

CENTRUM WSPARCIA DORADCZEGO (PLUS)

RAPORT PODSUMOWUJĄCY

NINIEJSZY RAPORT JEST PUBLIKACJĄ, KTÓRA POWSTAŁA W RAMACH PROJEKTU MINISTERSTWA FUNDUSZY I POLITYKI REGIONALNEJ „CENTRUM WSPARCIA DORADCZEGO PLUS” REALIZOWANEGO PRZEZ FUNDACJĘ FUNDUSZ WSPÓŁPRACY ORAZ ZWIĄZEK MIAST POLSKICH.

PRZEDSTAWIONE W RAPORCIE WNIOSKI I REKOMENDACJE WYNIKAJĄ Z OBSERWACJI EKSPERTÓW, KTÓRZY DORADZALI PARTNERSTWOM W PROJEKCIE. W ZWIĄZKU Z TYM OPINIE PRZEDSTAWIONE W PUBLIKACJI NIE STANOWIĄ OFICJALNEGO STANOWISKA MINISTERSTWA FUNDUSZY I POLITYKI REGIONALNEJ.

Wszelkie prawa zastrzeżone

Ta publikacja jest efektem pracy autorów oraz zespołu redakcyjnego a także grafików. Prosimy, byś uszanował poświęconą publikacji pracę i przestrzegał przysługujących autorom praw. Możesz z niej korzystać w zakresie dozwolonego użytku osobistego.

- Nie kopiuj większych fragmentów, nie publikuj ich w Internecie.
- Cytując fragmenty, nie zmieniaj ich treści i podawaj źródło ich pochodzenia.
- Wszystkie znaki występujące w tekście są zastrzeżonymi znakami projektu CWD Plus.

Autorzy dołożyli wszelkich starań, by zawarte w tej publikacji informacje były kompletne i rzetelne. Nie biorą jednak żadnej odpowiedzialności ani za ich wykorzystanie, ani za związane z tym ewentualne naruszenie praw autorskich. Autorzy nie ponoszą również żadnej odpowiedzialności za ewentualne szkody wynikłe z wykorzystania informacji zawartych w publikacji.

Drogi Czytelniku!

Jeśli chcesz podzielić się z nami swoimi uwagami, spostrzeżeniami napisz do nas: kontakt@cwd.info.pl

AUTORZY

Opracowanie:

Fundacja Fundusz Współpracy i Związek Miast Polskich

Konsultacja:

Wydział Polityki Regionalnej
Departament Strategii
Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Autorzy:

Fundacja Fundusz Współpracy

Michał Bargielski
Aneta Szarfenberg
Tomasz Szemraj

Związek Miast Polskich

Joanna Ćwiklińska-Ziomek
Agnieszka Dawydzik
Łukasz Dąbrówka
Grzegorz Godziek
Piotr Guzek
Bartłomiej Idzikowski
Jakub Jackowski
Marek Karzyński
Jarosław Komża
Anna Krzyżanowska-Orlik
Piotr Maleszyk
Tomasz Potkański
Jakub Pyrzanowski
Grzegorz Roman
Łukasz Strutyński
Marcin Turzyński
Justyna Wieczorkiewicz-Molendo
Jacek Woźniak

Podziękowania

Z ogromną przyjemnością oddajemy w Państwa ręce publikację podsumowującą projekt Centrum Wsparcia Doradczego Plus (CWD Plus).

W imieniu całego zespołu projektowego – Wydziału Polityki Regionalnej, Departamentu Strategii w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, Fundacji Fundusz Współpracy i Związku Miast Polskich pragniemy serdecznie podziękować wszystkim osobom zaangażowanym w realizację projektu.

Słowa podziękowania kierujemy przede wszystkim do Partnerstw uczestniczących w projekcie. Gorąco dziękujemy za Państwa zaangażowanie. Mamy nadzieję, że doświadczenie wyniesione z projektu zaowocuje i pozwoli na osiąganie celów strategicznych Waszych samorządów. Gratulujemy osiągniętych rezultatów i zachęcamy do kontynuacji współpracy partnerskiej!

Wyrazy wdzięczności kierujemy również do przedstawicieli urzędów marszałkowskich za ogromne wsparcie i aktywny udział w procesie budowania i wzmacniania Partnerstw CWD w realizacji wspólnych projektów rozwojowych.

Przedstawicielom Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Lasów Państwowych, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, ROPS Poznań, Banku Ochrony Środowiska S.A., Banku Gospodarstwa Krajowego, Związkowi Województw RP, Państwowemu Funduszowi Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Centrum Usług Społecznych w Żyrardowie, Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, firmy GoodBrand/Better, Instytutu Technologiczno-Przyrodniczego PIB, ITP-PIB, Multisolar, Instytutu Energii Barczewo, Habitat for Humanity Poland, Ośrodka Promowania Przedsiębiorczości, dziękujemy za udział w wydarzeniach organizowanych w trakcie projektu.

Zespół Centrum Wsparcia Doradczego

Spis treści

WYKAZ SKRÓTÓW	06
WPROWADZENIE	07
CZĘŚĆ PIERWSZA: Proces doradczy i działania sieciujące	22
Budowanie strategii – komponent 1	22
Doradztwo projektowe – komponent 2	30
Działania sieciujące i wymiany wiedzy – komponent 3	41
Obserwacje i wnioski dotyczące kluczowych aspektów procesu doradczego dla partnerstw samorządowych	61
CZĘŚĆ DRUGA: Wnioski dotyczące systemu wsparcia współpracy terytorialnej	75
Paradygmat zintegrowanego planowania w jednostkach samorządu terytorialnego na podstawie doświadczeń w projekcie CWD	75
Praktyczne wnioski z procesów identyfikacji i wytyczania obszarów powiązanych ze sobą funkcjonalnie – na przykładzie doświadczeń partnerstw uczestniczących w projekcie CWD	87
Rola obszarów strategicznej interwencji poziomu krajowego, regionalnego i ponadlokalnego jako jednego z instrumentów polityki regionalnej	98
Mechanizm instrumentów terytorialnych (strategie, ich opiniowanie, cele tematyczne, listy projektów, fiszki projektowe) i jego regionalne zróżnicowanie projektów, fiszki projektowe) i jego regionalne zróżnicowanie	109
Wyzwania i wnioski dla trwałości współpracy terytorialnej oraz form współpracy, wynikające z procesu instytucjonalizacji partnerstw CWD	118
Identyfikacja i wybór projektów zintegrowanych w kontekście poprawy efektywności i skuteczności realizacji przedsięwzięć na poziomie ponadlokalnym na podstawie doświadczeń wynikających z projektu CWD Plus	130
ZAŁĄCZNIKI	
Bibliografia	137
Spis rysunków i tabel	138
Załącznik nr 1 - Wykaz Partnerstw CWD Plus	139

WYKAZ SKRÓTÓW WYKORZYSTYWANYCH W RAPORCIE

BDL – Bank Danych Lokalnych
CP – Cel Polityki Spójności
CWD – Centrum Wsparcia Doradczego
CWD Plus – Centrum Wsparcia Doradczego Plus
DPS – Dom Pomocy Społecznej
ELENA – European Local Energy Assistance (Europejska Pomoc na Rzecz Energetyki Lokalnej)
FE 2021–2027 – Fundusze Europejskie 2021–2027
FFW – Fundacja Fundusz Współpracy
FWD – Forum Wymiany Doświadczeń
GDDKiA – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
GUS – Główny Urząd Statystyczny
ICT – Technologie Informacyjno-Komunikacyjne
IIT – Inne Inwestycje Terytorialne
IZ – Instytucja Zarządzająca
JST – Jednostka Samorządu Terytorialnego
KE – Komisja Europejska
KSRR / KSRR 2030 – Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030
MFiPR – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MOF – Miejski Obszar Funkcjonalny
MPZP – Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego
MSF-P – Model Struktury Funkcjonalno-Przestrzennej
MSIT – Mazowieckie Strategiczne Inwestycje Terytorialne
NFOSiGW – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NGO – Non-Governmental Organization (Organizacja pozarządowa)
OF – Obszar Funkcjonalny
OFP – Obszar Funkcjonalny Powiatu
OSI – Obszary Strategicznej Interwencji
OST – Open Space Technology
PFU – Program Funkcjonalno-Użytkowy
PZPW – Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa
RiU lub UiR – Rekomendacje i Ustalenia / Ustalenia i Rekomendacje
SOR – Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030)
SRW – Strategia Rozwoju Województwa
SUiKZP – Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego
SZOOP – Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych
UM – Urząd Marszałkowski
UoZPPR – Ustawa o Zasadach Prowadzenia Polityki Rozwoju
URBACT – Urban Development Network Programme (Europejski program wymiany i nauki promujący zrównoważony rozwój obszarów miejskich)
USG – Ustawa o Samorządzie Gminnym
WCAG – Web Content Accessibility Guidelines (Wytyczne dla dostępności treści internetowych)
ZIT – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne
ZMP – Związek Miast Polskich
ZPT – Zintegrowane Porozumienie Terytorialne

Wprowadzenie

Cel i kształt dokumentu

Projekt Centrum Wsparcia Doradczego Plus jest realizowany przez Fundację Fundusz Współpracy i Związek Miast Polskich na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej od kwietnia 2022 roku do czerwca 2023 r. Poniższe opracowanie stanowi próbę zebrania doświadczeń i wniosków wynikających z codziennej pracy ponad setki ekspertów i ekspertek, współdziałających z tysiącami przedstawicieli samorządu terytorialnego: zarówno włodarzy, jak i urzędników z całej Polski. Ten cel determinuje kształt oraz charakter dokumentu, który został podzielony na dwie zasadnicze części.

W pierwszej z nich, opisano w jaki sposób setki spotkań, dyskusji, przygotowanych dokumentów, podpisanych umów i porozumień wspierają, a niekiedy nadają kształt partnerstwom samorządowym i prowadzonej przez nie polityce rozwoju.

W raporcie opisane zostały zarówno produkty zrealizowane w ramach projektu, jak również sam proces realizacji projektu, w tym wykorzystane metody działania i praktyki. W poszczególnych miejscach raportu – przede wszystkim w omawianej części pierwszej, zaprezentowano także osiągnięte rezultaty, które przyniosła trwająca już ponad trzy lata współpraca z częścią partnerstw (włączając w to doświadczenia z okresu pilotażu CWD¹).

W części drugiej dominuje perspektywa wniosków systemowych. W oparciu o doświadczenia realizacji projektu, podjęto próbę opisu wyzwań dla wybranych elementów systemu planowania rozwoju na szczeblu lokalnym i regionalnym. Wnioski te, związane są również z perspektywą myślenia o rozwoju całego kraju. W części obszarów tematycznych, stanowią także próbę nowego spojrzenia na tematykę, która może wydawać się już dobrze znana. Należy jednak brać pod uwagę umiejscowienie prezentowanych wniosków w kontekście współpracy tworzących rekomendacje ekspertów z samorządem terytorialnym w największym projekcie wsparcia doradczego dla jst, jaki do tej pory został wdrożony w Polsce.

¹ W okresie 1.09.2020-31.03.2022 r. realizowana była edycja pilotażowa projektu CWD. Po jego zakończeniu uruchomiony został kolejny projekt pt. Centrum Wsparcia Doradczego Plus, który realizowano od kwietnia 2022 r. do czerwca 2023 r. W dalszej perspektywie wsparcie będzie kontynuowane przez kolejne kilka miesięcy tj. do grudnia 2023 r., zob.

<https://www.miasta.pl/strony/pilotaz-centrum-wsparcia-doradczego>,

<https://cwd.info.pl/o-projekcie-cwd/>,

<https://www.miasta.pl/strony/centrum-wsparcia-doradczego-plus>,

<https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/centrum-wsparcia-doradczego>.

Fakt, że obie te perspektywy zawarto w jednym dokumencie, wynika z modelu wsparcia zaproponowanego w projekcie CWD Plus: współdziałania organizacji pozarządowej, korporacji samorządowej i administracji rządowej, które angażując swoje potencjały, starały się wspólnie zbudować przestrzeń do współpracy pomiędzy wszystkimi stronami dyskusji o polityce rozwoju na szczeblu lokalnym i regionalnym. Dzięki możliwości prowadzenia dialogu, w którym przenikały się zróżnicowane opinie, projekt stał się okazją do dzielenia się wiedzą, informacjami oraz czerpania inspiracji. Służył więc nie tylko wypracowaniu konkretnych produktów, ale przede wszystkim podniesieniu kompetencji osób odpowiadających za politykę rozwoju na szczeblu lokalnym.

Jak pokazują wnioski z dyskusji prowadzonych podczas seminariów sieciujących, forów wymiany doświadczeń czy spotkań roboczych, transfer wiedzy i informacji odbywał się we wszystkich kierunkach. W efekcie, dzięki realizacji projektu CWD, powstała atmosfera do dobrej współpracy, budowania relacji, a przede wszystkim dzielenia się własnymi doświadczeniami. Efekt ten jest trudny do opisanego w raporcie, jednak świadomość rozwinięcia się sieci profesjonalistów zajmujących się rozwojem lokalnym stanowi istotny kontekst przy ocenie wypracowanych w CWD Plus produktów.

Kontekst projektu CWD i CWD Plus

Projekt CWD jest projektem strategicznym wskazanym w dokumentach kluczowych dla prowadzenia polityki rozwoju, Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020² (z perspektywą do 2030) [dalej: SOR] oraz Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030³ [dalej: KSRR].

W KSRR, w ramach celu 3 „Podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie” założono zwiększenie roli i odpowiedzialności samorządów lokalnych, jako podmiotów decydujących o polityce rozwoju w skali lokalnej, między innymi przez realizację wspólnych projektów i współpracę w obszarach funkcjonalnych. Narzędziem wzmacniającym kompetencje partnerstw w tym zakresie był projekt strategiczny Centrum Wsparcia Doradczego⁴. Również w SOR wskazano na potrzebę realizacji projektu strategicznego Centrum Wsparcia Doradczego⁵.

² Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030, wyd. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2019, s. 120.

³ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), wyd. Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2017, [w:] <https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR.pdf> (dostęp 01.06.2023).

⁴ Krajowa Strategia..., s.90.

⁵ Strategia na rzecz..., s. 209-210, 391.

Głównym celem projektu CWD jest wzmocnienie sprawności administracyjnej jednostek samorządu terytorialnego (gminnych i powiatowych), w tym poprawa ich kompetencji do zarządzania strategicznego oraz inicjowania i realizacji kompleksowych przedsięwzięć rozwojowych, w partnerstwie społeczno-gospodarczym i z innymi jednostkami samorządu. Cel ten był realizowany poprzez:

- Budowanie trwałych kompetencji samorządów powiatowych i gminnych do planowania i zarządzania strategicznego.
- Poprawę zdolności do kreowania i realizacji projektów rozwojowych o kompleksowym charakterze, realizowanych w porozumieniu pomiędzy wieloma samorządami oraz innymi partnerami społeczno-gospodarczymi.

Realizacja działań w projekcie CWD Plus i jego kształt, związany był także z wnioskami z pilotażu. Wskazano wówczas na konieczność kontynuacji części prac z uwagi na ówczesną sytuację związaną z pandemią i wynikające z niej ograniczenia w organizowaniu spotkań i możliwości osobistego kontaktu.

Zakres podsumowania

Raport został opracowany na podstawie wiedzy i informacji pochodzących od zespołów doradczych Fundacji Fundusz Współpracy oraz Związku Miast Polskich, danych statystycznych zbieranych i agregowanych w toku realizacji projektu, a także ankiet i wywiadów z zespołami eksperckimi⁶. W części pierwszej, omówiono poszczególne elementy projektu CWD Plus, wraz z opisem efektów działań. Zakres przedmiotowy projektu ustalono w 2022 roku, dzieląc wsparcie na trzy zasadnicze komponenty:

- **Komponent 1: Doradztwo strategiczne** obejmujący 4 działania: organizację procesu doradztwa i przygotowanie planu pracy; opracowanie strategii wraz z fiskami projektów, z możliwością wzbogacenia jej o model struktury funkcjonalno-przestrzennej; wsparcie partnerstw na etapie wdrażania strategii; opracowanie diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczo-przestrzennej obszaru partnerstwa; zindywidualizowane wsparcie partnerstw zakresie zarządzania rozwojem. Komponent ten skierowany był przede wszystkim do nowych partnerstw dołączających do projektu i realizowany przez Związek Miast Polskich.
- **Komponent 2: Doradztwo projektowe** zawierający dwa główne działania: wsparcie partnerstw w zakresie przygotowania dokumentacji projektowej;

⁶ W przypadku przywoływania takich źródeł, szczegółowe informacje zamieszczono w przypisach.

wsparcie partnerstw w zakresie formalnego przyjęcia i wdrożenia strategii terytorialnej oraz instytucjonalizacji współpracy. Skierowany był do 37 partnerstw biorących udział w pilotażu, oraz jednego związku ZIT, którego stan zaawansowania i przyjęty standard prac uzasadniał włączenie go do działań w tym komponencie. Działania były prowadzone w pierwszej części równoległe przez doradców ZMP i rozpoczynających współpracę w partnerstwach doradców FFW, których w przyjętej metodyce projektowej określono jako opiekunów/opiekunki partnerstw.

- Komponent 3: Działania w zakresie sieciowania i wymiany wiedzy, składający się z dwóch zadań: systemu upowszechniania i wymiany doświadczeń na poziomie regionalnym i lokalnym; bieżącego monitoringu, analiz i badań. Opierał się na połączeniu efektów lokalnej pracy w partnerstwach i polegał na zaangażowaniu samorządowców w pracę na poziomie regionalnym i krajowym. W tej części projektu, w działania włączane były także osoby reprezentujące instytucje regionalne i krajowe. Działania prowadzone były zarówno przez zespół FFW, jak i ZMP.

W rozdziałach dotyczących poszczególnych komponentów wskazano cel i kontekst ich realizacji oraz zaplanowane produkty. Następnie opisano czynniki projektowe, które wpływały na prowadzenie zaplanowanych działań, a także okoliczności mające znaczący wpływ na przebieg realizacji projektu lub kształt osiągniętych rezultatów.

W tym miejscu konieczne jest wskazanie dwóch obszarów wyzwań metodologicznych, które miały wpływ na ocenę i systemową analizę projektu. Pierwszą kwestią jest koncentracja oczekiwanych rezultatów projektu na relacjach wewnątrz partnerstw i regionów, kompetencjach samorządów oraz trwałość wywołanej w ten sposób zmiany. Wymaga to szczegółowych i stosunkowo długotrwałych badań, których przeprowadzenie nie było możliwe w okresie realizacji projektu. Drugim, istotnym zagadnieniem są rezultaty dotyczące trwałości i efektywności funkcjonowania partnerstw terytorialnych, jako interesariuszy polityki rozwoju – zarówno w kontekście operacyjnym np. skuteczności pozyskiwania wsparcia z funduszy europejskich czy montażu finansowego projektów zintegrowanych, uwzględniających zróżnicowane źródła finansowania, ale także systemowo, jako podmiotów, które skutecznie wdrażają przyjęte strategie. Ze względu na harmonogram wdrażania funduszy europejskich w perspektywie polityki spójności 2021-2027 taka ocena nie była możliwa.

W niniejszym raporcie przyjęto zatem rozwiązanie, że zawarty opis rezultatów jest próbą omówienia dostrzegalnych zmian (tendencji) oraz podsumowaniem danych (w tym ankietowych), które zostały zebrane w toku realizacji projektu.

W części 2 zaprezentowano wnioski i rekomendacje systemowe, które mogą wspierać szeroką debatę nad budowaniem systemu rozwijania polityki regionalnej i wspierania samorządów lokalnych. Istotnym wątkiem tej części raportu jest konieczność wykorzystania szeroko omawianego podejścia terytorialnego, różnych form planowania (z ich możliwościami i ograniczeniami), a także oparcia komunikacji pomiędzy różnymi interesariuszami polityki rozwoju na wspólnych wartościach. W eksperckich głosach składających się na tę część raportu można odczytać też podstawowe założenie dobrej współpracy: konieczność dialogu, czyli rozmowy, w której wszystkie zaangażowane strony tak słuchają, jak i opowiadają otwarcie o swoich celach i potrzebach.

Eksperski charakter procesu doradczego

Charakterystyczną cechą działań podjętych w ramach projektu CWD Plus jest ich wymiar społeczny. Postawione cele odnoszą się do polityki rozwoju, współpracy terytorialnej czy realizacji celów polityki regionalnej. Dla ich skutecznej realizacji w praktycznym wymiarze konieczna jest dobra współpraca i komunikacja interpersonalna. Partnerami w tej komunikacji byli eksperci ZMP oraz FFW realizujący działania doradcze, a także przedstawiciele MFiPR oraz poszczególnych urzędów marszałkowskich. Relacje przedstawicieli tych organizacji z reprezentacją partnerstw samorządowych zorganizowane w ramach projektu, stanowiły ważny aspekt podjętych prac. Jak wspomniano wyżej, podział komponentów i działań projektowych strukturalnie był dosyć klarowny. Wyróżnić można w niej kilka zasadniczych osi, wokół których organizowane było doradztwo:

- **Instytucjonalizacja partnerstw** - kwestie te wymagały zaangażowania pracy doradców ZMP, którzy rozpoczęli działania nad sformalizowaniem działalności partnerstw jeszcze w pilotażu. Proces ten wskazywano jako warunek konieczny w celu skorzystania z instrumentów terytorialnych w ramach funduszy europejskich dla poszczególnych regionów. Pomimo wydzielenia jako osobnego zadania, w praktyce wsparcie instytucjonalizacji obecne było w większości komponentów projektu. Działania doradców w tym obszarze towarzyszyły wszystkim spotkaniom, podczas których podnoszono wartość instytucjonalizacji współpracy w celu rozwoju potencjału partnerstw⁷.
- **Doradztwo projektowe** - przyjęło dwa wymiary, w zależności od udziału partnerstwa w pilotażowej edycji projektu. Dla 37 partnerstw z opracowaną już

⁷ Szerzej o instytucjonalizacji partnerstw zob. Bargielski M., Szemraj T., *Instytucjonalizacja partnerstw CWD Plus. Raport z badania tematycznego*, wyd. FFW, Warszawa 2023, [w:] <https://cwd.info.pl/wp-content/uploads/2023/03/Raport-Instytucjonalizacja-Partnerstw-CWD.pdf> (dostęp 01.06.2023).

strategią, proces ten polegał na doprecyzowaniu projektów strategicznych wraz z ich weryfikacją pod kątem możliwości wdrożenia w zmieniających się warunkach zewnętrznych (źródła finansowania, strategiczna rola partnerstwa w regionie) lub wewnętrznych (zmiana składu partnerstwa, zweryfikowanie możliwości zrealizowania kluczowych działań projektu strategicznego, np. ze względu na stosunki własnościowe lub skalę złożoności projektu). Następnym krokiem był wybór właściwych dokumentów, które w czasie realizacji projektu CWD Plus mogły zostać opracowane i byłyby pomocne przy realizacji projektu lub pozyskiwaniu niezbędnego finansowania. Aspekt ten był najtrudniejszym elementem procesu doradczego, ze względu na brak ustalonych ram finansowania lub opóźnione ich publikowanie i zatwierdzanie niezbędnych dokumentów wdrożeniowych (względem harmonogramu projektu).

Partnerstwa, które dopiero rozpoczynały udział w projekcie, otrzymywały wsparcie projektowe polegające przede wszystkim na pomocy w ustaleniu ram projektów strategicznych, doprecyzowywaniu ich założeń i opracowaniu wstępnej dokumentacji pozwalającej w następnym etapie doprecyzować i przygotować niezbędne dokumenty wdrożeniowe.

- Doradztwo strategiczne adresowane do nowych 38 partnerstw samorządowych, polegało na przejściu przez pełen proces strategicznego planowania rozwoju obszaru partnerstwa. Począwszy od diagnozy lokalnej, identyfikacji potrzeb i potencjałów, przez przygotowanie strategii terytorialnej po wskazanie założeń projektów strategicznych. Wiązało się to ze wsparciem w instytucjonalizacji, przy czym dla części z partnerstw przystępujących do projektu działanie to było konsekwencją formalnych wymogów objęcia wsparciem w postaci instrumentu terytorialnego (ZIT lub IIT), w tym wymogu formalizacji współpracy.
- Doradztwo zindywidualizowane to połączone podejście w zakresie doradztwa strategicznego i projektowego skierowanego do 12 z partnerstw, które przystąpiły do projektu CWD Plus a nie brały udziału w pilotażu CWD. Wsparcie obejmowało analizę dokumentacji strategicznej zamawianej przez partnerstwa u zewnętrznych podmiotów, jak również pomoc w wypracowaniu dalszych dokumentów koniecznych do zatwierdzenia strategii, przygotowania koncepcji projektów strategicznych i ich przygotowania do wdrożenia. Zastosowane podejście wynikało z konieczności uwzględnienia różnego stanu zaawansowania prac w partnerstwie, a także konieczności dostosowania procedur współpracy w partnerstwach do modelu wypracowanego w pilotażu CWD.

W pracy doradczej widoczne było porządkowanie dyskusji i ustalanie priorytetów działań samorządów wokół konieczności (oraz możliwości) pozyskania środków europejskich. Narracja ta była istotna dla budowania zaangażowania partnerstw. W efekcie, eksperci dostrzegali wzrastające zainteresowanie samorządów udziałem w pracach, wraz z konkretyzacją oferty wsparcia w programach regionalnych, dla których wykorzystanie mechanizmu instrumentów terytorialnych było kluczowe. Pokazywało to także praktyczne nastawienie znacznej części jst do udziału w projekcie i koncentrowanie własnych zasobów (głównie kadrowych) tam, gdzie można osiągnąć najszybszy efekt dla uzyskania środków na potrzeby wsparcia lokalnych inicjatyw.

To zróżnicowanie działań i konieczność elastycznego podejścia do zastanych okoliczności, determinowały sposób pracy ekspertów. Zbudowane relacje z lokalnymi samorządami sprawiały, że poza bezpośrednim działaniem doradczym, eksperci wspierali również samorządowców podczas spotkań z urzędami marszałkowskimi, MFiPR oraz innymi agencjami oraz instytucjami istotnymi dla przygotowywanych przez partnerstwa strategii. Zabieranie głosu w sprawie konkretnych problemów lub konkretnych samorządów jest trwałym elementem spotkań organizowanych w ramach CWD. Wiedza ekspercka – dziedzinowa, stała się także wiedzą ekspercką o określonych samorządach, lokalnych relacjach, potrzebach i możliwościach. Miało to także wpływ na sam kształt działań projektowych, które były w miarę możliwości modyfikowane, aby w większym stopniu odpowiadały na bieżące potrzeby jst. Ze względu na zasięg terytorialny działań (niemal 800 jst z całej Polski), projekt stanowił także znaczne wyzwanie logistyczne.

⁸ Bargielski M., Szemraj T., *Polityka rozwoju w samorządach partnerstw CWD*, wyd. FFW, Warszawa 2023 [w.]
https://cwd.info.pl/wp-content/uploads/2023/07/Raport_polityka_rozwoju_w_samorzadach_Partnerstw_CWD.pdf..

Skala projektu – jednostki samorządu terytorialnego objęte wsparciem

Skala projektu stanowiła wyzwanie od samego początku przygotowywania i wdrażania CWD Plus. W tym miejscu należy wskazać, że liczba osób mieszkających na terenie objętym projektem to niemal: 7,4 mln ludzi, czyli prawie 20% ludności Polski. Z kolei terytorium zajmowane przez gminy wchodzące w skład partnerstw to: 104 997 km², czyli prawie 34% powierzchni Polski.

Projekt CWD Plus obejmuje 76 partnerstw (wcześniej 77).⁹ W tym 37 partnerstw pilotażowych i 39 partnerstw nowych. Doradztwo projektowe dedykowane partnerstwom pilotażowym świadczone było przez Fundację Fundusz Współpracy. Proces instytucjonalizacji przeprowadzony był w ramach wsparcia Związku Miast Polskich. Partnerstwa nowe objęte zostały doradztwem strategicznym bądź zindywidualizowanym, które świadczone było przez Związek Miast Polskich.

Należy także zaznaczyć, iż w projekcie, oprócz partnerstw działających na obszarze nieprzekraczającym województwa, funkcjonuje także 5 partnerstw międzywojewódzkich (Rys. 1). Ponadto liczba partnerstw w ramach województwa waha się od 1 do 8, przy czym najczęściej jest to po 5 partnerstw na dane województwo (np. województwo łódzkie, małopolskie, podkarpackie, pomorskie, świętokrzyskie, wielkopolskie) oraz po 7 partnerstw na dane województwo (np. województwo lubelskie, lubuskie, mazowieckie).

W kwietniu 2022 r. do projektu CWD Plus przystąpiły 792 jednostki samorządu terytorialnego oraz dwa podmioty inne niż jst. Na koniec projektu (30.06.2023) – w projekcie CWD Plus uczestniczyło 800 jednostek samorządu terytorialnego, w tym:

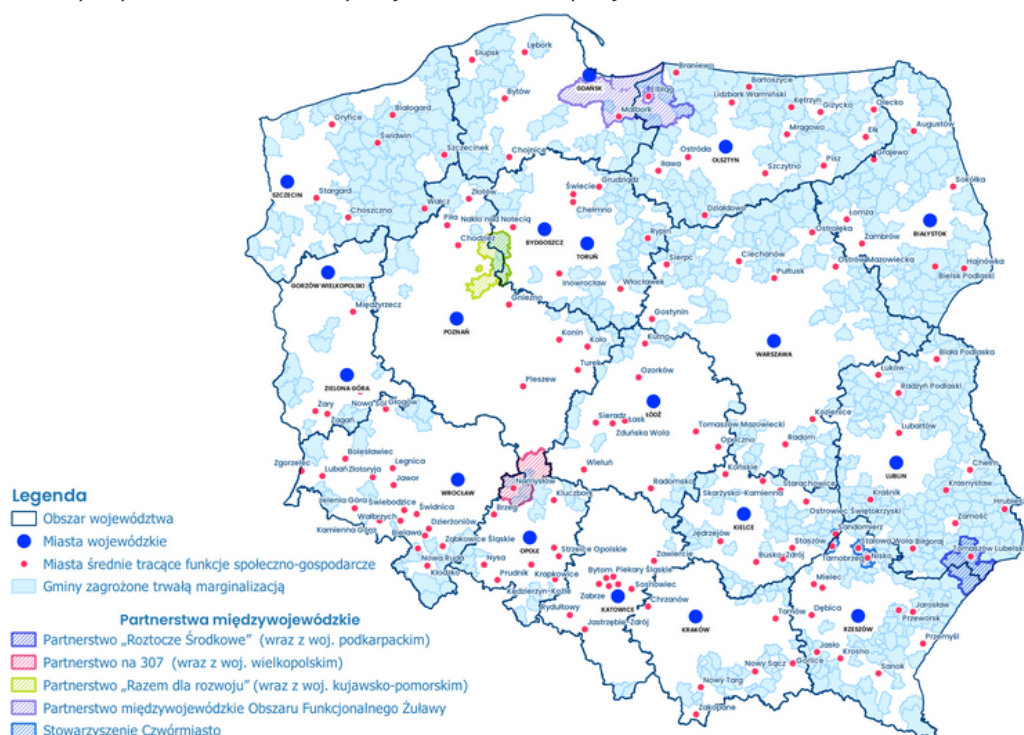
- 443 gminy wiejskie (ubyło 7, dołączyło 7,¹⁰ 7 jst zmieniło status na gminę miejsko-wiejską¹¹)
- 213 gmin miejsko-wiejskich (przybyły 2 oraz 7 jst, które miały wcześniej status gminy wiejskiej)
- 56 gmin miejskich (przybyła 1)
- 10 miast na prawach powiatu (bez zmian)
- 77 powiatów (przybyło 7)

⁹ W czasie trwania projektu CWD Plus połączyły się Partnerstwa pilotażowe z województwa warmińsko-mazurskiego: „Stowarzyszenie Warmińsko-Mazurskich Gmin Pogranicza” oraz „Partnerstwo Gmin Węgorzewo i Pozezdrze oraz powiatu węgorzewskiego motorem rozwoju lokalnego”. Samorzady tego drugiego przyłączyły się do Stowarzyszenia. Obecnie funkcjonują one jako „Stowarzyszenie Warmińsko-Mazurskich Samorządów Pogranicza”.

¹⁰ Z 7 jst, które dołączyły, do zestawienia liczone jest tylko 6, z racji tego, iż jedna z gmin występowała już w projekcie w innym Partnerstwie.

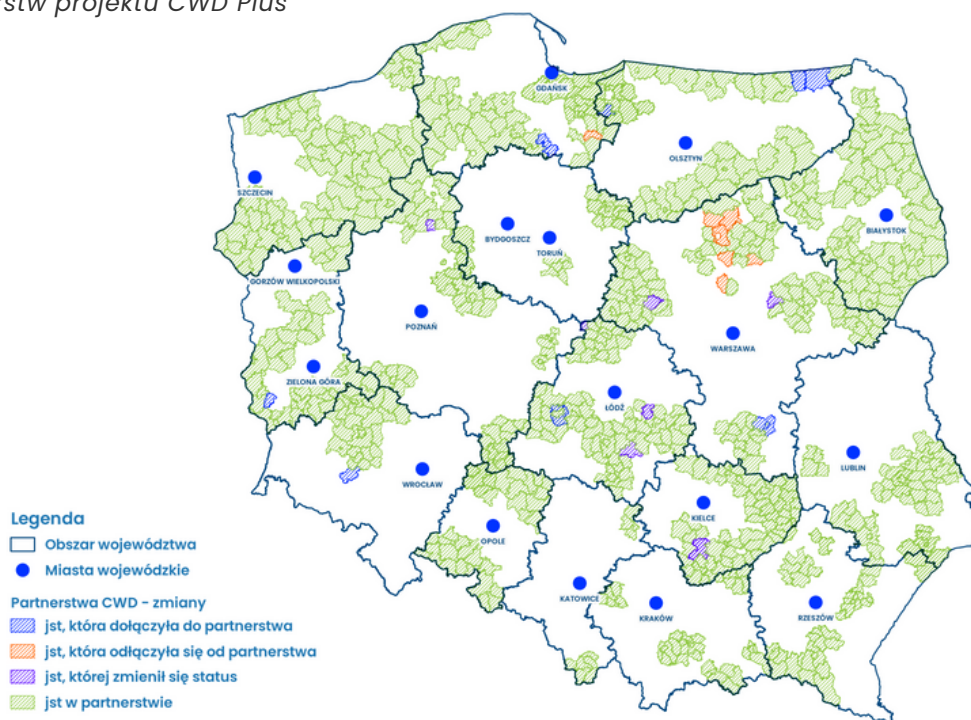
¹¹ Są to biorące udział w projekcie CWD Plus gminy: Dąbrowice, Jadów, Pińczów, Miasteczko Krajeńskie, Bodzanów, Ujazd, Rozprza, zob. <https://www.gov.pl/web/premier/15-nowych-miast-w-polsce-premier-mateusz-morawiecki-wreczyl-akty-nadania-praw-miejskich-oraz-klucze-do-miast> (dostęp 30.06.2023).

Rysunek 1. Mapa partnerstw międzywojewódzkich w projekcie CWD Plus



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Baza teleadresowa jst, [w:] <https://www.gov.pl/attachment/c1c2fd85-8917-42c4-adbd-42a15990ad55> (dostęp 30.06.2023), Bank Danych Lokalnych (GUS) [w:] <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start> (dostęp 30.06.2023) oraz informacji zbieranych przez ekspertów/ki z Fundacji Fundusz Współpracy oraz Związku Miast Polskich.

Rysunek 2. Mapa zmian dotyczących stanu jednostek samorządu terytorialnego należących do partnerstw projektu CWD Plus



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Baza teleadresowa jst, [w:] <https://www.gov.pl/attachment/c1c2fd85-8917-42c4-adbd-42a15990ad55> (dostęp 30.06.2023), Bank Danych Lokalnych (GUS) [w:] <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start> (dostęp 30.06.2023) oraz informacji zbieranych przez ekspertów/ki z Fundacji Fundusz Współpracy oraz Związku Miast Polskich.

Należy zaznaczyć, że w ramach projektu 15 samorządów gminnych bądź powiatowych, uczestniczyło w więcej niż jednym partnerstwie¹² (tj. kontynuowały udział w partnerstwach utworzonych w ramach pilotażu CWD, a także współtworzyły partnerstwa przystępujące do CWD Plus). Dodatkowo, w skład partnerstw wchodziły: Stowarzyszenie Samorządów Euroregion Roztocze (Partnerstwo „Roztocze Środkowe”) oraz Słowiński Park Narodowy (Partnerstwo Obszaru Funkcjonalnego Strefa Przybrzeżna – część zachodnia). W poniższym zestawieniu nie uwzględniono związków i stowarzyszeń powstających w trakcie instytucjonalizacji (lub istniejących i zrzeszających samorzady w chwili przystępowania do pilotażu lub CWD Plus).

Struktura typów samorządów pomiędzy rozpoczęciem projektu, a jego zakończeniem nie uległa zasadniczym zmianom. Ogólna liczba jst biorących udział w projekcie zmieniła się nieznacznie – w stosunku do początku projektu przybyło 8 jst. Na dzień 30 czerwca 2023 r. wśród jst dominowały gminy wiejskie (444) i miejsko-wiejskie (213), co jest efektem pierwotnego założenia pilotażu CWD, czyli zaadresowania wsparcia do obszaru strategicznej interwencji gmin zagrożonych trwałą marginalizacją. W grupie partnerstw przystępujących do udziału w CWD Plus, zgodnie z założeniem dotyczącym skierowania wsparcia do obszaru strategicznej interwencji o znaczeniu

Tabela 1. Zestawienie podmiotów uczestniczących w projekcie CWD Plus – w kwietniu 2022 r. oraz 30 czerwca 2023 r.

Rodzaj podmiotu/okres	Kwiecień 2022	30 czerwca 2023 r.
Gminy wiejskie	452	444 ↓
Gminy miejsko-wiejskie	204	213 ↑
Gminy miejskie	55	56
Miasta na prawach powiatu	10	10
Powiaty	71	77 ↑
Podmioty inne niż jst	2	2
Razem	794	802 ↑

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

Baza teleadresowa jst [w:] <https://www.gov.pl/attachment/c1c2fd85-8917-42c4-adbd-42a15990ad55> (dostęp 30.06.2023), Bank Danych Lokalnych (GUS) [w:] <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start> (dostęp 30.06.2023) oraz informacji uzyskanych od ekspertów/ek z Fundacji Fundusz Współpracy i Związku Miast Polskich.

¹² Jednostki samorządu terytorialnego występujące więcej niż w jednym partnerstwie zostały uwzględnione tylko raz w zestawieniu.

krajowym tj.: miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze - wzięto udział 22 gmin miejskich i jedno miasto na prawach powiatu¹² (45 jst tego typu wobec 23 w pilotażu).

Tabela 2. Zestawienie jst partnerstw pilotażowych w projekcie CWD Plus na dzień 30.06.2023 r.

Rodzaj podmiotu	Liczba podmiotów	Gminy zagrożone trwałą marginalizacją	Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze
Gminy wiejskie	242	155	-
Gminy miejsko-wiejskie	105	54	4
Gminy miejskie	22	0	9
Miasta na prawach powiatu	1	-	1
Powiaty	43	-	-
Podmioty inne niż jst	1	-	-
Razem	412	209	14

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Baza teleadresowa jst [w:] <https://www.gov.pl/attachment/c1c2fd85-8917-42c4-adbd-42a15990ad55> (dostęp 30.06.2023), Bank Danych Lokalnych (GUS) [w:] <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start> (dostęp 30.06.2023) oraz informacji uzyskanych od ekspertów/ek z Fundacji Fundusz Współpracy i Związku Miast Polskich.

Na zmianę składu partnerstw miały wpływ różnorodne czynniki (częściowo omawiane już w raporcie tematycznym dotyczącym procesu instytucjonalizacji¹³), głównie odnoszące się do wewnętrznych relacji w partnerstwie lub relacji w pojedynczych samorządach – więcej o przykładach takich zjawisk piszemy w dalszej części raportu. Nie miało to jednak zasadniczego wpływu na sam przebieg realizacji projektu. Jedynie w niektórych przypadkach powodowało konieczność interwencji władz wojewódzkich lub wiązało się z podejmowaniem prób zachęcania samorządów do większego zaangażowania (przykład jednej z gmin, która zrezygnowała z udziału w partnerstwie). W toku realizacji projektu wypracowano kanały komunikacji pomiędzy różnymi interesariuszami. Strony starały się odpowiadać na wątpliwości, czy sugerować zwiększone zaangażowanie. Nie zawsze jednak okazywało się to możliwe.

¹³ Bargielski M., Szemraj T., Instytucjonalizacja partnerstw...

Tabela 3. Zestawienie jst partnerstw nowych w projekcie CWD Plus na dzień 30.06.2023 r.

Rodzaj podmiotu	Liczba podmiotów	Gminy zagrożone trwałą marginalizacją	Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze
Gminy wiejskie	209	88	-
Gminy miejsko-wiejskie	113	30	14
Gminy miejskie	35	1	24
Miasta na prawach powiatu	9	-	5
Powiaty	36	-	-
Podmioty inne niż jst	1	-	-
Razem	403	119	43

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Baza teleadresowa JST, [w:] <https://www.gov.pl/attachment/c1c2fd85-8917-42c4-adbd-42a15990ad55> (dostęp 01.06.2023) , Bank Danych Lokalnych (GUS) [w:] <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start> (dostęp 01.06.2023) oraz informacji uzyskanych od ekspertów/ek z Fundacji Fundusz Współpracy i Związku Miast Polskich.

Osobnym wątkiem wpływającym na liczbę i skład partnerstw, była polityka rozwoju prowadzona przez samorządy wojewódzkie. W części regionów zaproponowano koncepcje wykorzystania instrumentów terytorialnych oparte na odgórnym wskazaniu podziału na partnerstwa. Przykładem jest tu województwo opolskie, w którym zaproponowano podział na partnerstwa subregionalne. Biorące udział w pilotażu Partnerstwo Ziemi Oleskiej zostało więc połączone z tworzonym w tym województwie partnerstwem obejmującym Subregion Północny, rozpoczynając tym samym prace nad przygotowaniem właściwych dokumentów strategicznych w ramach komponentu pierwszego, tym razem dla obszaru obejmującego większą niż pierwotnie zakładano część województwa.

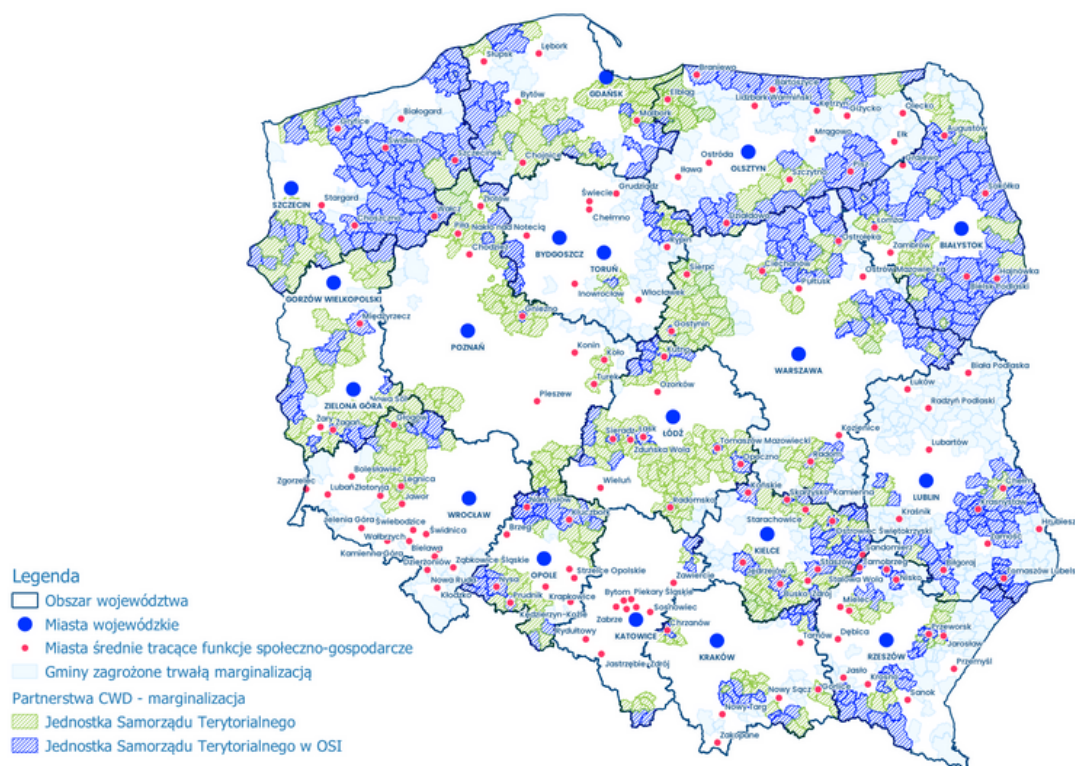
Obszary Strategicznej Interwencji w projekcie CWD Plus

W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 wskazano obszary strategicznej interwencji o znaczeniu krajowym tj. obszary zagrożone trwałą marginalizacją, które obejmują 755 gmin oraz miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze, których liczba wynosi 139¹⁴ (Rys. 3).

¹⁴ Zob. Załącznik nr 1 do KSRR 2030: Zaktualizowana lista gmin zagrożonych trwałą marginalizacją, programowanie 2021-2027, [w:] <https://www.gov.pl/attachment/4fdbd1e7-b544-4176-94a7-fa29446b88ee> (dostęp 01.06.2023), Załącznik nr 2 do KSRR 2030: Zaktualizowana imienna lista 139 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze [w:] <https://www.gov.pl/attachment/0179d436-5610-42e7-ab44-0337115e357c> (dostęp 01.06.2023).

W projekcie CWD uczestniczyło 322 jst, które zaliczają się do OSI obszary zagrożone trwałą marginalizacją. Stanowi to 42,6% wszystkich gmin zagrożonych trwałą marginalizacją.

Rysunek 3. Obszary Strategicznej Interwencji na poziomie krajowym (uwzględnione w KSRR 2030) objęte projektem CWD Plus¹⁵



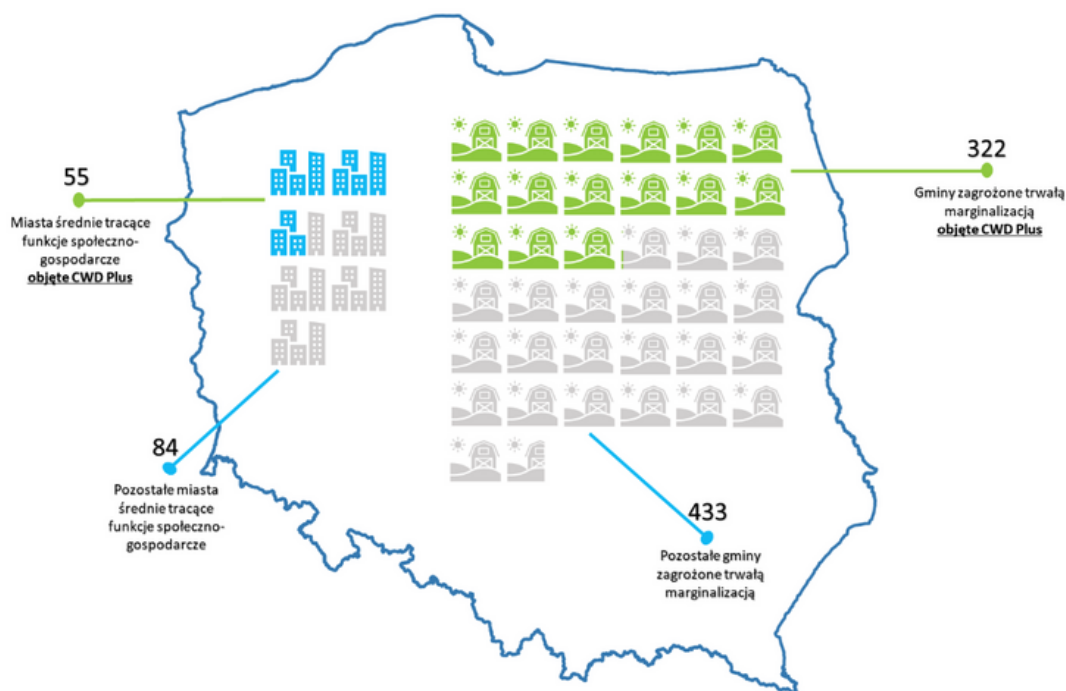
Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów pozyskanych od Związku Miast Polskich, planów pracy partnerstw, zaktualizowanej listy gmin zagrożonych trwałą marginalizacją [w:] <https://www.gov.pl/attachment/4fdbd1e7-b544-4176-94a7-fa29446b88ee> (dostęp 30.06.2023), zaktualizowanej imiennej listy 139 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze [w:] <https://www.gov.pl/attachment/0179d436-5610-42e7-ab44-0337115e357c> (dostęp 30.06.2023) oraz Banku Danych Lokalnych <https://bd.l.stat.gov.pl/> (dostęp 30.06.2023), Stan danych aktualny na 30.06.2023 r.

Z kolei miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze było w CWD 55. Stanowi to 39,6% wszystkich miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze uwzględnionych w KSRR. Sumując podmioty obu powyższych kategorii, projekt CWD Plus obejmuje 42% wszystkich jst wskazanych jako OSI obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją i miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze załączonych do Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030¹⁶ (Rys. 4).

¹⁵ Obszary Strategicznej Interwencji (gminy zagrożone trwałą marginalizacją oraz miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze) zostały przedstawione jako Jednostki Samorządu Terytorialnego w OSI.

¹⁶ Załącznik nr 1 do KSRR 2030..., Załącznik nr 2 do KSRR 20230...

Rysunek 4. Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze oraz obszary zagrożone trwałą marginalizacją objęte projektem CWD Plus



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów pozyskanych od Związku Miast Polskich, planów pracy partnerstw, zaktualizowanej listy gmin zagrożonych trwałą marginalizacją [w:] <https://www.gov.pl/attachment/4fdbd1e7-b544-4176-94a7-fa29446b88ee> (dostęp 30.06.2023), zaktualizowanej imiennej listy 139 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze [w:] <https://www.gov.pl/attachment/0179d436-5610-42e7-ab44-0337115e357c> (dostęp 30.06.2023), Stan danych aktualny na 30.06.2023 r.

Instytucjonalizacja jako szansa i wyzwanie dla projektu

Działania związane z instytucjonalizacją partnerstw, rozumianą zarówno jako formalizowanie działalności na potrzeby wykorzystania różnych form instrumentów terytorialnych w perspektywie finansowej 2021-2027 funduszy europejskich, jak i wzmacnianie zorganizowanej współpracy partnerskich samorządów, stanowiły jedno z podstawowych wyzwań projektu. Przede wszystkim jest to proces w dużej mierze niezależny od samego doradztwa z uwagi na to, że:

- Decyzje o przyjęciu stosownych uchwał, które doprowadzą do zinstytucjonalizowania partnerstwa podejmują rady gmin, miast i powiatów, które nie zawsze muszą podążać za projektami liderów czy propozycjami urzędników.

- Decyzja o przystąpieniu do zinstytucjonalizowanego partnerstwa musi być wśród samorządów jednogłówna. „Za” muszą być wszyscy partnerzy.
- W projekcie uczestniczyła także nieliczna grupa partnerstw, w których część gmin funkcjonowała już w zinstytucjonalizowanej formie przed przystąpieniem do projektu. Przekładało się to na dynamikę pracy nad formalizacją w nowym partnerstwie, a niekiedy powodowało konieczność ponownego rozpoczynania działań, ze względu na brak zgody na dołączenie nowych członków do istniejącego związku lub stowarzyszenia.

Fakt budowania trwałej struktury, wskazanie tego działania jako wyraźnego celu (czy też etapu w pracach partnerstwa), stanowiło w części przypadków czynnik motywujący i porządkujący działania. Było to szczególnie widoczne, gdy wraz z ukazaniem się „Zasad realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027”¹⁷ wszyscy zainteresowani mogli odnieść się do szczegółowego dokumentu, wskazującego na konieczność przeprowadzenia instytucjonalizacji partnerstw, które będą chciały sięgnąć po środki z programów regionalnych polityki spójności UE.

Kwestie te wydają się oczywiste, jednak przy interpretowaniu działań doradczych prowadzonych przez wszystkie miesiące realizacji projektu, nie można o tych czynnikach zapominać. Ich wpływ na przebieg doradztwa omówiono bardziej szczegółowo przy opisie realizacji komponentu 2.¹⁸

¹⁷ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej *Zasady realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027*, Warszawa 2022 [Dostęp z dnia 30.06.2023] <https://www.gov.pl/attachment/749a440d-91e5-4dd4-8697-382364e46afc>

¹⁸ Szersza refleksja nad procesem instytucjonalizacji i jego znaczeniem dla funkcjonowania partnerstw terytorialnych była przedmiotem prac projektowych, których podsumowanie znalazło się w raporcie tematycznym dotyczącym instytucjonalizacji: Bargielski M., Szemraj T., *Instytucjonalizacja partnerstw...*



Część pierwsza

Proces doradczy i działania sieciujące

Budowanie strategii – komponent 1

Założenia i cele realizacji komponentu

Działania w ramach tego komponentu zostały skierowane do 39 partnerstw, które dołączyły do udziału w Centrum Wsparcia Doradczego Plus w edycji rozpoczętej wiosną 2022 roku. Zgłoszenia nowych grup samorządów dokonywane były przy udziale urzędów marszałkowskich i opierały się na założeniu skierowania wsparcia doradczego do samorządów lokalnych z obszarów funkcjonalnych uwzględniających dwa typy OSI: miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją. Drugim założeniem wskazywania partnerstw do udziału w drugiej edycji CWD było planowanie dla partnerstw wsparcia w postaci instrumentu terytorialnego.


Celem realizacji komponentu pierwszego było wsparcie nowych partnerstw, zgodnie z wypracowaną w pilotażu CWD metodyką, tj. przygotowanie kompleksowej diagnozy społeczno-gospodarczo-przestrzennej obszaru partnerstwa, a następnie na tej podstawie strategii rozwoju obszaru partnerstwa koncentrującej się na projektach zintegrowanych, które posłużą trwałemu wzmocnieniu potencjału rozwojowego samorządów w obszarze funkcjonalnym oraz eliminowaniu zidentyfikowanych deficytów. Równoległym celem komponentu było wzmocnienie partnerstw samorządowych, które prowadziły już wcześniej prace nad budowaniem partnerstwa i opracowaniem strategii.


Zaznaczyć należy, że już na tym etapie identyfikowana była grupa partnerstw zainteresowanych tworzeniem strategii rozwoju z uwzględnieniem modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, co wymagało uwzględnienia w projekcie specjalistycznych usług ekspertów w zakresie gospodarki przestrzennej i urbanistyki.


Cele te realizowane były w ramach pięciu działań i wypracowania następujących produktów adresowanych do grupy 27 partnerstw strategicznych i 12 z doradztwem indywidualnym:

- Organizacja procesu doradztwa i przygotowanie planu pracy, czyli działania skierowane na szczegółowe rozpoznanie potrzeb i określenie szczegółowego zakresu działań niezbędnych do adekwatnego wsparcia samorządów partnerskich. W efekcie realizacji działania powstały szczegółowe plany pracy.

- Opracowanie diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczo-przestrzennej obszaru partnerstwa, które posłużyło opracowaniu raportów diagnostycznych będących podstawą dalszego programowania rozwoju.
- Opracowanie strategii wraz z fiskami projektów, z możliwością wzbogacenia jej o model struktury funkcjonalno-przestrzennej, to kluczowe z działań adresowanych do 27 partnerstw objętych wsparciem strategicznym. Opracowanie strategii wymagało konsekwentnej pracy nad dwoma dokumentami stanowiącymi produkty wymienionych wyżej działań. Od przebiegu prac nad dokumentem strategicznym i jego ostatecznego kształtu, zależało także powodzenie i przebieg ostatniego z działań adresowanych do partnerstw strategicznych.
- Wsparcie partnerstw na etapie wdrażania strategii, to bezpośrednia praca doradców, ukierunkowana na animowanie współpracy między samorządami i utrwalanie dobrych praktyk służących trwałości i skuteczności partnerstwa. Na etapie końcowym działania – w czasie zatwierdzania strategii, oznaczało to także współpracę z samorządami województw, instytucjami zarządzającymi programami regionalnymi oraz komitetami monitorującymi tych programów, w celu wzmocnienia możliwości partnerstw w staraniach o właściwe wsparcie w regionach.
- Ponadto realizowane było również zindywidualizowane wsparcie partnerstw w zakresie zarządzania rozwojem, które zaoferowano wybranym partnerstwom, które proces planowania strategicznego miały już w dużym stopniu za sobą, realizując go poza projektem CWD Plus (12 partnerstw). Działania w tym zakresie obejmowały następujący katalog działań:

 zindywidualizowany cykl warsztatów zarządzania strategicznego – adresowany do samorządów uczestniczących w partnerstwie, prowadzony w oparciu o doświadczenia doradców o różnych specjalnościach i kompetencjach (z doświadczeniem samorządowym).

 wybór wspólnie z partnerstwem kluczowego projektu i opracowanie jego konstrukcji w koncepcji projektu zintegrowanego i charakterystyka w postaci fiski – w oparciu o dotychczasowe założenia partnerstwa, ukierunkowanie dalszych działań, z uwzględnieniem istotnych trendów rozwojowych i zintegrowanego podejścia do planowania projektów (z uwzględnieniem możliwości pozyskania zewnętrznego finansowania).

 przygotowanie wstępnej analizy wykonalności wybranego projektu – dopracowanie wraz z partnerstwem założeń projektu i jego wstępna ocena, z wykorzystaniem projektu jako modelu do budowania dalszych kompetencji partnerstwa w ocenie projektowaniu i przygotowaniu działań rozwojowych do wdrożenia przez wspólnie działające jst.



opracowanie wniosku o dofinansowanie wybranego projektu lub jego części – działanie było możliwe do uruchomienia dopiero w przypadku ogłoszenia stosownych konkursów umożliwiających pozyskanie finansowania dla projektów strategicznych, co nie nastąpiło do chwili zakończenia projektu. W większości przypadków doradcy przygotowali dla partnerstw zarysy wniosków o dofinansowanie.

Zrealizowane działania – podsumowanie produktów

W ramach realizacji komponentu pierwszego przygotowano plany pracy dla wszystkich 39 partnerstw objętych wsparciem, a następnie dla właściwych grup samorządów przygotowano raporty diagnostyczne.

Kluczowe działanie w tym komponentcie, polegające na przeprowadzeniu do końca kwietnia 2023 r. kompleksowego procesu strategicznego dla różnego rodzaju strategii, zakończono w 27 partnerstwach i opracowano:

- 11 strategii ponadlokalnych
- 4 strategie ZIT z modelem funkcjonalno-przestrzennym
- 2 strategie IIT z modelem funkcjonalno-przestrzennym
- 4 strategie ZIT
- 3 strategie IIT
- 3 strategie terytorialne ZPT (Zintegrowane Porozumienie Terytorialne – woj. pomorskie)

Następnie przystąpiono do realizacji działań wspierających, procesu zatwierdzania strategii przez właściwe organy gmin, a w niektórych przypadkach również reprezentowanie partnerstw z administracją regionalną np. poprzez prezentowanie wyników diagnozy na spotkaniach z władzami województw oraz założeń i planów na wdrażanie strategii przed komitetami monitorującymi programy regionalne.



Praktyka sprzyjająca rozwojowi relacji pomiędzy partnerstwami i samorządem regionalnym

W województwie zachodniopomorskim, a także w województwie pomorskim w spotkaniach inaugurujących proces strategiczny uczestniczyli przedstawiciele urzędu marszałkowskiego, prezentując założenia programu regionalnego i stanowisko władz województwa wobec przyjętych założeń dotyczących włączenia działań podejmowanych przez partnerstwo w plan realizacji strategii rozwoju województwa oraz wykorzystania środków europejskich dedykowanych dla partnerstw. Postawa taka, kontynuowana przez okres trwania projektu przy innych okazjach (por. Fora Wymiany Doświadczeń prowadzone w komponentcie 3) pozwalała na lepsze planowanie działań w partnerstwach i dopasowanie projektów strategicznych do potencjalnych możliwości wsparcia. Z punktu widzenia realizacji projektu, była to także bardzo korzystna okoliczność, pozwalająca na podtrzymywanie zaangażowania samorządów, które na bieżąco były informowane o przebiegu negocjacji z Komisją Europejską.

Osiągnięte rezultaty

Kluczowym rezultatem osiągniętym w ramach komponentu 1, jest przygotowanie większości partnerstw do wdrażania strategii w ramach instrumentów terytorialnych. Uzależnione jest ono od dynamiki działań w poszczególnych województwach. W ostatnich tygodniach realizacji projektu można było zaobserwować wzrost dynamiki prac nad konsultowaniem i zatwierdzaniem dokumentów strategicznych. Opracowane strategie stają się także przedmiotem publicznej dyskusji i działań informacyjnych podczas posiedzeń Komitetów Monitorujących programów regionalnych. Zjawisko to pokazuje, że wypracowane w komponentcie 1 dokumenty są aktywnie wykorzystywane do realizacji celów założonych przez partnerstwa. W przypadku partnerstw objętych doradztwem zindywidualizowanym udało się w zdecydowanej większości przypadków przeprowadzić samorządy przez proces operacjonalizowania strategii i upowszechnienia podejścia zintegrowanego w tworzeniu koncepcji projektów strategicznych. W tym zakresie zidentyfikowano jeden przypadek braku osiągnięcia sukcesu na zakończenie projektu, wynikający z trudnej sytuacji wewnątrz partnerstwa. Istotnym efektem tego komponentu, było także wyrównanie etapu prac, na jakim znajdowały się partnerstwa korzystające z komercyjnych, dostępnych na rynku rozwiązań doradczych, z partnerstwami, które korzystały z oferty w ramach projektu CWD Plus. Pośrednim beneficjentem tego rezultatu zostały także urzędy marszałkowskie, które mogły uzyskać pełniejszą informację na temat potencjalnych projektów strategicznych (w tym gotowych fiszek projektowych), które zostaną zgłoszone w naborach wniosków o dofinansowanie projektów w ramach funduszy europejskich dla poszczególnych regionów.

Wewnętrzne uwarunkowania realizacji działań

Proces doradztwa strategicznego

Najważniejszym wyzwaniem przyjętej metody pracy było zrównoważenie działań skierowanych na wypracowanie właściwej strategii i opisującego ją dokumentu oraz budowanie trwałych relacji i potencjału współdziałających samorządów, do wdrożenia przyjętych rozwiązań. Oznacza to poszukiwanie balansu pomiędzy pracami diagnostycznymi, planowaniem rozwoju i możliwymi do osiągnięcia celami (oraz środkami do nich prowadzącymi), a animacją lokalną i projektowaniem zorganizowanej struktury, która powinna osiągnąć założone cele. Występowało duże zróżnicowanie potencjału organizacyjnego i kadrowego poszczególnych jst, a także zróżnicowana dynamika procesów społecznych zachodzących w grupach. Partnerstwa często były bardzo liczne np. udział kilkunastu samorządów w partnerstwie oznaczał konieczność koordynacji pracy kilkudziesięciu osób – zarówno liderów samorządowych, jak i specjalistów z poszczególnych urzędów.

Z punktu widzenia procesu doradztwa, konieczna była realizacja kolejnych kroków:

- Rozpoznanie potrzeb i identyfikacja możliwości planowania strategicznego w partnerstwie, uwzględniające:
 - czynniki historyczne (dotychczasowe doświadczenia współpracy pomiędzy samorządami)
 - faktyczne powiązania funkcjonalne pomiędzy samorządami
 - relacje pomiędzy władzami – na poziomie międzyludzkim oraz politycznym (ten czynnik odgrywał mniejszą rolę, jednak w części partnerstw nie był pomijalny)
 - potencjał kadrowy urzędów
 - cele poszczególnych samorządów, związane z uczestnictwem w partnerstwie (poziom zaangażowania w pracę, motywacja do współpracy, wiara w skuteczność podejmowanych przez partnerstwo działań)
- Wewnętrzne integrowanie partnerstwa, służące ułożeniu zasad współpracy i ustalenie zakresu odpowiedzialności partnerów za poszczególne elementy procesu.
- Podjęcie decyzji oraz niezbędnych uchwał dotyczących rozpoczęcia procesu strategicznego. Kwestia ta wymagała dobrze poprowadzonej pracy w poprzednich punktach. Temu etapowi towarzyszyły także dyskusje nad wyborem typu opracowywanej strategii, co wiązało się także z koniecznością konsultacji (lub

przynajmniej rozpoznania oczekiwań) z właściwym urzędem marszałkowskim, aby zapewnić możliwość wykorzystania opracowywanego dokumentu w ramach planowanego w danym regionie instrumentu terytorialnego.

- Kolejnym etapem prac był proces diagnostyczny, któremu towarzyszyły decyzje o wyborze kluczowych projektów, służących realizacji celów strategii. Wymagało to z jednej strony precyzyjnych działań badawczych, umożliwiających właściwą identyfikację potrzeb, potencjałów i wyzwań rozwojowych w obszarze funkcjonalnym, ale jednocześnie trafnego zidentyfikowania i dostosowania kierunków interwencji strategicznej do możliwości organizacyjnych partnerstwa. Diagnozie towarzyszyło możliwie szerokie zaangażowanie środowisk lokalnych: prowadzono szeroko zakrojone badania młodzieży, debaty, negocjacje strategiczne oraz konsultowano propozycje dokumentów z różnymi grupami interesariuszy.
- Następnie w procedurze uwzględniono dyskusje Rady Partnerstwa jako organu zatwierdzającego przyjęte rozwiązania strategiczne. Etap ten nie był jedynie formalnością, i niekiedy wymagał istotnego zaangażowania doradców we wsparcie negocjacji pomiędzy samorządami, które nie zawsze zgadzały się z przyjętymi kierunkami interwencji. Wymagało to łączenia planowanych działań w projekty zintegrowane, wyboru odpowiedniej skali projektów, czy wreszcie pogodzenie różnych wizji rozwoju pomiędzy poszczególnymi członkami partnerstw. Postawa samorządów w tym zakresie, była jedną z przesłanek oceny dojrzałości partnerstw, o którą poprosiliśmy ekspertów na zakończenie prac (w maju 2023 r. wyniki omówiono w podsumowaniu tej części raportu).
- Kolejnym działaniem były konsultacje, które pozwalały na uzupełnienie listy projektów strategicznych o ewentualne braki, a także budowanie w społeczności lokalnej większego potencjału – a niekiedy faktycznej koalicji – do przyszłego wdrażania strategii.

Wszystkie te elementy składały się na kompleksowy proces, który w większości z 27 partnerstw przebiegł bez większych zakłóceń. Największym z wyzwań były niewątpliwie dyskusje nad listami projektów strategicznych w dużych partnerstwach, w których konieczne było pogodzenie interesów i opinii kilkunastu lub kilkudziesięciu samorządów.

Dialog strategiczny w Miejskim Obszarze Funkcjonalnym Ciechanowa

Przykładem działań rozpoczynających właściwe prace nad strategią partnerstwa, było przeprowadzenie w Urzędzie Miasta Ciechanowa dialogu strategicznego, w którym wzięli udział przedstawiciele wszystkich jst należących do partnerstwa. Warsztat służył wypracowaniu najważniejszych kierunków interwencji, które z punktu widzenia merytorycznych pracowników urzędów będą kluczowe dla zrównoważonego rozwoju obszaru funkcjonalnego. Istotnym elementem wspierającym ten etap procesu, było wykorzystanie hierarchicznej i opartej na specjalizacji ekspertów, struktury zespołu doradczego ZMP. Zaproszony ekspert-moderator stawał się niejako niezależnym arbitrem w dyskusji, której towarzyszył zespół ekspertów pozostających w bieżących kontaktach z urzędnikami. W przypadku namysłu strategicznego taka organizacja pracy pozwalała na równoległe osiągnięcie celu związanego z przyspieszeniem kierunkowych decyzji związanych z pracami nad strategią oraz podtrzymanie budowania trwałych relacji zaufania pomiędzy partnerstwem, a stałymi doradcami, na co dzień pracującymi z partnerstwem.

Zróźnicowanie wielkości samorządów, jako czynnik wpływający na proces strategiczny

Różnice pomiędzy partnerstwami - występowały na wielu poziomach, od najbardziej widocznych (liczba samorządów, liczba mieszkańców, powierzchnia), przez położenie a tym samym uwarunkowania regionalne (poziom zurbanizowania, dostępność i wykluczenie komunikacyjne) po różnice wynikające z doświadczeń samorządów we współpracy i/lub realizacji projektów oraz doświadczeń osób, które takie działania realizowały.

Różnice wewnątrz partnerstw (pomiędzy samorządami): od statystycznych (analogicznych do różnic pomiędzy partnerstwami) - wewnątrz partnerstwa znaczących o tyle, że niejako domyślnie określających rolę lidera i mniejszych gmin w partnerstwie. W tej nierównej relacji chodzi nie tylko o drugorzędną pozycję małych gmin wiejskich uczestniczących we wspólnym przedsięwzięciu z dużo większym miastem, ale także o to, że często dominowało przekonanie, że dla kilkudziesięciotysięcznego miasta mała gmina nie jest partnerem. Nie zawsze w ramach projektu udało się przezwyciężyć takie nastawienie. To oczywiście nie oznacza, że zawsze tak musi być (nierówny status na początku projektu nie zawsze będzie przekładał się na nierówną relację współpracy), ale należy taką nierówność zauważyć i zaadresować odpowiednie propozycje dotyczące modelu współpracy, który może być zaskakująco satysfakcjonujący dla każdej ze stron.

Zewnętrzne uwarunkowania realizacji działań

Powstawanie partnerstw nie zawsze miało charakter oddolny. W części przypadków była to próba odpowiedzenia na zaproponowane przez MFIPR kryteria i limity (początkowo: 2 partnerstwa na województwo). Samorzędy podążały najczęściej za intuicją swoich liderów i ogólnym przekonaniem, że udział w dużym projekcie będzie wiązał się z korzyściami dla mieszkańców. Można uznać, że w dużej mierze jst stawały się członkami partnerstw w efekcie oddziaływania zewnętrznych sił (pomysłu, woli, decyzji poszczególnych osób dostrzegających szansę w udziale w projekcie CWD Plus). Ta perspektywa sama w sobie nie jest niewłaściwa, w większym zakresie przenosi natomiast ciężar odpowiedzialności na podmioty inicjujące takie działanie. Wyjątkami od tej reguły są partnerstwa CWD zbudowane na bazie już działających partnerstw, jak np. Aglomeracja Beskidzka czy Partnerstwo z obszaru ‚Skierbieszowskiego Parku Krajobrazowego‘.

Relacjach z interesariuszami zewnętrznymi, w tym przede wszystkim z urzędami marszałkowskimi, znacząco wpływały na zaangażowanie partnerstw i ich zapal do podejmowania działań szczególnie w początkowym etapie projektu. Na szczególną uwagę zasługuje zróżnicowane podejście UM do partnerstw biorących udział w projekcie przejawiające się małym bądź dużym zainteresowaniem.



Doradztwo projektowe – komponent 2

Założenia i cele komponentu

Celem wsparcia w komponencie drugim było kontynuowanie doradztwa dla 37 partnerstw,¹⁹ które brały udział w pilotażu oraz dla jednego partnerstwa z województwa dolnośląskiego, które dołączyło do edycji CWD Plus. Łącznie w komponencie 2 uczestniczyło 38 partnerstw. Podstawowym wyzwaniem było przygotowanie partnerstw posiadających opracowane strategie do szybkiego rozpoczęcia ich wdrażania, w szczególności do aplikowania o środki z funduszy europejskich, w momencie gdy tylko pojawi się taka możliwość. W ramach tego komponentu zaplanowano działania w trzech zasadniczych obszarach:

- kontynuowania instytucjonalizacji na potrzeby wdrażania instrumentów terytorialnych oraz podnoszenia kompetencji i potencjału współpracy między samorządami w ramach wdrażania strategii,
- przygotowania zestawu dokumentów aplikacyjnych, których zawartość była możliwa do określenia i wykonania w ramach harmonogramu projektu CWD Plus,
- wzmacniania wewnętrznej spójności i podnoszenia kompetencji partnerstw w ramach pracy doradców i działań sieciujących.

Cele te realizowane były w ramach dwóch działań i wypracowania następujących produktów:

- Wsparcie partnerstw w zakresie przygotowania dokumentacji projektowej, w ramach którego opracowywano plany pracy w partnerstwie wraz z analizą i selekcją projektów strategicznych, na potrzeby których kontraktowane były w ramach projektu określone dokumenty i ekspertyzy stanowiące docelowo załączniki do wniosków o dofinansowanie. Dokumenty te stanowiły produkt wynikający z działania, czyli zestaw dokumentów potrzebnych do realizacji projektów strategicznych (indywidualnie dobierany do projektów wskazywanych po uzgodnieniach przez partnerstwa).

¹⁹Działania adresowane były do 37 partnerstw pilotażowych i partnerstwa z województwa dolnośląskiego, którego etap prac nad strategią był zbliżony. Do realizacji komponentu przystąpiło więc 38 grup samorządów. W toku prac, dwa z nich stanowiące spójny geograficznie obszar podjęły decyzję o połączeniu się i stworzeniu jednego stowarzyszenia samorządowego. Wsparcie projektowe świadczone obu partnerstwom, uwzględniając jednocześnie prace nad połączeniem i integracją dokumentów strategicznych.

-
- Wsparcie partnerstw w zakresie formalnego przyjęcia i wdrożenia strategii terytorialnej oraz instytucjonalizacji współpracy miało co do zasady prowadzić do zakończenia procesów rozpoczętych w pilotażu projektu, natomiast produktami wypracowanymi w projekcie były raporty podsumowujące (wraz z rekomendacjami) dotyczące obu aspektów działania – instytucjonalizacji i przyjmowania dokumentów strategicznych.

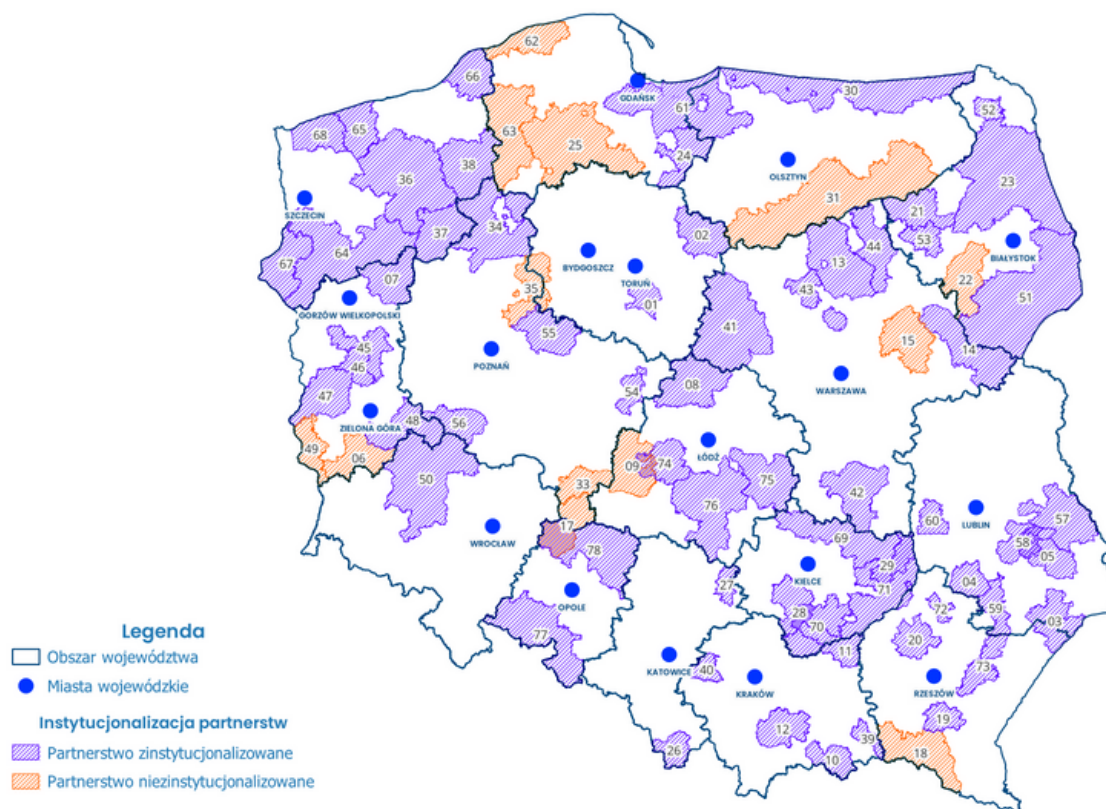
Zrealizowane działania – podsumowanie produktów

W ramach realizacji działań przewidzianych w komponencie, prace prowadzone były zarówno przez ekspertów FFW, jak i ZMP.

Instytucjonalizacja działania partnerstw

²⁰ Należy zaznaczyć, iż dwa Partnerstwa, które się połączyły w formie stowarzyszenia są liczone w zestawieniu jako 1 stowarzyszenie jst.

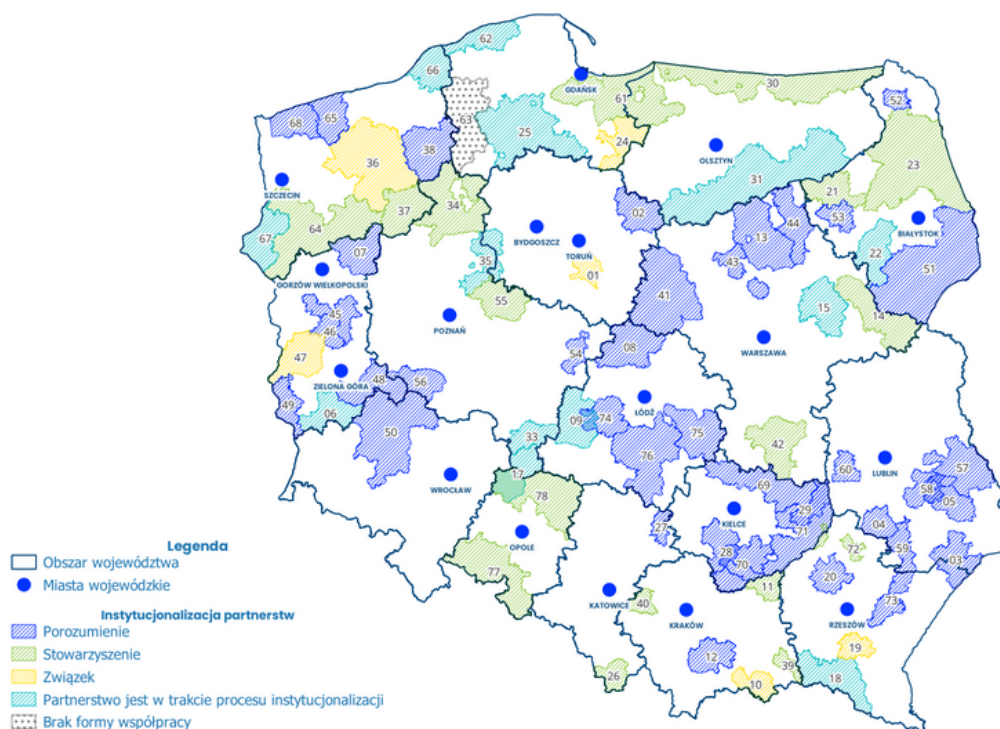
Rysunek 5. Partnerstwa biorące udział w projekcie CWD Plus, w których zakończono instytucjonalizację do 30.06.2023 r.²¹



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów pozyskanych od Związku Miast Polskich, planów pracy partnerstw, zaktualizowanej listy gmin zagrożonych trwałą marginalizacją <https://www.gov.pl/attachment/4fdbd1e7-b544-4176-94a7-fa29446b88ee> (dostęp 01.06.2023), zaktualizowanej imiennej listy 139 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, <https://www.gov.pl/attachment/0179d436-5610-42e7-ab44-0337115e357c> (dostęp 01.06.2023) oraz Banku Danych Lokalnych <https://bdl.stat.gov.pl/> (dostęp 01.06.2023), stan danych dotyczących wybranych form instytucjonalizacji aktualny na 23.06.2023 r.

²¹ Numery znajdujące się na mapie oznaczają poszczególne Partnerstwa CWD Plus, zob. https://cwd.info.pl/wp-content/uploads/2023/07/Zalacznik_wykaz_Partnerstw_CWD_Plus-1.pdf. Wartości w kolumnie „nr partnerstwa” to numer danego Partnerstwa na mapie.

Rysunek 6. Partnerstwa biorące udział w projekcie CWD Plus w podziale na zrealizowany typ instytucjonalizacji bądź w trakcie trwania tego procesu – 23.06.2023 r. ²²



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów i informacji uzyskanych od ekspertów/ek Związku Miast Polskich i Fundacji Fundusz Współpracy, planów pracy partnerstw, zaktualizowanej listy gmin zagrożonych trwałą marginalizacją <https://www.gov.pl/attachment/4fdbd1e7-b544-4176-94a7-fa294446b88ee> (dostęp 01.06.2023), zaktualizowanej imiennej listy 139 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, <https://www.gov.pl/attachment/0179d436-5610-42e7-ab44-0337115e357c> (dostęp 01.06.2023) oraz Banku Danych Lokalnych <https://bdl.stat.gov.pl/> (dostęp 01.06.2023), stan danych dotyczących wybranych form instytucjonalizacji aktualny na 23.06.2023 r.

Wsparcie projektowe

W ramach wsparcia projektowego oferowanego w ramach komponentu można wyróżnić trzy podstawowe procesy:

- Selekcja i negocjacje zakresu działań w projektach strategicznych. Była to kontynuacja pracy zapoczątkowanej w pilotażu projektu CWD Plus. Biorąc pod uwagę konkretne zadanie, jakie otrzymały partnerstwa w CWD Plus tj. podjęcie decyzji o potrzebnych dokumentach wspierających wdrożenie, które mogły być zakontraktowane w ramach zlecenia usług przez FFW, partnerstwa

²² Numery znajdujące się na mapie oznaczają poszczególne Partnerstwa CWD Plus, zob. https://cwd.info.pl/wp-content/uploads/2023/07/Zalacznik_wykaz_Partnersstw_CWD_Plus-I.pdf
Wartości w kolumnie „nr partnerstwa” to numer danego Partnerstwa na mapie.

- wspólnie z ekspertami musiały dokonać kolejnego etapu doprecyzowywania projektów strategicznych i wyboru zadań, które mogłyby lub powinny być realizowane w pierwszej kolejności.
- Następnie, w pracy z samorządami, identyfikowano zasoby (kadrowe, ale także doświadczenie samorządów) umożliwiające właściwe zakontraktowanie i odbiór dokumentów. Praca ta, poza czysto praktycznym wymiarem wyspecyfikowania warunków zamówienia, czy następnie odbioru dokumentów opracowanych przez podwykonawców, była także budowaniem kompetencji partnerstwa na dwóch poziomach. Identyfikacji osób, które w urzędach gmin lub starostwach powiatowych już dziś posiadają odpowiednie kwalifikacje i wiedzę do oceny jakości otrzymanej dokumentacji, ale także dopracowania lub wytworzenia wspólnego, partnerskiego sposobu postępowania w przypadku wspólnej realizacji działań przez wiele samorządów. W tym zakresie mieściło się także praktyczne wsparcie ekspertów w wyznaczaniu standardów współpracy z podwykonawcami zewnętrznymi (w tym standard przekazywanych dokumentów i danych, przebiegu spotkań roboczych i konsultacyjnych itp.)
- Ostatnim z procesów, była współpraca z urzędami marszałkowskimi, polegająca na pośredniczeniu w konsultowaniu koncepcji projektów strategicznych na poziomie formalnym tj. opiniowania fiszek projektowych lub weryfikowania możliwości sięgnięcia po środki z funduszy regionalnych przez partnerstwo zamierzające sfinansować projekt strategiczny.

Należy podkreślić, że procesy te przebiegały równolegle, a niekiedy przeplatały się. Pomimo początkowych uzgodnień, decyzja o dokumentach do opracowania ulegała niekiedy zmianom. Miały na to wpływ m. in.:

- Konsultacje z urzędami marszałkowskimi, które dla przykładu pozwalały na rezygnację z przygotowywania programów funkcjonalno-użytkowych (PFU), gdy w województwie nie założono stosowania w konkursach trybu zaprojektuj i wybuduj.
- Oszacowanie kosztów opracowania dokumentu wskazywało na znaczące przekroczenie zakładanego budżetu.
- Czas niezbędny na przygotowanie dokumentu przekraczał okres realizacji projektu CWD Plus.

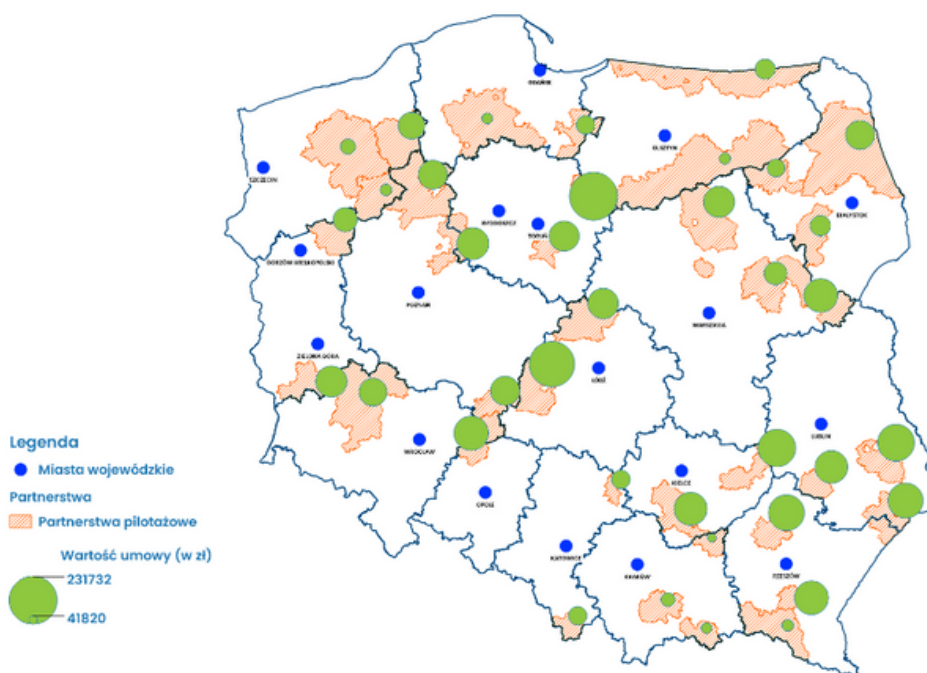
W pojedynczych przypadkach modyfikowano także zakres projektu strategicznego, który mógłby być finansowany ze środków europejskich w ramach programu regionalnego, w związku z wynikami konsultacji fiszek projektowych z urzędem marszałkowskim.

Kontraktowanie usług

W ramach projektu do 30 czerwca 2023 r. zamówiono 65 zestawów dokumentów, na które podpisano 73 umowy (w tym 8 umów na zamówienia uzupełniające). Należy również zaznaczyć, że na potrzeby przygotowywania dokumentacji projektowej dla Partnerstw w ramach CWD Plus zaangażowanych było łącznie 46 różnych wykonawców, którzy zostali wyłonieni spośród 230 oferentów. Z jednej strony była to intensywna praca zespołu FFW z kilkudziesięcioma wykonawcami, z drugiej strony współpraca z setkami samorządów.

Opracowano wiele typów dokumentów, m.in. audyty energetyczne, audyty szlaków rowerowych, programy funkcjonalno-użytkowe inwestycji (PFU), strategie rozwoju, oceny oddziaływania na środowisko, studium wykonalności.

Rysunek 7. Mapa partnerstw pilotażowych - łączna wartość umów przypadających na partnerstwo dotyczących zamawianej dokumentacji projektowej²³



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Baza teleadresowa jst, [w:] <https://www.gov.pl/attachment/c1c2fd85-8917-42c4-adbd-42a15990ad55> (dostęp 30.06.2023), Bank Danych Lokalnych (GUS) [w:] <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start> (dostęp 30.06.2023) oraz informacji zbieranych przez ekspertów/ki z Fundacji Fundusz Współpracy. Stan danych aktualny na 30.06.2023 r.

²³ W legendzie umieszczono skalę prezentującą wartość najwyższą i najniższą, jakie przypadły na poszczególne Partnerstwa.

marki czy ekspertyzy ornitologiczne. Łączna kwota jaka została przeznaczona na opracowanie wszystkich zestawów dokumentów to 4 789 997,46 zł.

Najwyższe kwoty zostały przeznaczone na dokumentację związaną z realizacją projektów w obszarze turystyki, w tym ścieżek i szlaków rowerowych oraz terenów rekreacyjnych, a także w zakresie efektywności energetycznej. Również najwięcej umów zostało podpisanych w obszarach turystyki - 30 umów (w tym 3 na zamówienia uzupełniające), natomiast w zakresie efektywności energetycznej - 24 umowy (w tym 4 na zamówienia uzupełniające). Należy podkreślić, że na dokumentację stricte w sferze społecznej (wsparcie rozwoju lokalnego, włączenie społeczne, ochrona zdrowia) podpisano 7 umów. W zamawianej dokumentacji dla Partnerstw CWD Plus wyraźnie widoczna jest przewaga obszarów związanych z turystyką oraz transformacją energetyczną.

Tabela 4. Zestawienie tematyczne projektów, dla których została przygotowywana dokumentacja projektowa w ramach projektu CWD Plus

Obszar tematyczny projektów	Liczba podpisanych umów	Wartość umów
Efektywność energetyczna	24	1 237 386,53 zł
Turystyka: ścieżki i szlaki rowerowe	20	1 498 919,06 zł
Turystyka: tereny rekreacyjne	8	627 099,00 zł
Transport	5	544 311,87 zł
Wsparcie rozwoju lokalnego	5	186 837,00 zł
Promocja, marketing	4	210 832,00 zł
Gospodarka odpadami	3	110 085,00 zł
Turystyka: portale turystyczne	2	56 080,00 zł
Ochrona zdrowia	1	147 477,00 zł
Włączenie społeczne	1	170 970,00 zł
Razem	73	4 789 997,46 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z monitoringu i analiz prowadzonych w ramach projektu CWD Plus.

Osiągnięte rezultaty

Komponent 2 integrował w sobie działania prowadzone przez zespoły ZMP i FFW, jednocześnie stanowiąc zwieńczenie prac rozpoczętych w pilotażu. Oznaczało to, że dotyczył trzech współzależnych od siebie procesów. Planowania strategicznego, instytucjonalizacji współpracy i przygotowania wdrożenia strategii. Działo się to poprzez doprecyzowanie koncepcji projektów strategicznych w taki sposób, który uwzględniał podział zadań pomiędzy partnerami, oraz szczegółowe ustalenia czy prace przygotowawcze. Najważniejsze rezultaty to wypracowanie sposobu wdrażania strategii, wspólna debata dotycząca możliwości współpracy, przygotowanie dokumentu strategii w uspołecznionym procesie i podejmowanie działań ukierunkowanych na wspólną realizację wybranych przedsięwzięć.

W kontekście powstawania strategii (w odniesieniu do poszczególnych partnerstw) lub jej realizacji, na uwagę zasługuje zadanie obejmujące opracowanie dokumentacji projektowej/aplikacyjnej dla partnerstw. Jest to przedsięwzięcie o tyle mieszczące się w zakresie strategii, że dokumentacja ma być załącznikiem do wniosku o dofinansowanie wybranego przez partnerstwo projektu strategicznego. Skalę potrzeb partnerstw w tym zakresie pokazują projekty inwestycyjne opracowane przez partnerstwa, które opiewały na kwoty wielomilionowe (wykraczające nawet ponad 100 milionów złotych), a opracowanie dokumentacji technicznej to średnio 5% wartości inwestycji, czyli dla przedsięwzięcia o wartości 50 mln zł potrzebna jest dokumentacja o łącznej wartości około 2,5 mln zł. Środków dostępnych w CWD Plus było wielokrotnie mniej, trzeba było więc wybrać: które z zaplanowanych załączników zostaną opracowane za te środki. Dla samorządów w partnerstwach wartościowe były każde (nawet niewielkie) środki, które mogły przeznaczyć na realizację wspólnych projektów. Możliwość zamówienia dokumentacji w ramach CWD Plus wymagała od gmin i powiatów ustalenia: na co konkretnie chcą przeznaczyć te środki. Była to więc okazja do wspólnego działania i dyskusji o realnym zagospodarowaniu dostępnych środków finansowych, i nie były to środki wystarczające, żeby zrealizować zadania wspierające każdą z gmin i powiatów w partnerstwach. Tak więc oprócz przygotowania dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów strategicznych uzyskano wartość dodaną, czyli sprawdzenie partnerstw w praktycznym działaniu – ustaleniu i podjęciu decyzji o wspólnym zagospodarowaniu dostępnych w ramach komponentu środków finansowych.

Wewnętrzne uwarunkowania realizacji działań

Wsparcie projektowe partnerstw kontynuujących udział w CWD Plus po zakończeniu pilotażu, oparte było na założeniach opisanych w przygotowanych dokumentach strategicznych. Oznaczało to, że pomimo praktycznego, wdrożeniowego charakteru udzielanego wsparcia doradczego, konieczne było dalsze rozpatrywanie założeń strategicznych.

Po pierwsze – opracowane strategie wymagały uchwalenia, zarówno przez Rady Partnerstw, jak i przez rady partnerskich samorządów: gmin i powiatów. W praktyce okazało się to być czasochłonnym przedsięwzięciem. Po drugie – zidentyfikowano potrzebę aktualizacji wybranych strategii, lub ocenę możliwości realizacji wskazanych w niej wspólnych projektów (w tym przede wszystkim – projektów strategicznych). Nierzadkie były sytuacje, gdy przez kilka miesięcy projektu CWD Plus prowadzono dyskusje wśród Grup Roboczych i/lub Rad Partnerstw wybierając spośród listy opracowanych przedsięwzięć takie, które partnerzy mogliby przygotowywać do realizacji.

Proces zamówień

W efekcie opisanych wyżej okoliczności, przebieg procesu zamawiania dokumentów na potrzeby przygotowania i wdrożenia projektów strategicznych opierał się na dwóch podstawowych założeniach: wpisywania się projektu w strategii oraz optymalizacji wykorzystania zasobów projektu CWD Plus (środków finansowych na zamówienie opracowania dokumentów w przeliczeniu na partnerstwo oraz pracy doradców). Na pierwsze z założeń wpływała przede wszystkim jakość współpracy i dojrzałość negocjacyjna samorządów współtworzących partnerstwo. Projekty strategiczne zostały wskazane podczas tworzenia strategii w pilotażu CWD. Od tego czasu zmianom ulegał skład partnerstwa i wizja strategiczna. Było to związane z rozwojem dialogu z władzami regionalnymi, postępującym wraz kształtowaniem się i programu regionalnego w toku negocjacji z Komisją Europejską. Wzrastała także świadomość możliwości i potrzeb poszczególnych jst w partnerstwach. W efekcie konieczne było negocjowanie szczegółowego kształtu projektów strategicznych, z jasnym określeniem zadań przypisanych poszczególnym samorządom. W połączeniu z drugim czynnikiem, czyli zasobami projektowymi, proces negocjacji był dużym wyzwaniem dla doradców – opiekunów partnerstw. Decyzje dotyczące zakresu potrzebnych (i możliwych do zamówienia) dokumentów podejmowane były wczesną jesienią 2022 roku, wraz z ostatnim etapem negocjacji programów regionalnych. Istotnym uzupełnieniem pracy doradców były wówczas konsultacje projektów strategicznych z urzędami marszałkowskimi w zakresie możliwości

uzyskania dofinansowania i przewidywanych terminów rozpoczęcia naborów wniosków. Rezultatem tej praktyki była niekiedy zmiana preferowanych dokumentów strategicznych lub doprecyzowanie ich zakresu, z jednoznacznym określeniem elementów wiązki projektów przewidzianych do finansowania ze środków europejskich w ramach programu regionalnego, a które będą wymagały włączenia innych źródeł finansowania (i w jakiej perspektywie czasowej).

Zewnętrzne uwarunkowania realizacji działań

Głównym czynnikiem zewnętrznym wpływającym na przygotowanie dokumentów wspierających wdrożenie strategii, był harmonogram prac prowadzonych przez województwa nad programami regionalnymi. Równocześnie, istotna była otwartość z jaką prezentowano stanowiska negocjacyjne lub założenia dotyczące kształtu przyszłych osi priorytetowych i wysokości alokowanych środków.

Bez wątpienia pomocne było również jasne deklarowanie przez samorzady województw planów dotyczących form pozakonkursowego wsparcia (przyjęte zostały różne rozwiązania, w tym np. dedykowanie określonej puli środków czy preferencje punktowe). W tym zakresie istotne było także opracowanie oraz udostępnienie przez MFiPR na początku 2022 roku dokumentu pn. „Zasady realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021–2027”²⁴. Dokument ten pozwolił na podejmowanie bardziej precyzyjnych decyzji dotyczących form współpracy instytucjonalnej oraz precyzyjnego określania potrzeb związanych z kształtem strategii.

To określenie planów przez samorzady województw przyniosło także konsekwencje dla dalszej pracy partnerskich samorządów. Niektóre z nich, widząc ostateczny kształt systemu wdrażania w swoim województwie, a także zasady realizacji instrumentów terytorialnych, doszły do przekonania, że powinny aktualizować swoją strategię lub zmienić typ opracowanego dokumentu. Konieczność aktualizacji stanowi konsekwencję procesu wdrażania strategii, która nie może i nie powinna pozostawać niezmienna. Zmiany często determinuje zmieniające się otoczenie społeczno-gospodarcze. Z drugiej zaś strony partnerzy samorządowi oczekują funkcjonowania w stabilnym otoczeniu, w którym reguły wdrażania są znane na etapie planowania.

²⁴ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Zasady wdrażania...*

„Oficer łącznikowy” sprawdza się także w doradztwie

W części województw, w ramach departamentów urzędów marszałkowskich lub innych podmiotów pełniących rolę instytucji zarządzającej funduszami europejskimi wdrażanymi na poziomie województwa, wyznaczone zostały osoby odpowiedzialne za współpracę / monitorowanie działań w poszczególnych partnerstwach. Dla takich osób, eksperci CWD pracujący z samorządami lokalnymi stawali się oficerami łącznikowymi, przekazującymi informacje i organizującymi ewentualne spotkania pomiędzy UM a partnerstwem. Taką wymianę i wskazanie konkretnych osób do kontaktu wykorzystywano także podczas konsultacji fiszek projektowych, jeśli z punktu widzenia systemu wdrażania programu regionalnego w województwie opracowanie oraz konsultacja takiego dokumentu była zasadna.



Działania sieciujące i wymiany wiedzy – komponent 3

Założenia i cele komponentu

Wsparcie w ramach komponentu trzeciego adresowane było do wszystkich samorządów lokalnych tworzących partnerstwa biorące udział w projekcie, a także do urzędów marszałkowskich, przedstawicieli urzędów centralnych (i regionalnych oddziałów) oraz instytucji sektorowych. Tak szerokie adresowanie działań wynikało z zakresu postawionych przed tym komponentem celów. Odpowiadały one na potrzebę wzmacniania potencjału kompetencyjnego i zarządczego partnerstw jst. Cele te były realizowane w 2 wymiarach. Po pierwsze, poprzez upowszechnianie wiedzy eksperckiej wśród przedstawicieli partnerstw w różnych obszarach tematycznych dot. rozwoju lokalnego. Po drugie, poprzez rozbudowywanie i wzmacnianie współpracy pomiędzy samorządami lokalnymi (w obrębie danego partnerstwa, ale i pomiędzy nimi), jak i pomiędzy partnerstwami jst danego regionu a samorządem regionalnym. Działania te były prowadzone w obrębie poszczególnych regionów, jak i w skali całego kraju. Umożliwiało to identyfikację podobnych profili tematycznych partnerstw jst oraz ogólnokrajową wymianę doświadczeń. W praktyce oznaczało to działania w następujących obszarach:

- Sieciowanie partnerstw jst w skali poszczególnych regionów, co umożliwiło spotkania partnerstw z danego województwa, włączając w to adekwatne urzędy marszałkowskie oraz w miarę możliwości inne podmioty istotne dla prowadzenia polityki rozwoju w regionie.
- Sieciowanie partnerstw jst wokół poszczególnych tematów i spraw istotnych dla określonego typu/grupy partnerstw jst z udziałem adekwatnych urzędów marszałkowskich.
- Budowanie relacji wokół zagadnień tematycznych, pomiędzy zainteresowanymi tym samorządami w ramach bilateralnych i multilateralnych form współpracy.
- Gromadzenie i agregacja danych dotyczących funkcjonowania partnerstw i tworzących je samorządów (w tym zagregowane na poziomie partnerstw wybrane dane BDL GUS) oraz zebranie raportów i innych opracowań (prezentacje eksperckie, akty prawne, poradniki etc.) w ramach dedykowanej strony internetowej zawierającej Bazę Wiedzy.
- Usystematyzowaną refleksję i badania tematyczne podejmowane w ramach projektu.

Cele te realizowane były w ramach dwóch niżej wskazanych działań Komponentu 3. W każdym z nich wypracowano adekwatną grupę produktów:

→ System upowszechniania wiedzy i wymiany doświadczeń na poziomie regionalnym i lokalnym, obejmującym produkty, takie jak:



Fora wymiany doświadczeń wewnątrzregionalne

Spotkania adresowane do partnerstw z poszczególnych regionów z zaangażowaniem adekwatnego urzędu marszałkowskiego, kładące nacisk głównie na zacieśnienie relacji pomiędzy samorządem lokalnym, a regionalnym oraz na pogłębienie kwestii tematycznych specyficznych dla partnerstw regionu.



Makroregionalne tematyczne fora wymiany doświadczeń

Spotkania ukierunkowane wokół tematów wspólnych dla partnerstw kilku województw w zakresie profilu rozwojowego partnerstw lub tematyki ich projektów strategicznych, z udziałem adekwatnych urzędów marszałkowskich i instytucji sektorowych powiązanych z tematem wiodącym.



Seminaria sieciujące dla wszystkich partnerstw w projekcie z udziałem samorządów regionalnych, instytucji sektorowych, a także instytucji oferujących źródła finansowania dla przedsięwzięć inwestycyjnych.



Regionalne spotkania sieciujące, tj.




Fora dyskusji między przedstawicielami urzędów marszałkowskich, MFiPR i partnerów projektu CWD Plus (FFW i ZMP) konsultujące potrzeby i wyzwania bieżących prac prowadzonych w partnerstwach celem usprawnienia tych procesów.



Wizyty studyjne, z których mogły skorzystać wszystkie partnerstwa w projekcie. Były one ukierunkowane przede wszystkim na wymianę wiedzy i doświadczeń dotyczących konkretnych rozwiązań stosowanych w innych samorządach i korespondujących do profilu bądź wyzwań danego partnerstwa.

Produktami dopełniającymi były dwie konferencje (otwierająca i podsumowująca projekt), skierowane do wszystkich interesariuszy. Pierwsza odbyła się w Mrągowie w dniach 14-15 czerwca 2022 roku, natomiast druga w Katowicach w dniach 19-20 czerwca 2023 r.

→ Wnioski z monitoringu, analiz i badań, w ramach których:

-  W trakcie realizacji projektu wdrożono strategię komunikacji projektu, obejmującą identyfikację wizualną oraz narzędzia pomagające w promowaniu i upowszechnianiu idei współpracy opartej na wymiarze terytorialnym oraz bieżącym zaangażowaniu samorządów uczestniczących w projekcie.
-  Przeprowadzono szereg działań badawczych, obejmujących badania jakościowe i ankietowe wśród samorządów i ekspertów realizujących projekt, a także przygotowywano raporty podsumowujące działania i wiedzę zdobywaną w trakcie realizacji projektu, wykorzystując wnioski z tych badań.
-  Przygotowano dedykowany projektowi serwis internetowy www.cwd.info.pl, gdzie prezentowano najważniejsze zapowiedzi i podsumowania prac i wydarzeń w projekcie. W jego ramach prowadzono i na bieżąco uzupełniano Bazę Wiedzy obejmującą kilka kategorii materiałów: publikacje tematyczne, raporty z badań w projekcie, materiały z wydarzeń sieciujących i konferencji, artykuły naukowe. W serwisie umieszczono także dane statystyczne dotyczące partnerstw biorących udział w projekcie.

Zrealizowane działania - podsumowanie produktów

Wewnątrzregionalne Fora Wymiany Doświadczeń (FWD)

Jednym z podstawowych narzędzi budowania relacji pomiędzy samorządami w skali przekraczającej pojedyncze partnerstwa były organizowane w ramach poszczególnych województw wewnątrzregionalne Fora Wymiany Doświadczeń (FWD). W trakcie trwania projektu CWD Plus przeprowadzono 36 takich wydarzeń – w zdecydowanej większości po 2 lub 3 na dany region. W sumie wzięło w nich udział ponad 1000 osób. Kierowane były do wszystkich partnerstw danego regionu oraz do adekwatnego UM. Ich przygotowanie i organizacja realizowana była każdorazowo z koordynacyjną rolą opiekuna województwa z Fundacji Fundusz Współpracy, a nierzadko także przy aktywnej roli przygotowawczej odbiorców wydarzenia. Były to spotkania jednodniowe.

Tabela 5. Zrealizowane Wewnętrzne Fora Wymiany Doświadczeń w projekcie CWD Plus²⁵

Województwo	Liczba zrealizowanych FWD	Liczba (suma) uczestników
dolnośląskie	3	61
kujawsko-pomorskie	2	80
lubelskie	2	75
lubuskie	2	98
łódzkie	2	80
małopolskie	2	47
mazowieckie	2	93
opolskie	1	10
podkarpackie	3	61
podlaskie	3	78
pomorskie	2	66
śląskie	2	36
świętokrzyskie	2	97
warmińsko-mazurskie	3	92
wielkopolskie	3	155
zachodniopomorskie	2	94
Razem	36	1223

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zbieranych przez zespół projektowy CWD Plus w FFW.

²⁵ Stan aktualny na 30.06.2023 r.

Rysunek 8. Rozkład liczby zrealizowanych Wewnętrznych Forów Wymiany Doświadczeń w poszczególnych województwach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zbieranych przez zespół projektowy CWD Fundacji Fundusz Współpracy. Dane aktualne na dzień 30.06.2023 r. Mapa nie obejmuje Makroregionalnych Forów Wymiany Doświadczeń.

Fora Wymiany Doświadczeń organizowano zarówno w miastach wojewódzkich, przy współpracy z urzędami marszałkowskimi, jak i w innych miejscowościach na terenie poszczególnych partnerstw. Zaangażowanie urzędów marszałkowskich w przygotowanie wydarzenia nie było wymogiem, jednak przedstawiciele samorządów regionalnych w zdecydowanej większości brali udział w spotkaniach także wówczas, gdy nie byli ich współorganizatorami. Była to okazja do bieżących kontaktów i przekazywania informacji o przygotowanych w partnerstwach strategiach i projektach strategicznych, a z drugiej strony o możliwościach wsparcia przewidzianych dla partnerstw w poszczególnych województwach. Dzięki spotkaniom wymieniano także informacje i doświadczenia pomiędzy partnerstwami.

Międzyregionalne Fora Wymiany Doświadczeń

W ramach projektu CWD starano się w miarę możliwości elastycznie reagować na dynamicznie pojawiające się potrzeby samorządów lokalnych. Wraz z rozwijaniem formuły wewnętrznych Forów Wymiany Doświadczeń, okazało się, że zasadne

jest ograniczenie ich pierwotnie przewidzianej liczby, a w zamian wprowadzenie wydarzeń sieciujących o ściśle ukierunkowanej tematyce, wspólnej dla partnerstw z kilku regionów. W związku z tym do wydarzeń tych angażowano powiązane tematycznie instytucje sektorowe, resorty i organizacje oferujące potencjalne źródła finansowania dla ewentualnych przedsięwzięć planowanych przez partnerstwa oraz mogące zapewnić potrzebną wiedzę ekspercką (np. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości czy Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad). Dobór tematyki czterech FWD makroregionalnych konsultowano z partnerstwami i ekspertami, celem jak najlepszego powiązania ich z profilami partnerstw. Wydarzenia te były zawsze 2-dniowe, łącząc formułę eksperckich prezentacji, paneli dyskusyjnych oraz specjalistycznych warsztatów równoległych. Wszystkie 4 wydarzenia łącznie zgromadziły ponad 300 osób – szczegółowy rozkład udziału uczestników w tabeli poniżej.

Tabela 6. Zestawienie zrealizowanych Makroregionalnych Forów Wymiany Doświadczeń

Nazwa FWD	Miejscowość	Data	Liczba uczestników	Partnerstwa uczestniczące w wydarzeniu
<p><u>Makroregionalne Forum Wymiany Doświadczeń – Współpraca wokół korytarza Via Carpatia</u></p> <p>(dla partnerstw z województw: lubelskiego, mazowieckiego, podlaskiego i podkarpackiego)</p>	Białystok	10-11.01. 2023	88	<ul style="list-style-type: none"> Zielona Brama Roztocza Razem dla Rozwoju Partnerstwo Południowo-Wschodniego Podlasia Ziemia Wysokomazowiecka Porozumienie Terytorialne „Augustowsko-Biebrzański Park Turystyczny” Partnerstwo „Gminy powiatu brzozowskiego”
<p><u>Makroregionalne Forum Wymiany Doświadczeń – Partnerstwa samorządowe wobec wyzwań transformacji energetycznej</u></p> <p>(dla partnerstw z województw: kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, łódzkiego, mazowieckiego, pomorskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego)</p>	Poznań	1-2.03. 2023	87	<ul style="list-style-type: none"> Partnerstwo „Krośnieński Obszar Funkcjonalny” „Północ Województwa Lubuskiego zawsze razem” Partnerstwo jednostek samorządu terytorialnego z terenu powiatów makowskiego, przasnyskiego i pułtuskiego Związek Międzygminny Wschodnie Powiśle Partnerstwo Obszaru Funkcjonalnego Rezerwatu Biosfery Bory Tucholskie Partnerstwo międzywojewódzkie Obszaru Funkcjonalnego Żuławy Partnerstwo „Razem dla rozwoju” Partnerstwo „Południe Wielkopolski działa wspólnie” Partnerstwo „Sieć Współpracy Zarządzania Strategicznego Gmin na Rzecz Kompleksowego Rozwoju Powiatu Wałeckiego” „Partnerstwo Powiatu Szczecineckiego” Partnerstwo „Strefa Centralna” Partnerstwo Powiatu Kamieńskiego Partnerstwo Powiatu Gryfińskiego Partnerstwo Lider Pojezierza

<p><u>Makroregionalne Forum Wymiany Doświadczeń – Turystyka i marketing terytorialny jako element projektów strategicznych</u></p> <p>(dla partnerstw z województw: dolnośląskiego, lubelskiego, małopolskiego, opolskiego, podkarpackiego, śląskiego, świętokrzyskiego, podkarpackiego, wielkopolskiego)</p>	Kraków	10-11.01. 2023	88	<ul style="list-style-type: none"> • <u>ZIT Legnicko-Głogowskiego OF</u> • <u>Partnerstwo Zielona Brama Roztocza</u> • <u>Partnerstwo Miast i Gmin powiatu limanowskiego na rzecz ożywienia gospodarczego i wspólnej realizacji przedsięwzięć</u> • <u>Stowarzyszenie Gorlicki Obszar Funkcjonalny</u> • <u>Partnerstwo „Związek Gmin Krynicko-Popradzkich”</u> • <u>Partnerstwo „Stowarzyszenie Samorządów Powiatu Dąbrowskiego”</u> • <u>Subregion południowy</u> • <u>Partnerstwo na 307</u> • <u>Partnerstwo „Gminy powiatu kolbuszowskiego”</u> • <u>Partnerstwo „Gminy powiatu brzozowskiego”</u> • <u>Partnerstwo gmin Koniecpol, Lelów i Irządze – Razem dla Rozwoju</u> • <u>Partnerstwo jst z obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją na terenie działalności Stowarzyszenia Aglomeracja Beskidzka</u> • <u>Partnerstwo „Ziemia Opatowska”</u> • <u>Partnerstwo „Ponidzie”</u> • <u>Partnerstwo Dolina Wisły</u> • <u>Stowarzyszenie Czwórmiasto</u>
<p><u>Makroregionalne Forum Wymiany Doświadczeń – Międzywojewódzkie Partnerstwa jst – wyzwania, finansowanie, rozwój</u></p> <p>(dla partnerstw międzywojewódzkich, działających w województwach: kujawsko-pomorskim, lubelskim, podkarpackim, pomorskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim)</p>	Warszawa	5-6.06. 2023	47	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Partnerstwo na 307</u> • <u>Stowarzyszenie Czwórmiasto</u> • <u>Partnerstwo „Roztocze Środkowe”</u> • <u>Partnerstwo międzywojewódzkie Obszaru Funkcjonalnego Żuławy</u> • <u>Partnerstwo „Razem dla rozwoju”</u>

RAZEM 308

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zbieranych przez zespół projektowy CWD Plus w FFW.



Spacer badawczy jako element konferencji

Podczas III Makroregionalnego Forum Wymiany Doświadczeń w Krakowie oprócz sesji panelowych i warsztatowych wprowadzono dodatkową formułę profilowanego tematycznie spaceru badawczego prowadzonego przez eksperta ds. marketingu miejsc i turystyki. Nawiązując do wiodącego tematu niniejszego FWD makroregionalnego była to okazja do praktycznego zapoznania się z ewoluującymi trendami dot. turystyki w tym mieście, jej charakteru oraz grup interesariuszy będących jej podmiotem. Wskazano m.in. jak decyzje strategiczne władz samorządu lokalnego wpłynęły na przestrzeń, warunki zabudowy, a co za tym idzie aktywność społeczną mieszkańców. Była to także możliwość do bardziej swobodnej rozmowy pomiędzy uczestnikami i szansa na praktyczne spojrzenie na omawianą podczas dwóch dni pracy tematykę.

Regionalne spotkania sieciujące

Zrealizowano trzy jednodniowe regionalne spotkania sieciujące adresowane każdorazowo do wszystkich 16 samorządów wojewódzkich, z czego 2 odbyły się stacjonarnie, a jedno w formule online. Celem tych spotkań było zaadresowanie różnych aspektów bieżących prac na linii partnerstwa – UM. Dla wielu z nich udało się znaleźć lepsze ukierunkowanie lub upraszczające rozwiązania bądź doprecyzować interpretacje adekwatnych wymogów prawnych. Dyskusje odbywały się w formie roboczych konsultacji pomiędzy urzędnikami samorządów województw, a przedstawicielami właściwych departamentów MFIPR oraz doradcami ZMP i opiekunami FFW.

Tabela 7. Zestawienie zrealizowanych Regionalnych Spotkań Sieciujących w projekcie CWD Plus

Nazwa	Miejscowość	Data	Uczestnicy
I Regionalne Spotkanie Sieciujące	Warszawa	23 listopada 2023 r.	Przedstawiciele z 8 UM
II Regionalne Spotkanie Sieciujące	Poznań	22 marca 2023 r.	Przedstawiciele z 14 UM
III Regionalne Spotkanie Sieciujące	online	25 maja 2023 r.	Przedstawiciele z 16 UM

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zbieranych przez zespoły projektowe CWD Plus z FFW i ZMP.

Konferencje: otwierająca i podsumowująca projekt

Największymi wydarzeniami sieciującymi w projekcie były: konferencja otwierająca 14-15 czerwca 2022 r. (Mrągowo), oraz zrealizowana w dniach 19-20 czerwca 2023 r. konferencja podsumowująca (Katowice). Program tych wydarzeń stanowiły połączenie treści informacyjnych dotyczących projektu CWD Plus (skala i zakres prowadzonych działań), możliwości wsparcia jst i partnerstw, a także dyskusji na temat doświadczeń samorządowych związanych z realizacją wspólnych przedsięwzięć rozwojowych. W programie spotkań uwzględniono udział wszystkich interesariuszy: partnerstw jst, samorządów regionalnych, MFiPR oraz innych ministerstw, ekspertów FFW i ZMP, a także przedstawicieli środowiska naukowego, publicystów, reprezentantów urzędów i instytucji mających wpływ na funkcjonowanie partnerstw i realizację strategii rozwoju. Najważniejszymi uczestnikami wydarzeń byli jednak samorządowcy z jst tworzących partnerstwa, dzielący się swoimi doświadczeniami i formułujący wnioski ze współpracy partnerskiej.

Podczas konferencji zamykającej, przedstawicielom partnerstw uroczystie wręczono certyfikaty potwierdzające uczestnictwo w projekcie.



Seminaria sieciujące

W trakcie realizacji projektu przeprowadzono także dwa stacjonarne spotkania sieciujące w listopadzie 2022 r. (Serock) oraz w marcu 2023 r. (Poznań). Spotkania te gromadziły liczną reprezentację partnerstw z całej Polski. Przekazywano na nich kluczowe informacje dotyczące aktualnego stanu prac nad uruchomieniem wsparcia w ramach funduszy europejskich 2021-2027, w tym możliwości wsparcia wynikających ze współpracy partnerskiej (preferencje dla partnerstw CWD na poziomie krajowym). Zasadniczą częścią obu seminariów była jednak praca warsztatowa, którą prowadzono z udziałem ekspertów, jak i przedstawicieli partnerstw biorących udział w projekcie CWD, prezentujących najlepsze rozwiązania oraz dzielących się doświadczeniami i w realizacji działań w różnych dziedzinach (od samej organizacji działań partnerstw, przez kwestie rozwoju gospodarczego, demografię, realizację projektów związanych z efektywnością energetyczną, zrównoważony transport, aż po znaczenie projektów społecznych).

Elementem wynikającym z obserwacji potrzeb samorządów podczas realizacji projektu, było wprowadzenie do agendy seminarium w Poznaniu, konsultacji eksperckich i sieciujących. Uczestnicy mogli skorzystać ze wsparcia dyżurujących ekspertów tematycznych lub skorzystać z doświadczeń innych samorządów. Moderowana praca przy poszczególnych stolikach pozwalała zarówno na uzyskanie odpowiedzi na istotne pytania, jak i budowanie relacji.

Ogólnopolskie wydarzenia sieciujące realizowane w projekcie, czyli obie konferencje oraz dwa seminaria sieciujące zgromadziły łącznie znacznie ponad 800 osób (por. tabela. 8). Spotkania te pozwoliły wszystkim uczestniczącym osobom na dostrzeżenie skali projektu i jego zasięgu, uzupełniając tym samym ofertę wewnątrzregionalną i międzyregionalną (programowaną tematycznie).



Tabela 8. Zestawienie zrealizowanych konferencji i Seminariów Sieciujących w projekcie CWD Plus

Wydarzenie	Miejscowość	Data	Liczba uczestników
Konferencja otwierająca	Mrągowo	14-15 czerwca 2022 r.	179
I Seminarium sieciujące	Serock	29-30 listopada 2022 r.	~200
II Seminarium sieciujące	Poznań	22-23 marca 2023 r.	252
Konferencja podsumowująca	Katowice	18-20 czerwca 2023 r.	~223
		Razem	~857

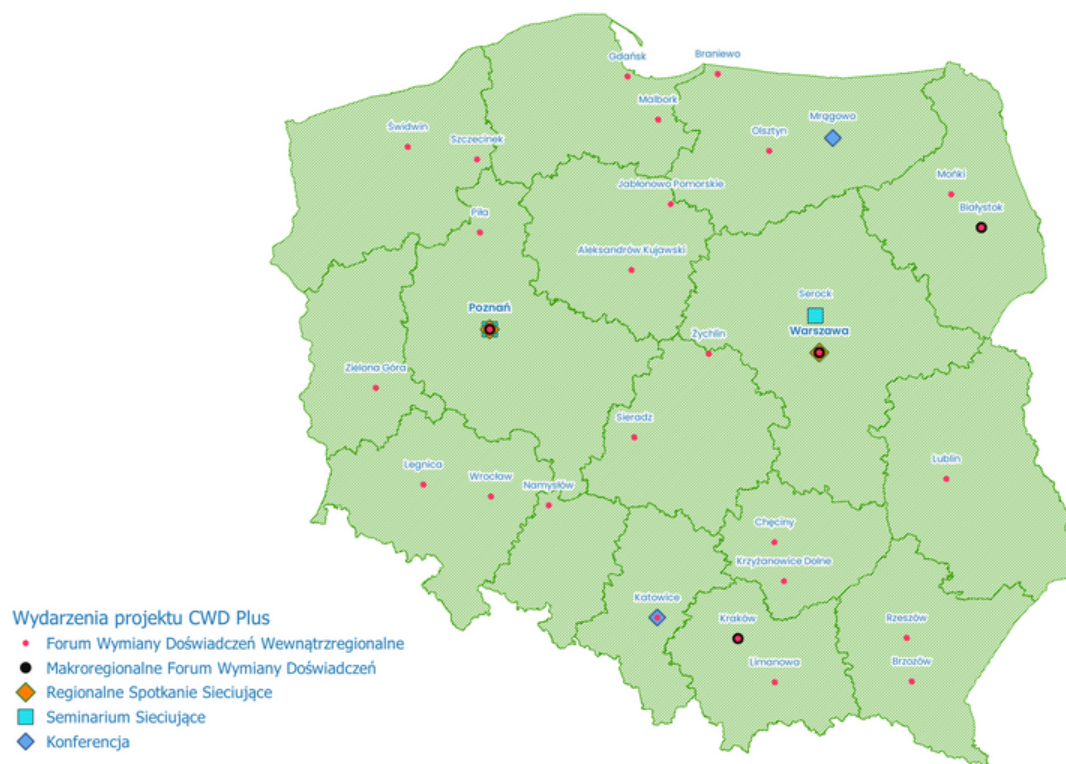
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zbieranych przez zespoły projektowe CWD Plus z FFW i ZMP. Stan danych aktualny na 30.06.2023 r.

Całościowe zestawienie poszczególnych wydarzeń sieciujących projektu CWD Plus:

- Fora Wymiany Doświadczeń - 36 wydarzeń (32 stacjonarne, 4 online)
- Makroregionalne Fora Wymiany Doświadczeń - 4 wydarzenia (stacjonarne)
- Regionalne Spotkania Sieciujące - 3 wydarzenia (2 stacjonarne, 1 online)
- Seminaria Sieciujące - 2 wydarzenia (2 stacjonarne)
- Konferencja (otwierająca i podsumowująca projekt) - 2 stacjonarne.

Poniższa mapa (Rys. 9) prezentuje rozkład geograficzny wszystkich wydarzeń sieciujących w projekcie CWD Plus (bez uwzględnienia 5 wydarzeń zrealizowanych w formule online).

Rysunek 9. Mapa zrealizowanych wydarzeń sieciujących projektu CWD Plus



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Baza teleadresowa jst, [w:] <https://www.gov.pl/attachment/c1c2fd85-8917-42c4-adbd-42a15990ad55> (dostęp 30.06.2023), Bank Danych Lokalnych (GUS) [w:] <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start> (dostęp 30.06.2023) oraz informacji zbieranych przez ekspertów/ki z Fundacji Fundusz Współpracy oraz Związku Miast Polskich. Dane aktualne na dzień 30.06.2023 r.

W ramach każdego z wydarzeń przeprowadzone zostały ewaluacje w celu podnoszenia jakości świadczonych usług oraz oceny spełnienia potrzeb, jak i oczekiwań partnerstw projektu CWD. Interpretacja wyników z badań opinii uczestników pozwoliła skonstatować, że wszystkie z wydarzeń zostały zrealizowane na wysokim poziomie merytorycznym, jak również organizacyjnym. Ponadto należy podkreślić, że pogłębiona wiedza, nowe znajomości, doświadczenia i dobre praktyki od innych samorządów (partnerstw jst) były głównymi elementami, które uczestnicy pozyskali z takich wydarzeń. To podkreśla właściwe zaadresowanie potrzeb i oczekiwań uczestników, którzy jako przyczyny uczestnictwa wskazywali wartości i doświadczenia, które pozyskali. Koresponduje to również z celami projektu CWD Plus.

Wizyty studyjne

Partnerstwa wzięły udział łącznie w 59 wizytach studyjnych. Wydarzenia te miały zróżnicowany charakter. Od wyjazdów dużej grupy przedstawicieli na ponad jednodniowe wizyty, po krótkie wizyty w celu zobaczenia efektów realizacji

konkretnego projektu lub zastosowanego rozwiązania. Często powtarzającymi się tematami wizyt, były kwestie energetyczne oraz realizacja usług komunalnych. W przypadku dłuższych wyjazdów, uczestnikom wyjazdów udawało się zapoznać z szerszym spektrum działalności i rozwiązań wykorzystywanych przez samorządy goszczące. W przypadku wizyt skoncentrowanych wokół produktów turystycznych, takich jak ścieżki rowerowe, uczestnicy wizyt mieli także możliwość przetestowania rozwiązań wypracowanych w samorządach goszczących.

Niewielka część zaplanowanych wizyt była odwoływana ze względu na obowiązki partnerów. W niektórych przypadkach partnerzy angażowali środki własne i tym samym nie ubiegali się o refinansowanie poniesionych kosztów.

Serwis internetowy oraz Baza Wiedzy

Na potrzeby projektu została utworzona dedykowana strona internetowa cwd.info.pl, która jest jednym z głównych źródeł informacji dla jego poszczególnych interesariuszy. Serwis internetowy został zbudowany z uwzględnieniem sekcji dotyczących kluczowych kategorii informacji o projekcie CWD, partnerstwach uczestniczących w projekcie, oraz wypracowanych produktach z uwzględnieniem Bazy Wiedzy.

W serwisie w trakcie realizacji projektu umieszczono 93 wpisy. Dotyczyły one planowanych wydarzeń i podsumowujących je relacji, oraz bieżącej działalności poszczególnych partnerstw. Większość wpisów była wzbogacona materiałami audiowizualnymi.

Na stronie internetowej umieszczono także osobną sekcję poświęconą partnerstwom, w której prezentowano szczegółowe informacje dotyczące każdego z nich. Dane te pochodziły z analiz prowadzonych w trakcie projektu. Umieszczano tam także bieżące informacje o wydarzeniach w partnerstwach.

W Bazie Wiedzy zgromadzono publicznie dostępne raporty, artykuły naukowe, podsumowania, poradniki oraz akty prawne (w tym tematycznie uporządkowane rozporządzenia m.in. dotyczące współpracy międzygminnej) najważniejsze z punktu widzenia prowadzenia polityki rozwoju. Ponadto, zamieszczono prezentacje i podsumowania paneli dyskusyjnych oraz warsztatów tematycznych ze wszystkich wydarzeń projektu CWD Plus. Łącznie zamieszczono 529 różnych materiałów.

Badania i raporty tematyczne

W ramach projektu prowadzono bieżącą analizę sytuacji samorządów objętych projektem oraz bardziej szczegółowe badania dotyczące wybranych zagadnień.

Opracowano 4 raporty tematyczne, oparte na analizie danych zastanych, wywiadach pogłębionych i eksperckich oraz obserwacjach uczestniczących.

W pierwszej kolejności – w kwietniu i maju 2022 roku opracowano raport dotyczący sytuacji partnerstw pilotażowych w chwili rozpoczęcia realizacji projektu CWD Plus.²⁶ W raporcie tym zebrano zagregowane dane BDL GUS dla partnerstw pilotażowych.

Kolejnym tematem, który opisano w pogłębiony sposób, był proces instytucjonalizacji.²⁷ Raport obejmował praktyczną stronę procesu budowania partnerstw, przegląd stanu instytucjonalizacji w grudniu 2022 roku, a także refleksję nad znaczeniem współpracy w ramach zinstytucjonalizowanych partnerstw dla możliwości realizacji zadań samorządowych.

Następnie podjęto próbę zidentyfikowania praktyk samorządów w zakresie planowania i zarządzania strategicznego. Wyniki badania ankietowego opisano w raporcie „Polityka rozwoju w samorządach partnerstw CWD”.²⁸ Badanie skierowano do wszystkich jst biorących udział w projekcie CWD Plus. Samorządy odpowiadające na ankietę wskazywały na ograniczenia kadrowe i trudności finansowe, jako istotny element wpływający na możliwości prowadzenia aktywnej polityki rozwoju.

Ponadto opracowano niniejszy raport podsumowujący projekt CWD Plus poprzedzony analizą dokumentów i danych zebranych podczas realizacji projektu, serią wywiadów i rozmów z osobami pracującymi bezpośrednio z samorządami oraz badaniem ankietowym, w którym eksperci oceniali stan dojrzałości partnerstw na zakończenie tego etapu wsparcia. Uwzględniono także najważniejsze wnioski eksperckie dotyczące systemowego wymiaru współpracy w partnerstwach terytorialnych, wynikające z doświadczeń realizacji projektu.

Elementem działań badawczych były także badania ewaluacyjne wydarzeń sieciujących dotyczące oceny satysfakcji i stopnia ich użyteczności dla uczestników. Wyniki tych ewaluacji wykorzystywano do podnoszenia jakości i lepszego profilowania kolejnych organizowanych wydarzeń.

²⁶ Stan aktualny na 30.06.2023 r.

²⁷ Bargielski M., Szemraj T., Instytucjonalizacja Partnerstw CWD Plus... [w:] <https://cwd.info.pl/wp-content/uploads/2023/03/Raport-Instytucjonalizacja-Partnerstw-CWD.pdf> (dostęp 01.06.2023).

²⁸ Bargielski M., Szemraj T., Polityka rozwoju w samorządach...

Osiągnięte rezultaty

Podstawowym celem spotkań sieciujących było zbudowanie sieci kontaktów pomiędzy urzędnikami i władzami poszczególnych samorządów lokalnych i regionalnych. Wspólna dyskusja oraz wnioski dotyczące optymalnego wykorzystania dostępnych narzędzi do programowania strategii oraz działań wdrożeniowych miały w centrum uwagi przyczynianie się do rozwoju poszczególnych partnerstw, przy pomocy takich narzędzi jak nowoczesne planowanie strategiczne, podejście terytorialne do planowania rozwoju, czy wreszcie szerokie stosowanie podejścia zintegrowanego przy kreowaniu nowych inicjatyw projektowych. Ważnym elementem, który stanowił o wyjątkowości przyjętych rozwiązań projektowych było właśnie skoncentrowanie działań projektowych na wspieraniu dialogu pomiędzy różnego typu podmiotami (obecność agencji i urzędów tematycznych, wielu wydziałów i departamentów urzędów marszałkowskich, zaangażowanie ekspertów i władarzy). Wpisanie projektu w trend co-governance – optymalnej formy zarządzania, która polega na włączaniu interesariuszy w procesy decyzyjne i organizacyjne w odniesieniu do obszarów bezpośrednio ich dotyczących – stanowi wartość dodaną projektu.

Spotkania sieciujące pozwoliły na dodanie kontekstu ogólnopolskiego do bezpośrednich kontaktów między urzędnikami i władzami z samorządów lokalnych i regionalnych. Wpisanie wspólnie podejmowanych prac w ramy działań zaplanowanych na szczeblu krajowym, podnosiło rangę wzajemnych kontaktów, pozwoliło na porównanie stosowanych rozwiązań, a także utrwalało (lub pozwalało na wytworzenie się nowych) sposoby komunikacji. Od bezpośrednich kontaktów, przez organizowane spotkania dwustronne, po zaproszenie partnerstw do konkretnych zespołów/grup zadaniowych, poświęconych np. instrumentom terytorialnym zaproponowanym przez samorząd województwa konkretnej grupie partnerstw (przykładem może być tu specjalny format spotkań pomiędzy UM Województwa Mazowieckiego, a partnerstwami wokół miast subregionalnych, dla których przewidziano specjalne formy wsparcia w ramach Funduszy Europejskich dla Mazowsza 2021-2027).

Dodatkowym rezultatem komponentu jest także zbudowanie istotnej grupy przedstawicieli samorządów, aktywnie uczestniczących w wielu spotkaniach sieciujących i roboczych. Nie jest to zjawisko powszechne i występujące w każdym partnerstwie. Można jednak wskazać kilkudziesięciu liderów samorządowych i urzędników, którzy stanowią już dzisiaj najbardziej aktywną i zaangażowaną grupę osób związanych z projektem CWD. Należy przy tym podkreślić, że jest to efekt zarówno działań prowadzonych w ramach sieciowania, jak i pozostałych komponentów projektu CWD Plus. To w ramach tych działań budowana była wiarygodność projektu, a także ugruntowane zostało przekonanie o potencjale partnerstw do prezentowania wyników ich prac na regionalnym i ogólnopolskim forum.

Wewnętrzne uwarunkowania realizacji działań

Działania sieciujące – zarówno konferencje, fora wymiany doświadczeń, seminaria sieciujące jak i wizyty studyjne były odbierane przez partnerstwa w większości jako bardzo wartościowe i pomocne w prowadzeniu ponadlokalnych działań rozwojowych. Realizacja tych wydarzeń odzwierciedla poziomie dojrzałości, wewnętrznego zintegrowania oraz otwartości na współpracę wśród partnerstw. Były takie, które aktywnie i z dużym zaangażowaniem przygotowywały spotkania, proponowały przyjęcia roli gospodarza, włączały się w proces przygotowywania programu spotkania. Były również takie, które w mniejszym stopniu angażowały się w przygotowanie spotkania i nieco mniej chętnie uczestniczyły w tych wydarzeniach.

Wydaje się, że w tym kontekście udział w działaniach sieciujących pozwolił na ocenę kondycji partnerstw – im partnerstwo było „bardziej dojrzałe” tym bardziej i chętniej angażowało się w tego typu działania.

Zdecydowanie pozytywnym działaniem były wizyty studyjne, choć ze względów proceduralnych (zwrot kosztów delegacji) wymagały większego przygotowania i zorganizowania po stronie partnerstw.

Także na działania sieciujące i wymianę wiedzy, znaczący wpływ miały ograniczenia wymieniane przy pozostałych komponentach, oparte na niedoborach kadrowych w znacznej części urzędów samorządowych biorących udział w projekcie CWD Plus. Nawiązywanie relacji, a także możliwość odniesienia cudzych doświadczeń do codziennej praktyki działania własnego samorządu (a w następstwie także całego partnerstwa), wymaga zaangażowania czasu i uwagi. Niewielka liczba pracowników mogących korzystać z oferty projektowej, wynikała z dużej liczby zadań bieżących. Ma to związek zarówno z ogólną, niewielką liczbą pracowników urzędów, ale także częstym łączeniem wielu zadań gmin i powiatów w jednym wydziale lub stanowisku pracy.

Niezależnie od powyższego z pewnością należy wskazać, że działania sieciujące mają wyraźnie dwojakie znaczenie dla realizowanych przez partnerstwa przedsięwzięć rozwojowych – są istotne zarówno jako możliwość poznawania dobrych praktyk (lub po prostu: innych niż własne) oraz okazją do zaprezentowania się, podzielenia swoim doświadczeniem, przedstawienia działań zrealizowanych u siebie w partnerstwie oraz jako możliwość nawiązania nowych kontaktów z instytucji administracji różnego szczebla, a także organizacji eksperckich i czerpania z nich na dalszych etapach współpracy.

Warto odnotować czynnik wpływający ogólnie na kondycję partnerstwa i jakość zaangażowania poszczególnych samorządów w działania partnerskie. Jest to postawa i perspektywa władarzy (osób reprezentujących Rady Partnerstw), którzy w większym lub mniejszym zakresie wspierają swoich pracowników w działaniach na rzecz partnerstwa). Ostatnia kwestia, której nie można pominąć, to relacje pomiędzy lokalnymi liderami i liderkami oraz kompetencje zarządcze i przywódcze.

Istotnym aspektem jest także możliwość zaangażowania w działania pracowników urzędów marszałkowskich. Stopień, w jakim możliwy był ich udział w działaniach sieciujących, był zróżnicowany w poszczególnych województwach. Wynikało to z przyjmowanej w poszczególnych regionach metody wykorzystywania projektu CWD Plus, jako wsparcia bieżącej działalności urzędów w zakresie współpracy z partnerstwami samorządowymi. Zaangażowanie to było także zróżnicowane w zależności od głównego wydziału danego UM współpracującego z partnerstwami. Można wskazać tutaj na departamenty strategiczne, odpowiedzialne za planowanie i koordynację polityki rozwoju w regionie oraz na departamenty odpowiedzialne za przygotowanie i zarządzanie funduszami europejskimi. W obu przypadkach oczekiwania przedstawicieli tych departamentów uzależnione były od ogólnej postawy rządów województw, natomiast kluczowe pozostawały pragmatyczne decyzje, wynikające z możliwości wsparcia przez doradców komunikacji z partnerstwami na poziomie operacyjnym (np. ustalania treści fiszek projektowych). Najważniejszym elementem projektu, poza bieżącymi kontaktami pomiędzy doradcą wspierającym partnerstwo a UM, były zaś fora wymiany doświadczeń, dające możliwość bezpośredniego kontaktu pomiędzy urzędnikami wojewódzkimi i lokalnymi.

Fora wymiany doświadczeń jako narzędzie rozwijania współpracy w regionie

W zależności od perspektywy, osiągnięte rezultaty można rozpatrywać poprzez oczekiwania formułowane wobec tych spotkań. Można wyróżnić kilka typów FWD, które opierają się na różnych kryteriach podziału.

Ze względu na podmiot pełniący rolę gospodarza i lokalizację:

→ FWD organizowane przez partnerstwa – najczęściej przeprowadzone w siedzibie lidera partnerstwa, lub miejscowości wskazanej jako najdogodniejsze dojazdowo miejsce dla zgromadzenia możliwie wielu uczestników.

→ FWD organizowane przez urzędy marszałkowskie – większe liczebnie wydarzenia, w których Urząd Marszałkowski przyjmował rolę gospodarza, jednocześnie biorąc na siebie dużą część odpowiedzialności za program i prezentując treści wybiegające poza standardowe przedstawienie programu regionalnego FE 2021-27.

Ze względu na zakres tematyczny i charakter pracy:

- **Prezentacja programów regionalnych i kierunku polityki samorządu województwa przez UM** – znaczna część FWD wewnątrzregionalnych była wykorzystywana przez władze regionalne do prezentowania stanu prac (lub negocjacji) oraz kształtu rozwiązań przyjętych w programach regionalnych. Tematyka ta był bardzo istotna i spotykała się z dużym zainteresowaniem partnerstw. Nawet gdy nie była dominującym tematem spotkań, była niemal zawsze obecna – w formie prezentacji aktualnego stanu prac (w większości województw przedstawiciele urzędów marszałkowskich byli obecni na wszystkich wydarzeniach tego typu organizowanych w regionie). Niektóre UM poszerzały swój przekaz także o prezentacje podejścia wobec idei współpracy ponadlokalnej w strategii rozwoju regionu.
- **Formalne dopełnienie etapu prac w partnerstwie** – niektóre z wydarzeń było okazją do podpisania porozumień lub dokumentów założycielskich, formalizujących współpracę pomiędzy partnerami. Taka forma powodowała, że zmieniał się charakter wydarzenia, obecne były media lokalne, a wydarzeniu towarzyszyło większe zaangażowanie samorządów partnerskich.
- **Spotkania robocze** – przedmiotem tych spotkań było skonsultowanie konkretnych kwestii dotyczących zintegrowanej współpracy terytorialnej na linii partnerstwa-UM (w tym m.in. procesu instytucjonalizacji, źródeł finansowania, stopniowa zintegrowania strategii rozwoju, wiązek projektowych, kwalifikowalności projektów kluczowych względem programu regionalnego itp.), wymiana doświadczeń związanych z realizacją wcześniejszych projektów inwestycyjnych samorządów lokalnych lub próba nawiązania relacji wykraczających poza dotychczasowe ramy terytorialne. Przedstawienie powyższych charakterystyk umożliwia szersze spojrzenie na naturę spotkań, które w swoim założeniu opierały się na wymianie doświadczeń pomiędzy samorządami działającymi w jednym środowisku, tworzonym przez specyfikę regionalną, w tym planowanie na poziomie województwa. Wykorzystanie potencjału poszczególnych samorządów, praktyka działania w partnerstwie, regionalne zależności i wreszcie wizja systemu zarządzania strategicznego na poziomie regionalnym składały się na proces wymiany doświadczeń. Niekiedy przebiegał on w duchu konstruktywnej dyskusji, niekiedy przekształcał się w dyskusje sporne nie zawsze zresztą wprost dotyczące działań realizowanych w ramach projektu CWD Plus. To również była oznaka dodatkowej roli tego typu działań: spotkania stawały się forum, w którym samorzady mogły komunikować swoje wieloletnie potrzeby, wzajemne oczekiwania, czy wspólnie przypieczętować powzięte uzgodnienia, a także wypracowywać rozwiązania problemów.

Udział przedstawicieli MFiPR dodatkowo stwarzał możliwość komunikowania o potrzebach samorządu lokalnego wobec administracji centralnej, co było wielokrotnie podkreślane jako istotny element spotkania.

Można także stwierdzić, że widoczna była zależność pomiędzy rolą projektu CWD Plus w polityce rozwoju województwa, a przyjętym w regionie modelem wykorzystywania instrumentów terytorialnych. Im większa rola instrumentów terytorialnych, tym większa otwartość i zaangażowanie w działania projektu CWD Plus.

Wykorzystanie niestandardowych form organizacji FWD na Pomidziu

Jednym z ciekawych rozwiązań zastosowanych w województwie świętokrzyskim była organizacja Forum na dwóch płaszczyznach. Zaproszono jak najliczniejszą reprezentację partnerstw z województwa. Obecni byli zarówno przedstawiciele grup roboczych partnerstw, jak i wóldarze zasiadający w radach partnerstw. Wydarzenie łączyło niemal wszystkie funkcje i cechy Forum Wymiany Doświadczeń. Obecni przedstawiciele UM prezentowali informacje o planowanych kierunkach działań województwa, a urzędnicy samorządowi pracowali warsztatowo w formule open space technology (OST), umożliwiającej dynamiczne kształtowanie agendy spotkania, odzwierciedlającej najważniejsze tematy dla osób zgromadzonych na sali²⁹. Wóldarze odbyli osobne spotkanie z przedstawicielami Urzędów Marszałkowskich. Podpisano także dokumenty związane z instytucjonalizacją partnerstwa-gospodarza. Formuła tego spotkania pozwoliła jednego dnia przeprowadzić szereg działań, o bardzo konkretnych efektach, pozwalających przyspieszyć dalsze prace nad przygotowaniem do wdrożenia strategii.

Wewnętrzne uwarunkowania realizacji działań

Zdecydowanie czynnikiem o charakterze systemowym, niezależnym od działań podejmowanych w ramach projektu CWD Plus, ale wpływającym na zaangażowanie osób reprezentujących poszczególne partnerstwa – było obciążenie regularnymi obowiązkami w pracy. Realizacja projektu to w praktyce dodatkowe zadanie dla każdej z nich. Powtarzającą się w partnerstwach sytuacją, było dodatkowe obciążenie zadaniami projektowymi osób, które specjalizowały się

²⁹ Więcej informacji o metodologii Open Space Technology można uzyskać na stronie: openspaceworld.org. [Dostęp z dnia 23.06.2023].

w działaniach związanych z polityką rozwoju i procesami inwestycyjnymi. W badaniach tematycznych, przeprowadzonych w ramach projektu, kompetencje w tym zakresie wskazywano jako deficytowe. Oznaczało to dodatkowe rozproszenie uwagi osób kluczowych dla procesów rozwojowych w partnerstwach, przy jednoczesnym kluczowym znaczeniu planowania strategicznego i działań na rzecz instytucjonalizacji, przy możliwości sięgnięcia po kolejne wsparcie. Okoliczności te pozostawały poza możliwym oddziaływaniem projektu. Próbowano je minimalizować adekwatnym zaangażowaniem doradców oraz działaniami informacyjnymi w samorządach, promującymi większe zaangażowanie administracji w tym aspekcie prac urzędów. Odrębną kwestią jest podnoszenie lub nabywanie nowych umiejętności – zarówno w odniesieniu do kwestii merytorycznych, związanych z obszarem zadań powierzonych danej osobie, jak i powiązanych ze zwiększeniem kompetencji organizacyjnych, komunikacyjnych i ICT. Dobrą praktyką jest inicjatywa pracodawcy w tym zakresie, jednak w przypadku niewielkich urzędów administracji publicznej, przestrzeń na działania rozwijające kompetencje pracowników pozostaje ograniczona. Wynika to z niewielkich możliwości zastąpienia pracowników merytorycznych, którzy niekiedy realizują jednocześnie zadania z wielu dziedzin. W praktyce oznacza to, że regularne korzystanie z oferty projektu CWD Plus rozwijającej kompetencje pracownicze jak np. seminaria sieciujące, fora wymiany doświadczeń, wizyty studyjne itp. było utrudnione ze względu na liczne obowiązki zawodowe.



Obserwacje i wnioski dotyczące kluczowych aspektów procesu doradczego dla partnerstw samorządowych

Skala wyzwań rozwojowych przed jakimi stoją małe i średnie miasta oraz gminy na terenach wiejskich wymaga koordynacji planowania oraz realizacji działań rozwojowych, zarówno na etapie programowania inwestycji, działań nakierowanych na rozwój rynku pracy, rozwój kapitału ludzkiego i społecznego, jak i w zakresie koordynacji dostarczania standardowych usług publicznych (np. transport ponadlokalny, usługi społeczne).

Dodatkowo sytuacja kryzysu energetycznego i wojny w Ukrainie wyraźnie wskazuje, że umiejętność współpracy między samorządami w obszarach powiązań funkcjonalnych jest koniecznością na dziś oraz gwarancją na przyszłość. Zmiany demograficzne na obszarach poza metropolitalnych oraz zwiększające się możliwości technologiczne, dające szansę na lepszą koordynację i zwiększanie dostępności usług publicznych, pozwolą na lepsze zarządzanie malejącymi zasobami. Współpracujące ze sobą gminy i powiaty, będą mogły sprostać wyzwaniom przyszłości wyłącznie działając wspólnie, koordynując swoje zamierzenia inwestycyjne. Realizacja projektu Centrum Wsparcia Doradczego z inicjatywy Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej jest nie tylko praktycznym wdrożeniem przyjętych założeń polityki rozwoju kraju, ale także inwestycją w przyszłość, w której zdolność do praktycznej współpracy i wspólnego wykorzystania potencjałów rozwojowych danego terytorium będzie czynnikiem decydującym o sukcesie. Niezależnie od megatrendów, które powodują przemieszczanie się młodych ludzi do ośrodków metropolitalnych, miasta średnie/małe i otaczające je tereny wiejskie mogą również stać się atrakcyjnym miejscem do życia jeśli tylko będą potrafiły wykorzystać lokalne potencjały i wzmocnić je umiejętnym pozyskaniem zewnętrznych funduszy.

Działania prowadzone w ramach Centrum Wsparcia Doradczego – zapowiedzianego w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, rozpoczęte edycją pilotażową projektu we wrześniu 2020 r. oraz kontynuowane do końca czerwca 2023 r. w ramach projektu CWD Plus³⁰, są przykładem unikatowej interwencji publicznej, skierowanej na wsparcie potencjału rozwojowego samorządów. Wyjątkowość tego przedsięwzięcia wiąże się przede wszystkim z próbą zachęcenia jednostek samorządu terytorialnego różnego typu, do koordynacji i wspólnego prowadzenia polityki rozwoju w obszarach funkcjonalnych w ramach partnerstw samorządowych. Dla większości jst były to zupełnie nowe sieci współpracy.

³⁰ W tym rozdziale zapis CWD Plus odnosi się do projektu realizowanego od kwietnia 2022 do końca czerwca 2023 roku. Zapis CWD odnosi się do całościowych wniosków wynikających także z doświadczeń realizacji projektu pilotażowego - przyp. red.

Skala działań, obejmująca znaczną część kraju oraz potrzeby JST w tej dziedzinie ukształtowały CWD jako projekt ogólnokrajowy, wieloaspektowy, w którym poszczególne komponenty przenikały się, a poziom osiągniętych rezultatów oceniany był w kontekście lokalnych możliwości. Zasadnicze cele interwencji w ramach projektu CWD zostały osiągnięte. Partnerstwa samorządowe biorące udział w projekcie uzyskały dostęp do założonego wsparcia (m.in. profesjonalnego wsparcia w zakresie planowania strategicznego rozwoju i przygotowania projektów rozwojowych). Dla znacznej części z nich oznaczało to zasadniczą zmianę w standardach planowania strategicznego oraz ułatwiło przygotowania do wykorzystania instrumentów terytorialnych polityki spójności UE.

Kluczowe było wprowadzenie analizy strategicznej oraz planowania w skali obszaru funkcjonalnego i konieczność uwzględnienia potencjałów i potrzeb wielu JST w ramach jednej strategii. Podejście to wymaga dalszego rozwijania oraz ugruntowania w samorządach poczucia, że wobec różnych wyzwań rozwojowych i dla zaspokojenia określonych potrzeb mieszkańców samorzady mogą (i powinny) budować partnerstwa. Wymaga to zdolności do kompromisu, dostrzegania potrzeb partnerów i uwzględnienia wielu okoliczności, czasem także tych, które nie dotyczą bezpośrednio obszaru własnej gminy. Niezbędne jest również zaangażowanie, które nie zawsze wydaje się możliwe przy aktualnym stanie kadr oraz zadaniach stawianych samorządom. Paradoks polega na tym, że właśnie partnerska współpraca może być odpowiedzią m.in. na niedobory kadrowe i brak specjalistycznych kompetencji w mniejszych JST, na problemy organizacyjne i finansowe. W jakim stopniu procesy zainicjowane w ramach działania partnerstw tworzonych w związku z realizacją projektu CWD pozwolą na przełamanie tej sprzeczności, pokażą kolejne lata funkcjonowania partnerstw, które uczestniczyły w projekcie CWD.

Ogólne wnioski z wdrożenia procesu doradczego w ramach projektu CWD

Projekt CWD jest pierwszym tak dużym projektem doradczym, angażujący poziom rządowy, samorządowy oraz lokalny, mający praktyczny i systemowy wymiar, dostarczający kompleksowego doradztwa w zakresie lokalnego planowania strategicznego i wypracowywania strategicznych projektów lub zintegrowanych pakietów działań.

Projekt CWD Plus przyczynił się do wzmocnienia systemu wielopoziomowego zarządzania rozwojem i komunikacji pomiędzy wszystkimi szczeblami zarządzania: kraj – region – poziom lokalny.

Dynamika tej współpracy zakładała podążanie za potrzebami partnerstw samorządowych. Możliwości odpowiedzi na te potrzeby kształtowane były przede wszystkim przez proces negocjacji i ostatecznego formowania instrumentów wsparcia polityki spójności (w szczególności w zakresie systemu wdrażania funduszy europejskich). Jednym z wyzwań procesu doradczego, była próba przełamania dotychczasowych utartych schematów wsparcia rozwoju obszarów słabszych gospodarczo oraz próba wypromowania bardziej ambitnego i zróżnicowanego podejścia do formułowania wizji rozwoju, celów strategicznych, a także montażu finansowego kluczowych projektów wynikających ze współpracy partnerskiej JST w obszarach funkcjonalnych. Istotne było poszukiwanie rozwiązań wspólnych problemów, dostrzeganie wspólnych potencjałów rozwojowych i wykorzystanie doświadczeń partnerów w procesie planowania strategicznego oraz wdrażania wspólnych projektów. Działania te przyniosły zróżnicowany efekt, uzależniony przede wszystkim od wewnętrznego potencjału samorządów, wielkości partnerstw i dominującego w danym partnerstwie podejścia.

Do korzyści wynikających z realizacji projektu CWD należały w szczególności:

- Prowadzenie działań doradczych według wypracowanego standardu, opartego na praktyce oraz pogłębionej refleksji wynikającej z doświadczeniach doradców ZMP oraz FFW (praktyków oraz samorządowców).
- Zbudowanie i podtrzymywanie kanałów informacyjnych pomiędzy partnerstwami, władzami regionów oraz MFIPR.
- Zainicjowanie współpracy samorządowej (i wymiany doświadczeń) w skali ponadregionalnej.
- Przetestowanie procedury prac nad przygotowaniem strategii rozwoju ponadlokalnego w 12 przypadkach.
- Wzmocnienie zintegrowanego podejścia w realizacji projektów strategicznych. Rozwinięcie instytucjonalizacji partnerstw.

Najważniejszymi wyzwaniami zidentyfikowanymi w projekcie, były m.in.:

- Synchronizacja działań projektowych z kalendarzem prac nad system wdrażania funduszy europejskich zarówno na poziomie krajowym, jak i w 16 regionach.
- Planowanie w strategiach działań i projektów wynikających z realnych potrzeb rozwojowych danego obszaru, nie zaś dopasowanych jedynie do możliwości uzyskania finansowania z funduszy unijnych.

- Ograniczone możliwości partnerstw, związane z brakiem wystarczającej liczby pracowników o kompetencjach niezbędnych do współpracy nad tworzeniem i wdrażaniem strategii.
- Brak instrumentu finansowego wspierania rozbudowy potencjału organizacyjnego instytucjonalizujących się partnerstw, np. przez możliwość pokrycia kosztów etatów specjalistów lub innych działań służących organizacji biura partnerstwa.

Efekty wynikające z udziału w procesie doradczym odniesione przez poszczególne partnerstwa były zróżnicowane. Zdecydowane korzyści odniosły samorzędy otwarte na budowanie relacji i dialogu pomiędzy partnerami. Wpływ na takie zdolności nierzadko mieli przede wszystkim liderzy, biorący na siebie koordynowanie (a czasem inicjację) prac w partnerstwie. W mniejszym stopniu z projektu skorzystały te partnerstwa, w których dominowała postawa zadaniowa, skoncentrowana przede wszystkim na osiągnięciu krótkoterminowych rezultatów.

W całym projekcie trudno jednak znaleźć takie partnerstwa, które nie miałyby swojego zdania dotyczącego zrealizowanych działań. Pojawiające się niekiedy poczucie niedosytu związanego z udziałem w CWD, wynika ze zróżnicowanych przesłanek. Jedną z podstawowych, jest z pewnością duża skala oczekiwań związanych z projektem (oczekiwano m.in. bezpośredniego wsparcia finansowego lub gwarancji pozyskania środków na projekty inwestycyjne, opracowania dokumentacji wykraczającej poza możliwości finansowe projektu), natomiast kolejną kwestią jest skala potrzeb samorządów lokalnych, wynikająca ze zmian strukturalnych w budżetach. Gminy i powiaty poszukują bowiem możliwości finansowania działań inwestycyjnych i rozwojowych, natomiast projekt CWD stanowił tego typu szansę.

Ogólne wnioski z wdrożenia procesu doradczego w ramach projektu CWD

- 1** Doradztwo w procesie planowania strategicznego odbywało się w standaryzowanej procedurze, opartej na przygotowanej metodyce (obejmującej etap kompleksowej diagnozy społeczno-gospodarczo-przestrzennej oraz etap opracowania trzech typów strategii terytorialnych), a jednocześnie determinowanej określonymi przepisami ustawowymi. Jednocześnie proces ten wymagał od doradców elastyczności z uwagi na konieczność uwzględnienia zróżnicowanego stopnia dojrzałości i potencjału instytucjonalnego partnerstw.
- 2** Nowym doświadczeniem dla samorządów dla których przygotowano zostały strategie zawierające rozbudowany aspekt przestrzenny (tzw. model struktury

funkcjonalno-przestrzennej) było połączenie procesu planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym. Dotyczyło to 17 partnerstw biorących udział w projekcie. Paradygmat zintegrowanego planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym z uwagi na nowe działanie, a jednocześnie wprowadzenie go już jako formalnego obowiązku, wymaga popularyzacji wśród samorządowców.

- 3** Z doświadczeń CWD wynika, iż dla partnerstw „młodych” stażem współpracy proces doradztwa powinien przewidywać jak najwięcej działań nastawionych na wzajemną komunikację, budowanie relacji i rozwijanie kompetencji współpracy oraz wspólnego identyfikowania potrzeb i sposobów ich zaspokojenia. Z kolei dla partnerstw dojrzałych, z większym stażem istotne jest zwracanie uwagi na monitorowanie rozwoju współpracy partnerskiej, której dynamika (i efekty) podlegają wpływowi wielu czynników. Istotne znaczenie odgrywają: wymiana kadr w urzędach, zmiana władz samorządowych oraz kryzys demograficzny, a także zmiany społeczno-gospodarcze wpływające na potencjał poszczególnych jst do zaspokajania tych potrzeb mieszkańców. Dla partnerstw rozwijających się najszybciej warto również zaprojektować działania motywujące i zachęcające do dalszej współpracy, w postaci swoistej premii, na przykład poprzez włączenie do podejmowania decyzji o rodzaju i/lub zakresie wsparcia dla partnerstw samorządowych, przedstawianie rekomendacji dla kształtowania polityki rozwoju czy choćby przyznawanie certyfikatu (okresowego, np. na dwa lata), który będzie wskazówką dla innych samorządów, że jest to warta naśladowania praktyka. Pilotaż takich działań można oprzeć na wnioskach z działań realizowanych w ramach komponentu sieciującego CWD.
- 4** Ze względu na konieczność ewaluacji (okresowego przeglądu i aktualizacji) strategii oraz adaptowania systemu jej wdrożenia do nowych, nieprzewidywalnych okoliczności, oprócz doradztwa w zakresie planowania strategicznego istotne znaczenie ma również wzmocnienie potencjału partnerstw do refleksji nad przyjętymi planami oraz przekazywanie wiedzy i umiejętności w zakresie monitorowania rozwoju. Konieczne jest projektowanie działań w jeszcze większym stopniu budujących potencjał partnerstw do tworzenia wspólnych centrów kompetencyjnych (np. biur partnerstw lub wyspecjalizowanych wydziałów w wybranych jst).
- 5** Z punktu widzenia planowania i organizacji procesu doradczego pozytywny rezultat przyniosło nie tylko podstawowe, kompleksowe wsparcie świadczone przez doradców. Istotną wartością było również wykorzystanie szerokiego grona specjalistów z różnych dziedzin sektorowych. Realizacja działań w tak dużej skali pozwalała na projektowanie rozwiązań odpowiadających na specyficzne potrzeby partnerstw, zarówno w procesie planowania strategicznego, jak i w procesie identyfikowania i konstruowania przedsięwzięć rozwojowych.

Wnioski dotyczące doradztwa projektowego w zakresie wyboru i konstrukcji przedsięwzięć jako środka osiągnięcia określonych celów

- 1** W procesie doradztwa projektowego widoczne było oczekiwanie samorządów dotyczące sposobu kształtowania katalogu przedsięwzięć służących osiągnięciu określonych wcześniej celów rozwojowych obszaru partnerstwa. Ważne okazały się dostępne możliwości pozyskanie środków inwestycyjnych, co przekładało się na sposób tworzenia listy przedsięwzięć. Bardzo często była ona podporządkowana dziedzinom przewidzianym do dofinansowania z funduszy europejskich w programie regionalnym. Rolą doradców było w takich przypadkach przekonanie samorządów do spojrzenia z szerszej perspektywy i zwrócenie uwagi na planowanie projektów rozwojowych opartych na potencjałach jst tworzących obszar funkcjonalny. W ramach procesu doradztwa projektowego samorzady uzyskały umiejętności do identyfikacji i priorytetyzacji inwestycji rozwojowych w oparciu o diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej i prognozy rozwojowe, identyfikację barier i potencjałów rozwojowych.
- 2** Koncepcja projektu zintegrowanego, jak i realizacja generalnej zasady tzw. podejścia zintegrowanego, była w dużej części przypadków trudna do przyjęcia przez samorzady biorące udział w projekcie, co wymagało znacznego nakładu pracy ze strony doradców. Trudność ta wynikała najczęściej z koncentracji partnerów samorządowych, na uzyskaniu klarownych i szybkich efektów przy podejmowaniu nowych inicjatyw. Dopuszczenie realizacji (czy nawet planowania) projektów o bardziej złożonym charakterze, wydawało się nieadekwatne do potrzeb lub możliwości poszczególnych samorządów. Natomiast dzięki wsparciu świadczonemu w ramach doradztwa projektowego powstało wiele dobrej jakości projektów i inicjatyw rozwojowych, które w przyszłości będą miały pozytywne oddziaływanie na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej jst tworzących obszar funkcjonalny. Projekty te wpisują się w cele rozwoju obszaru tworzącego partnerstwo i ukierunkowane są na rozwiązywanie wspólnych problemów rozwojowych.
- 3** Proces zamawiania dokumentacji projektowej stanowił wartościowe doświadczenie dla samorządów. Samorzady otrzymały dokumentację projektową, która zostanie wykorzystana do aplikowania o środki unijne na finansowanie projektów. W rezultacie być może przyczyni się to do zwiększenia skuteczności jst w zakresie pozyskiwania środków unijnych.
- 4** Istotnym czynnikiem wspierającym proces zamówień dokumentacji było opracowanie wewnętrznych baz danych i procedur oraz dedykowane wsparcie prawne. Pozwalało to na odciążenie urzędów w samorządach partnerskich.

Wnioski dotyczące kluczowych aspektów budowania potencjału instytucjonalnego partnerstw oraz kształtowania wewnętrznych relacji i dojrzałości partnerstw

Jednym z elementów podsumowania prac w ramach projektu, była próba oceny stanu rozwoju partnerstw przeprowadzona w maju 2023 roku w formie panelu i ankiety internetowej. Badanie skierowane zostało do doradców pracujących z poszczególnymi partnerstwami. Zebrane odpowiedzi odnosiły się do wszystkich partnerstw biorących udział w CWD.

Badanie obejmowało trzy wymiary kondycji partnerstw: dojrzałość, zaangażowanie w działania i zgodność podejmowania decyzji. Przez dojrzałe partnerstwo rozumiano grupę samorządów zdolną do realizacji działań rozwojowych z uwzględnieniem wspólnego interesu partnerstwa (rozpoznanie istotnego dla partnerów celu oraz dążenia do jego realizacji). Przez zaangażowanie rozumiano w badaniu poziom partycypacji, tj. na ile w pracach partnerstwa udzielały się poszczególne samorzady. Im liczniejszy udział partnerów dyskutujących, opiniujących, wychodzących z inicjatywą, tym ocena była wyższa. Ostatnim wymiarem była zgodność decyzji. Nie oznaczała ona jednak jednomyślności i bezwzględnego podporządkowania się woli większości (lub lidera dążącego do przyjęcia preferowanych przez niego rozwiązań), ale zdolność do przyjmowania rozwiązań istotnych z punktu widzenia dalszej współpracy i rozwoju partnerstwa. Należy podkreślić, że oceny te były subiektywne i opierały się na opiniach ekspertów, uwzględniają więc także kontekst w jakim dane partnerstwo funkcjonowało w projekcie oraz jego historię i doświadczenia.

Do oceny sytuacji w partnerstwach projektu CWD wykorzystano pięciostopniową skalę. W przypadku dojrzałości ocena 1 oznacza partnerstwo bardzo niedojrzałe, natomiast 5 - partnerstwo bardzo dojrzałe. W przypadku zaangażowania 1 oznacza brak zaangażowania a 5 - zaangażowanie większości członków w pracę partnerstwa. W wymiarze zdolności przy podejmowaniu decyzji analogicznie 1 oznacza brak zgody przy większości decyzji, 5 - pełną zgodę przy większości decyzji.

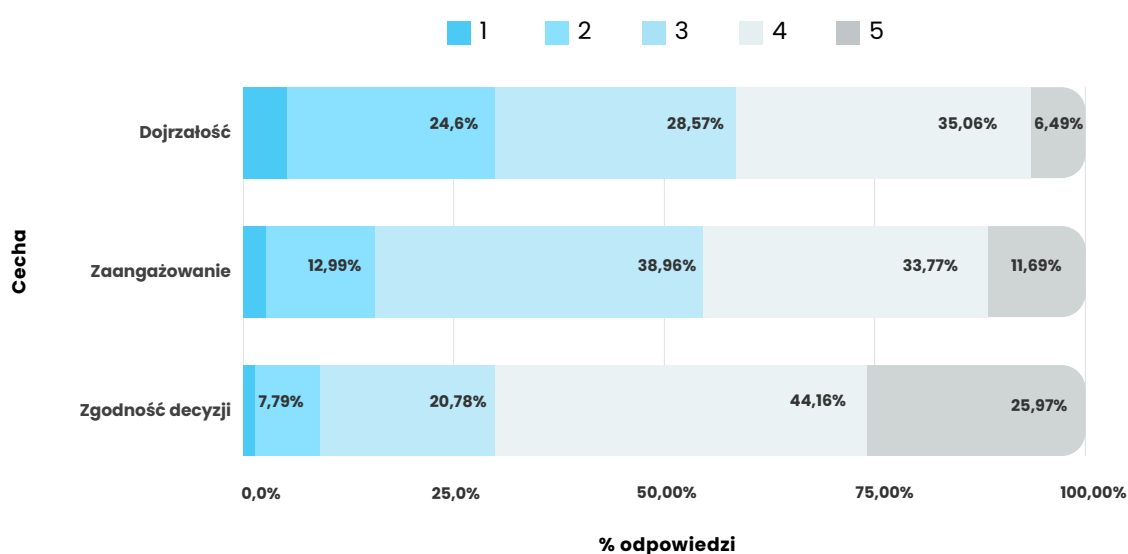
Na 77 partnerstw jedynie 2 uzyskały najwyższą ocenę w każdym wymiarze. Najczęściej partnerstwa uzyskiwały najwyższe oceny w wymiarze zgodności decyzji. Aż 70% z nich zostało ocenionych w pięciostopniowej skali na 4 lub 5. W wymiarze zaangażowania na poziomie 4 lub 5 oceniono niespełna 45% partnerstw, natomiast pod względem dojrzałości takie noty otrzymało 42%.

Najniższe oceny przyznano Partnerstwom w odniesieniu do dojrzałości - prawie

30% oceniono na 1 lub 2 punkty. 4 partnerstwa uzyskały najniższą ocenę pod względem stopnia dojrzałości, dwa z nich zostały ocenione na 1 także pod względem zaangażowania członków partnerstwa. Prawie 16% partnerstw uzyskało 1 lub 2 punkty pod względem zaangażowania, natomiast 9% w wymiarze zgodności decyzji.

Rysunek 10. Ocena relacji w partnerstwach w opinii ekspertów FFW i ZMP

n = 77; 1 - najniższa ocena, 5 - najwyższa ocena

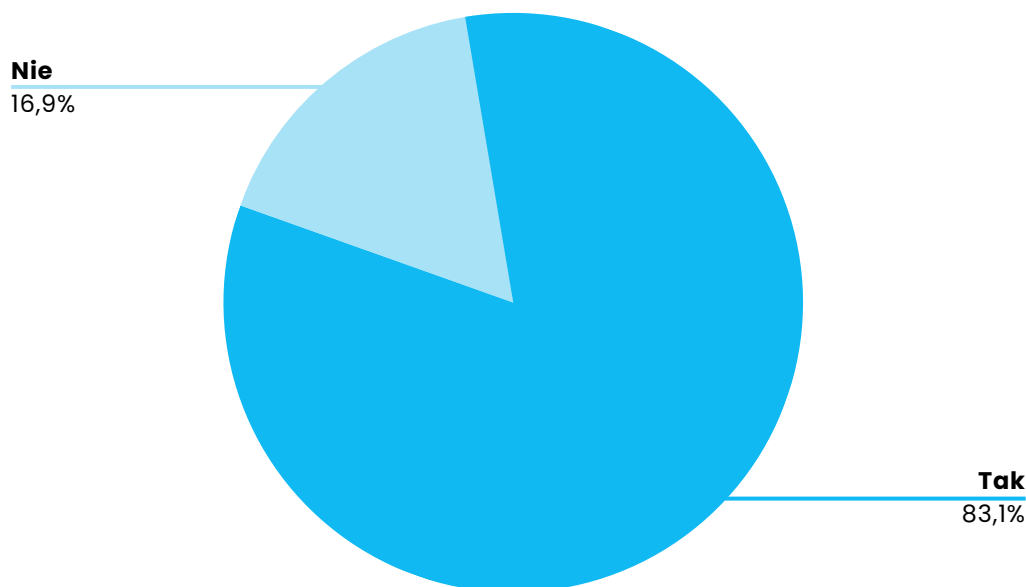


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego przeprowadzonego przez zespół z FFW.

Lider

Na 76 partnerstw 83% z nich posiada wyraźnie widocznego lidera w partnerstwie. Niemniej nie musi być to lider formalny bądź wyłącznie jeden lider (w części partnerstw widoczne jest dzielenie się odpowiedzialnością za inicjowanie działań i podtrzymywanie zaangażowania jst uczestniczących w partnerstwie). W pozostałych 17% partnerstw lider nie jest wyraźnie widoczny, zaangażowanie inicjowane jest ogólnie lub opiera się na ustalonym schemacie wynikającym z organizacji partnerstwa (przewodniczący Rady Partnerstwa lub w przypadku partnerstw obejmujących powiaty lub miasta o wyraźnym charakterze centrów lokalnych, ich przedstawiciel uznawany jest za lidera partnerstwa niejako w naturalny sposób).

Rysunek 11. Ocena wyraźnej obecności lidera w partnerstwach według ekspertów/ek z FFW i ZMP



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego skierowanego do ekspertów/ek z FFW i ZMP.

Eksperci i ekspertki z FFW i ZMP wskazywali na znaczenie stylu sprawowania przywództwa, które integrowało partnerów – ale też na okoliczności, które ograniczały jego skuteczność:

- wcześniejsze istnienie rzeczywistego lidera, który z powodu instytucjonalizacji współpracy w partnerstwie stracił na znaczeniu i nie pełnił już tak skutecznie swojej funkcji,
- duża widoczność lidera pod względem pewnego zakresu zadań (np. istotnych dla jst lidera), jednak niewielkie zaangażowanie w samo przewodzenie i animowanie działań partnerstwa,
- istnienie lidera, który pomimo sprawności i decyzyjności „zbyt szybko zamyka dyskusję” pomiędzy członkami partnerstwa,
- działalność lidera, który współpracuje, angażuje się w działania na rzecz partnerstwa, ale „zawsze forsuje własne zdanie”,
- funkcjonowanie lidera, któremu brakuje zdolności do zarządzania operacyjnego, bądź niezbędne jest wsparcie i rozwój kompetencji,
- działanie lidera, który został wybrany „ze względów pragmatycznych” (formalnych), ale jeszcze nie jest w stanie w pełni odnaleźć się w tej roli,
- zmiany lidera, w związku z czym dochodzi do pogorszenia się jego widoczności w partnerstwie.

Przeprowadzone w projekcie analizy i badania, a przede wszystkim praktyka doradcza, wskazują na kluczowe znaczenie przywództwa dla funkcjonowania partnerstwa. Wymienione powyżej przykłady, to lista sytuacji, które występowały w partnerstwach w trakcie realizacji projektu CWD Plus. Można wskazać tu na skuteczne zarządzanie partnerstwem oraz dobre odnajdywanie się w roli lidera, kiedy lider potrafił w partycypacyjny sposób dzielić się zadaniami według tematów istotnych dla poszczególnych samorządów. W niektórych przypadkach gospodarze swoich gmin potrzebowali czasu, aby odnaleźć się w nowej, specyficznej roli lidera partnerstwa. Istotą przywództwa w partnerstwie jest bowiem konieczność wejście w żywe relacje, w których potrzeba negocjacji, dialogu i zrozumienia dla partnerów o różnym potencjale i oczekiwaniach, co stanowi nieustanne wyzwanie.

Czasami brak naturalnego lidera spowodowany był m.in. nieadekwatnością granic Miejskich Obszarów Funkcjonalnych czy brakiem samorządów powiatowych w MOF. Dotyczyło to partnerstw, których zawiązanie koncentrowało się wokół pomysłu na jeden, określony projekt strategiczny lub było realizacją wizji urzędów marszałkowskich zgłaszających partnerstwo do projektu CWD, aby partnerstwo uzupełniało inne sieci współpracy wyznaczone w województwie.

Organizacja pracy wewnątrz urzędów jst – dojrzałość procedur, budowanie zespołów, zaangażowanie partnerów w partycypację w zadaniach

Realizowane zadania, zarówno te wykonywane bezpośrednio przez ekspertów CWD, jak i zlecane na zewnątrz, ale nadzorowane przez zespół ekspercki, pozwalały na tworzenie i eksperymentowanie z nowymi procedurami, które umożliwiały tworzenie nowej jakości działań w samorządzie. Można wskazać na dwa aspekty tego zjawiska.

- Pierwszy dotyczy relacji wewnątrz urzędów, w których nierzadko zależność pomiędzy urzędnikami wykonującymi zadania a władzami podejmującymi decyzje prowadziła do nadmiernego komplikowania lub opóźniania procesów. Włączenie zewnętrznych ekspertów pozwalało na budowanie zawodowego autorytetu osób pracujących w urzędach, jeśli proponowane rozwiązania popierali eksperci CWD Plus. Nie było to zjawisko nazbyt częste, jednak obecne w takim stopniu, że należy je odnotować i włączyć jako świadomy element pracy doradców w przyszłości.
- Drugim aspektem wprowadzania nowych standardów było włączenie do opiniowania dokumentów (zarówno wdrożeniowych, jak i strategicznych) większej liczby samorządowców. Na proces ten miał wpływ harmonogram wdrażania środków europejskich (ogłoszenie SZOOP, harmonogramów konkursów), prowadzący do zwiększenia zainteresowania poszczególnych jst

ekspertów standardy potwierdzania przyjęcia wypracowanych dokumentów wymuszały większe zaangażowanie samorządowców. Częściowo wydłużało to procesy projektowe (m. in. odbiór dokumentacji), jednak miało to pozytywny wpływ na budowanie kompetencji i relacji (współodpowiedzialności za działania) wewnątrz partnerstw.

Istotnym elementem rozwoju partnerstw było budowanie wewnętrznych zespołów, odpowiedzialnych za przygotowanie strategii oraz wypracowanie dokumentów projektowych. Było to połączenie kompetencji partnerów, doradców i zewnętrznych podwykonawców. Warto przy tym zwrócić uwagę na to, że wprowadzenie do takich grup zadaniowych ekspertów zewnętrznych (eksperci FFW i ZMP) nierzadko kształtowało decyzje podejmowane przez samorzady. Osobną wartością okazało się więc rozszerzanie zespołów eksperckich i wymiennosc działań pomiędzy organizacjami, co pozwalało na wnoszenie zróżnicowanej perspektywy do oceny potrzeb i przygotowywania właściwych rozwiązań.

Zróżnicowanie motywacji samorządów

Motywacja samorządów partnerskich do podjęcia wspólnych działań opierała się w dużej mierze na aspekcie finansowym. Chodziło głównie o dostęp do środków finansowych w krótkiej perspektywie. Wyjaśnia to zniecierpliwienie samorządowców widoczne na końcu projektu CWD Plus, szczególnie wówczas, gdy okazywało się, że dostępnych środków będzie mniej lub trzeba będzie spełnić dodatkowe wymagania, aby z nich skorzystać. Jednocześnie taka perspektywa wyjaśnia tak duże skoncentrowanie na wybranym projekcie, a w mniejszym stopniu na planowaniu długoterminowych działań ukierunkowanych na rozwiązanie wspólnych problemów i/lub dążenie do wspólnie określonej wizji.

Wnioski dotyczące procesu sieciowania partnerstw i wymiany wiedzy

Działaniami ułatwiającymi proces sieciowania oraz transfer wiedzy i doświadczeń, były wszystkie elementy komponentu trzeciego, stanowiące uzupełnienie wysiłków podejmowanych w pozostałych zadaniach realizowanych w ramach CWD. Działania te mają charakter ciągły. Relacje pomiędzy samorządowcami oraz współpraca i wymiana doświadczeń powinny być stale podtrzymywane. Obserwacje te prowadzą do szeregu wniosków.

- 1** Rozpoczęte w projekcie CWD działania sieciujące (zarówno fora wymiany doświadczeń, seminaria sieciujące, jak i wizyty studyjne), wymagają kontynuacji, w celu utrzymania dotychczas osiągniętych rezultatów obejmujących nawiązanie relacji pomiędzy różnymi osobami i instytucjami działającymi na tym samym terenie. Działania sieciujące warto realizować z pomocą grupy

najaktywniejszych samorządowców, którzy w swoim środowisku pełnią rolę ambasadorów idei współpracy w partnerstwie stojącej za projektem CWD.

- 2 Potrzebne jest kontynuowanie dialogu i rozwijanie umiejętności współpracy na rzecz wspólnoty ponadlokalnej i poprawy jakości życia na jej terytorium. Spotkania, takie jak FWD makroregionalne i wewnątrzregionalne, seminaria sieciujące, wizyty studyjne wspierają budowanie „pamięci instytucjonalnej” oraz „kultury wspólnego działania”, których rozwój będzie w przyszłości wspierać działania partnerstw.
- 3 Istotnym elementem rozwijania kompetencji partnerstw jest budowanie świadomości i relacji ponadregionalnych. W ramach projektu CWD udało się zainicjować tego typu działania podczas międzyregionalnego FWD dotyczącego współpracy w korytarzu transportowym Via Carpatia. Rozpoczęcie dialogu pomiędzy partnerstwami z różnych regionów było możliwe dzięki wskazaniu na wspólne szanse rozwojowe, a także podobne trudności w bieżącym zarządzaniu w jst. Przykład ten pokazuje, jak istotne jest, aby dyskusja merytoryczna opierała się na danych i pogłębionej analizie różnych źródeł informacji. W szczególności istotne były tutaj wnioski z analizy informacji pochodzących z Monitora Rozwoju Lokalnego oraz szeroki kontekst ponadnarodowy, przedstawiony w oparciu o dane Eurostatu.
- 4 Poprzez liczne spotkania sieciujące, seminaria oraz utworzenie Bazy Wiedzy dostępnej na stronie internetowej projektu następowała wymiana wiedzy i doświadczeń nie tylko w ramach partnerstw samorządowych uczestniczących w projekcie, ale również z samorządem województwa.
- 5 CWD w ramach licznych spotkań stworzyło przestrzeń do dzielenia się dobrymi przykładami np. innych samorządów, które podjęły współpracę i chcą odnieść dzięki niej wymierne korzyści. Spotkania sieciujące umożliwiły wymianę doświadczeń oraz dobrych praktyk, ułatwiały również współpracę między samorządami lokalnymi. Na licznych forach wymiany doświadczeń samorządy mogły wymieniać poglądy, dyskutować i szukać wspólnie dobrych i ciekawych rozwiązań. W ramach projektu CWD zorganizowano wiele spotkań z ekspertami, które cieszyły się dużym zainteresowaniem. Korzystanie z tego typu spotkań było sposobem na podnoszenie kompetencji pracowników, jak również stwarzało okazję do nieformalnej wymiany doświadczeń.
- 6 Dla części samorządów możliwość udziału w projekcie CWD (i wykorzystania w pełni jego potencjału) była ograniczona z uwagi na dostępność zasobów pracy w urzędzie (często pracownicy o określonych kompetencjach są przeciążeni obowiązkami, natomiast w związku z dużą liczbą zadań w odniesieniu do ogólnej liczby pracowników w mniejszych urzędach, brakuje możliwości na podnoszenie kompetencji innych osób).

- 7 Innym aspektem wyzwań kadrowych, jest dostępności pracowników o określonych kompetencjach na lokalnym rynku pracy. W związku z procesami demograficznymi (migracje wewnętrzne i zewnętrzne) oraz uwarunkowaniami płacowymi, widoczne są trudności w pozyskaniu nowych pracowników o koniecznych kompetencjach. Projekt CWD stanowił wsparcie w tym zakresie, zapewniając doradców współpracujących z pracownikami urzędów, podnosząc jednocześnie ich kompetencje. Istotną korzyścią dużych wydarzeń sieciujących (konferencja otwierająca i podsumowująca Seminarium Sieciujące, Makroregionalne Fora Wymiany Doświadczeń), była prezentacja dobrych praktyk i eksperckich opinii dotyczących nowych trendów wpływających na prowadzenie polityki rozwoju przez samorządy. W trakcie realizacji projektu, widoczne było stopniowe upowszechnianie się informacji o poszczególnych inicjatywach i programach prezentowanych podczas wydarzeń (np. ELENA,³¹ URBACT³²), a także wzrastające zainteresowanie poszukiwaniem wiedzy o alternatywnych wobec programów regionalnych źródłach finansowania. Dla części samorządów praca w partnerstwie, a także udział w kolejnych wydarzeniach i zdobywanie nowych doświadczeń, stanowiła przesłankę do zainteresowania się możliwościami finansowania planowanych przedsięwzięć w ramach programów krajowych polityki spójności. Wcześniej źródła te uznawane były przez samorządowców za wymagające większego doświadczenia i wykorzystania wiedzy eksperckiej lub specjalistycznej, koniecznej do przygotowania aplikacji.
- 8 Osobną korzyścią nawiązywania relacji pomiędzy władzami oraz pracownikami urzędów, było przekazywanie sobie informacji o wykorzystywanych w poszczególnych urzędach (i partnerstwach) rozwiązaniach organizacyjnych oraz źródeł pozyskiwanych środków inwestycyjnych. Przykładem takich działań, były wizyty studyjne zrealizowane pomiędzy samorządami ze wschodniej części Polski, które nastąpiły po nawiązaniu relacji podczas Międzyregionalnego Forum Wymiany Doświadczeń w Białymstoku.
- 9 Proces sieciowania miał także wpływ na współpracę partnerstw z urzędami marszałkowskimi. Stworzona przestrzeń wymiany informacji w ramach Forów Wymiany Doświadczeń, była okazją do bieżącego przekazywania kluczowych dla samorządów lokalnych informacji na temat postępów negocjacji i prac dotyczących przyjęcia programów regionalnych w ramach polityki spójności. Zakres przekazywanych informacji i dwustronne zaangażowanie (partnerstw i UM) było zróżnicowane w poszczególnych województwach. Niewątpliwym

³¹ por. <https://www.bosbank.pl/inicjatywa-elena/inicjatywa-elena> [dostęp z dnia: 30.06.2023].

³² por. <https://urbact.eu/polska> [dostęp z dnia: 30.06.2023].

wzmocnieniem współpracy na linii partnerstwa – urzędy marszałkowskie, w niektórych przypadkach przyczyniło się do większego dostrzeżenia partnerstw i ich potencjału w kontekście szerszej polityki rozwoju danego regionu. Realizacja projektu CWD Plus przyczyniła się niekiedy do wprowadzenia w niektórych województwach wcześniej nie przewidywanych premii punktowych lub ułatwień w dostępie do środków dla partnerstw biorących udział w projekcie.

- 10** Zaangażowanie urzędów marszałkowskich miało także charakter operacyjny, a projekt CWD i działania doradców ułatwiły w niektórych przypadkach współpracę przy konsultacji fiszek projektów strategicznych. Dyskusja na tym etapie planowania, pozwalała także na odpowiednie przeformułowanie niektórych projektów – w tym na odpowiednie zaplanowanie kolejnych etapów działań inwestycyjnych, adekwatne do możliwości uzyskania finansowania w ramach programów regionalnych.
- 11** Elementem podnoszenia dostępu do wiedzy eksperckiej i specjalistycznej, koniecznej do przygotowywania wysokiej jakości projektów, była także możliwość konsultacji eksperckich wprowadzona w kolejnych Forach Wymiany Doświadczeń (zarówno między, jak i wewnątrzregionalnych). Dawało to okazję do skonsultowania pomysłów lub już bardziej szczegółowych koncepcji zarówno z doradcami z którymi na co dzień nie pracowało dane partnerstwo, jak i było kolejną okazją do konsultacji z przedstawicielami urzędów marszałkowskich.
- 12** W części województw, urzędy marszałkowskie zaangażowały się we współorganizację Forów Wymiany Doświadczeń zarówno na poziomie merytorycznym, jak i logistycznym (udostępnienie obiektów lub organizacja dodatkowego poczęstunku). Współpraca ta pozwoliła na podniesienie rangi wydarzeń, ale przede wszystkim dawała szansę samorządom lokalnym na publiczne prezentowanie swojego stanowiska dotyczącego polityki regionalnej. Oznaczało to między innymi prezentację efektów prac nad strategiami: omówienie dokumentów, ale także procesu angażującego społeczność lokalną. Podczas jednego z FWD przedstawiono szczegółowe wyniki diagnoz lokalnych w kilku partnerstwach z tego regionu, co pokazywało także terytorialny wymiar niektórych zjawisk społecznych (np. zróżnicowania aspiracji edukacyjnych młodzieży). Przy okazji prezentowania założeń strategicznych poszczególnych partnerstw, debata przyjmowała wymiar ogólnowojewódzki, co było także pośrednim efektem udziału wielu samorządów lokalnych w projekcie CWD Plus.

Wnioski i rekomendacje wynikające z praktyki przeprowadzonego procesu doradczego projektu w wybranych, kluczowych aspektach przedstawione zostały w części 2. tego raportu.



Część druga

Wnioski dotyczące systemu wsparcia współpracy terytorialnej

Druga część raportu zawiera obserwacje, wnioski i rekomendacje doradców, wynikające z praktyki przeprowadzonego procesu doradczego projektu CWD w wybranych, kluczowych aspektach, stanowiących elementy zarówno krajowej polityki regionalnej, jak i wdrażania unijnej polityki spójności. Na końcu każdego rozdziału zebrane zostały rekomendacje. Ze względu na wartość wielopoziomowego zarządzania rozwojem, w przypadku każdego aspektu rekomendacje zostały ujęte w podziale na poziom krajowy, regionalny oraz ponadlokalny.

Paradygmat zintegrowanego planowania w jst na podstawie doświadczeń w projekcie CWD

Praktyka projektu CWD pokazuje, że planowanie zintegrowane to planowanie holistyczne, wielodyscyplinarne, czasem wyspecjalizowane, ale uwzględniające współzależności i powiązania oraz bazujące na kompleksowych rachunkach korzyści i kosztów. Kształtujący się od kilku lat system planowania rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego (jst) cechuje dążenie do spójności między celami poszczególnych strategii. W szczególności dotyczy to dokumentów kształtujących zagospodarowanie przestrzenne oraz strategie rozwoju odnoszące się do kwestii społeczno-ekonomicznych. Proces ten obejmuje zarówno poszczególne jednostki terytorialne, grupy jednostek (np. zlokalizowane w obszarach funkcjonalnych), jak i jst różnych szczebli zarządzania krajem (kraj – region – gmina).

Odpowiedzią na wcześniejsze niedoskonałości systemu planowania jst jest promowanie m.in. w dwóch edycjach programu Centrum Wsparcia Doradczego, systemu planowania zintegrowanego, w którym planowanie przestrzenne postrzegane jest przede wszystkim jako element zarządzania rozwojem. W efekcie realizacji projektu CWD, w systemie zintegrowanego planowania rozwoju zaobserwowano następujące wymiary integracji:

- integrację problemową – w układzie „przestrzeń – społeczeństwo – gospodarka”, zamiast podejścia sektorowego, np: „transport”; „przedsiębiorstwa”; „rolnictwo”; „turystyka”; „edukacja”; „ochrona zdrowia”, itp.;

- integrację między sektorami organizacyjnymi – konieczność uwzględnienia współdziałania różnych rodzajów administracji publicznej, przedsiębiorstw, nauki, społeczności lokalnej (wykorzystywanie partnerstw publiczno-prywatnych, publiczno-publicznych, partycypacji społecznej);
- integrację terytorialną – wynikającą z potrzeby wykorzystania kapitału terytorialnego nie tylko danej jednostki terytorialnej, ale także jednostek z nią powiązanych;
- integrację procesu planowania strategicznego i dokumentów planistycznych.

W odniesieniu do tego ostatniego zagadnienia można mówić o dwóch poziomach integracji procesowej (o dwóch aspektach zintegrowanego planowania rozwoju):

- pierwszy poziom to wielodyscyplinarne, wielowymiarowe podejście do opracowania dokumentów: strategii rozwoju, czy też równoległe opracowywanych aktów planowania przestrzennego (niezbędny wewnętrzny zakres podstawowy zintegrowanego planowania),
- drugi poziom to ściślejsze zintegrowanie/powiązanie aktów planowania strategicznego i planowania przestrzennego (wskazany w znowelizowanej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Na poziomie pierwszym, podstawowym, zintegrowane strategie rozwoju i akty planowania przestrzennego biorą pod uwagę kompleksowo wszystkie powiązane ze sobą uwarunkowania i kierunki rozwoju w aspekcie społecznym, gospodarczym i przestrzennym (w tym zagadnienia ochrony/rozwoju wartości środowiska i dziedzictwa kulturowego).

Na drugim, wyższym poziomie integracji – wymagającym integracji planowania strategicznego i przestrzennego – pojawia się konieczność zharmonizowania strategii rozwoju oraz aktów planowania przestrzennego w zakresie: terytoriów, których dotyczą, horyzontu czasowego ich ustaleń, zakresu wiążących wzajemnie ustaleń podejmowanych poprzez właściwe dla ich przyjęcia organy samorządowe oraz procedur stanowienia, w szczególności związanych z udziałem w procesie konsultacji społeczności lokalnych.

Strategia rozwoju gminy/strategia rozwoju ponadlokalnego, jako element integrowania systemów planowania strategicznego i przestrzennego

- 1** Zakres zagadnień dotyczących gospodarki przestrzennej w strategii rozwoju ponadlokalnego – brzmienie zmieniających się przepisów i problemy interpretacyjne.

Obecnie obowiązujący zakres ustaleń strategii rozwoju gminy / strategii ponadlokalnej określony został w art. 10e ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Do wymiaru przestrzennego strategii odnoszą się w szczególności punkty 4-7 tego przepisu:

Art. 10e. ust. 3. Strategia rozwoju gminy zawiera wnioski z diagnozy [...] oraz określa w szczególności: [...]

- 4) model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy;
- 5) ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie;
- 6) obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa [...] wraz z zakresem planowanych działań;
- 7) obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań;”.

Obowiązujące (w trakcie trwania projektu CWD Plus) przepisy nie precyzowały zakresu powyższych elementów strategii. W praktyce dla wypełniania wymagań ustawowych pomocne były interpretacje i wyjaśnienia MFIPR, a od 2021 r. publikacja MFIPR: Strategia rozwoju ponadlokalnego – Poradnik praktyczny, którego autorzy wykorzystali m.in. doświadczenia praktyczne wynikające z opracowanych strategii w ramach pierwszej edycji programu CWD. W interpretacjach przepisów dot. wymiaru przestrzennego wskazano na dwa elementy strategii: model struktury funkcjonalno-przestrzennej (MSF-P) oraz określane fakultatywnie obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy / obszaru ponadlokalnego. Zakres wymiaru przestrzennego w strategiach sporządzanych w ramach projektu CWD Plus był też na bieżąco inspirowany kolejnymi wersjami projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Szczególna uwaga zwrócona w kierunku modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej – jako novum w systemie – skutkowała tym, że w powszechnej świadomości to właśnie model struktury funkcjonalno-przestrzennej stał się zasadniczym elementem odróżniającym strategię „bez modelu” (strategie ZIT lub IIT) od strategii „z modelem” (strategie rozwoju ponadlokalnego oraz strategię ZIT i IIT uzupełniane o wymiar przestrzenny).

Przyjęte przez Sejm (wg brzmienia tekstu przekazanego do Senatu zgodnie z art. 52 regulaminu Sejmu) zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw nadając nowe brzmienie art. 10e ust. 3 pkt 4 i 5 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zasadniczo poszerzają zakres ustaleń przestrzennych strategii odnosząc się w szczególności do elementów, jakie powinien zawierać w sobie model struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz do rekomendacji i ustaleń w zakresie prowadzenia i kształtowania polityki przestrzennej w gminie.

W efekcie projekt zmiany ustawy doprecyzowuje znaczenie poszczególnych elementów przestrzennych strategii. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej staje się ilustracją docelowego układu głównych elementów „składowych przestrzeni”, natomiast ciężar ustaleń w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej przeniesiony zostaje do pkt 5: ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej.

Projekt zakłada także utratę mocy dotychczasowych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin po wejściu w życie nowego aktu planistycznego – planu ogólnego gminy (lub po dniu 31 grudnia 2025 r.). Dotychczasowy zakres ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy został przeniesiony do ustaleń pkt. 5 strategii rozwoju/strategii rozwoju ponadlokalnego. Warto odnotować również modyfikację zakresu, która nastąpiła pomiędzy kolejnymi wersjami projektu ustawy – część dotychczasowego zakresu studium określana jako „obszary”, „lokalizacja” lub „kierunki” została złagodzona i w zakresie strategii określona jedynie jako „zasady”.

2 Planowanie strategiczne i przestrzenne na poziomie gminnym – możliwości wypełnienia zakładanych wymagań ustawowych w tym zakresie.

Doświadczenia z realizacji CWD wskazują, iż zastąpienie obecnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) ustaleniami wymiaru przestrzennego strategii rozwoju, w założonym w zmienionych przepisach ustawy o planowaniu przestrzennym krótkim okresie, będzie trudne. Wymagałoby to zdecydowanego wsparcia jst ze strony rządu – zarówno organizacyjnego, jak i finansowego. Od wprowadzenia ustawowego obowiązku opracowania SUiKZP dla wszystkich gmin upłynęło niemal 20 lat, natomiast z danych GUS wynika, że na koniec 2021 r. nie wszystkie gminy w Polsce miały uchwalone SUiKZP (na 6, które tego nie zrobiły, 4 były w trakcie przygotowywania dokumentu).

Jakość obowiązujących SUiKZP i planów miejscowych jest często niezadowalająca. Samorządy gminne, wskazując kierunki rozwoju gmin w SUiKZP oraz ustalając przeznaczenie terenów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, znacznie przeszacowywały zapotrzebowanie na tereny pod nową zabudowę lub w ogóle nie brały pod uwagę takiego kryterium. Zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzona w 2015 r. nałożyła zatem obowiązek sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę.

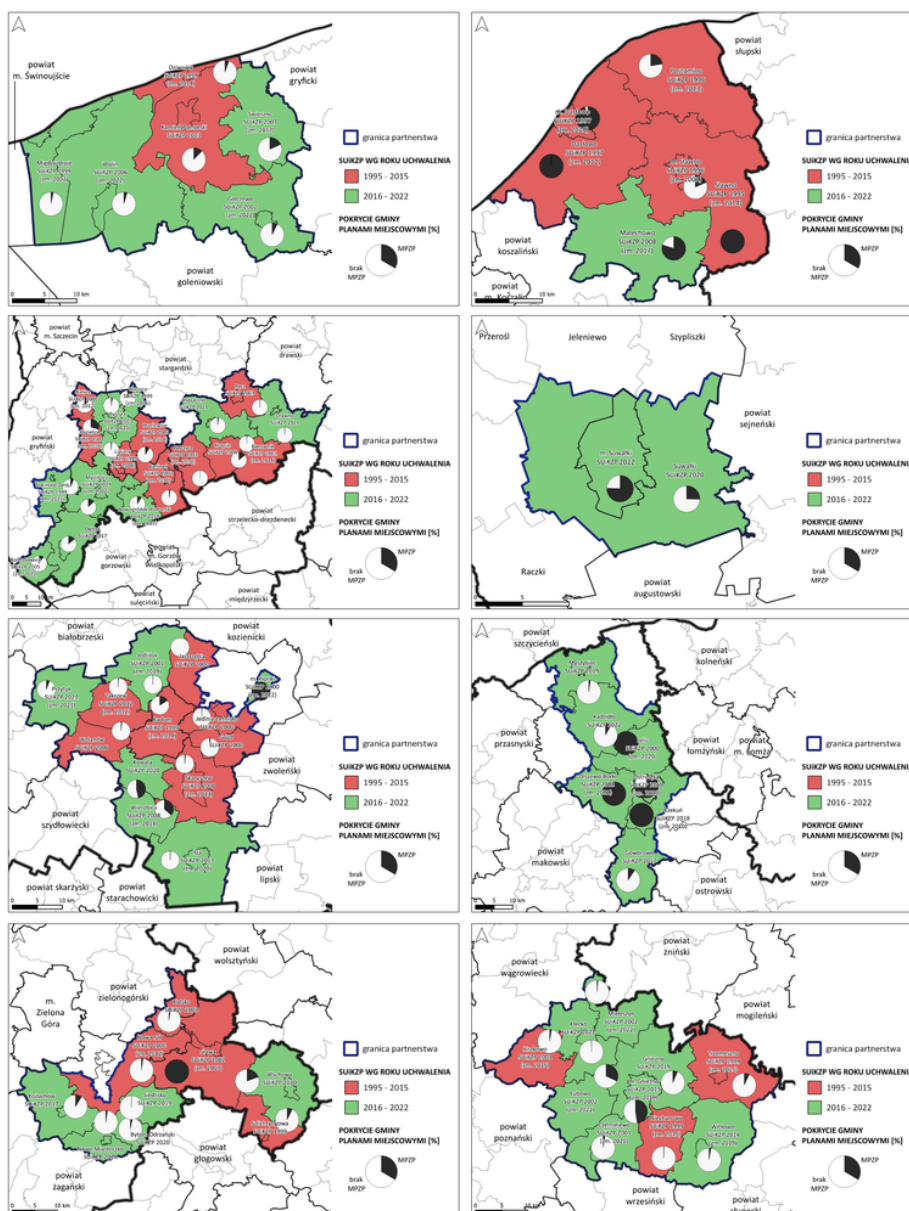
Przeprowadzona w ramach projektów CWD (w trakcie opracowywania strategii partnerstw) analiza aktualności SUIKZP oraz pokrycia planami miejscowymi gmin uczestniczących w projektach CWD (rys. 12) wykazała, że w wielu gminach nadal funkcjonują SUIKZP opracowane i uchwalone na podstawie nieobowiązującej Ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. W gminach tych nie dokonano weryfikacji założeń rozwojowych studiów pod kątem przeznaczenia terenów pod nową zabudowę (gminy oznaczone kolorem czerwonym). W wielu gminach brak jest planów miejscowych lub pokrycie jest niezwykle niskie. Inne w całości pokryte są planem miejscowym (lub planami) sporządzonym bez wykonania bilansu zapotrzebowania na tereny pod nową zabudowę.

Jeżeli ustalone w planie tereny rozwojowe przekraczają rzeczywiste potrzeby inwestycyjne, to stanowi to zagrożenie dla ich zrównoważonego rozwoju, skutkujące nie tylko dewastacją krajobrazu i środowiska, ale również generujące nadmierne koszty funkcjonowania gmin. Wprowadzenie wymogu „planu ogólnego” stwarza możliwość zamiany planów miejscowych w oparciu o plan ogólny, niemniej jednak nie usuwa to problemu, gdyż nie ma możliwości ustawowego uchylecia ważności obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP).

Doświadczenia współpracy w samorządami partnerskim, dla których w procesie planowania strategicznego wymiar przestrzenny został pogłębiony wynika, że praktyka planowania przestrzennego w tych samorządach stanowi nadal poważne wyzwanie. Po pierwsze, należy zauważyć, że w skali kraju proces uległ w ostatnich latach poprawie. Po drugie, przyczyn słabości jest z pewnością kilka. Zarówno natury wewnętrznej, jak i w głównej mierze zewnętrznej, w tym legislacyjnej, niezależnej od administracji samorządowej.



Rysunek 12. Aktualność studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz pokrycie planami miejscowymi – przykłady gmin CWD Plus



Źródło: opracowanie własne.

Elementy zintegrowanej strategii zmierzające do ukierunkowania przyszłych aktów planowania przestrzennego (planów ogólnych) – wnioski z doświadczeń projektu CWD Plus

Paradygmat zintegrowanego planowania zakłada, że planowanie strategiczne i przestrzenne staje się spójnym procesem składającym się z kolejnych etapów planowania rozwoju jst. Integracja ta jest szczególnie widoczna na poziomie ponadlokalnym i lokalnym. Jedną z najważniejszych zmian wynikających z Ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie UPiZP jest ściśle powiązanie strategii rozwoju gminy/ponadlokalnego z planem ogólnym. Oba te dokumenty nie tylko muszą być względem siebie zgodne (już wcześniej wymagana była zgodność Studium ze strategią rozwoju), ale mają wspólnie kształtować politykę przestrzenną. Szereg zadań realizowanych do tej pory przez SUiKZP zostało przeniesionych do strategii.

Wymiar przestrzenny strategii złożony jest z trzech elementów: modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej (MSF-P), obszarów strategicznej interwencji (OSI) oraz rekomendacji i ustaleń (UiR.) Nie oznacza to jednak, że elementy przestrzennego wymiaru rozwoju zamykają się tylko w tych trzech częściach. Z obserwacji i doświadczeń projektu CWD Plus wynika, że wszystkie cele przyjmowane w strategii (w tym sektorowe i branżowe) powinny w miarę możliwości znaleźć swoje odzwierciedlenie w jej wymiarze terytorialnym. Należy odejść od praktyki tworzenia wyodrębnionych celów „przestrzennych”. Tak budowana strategia pozwala świadomie prowadzić politykę rozwoju, pokazując wprost, jakiego rodzaju efektów przestrzennych powinniśmy oczekiwać.

Strategia staje się podstawą do formułowania zapisów planu ogólnego. Pierwszym punktem korelacji obu dokumentów winna stać się diagnoza obszaru. Dokument planu ogólnego – w przeciwieństwie do SUiKZP – nie posiada rozbudowanej części dotyczącej uwarunkowań rozwoju. Ich ograniczoną rolę pełnić ma uzasadnienie do planu ogólnego, które w praktyce może stanowić, podobnie jak w przypadku strategii – wnioski z diagnozy. Obserwacje z projektu CWD Plus pokazują, że już na etapie diagnozy do strategii należy ująć szereg zagadnień polityki przestrzennej. Wskazaniem jest, aby oba ww. dokumenty mogły bazować na jednej, szeroko zakresowej diagnozie, aktualizowanej w miarę potrzeb i możliwości. Takie podejście przyczyniłoby się do jeszcze większej spójności strategii i planu. Pozwoliłoby to już na etapie strategii (szczególnie ponadlokalnej) formułować wnioski i zasady wynikające np. z badania zapotrzebowania na nową zabudowę czy szerzej – pełnego bilansu terenów mieszkaniowych.

Doświadczenia projektów CWD wskazują, iż dyskusyjne są zapisy ustawy o nieobligatoryjności niektórych elementów strategii, jak np. OSI czy graficzna

prezentacja uwarunkowań. Trzy elementy wymiaru przestrzennego strategii tj. MSF-P, OSI i Uto elementy wzajemnie się uzupełniają. Model wskazuje na ramowe elementy przestrzenne oraz kierunki rozwoju dla planu ogólnego, wzmacniając skuteczność wymiaru przestrzennego strategii jako elementu zarządzania.

OSI na poziomie ponadlokalnym i lokalnym to element, który może w największym stopniu integrować planowanie strategiczne z przestrzennym. Wskazuje obszary występowania określonych potencjałów oraz barier rozwoju rekomendowane dla podejmowania interwencji publicznej, a także lokalizację wybranych działań i projektów wynikających z celów strategicznych i szczegółowych. Tak rozumiane OSI stanowi zatem zaimplementowanie elementów planowania strategicznego bezpośrednio do planowania przestrzennego.

Wskazania OSI nie powinny wyczerpywać zakresu kluczowych działań i projektów, a jedynie wskazywać wybrane propozycje lub przykłady. Należy także zakładać, że ze względów organizacyjnych lub finansowych realizacja niektórych działań może mieć odleglejszy horyzont czasowy. Ponadto na etapie sporządzania planu ogólnego, planów miejscowych, planów rewitalizacji itp. mogą pojawić się nowe, nie wskazane wprost w strategii projekty, wpisujące się w intencje danego OSI.

Zasady i rekomendacje dla polityki przestrzennej to element strategii, którego wskazania winny być wiążące dla aktów planowania przestrzennego, w tym głównie dla planu ogólnego. Ich przyjęcie nie może być traktowane uznaniowo. Należy przyjąć, że element ten stanowi ogólny i minimalny zakres wymagań względem polityki przestrzennej. Jego uszczegółowienie stanowić będą m.in. gminne standardy urbanistyczne, stanowiące część planu ogólnego.

Wymiar przestrzenny strategii (MSF-P, OSI i UiR) determinować będzie wszystkie elementy planu ogólnego, w tym strefy planistyczne, gminne standardy urbanistyczne, obszar uzupełnienia zabudowy oraz obszar zabudowy śródmiejskiej. Pośrednio zapisy strategii będą zatem realizowane też w planach miejscowych, stanowiących uszczegółowienie planu ogólnego.

Rola planów zagospodarowania przestrzennego województw jako elementu koordynacji planowania i zagospodarowania przestrzennego

Zmiany do ustawy o samorządzie województwa wprowadziły do strategii wojewódzkiej wymiar przestrzenny złożony z MSF-P, OSI i UiR, podobnie jak w strategiach niższego

Jednak, jak dotąd, nie „uszczupliło” to zakresu dokumentu planistycznego (PZPW). Bardzo często oba ww. dokumenty poziomu regionalnego (strategia i plan), wzajemnie się przenikają i uzupełniają. Przykładem może być wyznaczanie obszarów strategicznej interwencji w strategiach rozwoju województw w sposób indykatywny, pozostawiając rolę ich uszczegółowienia planowi zagospodarowania przestrzennego województwa (np. woj. wielkopolskie, zachodniopomorskie).

Z obserwacji przeprowadzonych podczas projektu CWD Plus wynika, że dobrze przygotowany plan zagospodarowania przestrzennego województwa stanowi podstawę dla sporządzenia modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju ponadlokalnego. W miarę potrzeb elementy planu mogą być uaktualnione lub uzupełnione. Ze względu na wprowadzane planowanie zintegrowane, aby spełnić obowiązek zgodności planu ogólnego w gminie z planem województwa, należy o to zadbać już na etapie sporządzania strategii.

Doświadczenia ze sporządzania strategii z elementem przestrzennym w projektach CWD pokazały, że w przypadku małych gmin wiejskich, w tym szczególnie gmin tzw. „obwarzankowych”, wymiar przestrzenny strategii bez szerszego kontekstu nie daje oczekiwanych efektów. Istnieje poważna obawa, że elementy przestrzenne strategii „zamknięte” w granicach administracyjnej gminy, mogą pokazywać rzeczywistość w sposób wybiórczy prowadząc do błędnych wniosków. Z obserwacji przeprowadzonych m.in. w trakcie spotkań warsztatowych projektu CWD Plus w wybranych partnerstwach wynika, że dobrym rozwiązaniem dla prowadzenia spójnej polityki przestrzennej na poziomie lokalnym jest gmina miejsko-wiejska, składająca się z miasta i otaczającej go gminy wiejskiej (przyległej gminy/gmin) pozwalająca na jednoczesne kształtowanie miasta i jego otoczenia. Rozdział miasta od otoczenia generuje zazwyczaj szereg rozbieżności i problemów. Osobne władztwo planistyczne w mieście i w jego bezpośrednim otoczeniu generuje i wzmaga chaos przestrzenny.

Niezależnie od rodzaju i wielkości gminy duży wpływ na jakość planowania miejscowego ma zakres i jakość planu województwa oraz ewentualne wsparcie i poziom doradztwa merytorycznego ze strony jednostek wojewódzkich zajmujących się planowaniem przestrzennym (zastosowane w projektach CWD). Plan województwa, a następnie oparta na nim strategia rozwoju ponadlokalnego mają zatem odpowiedzialne zadanie uspołnienienia polityki planistycznej szczególnie w sytuacji dużego rozproszenia władztwa planistycznego.

Jednym z często (w trakcie realizacji programów CWD) zgłaszanych przez przedstawicieli gmin wniosków było twierdzenie, iż gmina oczekuje precyzyjnych,

twardych i jednoznacznych przepisów „odgórnych”, na które mogłaby się powołać w przypadku podejmowania trudnych decyzji z zakresu planowania przestrzennego. Szczególnie w małych jst powołanie się na przepisy np. planu wojewódzkiego pozwala utrzymać dobre relacje między interesariuszami, ogranicza pola konfliktu przy jednoczesnym wprowadzaniu niepopularnych rozwiązań, jak np. ograniczanie zabudowy w wybranych obszarach celem ochrony krajobrazu lub ograniczenia kosztów rozwoju infrastruktury, itp.

Wymiar przestrzenny w strategii rozwoju ponadlokalnego - wnioski i rekomendacje

Poziom	Treść rekomendacji
Poziom krajowy	<ol style="list-style-type: none"> 1 W celu realizacji zobowiązań dotyczących opracowania w krótkich terminach dokumentów związanych z planowaniem przestrzennym przez jst (strategia, plan ogólny) oraz ze względu na to, iż powszechne, praktyczne wdrożenie paradygmatu zintegrowanego planowania pozostaje wyzwaniem, szczególnie dla jst o mniejszym potencjale instytucjonalnym, niezbędny jest program szerokiego wsparcia działań gmin, z poziomu rządowego i ze strony samorządu województwa. Wsparcie to powinno obejmować doradztwo merytoryczne, jak i wsparcie finansowe umożliwiające przygotowanie dokumentów strategicznych o odpowiednim standardzie oraz przegląd i nowelizację planów przestrzennych. 2 Mając na uwadze zróżnicowany poziom merytoryczny pracowników zajmujących się planowaniem przestrzennym w jst (przeciążenie ich dodatkowymi obowiązkami, a nawet brak odpowiednich stanowisk w urzędach), należy rozważyć wsparcie współpracy gmin poprzez: <ul style="list-style-type: none"> → możliwości wykorzystania istniejących struktur planistycznych i urbanistyczno-architektonicznych na poziomie regionalnym na rzecz ciągłego prowadzenia prac kształtujących ład przestrzenny w ramach obszarów funkcjonalnych; → możliwości/sposobów merytorycznej kontroli przyjmowanych dokumentów planistycznych w gminach na poziomie OF/powiatu czy województwa; → zachęty, w tym finansowe, do tworzenia na poziomie ponadlokalnym międzygminnych (powiatowych) biur planowania przestrzennego (np. na bazie funkcjonujących miejskich pracowni urbanistycznych lub od podstaw w formie centrów usług wspólnych) zlecających, odbierających oraz w wybranych przypadkach opracowujących dokumenty planistyczne dla poszczególnych jst; → przygotowanie przepisów umożliwiającym partnerstwom zarządzających MOF realną koordynację planowania przestrzennego; → wzmocnienie roli międzygminnych (powiatowych) komisji urbanistyczno-architektonicznych opiniujących dokumenty planistyczne gmin, których opinie byłyby brane pod uwagę przy ocenie zgodności z prawem przyjętych przez gminy uchwał przez wojewodę.
Poziom regionalny	<ol style="list-style-type: none"> 1 Realizacja projektu CWD wykazała, że plany zagospodarowania przestrzennego województw są obecnie głównym elementem koordynacji planowania i zagospodarowania przestrzennego na poziomie ponadgminnym. Jednocześnie poziom i zakres merytoryczny planów wojewódzkich jest bardzo zróżnicowany. Zasadne jest ujednoczenie poziomu szczegółowości ustaleń tych planów. Przy czym należy mieć na

uwadze, iż wniosek i rekomendacja zostały sformułowane przez wejściem w życie zaprojektowanej, gruntownej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

- 2 Zasadne jest utrzymanie i wzmocnienie regionalnych/wojewódzkich jednostek planistycznych. Mogłyby one, poprzez zwiększenie szczegółowości opracowań planistycznych, pełnić również rolę swoistych inkubatorów kadr dla służb planistycznych szczebla powiatowego.
- 3 Doświadczenia z realizacji projektów CWD wskazują na potrzebę wzmocnienia decyzyjnych funkcji planowania regionalnego w celu wspomaganie realizacji ponadlokalnych interesów publicznych. Sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego województw (lub innych, zastępujących pzpw, operacyjnych dokumentów na poziomie województwa) powinny m.in. zawierać procedury umożliwiające wynegocjowanie lokalizacji strategicznych inwestycji krajowych oraz o przebiegu elementów infrastruktury technicznej o znaczeniu krajowym, wojewódzkim i powiatowym między zainteresowanymi stronami (rząd-samorząd). Należy wprowadzić takie przepisy i aby tego typu inwestycje poprzedzone były wyspecjalizowanymi studiami przeprowadzanymi na poziomie planu województwa oraz mediacjami. Odkładanie decyzji w tym zakresie lub pozostawienie ich resortowym organom administracji państwowej, działających na podstawie tzw. specustaw, opóźnia i utrudnia rezerwowanie niezbędnych terenów, podnosząc koszty społeczne i finansowe realizacji istotnych inwestycji celu publicznego oraz prowadzi do daleko idących konfliktów społecznych.
- 4 Znaczące efekty koordynacyjne w zakresie planowania rozwoju można uzyskać poprzez sieciowanie gmin i upowszechnienie strategii rozwoju ponadlokalnego, jak też integrację przedmiotów planowania, polegającą na łącznym uwzględnianiu problemów rozwoju w przestrzeni, w której będą rozwiązywane.
- 5 Widoczne są znaczące rezerwy tkwiące zarówno w dotychczasowych regulacjach prawnych, jak i podejściu jednostek samorządowych do problemów współpracy i koordynacji w zagospodarowaniu przestrzennym. Realizacja podobnych programów w przyszłości wpłynie pozytywnie na upowszechnienie się zintegrowanego podejścia do planowania rozwoju.

Poziom (ponad)lokalny

- 1 Należy wzmocnić współpracę jst w zakresie integracji planowania rozwoju (tj. społeczno-gospodarczego i przestrzennego) w obszarach funkcjonalnych (rekomendowany obszar funkcjonalny powiatu).
- 2 W celu koordynacji ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego rekomenduje się tworzenie międzygminnych (powiatowych) biur planowania przestrzennego, np. bazy funkcjonujących miejskich pracowni urbanistycznych lub od podstaw w formie centrów usług wspólnych oraz powoływanie międzygminnych (powiatowych) komisji urbanistyczno-architektonicznej, jako organu doradczego dla gmin z obszaru funkcjonalnego (powiatu), zamiast powoływania gminnych komisji urbanistyczno-architektonicznych.
- 3 Rekomenduje się tworzenie rozwiązań prawnych wspierających w szerszym zakresie możliwość uchwalania planów przestrzennych obejmujących obszary przekraczające granice gmin.
- 4 Rekomenduje się dodanie do podstawowego zakresu wymiaru przestrzennego w strategii rozwoju ponadlokalnego:
 - rozmieszczenie i powiązanie przebiegu kluczowych inwestycji o znaczeniu ponadgminnym lub wykraczających poza obszar gminy (w tym inwestycji celu publicznego w zakresie układu drogowego, kolejowego, ścieżek rowerowych, szlaków wodnych...),
 - bilans zapotrzebowania na nowe tereny rozwojowe, w szczególności pod budownictwo mieszkaniowe, z zachowaniem rezerw pod inwestycje rozwojowe, egzogeniczne,

→ wskazanie kluczowych terenów otwartych chronionych przed ekspansją zabudowy.

- 5** Rekomenduje się przeprowadzenie na poziomie gminy weryfikacji ustaleń SUIKZP (ograniczenie terenów wskazywanych pod zabudowę w oparciu o bilans terenów) i wykorzystanie ustaleń zweryfikowanego SUIKZP jako materiału pomocniczego przy opracowaniu strategii rozwoju obszaru funkcjonalnego oraz ustaleń planu ogólnego.
- 6** W toku przygotowania dokumentów strategicznych o charakterze zintegrowanym (powiat, region, w wybranych wypadkach kraj) należy zwrócić szczególną uwagę na przebieg procesu uspołecznienia prac (partycypacji), poziom konsensusu w zakresie sposobu rozwiązania głównych problemów na wybranych obszarach, poziom partnerstwa między podmiotami publicznymi i prywatnymi oraz synergii planowanych działań.
- 7** Doświadczenia z realizacji projektów CWD wskazują, iż jest - określając strategiczne cele i projekty - zwykle skupiają się na własnych kompetencjach i zasobach. Należy dążyć do upowszechnienia świadomości znaczenia obecności partnerów prywatnych i ich interesów w strategiach zintegrowanych - w zakresie realizowania projektów zgodnie z zasadą realizacji interesu publicznego.



Praktyczne wnioski z procesów identyfikacji i wytyczania obszarów powiązanych ze sobą funkcjonalnie – na przykładzie doświadczeń partnerstw uczestniczących w projekcie CWD

Jak wynika z doświadczeń projektów CWD, jednym z podstawowych – zarówno prawnych, jak i merytorycznych – uwarunkowań strategii rozwoju ponadlokalnego jest wielkość i spójność wewnętrzna obszarów objętych strategią. Skuteczność planowanej interwencji publicznej zależy w istotnym stopniu od trafnego wskazania zakresu tematycznego, jak również miejsc (terytoriów), do których jest ona kierowana. Stąd identyfikacja rzeczywistych powiązań funkcjonalnych występujących na obszarach poszczególnych partnerstw CWD Plus stała się jedną z podstawowych kwestii rozpatrywanych w trakcie procesu doradczego.

Koncepcja obszaru funkcjonalnego, miejskiego obszaru funkcjonalnego – definicje i kryteria delimitacji

Z ust. 1 art. 10g Ustawy o samorządzie gminnym wynika, że strategię rozwoju ponadlokalnego mogą opracować gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie. Przepis nie precyzuje sposobu delimitacji obszaru właściwego do objęcia strategią rozwoju ponadlokalnego. Doświadczenia projektu CWD Plus wskazują na bardzo zróżnicowane podejście do procesu delimitacji obszarów funkcjonalnych, w którym obok wątpliwości interpretacyjnych aspektu sąsiedztwa, czy analizy charakteru powiązań łączących poszczególne gminy istotną rolę odgrywała wola (lub jej brak) współpracy poszczególnych interesariuszy. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju definiuje obszar funkcjonalny jako „obszar, na którym występuje względnie wyodrębniający się, intensywny i otwarty system powiązań społecznych, gospodarczych lub przyrodniczych, uwarunkowanych cechami środowiska geograficznego (przyrodniczego i antropogenicznego); szczególnym typem obszaru funkcjonalnego jest miejski obszar funkcjonalny”. Analizy powiązań występujących w ramach układów osadniczych przekraczających obszar jednej gminy oraz problematyka wyznaczania tzw. obszarów funkcjonalnych, dotyczą w szczególności analizy relacji pomiędzy miastami i ich otoczeniem.

Metodologia delimitacji obszaru funkcjonalnego była i jest przedmiotem wielu studiów i opracowań zarówno teoretycznych, jak i praktycznych. Różnice w uzyskanych wynikach wynikają z doboru kryteriów delimitacji, zastosowania wybranej liczby i rodzaju wskaźników, mają zatem charakter subiektywny. Spośród różnorodnych kryteriów delimitacji najczęściej brane są pod uwagę wskaźniki funkcjonalne (strefa dojazdów do pracy / do szkół do ośrodka centralnego, osoby

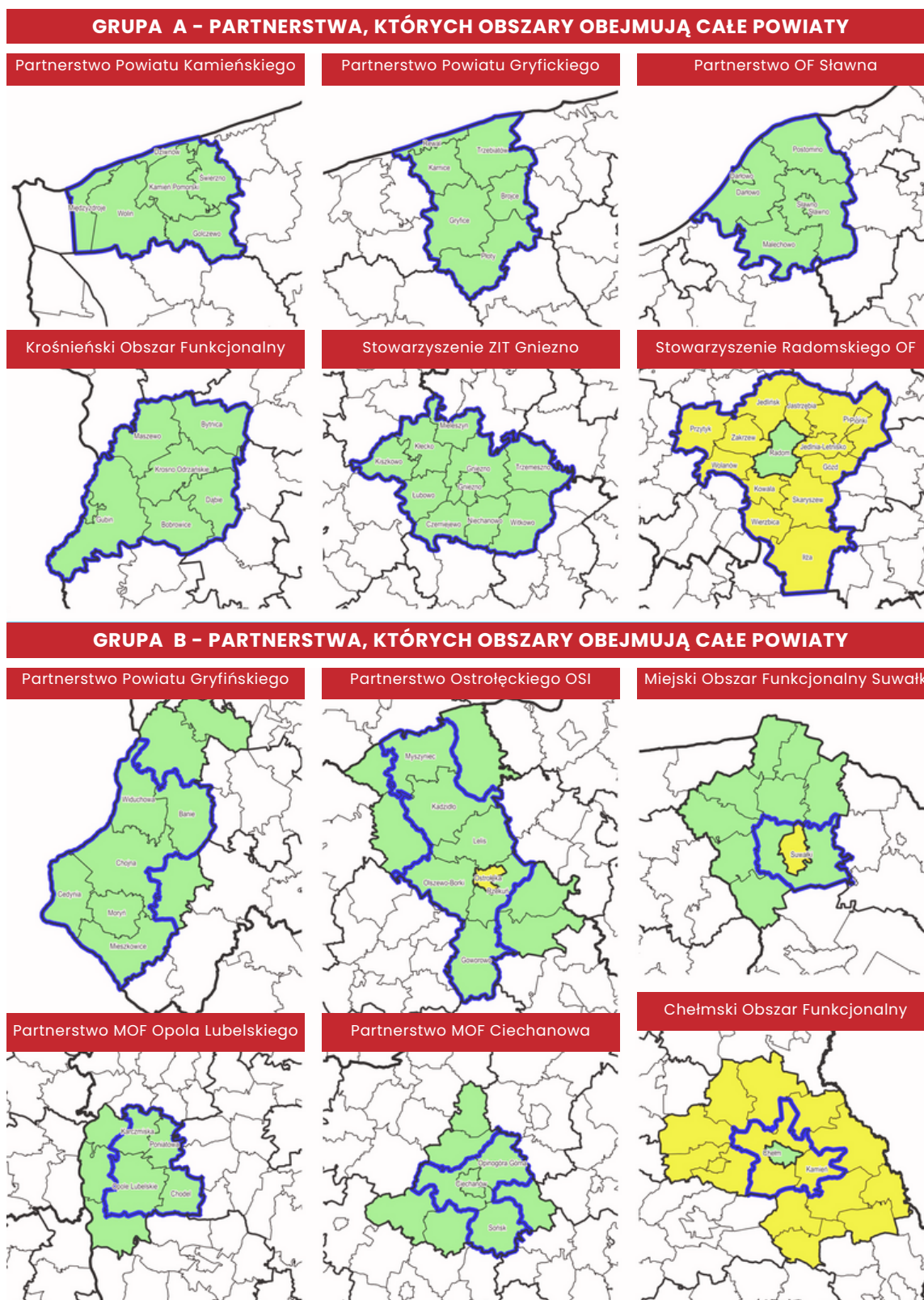
zmieniające miejsce zamieszkania z rdzenia centralnego), wskaźniki społeczno-gospodarcze (struktura zatrudnienia, potencjał i powiązania podmiotów gospodarczych), wskaźniki morfologiczne (zaludnienie, struktura zabudowy) i inne.

Delimitacja obszaru funkcjonalnego mająca na celu zapewnienie efektywności zarządzania, nabiera szczególnego znaczenia w przypadku wyznaczania obszarów, które mają być objęte wspólnym zintegrowanym planowaniem strategicznym i przestrzennym. Strategia rozwoju ponadlokalnego – zintegrowana strategia rozwoju powiązanych ze sobą funkcjonalnie gmin – pozwala na zarządzanie rozwojem na obszarze wykraczającym poza teren jednej gminy. Pozwala na podejmowanie wspólnych działań – wykorzystanie komplementarnych potencjałów i rozwiązywanie wspólnych problemów rozwojowych. Jest źródłem oszczędności dla jst oraz sprzyja budowaniu spójności terytorialnej, w tym także spójności w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Podstawą współpracy są istniejące lub potencjalne powiązania przestrzenne i funkcjonalne, a zakres współpracy wynika z kompetencji (katalogu zadań publicznych) poszczególnych rodzajów samorządu terytorialnego.

Obszary objęte strategią o funkcji ponadlokalnej (tj. strategią rozwoju ponadlokalnego lub strategią terytorialną z rozszerzonym wymiarem przestrzennym) – doświadczenia CWD Plus

Wyznaczenie obszarów partnerstw CWD Plus odzwierciedla zróżnicowane podejście regionów do polityki rozwoju poszczególnych regionów. Doświadczenia doradztwa CWD Plus wskazują, że metodologia wyznaczania miejskich obszarów funkcjonalnych ma ograniczone zastosowanie dla wskazywania obszarów obejmowanych wspólnymi dokumentami planistycznymi. Zwłaszcza gdy, tak jak w projekcie CWD Plus, w znacznym stopniu dotyczą one miast małych lub obszarów wiejskich, w tym obszarów zagrożonych marginalizacją. Jak wynika z analizy zróżnicowanych podejść, rekomendowanym poziomem ponadlokalnego planowania strategicznego powinien być poziom powiatu. Umożliwia on bowiem integrację, harmonizację i wykorzystanie pełnego pakietu usług publicznych (składającego się z katalogu zadań publicznych dwóch rodzajów administracji samorządowej). Na rys. 13 zestawiono analizę delimitacji 17 partnerstw CWD Plus, dla których opracowano strategie terytorialne z rozszerzonym wymiarem przestrzennym pod kątem uwzględnienia podziału administracyjnego szczebla powiatowego przy ustalaniu ich granic.

Rysunek 13. Obszary objęte strategią ponadlokalną lub terytorialną z rozszerzonym wymiarem przestrzennym w programie CWD Plus



Źródło: opracowanie własne.

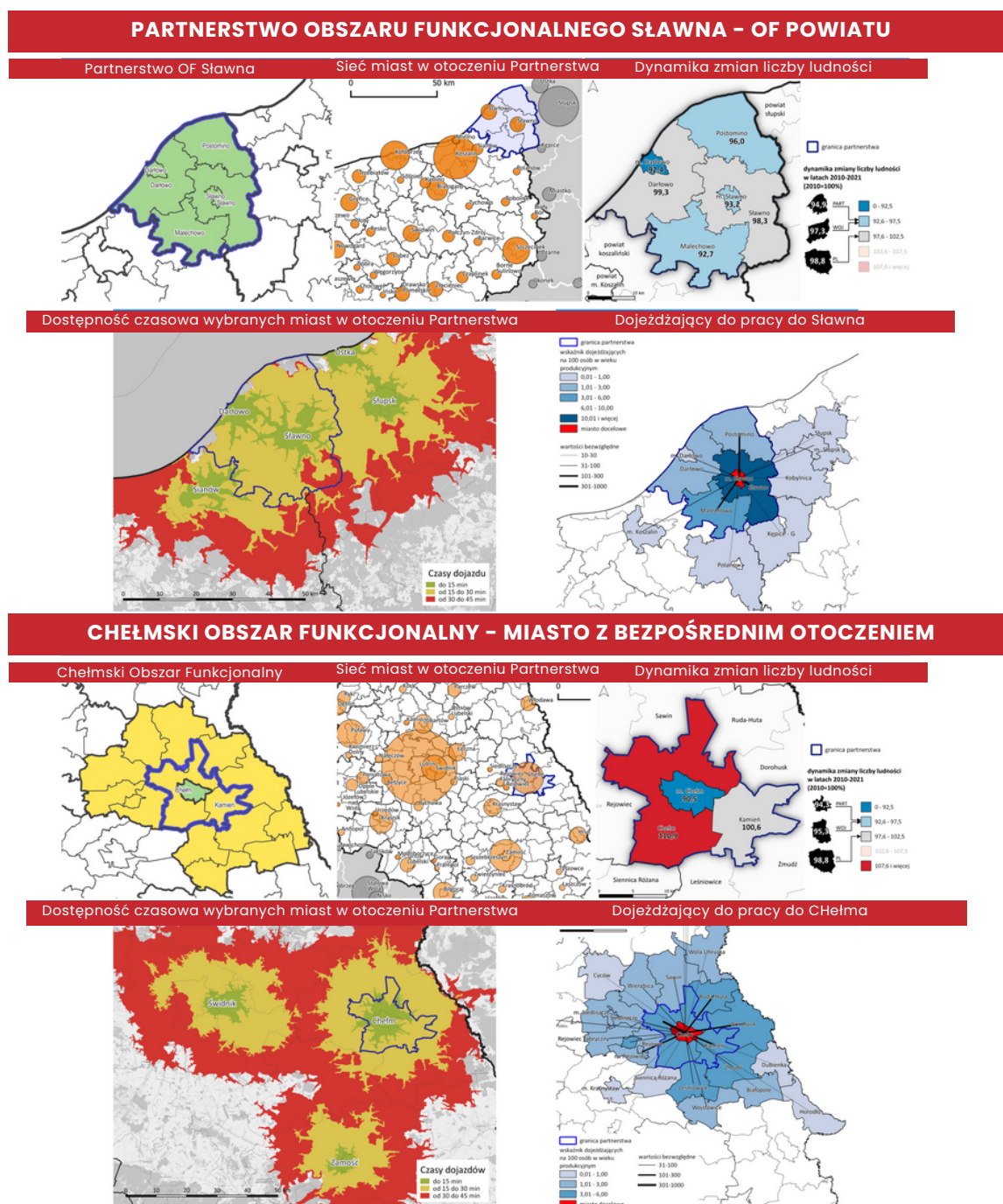
Przykłady

Analizowane obszary zostały zestawione w 4 grupy (A, B, C i D).

- Grupa A obejmuje 6 partnerstw, których granice pokrywają się z granicami powiatu, w tym Partnerstwo „Radom wraz z Gminami Obszaru Funkcjonalnego” obejmujące miasto Radom na prawach powiatu i wszystkie otaczające go gminy powiatu radomskiego. Tak wyznaczone obszary pozwalały najpełniej ocenić występujące problemy i potencjały (zarówno miast jak i obszarów wiejskich) z udziałem władz samorządowych szczebla powiatowego i bez pomijania potencjalnie słabszych, położonych peryferyjnie gmin. Na pozytywną ocenę zasługują partnerstwa obejmujące miejskie obszary funkcjonalne (MOF) wraz z obszarem dopełniającym (m.in. Stowarzyszenie ZIT Gniezno obejmujące cały powiat gnieźnieński w tym MOF Gniezno; Partnerstwo Radom z gminami obszaru funkcjonalnego obejmujące miasto Radom i powiat radomski, w tym MOF Radom).
- Grupa B to 6 partnerstw obejmujących jedynie wybrane części powiatów w nawiązaniu do koncepcji miejskich obszarów funkcjonalnych. Obejmują zwykle dominujący ośrodek miejski oraz gminy otaczające go. W przypadku „MOF Suwałk”, „Chełmskiego Obszaru Funkcjonalnego” i „Ostrołęckiego OSI” dominującymi ośrodkami centralnymi są miasta na prawach powiatu. W kolejnych dwóch partnerstwach konstytuującymi ośrodkami są Opole Lubelskie i Ciechanów. W granicach „Partnerstwa Powiatu Gryfińskiego” zabrakło najważniejszego miasta – Gryfina – stolicy powiatu oraz gminy Trzcianko Zdrój przyłączonej do sąsiedniego partnerstwa. W tej grupie dobrymi przykładami partnerstw odpowiadających delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych były w szczególności „Chełmski Obszar Funkcjonalny” (4 jst) oraz „MOF Suwałk” (2 jst). Niewielka liczba interesariuszy pozwalała na intensywną i wnikliwą współpracę merytoryczną, rozważanie i rozwiązywanie potencjalnych konfliktów na styku miasta i gmin „obwarzankowych”. Słabością natomiast było pominięcie dalszych gmin w otoczeniu, co nie pozwalało np. na działania zmierzające do poprawy dostępności komunikacyjnej tych ośrodków.
- Partnerstwa w ramach grupy C to rozległe struktury złożone z gmin należących do więcej niż jednego powiatu. Ich granice w znacznym stopniu pokrywają się z granicami administracyjnymi powiatów, lecz z odstępstwami w postaci pojedynczych gmin należących do powiatu, lecz wyłączonych z partnerstwa lub przeciwnie gmin dołączonych do partnerstwa z obszaru powiatu sąsiedniego. W przypadku „Partnerstwa Gmin – Lubuska 9” gmina Otyń oraz stolica jednego z powiatów Nowa Sól nie zostały włączone do Partnerstwa „Obszar Funkcjonalny Miasta Płocka” nie obejmuje gmin: Pacyna, Mała Wieś i Wyszogród, zaś „Partnerstwo Lider Pojezierzy” obejmujące trzy powiaty włączyło dodatkowo w swoje granice gminę Trzcianko-Zdrój z czwartego powiatu. Warto zauważyć, że bardzo duże partnerstwa obejmujące gminy wielu powiatów – Lider Pojezierzy (18 gmin z 4 powiatów) czy Partnerstwo OF Miasta Płocka (25 gmin z 4 powiatów) – napotykały na trudności organizacji współpracy wynikające ze znacznej rozpiętości przestrzennej obszarów i dużej liczby interesariuszy.
- Grupa D to przykłady partnerstw, których granice nie pokrywają się z granicami powiatów ani z obszarami funkcjonalnymi typu MOF – obejmują pojedyncze gminy z kilku powiatów, niewykazujące silnych powiązań funkcjonalnych. Tak wyznaczone obszary pozwalają na absorpcję środków pomocowych, ale możliwość formułowania długofalowych strategii rozwoju takich obszarów jest ograniczona. W projekcie CWD Plus do tej grupy zaliczają się „Jarosławsko-Przeworskie Partnerstwo na Rzecz Rozwoju” oraz „Świebodzińsko-Międzyrzeczki MOF”.

W trakcie opracowania raportów diagnostycznych w ramach projektu CWD Plus wykonano szereg analiz powiązań funkcjonalnych, które potwierdzają powyższe wnioski i spostrzeżenia. Istotne powiązania wewnętrzne zauważalne są w przypadku dwóch typów partnerstw: partnerstw obejmujących całe powiaty lub nawiązujących do miejskich obszarów funkcjonalnych. Wyniki analiz dla dwóch, wybranych przykładowo, partnerstw przedstawiono w formie podsumowującego zestawienia na rys. 14.

Rysunek 14. Przykłady wyznaczenia obszaru partnerstwa jako obszaru funkcjonalnego powiatu (OFP) oraz miejskiego obszaru funkcjonalnego (MOF)



Źródło: opracowanie własne.

Przykład

W obszarze „Partnerstwa Obszaru Funkcjonalnego Sławna” zlokalizowane są dwa ośrodki miejskie o podobnej liczbie mieszkańców: Sławno liczące 12,3 tys. mieszkańców i Darłowo 13,3 tys. mieszkańców. Zasięg oddziaływania obu ośrodków na osadnictwo, na osiedlanie się ludności jest niewielki, ogranicza się do miejscowości położonych w ich bezpośrednim sąsiedztwie – co przedstawia kartogram ilustrujący dynamikę zmian liczby ludności. Potencjalny zasięg oddziaływania obu ośrodków jako centrów usługowych, oferujących usługi ponadpodstawowe, wyrażony został na kartogramie dostępności czasowej do tych miast i wybranych miast w otoczeniu partnerstwa. Jak widać na ilustracji w obrębie powiatu nie ma konkurencyjnych ośrodków mogących świadczyć usługi analogicznego poziomu. Wszystkie gminy powiatu ciążą do jednego z wymienionych ośrodków. Analiza dojazdów do pracy do Sławna wskazuje na jego oddziaływanie w tym zakresie w skali całego powiatu. Obszar, w którym co najmniej 1% osób w wieku produkcyjnym jest zatrudnionych w Sławnie obejmuje wszystkie gminy powiatu. Sławno to również powiatowy szczebel administracji publicznej, który świadczy usługi publiczne m.in. w zakresie powiatowej infrastruktury technicznej oraz społecznej. Przeprowadzone analizy wskazują na silne powiązania funkcjonalne gmin w obrębie całego powiatu.

W obszarze „Chełmskiego Obszaru Funkcjonalnego” dominującym ośrodkiem jest miasto Chełm na prawach powiatu liczące 60,2 tys. mieszkańców. Zasięg oddziaływania Chełma na osadnictwo, na osiedlanie się ludności jest znaczący, dotyczy gmin położonych w jego otoczeniu, głównie w granicach partnerstwa – co przedstawia kartogram ilustrujący dynamikę zmian liczby ludności. Potencjalny zasięg oddziaływania Chełma jako centrum usługowego, wyrażony został na kartogramie dostępności czasowej do Chełma i wybranych miast w otoczeniu. Jak widać na ilustracji zakres oddziaływania Chełma znacznie przekracza wyznaczony obszar partnerstwa, obejmując obszar zbliżony do granic powiatu. Analiza dojazdów do pracy do Chełma również wskazuje na jego oddziaływanie w tym zakresie w skali całego powiatu. Przeprowadzone analizy wskazują na silne powiązania funkcjonalne gmin w obrębie Chełmskiego OF, ale również w skali całego powiatu.

Delimitacja obszarów obejmowanych strategią rozwoju ponadlokalnego vs strategią terytorialną

Doświadczenia zdobyte podczas pracy z partnerstwami pozwalają na sformułowanie tezy odnoszącej się do delimitacji ich obszarów, która wskazuje na rozdzielność pojęciową tego czym jest obszar funkcjonalny (OF) oraz tego czym jest obszar realizacji instrumentu terytorialnego (ZIT lub IIT). Z doświadczeń wyniesionych z projektów CWD wynika, że przytoczone powyżej definicje oraz opisane metodyki wyznaczania obszarów funkcjonalnych (w szczególności miejskich obszarów funkcjonalnych) w praktyce często nie były uwzględniane w procesie wyznaczania obszarów partnerstw wspieranych instrumentami ZIT lub IIT.

Z jednej strony trudno jest dziś wskazać każdorazowo na genezę takiej, a nie innej delimitacji konkretnych partnerstw. Zmiennych, które były brane pod uwagę było wiele, sam proces decyzyjny przebiegał inaczej w różnych częściach kraju. Mając jednak na uwadze fakt, że decydujący głos w sprawie wyznaczania partnerstw należał do administracji szczebla regionalnego, uprawniona wydaje się być teza wskazująca na potencjalną łatwość implementacji polityki regionalnej (w pierwszej zaś kolejności polityki wdrażania środków unijnych z perspektywy 2021–2027) jako jednej z ważniejszych przesłanek do delimitacji ich obszaru. Konsekwencją takiego postępowania było wyznaczenie obszarów partnerstw w sposób, w którym rzeczywiste powiązania funkcjonalne pomiędzy częścią tworzących je jest mogą budzić wątpliwości.

Bardzo istotnym argumentem przy ustalaniu granic partnerstw były doświadczenia wcześniejszej współpracy, jakie posiadały w odniesieniu do siebie poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Mniej lub bardziej sformalizowana współpraca (np. przedsiębiorstwa komunalne, związki gmin, lokalne grupy działania) mogła okazać się wystarczającą podstawą do podjęcia decyzji o współpracy w formule partnerstwa w takiej samej konfiguracji przestrzennej. Na dalszy plan schodziły rzeczywiste powiązania funkcjonalne. Dotyczy to w szczególności dużych partnerstw, które składają się z kilku powiatów. Często rozciągłość takich powiatów sięga 80–100 kilometrów (np. Subregion Północny na Opolszczyźnie, Lider Pojezierza na Zachodnim Pomorzu), a w skrajnym przypadku nawet 180 kilometrów (Południowe Mazury w województwie warmińsko-mazurskim). Partnerstwa te każdorazowo miały więcej niż jednego lidera (np. wszystkie miasta powiatowe), w związku z tym siłą rzeczy struktura powiązań funkcjonalnych wewnątrz nich była bardziej złożona, a bezpośrednie powiązania między wieloma gminami w ogóle nie występowały.

Dodatkowo niektóre regiony (Dolny Śląsk, Pomorze Zachodnie, Opolszczyzna) przyjęły założenie, że cały ich obszar będzie „pokryty” instrumentami terytorialnymi. Należy to traktować także jako element potencjalnie ułatwiający wdrażanie polityki regionalnej, w szczególności sprawne zaimplementowanie programów regionalnych. Z drugiej jednak strony efektem takiego założenia było niejako „odgórne” tworzenie obszarów, do których kierowane będzie wsparcie. Część z nich znalazła się w projekcie CWD Plus i funkcjonowała jako partnerstwa. Przykład ten wskazuje na kilka pułapek związanych z odgórnym procesem delimitacji.

Przykład

Zarówno ZIT Legnicko-Głogowski, który zamieszkuje ponad 430 tys. mieszkańców, jak i dziesięciokrotnie mniejsze: ZIT Kamieński (Kamień Pomorski) czy MOF Krasnegostawu mają taki sam status: partnerstwa i instrumentu terytorialnego będącego elementem kształtowania polityki w swoim regionie. Otwarte jest pytanie o ich porównywalność. Dysproporcje te są jeszcze większe jeśli uwzględnimy partnerstwa stanowiące IIT – najmniejsze z nich, „Łuk Mużakowa” w województwie lubuskim, zamieszkuje 30 tys. mieszkańców. Warto odnotować, że projekcie CWD Plus uczestniczyły jeszcze mniejsze partnerstwa, chociaż już bez statusu instrumentu terytorialnego. Najmniejsze – „Partnerstwo Gmin Łagów, Lubrza, Skąpe i Powiatu Świebodzińskiego” – zamieszkuje zaledwie 13 tys. osób.

Konieczność uwzględnienia już wcześniej istniejących granic obszarów objętych instrumentami terytorialnymi / partnerstw prowadzi w skrajnym przypadku do sytuacji, w której obszar jednego powiatu zostaje podzielony pomiędzy 3 różne partnerstwa (spośród 9 gmin powiatu gryfińskiego 6 tworzy „Partnerstwo Powiatu Gryfińskiego”, 2 należą do Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, ostatnia zaś – do „Partnerstwa Lider Pojezierza”). Trudno w takim przypadku mówić o efektywnym sposobie zarządzania środkami, skoro np. organ prowadzący dla szkół ponadpodstawowych – w tym przypadku Starosta Gryfiński – z myślą o realizacji projektów edukacyjnych w „swoich” szkołach musi porozumieć się z trzema różnymi partnerstwami.

Z drugiej strony, doświadczenia CWD ukazują przypadki, w których gminy należące do MOF wyznaczonych w strategii regionalnej, o udowodnionych powiązaniach funkcjonalnych z miastem rdzeniowym, rezygnują ze współpracy z powodów innych niż merytoryczne.

Przykład

Taka sytuacja wystąpiła w partnerstwach MOF Ciechanowa oraz Ostrołęcki OSI. Należy zaznaczyć, że procedura delimitacji OF miast subregionalnych prowadzona przez samorząd regionalny uwzględniała podejście oddolne – konsultację z samorządami tych miast co do zakresu terytorialnego OF, której elementem były również wstępne deklaracje samych gmin dotyczące gotowości do współpracy w ramach MOF. W przypadku Ciechanowa rezygnacja gminy Regimin z przystąpienia do partnerstwa nastąpiła na początku procesu prac nad strategią, natomiast w przypadku Ostrołęckiego OSI gmina Olszewo-Borki zrezygnowała z podpisania porozumienia na końcowym etapie prac nad projektem strategii.

Uchwalenie strategii rozwoju ponadlokalnego wymaga zgody wszystkich gmin, których terytorium jest objęte strategią, dlatego opisane sytuacje można było

rozwiązać bądź uchwalaniem strategii rozwoju ponadlokalnego o zakresie terytorialnym niezgodnym z delimitacją MOF w SRW lub też porzuceniem na uchwaleniu strategii terytorialnej (ZIT lub IIT). Jednocześnie problemy w zawiązaniu politycznego porozumienia obejmującego samorządy należące do MOF nie powinny być przesłanką do zmiany delimitacji MOF uchwałą zarządu województwa, jako że delimitacja ta powinna bazować na kryteriach obiektywnych.

Nasuwa się zatem pytanie, czy każda niezgodność między zakresem terytorialnym strategii rozwoju ponadlokalnego MOF powinna być podstawą do wydania negatywnej opinii? Doświadczenia projektu CWD Plus, wskazują, że zasięg strategii rozwoju ponadlokalnego nie musi odpowiadać MOF w strategii rozwoju województwa i nie powinien być wystarczającą przesłanką negatywnej opinii zarządu województwa, o której mowa w art.10 g, pkt 5 Ustawy o samorządzie gminnym. Przypadki te ujawniły także potrzebę dookreślenia przesłanek, które mogą stanowić podstawę negatywnej opinii zarządu województwa o projekcie strategii lokalnej lub ponadlokalnej (np. w formule wytycznych). Stanowią również kolejny argument skłaniający do bardziej elastycznego podejścia w sytuacji niezgodności obszaru partnerstwa z terytorium ustalonym wcześniej w procesie delimitacji przez samorządy regionalne.

Doświadczenia procesu doradczego CWD Plus wskazują, że strategię o funkcji ponadlokalnej są cennym i niezwykle przydatnym narzędziem integracji planowania strategicznego i przestrzennego oraz koordynowania rozwoju na poziomie ponadgminnym. Obok możliwości wspólnego rozwiązywania problemów rozwojowych i wykorzystania komplementarnych potencjałów, prace nad strategią stanowią realną płaszczyznę wymiany poglądów i rozwoju współpracy ponad podziałami administracyjnymi. Wspólna praca doradców z władzami samorządowymi oraz pracownikami merytorycznymi jest pogłębiła poziom zrozumienia uwarunkowań, pozwoliła na pełniejszą identyfikację istniejących wyzwań i problemów oraz mobilizację dla osiągnięcia celów i realizacji zakładanych działań. Strategie ponadlokalne mogą stanowić, jedynie w obecnych uwarunkowaniach prawnych, ponadgminną płaszczyznę koordynacji zagadnień planowania i zagospodarowania przestrzennego.



Delimitacja obszarów obejmowanych strategią o funkcji ponadlokalnej – wnioski i rekomendacje

Poziom	Treść rekomendacji
Poziom krajowy	<ol style="list-style-type: none"> 1 Biorąc pod uwagę znaczenie strategii rozwoju ponadlokalnego w systemie zintegrowanego planowania należy, w wytycznych ogólnokrajowych, zwrócić uwagę na zasadność wyznaczania obszarów obejmowanych strategiami ponadlokalnymi w granicach rzeczywistych powiązań funkcjonalnych. 2 W celu ujednoczenia podejścia poszczególnych regionów dotyczącego procesu delimitacji obszarów rekomenduje się zaangażowanie w większym stopniu instytucji szczebla centralnego. Jeśli wynik delimitacji obszaru funkcjonalnego wskazuje na zasadność włączenia lub wyłączenia jakieś gminy do / z obszaru powiatu, to może wskazywać na potrzebę analizy granic administracyjnych powiatu.
Poziom regionalny	<ol style="list-style-type: none"> 1 Należy dążyć do tego, aby obszary objęte ponadlokalnym planowaniem strategicznym odpowiadały rzeczywistym powiązaniom funkcjonalnym. Rekomendowanym poziomem planowania strategicznego na obszarach, które nie należą do obszarów metropolitalnych powinien być powiat. 2 W przypadkach, gdy miasto powiatowe ciąży do większego metropolitalnego OF, korzystne jest, gdy w skład metropolitalnego OF wchodzi cały powiat, alternatywnie można zbudować równoległe dwie strategie ponadlokalne: odrębną dla obszaru metropolitalnego i odrębną dla całego powiatu obejmując gminy przypisane do obszaru metropolitalnego oraz gminy pozostające poza tym obszarem. 3 MOF wyznaczone ściśle według wybranych kryteriów siły powiązań funkcjonalnych mogą być zbyt wąskie, zbyt ograniczone dla rozwiązywania szerszych problemów rozwoju. Wyniki delimitacji MOF mogą być traktowane jedynie jako minimalny zasięg terytorialny obszaru objętego strategią ponadlokalną, który w uzasadnionych przypadkach powinien zostać poszerzony. Bez krytyczne przyjęcie MOF jako obszarów obejmowanych planowaniem, programowaniem i interwencją strategiczną może prowadzić do marginalizacji zależnych gmin ościennych – położonych w bezpośrednim sąsiedztwie, ale poza obszarem MOF. 3 OF wyznaczone na podstawie innych kryteriów (np. przyrodniczych lub gospodarczych) mogą stanowić podstawę dla rozwiązywania problemów, które stały się podstawą przyjęcia kryteriów delimitacji. Ustawa nie ogranicza rodzaju powiązań jakie mogą być podstawą dla sporządzania strategii rozwoju ponadlokalnego Doświadczenia z projektów CWD wskazują jednak, że powiązania przyrodnicze czy gospodarcze mogą być podstawą nawiązania współpracy i szansą rozwojową dla partnerstwa, ale w ograniczonym zakresie np. w zakresie zagadnień zagospodarowania obszarów środowiskowych chronionych lub obszarów współpracy gospodarczej. Takie OF mogą być niewystarczające pod kątem realizacji pełnego zakresu zadań przypisywanych strategii rozwoju ponadlokalnego. Jednak należy dodać, że wyznaczenie takich obszarów mogłoby być sygnałem dla poziomu krajowego o konieczności ich wsparcia (ze względu na realizację zadań z punktu widzenia interesu całego kraju) i co za tym idzie nadania tym obszarom statusu OSI.

Poziom (ponad)lokalny

- 1 Doświadczenia procesu doradczego CWD Plus wskazują, że strategię o funkcji ponadlokalnej (tj. strategię rozwoju ponadlokalnego lub strategię terytorialną z rozszerzonym wymiarem przestrzennym) są cennym i niezwykle przydatnym narzędziem integracji planowania strategicznego i przestrzennego oraz koordynowania rozwoju na poziomie ponadgminnym.
 - Obok możliwości wspólnego rozwiązywania problemów rozwojowych i wykorzystania komplementarnych potencjałów, prace nad strategią stanowią realną płaszczyznę wymiany poglądów i rozwoju współpracy ponad podziałami administracyjnymi.
 - Wspólna praca doradców z władzami samorządowymi oraz pracownikami merytorycznymi jest pogłębiła poziom zrozumienia uwarunkowań, pozwoliła na pełniejszą identyfikację istniejących wyzwań i problemów oraz mobilizację dla osiągnięcia celów i realizacji zakładanych działań.
 - Strategie ponadlokalne mogą stanowić, jedyną w obecnych uwarunkowaniach prawnych, ponadgminną płaszczyznę koordynacji zagadnień planowania i zagospodarowania przestrzennego.
- 2 Strategie o funkcji ponadlokalnej powinny obejmować obszary, na których występują i na określonym poziomie domykają się rzeczywiste powiązania funkcjonalne oraz być wyznaczane niezależnie od finansowania IZ, które jest tylko jedną z możliwości uzyskania środków na rozwój obszaru, nie zaś jego konstytutywną przyczyną.
- 3 Odniesienie OF do układów administracyjnych (np. powiat lub miasto i gminy bezpośrednio sąsiadujące lub utrwalony od lat związek gmin) daje pewniejsze podstawy długofalowego działania.
- 4 Jakkolwiek rola samorządu gminnego w opracowaniu strategii lokalnych i ponadlokalnych jest podstawowa, jednak istotnym jest również samorząd powiatowy. Bowiem świadczy on usługi publiczne m.in. w zakresie infrastruktury technicznej (melioracje, drogi powiatowe i transport publiczny w zasięgu powiatu) oraz ponadpodstawowej infrastruktury społecznej (oświata ponadpodstawowa, szpitale i DPS-y, instytucje kultury, urzędy pracy i inne) oraz wydaje zezwolenia na budowę.

Stąd rekomendowanym poziomem ponadlokalnego planowania strategicznego na obszarach, które nie należą do obszarów metropolitalnych jest powiat.
- 5 Dodatkowym argumentem przemawiającym za poziomem powiatowym strategii rozwoju ponadlokalnego jest przepis ustawy, który określa udział powiatu jako obligatoryjny w przypadku, gdy strategia rozwoju ponadlokalnego obejmuje wszystkie gminy z terytorium tego powiatu. Otwiera to samorządom pole współpracy w zakresie usług ponadlokalnych.
- 6 Idea powołania partnerstw to nie tylko potrzeba jednorazowej współpracy, ale docelowo dłuższa perspektywa wspólnego działania (dopuszczająca oczywiście korekty co do składu oparte o uzasadnione przesłanki).
- 7 Należy unikać sytuacji, w których z przyczyn ambicjonalnych, politycznych lub innych nie merytorycznych, gminy w trakcie procesu występowałyby z partnerstw zaburzając uzgodniony wcześniej układ.

Rola obszarów strategicznej interwencji poziomu krajowego, regionalnego i ponadlokalnego jako jednego z instrumentów polityki regionalnej

OSI jako element integrujący planowanie strategiczne z planowaniem przestrzennym

Realizowana w trakcie projektu CWD praktyka sporządzania strategii rozwoju dla obszarów o skali ponadlokalnej, wychodząca naprzeciw zapisom ustaw: o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw oraz o planowaniu i zagospodarowaniu³³ wskazała, iż w przypadku wymiaru przestrzennego strategii musimy mówić o trzech konstytutywnych, wzajemnie uzupełniających się elementach:

- modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej (MSF-P);
- ustaleniach i rekomendacjach do polityki przestrzennej (UiR);
- obszarach strategicznej interwencji (OSI).

Dwa pierwsze elementy to przeniesione do strategii treści, za którą odpowiedzialne były plany województw i studia przestrzenne gmin. Trzeci element ma być bezpośrednim łącznikiem planowania strategicznego i przestrzennego. W uproszczeniu służy on przemyślanemu rozmieszczeniu w przestrzeni kluczowych celów oraz działań (wiązek działań), zgodnie z założeniami modelu i wymaganiami ustaleń i rekomendacji.

OSI wyznaczone na poziomie krajowym i regionalnym

Ustawowa definicja określa OSI jako „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 skierowana jest interwencja publiczna (...)”. Definicja ta na przestrzeni lat doczekała się wielu interpretacji, a same OSI poddawano różnym klasyfikacjom. Te rozważania o charakterze teoretycznym zostały zweryfikowane w projektach CWD. W trakcie procesu doradczego w projekcie CWD Plus podjęto próbę właściwego zrozumienia istoty OSI na poziomie ponadlokalnym. Doradcy dostrzegli, że proponowane definicje nie wyczerpują pełni potencjału OSI.

³³ Zob. Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, [w.]: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200001378/U/D20201378Lj.pdf>, zob. również: Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z późn. zm. [w.]: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20030800717/U/D20030717Lj.pdf>.

OSI wyznaczone na poziomie krajowym i regionalnym miały bezpośredni wpływ na granice partnerstw biorących udział w projekcie CWD Plus. Ponadto stały się one często punktem wyjścia dla formułowania celów strategii, a także ich uszczegółowienia w OSI istotnych dla partnerstwa.

OSI o znaczeniu krajowym do których skierowany był projekt CWD, tj. obszary zagrożone trwałą marginalizacją oraz miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze, wyznaczone zostały w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju z perspektywą do 2030 r. (SOR) oraz Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR 2030). Na poziomie regionów OSI wyznaczone są w strategiach rozwoju województw, przy czym odbywa się to z bardzo zróżnicowaną szczegółowością. Od obszarów jasno zdelimitowanych (większość strategii) do ogólnego symbolicznego nakreślenia zasięgu obszaru. W większości przypadków delimitacja tych obszarów opiera się na granicach administracyjnych, głównie na poziomie gminnym, w niektórych przypadkach odnosi się również do granic powiatów lub podregionów.

Praktyka wyznaczania OSI na poziomie regionalnym wyraźnie wskazuje, że w większości strategii rozwoju województw OSI wyznaczone są w taki sposób, aby wspierany był obszar całego województwa. Najczęściej OSI obejmują obszary: miejskie, wiejskie, obszary funkcjonalne oraz subregiony. Zwykle zaliczane do danego OSI są wszystkie jst z danej grupy np. gminy wiejskie. OSI wyznaczone na podstawie statusu administracyjnego np. „obszary wiejskie”, „miasta powiatowe” itp. obejmują najczęściej cały dany zbiór jst, nie pomijając ani nie wyróżniając żadnego z nich. Z zasady we wszystkich strategiach każda gmina znajduje się w co najmniej jednym z OSI. Choć to w wielu przypadkach uzasadnione, nie do końca jest spójne z ideą odejścia od jednolitego wspierania całego obszaru na rzecz różnicowania interwencji.

W strategiach rozwoju województw występuje częściowe (czasem kompletne) pokrywanie się obszaru strategicznej interwencji z obszarem funkcjonalnym. Sytuacja taka ma miejsce szczególnie w przypadku OSI wskazujących miejskie obszary funkcjonalne. Należy jednak pamiętać, że funkcje OSI i MOF są odmienne. Obszar funkcjonalny odzwierciedla istotne powiązania przestrzenne stanowiące o charakterze, dynamice i możliwościach rozwoju danego terytorium, natomiast obszar strategicznej interwencji wskazuje terytorium, w którym odpowiednie władze będą stosowały określone instrumenty rozwoju np. zintegrowane inwestycje terytorialne. Dla partnerstw CWD konsekwencją tak wyznaczonych OSI na poziomie regionalnym było zaproponowanie OSI kluczowych z punktu widzenia poziomu ponadlokalnego, charakteryzujących się m.in. większą precyzją przy ich delimitacji i zróżnicowaniem interwencji.

OSI wyznaczone na poziomie ponadlokalnym w partnerstwach projektu CWD Plus

Prócz samego wyznaczania OSI niezbędne jest zaprojektowanie instrumentów terytorialnych dopasowanych do ich specyficznych potrzeb. Interwencja publiczna to nie tylko bezpośrednio finansowanie, ale np. rozwój mechanizmów porozumień terytorialnych, prowadzenie odpowiedniej polityki przestrzennej mającej na celu ułatwić, a czasem wręcz umożliwić realizację określonych działań itp. Podczas pracy doradczej przy okazji współpracy z przedstawicielami urzędów marszałkowskich dostrzeżono, że aspekt finansowy jest jednak wciąż wskazywany jako nierozzerwalny element OSI.

W przypadku kilku województw napotkano problem w postaci podważenia celowości i sensu wprowadzania w strategiach ponadlokalnych OSI istotnych z punktu widzenia ponadlokalnego. W związku z tym niektóre partnerstwa rezygnowały ze wskazywania „swoich” OSI. Jednak znacząca większość partnerstw ostatecznie wskazała OSI o znaczeniu ponadlokalnym. Wśród tego grona są także takie partnerstwa, które początkowo postanowiły nie podejmować w ogóle tego tematu ze względu na podejście urzędu marszałkowskiego, jednak ostatecznie zdecydowały się wyznaczyć OSI ponadlokalne. Przykłady te pokazują, że podejście zaproponowane w projekcie CWD Plus jest dla partnerstw satysfakcjonujące.

OSI na poziomie lokalnym i ponadlokalnym nie są obligatoryjnym elementem strategii. Praktyka wyniesiona z pracy doradczej w projektach CWD pokazuje, że mogą one pełnić funkcje niewyartykułowane w definicji ustawowej. Efekt wskazania ww. OSI jest większy niż można by się spodziewać opierając się jedynie na wytycznych ustawy. Wartością staje się m.in. określenie jasnych i precyzyjnych kierunków rozwoju przestrzennego wybranych obszarów, mogących być wprost implikowanymi do aktów planowania przestrzennego. Ponadto wyznaczenie OSI ponadlokalnych i lokalnych w wielu przypadkach staje się zobrazowaniem wspólnych potencjałów i barier wpływając pozytywnie na budowanie własnej tożsamości i poczucia wspólnoty partnerstwa.

W projekcie CWD Plus komponent przestrzenny strategii sporządzano dla 17 partnerstw z 7 województw. W zdecydowanej większości tych strategii (14) wyznaczenie przez partnerstwa OSI ponadlokalnych zostało zastosowane. Wyraźnie wskazuje to na wysoki poziom zrozumienia w jst potrzeby wprowadzania pełnego wymiaru terytorialnego do tych dokumentów. Jedynie w dokumentach strategicznych dwóch partnerstw mazowieckich oraz w jednym z partnerstw zachodniopomorskich, na wyraźne żądanie jst, zrezygnowano z jego zastosowania tj. z wyznaczania OSI ponadlokalnych.

Wypracowana w toku realizacji CWD metoda wyznaczania OSI ponadlokalnych dla wybranych 19 partnerstw wydaje się właściwą także dla poziomu lokalnego (gminnego). OSI ponadlokalne wyznaczane były dla terenów, na których w trakcie sporządzania diagnozy stwierdzono istotne bariery lub potencjały rozwoju. Ze względu na skalę opracowania, graficzną prezentacją OSI stały się obszary (poligony) lub piktogramy wskazujące symboliczne lokalizacje w skali nawiązującej do skali obszaru. Warto tutaj podkreślić, że wskazywane OSI nie są determinowane granicami administracyjnymi, lecz sposobem relacji i organizacji działających w danym terytorium podmiotów. Tak wyznaczone OSI wpisują się w podstawowe założenia paradygmatu spójności terytorialnej zorientowanych na działanie i realizację wspólnych celów niezależnie od podziałów administracyjnych.

Prócz wskazania granic OSI w skali lokalnej i ponadlokalnej wskazano także najważniejsze elementy konstytuujące dany obszar tj. kluczowe działania i przedsięwzięcia. Były to najczęściej lokalizacje wybranych celów szczegółowych i projektów o znaczeniu strategicznym dla rozwoju całego obszaru objętego strategią, miejsca i obiekty wymagające określonych działań itp. Elementy te pokazywano za pomocą punktów (symboli), linii lub obszaru (poligonu). Znaczącą rolę w tym zakresie odegrali sami przedstawiciele partnerstw aktywnie uczestniczący w warsztatach z zakresu wymiaru przestrzennego.

OSI ponadlokalne w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej korespondują zatem z wyznaczonymi celami strategicznymi i szczegółowymi, a także z innymi elementami wymiaru przestrzennego strategii tj. z MSF-P oraz z ustaleniami i rekomendacjami w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej. Jednocześnie wbrew powszechnemu przekonaniu OSI nie przesądzają o kierunkach wsparcia ze strony regionalnych instytucji zarządzających, nie jest to bowiem główne zadanie ich wyznaczenia. Wsparcie IZ jest tylko jedną z możliwych dróg dla realizacji założeń OSI.

Taka interpretacja eliminuje obawy jst przed wskazywaniem OSI w przypadku braku perspektywy pozyskania środków finansowych w określonym czasie. Motywem wyznaczania OSI winno być bowiem dostrzeżenie realnych potencjałów lub barier, chęć zmiany, nie zaś dostępne środki na konkretne działania w bieżącej perspektywie finansowej. Ograniczanie się do motywacji finansowej powoduje utratę możliwości oparcia rozwoju o walory specyfiki lokalnych potrzeb na rzecz powielania tych samych, popularnych, często nieadekwatnych lub niepotrzebnych dla wybranego obszaru kierunków działań. Skutkować to może ograniczeniem lub zaprzeczeniem zakładanej idei integrowania planowania strategicznego i przestrzennego.

W trakcie pracy doradczej dostrzec można było zainteresowanie i zrozumienie zagadnienia OSI ze strony przedstawicieli partnerstw przede wszystkim po zrealizowaniu warsztatów. Jednym z pozytywnych zjawisk zaobserwowanych w trakcie prowadzonego doradztwa było to, że przedstawiciele poszczególnych gmin zaczęli rozmawiać o elementach wybiegających w przyszłość dalej niż horyzont perspektywy finansowej FE 2021–2027. Możliwość wspólnej debaty i ustaleń dotyczących zagospodarowania całego obszaru partnerstwa na pewno należy wzmocnić.

Zakładana rola OSI na poziomie krajowym, regionalnym i ponadlokalnym oraz ich hierarchiczna implementacja

W potocznej interpretacji OSI w wymiarze operacyjnym ogranicza się do zastosowania odpowiednich mechanizmów terytorialnych np. zintegrowanych inwestycji terytorialnych lub innych instrumentów terytorialnych. Tymczasem obszary strategicznej interwencji pełnią szereg ról w polityce rozwoju, w tym m.in.:

- określają terytoria występowania potencjałów oraz barier rozwoju,
- wskazują terytoria realizacji wybranych celów strategicznych i szczegółowych,
- określają tereny przeznaczone dla podejmowania interwencji publicznej,
- wskazują główne kierunki działań dla polityki przestrzennej.

Ponadto OSI wyższego rzędu, pełni rolę nadrzędną do OSI niższego rzędu, np. w strategii rozwoju ponadlokalnego punktem wyjścia dla wskazywania OSI, obok wniosków z diagnozy, jest strategia rozwoju województwa. Praktyka w projekcie CWD Plus pokazała jednak, że niejednokrotnie OSI ponadlokalne zwracają uwagę na elementy przestrzenne, których poziom wojewódzki nie uwzględniał. Implementacja zapisów z wyższego szczebla polega przede wszystkim na przypisaniu konkretnych celów strategicznych bądź szczegółowych. Drugą formą implementacji jest uszczegółowienie zapisów na poziomie dokumentów niższego rzędu. Podczas pracy doradczej zauważono rozbieżności pomiędzy wyznaczonymi OSI regionalnymi, a tym na co chciały kłaść nacisk partnerstwa kierując się pierwotnie wyłącznie założeniami najbliższej perspektywy finansowej.

Implementacja OSI regionalnych do poziomu ponadlokalnego jest z tego względu niepełna. W wielu przypadkach ogranicza się to do zacytowania tekstu strategii rozwoju województwa bez intencjonalnych odniesień do celów. Mimo takiego podejścia jest podczas prac nad strategiami w projektach CWD podjęto próby wskazywania także potencjałów o dalszym horyzoncie czasowym niezależnych od bieżących środków finansowych. Taki kierunek myślenia o OSI jest warty rozwijania i wzmocnienia wśród partnerstw w przyszłości.

Rozwój obszarów partnerstw jest generowany głównie poprzez wzmacnianie potencjałów, pamiętając jednak cały czas o obszarach słabszych. Wśród OSI ponadlokalnych wskazywanych w strategiach dla partnerstw CWD dominowały zatem wskazywane bieguny rozwoju (np. wybrane ośrodki miejskie i wiejskie, obszary rozwoju turystyki, itp.). Można także wskazać na łączenie w jednym OSI tematyki przełamywania barier wraz z wykorzystaniem potencjałów rozwoju. Przykładem może tutaj być OSI Korytarz kolejowy w „Partnerstwie Lider Pojezierza”. Choć projekt taki jest wpisywany w najdalszy horyzont czasowy, to jego uwzględnienie może mieć w przyszłości ogromny wpływ na rozwój obszaru w wielu wymiarach opisanych we wszystkich pozostałych celach strategii rozwoju.

Zakładana i na nowo kreowana rola OSI na poziomie ponadlokalnym - doświadczenia CDW Plus

W odróżnieniu od OSI poziomu regionalnego i krajowego, OSI na poziomie strategii gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego nie mają charakteru ogólnych wytycznych kierowanych do niższych szczebli jst, ale stają się formą przestrzennego przedstawienia głównych obszarów działań wraz z przypisaną im listą przedsięwzięć odpowiadających przyjętym celom strategicznym. Wskazują one co i gdzie należy zmieniać priorytetowo, aby osiągnąć główne cele. W trakcie spotkań z przedstawicielami partnerstw zauważono, że tak formułowane i prezentowane graficznie OSI stają się bardziej przystępne i akceptowane przez jst. Druga edycja projektu CWD z pewnością przyczyniła się do poprawy uwzględniania uwarunkowań przestrzennych przy formułowaniu celów, działań i projektów. OSI już na poziomie lokalnym pełnić zaczyna zatem rolę ilustracji kluczowych celów, działań i projektów.

OSI ponadlokalne i lokalne charakteryzują się zatem większą szczegółowością pod względem zarówno delimitacji, jak i wskazywania dedykowanych konkretnym obszarom, działaniom i projektom. Istotnym aspektem OSI jest ich, dotychczas słabo eksponowana, rola integratora planowania strategicznego i przestrzennego. Horyzont czasowy strategii ukierunkowanej na pozyskanie środków z IZ to zazwyczaj około 10 lat. W planowaniu przestrzennym za minimalny horyzont czasowy przyjmuje się okres 20 lat. Jeśli strategia w nowej odsłonie, tj. po zmianach ustawowych, ma być wytyczną dla planu ogólnego, wówczas musi tu dojść do spójności. Niezależnie od przyzwyczajień i dotychczasowych praktyk strategia ponadlokalna i lokalna poprzez OSI i inne elementy wymiaru przestrzennego musi pokazywać nie tylko elementy przeznaczone do szybkiej realizacji, ale także perspektywę długoterminową. Podczas pracy doradczej podejmowano zatem wysiłek mający na celu wyjaśnienie wpływu projektu zmiany ustawy o planowaniu na zawartość i treść strategii. Spotkania z przedstawicielami partnerstw pokazały, że działania takie powinny być wzmacniane celem podnoszenia świadomości gmin.

OSI w wymiarze ponadlokalnym i lokalnym pełni jeszcze jedną ważną rolę, która uwidoczniła się w trakcie prac nad diagnozami do strategii w projekcie CWD. Jest to funkcja weryfikująca i korygująca przyjmowane cele, działania i projekty. Osadzenie ich w przestrzeni w postaci wizualizacji graficznej pozwala już na etapie prac koncepcyjnych uzupełniać brakujące elementy, doprecyzowywać zapisy oraz eliminować ewentualne sprzeczności. Warunkiem takiego efektu pracy jest zharmonizowane prowadzenie prac wymiaru społecznego, gospodarczego i przestrzennego, traktując je jako komplementarne i nierozzerwalne elementy strategii.

Obszary strategicznej interwencji dla 19 partnerstw zostały umocowane w strukturze celów operacyjnych jako terytorializacja działań w ramach priorytetów tematycznych. Należy tu jednak zaznaczyć, że jeden OSI realizuje często kilka celów lub projektów, które mają prowadzić do przełamania określonych barier lub ożywiania potencjałów. Takie podejście w pełni odpowiada na założenia paradygmatu spójności terytorialnej, zakładających odejście od obszarów homogenicznych na rzecz podejścia wielopłaszczyznowego. W efekcie służą one kompleksowej realizacji całego dokumentu, a nie tylko wybranych, pojedynczych celów.

OSI w wymiarze ponadlokalnym i lokalnym pełni jeszcze jedną ważną rolę, która uwidoczniła się w trakcie prac nad diagnozami do strategii w projekcie CWD. Jest to funkcja weryfikująca i korygująca przyjmowane cele, działania i projekty. Osadzenie ich w przestrzeni w postaci wizualizacji graficznej pozwala już na etapie prac koncepcyjnych uzupełniać brakujące elementy, doprecyzowywać zapisy oraz eliminować ewentualne sprzeczności. Warunkiem takiego efektu pracy jest zharmonizowane prowadzenie prac wymiaru społecznego, gospodarczego i przestrzennego, traktując je jako komplementarne i nierozzerwalne elementy strategii.

Obszary Strategicznej Interwencji dla 19 partnerstw zostały umocowane w strukturze celów operacyjnych jako terytorializacja działań w ramach priorytetów tematycznych. Należy tu jednak zaznaczyć, że jeden OSI realizuje często kilka celów lub projektów, które mają prowadzić do przełamania określonych barier lub ożywiania potencjałów. Takie podejście w pełni odpowiada na założenia paradygmatu spójności terytorialnej, zakładających odejście od obszarów homogenicznych na rzecz podejścia wielopłaszczyznowego. W efekcie służą one kompleksowej realizacji całego dokumentu, a nie tylko wybranych, pojedynczych celów.

OSI na szczeblu strategii rozwoju ponadlokalnego, zróżnicowane podejścia interesariuszy – doświadczenia wyniesione z projektu CWD Plus

Doświadczenia doradców wyniesione ze współpracy z przedstawicielami jst pozwalają na wskazanie kilku podejść interesariuszy lokalnych do wyznaczania OSI ponadlokalnego. Można zidentyfikować trzy główne podejścia odnoszące się do wyznaczania OSI na poziomie ponadlokalnym:

- OSI jako ilustracja wszystkich atutów gmin („mapa turystyczna”).
- OSI jako obszar najważniejszych celów i działań rozwojowych (planowanie zintegrowane).
- rezygnacja z OSI (element nieobligatoryjny).

Dwa skrajne podejścia („a” i „c”) mają swoje źródło w nieodpowiednim rozumieniu pojęcia obszarów strategicznej interwencji. Bardzo często podczas pracy doradczej w projekcie CWD Plus udawało się wspólnie z partnerstwem osiągnąć konsensus i formułować zapisy dot. OSI w myśl idei planowania zintegrowanego. Rola doradcy miała ograniczać się jedynie do pomocy przedstawicielom partnerstw w samodzielnym wyznaczaniu OSI. Niejednokrotnie jednak partnerstwa przyjmowały bez większego namysłu większość podpowiedzi i inspiracji, zdając się na doświadczenie doradców. To kolejny element, który można wskazać jako istotny dla rozwijania i wzmacniania wewnętrznej integracji partnerstwa, tzn. takie prowadzenie prac, w których pomysłodawcą i autorem kluczowych treści staje się partnerstwo, wykonawca zaś w większym stopniu odpowiada za ich formę.

Chęć objęcia obszarem strategicznej interwencji całego obszaru partnerstwa wynika często m.in. z przekonania, że wyznaczenie OSI będzie się wiązało bezpośrednio ze środkami finansowymi w ramach aktualnej perspektywy finansowej 2021-2027. W świadomości jst pojawiała się obawa, że brak ujęcia części partnerstwa w ramach danego OSI skutkuje brakiem możliwości skorzystania z funduszy unijnych.

Podejście interesariuszy traktujące OSI jako element planowania zintegrowanego (podejście „b”), jest wyrazem chęci gmin do samostanowienia. Wyznaczanie OSI na poziomie krajowym i regionalnym wiąże się z określoną generalizacją. Dopiero na poziomie gminy lub zespołu gmin możliwe jest wskazanie lokalnej specyfiki występujących potencjałów i barier a następnie wskazanie konkretnych działań i projektów. To samorząd lokalny najlepiej wie jakie są realne potrzeby obszaru. Ponadto tak wypracowane i wskazane OSI wpływają pozytywnie na budowanie własnej tożsamości i poczucia wspólnoty partnerstwa.

Wyznaczenie OSI jest cennym procesem i wyrazem dojrzałości partnerstw, które identyfikują swoje szanse i potencjały rozwojowe. Interwencja publiczna dla wskazywanych obszarów może przybierać różne formy. Niekoniecznie musi się

zawierać w aktualnej perspektywie finansowej. Kwestia funduszy na realizację zakładanych projektów jest oczywiście niezbędną, ale nie jedyną możliwą interwencją publiczną. Inne formy to m.in. prowadzenie odpowiedniej polityki przestrzennej (np. dedykowane MPZP, zachowywanie rezerw terenowych w planie ogólnym, itp.), odpowiednie gospodarowanie gruntami, partnerstwa publiczno-prywatne, wspieranie mniejszych przedsięwzięć ze środków własnych gmin i in. W trakcie trwania projektu CWD Plus wiele partnerstw wykonało ogromną pracę, odchodząc często od negatywnego lub obojętnego stanowiska względem wyznaczania OSI w kierunku formułowania śmiałych, ale niezbędnych dla rozwoju ich obszaru kierunków rozwoju.

Jednym z narzędzi, które mogłyby być wykorzystywane dla realizacji założeń OSI ponadlokalnych i lokalnych jest istniejące w przepisach prawa narzędzie porozumienia terytorialnego (Art. 14rb, UoZPPR4). Narzędzie to wydaje się „idealnym” dla realizacji ustaleń OSI ponadlokalnych. W praktyce nie jest jednak zbyt często wykorzystywane. Bardziej adekwatną nazwą tego mechanizmu byłby kontrakt ponadlokalny (jako jeden z typów kontraktów terytorialnych). Bowiern mechanizm opisany w art. 14rb UoZPPR nie jest kolejną formą poziomej współpracy jst (taką jak porozumienie międzygminne, stowarzyszenie czy związek), a umową (kontraktem) na finansowanie konkretnych przedsięwzięć (w domyśle: realizowanych na terenie OSI). Ponadto, zgodnie z zasadą koncentracji terytorialnej, należy dopuścić możliwość zawierania owego kontraktu ponadlokalnego na finansowania przedsięwzięć w OSI przez więcej niż jedną stronę, jako partnera lokalnych samorządów. Dobrze byłoby, aby stronami kontraktu ponadlokalnego mógł być zarówno samorząd województwa, jak i właściwi ministrowie. Dzięki temu źródłem finansowania owej „strategicznej interwencji” państwa na wybranym obszarze mogłyby być fundusze w dyspozycji zarówno lokalnych jst, jak i samorządu województwa oraz rządu (tj. jego agend: poszczególnych resortów, czy wyspecjalizowanych jednostek jak NFOŚiGW, czy GDDKiA).

Poza tym w celu wykorzystania całego pakietu usług publicznych realizowanych na obszarze (przez samorzady gminne i samorząd powiatowy) wskazane jest, aby w porozumieniu terytorialnym zaangażowane były nie tylko gminy, ale również powiat jako „gospodarz” naturalnego obszaru funkcjonalnego. Sama interwencja finansowa bez integracji i wykorzystania pełnego katalogu usług nie da oczekiwanej zmiany. Zaangażowanie powiatu i jego współpraca z gminami będzie przyczyną oczekiwanego efektu synergii.

Dla osiągnięcia oczekiwanych celów istotna staje się zatem nie tylko kwota funduszy przeznaczanych na dane działania, ale także wykorzystanie wszelkich możliwych innych sposobów dla pomnażania efektów. Wskazane byłoby także wprowadzenie zaleceń ustawowych, określających nie tylko opieranie się na KSRR jako dokumencie bardzo ogólnym, ale bezpośrednio odniesienie się do zapisów strategii rozwoju ponadlokalnego, które powinny być zgodne z zapisami KSRR i SRW.

Obszary strategicznej interwencji - wnioski i rekomendacje

Poziom	Treść rekomendacji
Poziom krajowy	<p>1 Rekomenduje się doprecyzowanie i wzbogacenie definicji OSI (w zapisach ustaw i dokumentach strategicznych) o specyfikę poziomu lokalnego i ponadlokalnego. Poszczególne dokumenty stawiają odrębne wymagania względem OSI, stawiają akcenty na inne elementy lub wskazują nowe role, wcześniej nie wyartykułowane. Jedną z takich ról na poziomie lokalnym i ponadlokalnym jest wskazanie głównych kierunków dla polityki przestrzennej.</p>
Poziom regionalny	<p>1 OSI na poziomie regionalnym – zgodnie z wytycznymi KSRR – w mniejszym stopniu powinny być definiowane przez pryzmat granic administracyjnych, w większym zaś poprzez obszar rzeczywistego występowania opisujących je zjawisk. Praktyka pokazuje, że podział administracyjny często stanowi jedyne kryterium wyznaczania OSI, co jest znaczącym i nieuprawnionym uproszczeniem.</p> <p>2 Wyznaczanie OSI musi być procesem w pełni autonomicznym. Proces tworzenia strategii rozwoju województwa nie powinien ograniczać jednostkom niższego szczebla możliwości wskazywania autorskich OSI kluczowych z punktu widzenia powiatu, gminy czy partnerstwa. I analogicznie – samorząd wojewódzki nie powinien narzucać samorządom niższego szczebla rozwiązań dotyczących wyznaczania (ponad)lokalnych OSI.</p>
Poziom (ponad)lokalny	<p>1 OSI to „narzędzie” o różnicowanym charakterze w zależności od skali działania. Szczególnym przypadkiem Obszarów Strategicznej Interwencji ponadlokalne są i lokalne, które nabierają nowego znaczenia w kontekście zmian ustawowych m.in. w zakresie planowania przestrzennego. Strategie rozwoju gminy i strategię rozwoju ponadlokalnego, a w nich wymiar przestrzenny, przejmują szereg zadań przypisywanych dotychczas SUIKZP. Celem pełnego wykorzystania potencjału narzędzia jakim jest OSI rekomendowany jest szereg drobnych zmian w interpretacji, w praktyce stosowania przez jst, ale też w przepisach prawa. Doświadczenie z realizacji projektu CWD pokazuje, że OSI mogą pełnić funkcje wykraczające poza te wynikające z definicji ustawowej. OSI powinno być traktowane w pierwszej kolejności jako element integrujący planowanie strategiczne z planowaniem przestrzennym. Rekomendowane jest odejście od interpretacji OSI tylko poprzez pryzmat finansowania, które nie powinno determinować jego zaistnienia.</p> <p>2 Ze względu na swoją nową rolę, a także skalę opracowania, OSI powinny stać się ilustracją kluczowych działań i projektów o horyzoncie co najmniej 20 lat. Właściwszym podejściem jest wtórne poszukiwanie mechanizmów interwencji publicznej dla wskazanych OSI, niż dopasowywanie obszarów do wstępnie zarysowanych instrumentów wsparcia. Obszerność strategii oraz jej język może być przeszkodą w odbiorze dokumentu. OSI poprzez wyeksponowanie kluczowych celów i działań oraz osadzenie ich przestrzenne, ułatwia odbiór i rozumienie dokumentu wśród mieszkańców.</p>

3

Z doświadczenia wynikającego z pracy z partnerstwami w projekcie CWD Plus właściwym wydaje się rekomendowanie opracowania OSI na poziomie lokalnym i ponadlokalnym jako elementu obligatoryjnego. W celu wykorzystania potencjału całego pakietu usług publicznych i osiągnięcia efektu synergii wskazane jest, aby w wyznaczaniu OSI zaangażowane były nie tylko gminy, ale też powiat jako naturalny obszar funkcjonalny. Sama interwencja finansowa bez ingerencji w pełen „katalog” usług nie daje oczekiwanej zmiany. Bardzo rzadko zdarza się, aby obszar wymagający szczególnego wsparcia był zamknięty tylko i wyłącznie w granicy jednej gminy bez oddziaływania na sąsiadów. Wspólne opracowania wymiaru przestrzennego strategii gminy z powiatem wydaje się być koniecznością.

4

Doświadczenie obu edycji CWD pokazuje, że najbardziej wartościowe i dojrzałe propozycje OSI są efektem współpracy gmin przy ograniczonej ingerencji doradcy. To przedstawiciele gmin i partnerstw wiedzą najlepiej co jest dla ich obszaru kluczowym potencjałem, co zaś barierą. Jedną z rekomendowanych form pracy nad tym zagadnieniem są warsztaty dot. wymiaru przestrzennego z udziałem wszystkich przedstawicieli jst obszaru i doradców sektorowych oraz wizja lokalna i wizyty studyjne przedstawicieli partnerstw.



Mechanizm instrumentów terytorialnych (strategie, ich opiniowanie, cele tematyczne, listy projektów, fiszki projektowe) i jego regionalne zróżnicowanie

Głównym założeniem wsparcia udzielanego partnerstwom w ramach projektów CWD oraz CWD Plus było przygotowanie samorządów pod względem formalnym (opracowanie strategii terytorialnych wraz z listą projektów) oraz kompetencyjnym (współpraca, skuteczna komunikacja, partnerskie podejście, tworzenie projektów zintegrowanych, instytucjonalizacja) do poprawy kompetencji w zakresie zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym, w tym do absorpcji środków europejskich w ramach instrumentów terytorialnych jakimi są ZIT oraz IIT.

Instrumenty te stanowią zachętę dla samorządów do podejmowania wspólnych wysiłków na rzecz wzmocnienia wzajemnych powiązań i współpracy ponadlokalnej w przezwyciężaniu barier i wyzwań, które zostały zdefiniowane w dokumentach strategicznych na poziomie krajowym i regionalnym. Szczególne znaczenie w polityce rozwoju terytorialnego mają obszary strategicznej interwencji (OSI), w tym przede wszystkim obszary o znacznych deficytach, których wsparcie jest preferowane w celu wyrównania szans rozwojowych.

Efektom projektu CWD Plus w kontekście przygotowania partnerstw samorządowych do skutecznego wdrażania instrumentów terytorialnych w perspektywie 2021-2027 było wzmocnienie potencjału partnerstw (szczególnie tych, które zostały utworzone na potrzeby realizacji instrumentów terytorialnych) do efektywnej współpracy i budowy w pełni partnerskich i zintegrowanych koncepcji rozwoju w postaci strategii terytorialnych lub strategii rozwoju ponadlokalnego, opartych na dokładnej diagnozie sytuacji wewnątrz obszaru i uzupełnionych o projekty wpisujące się w wybrane cele rozwojowe.

Instrumenty terytorialne w nowej perspektywie finansowej są ukierunkowane na rozwiązywanie problemów, szczególnie mających charakter ponadlokalny i wymagający współpracy pomiędzy jst. W polskich warunkach instrumenty te wdrażane są poprzez programy regionalne. Jednocześnie zakres interwencji instrumentów nie ogranicza się wyłącznie do CP5, a może dotyczyć właściwie wszystkich celów polityki spójności, czyli takich dziedzin, jak np. przedsiębiorczość, środowisko, kultura i zrównoważona turystyka, kapitał ludzki czy rozwój cyfrowy. O zakresie interwencji instrumentów (dziedzin wsparcia) decydują regionalne instytucje zarządzające na etapie programowania. Jednocześnie regionom pozostawiono swobodę w doprecyzowaniu procedur i wymogów dotyczących strategii, na podstawie których możliwe będzie ubieganie się o wsparcie finansowe. Procedury te bazować mogą na dotychczasowych doświadczeniach IZ PR i jednocześnie zapewniają możliwość prawidłowej analizy zgodności dokumentu z programami krajowymi lub regionalnymi.

Wsparcie udzielane w ramach projektu CWD Plus odnosiło się zarówno do pomocy przy opracowywaniu dokumentów strategicznych, formalnej instytucjonalizacji współpracy partnerów, jak również do wyboru i konstrukcji konkretnych projektów zintegrowanych. Jak wskazano w rozdziale dotyczącym projektów zintegrowanych, ten ostatni aspekt okazał się dla samorządowców szczególnie wymagający.

Projekty CWD umożliwiły wymianę wiedzy, dobrych praktyk pomiędzy IZ regionalnymi w zakresie podejścia do wdrożenia instrumentów terytorialnych. Podczas kilku spotkań i seminariów sieciujących z regionami omówiono m.in. kwestie dotyczące podejścia zintegrowanego i projektów zintegrowanych, tworzenia list projektów, opiniowania strategii czy też wsparcia instytucjonalnego powstających partnerstw samorządowych.

Poniżej - na bazie doświadczeń zebranych podczas prac w ramach projektu CWD Plus - zaprezentowano wnioski i rekomendacje odnoszące się do wybranych aspektów mechanizmów wdrażania instrumentów terytorialnych skierowanych do partnerstw samorządowych (ZIT oraz IIT). Zwrócono także uwagę na różnice występujące w poszczególnych województwach.

Opiniowanie strategii rozwoju przez instytucje zarządzające

Co do zasady procedury regionalnych instytucji zarządzających, dotyczące opiniowania strategii terytorialnej dla instrumentu ZIT i IIT są zbliżone. W przypadku IIT nie przewiduje się opiniowania strategii na poziomie krajowym. Wyjątek będą tu stanowiły strategie IIT realizowane w województwie mazowieckim (Mazowieckie Strategiczne Inwestycje Terytorialne – MSIT), które dotyczą miejskich obszarów funkcjonalnych i dla części których przewidziano alokację w programie Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021–2027. W związku z tym, iż wiele partnerstw do wdrożenia instrumentu terytorialnego opracowuje strategię rozwoju ponadlokalnego, procedura opiniowania strategii dotyczy także uzyskania opinii zarządu województwa w zakresie zgodności strategii ze strategią rozwoju województwa. Szczegółowe przepisy w tym zakresie reguluje ustawa o samorządzie gminnym. W związku z ogólnymi przepisami dotyczącymi procedury opiniowania strategii terytorialnych, IZ w poszczególnych województwach podjęły samodzielnie decyzje o procedurach związanych z tym procesem.

Bazując na doświadczeniach zdobytych w trakcie realizacji projektu CWD Plus, można stwierdzić, że podejście w tym zakresie jest bardzo różnorodne. Część IZ uznała, że procedura opiniowania powinna być swego rodzaju drogowskazem dla partnerstw nt. tego, w jaki sposób opracować strategię. W związku z tym przygotowano kompleksowy dokument z listą sprawdzającą (m.in. województwo

lubelskie). Inne województwa znacznie uprościły procedury opiniowania (np. województwo podkarpackie). Pozostałe skupiły się jedynie na przygotowaniu kart oceny bez formalnej procedury (np. województwo opolskie). Wszystkie rozwiązania są zgodne z tzw. ustawą wdrożeniową i zależą także od chęci sformalizowania całego procesu. Istotnym elementem procesu opiniowania w opinii wielu IZ, ale także partnerstw uczestniczących w projekcie CWD Plus, jest wypracowanie kontaktów roboczych i stała współpraca w celu uzgodnienia wspólnego podejścia do opracowywania dokumentów, w tym listy projektów. Należy ponadto zaznaczyć, że w wielu przypadkach informacje na temat procedury opiniowania pojawiły się już na etapie, gdy partnerstwa kończą lub są w trakcie przygotowywania strategii terytorialnych, co utrudnia jej przygotowanie i przedłuża ten proces.

Jedną z najważniejszych rekomendacji dotyczących procedury opiniowania strategii powinno być maksymalne uproszczenie procedur w taki sposób, aby nie nakładać na partnerstwa dodatkowych obowiązków i obciążeń. W związku z tym postulatem opiniowanie strategii powinno przebiegać jedynie w zakresie wskazanym przez ustawę o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (dalej wdrożeniową) w zakresie zgodności z umową partnerstwa oraz możliwości finansowania projektów; nie należy w trakcie formalnej procedury opiniować innych kwestii wynikających z innych dokumentów prawnych (w tym, m.in. ustawy o samorządzie gminnym). Przykładem może być próba opiniowania jakości innych części strategii, takich jak model struktury funkcjonalno-przestrzennej, co nie leży w kompetencji IZ regionalnych. W przypadku strategii terytorialnej dokument ten ma głównie charakter kierunkowy i dedykowany jest w pierwszej kolejności zaplanowaniu rozdysponowania środków w ramach instrumentu terytorialnego.

Zalecane jest opracowanie samej procedury w oparciu o szeroką partycypację i dialog z interesariuszami, w szczególności partnerstwami opracowującymi strategię, aby przygotować procedurę jasną, zrozumiałą i przydatną także podczas opracowania strategii. Istotną kwestią jest opracowanie procedury lub przekazanie listy sprawdzającej na jak najwcześniejszym etapie opracowywania strategii przez partnerstwa, co umożliwi partnerstwom opracowanie dokumentów spełniających wymagania IZ i jednocześnie może wpłynąć także na szybkość wydatkowania środków europejskich zaangażowanych we wdrażania instrumentów terytorialnych.

Aby przyspieszyć cały proces, rekomenduje się rozszerzenie nieformalnego opiniowania strategii przez IZ wraz z możliwością kontaktów roboczych – takie podejście jest także rekomendowane przez poziom ministerialny.

Dokumenty strategiczne

Po wprowadzeniu instrumentów polityki spójności obecnie w naszym kraju na poziomie ponadlokalnym funkcjonują dwa zbliżone dokumenty o charakterze strategicznym: strategia terytorialna ZIT/IIT (opisana w ustawie wdrożeniowej) tworzona na potrzeby absorpcji środków z funduszy europejskich oraz strategia rozwoju ponadlokalnego, która zgodnie z ustawą wdrożeniową może pełnić funkcję strategii terytorialnej.

Różna podstawa prawna skutkuje nie tylko innym wymaganym zakresem merytorycznym obu typów dokumentów, ale także inną procedurą przyjmowania i opiniowania. W praktyce oznacza to, że niektóre partnerstwa opracowują równoległe dwa dokumenty bardzo zbliżone do siebie zakresem tematycznym. Przy czym praktyczną funkcją jednego jest pozyskanie środków unijnych, a funkcją drugiego jest nadanie szerszej perspektywy rozwoju – uwzględniającej kwestie przestrzenne. W skrajnych przypadkach, gdy na przykład partnerstwo obejmuje obszar jednego powiatu, dla danego obszaru funkcjonują trzy strategie: IIT, ponadlokalna oraz rozwoju powiatu. Taka liczba dokumentacji nie tylko może powodować niespójność wyznaczonych kierunków rozwoju, ale także generuje dodatkowe koszty dla samorządów. Rekomenduje się zatem, aby na szczeblu krajowym w porozumieniu z przedstawicielami administracji samorządowej dokonać unifikacji wymaganych dokumentów strategicznych szczególnie na poziomie ponadlokalnym.

Strategia terytorialna jest dokumentem średniookresowym określającym główne kierunki rozwoju partnerstwa i zgodnie z założeniami Unii Europejskiej powinna być tworzona i wdrażana z szerokim zaangażowaniem partnerów społecznych. W celu zapewnienia możliwie jak największej partycypacji różnych środowisk powinna być napisana językiem zrozumiałym i konkretnym, a jej objętość nie może przekraczać poziomu akceptowalnego przez przeciętnego mieszkańca. Jednocześnie należy brać pod uwagę konieczność dostosowania wersji elektronicznej dokumentu do wymogów dostępności cyfrowej (WCAG 2.1). Zaleca się zatem, aby po opracowaniu strategii przygotować jej streszczenie (w formie ulotki lub folderu) zawierające podstawowe i najważniejsze informacje, które w przystępny i atrakcyjny sposób będą informować o przyjętych kierunkach rozwoju. Strategie terytorialne w praktyce pełnią funkcję podporządkowaną wdrażaniu programów regionalnych z uwagi na konieczność dostosowania działań strategicznych do wymiaru terytorialnego.

Na bazie doświadczeń z realizacji projektu CWD Plus zauważono potrzebę przeanalizowania przez instytucje krajowe zastosowania przewidzianych w prawie rozwiązań tj. porozumień terytorialnych. Tam, gdzie strategia ma jedynie za zadanie

realizować cele związane z wdrażaniem programu regionalnego w ramach instrumentu terytorialnego wydaje się wystarczające zastosowanie planu działań (jak było to ujęte w pierwotnych założeniach MFPR, jednak nie zgodziła na to Komisja Europejska). W rezultacie przełożyłoby się na uproszczenie procedur związanych z procedowaniem procesu przygotowawczego wdrożeniowego tych dokumentów. Byłaby to odpowiedź na pojawiające się w partnerstwach postulaty ułatwienia prac nad dokumentami oraz postulat, który powinien zostać podniesiony w dyskusji z Komisją Europejską przy pracach nad kolejną unijną perspektywą finansową.

Biorąc zatem pod uwagę, że jak pokazuje doświadczenie projektów CWD, obecnie różnice między mechanizmami ZIT i IIT są bardzo subtelne i nie zawsze zrozumiałe dla partnerstw, wydaje się wskazane, aby na poziomie krajowym prowadzić debatę angażującą również instytucje regionalne i same partnerstwa, a dotyczącą kwestii rozróżnienia mechanizmów terytorialnych i dokumentów strategicznych, której punktem wyjścia byłyby zapisy „Zasad realizacji instrumentów terytorialnych...”.

Zakres tematyczny instrumentów (cele)

Regionalne instytucje zarządzające zaadresowały różne cele polityki spójności (CP) do instrumentów terytorialnych. W tym zakresie występują bardzo znaczące różnice między poszczególnymi regionami. Najczęściej samorządy wojewódzkie wykorzystują CP5, tak jest aż w 15 województwach. Jedno województwo wykorzysta tylko CP2 oraz CP4 (zarówno w ZIT, jak i w IIT). Najrzadziej wykorzystany zostanie CP6, tylko w dwóch województwach. Z kolei tylko jedno województwo planuje wykorzystać wszystkie sześć CP. CP3 będzie wykorzystany tylko w dwóch województwach (raz dla ZIT oraz raz dla IIT). CP2 będzie wykorzystywany w 14 regionach przy czym tylko w 10 dla potrzeb IIT. Są dwa województwa, które planują wykorzystanie wyłącznie jednego CP, tzn. CP5 (zarówno w ZIT, jak i w IIT). Cztery regiony planują wykorzystać tylko cztery CP (dotyczy ZIT). Wykorzystanie CP w ZIT oraz IIT jest podobne, aczkolwiek także są różnice. Na ogół więcej CP jest stosowanych w ZIT-ach niż w IIT. Należy założyć, że takie zróżnicowane podejście jest pochodną autonomii i indywidualnych potrzeb regionów i oddaje naturalne zróżnicowanie sytuacji, zarówno w wymiarze potrzeb, jak i potencjałów występujących między regionami.

Zgodnie z Rozporządzeniem ogólnym w ramach CP5 mogą być realizowane także projekty w obszarach tematycznych właściwych dla pozostałych celów polityki spójności. Jednak w praktyce perspektywy finansowej 2021-2027 większość IZ regionalnych nie zdecydowała się na szersze wykorzystanie CP5, dominuje wąskie podejście. Przyczyną takiego stanu są również zapisy Rozporządzenia, gdyż w takim przypadku działania realizowane w CP5 o zakresie tożsamym z innymi celami tematycznymi nie wliczają się do koncentracji tematycznej.

Należy rozważyć zmianę sposobu liczenia koncentracji tematycznej. Umożliwiłoby to szersze wykorzystanie terytorialnego podejścia przez grupy jst (partnerstwa), obejmując m.in. takie cele szczegółowe jak np. OZE, dostosowanie do zmian klimatu, transport niskoemisyjny i inne. Taki szeroki zakres interwencji można by realizować w ramach jednej strategii, co dodatkowo uprościłoby system. Warto rozważyć w przyszłości prowadzenie konsultacji z partnerstwami przez IZ w zakresie proponowanych obszarów wsparcia w ramach instrumentów przed zatwierdzeniem programów.

Listy projektów

Lista projektów stanowi obowiązkowy, integralny element strategii terytorialnej, jednocześnie, jak pokazują doświadczenia partnerstw w ramach projektów CWD, jej szczegółowość zależy od podejścia poszczególnych instytucji zarządzających programami regionalnymi. Różnice dotyczą m.in. zakresu informacji, zamieszczania jedynie projektów kwalifikujących się do programu regionalnego lub zamieszczania wszystkich projektów planowanych do realizacji niezależnie od źródeł ich finansowania z wyróżnieniem tych, które kwalifikują się do programu regionalnego. Pojęcie listy projektów nie występuje w przepisach regulujących strategię rozwoju ponadlokalnego. Jeśli jednak strategia ta ma pełnić funkcję strategii ZIT lub IIT, jak dopuszczają to przepisy ustawy wdrożeniowej, to listę projektów należy opracować i przyjąć, np. w formie załącznika do strategii rozwoju ponadlokalnego. Kluczowe wymagania odnośnie do listy projektów instytucje zarządzające przekazują partnerstwom na etapie opiniowania strategii. Forma i szczegółowość listy jest skorelowana z formą i szczegółowością fiszek projektowych, zależy od trybu wyboru projektów wskazanych jako strategiczne oraz od formy zapewnienia o finansowaniu, np. w drodze porozumienia (terytorialnego, wykonawczego) zawieranego pomiędzy instytucją zarządzającą programem, a partnerstwem.

Regulacje, zarówno z poziomu KE jak i kraju, są wystarczające i nie wymagają przygotowania dodatkowych wytycznych dotyczących opracowania listy projektów przez IZ regionalne. Należy utrzymać dotychczasowy poziom elastyczności w procesie opracowania list projektów. Warto również uczytelnić sposób włączania projektów finansowanych w trybie niekonkurencyjnym z programów innych niż regionalny.



Warto przeanalizować wymóg powiązania projektów, w jakim zakresie powinien zostać uwzględniony przy identyfikacji projektów – czy powiązane powinny być wszystkie projekty wchodzące w skład listy projektów, czy ich część i co wówczas powinno decydować o skali powiązania.

Słabą stroną procesu identyfikowania jest udział partnerów społeczno-gospodarczych i mieszkańców. Z jednej strony partycypacja jest naturalnym elementem procesu opracowania strategii, z drugiej zaś strony powszechne jest zgłaszanie w otwartych naborach „listy życzeń”. Pomocne może okazać się zdefiniowanie kryteriów koniecznych do spełnienia przez projekty zgłaszane przez mieszkańców i partnerów społeczno-gospodarczych. Należy także pracować nad podejściem zintegrowanym i w konsekwencji zintegrowaniem projektów na listach projektów w ramach strategii terytorialnych.

Fiszki projektowe

Z praktyki projektu CWD Plus wynika, że IZ regionalne prezentują zróżnicowane podejście co do zakresu i roli fiszek projektowych. Co do zasady fiszki pełnią funkcję uzupełniającą do listy projektów i pozwalają IZ na faktyczną ocenę możliwości finansowania projektów. Są województwa, które proponują, aby fiszki były włączone w proces opiniowania strategii lub stanowiły załącznik do porozumień pomiędzy IZ a partnerstwami (np. województwo zachodniopomorskie). Niemniej jednak rekomenduje się niewłączenie fiszek jako załączników do strategii, tak aby nie spowodować konieczności ponownego opiniowania dokumentu strategicznego przy wprowadzaniu zmian do fiszek.

W przypadku systemów realizacji, które polegać będą na podjęciu porozumień pomiędzy IZ i ZIT/IIT, fiszki mogą stanowić załącznik i w tym przypadku powinny być dokumentami o charakterze ogólnym, kierunkowym, wspomagającym IZ w opiniowaniu projektów pod kątem możliwości ich współfinansowania, zawartych na liście projektów. Ich poziom szczegółowości nie powinien powielać informacji zawartych we wnioskach aplikacyjnych, a ich zakres powinien koncentrować się przed wszystkim na uzasadnieniu podejścia zintegrowanego.

Fiszki nie powinny dotyczyć projektów wybieranych w trybie konkurencyjnym, a służyć jedynie projektom planowanym do współfinansowania w trybie niekonkurencyjnym. Istotne jest utrzymanie kontaktów roboczych między IZ a partnerstwami w celu konsultacji proponowanych wzorów fiszek.

Przykład

Wzory fiszek z kilku województw (np. woj. lubelskie, woj. lubuskie, woj. wielkopolskie, woj. świętokrzyskie) charakteryzują się podobnym podejściem IZ w kwestii wymaganego zakresu, różniąc się od siebie poziomem szczegółowości podawanych informacji i dodatkowymi elementami. Niezmiennie punkty, to: tytuł projektu, wnioskodawca, partnerzy, szacunkowa całkowita wartość projektu, kwota dofinansowania, wkład własny, zgodność z programem regionalnym, czy też okres realizacji. Opisy projektów/przedsięwzięć w kilku przypadkach wymagają dodatkowych uzasadnień poprzez odniesienie się do diagnozy i określonych potrzeb. Pojawia się także wymóg przedstawienia głównych odbiorców projektu, zakresu rzeczowego, czasem kwestii trwałości projektu, zasad zarządzania czy też wskazania planowanych rodzajów i wartości kosztów. W różnym stopniu wymagany jest także opis zintegrowanego charakteru projektu, który niekiedy jest elementem opisu projektu, z drugiej zaś strony stanowi oddzielny punkt fiszki z koniecznością szerszego uzasadnienia, np. w odniesieniu do obszaru, odbiorców, skali oddziaływania, wykorzystania potencjałów. Oprócz zintegrowania, IZ wymagają także wskazania komplementarności projektu z innymi projektami, z podaniem zakresu tych projektów oraz źródeł ich finansowania.

Dzięki temu, że projekt CWD Plus obejmował wsparcie różnorodnych partnerstw ze wszystkich województw, możliwe było zebranie informacji na temat poszczególnych metodyk wdrażania instrumentów terytorialnych, a co za tym idzie, porównanie ich oraz wskazanie najbardziej efektywnych rozwiązań. Jednocześnie w oparciu o obserwacje doradców partnerstw i ich rozmowy z przedstawicielami samorządów lokalnych i regionalnych w trakcie procesu budowania dokumentów strategicznych w ramach projektu, powstały rekomendacje mające na celu usprawnienie wdrożenia instrumentów terytorialnych w tej jak i kolejnej perspektywie finansowej. Ze względu na swój uniwersalny charakter, rekomendacje te mogą odnosić się do planowania na poziomie europejskim, krajowym, wojewódzkim oraz subregionalnym.

Mechanizm instrumentów terytorialnych - wnioski i rekomendacje

Poziom	Treść rekomendacji
Poziom krajowy	<ol style="list-style-type: none"> 1 Z uwagi na nieznaczne różnice między strategiami dla ZIT i IIT, zaleca się wzmocnienie dyskusji nad uzgodnieniem demarkacji między oboma instrumentami oraz ich zakresem; 2 Zaleca się unifikację wymaganych dokumentów strategicznych na poziomie ponadlokalnym (strategia terytorialna, ponadlokalna, powiatowa);

	<ol style="list-style-type: none"> 3 Tam, gdzie strategia ma jedynie zadanie realizować cele związane z wdrażaniem programu regionalnego w ramach instrumentu terytorialnego proponuje się rozważyć zastosowanie planu działań; 4 Procedura przyjmowania i opiniowania projektu strategii terytorialnej powinna być możliwie uproszczona; istotną częścią procesu opiniowania są spotkania robocze przed oficjalnym złożeniem dokumentu, które pozwalają na doprecyzowanie zapisów; 5 Należy rozważyć zmianę sposobu obliczania koncentracji tematycznej; 6 Warto rozważyć systemową wymianę doświadczeń pomiędzy IZ w zakresie wdrożenia instrumentów terytorialnych (jako np. element systemowego wsparcia w ramach krajowego programu PT).
Poziom regionalny	<ol style="list-style-type: none"> 1 Systemowe wsparcie partnerstw, merytoryczne i finansowe, w zakresie procesu opracowywania i wdrożenia strategii terytorialnej i rozwoju ponadlokalnego, w tym sieciowanie partnerstw w ramach danego regionu; 2 W związku z pojawiającymi się wątpliwościami dotyczącymi zakresu merytorycznego opiniowania przez IZ strategii terytorialnych zaleca się szerszą wymianę doświadczeń w tym zakresie i wprowadzenie ogólnych standardów;
Poziom (ponad)lokalny	<ol style="list-style-type: none"> 1 Proces uspołecznienia opracowywania i wdrażania strategii terytorialnej powinien angażować możliwie szerokie grono partnerów i obejmować różne narzędzia komunikacji; Regularna wymiana informacji i doświadczeń pomiędzy partnerstwami w danym regionie; 2



Wyzwania i wnioski dla trwałości współpracy terytorialnej oraz form współpracy, wynikające z procesu instytucjonalizacji partnerstw CWD

Jednym z oczekiwanych rezultatów projektu CWD Plus było inicjowanie nowych i wzmacnianie już istniejących partnerstw jednostek samorządu terytorialnego. Najistotniejszym narzędziem gwarantującym jego osiągnięcie była instytucjonalizacja partnerstw rozumiana jako proces przechodzenia od niesformalizowanych do uregulowanych, względnie stałych sposobów działania jst przy planowaniu i realizacji działań rozwojowych. Instytucjonalizację w projekcie CWD Plus rozpatrywać należy na dwóch płaszczyznach. Pierwszą – szeroką (funkcjonalną), obejmującą budowanie warunków do trwałej współpracy pomiędzy samorządami, które w różnych układach partnerskich widzą szanse na efektywniejsze i skuteczniejsze realizowanie swoich zadań. Obok niej jest druga perspektywa – węższa (instrumentalna), związana wyłącznie z ukształtowaniem współpracy w ramach jednej z trzech ustawowych form przewidzianych dla realizacji instrumentów wsparcia.

Instytucjonalizacja partnerstw wiązała się z wieloma wyzwaniami (wewnętrznymi i zewnętrznymi), które wzajemnie uzupełniając się i przeplatając tworzą system powiązań, wpływający na ostateczny rezultat współpracy wewnątrz partnerstw w zakresie wspólnego planowania i realizacji polityki rozwoju.

Wyzwania i wnioski dotyczące form współpracy (instytucjonalizacji w aspekcie instrumentalnym)

Jednym z wymogów ustawowych, koniecznych dla skorzystania przez partnerstwa ze wsparcia w ramach instrumentów terytorialnych jest ich instytucjonalizacja. Ustawodawca przewidział trzy formy prawne, w których mogą współpracować partnerstwa jednostek samorządu terytorialnego: porozumienie, stowarzyszenie lub związek.

Doświadczenie projektu CWD Plus pokazuje, że wybór optymalnej dla partnerstwa formy współpracy jest procesem skomplikowanym, uwarunkowanym wieloma czynnikami zewnętrznymi (otoczeniem prawnym, polityką władz regionalnych) i wewnętrznymi dotyczącymi partnerstwa. Do czynników zewnętrznych najistotniej wpływających na wybór formy współpracy należą uwarunkowania ustawowe wymuszające dokonanie wyboru formy współdziałania przed rozpoczęciem procesu planowania strategicznego,

ograniczające wybór form współdziałania jst do jednej z trzech ustawowych (porozumienia, stowarzyszenia lub związku) lub kształtujące procedury, a tym samym poziom skomplikowania procesu tworzenia i funkcjonowania partnerstw. W drugiej grupie czynników znajdują się m.in: rzeczywisty, wspólnie zdefiniowany cel współpracy, potencjał i zasoby, w tym kadrowe i kompetencyjne partnerów, historyczne doświadczenia i gotowość partnerów do współpracy oraz relacje osobiste i uwarunkowania polityczne liderów jednostek samorządowych tworzących partnerstwo.

Większość partnerstw w ramach projektu CWD Plus (w tym partnerstwa dotychczas ze sobą niewspółpracujące), którym przeznaczone są lub będą instrumenty wsparcia wybrały, jako formę współpracy porozumienie gminne lub powiatowo-gminne. Wpływ na taki stan rzeczy miał przede wszystkim stosunkowo niski stopień skomplikowania procedur oraz krótki czas potrzebny do zawarcia porozumienia. Bardziej dojrzałe partnerstwa (głównie z historycznym doświadczeniem współpracy, gotowością do współpracy lub uzgodnionym celem działania, innym niż wyłącznie pozyskanie środków w ramach nowej perspektywy finansowej, a także nastawione na poprawę efektywności i skuteczności swoich zadań) decydowały się na formę stowarzyszenia, a są też wśród nich takie, które już od lat działają w formule związku międzygminnego i postanowiły go teraz wykorzystać w sposób szerszy.

Porozumienie

Analizując działania organów nadzoru, piśmiennictwo i orzeczenia sądów administracyjnych dotyczących porozumień zawieranych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego różnych poziomów, wyraźnie kształtuje się pogląd – oparty o zapisaną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę pomocniczości – iż zadania publiczne, których dotyczą porozumienia winny być powierzane (przekazywane) w ramach tego samego poziomu samorządu, lub „w dół” (jednostce niżej usytuowanej w strukturze samorządu terytorialnego). Reguła ta rodzi istotne konsekwencje w kontekście korzystania z ugruntowanej w polskim porządku prawnym instytucji porozumienia w celu przygotowania i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego (art. 10g ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym), jak również utworzenia związku ZIT/ realizacji IIT (art. 34 ust. 5 oraz art. 36 ust. 4 ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027).

W zakresie strategii rozwoju ponadlokalnego problem ten został rozwiązany poprzez nowelizację ustawy o samorządzie gminnym (dokonaną w ustawie o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027), która do art. 74 ustawy o samorządzie gminnym dodała ust. 3, wprost stanowiący, że „stroną porozumienia międzygminnego, o którym mowa w art. 10g ust. 4, może być również powiat”. Nowelizacja zmieniła również konsekwentnie art. 10g ustawy o samorządzie gminnym w sposób jednoznacznie wskazujący na możliwość zawierania przez powiaty tego rodzaju porozumień. Starosta został natomiast wprost wskazany jako organ, który może opracować projekt strategii rozwoju ponadlokalnego. Natomiast w zakresie utworzenia związku ZIT / realizacji IIT zdefiniowany wyżej problem pozostaje aktualny.

Praktyczne problemy rodzi również procedura przyjmowania strategii terytorialnych w związkach ZIT/IIT funkcjonujących na podstawie porozumienia. Powstały na tym gruncie zróżnicowane praktyki i koncepcje prawne polegające na przyjmowaniu strategii terytorialnych poprzez zarządzenie organu wykonawczego lidera, zarządzenia organów wykonawczych wszystkich partnerów, uchwałę organu stanowiącego lidera, czy też uchwały organów stanowiących wszystkich partnerów.

Istotną trudnością jest zarazem brak jednoznacznych rozstrzygnięć prawnych dotyczących procesu konsultacji społecznych projektu strategii. W szczególności dotyczy to kwestii, czy proces ten ma przebiegać wyłącznie na zasadach właściwych dla lidera partnerstwa, czy też obejmować wszystkie formy konsultacji właściwe dla każdego z partnerów.

Powyższe kwestie, w kontekście wiodącej roli powiatów w wielu partnerstwach, wydają się konieczne do rozstrzygnięcia poprzez dokonanie zmian w obecnie obowiązujących przepisach prawa umożliwiających powiatom pełnienie roli lidera w procesie również w procesie opracowywania i realizacji strategii terytorialnej.

Stowarzyszenie

Istotną trudnością w przypadku wyboru formy instytucjonalizacji w postaci stowarzyszenia jest wpisanie zadań związanych z opracowaniem strategii w ustawowe cele działania stowarzyszenia, którymi są wspieranie idei samorządu terytorialnego i obronę wspólnych interesów. Ponadto, podobnie jak w przypadku związku, wyzwaniem dla partnerstw okazała się czasochłonność procesu instytucjonalizacji, związana z procedurą rejestracyjną. Pociągało to za sobą wysokie ryzyko wydłużenia procesu

opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego. Poza tym kłopoty decyzyjne partnerów wywoływała konieczność określenia sposobu finansowania stowarzyszenia (algorytm wyliczania składki) raz powołanie władz i określenie sposobu podejmowania decyzji.

Na wybór tej formy współpracy - w przypadku opracowania przez partnerstwa strategii terytorialnej - wpływały również wątpliwości w zakresie możliwości kształtowania procesu konsultacji społecznych. Uchwała w sprawie konsultacji społecznych projektu strategii terytorialnej (w takim przypadku nie ma ani obowiązku, ani podstaw prawnych dla podejmowania uchwały o szczegółowym trybie i harmonogramie opracowania projektu strategii rozwoju, w tym trybie konsultacji społecznych) mogłaby być potraktowana jako akt prawa miejscowego; a stowarzyszenia komunalne - zgodnie z ustalonym orzecznictwem - nie mogą tworzyć tego typu aktów.

Kwestie związane z prowadzeniem konsultacji społecznych projektu strategii terytorialnej były istotnym wyzwaniem nie tylko przy wyborze formy instytucjonalizacji, ale również w procesie opracowania strategii. Bowiem aspekt ten w obecnym stanie prawnym nie został szczegółowo uregulowany. Brak jest obowiązku i podstaw prawnych do podejmowania obligatoryjnych w przypadku strategii rozwoju ponadlokalnego uchwał o szczegółowym trybie i harmonogramie opracowania projektu strategii rozwoju terytorialnego. Różnice te nabierają tym większego znaczenia, iż w świetle (co prawda niewielkiego, ale spójnego) orzecznictwa sądowego dotyczącego szczegółowy trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju gminy (art. 10f ust. 1 usg) uchwały te są aktami prawa miejscowego.

Związek

Głównym wyzwaniem związanym z powołaniem związku międzygminnego lub gminno-powiatowego jest dla partnerstw samorządowych skomplikowana i czasochłonna procedura utworzenia, tj. konieczność uzgodnienia statutu związku z organem nadzoru wojewodą), podjęcia dwóch uchwał przez organy stanowiące każdego z partnerów (o przyjęciu statutu i zawiązaniu związku komunalnego), rejestracja związku w rejestrze prowadzonym przez ministra właściwego ds. administracji publicznej. Trudnością dla partnerstw w ramach projektów CWD rozważających funkcjonowanie w formie związku było wskazanie i zdefiniowanie zadań publicznych, jakie związek będzie realizował. Wyzwaniem było również umieszczenie w strukturze związku i statutowe uregulowanie sposobu funkcjonowania i podejmowania decyzji przez zespół partnerów społeczno-gospodarczych. Trudnością okazało się określenie sposobu finansowania związku na etapie jego funkcjonowania. Na decyzję o wyborze tej formy współpracy wpływały również: konieczność powołania

(i finansowania) odrębnych struktur organizacyjnych (szczególnie w przypadkach, gdy członkowie partnerstwa współpracowali równocześnie w ramach innych form współdziałania), a także wysokie prawdopodobieństwo wydłużenia procesu opracowania strategii. Wypełnienie wymogów proceduralnych, w szczególności w przypadku partnerstw skupiających dużą liczbę samorządów, opracowujących strategię rozwoju ponadlokalnego opóźnić mogło formalne rozpoczęcie prac nad opracowaniem strategii (prace te powinny być poprzedzone podjęciem przez organ stanowiący uprzednio powołanego związku uchwały o szczegółowym trybie i harmonogramie opracowania projektu strategii rozwoju ponadlokalnego, w tym trybie konsultacji społecznych). Wyzwaniem dla partnerstw był również brak jednoznacznych rozstrzygnięć prawnych dotyczących konsultacji projektu strategii terytorialnych.

Z praktyki projektu CWD Plus wynika, że wszystkie powyższe formy współpracy okazały się wyzwaniem, gdyż nie zawsze w pełni odpowiadały na potrzeby samorządów identyfikowane w procesie opracowania i realizacji strategii terytorialnych. Wybór optymalnej dla partnerstwa formy współdziałania często wiązał się z koniecznością zniwelowania różnorodnych wyzwań i stanowił najczęściej wynikiem stopnia skomplikowania procedur i czasochłonności ich realizacji oraz gotowości partnerów do współdziałania, a także posiadanych przez nich zasobów, w tym osobowych i finansowych oraz dotychczasowych i obecnych relacji samorządów wchodzących w skład partnerstwa. Niemniej jednak zdecydowana większość partnerstw mimo licznych wyzwań, mając na celu przede wszystkim spełnienie formalnych warunków objęcia instrumentem terytorialnym, a także chcąc prowadzić wspólne działania rozwojowe, sformalizowała współpracę zawierając porozumienia albo zawiązując stowarzyszenia lub związki. Wiele partnerstw podjęło również trud tworzenia warunków i budowania trwałej i efektywnej współpracy, niezależnie od przyjętej formuły prawnej funkcjonowania lub jej braku.

Przykład

Przykładem udanej instytucjonalizacji, opartej o historyczne doświadczenia kooperacji jest sformalizowanie współpracy jst, wchodzących w skład „Partnerstwa Strefy Centralnej” w oparciu o istniejący od 2003 roku związek gminno-powiatowy, który dla potrzeb realizacji instrumentu ZIT dokonał przyjęcia nowych członków i modyfikacji przedmiotu działania. Z kolei wspólne wyzwania, potrzeby, cele oraz chęć współpracy dla rozwoju obszaru spowodowała, że „Partnerstwo Stowarzyszenie Warmińsko-Mazurskich Gmin Pogranicza” oraz „Partnerstwo Gminy Węgorzewo i Pozezdrze” oraz powiatu węgorzewskiego podjęły decyzję o połączeniu się i sformalizowaniu współdziałania w ramach utworzonego w 2019 r. Stowarzyszenia

Warmińsko-Mazurskich Gmin Pogranicza. Kolejnym przykładem jest stowarzyszenie „Partnerstwo dla Rozwoju Krajny”, w skład którego weszło 9 jst różnych poziomów (powiaty, gminy), które nie współdziałały uprzednio w formie zinstytucjonalizowanej, a które pozyskało już pierwsze środki zewnętrzne na promocję obszaru partnerstwa. Ze względu na odmienne uwarunkowania inną praktykę prezentuje „Partnerstwo Biosfera Bory Tucholskie”. Mimo braku formalnej instytucjonalizacji partnerzy planują rozszerzenie składu o trzy dodatkowe jst i współdziałanie w ramach formuły Zintegrowanego Porozumienia Terytorialnego z województwem pomorskim.

Wyzwania i wnioski dla trwałości współpracy terytorialnej (instytucjonalizacji w aspekcie funkcjonalnym)

→ Skuteczne przywództwo

Niewątpliwie warunkiem wstępnym i przepisem na sukces partnerstwa jest wykreowanie skutecznego przywództwa w partnerstwie. Najprawdopodobniej to właśnie lider będzie zabiegał o to, żeby partnerstwo powstało, to on będzie gromadził partnerów wokół siebie i animował działania przyszłych członków partnerstwa. Wydaje się, że bez skutecznego, zaangażowanego i mającego jasno określoną wizję współdziałania lidera nie będzie szansy na długofalowy sukces całego partnerstwa. Ważne też, aby lider potrafił zbudować i zaangażować zespół – w przeciwnym razie już na wstępie skazuje się na to, że w mniejszym lub większym stopniu będzie zmuszony do jednoosobowego odpowiadania za działania całego partnerstwa.

Ważne zatem, aby liderem partnerstwa była osoba mająca nie tylko zdolności przywódcze i wizję rozwoju obszaru oraz celów, jakie stawia przed sobą partnerstwo, ale także aby dysponowała szeregiem kompetencji związanych z zarządzaniem zespołem, motywowaniem i inspirowaniem członków partnerstwa, ale także by była to osoba budząca powszechny szacunek i obdarzona zaufaniem pozostałych członków partnerstwa. Nie bez znaczenia będą też takie cechy interpersonalne jak komunikatywność, zdolności mediacyjne, umiejętność patrzenia na pojawiające się problemy jak na kolejne (możliwe do pokonania) wyzwania.

→ Wspólne zdefiniowanie problemów i potrzeb rozwojowych partnerstwa

Istotnym wyzwaniem w procesie instytucjonalizacji jest aktywne i kolegialne zdefiniowanie problemów i potrzeb rozwojowych Partnerstwa, a także uzgodnienie przez Partnerów wspólnych: wartości, wizji, celów rozwojowych i spodziewanych efektów współpracy, jako warunku koniecznego dla rozwoju obszaru.

Z praktyki projektu CWD Plus wynika, że o ile ustalenie wspólnych problemów i potencjałów było – w większości przypadków – stosunkowo łatwe (odbywało się ono podczas diagnozy prowadzonej w oparciu o dane jakościowe i ilościowe), to uzgadnianie ponadindywidualnych: wartości, wizji i celów, a także efektów współpracy napotykało na szereg trudności. W procesie uzgodnień ścierały się bowiem zróżnicowane idee, potrzeby i interesy Partnerów, wynikające między innymi z odmiennych uwarunkowań rozwojowych: społecznych, gospodarczych, ekonomicznych (partnerzy „różnych prędkości”) czy instytucjonalnych.

Na zniwelowanie trudności w procesie uzgodnień wpływały w szczególności: gotowość (chęć) do współpracy, aktywna postawa Partnerów, dobra komunikacja między Partnerami, a także homogeniczność Partnerstwa (jednorodność lub podobieństwo uwarunkowań) będąca m.in. wynikiem prawidłowej delimitacji obszaru partnerstwa w oparciu o rzeczywiste powiązania funkcjonalne.

→ **Gotowość do współpracy i zaangażowania Partnerów**

Kolejnym wyzwaniem w budowaniu trwałej współpracy jest zaangażowanie (aktywna postawa) i gotowość poszczególnych Partnerów i ich pracowników do podjęcia współpracy z pozostałymi członkami Partnerstwa. Duży wpływ na te postawy ma motywacja do podejmowania działań (związana z poczuciem sensu, sprawczości, wspólnotowości), a także pozytywne historyczne doświadczenia współpracy, zakres powierzanych pracownikom delegowanym do pracy w partnerstwie zadań zgodny z ich kompetencjami, relacje między samorządami tworzącymi partnerstwo oraz postawa liderów. W projekcie CWD Plus występowały trudności związane ze zbudowaniem i utrzymaniem zaangażowania w niektórych partnerstwach, głównie tych, w których relacje między samorządami nie były dostatecznie rozwinięte albo tych, w których nie funkcjonowało skuteczne przywództwo. Część samorządów cechowała postawa bierności (brak uczestnictwa, niska aktywności w pracach partnerstwa) albo wyczekiwania. Jednocześnie w niewielu przypadkach skorzystano z dodatkowych zachęt lub narzędzi (także oferowanych w ramach projektu CWD Plus) zwiększających motywację partnerów i pracowników realizujących działania w ramach Partnerstwa.

→ **Wspólna wizja funkcjonowania Partnerstwa i umiejętność budowania relacji pomiędzy Partnerami**

Partnerstwa powstają na gruncie wieloletnich relacji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz osobami pełniącymi funkcje piastunów ich organów. Te kwestie mogą być głównymi czynnikami determinującymi

najpierw rozpoczęcie, a potem przebieg współpracy. W tym kontekście istotne jest zróżnicowanie na poziomie samych jednostek samorządu terytorialnego (np. wielkość, doświadczenie w planowaniu rozwoju i realizacji projektów, sprawność instytucjonalna, zaangażowanie mieszkańców w procesy partycypacyjne), jak i osób pełniących funkcje piastunów ich organów (np. różne doświadczenie samorządowe, poglądy i zaangażowanie polityczne, cechy charakteru czy zdolności komunikacyjne).

Ocena wyżej wskazanych elementów może prowadzić do dwóch – pozornie przeciwstawnych – wniosków w zakresie instytucjonalizacji w przypadku braku wspólnej wizji i słabych relacji pomiędzy Partnerami:



można wówczas rozważyć formę instytucjonalizacji w postaci porozumienia, które nie musi skutkować tworzeniem organów Partnerstwa czy innych struktur, jak również ponoszeniem nakładów finansowych, a zarazem w przypadku wyczerpania potencjału współpracy pozwala na jej szybkie zakończenie; należy jednak zwrócić również uwagę na dwie zasadnicze wady tej formy instytucjonalizacji – po pierwsze nie sprzyja ona budowaniu struktur w postaci np. biura partnerstwa, które umacniają współpracę i poszerzają zdolności instytucjonalne Partnerstwa, po drugie – w kontekście realizacji samej strategii i poszczególnych projektów – może prowadzić do atomizacji projektów i ich realizacji wyłącznie przez poszczególnych partnerów;



warto również wskazać alternatywną formę instytucjonalizacji w postaci związku lub stowarzyszenia, jako podmiotów tworzących przestrzeń współpracy odbywających się na podstawie zdefiniowanych formalnych relacji.

Wybór jednej ze wskazanych wyżej form instytucjonalizacji winien przebiegać na podstawie dyskusji wewnątrz Partnerstwa, poruszającej wyżej wskazane aspekty.

→ Historyczne doświadczenie współpracy

Współpraca sąsiadujących jednostek samorządu terytorialnego jest procesem naturalnym, w którym uczestniczą wszystkie samorzady w kraju (choćby poprzez budowanie wspólnoty powiatowej). Skala, intensywność, forma oraz zakres takiej współpracy mogą być każdorazowo różne, jednak doświadczenia wyniesione z tego procesu stanowią ważną przesłankę do jej wzmocnienia lub odchodzenia od niej.

O powodzeniu współpracy nie decydują jedynie twarde, wymierne rezultaty. Niemniej ważne są subiektywne wrażenia związane z kontaktami interpersonalnymi

czy - ogólnie - klimatem dla współpracy. Bagaż doświadczeń wyniesiony z każdej takiej współpracy stanowi bardzo silny argument przemawiający za jej ewentualnym wzmocnieniem i zinstytucjonalizowaniem w formule partnerstwa.

Mając na uwadze fakt, że idea współpracy partnerskiej z definicji opiera się na zasadzie dobrowolności, doświadczenia współpracy wyniesione z przeszłości dla każdego samorządu będą stanowiły argument za lub przeciw jej intensyfikacji. Doświadczenia mają zawsze charakter subiektywny, trudny do ujęcia w ramy definicji, ale są ważnym elementem rzeczywistości i mają duży wpływ na decyzje podejmowane przez samorzady.

→ Właściwa delimitacja obszaru partnerstwa

Wyznaczenie obszaru partnerstwa jest złożonym procesem, w którym należy wziąć pod uwagę wiele różnorodnych zmiennych. Nie istnieje jeden sposób na efektywne określenie obszaru partnerstwa tak samo, jak nie istnieje jedna, akceptowalna przez wszystkich zainteresowanych, definicja tego, czym jest obszar funkcjonalny, do którego powinna się odnosić delimitacja.

Doświadczenia wyniesione z projektu CWD Plus pokazują na bardzo różnorokie zmienne, którymi kierowały się podmioty podejmujące decyzje o delimitacji obszaru partnerstw. W niektórych przypadkach można poddać w wątpliwość rzeczywiste powiązania funkcjonalne pomiędzy jednostkami w ramach jednego partnerstwa. W innych przypadkach delimitacja była efektem przyjętego założenia o maksymalnym uproszczeniu procesu wdrażania programu regionalnego, szczególnie w odniesieniu do tworzonych instrumentów terytorialnych. Przy takim podejściu autentyczne powiązania funkcjonalne schodzą na dalszy plan.

Doświadczenie projektu CWD Plus pokazuje, że właściwie przeprowadzony proces delimitacji obszaru partnerstwa pozwala nie tylko na jego pełne umocowanie w ramach prowadzonej polityki regionalnej, ale stanowi przede wszystkim punkt wyjścia do dalszych działań i aktywności. Błędna delimitacja może prowadzić do tarć i wewnętrznych napięć w ramach partnerstwa, przede wszystkim z powodu rozbieżności celów i problemów poszczególnych partnerów.

Dokładne omówienie problemów związanych z procesem delimitacji zostało dokonane w rozdziale II.

→ Oparcie w instytucjach wyższego szczebla (klimat dla współpracy)

Działania realizowane w projekcie CWD Plus uwidoczniły, że dla trwałości współpracy w ramach partnerstw istotne są także czynniki zewnętrzne, wśród których jednym z ważniejszych wydaje się być wsparcie otrzymywane od podmiotów zaangażowanych w realizację polityk rozwoju w skali regionu i kraju. Partnerstwa, z definicji mające charakter ponadlokalny, mogą stać się ważnym elementem przy kształtowaniu polityki regionalnej, za którą odpowiadają samorządy wojewódzkie. Podstawą do zrozumienia i zaakceptowania takiej sytuacji będzie nadanie im odpowiedniej rangi w najważniejszych dokumentach planistycznych – strategiach rozwoju województwa oraz w wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to także dokumentów szczebla krajowego, choć wydaje się, że w mniejszym stopniu. Wzajemne zaufanie oraz współpraca budowane mogą być także w oparciu o takie narzędzia jak: udział przedstawicieli partnerstw w komitetach monitorujących programy regionalne, regularne spotkania z przedstawicielami urzędów marszałkowskich. Ważne jest, aby rola partnerstw nie sprowadzała się wyłącznie do sprawnego implementowania środków unijnych, a była osadzona w możliwie szerokim kontekście działań prorozwojowych.

→ Wiarygodność deklaracji finansowych, stabilność rozstrzygnięć

Deklaracje finansowe mogą mieć postać roboczych wstępnych ustaleń w zakresie ponoszenia kosztów realizowanych lub planowanych zadań, jak również przybrać formę formalnych zapisów w dokumentach tworzonych podczas powstawania partnerstw w każdej z trzech form instytucjonalnych. Deklaracje te mogą się dynamicznie zmieniać w czasie i być dostosowane do etapu realizacji określonych przedsięwzięć. Projekt CWD Plus zapewnił uczestniczącym w nim jednostkom samorządu terytorialnego komfort tworzenia strategii, bez ponoszenia związanych z tym kosztów. Jednak już w przypadku zadań nieobjętych projektem CWD Plus (jak np. przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko) zarysowały się wśród partnerów różnice w gotowości partycypacji w związanych z tym kosztach. Aspekty te warto zdefiniować – choćby wstępnie – na samym początku współpracy, by potem uniknąć napięć związanych z różną gotowością jednostek samorządu terytorialnego do ponoszenia kosztów tworzenia i funkcjonowania partnerstw.

→ Potencjał i zdolności partnerów do realizacji zadań

Realizacja projektu CWD Plus pokazała, że istotne jest, aby już na wczesnym etapie tworzenia partnerstwa w krytyczny i realny sposób rozpoznać zasoby jakimi dysponują poszczególni członkowie partnerstwa, a w konsekwencji całe partnerstwo jako jeden „organizm”. Daje to możliwość przydzielenia konkretnych zadań tym partnerom, którzy mają do tego najlepsze zasoby. Któryś z partnerów specjalizuje się w działaniach związanych z promocją, a inny bardzo dobrze animuje prace, jeszcze inny ma świetne kontakty z lokalnymi NGO – należy zadbać o przydzielenie zadań zgodnie ze specjalizacjami poszczególnych partnerów – zwiększa się wówczas prawdopodobieństwo, że one same będą wykonywane efektywnie, a ich realizatorzy będą się w nich dobrze czuli. Daje to także możliwość stworzenia partnerstwa, które wykorzystuje bardzo różne potencjały i zasoby swoich członków.

Nie wolno również zapominać o krytycznym sprawdzeniu pewnych słabości – fakt, że ktoś jest słabszym partnerem (np. finansowo czy kadrowo) nie musi go eliminować z partnerstwa, ale informacja w tym zakresie powinna być przedstawiona już na wstępnym etapie budowania partnerstwa i pozostali członkowie powinni wiedzieć jakie zagrożenia czy niedogodności – na różnych etapach współpracy – mogą wynikać z tej słabości. Może to stanowić doskonały element wzajemnego wspierania się przez partnerów i świadomego budowania siły współpracujących ze sobą jednostek.

Określenie zasad współdziałania w partnerstwie



Warto już na wstępie ustalić zasady współpracy w ramach partnerstwa – nie tylko te dotyczące dalekosiężnej wizji i celów, ale te także bardzo praktyczne i wydawałoby się przyziemne – jak będzie przebiegać praca, w jakich zespołach, czy te zespoły będą miały charakter stały, czy zadaniowy, jak będzie wyglądała komunikacja, jakie media i z jaką częstotliwością będą wykorzystywane, kto będzie uczestniczył w spotkaniach etc. Określenie zasad dotyczy także formy współpracy – na żywo czy on-line, albo w trybie mieszanym, w oparciu o jakie środowisko informatyczne, dostęp do repozytorium danych, sposób wymieniania się dokumentami itp. Wspólne wypracowanie, a następnie zapisanie swego rodzaju „kontraktu” nie tylko ułatwia i porządkuje dalszą pracę i wzajemne relacje, ale jest też doskonałym zabezpieczeniem na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych.

Proces instytucjonalizacji – wnioski i rekomendacje

Poziom	Treść rekomendacji
Poziom krajowy	<ol style="list-style-type: none"> 1 Rozważenie zasadności uspołnieniu przepisów dot. procedury opracowania i przyjmowania strategii terytorialnych oraz strategii rozwoju ponadlokalnego pełniących funkcję strategii terytorialnych w zakresie: <ul style="list-style-type: none"> → uchwały o szczegółowym trybie i harmonogramie opracowania projektu strategii, w tym trybie konsultacji społecznych, → roli powiatu jako podmiotu opracowującego strategię, → organów upoważnionych do przyjęcia strategii, → obligatoryjnego udziału powiatu w opracowaniu strategii w przypadku, jeżeli w jej opracowywaniu uczestniczą wszystkie gminy z terytorium tego powiatu; 2 Ustawowe doprecyzowanie pojęcia „gminy sąsiadujące” (art. 10g ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) tj. jednoznaczne wskazanie, czy (a) oznacza ono bezpośrednią styczność granicami administracyjnymi, czy (b) „sąsiedowanie” należy postrzegać w wymiarze funkcjonalnym (wówczas zastosowanie sformułowania gminy związane ze sobą funkcjonalnie”).
Poziom regionalny	<ol style="list-style-type: none"> 3 Wykorzystanie potencjału współpracy lokalnych jst (także tych, które nie zostaną objęte instrumentami wsparcia w postaci ZIT lub IIT) w kształtowaniu i realizacji polityki rozwoju regionu poprzez wykorzystanie dostępnych narzędzi prawnych (np. instytucji porozumienia terytorialnego); 4 Wsparcie partnerstw (w tym edukacyjne, doradcze i finansowe) w budowaniu i utrzymywaniu współpracy, niezbędnej dla realizacji polityki rozwoju w dłuższej perspektywie niż realizacja instrumentu terytorialnego.
Poziom (ponad)lokalny	<ol style="list-style-type: none"> 5 Budowanie i utrzymywanie współpracy na zasadzie dobrowolności oraz wspólności wartości i celów; 6 Dokonanie analizy mocnych i słabych stron możliwych form instytucjonalizacji. W konsekwencji – za wyjątkiem szczególnych i uzasadnionych sytuacji – unikanie porozumień, jako formy łatwiejszej w organizacji, ale utrudniającej długoterminową współpracę i mogącej powodować osłabienie integracji wspólnie określonych projektów.



Identyfikacja i wybór projektów zintegrowanych w kontekście poprawy efektywności i skuteczności realizacji przedsięwzięć na poziomie ponadlokalnym na podstawie doświadczeń wynikających z projektu CWD Plus

Najbardziej praktycznym wyrazem współpracy samorządów w ramach partnerstw terytorialnych i przygotowania do wdrażania instrumentów terytorialnych jest wybór i przygotowanie przedsięwzięć rozwojowych. Z jednej strony powinny one stanowić odpowiedź na zidentyfikowane wcześniej problemy i potencjały obszaru partnerstwa, a z drugiej być zgodne z określonymi możliwościami finansowania projektów. Jak pokazały doświadczenia pracy z samorządami partnerstw drugiej edycji programu CWD, idea zintegrowanego podejścia, zarówno w formułowaniu strategii rozwoju, jak i podczas konstrukcji poszczególnych przedsięwzięć stanowi dla samorządów znaczące wyzwanie.

Identyfikacja projektów przez partnerstwo

Z praktyki pracy doradczej dla partnerstw wynika, że pierwsze pomysły na przedsięwzięcia pojawiają się już na etapie opracowywania diagnozy obszaru. Docelowa konstrukcja opisu (np. w postaci ujęcia w formularzu listy projektów oraz jako fiszki projektowej) opracowywana była najczęściej równolegle do prac nad zasadniczą częścią strategii, gdy wyznaczane były główne cele partnerstwa.

Praktyka prac przy tworzeniu list projektów wskazuje, że najczęściej proces prac nad projektami rozpoczyna się od zbierania od poszczególnych samorządów wszystkich pomysłów na projekty, które mieszczą się we wskazanych w strategii celach. Niejednokrotnie pomysły pozyskiwane były także od partnerów zewnętrznych. Następnie inicjatywy te grupowane były tematycznie i tam, gdzie był taki potencjał (ze względu na istniejące powiązania lub bliskość geograficzną działań) tworzone były projekty zintegrowane angażujące kilku partnerów. Projekty tworzyły wiązki, które w przyjętej przez ZMP metodyce stanowiły mechanizm ich integrowania na poziomie celów, realizując zasadę podejścia zintegrowanego.

Kolejno dokonywano hierarchizacji projektów od tych, które mają największy potencjał do realizacji, lub których oddziaływanie na rozwój partnerstwa będzie największe. Jest to szczególnie istotne ze względu na ograniczone środki przewidziane na finansowanie działań w ramach instrumentów terytorialnych ZIT/IIT. Tak opracowana lista przed przekazaniem do konsultacji odpowiedniej instytucji zarządzającej powinna zostać zatwierdzona przez wszystkich partnerów.

Różne były natomiast praktyki przy wyborze konkretnych projektów do dofinansowania w ramach instrumentu ZIT/IIT. Część regionalnych instytucji zarządzających zdecydowała się na zastosowanie trybu niekonkurencyjnego, w którym uwzględnienie projektu na liście równoznaczne jest z jego finansowaniem. W ten sposób powstawała tzw. krótka lista, obejmująca tylko priorytetowe działania, mieszczące się merytorycznie i finansowo w zakresie wsparcia instrumentu terytorialnego (np. województwo zachodniopomorskie). Z kolei inne regiony przyjęły tryb konkursowy, co implikuje sytuację, w której na liście znajduje się wiele projektów o wartości przekraczającej alokację dla ZIT/IIT (np. województwo opolskie). W przypadku ogłoszenia przez IZ konkursu projekty te będą ze sobą konkurować o dofinansowanie. Dlatego z punktu widzenia prac nad listą projektów rekomenduje się już na wstępnym etapie ścisłą współpracę z instytucją zarządzającą, która określi zakres listy oraz sposób wyboru projektów do dofinansowania.

Unia Europejska w obecnej perspektywie finansowej położyła szczególny duży nacisk na uspołecznienie procesu zarówno tworzenia, jak i wdrażania strategii terytorialnej. Można zatem założyć, iż partnerów społecznych należy zaangażować także w działania związane z pozyskiwaniem propozycji projektów uwzględnianych później na liście. Biorąc jednak pod uwagę, że zgłaszane inicjatywy, zgodnie z definicją projektu zintegrowanego, zawartą w dokumencie 'Zasady realizacji instrumentów terytorialnych...' powinny oddziaływać na obszar wykraczający poza jedną gminę wydaje się wskazane, aby partycypacja społeczna angażowała raczej organizacje, niż poszczególnych mieszkańców, którzy skoncentrowani są bardziej na swojej najbliższej okolicy. Skutecznym sposobem pozwalającym na w miarę proste i efektywne pozyskiwanie propozycji projektów kierowanych do różnych grup jest wykorzystanie narzędzi internetowych w postaci np. ankiety on-line. Jak pokazuje doświadczenie Partnerstwa Obszaru Funkcjonalnego Środkowe Pomorze, kluczowe, aby ankieta była prosta (dostępna dla przeciętnego użytkownika) i zawierała tylko podstawowe informacje na temat pomysłu wraz z krótkim opisem podstawowych założeń. Sam formularz poprzedzony był instrukcją wraz z głównymi celami wskazanymi w strategii. Z jednej strony daje to poczucie, że każdy pomysł jest równie ważny, a z drugiej pozwala stworzyć szeroką bazę działań, które następnie można rozwinąć w konkretne projekty uwzględniona następnie w liście.

Projekt zintegrowany, projekt partnerski, wiązki projektów – w ujęciu praktycznym

W czasie realizacji wsparcia dla partnerstw zarówno w zakresie tworzenia strategii, jak i definiowania projektów kluczowych, doradcy zwrócili uwagę na trudności

partnerów przy pracy nad podejściem zintegrowanym. Mimo, że definicja projektu zintegrowanego została określona w „Zasadach realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021–2027”³⁴ nie do końca zrozumiałe było dla partnerstw rozróżnienie między podejściem zintegrowanym a projektem zintegrowanym. Również sama idea projektu zintegrowanego nastroczała wiele wątpliwości. Miało to swoje odzwierciedlenie w przedłużającym się procesie budowania list projektów. Z tego względu wydaje się zasadne wdrożenie działań edukacyjnych (jeżeli będzie to możliwe w formie programu lub projektu o zasięgu krajowym), w ramach których partnerstwa zostaną wyposażone w odpowiednią wiedzę niezbędną do skutecznego wykorzystania i wdrażania podejścia zintegrowanego w swoich działaniach.

Jednocześnie nie całkiem pomocne w tym zakresie wydają się zapisy ustaw i wytycznych.

→ Zgodnie z ustawą o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021 – 2027 (art 34, ust.15, pkt 3 dla strategii ZIT oraz art. 36, ust. 8, pkt 3 dla strategii IIT) strategie terytorialne powinny zawierać w szczególności m.in. listę projektów realizujących wskazane w dokumencie cele wraz z informacją na temat sposobu ich wskazania oraz powiązania z innymi projektami. Rozdział 13 w/w ustawy określa procedurę wdrażania projektów partnerskich, które mają realizować cele strategii. Podaje także definicję projektu partnerskiego (art. 39), do którego partnerzy wnoszą zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe na warunkach określonych w porozumieniu albo umowie o partnerstwie. Z kolei dokument Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej „Zasady realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021–2027” określa, że projekt zintegrowany ma wpisywać się w cele rozwoju obszaru funkcjonalnego objętego instrumentem i jest ukierunkowany na rozwiązywanie wspólnych problemów rozwojowych – oznacza to, że projekt ten ma wpływ na więcej niż jedną gminę oraz jego realizacja jest uzasadniona zarówno w części diagnostycznej, jak i w części kierunkowej strategii. Projekt zintegrowany w świetle powyższego powinien spełniać przynajmniej jeden z dwóch warunków: być projektem partnerskim w rozumieniu art. 39 ustawy wdrożeniowej; (b) przewidywać wspólny efekt, rezultat lub produkt końcowy, tj. wspólne wykorzystanie stworzonej w jego ramach infrastruktury w przypadku projektów „twardych”, lub objęcie wsparciem w przypadku projektów „miękkich”, mieszkańców co najmniej 2 gmin OF, co powinno znaleźć swoje uzasadnienie zarówno w części diagnostycznej, jak i kierunkowej strategii.

³⁴ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Zasady wdrażania...*

- Jednocześnie „Zasady...”³⁵ wprowadzają rozróżnienie, że w ramach strategii ZIT mogą być realizowane wyłącznie projekty zintegrowane, podczas gdy w strategii IIT istnieje jedynie konieczność wykazania podejścia zintegrowanego. Mając na uwadze zapisy ustawy wdrożeniowej (art. 34 ust 15 p. 2 dla ZIT oraz art. 36 ust 8 p. 2 dla IIT) mówiące o tym, że strategia ZIT/IIT zawiera w szczególności cele, jakie mają być zrealizowane w ramach instrumentu, ze wskazaniem wykorzystanego podejścia zintegrowanego, oczekiwanych wskaźników rezultatu i produktu powiązanych z realizacją właściwego programu, można domniemywać, że podejście zintegrowane należy wykazać na poziomie celów, a niekoniecznie na poziomie pojedynczego projektu (których na etapie formowania celów jeszcze nie ma).
- W tym kontekście dla zapewnienia podejścia zintegrowanego każdy projekt powinien charakteryzować się jednocześnie wszystkimi czterema poniższymi właściwościami: jednoznacznie nastawiony na realizację któregoś z celów strategicznych, wpływ na rozwój więcej niż jednej gminy partnerstwa, realizowany w ramach wiązki powiązanych ze sobą projektów, przygotowany wspólnie przez samorzady partnerstwa i został wcześniej zaakceptowany przez większość partnerów. Projekt może być przewidziany do realizowania na wiele sposobów: przez pojedynczą gminę, w partnerstwie międzygminnym, w partnerstwie międzysektorowym (integrującym kilka rodzajów interesariuszy: władze publiczne, podmioty prywatne, NGO itp.).

Przykład

Przykładem projektu zintegrowanego, który od początku tworzony był przy pełnym zaangażowaniu wszystkich partnerów jest projekt MOF Krasnegostawu pt. „Organizacja międzygminnego publicznego transportu zbiorowego na terenie MOF Krasnegostawu”. Projekt dotyczy zakupu oraz modernizacji niskoemisyjnego taboru autobusowego, budowy infrastruktury transportu publicznego, budowy infrastruktury ładowania i tankowania pojazdów zeroemisyjnych oraz działań informacyjno-promocyjnych i edukacyjnych promujących korzystanie z niskoemisyjnego transportu zbiorowego. Celem projektu jest poprawa dostępności komunikacyjnej całego obszaru Partnerstwa (zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej) w oparciu o transport niskoemisyjny i zeroemisyjny oraz poprawa jakości środowiska naturalnego i czystości powietrza.

Zintegrowany charakter projektu osiągnięto m.in. poprzez: realizacja projektu jest zgodna z celem strategicznym MOF Krasnegostawu i w istotnym stopniu przyczynia się do jego osiągnięcia; projekt realizowany będzie przez więcej niż jedną jst (projekt partnerski). Partnerstwo w projekcie będzie polegało na wspólnym planowaniu systemu komunikacji wewnętrznej MOFK oraz

³⁵ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Zasady wdrażania...*

wspólnym opracowaniu i udostępnianiu usługi zintegrowanego biletu obejmującego swym zasięgiem partnerów; rezultaty projektu polegające na obsłudze nowym transportem publicznym tras komunikacji międzygminnej oraz zwiększenie liczby użytkowników nowego lub zmodernizowanego transportu publicznego obejmą więcej niż jedną gminę; realizacja projektu poprawi dostępność transportową terenu Partnerstwa umożliwiając sprawniejszy przepływ usług pomiędzy gminami partnerskimi i przełamując zidentyfikowane na etapie diagnostycznym dotyczące części mieszkańców bariery w zakresie możliwości zaspakajania potrzeb i aspiracji; w ramach realizacji projektu powstanie niezbędna infrastruktura wykorzystywana do zbiorowego transportu publicznego z centralnym ośrodkiem rdzeniowym Miastem Krasnystaw połączonym z mniejszymi ośrodkami gminnymi, stanowiąc wspólnie całość transportu publicznego wewnątrz Partnerstwa; projekt oddziaływać będzie na poprawę życia mieszkańców, poprawę bezpieczeństwa i komfort podróżowania, zwiększenie mobilności osób niepełnosprawnych, osób starszych, rodzin z małymi dziećmi oraz osób odwiedzających MOFK.

Integracja projektów zawartych na liście z celami strategii (podejście zintegrowane) może zostać osiągnięta dzięki wdrożonej przez ZMP w ramach projektów CWD koncepcji wiązki projektów. Przez wiązkę projektów można rozumieć nie tylko grupę tematycznie powiązanych ze sobą przedsięwzięć realizujących wspólny cel, ale także jako grupę projektów realizujących wprawdzie odrębne cele, ale wymagających wspólnego, skoordynowanego wdrażania, w szczególności z uwagi na:

- nakładanie się przestrzenne projektów (np. realizację ich w tym samym obiekcie) i możliwe kolizje lub synergie organizacyjne,
- zaadresowanie projektów do tej samej grupy beneficjentów końcowych i wymaganą koordynację niekolizyjnego korzystania z nich (szczególnie częste w przypadku projektów miękkich),
- potencjał usprawnienia organizacyjnego dzięki skoordynowanemu lub wspólnemu zarządzaniu;
- potencjał aktywizacji dodatkowych partnerów społecznych i gospodarczych dzięki szerszemu rozdysponowaniu zadań związanych z wdrażaniem strategii.

Takie rozumienie zintegrowanego charakteru projektu jak potwierdzają doświadczenia doradców partnerstw w ramach projektu CWD Plus, wydaje się odpowiadać intencjom samorządów przy tworzeniu list projektów.

Warto także rozważyć w przyszłości rezygnację ze stosowania projektów zintegrowanych (obowiązkowych z przypadku strategii ZIT, ale już nie dla strategii IIT) i zachowanie jedynie wymogu wykorzystania podejścia zintegrowanego na poziomie celów strategii. Niemniej w tym przypadku także wydaje się konieczne doprecyzowanie w wymiarze praktycznym pojęcia „podejście zintegrowane”.

Wybór przedsięwzięć – lista projektów w strategii

Ostatecznego wyboru projektów do wpisania na listę stanowiącą formalną część strategii rozwoju obszaru partnerstwa dokonuje się zgodnie z przyjętą procedurą zatwierdzania samej strategii. Przedsięwzięcia wybrane do umieszczenia w liście projektów mają mieć przede wszystkim charakter zintegrowany. Istnieje możliwość wpisania na listę projektów poszczególnych gmin, jednak stanowi to niebezpieczeństwo nieskoordynowanego zwiększenia się listy projektów, przy równoczesnym braku jej spójności. Projekty wybierane powinny być w sposób jasny i klarowny dla wszystkich partnerów oraz tak, aby w procesie konsultacyjnym znalazły swoje uzasadnienie w gronie interesariuszy. Niezależnie od tego, czy lista projektów jest rozdziałem strategii, czy też jest przyjmowana - w przypadku strategii rozwoju ponadlokalnego - osobną uchwałą (w obu przypadkach stanowiąc jej integralną część), musi stanowić konsensus i być zaakceptowana przez wszystkich partnerów. Opinia ta była mocno podkreślana podczas dyskusji przedstawicieli partnerstw na jednym z forów wymiany doświadczeń odbywających się w ramach projektu CWD Plus.

Przykład

Partnerstwo Subregionu Północnego Opolszczyzny od 2014 r. funkcjonuje jako stowarzyszenie. Do prac nad zintegrowanym projektem kluczowym stowarzyszenie powołało grupę roboczą składającą się z przedstawicieli każdego samorządu. W ten sposób zagwarantowano wszystkim jednostkom możliwość aktywnego włączenia się w tworzenie projektu i bieżące śledzenie wprowadzanych zmian. Budowało to poczucie zaangażowania, współodpowiedzialności oraz zintegrowanego charakteru projektu już na etapie wczesnych prac koncepcyjnych. Finalnie ostateczną wersję projektu przedstawiono na posiedzeniu Rady Stowarzyszenia, która zatwierdziła jego treść.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że przyjęcie listy projektów osobną uchwałą umożliwia jej bardziej elastyczną modyfikację w przyszłości, dzięki temu, że nie ma konieczności uruchamiania procedury zmiany całej strategii. Strategia jest dokumentem średniookresowym, obejmującym kilka lat, zatem trudno na etapie jej tworzenia przewidzieć wszystkie możliwe scenariusze wydarzeń. Wydaje się zatem wskazane, aby w przyszłości rozważyć uelastycznienie procesu zmian listy projektów albo wydzielenie listy projektów jako oddzielnego załącznika, który na bieżąco może być efektywnie dostosowywany do nowych warunków, bez konieczności stosowania uciążliwych i długotrwałych procedur aktualizacji całej strategii.

Proces instytucjonalizacji – wnioski i rekomendacje

Poziom	Treść rekomendacji
Poziom krajowy	<ol style="list-style-type: none"> 1 Ze względu na nieostrość rozróżnienia pojęć „projekt zintegrowany” (obowiązkowy przy strategii ZIT) oraz „podejście zintegrowane” pozostawić jedynie ustawowy wymóg wskazania wykorzystanego podejścia zintegrowanego na poziomie celów strategii terytorialnej (zarówno ZIT, jak i IIT); 2 Rozważenie uwzględnienia w przepisach ogólnych integrację projektów w formie wiązek; 3 Uelastyczyć procedury zmian w liście projektów, aby w przypadku względu korekty nie było konieczności uruchamiania procedury aktualizacji całej strategii;
Poziom regionalny	<ol style="list-style-type: none"> 1 Jasno określić wymagany zakres opisu projektów (fiszek) uwzględnionych w liście; 2 Jasno wskazać, czy zintegrowany charakter powinien być wykazany na poziomie celu strategii (wiązka projektów), czy pojedynczego projektu; 3 Ścisła współpraca IZ z partnerstwami już na etapie roboczym przy tworzenia listy, zanim zostanie ona przekazana formalnie do opiniowania razem ze strategią; 4 Ze względu na trudności partnerstw w definiowaniu projektów zintegrowanych oraz wykorzystaniu podejścia zintegrowanego przy tworzeniu strategii – uruchomić program edukacyjny pozwalający partnerstwom nieobjętym doradztwem CWD na pozyskanie kompetencji w tym zakresie.
Poziom (ponad)lokalny	<ol style="list-style-type: none"> 1 Zapewnić możliwie szerokie angażowanie partnerów społecznych (mieszkańców, NGO, instytucji) w proces zbierania propozycji projektów do listy i korzystać w tym celu z różnych narzędzi komunikacji; 2 Ostateczny kształt listy projektów (zarówno wskazanie projektów jak i ich hierarchizacja) przyjąć za zgodą wszystkich partnerów;



BIBLIOGRAFIA:

1. *Bank Danych Lokalnych (GUS)* [w:] <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start>
2. Bargielski M., Szemraj T., *Instytucjonalizacja partnerstw CWD Plus. Raport z badania tematycznego*, wyd. FFW, Warszawa 2023, [w:] <https://cwd.info.pl/wp-content/uploads/2023/03/Raport-Instytucjonalizacja-Partnerstw-CWD.pdf>
3. Bargielski M., Szemraj T., *Polityka rozwoju w samorządach partnerstw CWD*, wyd. FFW, Warszawa 2023 [w:] https://cwd.info.pl/wp-content/uploads/2023/07/Raport_polityka_rozwoju_w_samorzadach_Partnersw_CWD.pdf
4. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030*, wyd. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2019
5. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej *Zasady realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027*, Warszawa 2022 [w:] <https://www.gov.pl/attachment/749a440d-91e5-4dd4-8697-382364e46afc>
6. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Baza teleadresowa jst* [w:] <https://www.gov.pl/attachment/c1c2fd85-8917-42c4-adbd-42a15990ad55>
7. *Partnerska interwencja. Raport tematyczny dotyczący typologizacji partnerstw pilotażowych projektu CWD*, wyd. FFW, Warszawa 2022, [w:] https://cwd.info.pl/wp-content/uploads/2022/10/FFW_Raport-tematyczny-o-typologizacji-partnerstw-CWD-pt.-Partnerska-interwencja.pdf
8. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, wyd. Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2017
9. *Zaktualizowana lista gmin zagrożonych trwałą marginalizacją, programowanie 2021-2027*, [w:] <https://www.gov.pl/attachment/4fdbd1e7-b544-4176-94a7-fa29446b88ee>
10. *Załącznik nr 2 do KSRR 2030: Zaktualizowana imienna lista 139 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze* [w:] <https://www.gov.pl/attachment/0179d436-5610-42e7-ab44-0337115e357c>
11. *Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*, [w:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200001378/U/D20201378Lj.pdf>
12. *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z późn. zm.* [w:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20030800717/U/D20030717Lj.pdf>
13. <https://www.bosbank.pl/inicjatywa-elena/inicjatywa-elena>
14. https://cwd.info.pl/wp-content/uploads/2023/07/Zalacznik_wykaz_Partnersw_CWD_Plus-1.pdf
15. <https://cwd.info.pl/o-projekcie-cwd/>
16. <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/centrum-wsparcia-doradczego>
17. <https://www.gov.pl/web/premier/15-nowych-miast-w-polsce-premier-mateusz-morawiecki-wreczyl-akty-nadania-praw-miejskich-oraz-klucze-do-miast>
18. <https://www.miasta.pl/strony/pilotaz-centrum-wsparcia-doradczego>
19. <https://www.miasta.pl/strony/centrum-wsparcia-doradczego-plus>
20. <https://urbact.eu/polska>

SPIS RYSUNKÓW:

Rysunek 1. Mapa partnerstw międzywojewódzkich w projekcie CWD Plus

Rysunek 2. Mapa zmian dotyczących stanu jednostek samorządu terytorialnego należących do partnerstw projektu CWD Plus

Rysunek 3. Obszary Strategicznej Interwencji na poziomie krajowym (uwzględnione w KSRR 2030) objęte projektem CWD Plus

Rysunek 4. Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze oraz obszary zagrożone trwałą marginalizacją objęte projektem CWD Plus

Rysunek 5. Partnerstwa biorące udział w projekcie CWD Plus, w których zakończono instytucjonalizację do 30.06.2023 r.

Rysunek 6. Partnerstwa biorące udział w projekcie CWD Plus w podziale na zrealizowany typ instytucjonalizacji bądź w trakcie trwania tego procesu – 23.06.2023 r.

Rysunek 7. Mapa partnerstw pilotażowych – łączna wartość umów przypadających na partnerstwo dotyczących zamawianej dokumentacji projektowej

Rysunek 8. Rozkład liczby zrealizowanych Wewnętrznych Regionalnych Forów Wymiany Doświadczeń w poszczególnych województwach

Rysunek 9. Mapa zrealizowanych wydarzeń sieciujących projektu CWD Plus

Rysunek 10. Ocena relacji w partnerstwach w opinii ekspertów FFW i ZMP

Rysunek 11. Ocena wyraźnej obecności lidera w partnerstwach według ekspertów/ek z FFW i ZMP

Rysunek 12. Aktualność studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz pokrycie planami miejscowymi – przykłady gmin CWD Plus

Rysunek 13. Obszary objęte strategią ponadlokalną lub terytorialną z rozszerzonym wymiarem przestrzennym w programie CWD Plus

Rysunek 14. Przykłady wyznaczenia obszaru partnerstwa jako obszaru funkcjonalnego powiatu (OFP) oraz miejskiego obszaru funkcjonalnego (MOF)

SPIS TABEL:

Tabela 1. Zestawienie podmiotów uczestniczących w projekcie CWD Plus – w kwietniu 2022 r. oraz 30 czerwca 2023 r.

Tabela 2. Zestawienie jst partnerstw pilotażowych w projekcie CWD Plus na dzień 30.06.2023 r.

Tabela 3. Zestawienie jst partnerstw nowych w projekcie CWD Plus na dzień 30.06.2023 r.

Tabela 4. Zestawienie tematyczne projektów, dla których została przygotowywana dokumentacja projektowa w ramach projektu CWD Plus

Tabela 5. Zrealizowane Wewnętrzne Regionalne Fora Wymiany Doświadczeń w projekcie CWD Plus

Tabela 6. Zestawienie zrealizowanych Makroregionalnych Forów Wymiany Doświadczeń

Tabela 7. Zestawienie zrealizowanych Regionalnych Spotkań Sieciujących w projekcie CWD Plus

Tabela 8. Zestawienie zrealizowanych konferencji i Seminariów Sieciujących w projekcie CWD Plus

ZAŁĄCZNIK NR 1 - WYKAZ PARTNERSTW CWD PLUS

Lp.	NAZWA PARTNERSTWA	WOJEWÓDZTWO
1.	<u>ZIT Legnicko-Głogowskiego Obszaru Funkcjonalnego</u>	dolnośląskie
2.	<u>Partnerstwo „Związek Gmin Ziemi Kujawskiej”</u>	kujawsko-pomorskie
3.	<u>Partnerstwo „Wspieramy rozwój naszych małych ojczyzn”</u>	kujawsko-pomorskie
4.	<u>Partnerstwo „Razem dla rozwoju” (wraz z woj. kujawsko-pomorskim)</u>	kujawsko-pomorskie
5.	<u>Partnerstwo „Roztocze Środkowe” (wraz z woj. podkarpackim)</u>	lubelskie
6.	<u>Partnerstwo „Zielona Brama Roztocza”</u>	lubelskie
7.	<u>„Partnerstwo z obszaru Skierbieszowskiego Parku Krajobrazowego”</u>	lubelskie
8.	<u>Chełmski Obszar Funkcjonalny</u>	lubelskie
9.	<u>Miejski Obszar Funkcjonalny Krasnegostawu</u>	lubelskie
10.	<u>Partnerstwo Gminy Powiatu Biłgorajskiego dla rozwoju gospodarczego</u>	lubelskie
11.	<u>Miejski Obszar Funkcjonalny Opola Lubelskiego</u>	lubelskie
12.	<u>Partnerstwo Razem dla Rozwoju Powiatu Żagańskiego</u>	lubuskie
13.	<u>„Północ Województwa Lubuskiego zawsze razem”</u>	lubuskie
14.	<u>Świebodzińsko-Międzyrzecki Miejski Obszar Funkcjonalny</u>	lubuskie

15.	<u>Partnerstwo Gmin Łagów, Lubrza, Skąpe i Powiatu Świebodzińskiego</u>	lubuskie
16.	<u>Partnerstwo „Krośnieński Obszar Funkcjonalny”</u>	lubuskie
17.	<u>Partnerstwo gmin - Lubuska 9</u>	lubuskie
18.	<u>Partnerstwo przygraniczne na rzecz Łuku Mużakowa</u>	lubuskie
19.	<u>Partnerstwo „Między Kutnem a Łęczycą”</u>	łódzkie
20.	<u>Partnerstwo „Sieradzkie+”</u>	łódzkie
21.	<u>MOF Sieradz-Zduńska Wola-Łask</u>	łódzkie
22.	<u>MOF Tomaszów Mazowiecki -Opoczno</u>	łódzkie
23.	<u>MOF Radomsko-Piotrków Trybunalski-Belchatów</u>	łódzkie
24.	<u>Partnerstwo „Związek Gmin Krynicko-Popradzkich”</u>	małopolskie
25.	<u>Partnerstwo „Stowarzyszenie Samorządów Powiatu Dąbrowskiego”</u>	małopolskie
26.	<u>„Partnerstwo Miast i Gmin powiatu limanowskiego na rzecz ożywienia gospodarczego i wspólnej realizacji przedsięwzięć”</u>	małopolskie
27.	<u>Stowarzyszenie Gorlicki Obszar Funkcjonalny</u>	małopolskie
28.	<u>Stowarzyszenie Aglomeracja Chrzanowska</u>	małopolskie
29.	<u>Partnerstwo jednostek samorządu terytorialnego z terenu powiatów makowskiego, przasnyskiego i pułtuskiego</u>	mazowieckie
30.	<u>Partnerstwo „Razem dla rozwoju”</u>	mazowieckie

31.	<u>Partnerstwo „Razem dla rozwoju Doliny Liwca”</u>	mazowieckie
32.	<u>Obszar Funkcjonalny Miasta Płocka</u>	mazowieckie
33.	<u>Stowarzyszenie Radomskiego Obszaru Funkcjonalnego</u>	mazowieckie
34.	<u>Partnerstwo Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Ciechanowa</u>	mazowieckie
35.	<u>Ostrołęcki Obszar Strategicznej Interwencji</u>	mazowieckie
36.	<u>Partnerstwo na 307 (wraz z woj. wielkopolskim)</u>	opolskie
37.	<u>Subregion południowy</u>	opolskie
38.	<u>Stowarzyszenie Subregion Północny Opolszczyzny</u>	opolskie
39.	<u>Partnerstwo „Zagłębie Ambitnej Turystyki”</u>	podkarpackie
40.	<u>Partnerstwo „Gminy powiatu brzozowskiego”</u>	podkarpackie
41.	<u>Partnerstwo „Gminy powiatu kolbuszowskiego”</u>	podkarpackie
42.	<u>Stowarzyszenie Czwórmiasto</u>	podkarpackie
43.	<u>Jarosławsko-Przeworskie Partnerstwo na rzecz Rozwoju</u>	podkarpackie
44.	<u>Partnerstwo „Wiele gmin-jeden cel”</u>	podlaskie
45.	<u>Ziemia Wysokomazowiecka</u>	podlaskie
46.	<u>Porozumienie Terytorialne „Augustowsko-Biebrzański Park Turystyczny”</u>	podlaskie
47.	<u>Partnerstwo Południowo – Wschodniego Podlasia</u>	podlaskie
48.	<u>Miejski Obszar Funkcjonalny Suwałk</u>	podlaskie

49.	<u>Miejski Obszar Funkcjonalny Łomży.</u>	podlaskie
50.	<u>Związek Międzygminny „Wschodnie Powiśle”</u>	pomorskie
51.	<u>Partnerstwo Obszaru Funkcjonalnego Rezerwatu Biosfery Bory Tucholskie</u>	pomorskie
52.	<u>Partnerstwo międzywojewódzkie Obszaru Funkcjonalnego Żuławy.</u>	pomorskie
53.	<u>Partnerstwo Obszaru Funkcjonalnego Strefa Przybrzeżna - część zachodnia</u>	pomorskie
54.	<u>Partnerstwo Obszaru Funkcjonalnego Środkowe Pomorze - część środkowa</u>	pomorskie
55.	<u>Partnerstwo jst z obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją na terenie działalności Stowarzyszenia Aglomeracja Beskidzka</u>	śląskie
56.	<u>Partnerstwo gmin Koniecpol, Lelów i Irządze – Razem dla Rozwoju</u>	śląskie
57.	<u>Partnerstwo „Ponidzie”</u>	świętokrzyskie
58.	<u>Partnerstwo „Ziemia Opatowska”</u>	świętokrzyskie
59.	<u>Partnerstwo Miejski Obszar Funkcjonalny Miasta Północy</u>	świętokrzyskie
60.	<u>Partnerstwo Świętokrzyskie Uzdrowiska</u>	świętokrzyskie
61.	<u>Partnerstwo Dolina Wisły</u>	świętokrzyskie
62.	<u>„Stowarzyszenie Warmińsko-Mazurskich Samorządów Pogranicza”</u>	warmińsko-mazurskie
63.	<u>Obszar Funkcjonalny „Południowe Mazury”</u>	warmińsko-mazurskie

64.	<u>Partnerstwo „Południe Wielkopolski działa wspólnie”</u>	wielkopolskie
65.	<u>Stowarzyszenie „Partnerstwo dla rozwoju Kraju”</u>	wielkopolskie
66.	<u>ZIT Kolsko-Turecki</u>	wielkopolskie
67.	<u>ZIT Gniezna</u>	wielkopolskie
68.	<u>Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Leszna</u>	wielkopolskie
69.	<u>Partnerstwo „Strefa Centralna”</u>	zachodniopomorskie
70.	<u>Partnerstwo „Sieć Współpracy Zarządzania Strategicznego Gmin na Rzecz Kompleksowego Rozwoju Powiatu Wałeckiego”</u>	zachodniopomorskie
71.	<u>„Partnerstwo Powiatu Szczecineckiego”</u>	zachodniopomorskie
72.	<u>Partnerstwo Lider Pojezierzy</u>	zachodniopomorskie
73.	<u>Partnerstwo Powiatu Gryfickiego</u>	zachodniopomorskie
74.	<u>Partnerstwo Obszaru Funkcjonalnego Sławna</u>	zachodniopomorskie
75.	<u>Partnerstwo Powiatu Gryfińskiego</u>	zachodniopomorskie
76.	<u>Partnerstwo Powiatu Kamieńskiego</u>	zachodniopomorskie



Centrum Wsparcia Doradczego

