem, na który zwracano uwagę była potrzeba elastycznego podejścia do wsparcia i realizowanych działań by było ono dedykowane danej jednostce samorządu terytorialnego - zdarzały się sytuacje, gdy gminy zgłaszały potrzebę otrzymania wsparcia w dodatkowym, często specjalistycznym, obszarze tematycznym i były one spełniane. W opinii badanych, w projektowaniu wsparcia warto uwzględniać stałe zaangażowanie ekspertów np. w charakterze opiekunów danych gmin w taki sposób, aby byli oni możliwie często dostępni.

Jednocześnie badani zaobserwowali różny stopień zaangażowania uczestników w realizowane działania. W ich opinii największy wpływ na osiągnięte rezultaty wsparcia i chęć dalszego poszerzania wiedzy mają zaangażowany władarz (wójt, burmistrz, prezydent) oraz aktywni pracownicy, w szczególności naczelnicy, kierownicy wydziałów tzw. średni szczebel zarządzania. Bez ich silnego zaangażowania trudno prowadzić projekty o charakterze prorozwojowym. Jednocześnie w przypadku kilku programów wsparcia doradczego odnotowano wycofywanie się odbiorców wsparcia - najczęściej samorządów niewielkich, o niewystarczających zasobach kadrowych, gdzie pracownicy nie są w stanie poświęcić czasu na dodatkową aktywność. Może świadczyć to o słabości instytucjonalnej części gmin i trudności w zaangażowanie się w prorozwojowe projekty.

Podkreślano również, że w przypadku realizacji kolejnych programów wsparcia doradczego warto powiązać go z możliwością sfinansowania zaprojektowanych rozwiązań. Większość programów realizowanych w latach 2014-2022 kończyła się przygotowaniem dokumentu - strategii, planu działania, programu rewitalizacji itp., jednakże w wielu przypadkach brak możliwości pozyskania dofinansowania na wdrożenie zapisanych rozwiązań skutkowało brakiem podjęcia kompleksowych działań. Realizacja pojedynczych, często punktowych w skali gminy, inwestycji nie służyła prowadzeniu całościowej polityki rozwojowej.

W zakresie wsparcia doradczego wypowiedzieli się także przedstawiciele samorządów korzystających ze wsparcia, z którymi przeprowadzone zostały wywiady badawcze. Idea wsparcia doradczego została oceniona przez nich pozytywnie, zauważali oni, że jest to jedna z nielicznych możliwości poszerzania wiedzy w czasie pracy. W wielu przypadkach zakwalifikowane do wsparcia zostały gminy nie należące do innych formacji (np. związków ZIT, stowarzyszeń metropolitalnych) a co za tym idzie takich, które byłyby dla nich platformą wymiany dobrych praktyk.

Jak przyznawali przedstawiciele samorządów, początkowo pełne korzystanie z otrzymywanego wsparcia np. w ramach projektu CWD było trudne. Zostali bowiem postawieni w sytuacji przygotowywania wspólnych dokumentów, strategii - nie realizując wcześniej tego typu projektów w tej formule. Należało więc zmierzyć się z potrzebą znalezienia kompromisu i osiągnięcia jak największych korzyści dla kilku samorządów, a nie jednego.

Jednocześnie mimo bardzo pozytywnego wyrażenia się na temat podejmowanej współpracy, nawiązywania relacji, głębszego rozumienia swoich potrzeb samorządy boją się, że powstałe dokumenty nie będą mogły być w całości zrealizowane.

Efektem naszych wspólnych, często trudnych prac, było wypracowanie strategii. Musimy przyjąć w niej pewnego rodzaju wskaźniki, dzięki którym możemy realizować przyjęte cele. Niestety, nie zostaną one nigdy zrealizowane, gdyż środki finansowe przeznaczone na OSI nie są wystarczająco wysokie. Często również nie ma dla nas preferencji w naborach konkursowych.

Przedstawiciele gmin doceniają fakt, że w toku wsparcia doradczego często przygotowywana jest kompleksowa analiza problemów oraz potencjałów. Współpraca z innymi samorządami, a także firmami i podmiotami doradczymi pozwala im na identyfikację i ocenę wyzwań z jakimi muszą się zmagać oraz określenie niewykorzystanych potencjałów przez osoby doświadczone, posiadające wiedzę oraz kwalifikacje. Praca w ramach programów wsparcia doradczego jest również często pierwszą od lat, dogłębną analizą danych, której w codziennej pracy przedstawiciele samorządów nie wykonują. Jak podkreślali respondenci, jest w nich duża determinacja do pracy w ramach programów wsparcia doradczego i poszerzania swojej wiedzy.

Badani wskazywali również zagadnienia, w których potrzebowaliby wsparcia doradczego. Pierwszym z obszarów, w którym zidentyfikowano potrzebę wsparcia doradczego jest prowadzenie postępowań - zamówień publicznych. Zmiany, które dokonywały się w prawie zamówień publicznych w ostatnich latach często są trudne do wdrożenia nawet przez osoby doświadczone. Zdaniem samorządów, takiej pomocy nie można uzyskać w urzędach marszałkowskich, a szkolenia realizowane przez MFiPR są trudno dostępne.

Urząd marszałkowski wskazuje, że nie może udzielić nam wsparcia w zakresie zamówień publicznych, bo są instytucją, która nas [gminy - przy.] kontroluje później z przeprowadzenia tych postępowań.

Zdaniem respondentów dobrym rozwiązaniem w tym zakresie byłoby skierowanie do nich specjalistycznego wsparcia doradczego w postaci prawników bądź innych osób specjalizujących się

w zakresie prawa zamówień publicznych, którzy mają również praktyczną wiedzę na temat realizacji postępowań. Duże urzędy miejskie posiadają szereg specjalistów, a dostęp do szkoleń (w tym płatnych) jest dla nich łatwiejszy. Natomiast mniejsze samorządy nie dysponują tak szeroką kadrą pracowników, co może sprawiać ogromne problemy w przygotowywaniu i prowadzeniu zamówień publicznych, a także wiązać się z ryzykiem obowiązku zwrotu pozyskanych środków w wyniku popełnionych błędów.

Dostrzeżono także braki w zakresie wsparcia doradczego w przygotowaniu wniosków o dofinansowanie czy analiz. Doceniana jest praca urzędów marszałkowskich, które organizują szeregi spotkań i konsultacji, jednakże gminom brakuje specjalistycznego doradztwa związanego z aplikowaniem o fundusze. Jednostki wskazują, że ubieganie się o środki unijne jest dla nich często trudne ze względu na liczbę dokumentów, które muszą przygotować/dostarczyć. Niewielkie kadrowo gminy mają często niewielkie doświadczenie w tworzeniu wniosków, a z uwagi na skalę innych zadań pracownicy nie mogą poświęcić na ich przygotowanie adekwatnej ilości czasu.

Wśród respondentów znaleźli się także przedstawiciele samorządów, twierdzący, że nie potrzebują wsparcia doradczego. Dla nich kluczowe są środki w formie dotacji bezzwrotnych.

4.3. Efekty społeczno-gospodarcze wsparcia obszarów strategicznej interwencji

Pytania badawcze:

- Jakie były efekty społeczno-gospodarcze wspierania obszarów strategicznej interwencji w latach 2014-2020 w ramach polityki spójności WPR oraz w wyniku interwencji realizowanych ze środków budżetu krajowego?
- Czy udzielone wsparcie OSI było skuteczne i efektywne oraz trafne z punktu widzenia potrzeb? Czy efekty wsparcia były trwałe?

Starając się określić efekty wsparcia OSI posłużono się analizą danych społeczno-gospodarczych (szczegółowe wyniki tej części badania zawarto w załączniku 4) oraz środowiskowych, wynikami wywiadów indywidualnych oraz badania CAWI. Na wstępie należy zauważyć, że środki zarówno z UE jak i krajowe są nadal wydatkowane, wiele projektów nie zostało jeszcze zakończonych stąd odpowiedź na sformułowane pytania badawcze dot. efektów wsparcia mogłaby być odmienna w przypadku ewaluacji ex post wsparcia OSI w ramach perspektywy 2014-2020 (z uwzględnieniem zasady n+3).

Wyniki oszacowania²⁸ dla OSI krajowych należy rozpatrywać przede wszystkim w kontekście danego obszaru, a nie wskaźników dla całości interwencji. W OSI Polska Wschodnia nastąpiła pożądana zmiana wskaźników społecznych - spadek udziału osób w wieku poprodukcyjnym, poprawa wyników sprawdzianu w szkołach podstawowych (ze wszystkich przedmiotów), spadek udziału osób korzystających z pomocy społecznej, wzrost frekwencji w wyborach prezydenckich i parlamentarnych oraz spadek stopy bezrobocia. Zmiany w OSI Śląsk dotyczyły jednego wskaźnika środowiskowego - iloczynu liczby mieszkańców i powierzchni obszarów przyrodniczo cennych, jednego wskaźnika społecznego - frekwencji w wyborach samorządowych oraz niektórych wskaźników gospodarczych - liczby podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu i dochodów własnych gmin na mieszkańca. Podobny charakter zmian miał miejsce w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze - nastąpiły wzrost powierzchni terenów zielonych, spadek salda migracji, poprawa wyników sprawdzianu w szkołach podstawowych z matematyki, wzrost frekwencji w wyborach prezydenckich, samorządowych i do Parlamentu Europejskiego oraz wzrost liczby przedsiębiorstw w usługach wyższego rzędu, dochodów własnych gmin i powierzchni użytkowej mieszkań.

²⁸ Poprzez analizę różnic między sparowanymi gminami, osiągniętych w trakcie wspierania OSI w latach 2014-2020 oszacowano efekt netto interwencji - średni, sumaryczny oraz efekty w poszczególnych grupach jednostek samorządu terytorialnego - w czterech segmentach OSI regionalnych wyznaczonych metodą SPSM oraz czterech OSI krajowych. Z reguły osiągnięte różnice liczone były dla lat 2014-2020 (w przypadku braku danych także dla krótszych szeregów czasowych).

Natomiast na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją miały miejsce zmiany zbliżone do tych zaistniałych w Polsce Wschodniej - spadek udziału osób w wieku poprodukcyjnym, poprawa wyników sprawdzianu w szkołach podstawowych (ze wszystkich przedmiotów), spadek udziału osób korzystających z pomocy społecznej, wzrost frekwencji w wyborach samorządowych oraz spadek stopy bezrobocia.

Podsumowując, **w Polsce Wschodniej oraz na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją** widoczne zmiany nastąpiły przede wszystkim **dla wskaźników społecznych** - stopy bezrobocia, wskaźników starości demograficznej, ubóstwa dochodowego i edukacji (wyników sprawdzianu w szkołach podstawowych), podczas gdy **na Śląsku i w grupie miast średnich - dla wskaźników środowiskowych i wskaźników gospodarczych** (przedsiębiorczości i zamożności samorządów).

Jednocześnie analiza pokazuje, że widoczne jest zróżnicowanie tempa zachodzących zmian w zależności od rodzaju OSI. W przypadku większości wskaźników niepokojącym wydaje się fakt, że mimo podjętej interwencji pozytywne zmiany związane np. ze skalą ubóstwa czy bezrobocia zachodzą w OSI miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz OSI obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją nadal wolniej niż średnio w Polsce. W przypadku OSI miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze zwiększa się stale udział osób w wieku poprodukcyjnym - jest on o 4,3 p.p. wyższy niż średnio dla Polski. Samorządy należące do wskazanych grup OSI nadal wolniej niż średnio dla Polski zwiększają swoje dochody własne w przeliczeniu na 1 mieszkańca, co pokazuje, iż mieszkańcy tychże jednostek bogacą się wolniej niż średnio w kraju.

Analiza poszczególnych efektów dla OSI regionalnych nie dostarczyła spójnych wniosków dotyczących zmian wskaźników w latach 2014-2020. Pożądane zmiany wskaźników środowiskowych (powierzchni terenów zielonych, obszarów przyrodniczo cennych i obsługi przez oczyszczalnie ścieków) dotyczą jednak głównie **gmin o niższym poziomie rozwoju**. Również niektóre pożądane zmiany społeczne (spadek stopy bezrobocia, wzrost powierzchni użytkowej mieszkań czy wzrost liczby podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu) miały miejsce właśnie w tych gminach.

Dla żadnego ze wskaźników sukcesu tj. wskaźników społeczno-gospodarczych związanych z migracjami, sytuacją demograficzną, stopą bezrobocia czy zamożnością samorządów, a także dla żadnej grupy gmin nie udało się uzyskać wiarygodnych wyników modeli. Porównanie względne osiągniętych wartości współczynnika determinacji R² pozwala jedynie wnioskować, że zależność między natężeniem wsparcia dla OSI a zmianami wskaźników sukcesu jest najbardziej widoczna w miastach i gminach podmiejskich. Przede wszystkim może to mieć związek z kapitałem instytucjonalnym, sprawnością administracji w poszczególnych JST, w tym w przyswajaniu i wykorzystywaniu pozyskanych środków.

Wśród OSI na poziomie krajowym zależność między natężeniem wsparcia a zmianami wybranych wskaźników sukcesu widoczna jest jedynie na Śląsku oraz w miastach średnich tracących funkcje

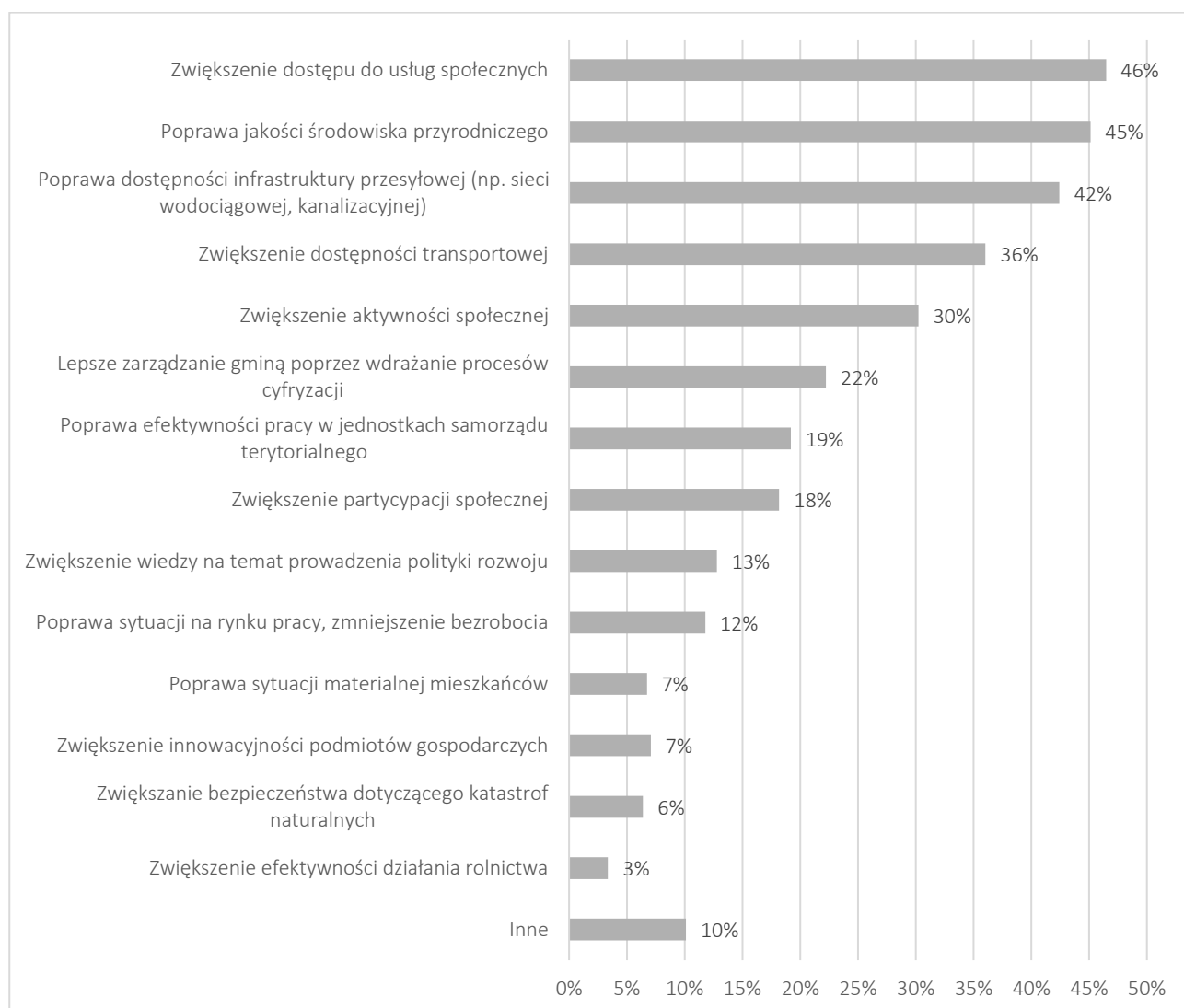
społeczno-gospodarcze, co również wskazuje na wyższy potencjał przyswajania środków w gminach miejskich oraz zakładaną wyższą efektywność ich wykorzystania w stosunku do gmin wiejskich.

Podobnie jak w przypadku analizy sumarycznego i średniego efektu netto, zależności zaobserwowano głównie dla wskaźników społecznych i wybranych pozostałych wskaźników, m.in. starość demograficzna, saldo migracji, frekwencja w wyborach czy zaawansowana przedsiębiorczość. W szczególności wskaźniki frekwencji w wyborach i zaawansowanej przedsiębiorczości są zależne od czynników zewnętrznych, w tym makroekonomicznych, wysokości świadczeń społecznych itp. Nie udało się wykazać wpływu na pozostałe wskaźniki, w szczególności środowiskowe, edukacyjne i większość wskaźników gospodarczych.

Jeżeli natomiast chodzi o zmienne objaśniające, przeważa zależność między zmianami wskaźników sukcesu a natężeniem wsparcia w postaci środków unijnych - w przeciwieństwie do wydatkowanych środków krajowych, gdzie ta zależność jest rzadziej widoczna.

O efekty dotychczasowego wsparcia zapytano również gminy w badaniu CAWI (Załącznik 5). Ich przedstawiciele najczęściej wskazywali w tym kontekście na wzrost dostępu do usług społecznych i poprawę jakości środowiska przyrodniczego. Istotna była również poprawa dostępności infrastruktury sieciowej (sieć wodociągowo-kanalizacyjna, transportowa), co jest spójne z zakresem tematycznym wsparcia w ramach środków UE i krajowych.

Wykres 27. Efekty wsparcia OSI w opinii gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI (n=297)

Na temat efektów wsparcia wypowiadali się również przedstawiciele gmin podczas wywiadów indywidualnych. Ich zdaniem, efekty wsparcia są widoczne w postaci przede wszystkim budowy i modernizacji nowych dróg, termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, budowy dróg rowerowych, czy zakupu nowych autobusów do obsługi połączeń wewnątrz miasta. Badani jednak nie potrafili określić, czy te działania pomogą im zniwelować problemy społeczne bądź gospodarcze, które spowodowały wyznaczenie ich jako części OSI. Zauważali jednak, że najczęściej i najchętniej realizuje się projekty, których rezultaty są najbardziej i najszybciej widoczne.

Podawano jednak przykłady realizacji projektów społecznych, dzięki którym udało się osiągnąć efekty związane np. z niwelowaniem bezrobocia.

Prowadziliśmy kursy związane z nauką zawodu np. operator wózka widłowego, tokarz, frezer - w związku z tym, że jesteśmy w regionie, gdzie rozwija się branża automotive - nie w naszej gminie, ale w gminach sąsiadujących, czy w Czechach. Musimy więc wykorzystywać potencjał regionu i uzbroić naszych mieszkańców w umiejętności.

W opinii JST tego typu działania mogą przyczynić się do trwałych efektów zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej OSI. Badani odnosili się również do sposobu przyznawania środków na wsparcie OSI - zauważali, że często nie byli traktowani jako priorytetowy obszar polityki państwa - nie dedykowano im oddzielnych naborów, nie otrzymywali preferencji. Wsparcie OSI dodatkowymi punktami (najczęściej niewielką ich liczbą) podczas naborów w ramach RPO, również uznano to za zbyt małe i niewystarczające do zdobycia dofinansowania.

Bywało tak, że przez rozbudowane i trudne do spełnienia kryteria konkursów już na starcie byliśmy skreśleni. Nie są efektywne działania kierowane do OSI, w których gminy do nich należące praktycznie nie mogą startować.

W ocenie samorządów, taki sposób wsparcia OSI i podziału środków nie daje możliwości osiągnięcia zamierzonych efektów wsparcia. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że udzielone wsparcie w dużej mierze nie jest skuteczne w ograniczaniu powodów, dla których dane miasto/gmina zostało zakwalifikowane jako OSI. W nielicznych przypadkach przeprowadzone zostały działania, które realnie oddziałują na np. bezrobocie. Sama budowa/modernizacja dróg czy dróg rowerowych nie spowoduje rozwoju społeczno-gospodarczego gminy czy regionu. W działaniach gmin, które często nie wiedzą, że do OSI należą, brakuje szerokiej wizji rozwoju. Jak wskazywano w rozmowach - realizuje się te projekty, na które ogłaszane są w danym czasie nabory - nawet jeśli nie jest to związane z kluczowymi potrzebami gminy. Podkreślić należy, że takie dobieranie projektów w sposób „niestrategiczny” powoduje blokowanie środków oraz zasobów ludzkich, które mogłyby w późniejszym czasie być zaangażowane w projekty o większym znaczeniu. Wsparcie więc nie zawsze było efektywne i trafne.

W każdym województwie powinny być kierowane dedykowane konkursy dla gmin z OSI dostosowane do wskazywanych w strategiach problemów społeczno-gospodarczych. Wtedy takie efekty działania będą mogły być trwałe.

W wielu przypadkach trwałym efektem dotychczasowego wsparcia są stworzone partnerstwa. Samorządy przez kilka lat wypracowały ścieżki współpracy, które będą mogły być wykorzystane, kiedy pojawią się środki finansowe umożliwiające realizację projektów. Dodatkowo podkreślane jest, że kluczowe w tworzeniu partnerstwa jest znajdowanie się w nim gminy - bieguna wzrostu, lokalnego lidera, który będzie stymulatorem pozytywnych zmian.

5. Obszary strategicznej interwencji i ich wsparcie na lata 2021-2027

5.1. Identyfikacja obszarów strategicznej interwencji wyznaczonych na lata 2021-2027

Pytania badawcze:

- Jakie, według dokumentów programowych i strategicznych, OSI zostały wyznaczone w okresie programowania 2021-2027, zarówno na poziomie regionalnym i lokalnym? Czy zapisy dokumentów strategicznych i programowych dotyczące wyznaczonych OSI są spójne?
- Przy użyciu jakich metod i technik badawczych dokonano delimitacji OSI na poziomie krajowym, regionalnym oraz lokalnym w dokumentach przygotowanych na podstawie zaktualizowanej ustawy o ZPPR?

5.1.1. Obszary strategicznej interwencji na poziomie krajowym

Analizując dokumenty obowiązujące na początku perspektywy finansowej 2021-2027 warto zauważyć, że podstawowe strategie: SOR i KSRR 2030 pozostają niezmiennie.

Tak jak zostało wskazane w rozdziale (4.1.1), w SOR i KSRR 2030 na poziomie krajowym wyodrębniono cztery OSI:

- obszary przeważnie wiejskie zagrożone trwałą marginalizacją,
- miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze,
- wschodnia Polska,
- województwo śląskie.

Dodatkowo w części SOR odnoszącej się do rozwoju zrównoważonego terytorialnie w katalogu „obszarów, które ze względu na koncentrację czynników społeczno-gospodarczych negatywnie wpływających na ich dynamikę rozwoju, nie w pełni wykorzystują swoje możliwości rozwojowe” oprócz wcześniej wskazanych obszarów wyszczególniono również „niektóre aglomeracje miejskie”²⁹.

Należy jednak zaznaczyć, że w KSRR 2030 ujęto zapis, iż „na etapie programowania interwencji polityki spójności na lata 2021-2027 zostaną zaktualizowane dane, które posłużą delimitacji obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją i średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze”. Dokonano takich analiz i w ich wyniku określono listę 139 miast średnich tracących

²⁹ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), str. 132.

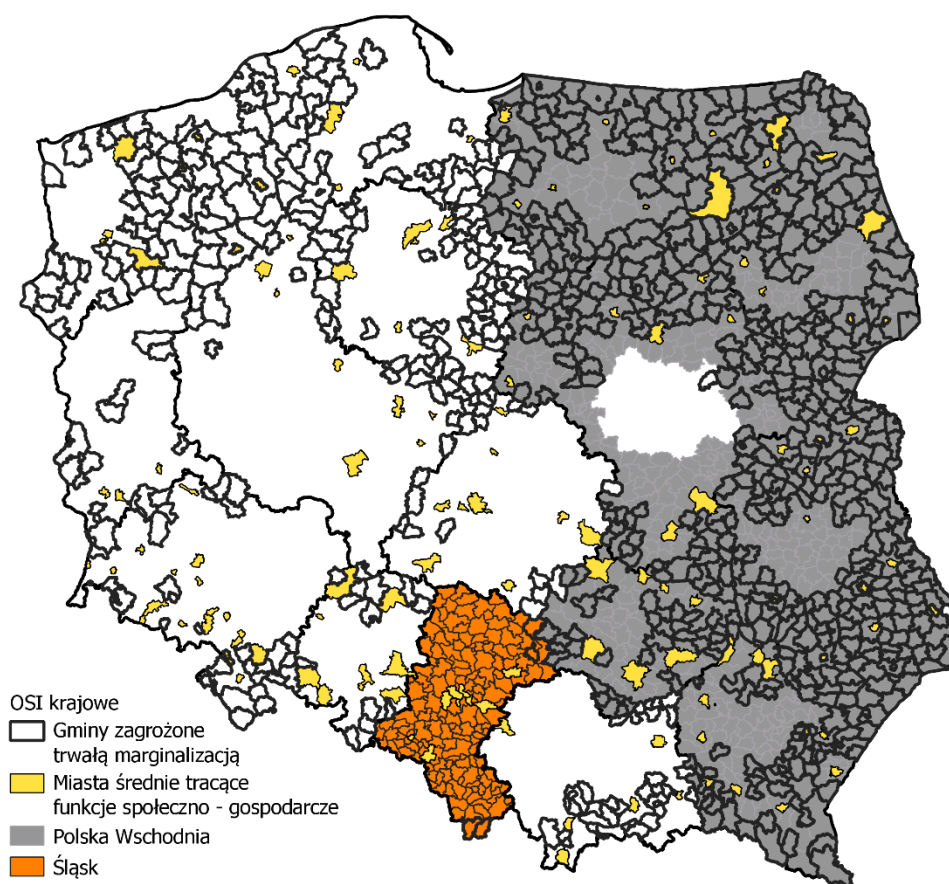
WOLAŃSKI

funkcje społeczno-gospodarcze oraz listę 755 gmin zagrożonych trwałą marginalizacją. Jednakże pomimo opublikowania list nie zostały one przyjęte aktem normatywnym, co w opinii części rozmówców, budzi wątpliwości co do podstawy prawnej takiego wydzielenia. Według nich obniża to także rangę OSI.

Delimitacja wskazanych rodzajów OSI została przeprowadzona na podstawie analiz danych społeczno-gospodarczych i obejmowała zagadnienia związane m.in. z demografią, sytuacją na rynku pracy, poziomem przedsiębiorczości.

Inną zmianą, w stosunku do perspektywy 2014-2020 jest zmiana granic Polski Wschodniej. Ze względu na podział województwa mazowieckiego na 2 części wg. NUTS2 region mazowiecki regionalny został dołączony do Polski Wschodniej (w przypadku Polityki Spójności).

Rysunek 5. Mapa OSI wyznaczonych na poziomie krajowym (perspektywa 2021-2027)



Źródło: opracowanie własne

Umowa Partnerstwa dla realizacji Polityki Spójności 2021-2027 w Polsce wyróżnia następujące typy OSI:

- miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze,
- obszary zagrożone trwałą marginalizacją,
- OSI wskazane w strategiach rozwoju województw (np. MOF OW),
- OSI wschodnia Polska.

W stosunku do perspektywy 2014-2020 katalog OSI w UP został ograniczony i skorelowany z zapisami obowiązujących w Polsce najważniejszych dokumentów pokazujących kierunek rozwoju kraju czy województwa.

Również analizując inne strategie rozwoju (tzw. strategie sektorowe bądź strategie zintegrowane), zauważyć można uwzględnienie w większości z nich częściowo bądź w sposób pełny katalogu OSI wyznaczonych w SOR i KSRR 2030.

Jednakże, zdarzają się przypadki, gdy w strategiach zintegrowanych wskazywane są inne obszary będące kluczowymi dla realizacji celów danej polityki. Przykładowo, w „Polityce ekologicznej państwa 2030 - strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej” zawarto określenie: „terenów szczególnej interwencji - obszarów, na których na których wskaźniki stanu środowiska odbiegają od przyjętych norm lub dla których stopień wyposażenia w infrastrukturę odbiega od standardów” oraz „obszarów wymagających interwencji polityki środowiskowej - obszarów o szczególnych warunkach przyrodniczych”. Pomimo użycia sformułowań zbliżonych w swym brzmieniu do nazwy „obszar strategicznej interwencji”, biorąc pod uwagę definicję ustawową nie należy ich uznawać za OSI.

5.1.2. Obszary strategicznej interwencji na poziomie regionalnym

Na początku warto zaznaczyć, że obszary strategicznej interwencji na poziomie regionalnym w dokumentach strategicznych³⁰ obowiązujących w perspektywie finansowej 2021-2027 zostały wyznaczone w bardziej przejrzysty i przemyślany sposób niż w strategiach obowiązujących w ubiegłych latach. Wynika to z doświadczeń nabytych w trakcie perspektywy finansowej 2014-2020, precyzyjniejszego osadzenia OSI na poziomie krajowym w dokumentach strategicznych (KSRR 2030) oraz lepszego zrozumienia idei obszarów strategicznej interwencji. W przypadku 12 strategii rozwoju województw obszary strategicznej interwencji wyznaczone zostały w sposób umożliwiający ich identyfikację przestrzenną. W przypadku 3 województw obszary strategicznej interwencji wspomniane zostały w strategii rozwoju, jednakże przedstawienia ich zasięgu dokonano w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (wielkopolskie, pomorskie) lub innym dokumencie wdrożeniowym (podkarpackie). W przypadku jednego województwa identyfikacja obszarów była

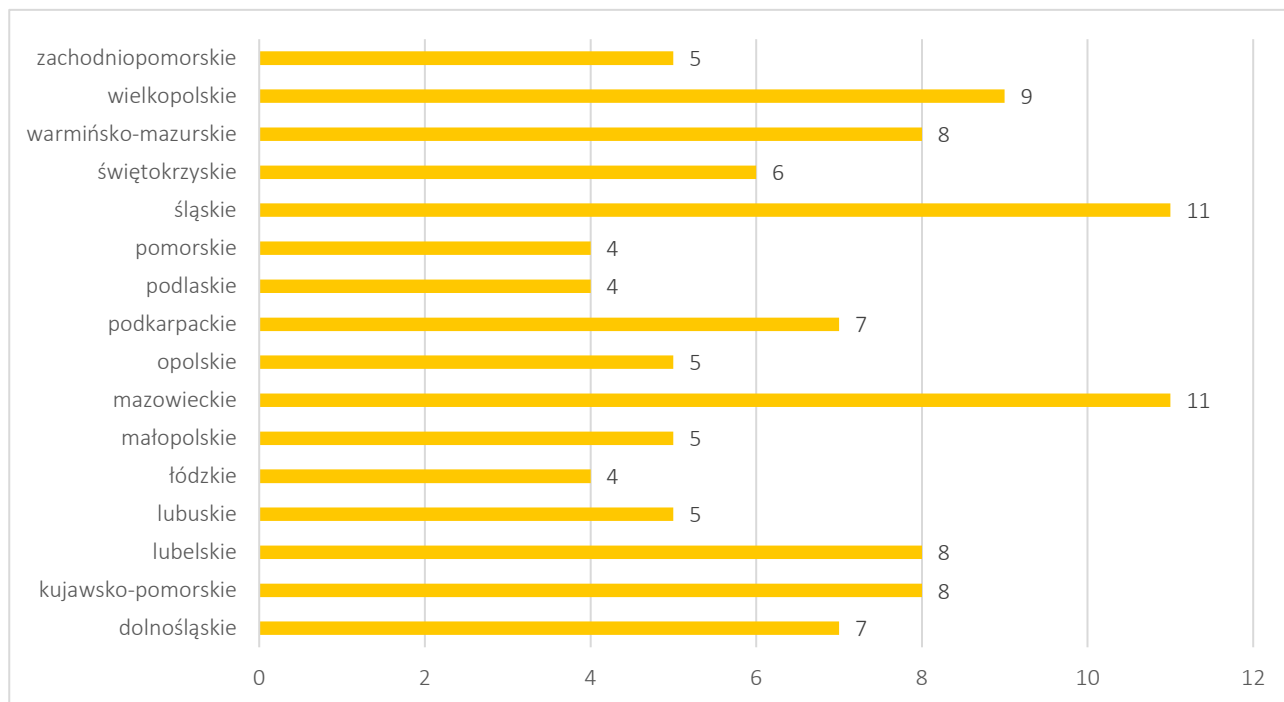
³⁰ Z uwagi na brak pełnego powiązania pomiędzy okresem perspektywy finansowej UE i okresem obowiązywania dokumentu strategicznego używane są uproszczenia dotyczące wykazu analizowanych dokumentów (wskazane w załączniku 3)

możliwa poprzez informacje pozyskane bezpośrednio od przedstawiciela urzędu marszałkowskiego (dolnośląskie). Przykładem dobrych praktyk jest fakt, że decydenci odpowiedzialni za prowadzenie polityki rozwoju na poziomie regionalnym coraz częściej dostrzegają potencjał współpracy międzyregionalnej, wynikającej z powiązań funkcjonalnych - tego rodzaju podejście zastosowano np. podczas inicjowania współpracy w ramach inicjatywy Czwórmieścia (podkarpackie i świętokrzyskie).

Obszary strategicznej interwencji wyznaczone na poziomie krajowym (miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze oraz obszary zagrożone trwałą marginalizacją) zostały uwzględnione we wszystkich analizowanych dokumentach, z wyjątkiem Strategii rozwoju województwa zachodniopomorskiego do roku 2030. Jednakże tam wyznaczono Specjalną Strefę Włączenia, a w dokumencie, w którym dokonano aktualizacji jej delimitacji uwzględniono OSI na poziomie krajowym. W związku z tym można stwierdzić, że wszystkie regiony w swoich strategiach rozwoju (lub innych dokumentach), obowiązujących w perspektywie finansowej 2021-2027, uwzględniły OSI krajowe. **Świadczy to o znacznej poprawie integracji polityki rozwoju prowadzonej na poziomie krajowym oraz regionalnym.**

Liczba zinwentaryzowanych OSI na poziomie regionalnym w dokumentach obowiązujących w perspektywie finansowej 2021-2027 (Wykres 28) waha się od 4 (pomorskie, podlaskie, łódzkie) do 11 (śląskie, mazowieckie). Widoczne jest zmniejszenie liczby OSI względem perspektywy 2014-2020. Pozytywnie wpływa to na możliwości interpretacyjne. Krystalizują się dwa podejścia do wyznaczania OSI - funkcjonalne oraz funkcjonalno-tematyczne. 4 województwa zdecydowały się na wyznaczenie OSI wyłącznie w formie obszarów powiązanych ze sobą funkcjonalnie, natomiast pozostałe 12 wyznaczyło zarówno OSI w formie obszarów funkcjonalnych, jak i w formie OSI tematycznych niebazujących na powiązaniach funkcjonalnych (np. o przekroczonych normach jakości powietrza). Inwentaryzacji na wykresie dokonano w sposób analogiczny do tego przedstawionego w rozdziale 4.1.2.

Wykres 28. Liczba OSI* według województw wyznaczonych do wsparcia w dokumentach obowiązujących w perspektywie finansowej 2021-2027



*liczba wskazana na wykresie nie uwzględnia OSI krajowych, chyba że w dokumencie strategicznym dokonano własnej (autorskiej) delimitacji obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją lub miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy strategii rozwoju oraz regionalnych programów operacyjnych

W niniejszej analizie zdecydowano się wyszczególnić 4 główne typy obszarów strategicznej interwencji wyznaczonych na poziomie regionalnym. Zaliczają się do nich obszary wzrostu, obszary o szczególnym potencjale, obszary inne oraz obszary problemowe.

Obszary wzrostu

Do tego typu OSI zaliczono (tak samo jak w analizie dla poprzedniej perspektywy) m.in. miejskie obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich, regionalnych, subregionalnych oraz lokalne ośrodki wzrostu. Zostały one wyznaczone w każdym analizowanym województwie. MOF OW również zidentyfikowano we wszystkich 16 badanych obszarach (specyficznym przypadkiem jest województwo śląskie, w ramach którego jako OSI wyznaczono Subregion Centralny, a w jego obszarze uwzględniono Metropolię Górnośląską wyznaczoną na podstawie delimitacji wskaźnikowej³¹). MOF OW w strukturze osadniczej odgrywają bardzo istotną rolę w systemie gospodarczym i społecznym poszczególnych regionów oraz całego kraju. Jako centra aktywności gospodarczej, naukowej, kulturalnej oraz społecznej wytwarzają wokół siebie strefy oddziaływań

³¹ Została ona wskazana jako centrum subregionu w wymiarze funkcjonalnym - w związku z tym cały Subregion Centralny w niniejszej analizie zakwalifikowany został do obszarów innych.

i ciężarów, które ze względu na spójność z centrum stanowią ich obszary funkcjonalne. Warto zaznaczyć, że MOF, na którym planowany jest do wykorzystania instrument ZIT musi spełniać odpowiednie kryteria. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej opublikowało instrukcję w zakresie delimitowania miejskich obszarów funkcjonalnych w strategiach rozwoju województw w kontekście realizacji instrumentu ZIT w perspektywie 2021-2027, na, której bazowały również poszczególne regiony. Delimitacja MOF OW w zdecydowanej większości przypadków opierała się na obszarach wyznaczonych na perspektywę 2014-2020 z niewielkimi modyfikacjami dokonanymi na podstawie analizy wskaźnikowej oraz dotychczasowych doświadczeń we współpracy. Znacznej modyfikacji uległo podejście do MOF OW w przypadku województwa kujawsko-pomorskiego, gdzie zdecydowano się na wyznaczenie dwóch sąsiadujących MOF (dla Bydgoszczy i Torunia), podczas gdy w ubiegłym okresie programowania funkcjonowały one w ramach jednego MOF. Zdecydowana większość województw zdecydowała się na wyznaczenie MOF ośrodków regionalnych lub/i subregionalnych - przy czym część z nich opiera się na obszarach wyznaczonych w ubiegłej perspektywie finansowej, a część została wskazana na podstawie analiz wskaźnikowych, przyjętych kryteriów (np. miasta powyżej 20 tys. mieszkańców) oraz dotychczasowych doświadczeń we współpracy. Część regionów wyznaczyła także lokalne ośrodki rozwoju. Stanowią one lokalne centra pełniące funkcje administracyjne oraz gospodarczo-usługowe z ograniczonym zasięgiem oddziaływania. Warto przy tym zaznaczyć, że przez część województw jako OSI uznawane są także obszary funkcjonalne lokalnych ośrodków rozwoju. **Świadczy to o dostrzeganiu przez regiony korzyści płynących ze współpracy samorządów na poziomie ponadlokalnym oraz chęci jej zawiązywania oraz kontynuowania** - również w przypadku lokalnych ośrodków rozwoju. W kontekście delimitacji lokalnych ośrodków wzrostu rzadziej korzystano z analizy wskaźnikowej - zwykle przyjmowano pewne kryterium np. status miasta lub miasta powiatowego.

Główne problemy w przypadku wielu obszarów wzrostu nie zostały wymienione, jednakże w przypadku części MOF OW regiony zwracały uwagę m.in. na postępujący, niekontrolowany proces suburbanizacji. W kontekście większości (z wyłączeniem wiodących ośrodków wojewódzkich np. Warszawy) rdzeni obszarów funkcjonalnych oraz ośrodków lokalnych strategie zwracają uwagę na niekorzystne procesy migracyjne i demograficzne. Niektóre regiony zauważały także zdegradowaną tkankę miejską, brak jednolitego systemu transportu na części obszarów MOF oraz słabnącą konkurencyjność mniejszych ośrodków wojewódzkich, miast regionalnych i subregionalnych jako ośrodków akademickich w skali kraju. W przypadku MOF ośrodków subregionalnych oraz lokalnych zwracano uwagę na odpływ ludności, bezrobocie, niskie dochody samorządów, brak ośrodków innowacji i postępu technologicznego czy niewystarczające uprzemysłowienie lokalnej gospodarki. Do wyzwań jakie stawiają przed sobą decydenci na poziomie regionalnym w kontekście MOF OW zalicza się np. potrzebę wzmocnienia konkurencyjności krajowej i międzynarodowej, wzmacnianie i kreowanie rozwoju funkcji metropolitalnych oraz wzmacnianie powiązań wewnętrznych oraz zewnętrznych. W przypadku ośrodków subregionalnych oraz lokalnych wyzwania dotyczą m.in. wzmacniania potencjału tych miast i ich roli w strukturze osadniczej np. poprzez wsparcie w tworzeniu stabilnych podstaw rozwoju, wzrost aktywności gospodarczej, stymulowanie aktywności i zdobywania kompetencji przez społeczność lokalną oraz

budowanie długotrwałych partnerstw.

Obszary o szczególnym potencjale

Do tego typu OSI zaliczono m.in. obszary o szczególnym potencjale turystycznym, rolniczym, przyrodniczym, transportowym, uzdrowiskowym³². Zostały one wyznaczone w ramach 8 województw. Są to obszary występowania szczególnego zjawiska w skali regionalnej, stanowiącego realny potencjał dla kreowania rozwoju. Niekiedy obejmują one całe województwo (np. w odniesieniu do obszarów cennych przyrodniczo - obszarów prawnie chronionych oraz korytarzy ekologicznych, przyjmując analizę na poziomie gminnym). Podobnie jak w przypadku ubiegłej perspektywy potencjał ten może wynikać z uwarunkowań endogenicznych oraz działań antropogenicznych. Delimitacja tego typu OSI była zależna od rodzaju eksponowanego potencjału. W przypadku tych opartych na czynnikach endogenicznych opierano się na zasięgu występowania danego zjawiska - np. zasięgu obszarów prawnie chronionych, występowaniu gleb o najwyższej przydatności rolniczej (w części przypadków brano także pod uwagę tradycje rolnicze obszaru), obszarów o szczególnych walorach turystycznych/uzdrowiskowych (w kontekście obszarów uzdrowiskowych zwykle brano pod uwagę był status uzdrowiska). W przypadku szczególnego potencjału komunikacyjnego zwykle brano pod uwagę określoną odległość euklidesową od głównych szlaków transportowych.

Głównymi problemami dla tych obszarów są szeroko rozumiane czynniki stanowiące zagrożenie dla istniejących tam potencjałów oraz ich wykorzystania. Są one bardzo zróżnicowane, ze względu na eksponowany potencjał oraz specyficzne uwarunkowania rozwojowe konkretnego obszaru. Podejście to jest bardzo zbliżone do tego w ubiegłej perspektywie finansowej. Jako główne wyzwanie w kontekście tych obszarów wskazano najefektywniejsze wykorzystanie ich potencjałów.

Obszary inne

Do obszarów innych zakwalifikowano tereny, które zostały wskazane w dokumentach regionalnych jako OSI, jednakże na podstawie ich treści niemożliwe było przyporządkowanie ich do pozostałych przyjętych typów. Wyznaczono je w przypadku ponad połowy województw (9). Zaliczają się do nich obszary, dla których nie wskazano konkretnej charakterystyki znaczących potencjałów lub problemów (np. obszary wiejskie, miasta sieci CITTASLOW, obszary przygraniczne³³) oraz w których

³² Zmiana podejścia decydentów do obszarów o szczególnym potencjale dla rozwoju górnictwa i przemysłu względem perspektywy 2014-2020- obecnie częściej są one postrzegane jako obszary problemowe np. w kontekście transformacji energetycznej (zaprzestania wydobywania surowców energetycznych) oraz restrukturyzacji przemysłu. Oba te procesy mają wpływ na intensyfikację problemów społecznych oraz gospodarczych. Ponadto obszary poprzemysłowe oraz pogórnice często borykają się także z szeregiem problemów środowiskowych oraz funkcjonalno-przestrzennych.

³³ Zmiana podejścia decydentów do obszarów przygranicznych względem perspektywy 2014-2020- obecnie rzadziej są one postrzegane jako obszary problemowe, a regiony częściej doszukują się szans we współpracy transgranicznej. W związku z tym w niniejszej analizie zakwalifikowano je do obszarów innych.

zawierają się zarówno obszary wzrostu, jak i obszary problemowe - głównie obszary funkcjonalne inne (lub szersze) niż miejskie obszary funkcjonalne (np. Subregion Centralny czy OSI EGO³⁴). Delimitacji takich obszarów dokonywano na podstawie występujących powiązań funkcjonalnych, dotychczasowych doświadczeń we współpracy, a także na podstawie przyjętych kryteriów (np. typ gminy wiejskie i wiejskie obszary gmin miejsko-wiejskich, przynależności do sieci miast CITTASLOW).

Utrudnione jest sprecyzowanie głównych problemów dla tego typu obszarów ze względu na wysoki poziom zróżnicowania ich charakteru. Do najczęściej powtarzających się rodzajów OSI w ramach tego typu należą obszary wiejskie, których problemy na poziomie międzyregionalnym w dużej mierze się pokrywają i są bardzo zbliżone do tych scharakteryzowanych w kontekście obszarów innych zidentyfikowanych dla perspektywy finansowej 2014-2020 (Rozdział 4.1.2).

Obszary problemowe

W kontekście obszarów problemowych dokonano podziału na 4 główne grupy:

- obszary z koncentracją problemów społecznych, do których zaliczają się m.in. obszary zmarginalizowane (w tym pod kątem dostępności transportowej), tracące funkcje (inne niż te wyznaczone na szczeblu krajowym - na stworzenie własnej, dodatkowej delimitacji zdecydowały się województwa: łódzkie, małopolskie, podkarpackie i śląskie),
- obszary charakteryzujące się zagrożeniami naturalnymi (np. obszary zagrożenia powodziowego) oraz z problemami środowiskowymi (np. niedobór wody, niezadowolająca jakość powietrza czy skażenie środowiska),
- obszary transformacji górniczej (wyznaczone przez województwa: łódzkie, śląskie, małopolskie, wielkopolskie),
- obszary funkcjonalne/subregiony, które wskazano jako obszary problemowe.

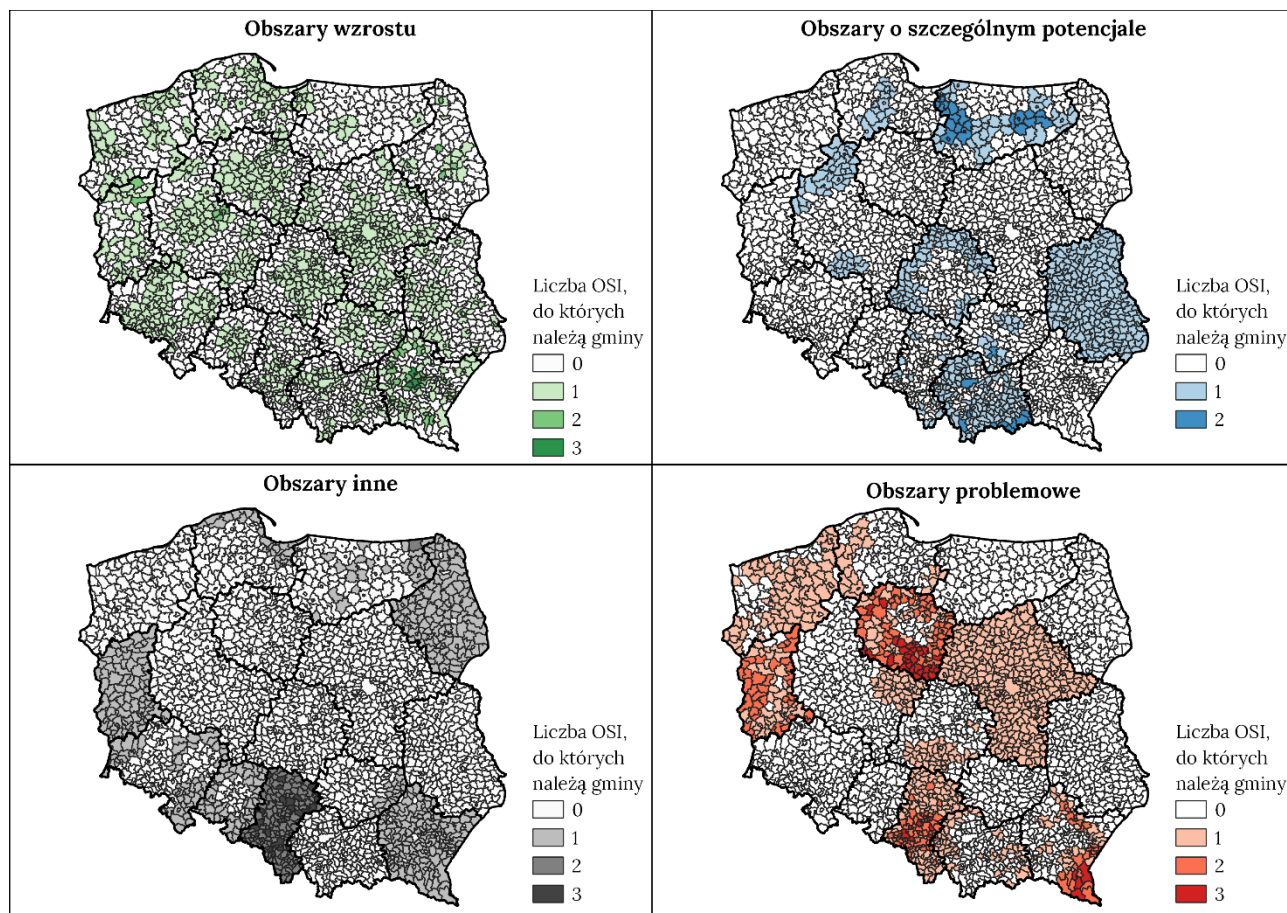
Zostały one wyznaczone na terenie 10 województw (takich obszarów nie wyznaczyło województwo dolnośląskie, lubelskie, opolskie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie). W trakcie delimitacji podejścia regionów były dość zbliżone. Obszary z koncentracją problemów społecznych wyznaczone były na podstawie analizy wskaźnikowej lub analizy dostępności czasowej (w przypadku marginalizacji transportowej). Obszary charakteryzujące się zagrożeniami naturalnymi wskazano na podstawie analizy danych wskaźnikowych oraz opracowań eksperckich dotyczących konkretnych zagadnień. Obszary transformacji górniczej wyznaczano poprzez wskazanie obszarów, które zostały bądź zostaną najsilniej dotknięte skutkami transformacji energetycznej w regionie pod kątem aspektów środowiskowych i społeczno-gospodarczych. Obszary funkcjonalne/subregiony, które wskazano jako obszary problemowe, zwykle wyznaczone były na bazie jednostek NUTS3 – w przypadku województwa mazowieckiego obejmują one cały jego obszar.

Głównymi wyzwaniem dla polityki regionalnej w tych obszarach jest podejmowanie działań

³⁴ Obszar długoletniej współpracy gmin we wschodniej części województwa wskazywany już w Strategii z 2013 r. W jego skład wchodzi m.in. Ełk, Gołdap i Olecko.

mających na celu minimalizowanie występowania zdiagnozowanych problemów społecznych oraz środowiskowych. Na obszarach charakteryzujących się zagrożeniami naturalnymi oraz z problemami środowiskowymi powinno się wdrażać szeroko zakrojone działania prowadzące do minimalizacji występujących zagrożeń oraz problemów środowiskowych. W kontekście obszarów z koncentracją problemów społecznych oraz obszarów funkcjonalnych/subregionów, które wskazano jako obszary problemowe kluczowa jest realizacji zasad zrównoważonego rozwoju, czyli podejmowanie działań, mających na celu identyfikację i umacnianie czynników rozwojowych obszarów problemowych. Na obszarach transformacji górniczej, ze względu na transformację energetyczną oraz stopniowe wyczerpywanie złóż kopalin, wymagane jest wdrożenie działań restrukturyzacyjnych ukierunkowanych na określenie nowych funkcji dla zlokalizowanych na tym obszarze terenów poprodukcyjnych i pogórnich oraz ukierunkowania przemysłu na produkcję innych nośników energii. W tym kontekście kluczowe jest także minimalizowanie problemów społeczno-gospodarczych, będących efektem transformacji energetycznej.

Rysunek 6. Typy obszarów strategicznej interwencji* wyznaczonych na poziomie regionalnym obowiązujące w perspektywie finansowej 2021-2027



*W przypadku, gdy OSI obejmowało tylko część gminy zaznaczano ją w całości. W przypadku województwa pomorskiego brak możliwości wskazania przestrzennego części OSI - pasma rozwojowe oraz system przyrodniczy. Obszary wskazane na mapach nie uwzględniają OSI krajowych, chyba że w dokumencie strategicznym dokonano własnej (autorskiej) delimitacji obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją lub miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze.

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy strategii rozwoju oraz regionalnych programów operacyjnych

5.1.3. Obszary strategicznej interwencji na poziomie lokalnym

Zapisy nowelizacji ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wprowadzają możliwość przygotowywania na poziomie lokalnym następujących dokumentów strategicznych:

- Strategia rozwoju gminy (obejmująca obszar jednej gminy);
- Strategia rozwoju ponadlokalnego (obejmująca obszar gmin sąsiadujących, połączonych funkcjonalnie³⁵);

W dokumentach tych wprowadzono możliwość identyfikacji OSI kluczowych dla gminy wraz z zakresem planowanych działań. Dodatkowo wskazano obligatoryjność spójności wskazanych strategii ze strategią rozwoju województwa.

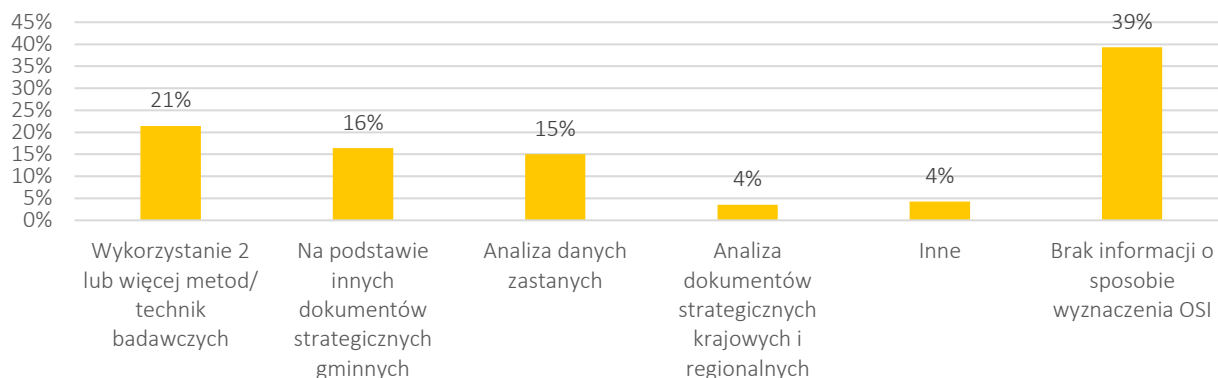
W badaniu sprawdzono, ile gmin ma (stan na 30.07.2022 r) strategię rozwoju uchwaloną zgodnie z wskazaną nowelizacją ustawy i ile z nich zdecydowało się na wyznaczenie OSI na poziomie lokalnym. Wyniki analiz wskazują, że 462 gminy mają już przygotowane strategie rozwoju lokalnego na podstawie obowiązujących zapisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Mimo wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym³⁶ konieczności wskazania w strategii rozwoju gminy OSI określonych w strategii rozwoju województwa ok. 20% gmin nie wspomina o ich istnieniu. Podobny odsetek gmin nie odnosi się również do OSI krajowych.

Wśród gmin, które posiadają dokument strategiczny powstały na podstawie obowiązujących zapisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju 34% (160 gmin) zdecydowało się na wyznaczenie OSI lokalnych. Największa grupa z nich (blisko 40%) nie wskazała w dokumencie jakie metody i techniki badawcze zostały zastosowane do identyfikacji OSI lokalnych (Wykres 29). Wśród gmin, które wyznaczyły OSI lokalne i wskazały zastosowany sposób delimitacji przeważają te, które posłużyły się 2 lub więcej metodami - najczęściej była to analiza danych zastanych oraz praca warsztatowa bądź też badanie ankietowe.

³⁵ W zależności od przypadku: jest opracowywana z udziałem powiatu, jeżeli w jej opracowywaniu uczestniczą wszystkie gminy z terytorium tego powiatu bądź może być opracowywana z udziałem powiatu, jeżeli przynajmniej jedna gmina tworzących strategię znajduje się na jego terytorium

³⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2022, poz. 559)

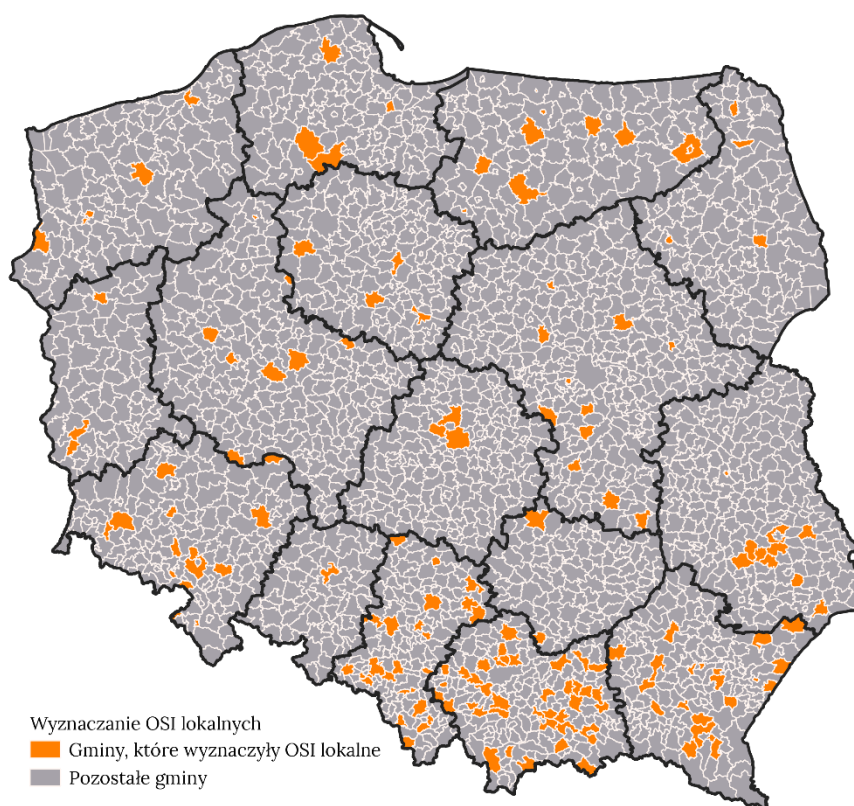
Wykres 29. Sposoby wyznaczania OSI lokalnych w strategiach rozwoju



Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy strategii rozwoju gmin, które wyznaczyły OSI lokalne (n=160)

Analizując lokalizację przestrzenną zaobserwować można, że najczęściej wyznaczania OSI lokalnych podejmują się gminy zlokalizowane w południowej części Polski - w woj. małopolskim, woj. podkarpackim i woj. śląskim (Rysunek 7).

Rysunek 7. Gminy wyznaczające OSI lokalne w strategiach rozwoju [stan na 30.07.2022 r.]



Źródło: opracowanie własne

Analiza zebranych materiałów pokazała, że ok. 40% gmin pomimo wskazania wyznaczenia OSI lokalnego nie uwzględniła jego przestrzennego aspektu. Jednostki te pod pojęciem OSI lokalnego uwzględniły cele strategiczne np. edukacja, aktywność społeczna i najczęściej nie połączyły ich z umiejscowieniem na obszarze gminy.

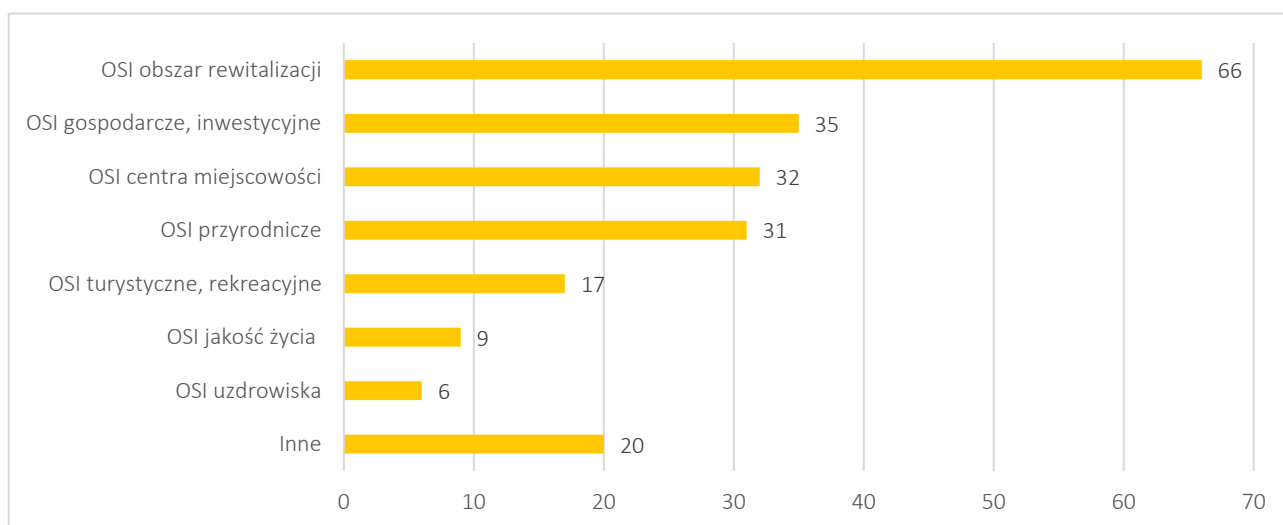
Biorąc pod uwagę te gminy, które uwzględniły aspekt przestrzenny (96) największa ich liczba za OSI lokalne uznała obszar rewitalizacji (wyznaczony w programach rewitalizacji) (Wykres 30). Istotną grupę stanowią również OSI uwzględniające:

- tereny atrakcyjne gospodarczo - obszary przy autostradach, strefy inwestycyjne, obszary ze zwiększoną liczbą podmiotów gospodarczych;
- centra miejscowości - obszary wyznaczone, ze względu na zlokalizowanie tam najważniejszych dla gminy instytucji, często występującą przestrzeń publiczną - parki, place;
- obszary przyrodnicze - najczęściej brzegi rzek, jezior, obszary prawnie chronione.

Istnieje również grupa gmin, które wyznaczyły OSI lokalne, których nie udało się przyporządkować do innych kategorii - w tym przypadku można wskazać na np. tereny użytkowane rolniczo, obszary, gdzie planuje się zwiększyć gęstość zabudowy czy obszary, gdzie ważne jest zachowanie walorów krajobrazowych.

Warto zauważyć, że liczba typów OSI lokalnych wyznaczonych przez gminy zawiera się w przedziale pomiędzy 1 a 5. W większości przypadków widoczne jest powiązanie pomiędzy sformułowanymi w strategiach kierunkami działań bądź zadaniami i wyznaczonym obszarem strategicznej interwencji, co może wskazywać na przemyślaną strategię rozwoju danej jednostki.

Wykres 30. Typy OSI wyznaczonych na poziomie lokalnym - liczba gmin wyznaczających OSI według danego typu*



* możliwe wyznaczenie więcej niż 1 typu OSI lokalnego przez gminę

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy strategii rozwoju gmin (n=96)

Warto również odnieść się do zdiagnozowanych problemów przy realizacji tej części badania - w szczególności w identyfikacji kluczowego dokumentu strategicznego gminy. Częsty brak czytelności stron internetowych i biuletynów informacji publicznej gmin, niedziałające linki do dokumentów, publikowanie niepełnej strategii - to tylko kilka z najczęściej pojawiających się trudności. Dokumenty strategiczne na poziomie lokalnym stanowią w wielu przypadkach „kalkę”, której treść przenoszona jest do wielu różnych samorządów, w szczególności, gdy autorem strategii jest jeden podmiot/firma. Wyniki wywiadów pokazują, że gminy posiadają szereg dokumentów strategicznych, planów działań, planów rozwoju, które tworzone są jako obligatoryjne bądź fakultatywne materiały. W ślad za powstawaniem tychże dokumentów nie idzie jednak często ich realizacja - wsparcie dla realizacji punktowych działań jest silniejsze niż realizacja kompleksowych polityk rozwojowych.

5.1.4. Spójność dokumentów strategicznych

W KSRR 2030 dostrzeżono potrzebę usystematyzowania pojęć obszarów strategicznej interwencji, obszarów problemowych oraz obszarów funkcjonalnych. Zadeklarowano doprecyzowanie i uzupełnienie definicji OSI w porządku prawnym³⁷, co zostało zrealizowane w ramach ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁸. Pomimo tego, że definicja ta jest bardzo szeroka pozwoliła na bardziej jednolite rozumienie pojęcia OSI przez różnych decydentów. W kształtowaniu podejścia do OSI w nowej perspektywie finansowej bardzo duży udział miały doświadczenia oraz wnioski z procesu terytorializacji wsparcia, prowadzonego w poprzedniej perspektywie finansowej (2014-2020). Ma to odzwierciedlenie w poprawie spójności dokumentów strategicznych w kontekście OSI, zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym.

Analizując dokumenty krajowe obowiązujące na początku perspektywy finansowej 2021-2027 warto zauważyć, że podstawowe strategie: SOR i KSRR 2030 pozostają niezmiennie. W stosunku do perspektywy 2014-2020 katalog OSI w UP 2021-2027 został ograniczony i skorelowany z zapisami obowiązujących w Polsce najważniejszych dokumentów pokazujących kierunek rozwoju kraju. Również analizując inne strategie rozwoju tzw. strategie sektorowe zauważyć można uwzględnienie w większości z nich częściowo bądź w sposób pełny katalogu OSI wyznaczonych w SOR i KSRR 2030. Pokazuje to, iż spójność identyfikacji OSI krajowych została poprawiona w stosunku do perspektywy 2014-2020.

Na poziomie regionów podejście do delimitacji obszarów strategicznej interwencji jest bardziej spójne niż w poprzedniej perspektywie finansowej. We wszystkich dokumentach strategicznych uwzględniono miejskie obszary funkcjonalne ośrodka wojewódzkiego, a prawie wszystkie SRW uwzględniają obszary funkcjonalne miast subregionalnych/regionalnych. Jednakże tak samo, jak w zeszłej perspektywie widoczne są różne podejścia do terytorializacji rozwoju oraz samych

³⁷ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030, Warszawa, 2019 s. 39

³⁸ Wskazany ustęp dostał dodany w tekście ustawy opublikowanej w Dz. U. z 2014 r. poz. 379; wszedł w życie 25.03.2017 r.

obszarów strategicznej interwencji. W kontekście podejścia funkcjonalnego, część regionów koncentruje się na objęciu całego regionu instrumentami terytorialnymi (np. śląskie czy dolnośląskie), inne natomiast wybierają do takiego wsparcia bardziej kompaktowe miejskie obszary funkcjonalne. Natomiast w przypadku podejścia tematycznego (nie wszystkie regiony je stosują) widoczna jest różna szczegółowość sposobu wyznaczania konkretnych OSI oraz ich zakresu tematycznego. Warto jednak zaznaczyć, że w części analizowanych dokumentów nie przedstawiono jasnych kryteriów delimitacji konkretnych obszarów strategicznej interwencji. Nastąpiła redukcja liczby OSI wyznaczanych przez poszczególne regiony, co często przekłada się na wyższą jakość ich delimitacji oraz większą oczekiwaną skuteczność ich wsparcia.

Jeżeli chodzi o spójność SRW z Projektami Programów Funduszy Europejskich dla Regionów to w dużej mierze OSI wyszczególnione w obu dokumentach w skali jednego województwa pokrywają się. **Powszechną wyraźną niespójnością jest jednak wskazanie obszarów rewitalizacji** jako konkretnych terytoriów objętych wsparciem w projektach programów operacyjnych na poziomie regionalnym, natomiast w SRW nie uwzględniano ich jako OSI. W przypadku stosunkowo niewielkiej części województw widoczne są niespójności pomiędzy OSI wyznaczonymi w SRW, a tymi wyznaczonymi do wsparcia w ramach programów operacyjnych. Do takiej sytuacji doszło np. w przypadku projektu programu: Fundusze Europejskie dla Pomorza 2021-2027³⁹, gdzie pojawiają się zapisy dotyczące preferencji w ramach poszczególnych celów operacyjnych, które zawierają kryteria dla obszarów preferowanych do wsparcia (np. obszary o odsetku dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym poniżej średniej wojewódzkiej), które nie odnoszą się bezpośrednio do OSI wyznaczonych w Strategii. Wszystkie regiony w swoich strategiach uwzględniły też OSI wyznaczone na poziomie krajowym (miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze oraz obszary zagrożone trwałą marginalizacją), jednakże nie w pełni miało to swoje odzwierciedlenie w projektach programów operacyjnych (np. w kontekście projektu programu: Fundusze Europejskie dla Pomorza 2021-2027).

Widoczna jest znaczna poprawa w kontekście możliwości identyfikacji przestrzennej OSI, jednakże w przypadku niewielkiej części strategii nadal **granice obszarów strategicznej interwencji nie zostały w jasny sposób przedstawione** - często brak jest prezentacji graficznej (lub jest ona nieprecyzyjna) albo dokładnego opisu tekstowego zasięgu OSI np. w kontekście województwa pomorskiego. W przypadku części strategii wskazywano istnienie OSI, jednakże ich właściwej delimitacji dokonywano w PZPW.

Warto także zaznaczyć, że decydenci regionalni zwracają uwagę na brak uwzględniania OSI regionalnych w krajowych programach operacyjnych, w związku z czym nie jest kierowane do nich konkretne, dedykowane wsparcie z poziomu krajowego. Jednakże ze względu na brak jednolitej typologii OSI regionalnych wykorzystywanych podczas ich delimitacji znacznie utrudnione jest

³⁹ Załącznik do uchwały nr 240/335/22 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 15 marca 2022 r., Fundusze Europejskie dla Pomorza 2021-2027 Projekt programu

wskazanie konkretnych OSI w skali poszczególnych regionów, które mogłyby być wspierane w ramach krajowych programów operacyjnych.

W przypadku analizy dokumentów lokalnych zauważono, że mimo wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym⁴⁰ konieczności wskazania w strategii rozwoju gminy OSI określonych w strategii rozwoju województwa ok. 20% gmin nie wspomina o ich istnieniu. Podobny odsetek gmin nie odnosi się również do OSI krajowych. Takie wybiórcze uwzględnianie OSI nie służy upowszechnianiu się tego pojęcia.

Spójność dokumentów strategicznych i programowych w latach 2021-2027 jest na zdecydowanie lepszym poziomie niż w ubiegłej perspektywie, jednakże nadal zauważalne są pewne problemy, wśród których należy podkreślić:

- Używanie w strategiach sektorowych pojęć mogących sugerować wyznaczenie własnych OSI, które nie są tożsame z wyznaczonymi w SOR i KSRR 2030;
- Częściowy brak spójności pomiędzy dokumentami na szczeblu krajowym i regionalnym;
- Incydentalny brak spójności wewnątrz dokumentów strategicznych i programowych jednego województwa;
- Pojawiające się przypadki braku odniesienia się do OSI krajowego bądź wojewódzkiego w dokumentach na szczeblu lokalnym.

⁴⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2022, poz. 559)

5.2. Wsparcie obszarów strategicznej interwencji w latach 2021-2027

Pytania badawcze:

- Jakie narzędzia przewidziano do wspierania OSI w okresie 2021-2027 w programach krajowych i regionalnych PS? Jaka jest ich charakterystyka?

5.2.1. Wsparcie obszarów strategicznej interwencji w ramach polityki spójności

Zgodnie z założeniami, istotną zmianą wprowadzoną do PS na lata 2021-2027 w stosunku do lat 2014-2020 jest wzmocnienie wymiaru terytorialnego PS. W ramach Celu Polityki 5 „Europa bliżej obywateli” nastąpić ma wsparcie rozwoju zrównoważonego terytorialnie - działania mają być realizowane przede wszystkim na OSI wskazanych w KSRR 2030 oraz w strategiach województw. W UP wskazano także instrumenty terytorialne, w ramach, których ma nastąpić ich wdrożenie. Interwencja ma także wzmocnić wymiar miejski (w który wpisują się OSI miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze) - co najmniej 8% alokacji EFRR ma zostać przeznaczona na zrównoważony rozwój obszarów miejskich. Środki mogą być wdrażane za pomocą wszystkich instrumentów terytorialnych,

Programy krajowe

Analizę przewidywanego wsparcia OSI na poziomie krajowym w latach 2021 -2027 rozpocząć należy od identyfikacji zapisów krajowych programów finansowanych ze środków UE dotyczących tego zagadnienia. Biorąc pod uwagę moment badania, niemożliwym okazało się przeanalizowanie ostatecznych, zaakceptowanych wersji wszystkich programów krajowych. Według stanu na 31 października 2022 r. zaakceptowane zostały cztery krajowe programy, w przypadku pozostałych przeanalizowano ostatnią dostępną wersję umieszczoną na stronie internetowej funduszy europejskich.

W założeniach w 6 z 8 programów krajowych PS odniesiono się do wsparcia OSI. Odrębnym programem dedykowanym OSI Polska Wschodnia jest program Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej, który to w całości wspiera województwa lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie, podkarpackie, świętokrzyskie i region mazowiecki regionalny. W przypadku pozostałych 5 programów zaznacza się preferencje bądź dedykowane wsparcie OSI w ramach poszczególnych, często pojedynczych celów szczegółowych. Jednocześnie należy zaznaczyć, że zapisy części programów są nieprecyzyjne i utrudniają jednoznaczne określenie czy wsparcie będzie dedykowane dla OSI np. w programie Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko zawarto zapis, że „działania będą uwzględniały specyficzne uwarunkowania terytorialne zawarte w KSRR 2030 (...) a strategie i mechanizmy terytorialne (...) będą stosowane tam, gdzie będzie to uzasadnione charakterem inwestycji oraz istnieniem właściwych instrumentów wdrożeniowych”. Zidentyfikowano również przypadki, gdy zakłada się określenie alokacji na OSI po wyborze

projektów (Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy) co pokazuje brak pełnego zrozumienia pojęcia terytorializacji wsparcia.

Tabela 8. Wsparcie OSI w krajowych programach finansowanych ze środków UE

Program	Wspierany typ OSI	Wspierany w odniesieniu do OSI cel szczegółowy
Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko	MOF Dodatkowo dodane zapisy dot. realizacji postanowień wynikających z KSRR 2030 i uwzględnienia uwarunkowań terytorialnych określonych w tym dokumencie - brak odniesienia do pojęcia OSI	Cel szczegółowy 2.8 Wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej jako elementu transformacji w kierunku gospodarki zeroemisyjnej (<i>wspierane MOF</i>)
Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki	Wszystkie typy OSI, w tym miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze, obszary zagrożone trwałą marginalizacją	Priorytet: 1. Wsparcie dla przedsiębiorców: Cel szczegółowy: RSO1.1. Rozwijanie i wzmacnianie zdolności badawczych i innowacyjnych oraz wykorzystywanie zaawansowanych technologii (EFRR) Priorytet 2: Środowisko sprzyjające innowacjom: Cel szczegółowy: RSO1.3. Wzmacnianie trwałego wzrostu i konkurencyjności MŚP oraz tworzenie miejsc pracy w MŚP, w tym poprzez inwestycje produkcyjne Priorytet 3. Zazielenienie przedsiębiorstw: cel szczegółowy: RSO2.1. Wspieranie efektywności energetycznej i redukcji emisji gazów cieplarnianych (EFRR)
Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego*	Miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze, Gminy zagrożone trwałą marginalizacją	Priorytet III Równe szanse dla osób z niepełnosprawnościami Cel szczegółowy h) wspieranie aktywnego włączenia społecznego w celu promowania równości szans, niedyskryminacji i aktywnego uczestnictwa,

Program	Wspierany typ OSI	Wspierany w odniesieniu do OSI cel szczegółowy
		oraz zwiększanie szans zatrudnienia, w szczególności grup w niekorzystnej sytuacji
Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy*	Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze Obszary zagrożone trwałą marginalizacją	Program nie przewiduje w tym momencie alokacji na OSI i wsparcia konkretnych priorytetów. Zgodnie z zapisami programu „Oszacowanie kwoty alokacji skierowanej na Obszary Strategicznej Inwestycji (OSI) będzie możliwe po wyborze projektów (ex-post)”. Program całościowo wspiera OSI Polska Wschodnia
Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej	OSI Polska Wschodnia (cały program) Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze oraz pozostałe miasta subregionalne z podregionów z najwyższą kumulacją gmin zmarginalizowanych (dodatkowo w celu CS iv)	Dodatkowo: Cel szczegółowy CS (iv) Wspieranie przystosowania się do zmian klimatu i zapobiegania ryzyku związanemu z klęskami żywiołowymi i katastrofami, a także odporności, z uwzględnieniem podejścia ekosystemowego
Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową*	Brak odniesienia do OSI	Brak odniesienia do OSI
Fundusze Europejskie dla Rybactwa*	Brak odniesienia do OSI	Brak odniesienia do OSI
Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich	OSI zgodne z KSRR 2030	Priorytet 2: Skuteczni beneficjenci

*analizowano wersje niezatwierdzone przez KE, przyjęte przez Radę Ministrów

Źródło: opracowanie własne

Programy regionalne

Analizując oferowane wsparcie w ramach programów regionalnych należy wskazać, iż w momencie realizacji badania nie został zatwierdzony przez KE żaden z programów regionalnych dedykowany poszczególnym województwom. Stąd też biorąc pod uwagę przewidywaną niską aktualność umieszczonych na stronach internetowych dokumentów zdecydowano się ich nie analizować w sposób szczegółowy.

Jednocześnie należy wspomnieć, że większość województw podpisała już kontrakt programowy tj. dokument określający kierunki i cele wydatkowania środków unijnych w programie regionalnym na lata 2021-2027. W kontraktach programowych zawarte są zapisy dotyczące zobowiązań poszczególnych województw do zapewnienia ze środków programu regionalnego instrumentów wsparcia dla OSI o znaczeniu krajowym, wskazanych w KSRR 2030 tj. miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją. Wśród katalogu instrumentów wsparcia wskazano: instrumenty terytorialne, dedykowane nabory oraz preferencje. Dodatkowo samorządy województw zobowiązały się do wsparcia MOF wyznaczonych w strategiach rozwoju województw jako OSI o znaczeniu regionalnym (poprzez ZIT bądź IIT).

W UP na lata 2021-2027 zawarto zapisy dotyczące sposobu wdrażania instrumentów terytorialnych. W okresie tym przewidziane jest wdrażanie wszystkich narzędzi terytorialnych wymienionych w art. 28 rozporządzenia UE 2021/1060⁴¹ tj.

- Zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT);
- Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS);
- Inne instrumenty terytorialne (IIT).

Dwa pierwsze z wyżej wymienionych narzędzi były stosowane również w perspektywie 2014-2020. Zastosowanie instrumentu ZIT ma na celu pogłębianie współpracy w ramach obszaru funkcjonalnego (w tym OSI miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze wraz z ich OF i MOF wyznaczone jako OSI na poziomie regionalnym), budowę partnerstwa oraz wymianę doświadczeń na różnych szczeblach (lokalnym, regionalnym, krajowym oraz międzynarodowym). Dodatkowo poprzez wspólne przygotowanie, a następnie realizowanie strategii ZIT bądź strategii rozwoju ponadlokalnego zakłada się możliwość kreowania wspólnej polityki rozwoju na całym obszarze ZIT. Instytucjonalizacja związku ZIT (najczęściej w formie porozumienia bądź

⁴¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowe

stowarzyszenia⁴²) przyczyniać ma się do zintegrowania współpracy na szczeblu samorządowym.

RLKS to instrument służący wsparciu rozwoju obszarów wiejskich, miejskich i wiejsko-miejskich oraz zależnych od rybactwa i stref nadbrzeżnych, a także OSI obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją. Zgodnie z założeniami ma być wdrażany przez Lokalne Grupy Działania na podstawie lokalnej strategii rozwoju. RLKS jest instrumentem wskazanym w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027. W latach 2021-2027 zastosowanie RLKS w Polityce Spójności na poziomie województw ma charakter dobrowolny. Jak wskazano w dokumencie określającym zasady realizacji instrumentów terytorialnych mechanizm ten planuje wdrożyć 10 województw: kujawsko-pomorskie, lubuskie, małopolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, świętokrzyskie, śląskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie⁴³.

IIT jest nowym, nierealizowanym w perspektywie 2014-2020, instrumentem. Zgodnie z założeniami ma on wspierać „rozwój obszarów powiązanych funkcjonalnie, przez realizację projektów, które wymagają współpracy JST zgodnie ze wspólnie opracowaną strategią⁴⁴” W UP 2021-2027 wskazano, iż w pierwszej kolejności powinno objąć się tym instrumentem OSI miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze oraz w skupiskach OSI obszary zagrożone trwałą marginalizacją. Doprecyzowując zasady realizacji instrumentów terytorialny Minister Funduszy i Polityki Regionalnej wskazał, iż instrument IIT może być wykorzystany:

- na obszarach strategicznej interwencji - gminach zagrożonych trwałą marginalizacją oraz obszarach funkcjonalnych miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, które nie zostały objęte instrumentem ZIT;
- na innych obszarach (np. problemowych, inwestycyjnych, czy o szczególnym potencjale turystycznym lub kulturowym) wyznaczonych przez właściwą instytucję zarządzającą - w szczególnie uzasadnionych przypadkach (co można utożsamiać z OSI regionalnymi)
- na obszarach wskazanych w gminnych programach rewitalizacji - w przypadku działań z zakresu rewitalizacji;
- przez partnerstwa JST objęte wsparciem Centrum Wsparcia Doradczego⁴⁵.

Tak jak wskazano, uwzględniono możliwość wdrażania procesu rewitalizacji w pojedynczych gminach jako IIT, gdzie Gminny Program Rewitalizacji stanowić będzie IIT, co uzasadnia wskazywanie w strategiach rozwoju lokalnego obszaru rewitalizacji jako OSI na poziomie lokalnym.

⁴² Możliwa jest także współpraca w ramach związku komunalnego - międzygminnego lub powiatowo -gminnego.

⁴³ Zasady realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027; Warszawa 2022.

⁴⁴ Umowa Partnerstwa dla realizacji Polityki Spójności 2021-2027 w Polsce, Warszawa, 30.06.2022.

⁴⁵ Zasady realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027; Warszawa 2022.

5.2.2. Wsparcie Obszarów Strategicznej interwencji w ramach środków z budżetu krajowego

Analogicznie do lat 2014-2020, również w latach 2021-2027 przewidywane jest wsparcie OSI ze źródeł krajowych.

Wśród programów, z których środki zostaną przeznaczone na wsparcie JST znajdują się programy wieloletnie wskazane w załączniku nr 10 do ustawy budżetowej. Większość z nich stanowi kontynuację programów, które były realizowane w latach 2014-2020. Wśród programów uwzględniających wsparcie JST i ich mieszkańców należy wskazać:

- Program wieloletni „Senior+” na lata 2021-2025,
- Wieloletni program rządowy „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023,
- Rządowy Program Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Drogowej - Mosty dla Regionów,
- Program wieloletni na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” na lata 2021-2025,
- Program integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce na lata 2021-2030,
- Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa 2.0. na lata 2021-2025,
- „Niepodległa” na lata 2017-2022,
- Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032.

W programach tych nie wskazano preferencji dla wsparcia OSI.

Dodatkowo dla 2 obszarów wskazanych jako OSI regionalne dedykowane jest wsparcie, w ramach rządowych programów:

- Program na rzecz zwiększania szans rozwojowych Ziemi Słupskiej na lata 2019-2024,
- Oświęcimski strategiczny program rządowy - Etap VI 2021-2025.

Kontynuowane będzie również wsparcie przedsiębiorców w ramach „Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2030”.

Dodatkowo analiza danych zastanych umożliwiła również wskazanie programów, które zostały wskazane w dokumentach strategicznych i są już i nadal będą realizowane w analizowanej perspektywie:

- Poprawa jakości powietrza w najbardziej zanieczyszczonych gminach - pilotaż w gminie Pszczyna (NFOŚiGW),
- Ciepłe mieszkanie (NFOŚiGW),
- Klimatyczne uzdrowiska (NFOŚiGW).

Obecnie nie jest możliwe określenie jakie inne projekty/programy będą realizowane i czy będą one przewidywać preferencje dla wsparcia OSI.

5.2.3. Spójność wsparcia w okresie 2021-2027 w odniesieniu do lat 2014-2020

Pytania badawcze:

- W jakim stopniu dokumenty programowe w okresie 2021-2027 kontynuują wsparcie OSI z poprzedniej perspektywy (2014-2020) i czy jest to uzasadnione w kontekście zbadanych nakładów i efektów?

Analizując spójność wsparcia pomiędzy perspektywą 2014-2020 a 2021-2027 należy zaznaczyć, iż w obu tych okresach jako OSI na poziomie krajowym uznano: miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze, obszary zagrożone trwałą marginalizacją oraz Polskę Wschodnią. W UP 2014-2020 wskazywano również na miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne jako OSI. Na poziomie regionalnym, rodzaje OSI uległy w wielu województwach istotnym zmianom - zmieniła się ich liczba oraz zagadnienia tematyczne wpływające na ich wyznaczenie. Pojawiają się jednak przypadki, w których wsparcie w ramach OSI regionalnych jest kontynuowane. Do takich województw należą m.in. województwo zachodniopomorskie (kontynuuje wsparcie OSI z perspektywy 2014-2020 - rozszerza je także o dodatkowe obszary), śląskie (kontynuacja wsparcia OSI subregionalnych) czy warmińsko-mazurskie (np. w kontekście OSI Tygrys Warmińsko-Mazurski).

Analiza PO na lata 2014-2020 oraz FE 2021-2027 pozwala zauważyć, że nadal kontynuowane będzie dedykowane wsparcie OSI Polska Wschodnia. Zmianie uległo jednak terytorium (do dotychczasowych województw dołączono region mazowiecki regionalny). W przypadku pozostałych PO w perspektywie 2014-2020 najczęściej wskazywano, że są one realizowane na obszarze całego kraju, a co za tym idzie jego efekty należy rozpatrywać przez pryzmat wszystkich rodzajów OSI, bez wyznaczania alokacji na poszczególne OSI. W POLiŚ wskazane były OSI wybrane z UP, które wspierano - w tym OSI miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze. Dodatkowo zakładano wsparcie miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych - ZIT-ów. W POPT 2014-2020 znajduje się zapis, że „będzie istniała dodatkowa możliwość udzielenia wsparcia dla specyficznych grup projektodawców. W szczególności tych znajdujących się na obszarach strategicznej interwencji (OSI) (...)”. Nie wskazano tu jednak, któremu z OSI jest ono dedykowane.

W POLiŚ założono wsparcie ZIT-ów oraz OSI miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze m.in. w odniesieniu do rozwoju transportu zbiorowego. W FENiKS założono kontynuację wsparcia w ramach ZIT-ów miast wojewódzkich i innych miast objętych w okresie programowania 2014-2020 instrumentem ZIT w odniesieniu do podobnego zagadnienia tematycznego - zrównoważonej mobilności. W PTFE wsparciem zostaną objęte wszystkie rodzaje OSI wskazane w KSRR 2030 i podobnie jak w perspektywie 2014-2020 działania skoncentrowane będą na wzmocnieniu kompetencji beneficjentów. Widać więc, że w tych programach krajowych finansowanych ze środków UE w perspektywie 2014-2020 gdzie zaprojektowano wsparcie OSI,

zakłada się jego kontynuację w ramach perspektywy 2021-2027.

Kontynuacja wsparcia w zakresie zrównoważonej mobilności biorąc pod uwagę dążenie do osiągnięcia postanowień Europejskiego Zielonego Ładu jest oceniana pozytywnie. Bez dalszych zmian i inwestycji w transport publiczny nie jest możliwe kształtowanie zrównoważonych obszarów miejskich. Także biorąc pod uwagę nadal liczne potrzeby wsparcia, w tym doradczego dla gmin identyfikowanych jako OSI zapisy PTFE wydają się być uzasadnione.

W perspektywie 2014-2020 w ramach RPO wsparcie dedykowane OSI przejawiało się najczęściej we wsparciu ZIT-ów oraz obszarów zdegradowanych/rewitalizacji (które w UP 2014-2020 były wskazane jako OSI). W perspektywie 2021-2027 we wszystkich projektach FE dla województw założono wsparcie w ramach ZIT-ów.

Jak wskazano w rozdziale 5.2.1 wsparcie OSI w ramach PS w latach 2021 -2027 będzie mogło odbywać się poprzez instrumenty terytorialne (ZIT, RLKS, IIT). W stosunku do perspektywy 2014-2020 założone zostało rozszerzenie zasięgu realizacji instrumentu ZIT, który będzie dedykowany wszystkim MOF wskazanym przez samorząd województw. W wyniku takiej zmiany nastąpi znaczne zwiększenie liczby ZIT - do ponad 80⁴⁶.

W ramach perspektywy 2021-2027 w projektach FE dla poszczególnych województw wskazywane są OSI, które będą objęte wsparciem. To co należy podkreślić, to że wszystkie województwa zdecydowały się na wsparcie OSI. Jednakże istnieje dowolność co do wspieranych typów OSI. Większość województw oprócz OSI regionalnych, uwzględnia OSI krajowe. Zdarzają się jednak przypadki, gdzie nie ma bezpośredniego wskazania OSI krajowych np. w projekcie Fundusze Europejskie dla Pomorza 2021-2027 (wersja z 15.03.2022 r.). Jednakże należy zastrzec, że z uwagi na obecny stan zaawansowania negocjacji z KE ostateczny kształt dokumentów może być inny.

W kontekście zbadanych nakładów i efektów dalsze wsparcie MOF-ów w ramach instrumentu ZIT jest podejściem słusznym. Analiza ekonometryczna pokazała, że wsparcie kierowane do miast i ich obszarów funkcjonalnych jest najbardziej efektywne - przynosi największe pozytywne zmiany.

⁴⁶ Zgodnie ze wskazaniem dokumentu „Zasady realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027”; MFiPR, 2022.

5.3. Ocena adekwatności i przewidywanej skuteczności wsparcia obszarów strategicznej interwencji

Pytania badawcze:

- Jak można ocenić adekwatność projektowanych narzędzi adresowanych do OSI na lata 2021-2027?
- Jaka jest przewidywana skuteczność narzędzi na lata 2021-2027?
- Jaka jest świadomość podmiotów dotyczących występowania narzędzi wspierania OSI w perspektywie 2021-2027? Czy gminy planują pozyskiwać środki w ramach konkursów dedykowanych/preferujących obszary OSI?
- Jak można ocenić potencjał instytucjonalny administracji lokalnej z OSI?

W większości przeanalizowanych krajowych programach operacyjnych uwzględnia (6/8) się potrzebę wsparcia OSI. W przypadku Polski Wschodniej przygotowany został program dedykowany: Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej. Natomiast w przypadku pozostałych 5 programów zaznacza się preferencje bądź dedykowane wsparcie OSI w ramach poszczególnych, często pojedynczych celów szczegółowych. Jednocześnie należy zaznaczyć, że zapisy części programów są nieprecyzyjne i utrudniają jednoznaczne określenie czy wsparcie będzie dedykowane dla OSI. Liczba krajowych programów operacyjnych, w których uwzględniono zapisy dot. wsparcia OSI jest większa w perspektywie 2014-2020, jednakże ich zapisy niewątpliwie powinny być bardziej precyzyjne i skupione na terytorializacji polityki rozwoju.

Istotne w latach 2021-2027 będzie wsparcie OSI zaprojektowane z poziomu regionalnego, które przez decydentów regionalnych podczas wywiadów indywidualnych wskazywane jest jako kluczowe. Oprócz wykorzystania instrumentów terytorialnych decydenci regionalni planują także premiowanie projektów realizowanych na terenie OSI oraz organizowanie konkursów dedykowanych OSI.

W perspektywie 2021-2027 planowane jest wykorzystanie 3 instrumentów terytorialnych (ZIT, RLKS, IIT - więcej w rozdziale 5.2.1). W kontekście MOF planowane jest znaczne zwiększenie wykorzystania instrumentu ZIT. W poprzedniej perspektywie wspierano 17 ZIT wojewódzkich oraz 7 ZIT subregionalnych, natomiast obecnie planuje się zastosowanie tego instrumentu w przypadku 18 MOF OW (rozdzielenie ZIT-u bydgosko-toruńskiego) oraz ok. 70 MOF innych miast. W związku z tym na terenie kraju ten instrument będzie wykorzystywany w ramach ok. 90 związków ZIT. Warto zaznaczyć, że wykorzystanie tego instrumentu w ubiegłej perspektywie finansowej niewątpliwie pomogło, zdaniem badanych, urzeczywistnić ideę MOF i znacznie wpłynęło na zwiększenie poziomu współpracy (zarówno poziomo – pomiędzy gminami, jak i pionowo - na linii gmina - urząd marszałkowski) oraz rozwiązywanie wspólnych problemów na tych obszarach. Przewiduje się, że w związkach, które funkcjonowały w ubiegłej perspektywie, współpraca będzie przebiegać sprawnie oraz będą one wspólnie rozwiązywać istniejące problemy oraz wykorzystywać wspólne potencjały.

Warto jednak zaznaczyć, że gminy wchodzące w skład nowopowstałych związków ZIT (na perspektywę 2021-2027) mogą borykać się ze zbliżonymi problemami, występującymi w perspektywie 2014-2020, które obejmują m.in.:

- duże obciążenie administracyjne np. dla IP ZIT (ocena zgodności ze strategią, rozdzielność funkcji),
- terminowe oraz poprawne przygotowanie strategii ZIT (zgodnie z warunkami Umowy Partnerstwa),
- duże obciążenie instytucjonalne,
- brak wykwalifikowanej kadry - brak wystarczającego doświadczenia w przygotowywaniu dokumentów strategicznych/współpracy ponadlokalnej.

Problemy te mogą okazać się dla nich zdecydowanie bardziej dotkliwe, ze względu na niższy potencjał administracyjny gmin tworzących nowe związki ZIT (często ich rdzeniami są np. miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze). Jednakże, aby temu zaradzić wprowadzone zostało konkretne wsparcie w formie CWD i CWD+.

Katalog instrumentów terytorialnych został rozszerzony o Inne Instrumenty Terytorialne (IIT), który w perspektywie finansowej 2021-2027 może mieć szczególne znaczenie dla wsparcia obszarów strategicznej interwencji (są one dedykowane dla gmin będących OSI na poziomie krajowym, które nie zostały objęte instrumentem ZIT, dla innych obszarów, mogących być utożsamiane z OSI regionalnymi, dla obszarów rewitalizacji oraz dla partnerstw JST wspieranych w ramach CWD). Ten instrument stanowi ogromną szansę na skierowanie dodatkowego strumienia środków na OSI nienależące do ZIT.

Ze względu na zmieniające się uwarunkowania społeczno-gospodarcze, opóźnienia w wypłacie funduszy unijnych, nieprecyzyjne zapisy dot. wsparcia OSI w poszczególnych krajowych programach operacyjnych oraz brak wskazania istotności preferencji dla OSI w konkursach planowanych do realizacji i brak wyznaczenia konkretnej alokacji środków na OSI, ocena efektywności narzędzi wsparcia OSI jest znacznie utrudniona. Jednakże konstrukcja zaproponowanych narzędzi wydaje się być w dużym stopniu adekwatna do zaistniałych potrzeb oraz w większym stopniu uwzględniająca OSI regionalne m.in. poprzez wykorzystanie instrumentu IIT. Skuteczność wsparcia OSI w dużej mierze zależy od zaangażowania i zdolności administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego oraz oferowanego im wsparcia doradczego z poziomu centralnego, jednakże w porównaniu do ubiegłej perspektywy finansowej wydaje się, że zaprojektowane narzędzia charakteryzują się wyższą przewidywaną skutecznością.

Kluczowym problemem, który należy rozwiązać na początku perspektywy 2021-2027 planując wsparcie OSI jest zwiększenie świadomości gmin na temat swojej przynależności do poszczególnych typów OSI.

Badanie ankietowe pokazało, że około 65% gmin nie miało świadomości przynależności do OSI

w perspektywie 2014-2020, w tym w szczególności gminy należące do OSI regionalnych oraz do OSI obszary zagrożone trwałą marginalizacją.

Również wywiady indywidualne pokazują, iż gminy mniejsze, często o niewielkich zasobach kadrowych nie mają wiedzy na temat przynależności do OSI. Już podczas umówienia się na wywiad dotyczący danej tematyki spotykano się z reakcjami wóldarzy bądź pracowników merytoryczny - zajmujących się rozwojem wskazującymi na brak świadomości istnienia OSI. Ma to też związek z częstym brakiem przejrzystości dokumentów strategicznych, szczególnie na wyższych szczeblach. Samorządy, w opinii badanych, rzadko współuczestniczą w ich tworzeniu - najczęściej otrzymują gotowy dokument do konsultacji, który jest jednym z wielu konsultowanych opracowań stąd trudność w pełnej znajomości ich zapisów. Zwracając uwagę na jakość publikowanych dokumentów strategicznych - warto zauważyć dobre praktyki pozwalające na łatwą identyfikację gmin jako OSI regionalnych w wykazach gmin należących do poszczególnych typów OSI. Takie rozwiązanie zostało zastosowane m.in. przez województwo warmińsko - mazurskie i służy poprawie świadomości gmin na temat przynależności do OSI. Lista zawierająca nazwę gminy oraz TERYT byłaby również usprawnieniem przy ewentualnej dalszej realizacji badań na temat OSI.

Potencjał instytucjonalny administracji lokalnej z OSI jest często na niewystarczającym poziomie. W tym miejscu należy podkreślić dużą rolę, jaką pełnią specjaliści związani z pozyskiwaniem funduszy unijnych w samorządach, jednak, co podkreślano w wywiadach, w najmniejszych gminach (w tym m.in. w gminach OSI obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją) na pracownikach ciąży wiele zadań z różnych obszarów, co sprawia, że nie mogą w pełni poświęcić się każdemu zagadnieniu. Brak wiedzy o OSI wynika więc często z natłoku zadań - pracownik nie jest bowiem dedykowany jedynie do tematów związanych z tworzeniem i realizacją strategii rozwoju, ale także do wielu innych aspektów. Pracownicy, szczególnie niewielkich gmin, są przeciążeni pracą i obowiązkami, co nie sprzyja poszerzaniu wiedzy. W tym kontekście warto zaznaczyć, że blisko 20% gmin biorących udział w badaniu CAWI wskazało, że nie zna założeń dotyczących możliwości wsparcia OSI w latach 2021-2027. Jednak niemal 100% gmin planuje aplikować o środki UE w najbliższych latach - z czego największa grupa gmin (ponad 80%) zakłada możliwość uczestnictwa w naborze w ramach programu FE dla województwa.

Istotnym problemem, który był barierą dla części gmin w latach 2014-2020 w aplikowaniu o środki UE była konieczność przygotowania rozbudowanej dokumentacji aplikacyjnej. O ile pracownicy są w stanie przygotować sam wniosek (tu podkreślają często swoje wieloletnie doświadczenie, które jest efektywnie wykorzystywane), to w przypadku analiz, które są wymagane od gmin na etapie składania aplikacji - konieczne jest zatrudnianie firm zewnętrznych. W wyniku tego gminy nie startują często w konkursach, ponieważ koszty takich analiz (w opinii badanych wynoszący nawet 100 000 zł w przypadku większych projektów) są zbyt dużym wydatkiem dla gminy niegwarantującym możliwości uzyskania dofinansowania. W takim wypadku dokument warty kilkadziesiąt tysięcy złotych leży w szufladzie, a niedługo potem jego aktualność się przedawnia.

6. Miejsce obszarów strategicznej interwencji w polityce rozwojowej na lata 2021-2027 i po 2027 roku

Pytania badawcze:

- Jakie są rekomendacje dla dokumentów programowych perspektywy 2021-2027 z punktu widzenia wsparcia OSI?
- Jak mogłyby wyglądać narzędzia wspierające OSI w okresie programowania po 2027 r.?
- Jakie inne OSI z poziomu krajowego powinny być uwzględnione w ramach realizacji polityki regionalnej?
- Czy wyznaczenie OSI krajowych w strategiach krajowych jest wystarczające czy powinna być inna/dodatkowa procedura?

Kluczowymi problemami, które zdiagnozowano w odniesieniu do perspektywy 2014-2020 były brak spójności definicji OSI, a także brak spójności dotyczących typów OSI funkcjonujących w dokumentach strategicznych na szczeblu krajowym. Równocześnie, nawet wśród przedstawicieli Ministerstw widoczna jest różna interpretacja OSI i ich zasięgów. Przekłada się to na trudności w zrozumieniu potrzeby terytorializacji polityki rozwojowej i powiązania programowania strategicznego z operacyjnym. W wyniku tego obowiązujące w latach 2014-2020 strategie/programy na szczeblu krajowym w niewielkim stopniu uwzględniały OSI i potrzebę ich wsparcia.

W tym kontekście obligatoryjne powinno być uwzględnienie na szczeblu krajowym w dokumentach strategicznych i operacyjnych aspektu terytorialnego. Bez takich zapisów dokumenty nie powinny być uchwalane i uwzględniane w polityce rozwojowej kraju. Również planując wsparcie OSI w latach 2021-2027 warto zwrócić uwagę na konieczność uwzględnienia ich w dokumentach programowych. Sugeruje się zastosowanie różnych sposobów wsparcia dla różnych typów OSI, w tym niekonkurencyjny tryb w obszarach o niskim kapitale instytucjonalnym. Wyniki badania pokazują bowiem, że gminy słabsze, borykające się z mniejszymi zasobami kadrowymi w urzędach pozyskują finansowanie częściej w przypadku, gdy proces aplikacji o środki jest prostszy i nie jest konieczne dostarczanie szerokiej dokumentacji projektowej.

Istotna w kontekście wsparcia OSI na lata 2021-2027 jest koncentracja na prorozwojowym charakterze realizowanych projektów. Należy wspierać OSI w ramach jasno określonych polityk publicznych np. budowy kapitału ludzkiego - szkolnictwa wyższego zawodowego, średniego technicznego, branżowego, ustawicznego, mobilności, włączania społecznego. To na szczeblu krajowym i regionalnym powinien uwidaczniać się pomysł rozwiązania zdiagnozowanych problemów bądź wykorzystania potencjałów, które umożliwiły wyznaczenie OSI. W opinii ekspertów

wiele zjawisk niepożądanych, z którymi borykają się samorządy ma charakter powtarzalny - możliwy do zdiagnozowania w ramach wielu różnych jednostek. Z tego powodu warto implikować dobre rozwiązania, które można zastosować w różnych przestrzennie obszarach.

Biorąc pod uwagę obecne potrzeby i oczekiwania gmin nadal istotne jest oferowanie możliwości skorzystania z wsparcia doradczego, w tym po 2027 roku. Należy jednak zauważyć, że poszczególne typy gmin, w tym przedstawiciele różnych typów OSI mają odrębne oczekiwania dotyczące zakresu i form wsparcia. W szczególności jednostki o słabszym potencjale instytucjonalnym mają problem z pełnym wykorzystaniem wiedzy pozyskiwanej w ramach 1-3 letnich programów wsparcia doradczego. Gminy te potrzebują często wsparcia długofalowego, dotyczącego zarówno możliwości aplikacji o środki, jak i pokazujące sposoby rozwiązywania problemów.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę przewidywaną ograniczoność zasobów finansowych pochodzących m.in. z UE po 2027 roku eksperci zwracali uwagę na konieczność podjęcia działań edukacyjnych.

Trzeba już teraz silnie uświadamiać samorządy, że środki bezzwrotne się kiedyś skończą i powinni szukać innych źródeł finansowania przedsięwzięć. Na razie zainteresowanie instrumentami zwrotnymi jest umiarkowane.

Działania edukacyjne związane z poszerzaniem wiedzy na temat terytorializacji polityki rozwojowej kraju i OSI powinny być prowadzone wśród pracowników administracji publicznej na każdym szczeblu - w ministerstwach oraz wśród przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego. W opinii badanych, z uwagi na częstą wymianę kadr nie wykształca się pamięć instytucjonalna, a raz przekazana wiedza zanika wraz z odejściem pracowników.

Zwracając uwagę na zapisy różnych dokumentów strategicznych i postrzeganie OSI przez administrację publiczną warto uznać i jednoznacznie wskazać MOF za jeden z typów OSI krajowych (specyficzny), któremu kształt (poprzez delimitację) nadają władzę regionalne. Powinny zostać one uwzględnione i przedstawione przestrzennie w kluczowych dokumentach strategicznych kraju.

Biorąc pod uwagę różnorodność OSI wyznaczonych na poziomie regionalnym zasadnym wydaje się być dążenie do stworzenia spójnej typologii OSI. Bez takiego działania nadal trudno będzie adresować realizację programów finansowanych ze źródeł krajowych i dedykowanie im w celu rozwiązywania zagadnień problemów na wybranych obszarach.



7. Dalsze badania dotyczące obszarów strategicznej interwencji

Pytania badawcze:

- Jakie działania badawcze powinny zostać podjęte w przyszłości w celu pozyskania użytecznej wiedzy na temat funkcjonowania OSI oraz form wsparcia tego typu obszarów?
- czy zasadne jest cykliczne badanie horyzontalne dot. OSI? Jeśli tak to, w jakim zakresie, częstotliwości i według jakiej metodologii?
- Czy zasadne jest przeprowadzenie odrębnych badań dot. wybranych elementów przedmiotowej ewaluacji (tj. odrębne szczegółowe badania dot. wybranych instrumentów, obszarów wsparcia itp.)?

Odpowiadając na pytania dotyczące dalszego procesu badawczego dotyczącego OSI warto zwrócić uwagę na moment, w którym powstał niniejszy raport. Od wskazania w SOR OSI krajowych minęło 5 lat - w tym okresie realizowana była już PS na lata 2014-2020, która została zaprojektowana przed uchwaleniem SOR. W niewielkiej liczbie programów zostało wyodrębnione wsparcie dla poszczególnych typów OSI (wyjątkiem OSI Polska Wschodnia posiadająca POPW). Z tego względu ocena efektów społeczno-gospodarczych wsparcia jest utrudniona - wiele projektów nie zostało zakończonych, a wsparcie doradcze w przypadku części projektów jest nadal realizowane.

W związku z tym możliwość otrzymania pełnych odpowiedzi na część postawionych pytań badawczych byłaby możliwa po realizacji badania typu ex-post, po zakończeniu realizacji wszystkich projektów na poszczególnych obszarach. Jednocześnie należy zauważyć, że w przypadku zmian o charakterze społecznym, proces przemian może potrwać kilka - kilkanaście lat więc efekty mogą nie być widoczne szybko. Mając na względzie postulaty związane z koniecznością terytorializacji wsparcia i projektowane dalsze wsparcie OSI rekomenduje się realizację cyklicznego badania horyzontalnego dot. OSI - badania typu ex-post, po 2- 3 latach od zakończenia wdrażania perspektywy finansowej UE.

Badanie to powinno koncentrować się na sprawdzeniu powiązań pomiędzy wyznaczonymi OSI a wysokością i zakresem udzielonego wsparcia oraz osiąganymi efektami. Wykorzystywane powinny być zarówno analizy danych zastanych, w tym dane z systemów agregujących informacje na temat wydatkowania środków unijnych; jak również wywiady pogłębione - z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego (gmin, województw).

Warto też zachęcać jednostki na szczeblu centralnym oraz regionalnym do uwzględnienia w tworzonych opisach przedmiotu zamówienia badań ewaluacyjnych dotyczących wpływu Polityki Spójności na poszczególne zagadnienia aspektu OSI krajowych w podziale na poszczególne typy,

w szczególności obszary zagrożone trwałą marginalizacją oraz miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarczą.

W kontekście oferowanego dotychczas wsparcia doradczego i zdiagnozowanych dalszych potrzeb jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie sugeruje się również po zakończeniu realizacji obecnie prowadzonych działań doradczych przeprowadzenie badania ewaluacyjnego programów wsparcia doradczego i wskazanie rekomendacji na przyszłość. Badanie tego powinno koncentrować się na poznaniu oczekiwań jednostek samorządu terytorialnego dotyczących form, zakresu i tematyki wsparcia, co umożliwiłoby lepsze adresowanie wsparcia do poszczególnych gmin.

Jednocześnie planując dalszy proces badawczy należy zwrócić uwagę na zagadnienia problemowe, które uwidoczniły się przy okazji realizacji niniejszego badania. Ich niwelowanie mogłoby przyczynić się do otrzymania pełniejszych i bardziej szczegółowych wyników.

Kluczowa dla określenia sposobów i narzędzi wsparcia OSI jest inwentaryzacja wszystkich programów/projektów realizowanych przez administrację publiczną na szczeblu krajowym oraz aktualizacja takiej listy, aby możliwe było pozyskanie szerokiej wiedzy na temat prowadzonej interwencji.

Ułatwieniem dla badania danych z systemu SL2014 (bądź innego systemu agregującego dane na temat wsparcia w ramach PS) byłoby automatyczne oznaczenie gmin będących OSI w ramach poszczególnych grup (w szczególności miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze, obszary zagrożone trwałą marginalizacją).

Przystępując do oszacowania wsparcia w ramach środków krajowych należy zwrócić uwagę na zakres i dostępność danych. Szczegółowych danych na temat wsparcia ze środków krajowych mogłaby dostarczyć analiza sprawozdań budżetowych gmin, w tym w szczególności części opisowych, jednakże badanie takie byłoby kapitałochłonne - należałoby przeznaczyć na nie duże zasoby ludzkie i czasowe.

Jednocześnie ułatwieniem przy szacowaniu środków krajowych byłaby obligatoryjność publikowania wyników poszczególnych naborów w wersji edytowalnej pliku; w liście, która każdorazowo zawierałaby TERYT.



8. Podsumowanie i wnioski

Perspektywa 2014-2020 (z uwzględnieniem zasady n+3)

- Analiza podstawowych dokumentów strategicznych na szczeblu krajowym i aktu prawnego (ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju) pozwala na stwierdzenie, że istnieją różne definicje OSI, które obejmują szeroki zakres i można zakwalifikować do nich zróżnicowane rodzaje OSI. W kluczowych dokumentach: SOR, KSRR 2010-2020 oraz w UP 2014-2020 zawarte zostały różne rodzaje OSI, wśród których powtarzają się grupy: OSI Polska Wschodnia, OSI miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze oraz OSI obszary zagrożone trwałą marginalizacją. Dodatkowo w dokumentach krajowych jako OSI ujęto Śląsk. Co jednak warto zauważyć już na szczeblu krajowym przedstawiciele Ministerstw często w różny sposób interpretują OSI, ich typy i przestrzenne zasięgi, co w konsekwencji prowadzi do trudności w ujmowaniu ich w dokumentach strategicznych (strategie sektorowe uchwalane przed 2019 rokiem w ogóle nie ujmowały zagadnienia OSI) oraz w dalszej kolejności do dedykowania im narzędzi wsparcia, które służyłyby rozwiązywaniu zidentyfikowanych problemów.
- Również na poziomie województw widoczne było niejedolite podejście do zagadnienia OSI. Wśród stwierdzonych zagadnień problemowych wyróżnić należy np. brak uwzględnienia OSI krajowych na szczeblu wojewódzkim, niejedolite nazewnictwo stosowane wobec obszarów posiadających cechy OSI (np. stosowane zamiennie pojęcie OSI i OF), częsty brak wskazania w jaki sposób wyznaczono OSI. Brak precyzyjnego określenia granic OSI utrudniał identyfikację, które gminy należą do danego rodzaju OSI - niewiele województw decydowało się na publikację list, wykazów, które byłyby pomocne dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego. Różnorodność podejść do wyznaczania OSI na szczeblu wojewódzkim i często szeroki katalog rodzajów skutkowało przynależnością gmin do wielu różnych OSI (w skrajnym przypadku do ponad 50 różnych rodzajów).
- Jednocześnie, zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym, powiązanie zapisów dokumentów strategicznych z dokumentami operacyjnymi w kontekście OSI było niewielkie. Wyznaczenie OSI nie skutkowało w wielu przypadkach wydzieleniem oddzielnych środków finansowych/ „kopert finansowych” dedykowanych OSI. Dodatkowo, często nie wskazywano jakie są priorytetowe zagadnienia - cele tematyczne, do których ma dążyć polityka rozwojowa w kontekście poszczególnych OSI. Nie można nie odnieść wrażenia, że w części przypadków skoncentrowano się na przestrzennym wyznaczaniu OSI, zamiast na szukaniu rozwiązań w odniesieniu do realnych, zdiagnozowanych problemów oraz wykorzystywaniu potencjałów.
- Różnorodność definicyjna oraz przynależność do wielu gmin do różnych rodzajów OSI powodowała niski poziom zrozumienia pojęcia OSI oraz identyfikacji siebie jako OSI wśród gmin. Około 65% gmin, które zgodnie z dokumentami strategicznymi były położone na terenie OSI określiło w badaniu ankietowym, iż nie są nimi objęte. Brak utożsamiania się z tym pojęciem widoczny był także podczas wywiadów pogłębionych - brak wiedzy o istnieniu OSI przekładał się na częściowy brak możliwości identyfikacji przez gminy narzędzi wsparcia OSI.

- Interesującym wydaje się być fakt, że gminy będące OSI nie pozyskiwały większych kwot środków z UE w przeliczeniu na mieszkańca niż te nie będące OSI. Wartość ogółem zakontraktowanych projektów per capita średnia dla wszystkich gmin w Polsce wynosiła 9 811 zł, a w przypadku OSI krajowych: obszary zagrożone trwały marginalizacją otrzymały 6 360 zł na mieszkańca, miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze 9 347 zł, a Śląsk 9 197 zł. Wyjątkiem są jedynie gminy należące do OSI Polska Wschodnia (12 354 zł), gdzie jednak wskaźniki poprawiają największe miasta. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na obszar tematyczny projektów, na które środki UE pozyskiwały gminy będące OSI. Około połowy wszystkich środków pozyskanych przez gminy „OSI Polska Wschodnia”, „OSI Śląsk”, „OSI miasta średnie tracące funkcje” przeznaczona była na transport oraz przemysł, badania i innowacje. Na obszarach zagrożonych trwały marginalizacją wydatkowane na te cele ok. 36% środków, a więcej niż przeciętnie, bo ok. 20% środków, wydatkowano na działania związane z energią i efektywnością energetyczną.
- W ramach wsparcia OSI z funduszy UE możliwe było wykorzystanie instrumentów terytorialnych - ZIT-ów, RLKS-ów oraz AIT. Zastosowanie wskazanych narzędzi umożliwiało, w opinii regionów, podjęcie bądź zwiększenie współpracy pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Stymulowanie kontaktów pomiędzy przedstawicielami sąsiadujących ze sobą obszarów miało na celu koncentrację na wspólnym rozwiązywaniu zdiagnozowanych problemów. Jednakże, w opinii badanych, identyfikowane były trudności w wypracowywaniu wspólnych wizji rozwojowych, budowaniu kapitału społecznego opartego na zaufaniu do członków różnego rodzaju partnerstw.
- Wyzwaniem podczas badania okazało się oszacowanie środków z budżetu krajowego, którymi zostały wsparte OSI. Istotnym problemem jest brak spójnej, ogólnodostępnej bazy, w ramach której możliwe byłoby pozyskanie informacji o środkach pozyskanych w ramach poszczególnych programów finansowanych z budżetu krajowego przez poszczególne gminy. Analiza sprawozdań budżetowych (a przede wszystkim ich części opisowych) wszystkich gmin z poszczególnych lat mogłaby pozwolić na oszacowanie dokładniejszej kwoty środków, jednakże takie badanie wymagałoby przeznaczenia dużych zasobów czasowych i ludzkich by je zrealizować np. z uwagi na zróżnicowanie wizualne i zawartości stron internetowych i biuletynów informacji publicznych gmin.
- Mimo zauważalnych problemów opisanych powyżej pozyskano informacje o wynikach naborów w ramach części programów/ działań, w ramach których ze środków krajowych wspierano jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z pozyskanymi danymi blisko połowie gmin w Polsce (49%) przyznano więcej środków krajowych niż ze środków UE. Wśród typów OSI krajowych zwraca uwagę OSI obszary zagrożone trwały marginalizacją, gdzie blisko 70% gmin przyznano więcej środków krajowych niż z UE. Należy zaznaczyć, że istotnym źródłem wsparcia są środki rozdysponowywane w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL) oraz promesy inwestycyjne w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (PIS). W opinii badanych, środki te były łatwiejsze do pozyskania z uwagi na łatwiejszy proces aplikacyjny (przykładowo w ramach RFIL przedmiot i opis inwestycji miał zawierać się w limicie 500 znaków, a wzór wniosku zajmował 4 strony), co miało znaczenie

w przypadku samorządów o niższym potencjale instytucjonalnym - gdzie niedostateczne zasoby kadrowe utrudniają aplikowanie o środki w ramach bardziej rozbudowanych konkursów, gdzie konieczne jest przygotowywanie i przedstawienie rozbudowanej dokumentacji.

- W analizowanym okresie do jednostek samorządu terytorialnego adresowanych było kilka programów wsparcia doradczego - finansowanego z różnych źródeł - Fundusze Europejskie, środki krajowe, Fundusze Norweskie i EOG. Różniły się one między sobą np. tematyką wsparcia i jego zakresem (w ramach części programów otrzymywano również środki finansowe na realizację działań). Rozmowy z osobami zaangażowanymi w ich projektowanie i realizację pozwalają zauważyć, że kluczowymi zasobami mającymi wpływ na osiągnięte rezultaty wsparcia i chęć dalszego poszerzania wiedzy są: zaangażowany władarz (wójt, burmistrz, prezydent) oraz aktywni pracownicy - naczelnicy, kierownicy wydziałów tzw. średni szczebel zarządzania. Jednocześnie w przypadku kilku programów wsparcia doradczego odnotowano wycofywanie się odbiorców wsparcia - najczęściej samorządów o niewystarczających zasobach kadrowych, gdzie pracownicy nie są w stanie poświęcić czasu na dodatkową aktywność. Może świadczyć to o słabości instytucjonalnej części samorządów i trudności w zaangażowaniu się w prorozwojowe projekty.
- W ramach badania starano się również określić efekty wsparcia OSI. Z uwagi na szeroki zakres możliwego wsparcia OSI (w tym różnorodność źródeł) zaobserwowano stosunkowo niewielkie zróżnicowanie wielkości przyznanych środków pomiędzy gminami. Z tego powodu brak jest wiarygodnych wyników modelowania dla zastosowanych wskaźników we wszystkich analizowanych grupach OSI (OSI krajowe i OSI regionalne) - możliwe jest jedynie wyciąganie wniosków na temat zależności. Wyniki modelowania metodą SPSM wskazują, iż najbardziej widoczna jest zależność pomiędzy wysokością wsparcia a zmianami wskaźników „sukcesu” (wskaźników obrazujących sytuację społeczno-gospodarczą gmin np. dotyczącą migracji, demografii, zamożności, przedsiębiorczości) w przypadku miast i otaczających je gmin podmiejskich. Wśród OSI na poziomie krajowym zaobserwować można taką zależność jedynie na Śląsku oraz w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Jednocześnie warto podkreślić, że analizy pokazują, iż wydatkowe środki UE mają pozytywny wpływ na zmiany wskazanych wskaźników „sukcesu”; podczas gdy w przypadku wydatkowania środków krajowych zależności nie są widoczne. Związane może to być z zakresem tematycznym wsparcia - przykładowo w ramach środków z PIS ok 65% środków zostało przeznaczonych na infrastrukturę drogową i wodno-kanalizacyjną.
- Pomimo kierowania wsparcia dla jednostek samorządu terytorialnego mającego na celu wyrównywania szans rozwojowych, nadal osiągnięta jest dywergencja na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Biorąc pod uwagę częsty brak kryteriów premiujących bądź wsparcia dedykowanego OSI odnosi się wrażenie, że brak jest, zarówno na poziomie kraju jak i na poziomie regionów, długofalowej wizji na temat tego, jakie obszary tematyczne wspierać w ramach OSI by przeciwdziałać zdiagnozowanym problemom. Realizowane przez gminy projekty, zarówno te finansowane ze środków UE, jak i ze środków krajowych, często nie mają charakteru prorozwojowego i służą przede wszystkim poprawie jakości życia mieszkańców poprzez np. zwiększenie dostępności sieci wodociągowo-kanalizacyjnych lub remonty dróg.

Gminy, ze względu na częstą słabość instytucjonalną oraz stosunkowo niewielkie terytorium nie są w stanie samodzielnie kreować polityki rozwojowej.

Perspektywa 2021-2027

- Na poziomie krajowym na początku perspektywy finansowej 2021-2027 obowiązujące podstawowe strategie SOR i KSRR 2030 pozostają niezmiennie. Wyznaczone w nich podstawowe rodzaje OSI (miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze, obszary zagrożone trwałą marginalizacją, OSI Polska Wschodnia) zostały również wskazane w UP na lata 2021-2027, w której uwzględniono również istnienie OSI regionalnych. Należy jednak zauważyć, że wskazane OSI zmieniły swoje przestrzenne zasięgi - rozszerzono je.
- Na poziomie województw nastąpiła poprawa w stosunku do lat 2014-2020 w odniesieniu do spójności istnienia OSI. We wszystkich SRW wskazano OSI regionalne, uwzględniono również w zapisach istnienie OSI krajowych. Nadal jednak zidentyfikowano również przykłady województw, w których granice OSI nie zostały określone bądź zostały określone nieprecyzyjnie, co utrudnia gminom sprawdzenie swojej przynależności do danego typu OSI. W przypadku części SRW brak jest informacji o sposobie wyznaczenia OSI - nie wiadomo, co skłoniło decydentów do ujęcia danych obszarów jako OSI.
- Zapisy nowelizacji ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju pozwoliły na wyznaczanie OSI na poziomie lokalnym. Z 462 gmin, które uchwaliły strategie rozwoju po wejściu w życie wskazanej nowelizacji ok. 30% zdecydowało się wykorzystać taką możliwość. Widoczne są jednak dwa podejścia do zrozumienia pojęcia - OSI: w przypadku pierwszego gminy interpretowały OSI jako cele strategiczne, kluczowe kierunki rozwoju bez identyfikacji ich przestrzennych granic; w ramach drugiego następowało wybranie obszaru terytorialnego - najczęściej obszaru rewitalizacji. W tych stosunkowo nielicznych przypadkach wyznaczenia jako OSI lokalnego OR widoczne było zwykle silne powiązanie kierunków działań strategicznych z obszarem, co należy ocenić pozytywnie w kontekście spójności polityki rozwojowej gminy.
- W tym kontekście warto również odnieść się do zdiagnozowanych problemów przy realizacji tej części badania - w szczególności w identyfikacji kluczowego dokumentu strategicznego gminy. Częsty brak czytelności stron internetowych i biuletynów informacji publicznej gmin, niedziałające linki do dokumentów, publikowanie niepełnej strategii - to tylko kilka z najczęściej pojawiających się trudności. Dokumenty strategiczne na poziomie lokalnym stanowią w wielu przypadkach „kalkę”, której treść przenoszona jest do wielu różnych samorządów, w szczególności, gdy autorem strategii jest jeden podmiot/firma. Wyniki wywiadów pokazują, że gminy posiadają szereg dokumentów strategicznych, planów działań, planów rozwoju, które tworzone są jako obligatoryjne bądź fakultatywne materiały. W ślad za powstawaniem tychże dokumentów nie idzie jednak często ich realizacja - wsparcie dla realizacji punktowych działań jest silniejsze niż realizacja kompleksowych polityk rozwojowych.
- Moment badania (przed przyjęciem ostatecznych wersji programów krajowych i regionalnych w ramach PS) nie pozwala na jednoznaczne określenie w jaki sposób wspierane będą OSI. Jednakże, w przypadku projektów bądź przyjętych programów krajowych (Fundusze

Europejskie dla...) znaleźć można zapisy dotyczące przewidzianego ukierunkowania interwencji na OSI np. poprzez wydzielenie w poszczególnych typach interwencji dla OSI pewnej alokacji lub preferencje w konkursach. Realizacja takich działań może przyczynić się do większej skuteczności podejmowanej interwencji w ramach OSI. Jednocześnie utrzymano możliwość wsparcia OSI poprzez instrumenty terytorialne - ZIT, RLKS oraz dodano IIT. W perspektywie 2021-2027 będzie także realizowany, wzorem wcześniejszych lat, program operacyjny wsparcia OSI Polska Wschodnia - Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej.

- W przypadku wsparcia krajowego możliwe jest przeanalizowanie jedynie programów/działania w ramach funduszy, które zostały już określone, wskazane np. w załączniku do ustawy budżetowej. Istniejące zapisy nie określają dedykowanego wsparcia OSI. Interwencja będzie kierowana do jednostek samorządu terytorialnego, niezawierającego preferencji dla wskazanych w SOR OSI.
- Badanie uwidocznilo dalszą potrzebę wsparcia jednostek samorządu terytorialnego poprzez doradztwo oraz sieciowanie, tworzenie więzi pomiędzy przedstawicielami poszczególnych obszarów. Wymiana doświadczeń, poznawanie dobrych praktyk są kluczowe dla rozwiązywania powtarzalnych problemów, z którymi zmagają się samorządy. Wypracowane sposoby poprawy sytuacji powinny być skalowalne i upowszechniane na innych obszarach, aby przyniosły największą korzyść. Warto przy tym zauważyć, że innego typu wsparcia potrzebują gminy słabe instytucjonalnie, borykające się również z niedostatecznymi zasobami kadrowymi, a innego jednostki aktywne, w których istnieje już ugruntowana potrzeba samokształcenia i doskonalenia.

9. Rekomendacje

W ramach badania sformułowano również kluczowe rekomendacje, których wdrożenie może przyczynić się do skuteczniejszej realizacji polityki wsparcia OSI.

Ukierunkowanie na realizację prorozwojowych projektów w ramach kompleksowych polityk publicznych

Wsparcie OSI powinno być ukierunkowane na realizację polityk publicznych odnoszących się do barier/potencjałów, dla których wyznaczono dane OSI np. związanych z budową kapitału ludzkiego - kształtowaniem szkolnictwa wyższego, zawodowego, średniego technicznego, branżowego czy zrównoważonej mobilności.

Zakłada się promowanie holistycznego podejścia do procesu rozwoju OSI, tak aby przeciwdziałać wdrażaniu pojedynczych projektów, które w niedostatecznym stopniu oddziałują na zmiany społeczno-gospodarcze.

Ukierunkowanie interwencji na poziom ponadlokalny

Wsparcie powinno być skoncentrowane na szerszych niż gmina obszarach przestrzennych (obejmujących, podobnie jak strategia rozwoju ponadlokalnego, co najmniej obszar powiązanych ze sobą funkcjonalnie gmin). Należy dążyć do instytucjonalizacji obszarów, posiadających wspólne problemy (np. poprzez tworzenie partnerstw) bądź do wzmacniania już istniejących powiązań i dążenie w ramach tych struktur do realizacji kompleksowej polityki rozwojowej. Partnerstwa te powinny obejmować zarówno gminy będące biegunami wzrostu - liderów rozwoju społeczno-gospodarczego jak i słabsze jednostki - w których zidentyfikować można liczne problemy.

Kontynuacja wsparcia OSI w ramach kluczowych obszarów

Zakłada się kontynuację wsparcia w ramach wyznaczonych OSI - tych samych gmin, które były objęte wsparciem już wcześniej (zmiana granic OSI jest możliwa w przypadku, gdy delimitacja tychże obszarów to uzasadnia). Dodatkowo warto skoncentrować się na kluczowych obszarach tematycznych związanych ze zdiagnozowanymi problemami np. z niskim poziomem przedsiębiorczości, niskimi wynikami edukacyjnymi. Należałoby wspierać kompleksowo zaprojektowany proces rozwojowy poprzez realizację założeń np. strategii rozwoju ponadlokalnego.

Zastosowanie różnych sposobów wsparcia do różnych typów OSI

Z uwagi na zdiagnozowane problemy w pozyskiwaniu przez gminy należące do OSI środków unijnych, rekomenduje się zastosowanie kryteriów wspierających je w ich pozyskiwaniu np. poprzez tworzenie dodatkowych naborów skierowanych do OSI (nabory w trybie niekonkurencyjnym), przyznawanie dodatkowych (ale nie symbolicznych jak do tej pory) punktów w naborach konkurencyjnych.

Również w ramach wsparcia ze środków krajowych warto adresować je bezpośrednio do OSI - dedykować im odrębne programy, konkursy dotyczące jakiegoś zagadnienia.

Oprócz wsparcia finansowego istotne jest również wsparcie gmin poprzez działania miękkie np. szkoleniowe.

Zwiększanie współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego

Należy pobudzać współpracę pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (np. poprzez ustanawianie preferencji dla projektów realizowanych w partnerstwach) w planowaniu, realizacji i monitorowaniu procesów rozwojowych powiązanych ze sobą funkcjonalnie obszarów, w tym również tych zawiązanych w sposób instytucjonalny np. stowarzyszenia, związki międzygminne.

Kontynuacja wsparcia doradczego dla jednostek samorządu terytorialnego, w tym OSI - w różnych formach i zakresach

Zaleca się kontynuowanie wsparcia doradczego dla jednostek samorządu terytorialnego, w tym OSI w różnych formach i zakresach np. w formie stałego wsparcia dedykowanego eksperta, szkoleń tematycznych, warsztatów i spotkań sieciujących.

W przypadku programów polegających na sieciowaniu, ważne jest nieograniczanie się do gmin OSI, które często borykają się z szeregiem problemów. Poznawanie rozwiązań wdrażanych w jednostkach silniejszych, mających bardziej prorozwojowy charakter może być inspiracją dla OSI.

W przypadku samorządów słabszych instytucjonalnie, w tym OSI obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją rozwiązaniem może być np. wsparcie stałe - świadczone przez cały okres perspektywy finansowej, w ramach którego dedykowany opiekun mógłby m.in. wskazywać nabory, w których istnieją preferencje dla OSI, czy doradzać w rozwiązywaniu problemów.

Postuluje się dążenie do uspoźnienia typologii OSI - również na poziomie regionalnym

Na poziomie krajowym w dokumentach strategicznych powinno się w sposób jednoznaczny wskazywać jakie typy OSI zostały wyznaczone i jakie są ich granice przestrzenne. Rekomenduje się unikania pojęć podobnych, które nie odnoszą się do OSI w ich ujęciu ustawowym.

W Strategiach Rozwoju Województw powinny zostać jasno wskazane granice OSI oraz określone towarzyszące każdemu z typów OSI potencjały i problemy. Po dokonaniu takiego podziału należy dokonać szczegółowego przeglądu dokumentów (w tym planu zagospodarowania przestrzennego województwa) aby wyeliminować niespójności w przedstawianiu granic OSI.

Szczegółowe określenie problemów i potencjałów OSI pozwoli projektantom interwencji na poziomie krajowym skierować ją do danego, wybranego typu OSI.

Poszerzenie wiedzy i świadomości na temat OSI

Wiedza na temat istnienia i znaczenia OSI, a także potrzeby terytorializacji wsparcia powinna być rozpowszechniana zarówno na poziomie krajowym, regionalnym jak i lokalnym. Kluczowe jest

podjęcie działań edukacyjnych - wśród katalogu narzędzi mogą znaleźć się np. kampanie informacyjne, szkolenia.

Należy także podejmować działania na rzecz poprawy świadomości gmin o przynależności do danego typu OSI krajowego bądź regionalnego. Ułatwieniem byłoby opublikowanie list gmin przynależnych do poszczególnych typów OSI regionalnych - uwzględniających kod TERYT i nazwę gminy. Listy te powinny być ogólnodostępne - publikowane np. jako załącznik do strategii rozwoju województwa bądź też jako załącznik do regulaminu naboru/konkursu.

Monitorowanie wsparcia OSI

Monitorowanie wsparcia OSI powinno odbywać się w sposób dwukierunkowy. Po pierwsze należy w przyszłości podejmować działania badawcze służące poszerzeniu wiedzy na temat oferowanego wsparcia - w tym oceny jego skuteczności i ciągłości oraz dalszych potrzeb w tym zakresie. Wśród postulowanych badań ewaluacyjnych wskazuje się np. badanie programów wsparcia doradczego, badanie cykliczne typu ex-post efektów interwencji na OSI. Jednostki na szczeblu centralnym oraz regionalnym powinny uwzględniać w tworzonych OPZ badań ewaluacyjnych aspekt OSI krajowych w podziale na poszczególne ich rodzaje.

Drugim kierunkiem monitorowania wsparcia OSI jest określenie jakie środki trafiają na OSI – w jakiej wysokości i na jakie tematycznie działania. Dodatkowo warto sprawdzać, czy zastosowane kryteria premiujące w poszczególnych naborach mają wpływ na pozyskiwanie środków przez JST z OSI.

Wnioski i rekomendacje z badania w formie teorii zmiany zostały przedstawione w załączniku 7.



Spis tabel

Tabela 1. Definicja OSI w dokumentach i aktach prawnych głównych analizowanych dokumentów strategicznych.....	20
Tabela 2. Programy wsparcia dedykowanego lub premiującego OSI ze środków krajowych.....	62
Tabela 3. Programy bądź fundusze służące wsparciu OSI ze środków budżetu krajowego z kryteriami premiującymi/ uwzględniającymi poszczególne zagadnienia problemowe/potencjały	64
Tabela 4. Programy i instrumenty finansowe wsparcia jednostek samorządu terytorialnego ze środków budżetu krajowego w latach 2014-2020 (przy zachowaniu zasady n+3).....	66
Tabela 5. Wysokość środków pozyskanych przez gminy na rzecz OSI w latach 2016-2022*	72
Tabela 6. Odsetek gmin, które pozyskały wsparcie ze środków krajowych wyższe niż z dotychczas wypłaconych wniosków o płatność w ramach projektów finansowanych ze środków UE	73
Tabela 7. Zidentyfikowane programy wsparcia doradczego kierowanego do jednostek samorządu terytorialnego.....	75
Tabela 8. Wsparcie OSI w krajowych programach finansowanych ze środków UE	104

Spis wykresów

Wykres 1. Liczba OSI według województw wyznaczonych do wsparcia w dokumentach obowiązujących w perspektywie finansowej 2014-2020	25
Wykres 2. Poziom przyporządkowania wartości projektów wspieranych w ramach Polityki Spójności do jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym	33
Wykres 3. Wartość projektów zakontraktowanych ze wsparcia w ramach Polityki Spójności w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [mld zł]	34
Wykres 4. Wartość zakontraktowanych projektów per capita oraz kwoty dotychczas (30.06.2022) poniesione z WOP per capita w ramach projektów realizowanych ze wsparcia w ramach Polityki Spójności z uwzględnieniem środków w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [zł per capita]	35
Wykres 5. Wartość zakontraktowanych projektów w podziale na podmioty publiczne i niepubliczne z uwzględnieniem środków w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [mld zł]	36
Wykres 6. Wartość projektów, na które środki w ramach WOP zostały wypłacone w podziale na podmioty publiczne i niepubliczne z uwzględnieniem środków w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [mld zł]	37
Wykres 7. Wartość zakończonych projektów z WOP w podziale na podmioty publiczne i niepubliczne z wyszczególnieniem kategorii obszarów strategicznej interwencji (OSI) [mld zł]	38

Wykres 8. Wartość projektów ogółem oraz dotychczasowe dofinansowanie UE w ramach zrealizowanych WOP w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [mld zł]	39
Wykres 9. Dofinansowanie UE w ramach zrealizowanych WOP w podziale na poszczególne lata* oraz kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%]	40
Wykres 10. Udział poszczególnych programów operacyjnych w dofinansowaniu UE (w ramach Polityki Spójności) w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%] (z WOP) ..	41
Wykres 11. Udział poszczególnych osi priorytetowych* w dofinansowaniu UE w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%] (z WOP)	42
Wykres 12. Udział poszczególnych osi priorytetowych* w dofinansowaniu UE w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%] (z WOP)	43
Wykres 13. Udział poszczególnych osi priorytetowych* w dofinansowaniu UE w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%] (z WOP).....	44
Wykres 14. Udział poszczególnych osi priorytetowych* w dofinansowaniu UE w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%] (z WOP)	45
Wykres 15. Udział poszczególnych osi priorytetowych* w dofinansowaniu UE w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%] (z WOP)**	46
Wykres 16. Udział poszczególnych obszarów tematycznych w dofinansowaniu UE w ramach Polityki Spójności w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%] (z WOP) *	48
Wykres 17. Udział poszczególnych typów finansowania* w dofinansowaniu UE w ramach Polityki Spójności w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%] (z WOP)	48
Wykres 18. Wartość wypłaconego dofinansowania (EFFROW/ EFMR) z WOP w ramach w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa z uwzględnieniem środków w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [mld zł]	50
Wykres 19. Wartość wypłaconego dofinansowania (EFFROW/EFMR) per capita [zł] z WOP w ramach w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa z uwzględnieniem środków w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI)	51
Wykres 20. Dofinansowanie UE (EFRROW/EFMR) w ramach zrealizowanych WOP w podziale na poszczególne lata* oraz kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%]	52
Wykres 21. Dofinansowanie UE (EFRROW/EFMR) w ramach zrealizowanych WOP w podziale na typy beneficjenta oraz kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%]	53

Wykres 22. Dofinansowanie UE (EFRROW) w ramach zrealizowanych WOP w PROW w podziale na działania* oraz kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%]	54
Wykres 23. Dofinansowanie UE (EFMR) w ramach zrealizowanych WOP w PO RYBY 2014-2020 w podziale na działania oraz kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%]	55
Wykres 24. Wykorzystanie poszczególnych instrumentów terytorialnych w dofinansowaniu UE w ramach Polityki Spójności w podziale na kategorie obszarów strategicznej interwencji (OSI) [%] (z WOP).....	57
Wykres 25. Wysokość zsumowanych dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań własnych oraz dotacji otrzymanych z funduszy celowych, średnio, w przeliczeniu na osobę, dla poszczególnych typów OSI krajowych w latach 2014-2021 [zł].....	59
Wykres 26. Wysokość dotacji przyznanych gminom ze środków krajowych w latach 2014-2022 w ramach wybranych programów/funduszy* [mld zł]	71
Wykres 27. Efekty wsparcia OSI w opinii gmin	85
Wykres 28. Liczba OSI* według województw wyznaczonych do wsparcia w dokumentach obowiązujących w perspektywie finansowej 2021-2027	91
Wykres 29. Sposoby wyznaczania OSI lokalnych w strategiach rozwoju	98
Wykres 30. Typy OSI wyznaczonych na poziomie lokalnym - Liczba gmin wyznaczających OSI wg danego typu*	99
Spis rysunków	
Rysunek 1. Mapa OSI wyznaczonych na poziomie krajowym	22
Rysunek 2. Typy obszarów strategicznej interwencji wyznaczonych na poziomie regionalnym obowiązujące w perspektywie finansowej 2014-2020	29
Rysunek 3. Grupy instrumentów/narzędzi wsparcia JST ze środków krajowych	61
Rysunek 4. Liczba programów wsparcia doradczego, do których zakwalifikowano gminy	78
Rysunek 5. Mapa OSI wyznaczonych na poziomie krajowym (perspektywa 2021-2027).....	88
Rysunek 6. Typy obszarów strategicznej interwencji* wyznaczonych na poziomie regionalnym obowiązujące w perspektywie finansowej 2021-2027	96
Rysunek 7. Gminy wyznaczające OSI lokalne w Strategiach Rozwoju [stan na 30.07.2022 r.]	98

Załączniki do raportu

Załącznik 1. Opis przebiegu badania i zastosowanej metodologii

Załącznik 2. Kwestionariusze badawcze

Załącznik 3. Bibliografia

Załącznik 4. Podsumowanie analiz ilościowych

Załącznik 5. Wyniki badania CAWI

Załącznik 6. Mapy

Załącznik 7. Wnioski i rekomendacje z badania w formie teorii
zmiany