



Centrum Wsparcia Doradczego

# Polityka rozwoju w samorządach partnerstw CWD



**RAPORT Z BADANIA TEMATYCZNEGO**



Rzeczpospolita  
Polska



Ministerstwo Funduszy  
i Polityki Regionalnej

Unia Europejska  
Fundusz Spójności



FUNDACJA  
FUNDUSZ  
WSPÓŁPRACY



ZWIĄZEK  
MIAST  
POLSKICH

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.

Autorzy: Michał Bargielski, Tomasz Szemraj

Konsultacja: Ewa Malik-Kapler, Elżbieta Opałka, Małgorzata Urbańska-Tureček -  
Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Projekt graficzny i skład: Studio Editio

Autorzy dziękują za pomoc, cenne uwagi, udział w panelach eksperckich na kolejnych etapach zbierania danych i przygotowywania raportu: Maciejowi Bielawskiemu, Joannie Ćwiklińskiej-Ziomek, Jarosławowi Komży, Piotrowi Przybyszowi, Łukaszowi Strutyńskiemu, Januszowi Szewczukowi, Justynie Wieczorkiewicz-Molendo i Jackowi Woźniakowi.

Drogi Czytelniku!

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

Copyright © Fundacja Fundusz Współpracy

# Polityka rozwoju w samorządach partnerstw **CWD**

## Spis treści

1. Wprowadzenie	4
2. Potencjał rozwoju jst: samoocena, szanse i bariery	14
3. Doświadczenie samorządów lokalnych w zakresie wykorzystania funduszy europejskich i krajowych	20
4. Wsparcie dla samorządów: potrzeby	26
5. Współpraca samorządów	38
6. CWD jako narzędzie wsparcia samorządów działających w partnerstwach	45
7. Wnioski	50
8. Rekomendacje	52
9. Aneks – Wybrane wyniki badania	55



Badanie przeprowadzono w ramach projektu Centrum Wsparcia Doradczego Plus realizowanego na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej przez Fundację Fundusz Współpracy i Związek Miast Polskich.

Głównym celem prac było zebranie opinii na temat potrzeb samorządów w zakresie zarządzania strategicznego, dobrych praktyk funkcjonowania partnerstw samorządowych oraz innych informacji pozwalających na poszukiwanie i rozwijanie narzędzi podnoszenia potencjału samorządów do prowadzenia polityki rozwoju. Ponadto w ramach przeprowadzonej ankiety zebrano informacje na temat dotychczas wykorzystywanego wsparcia, samooceny posiadanego potencjału oraz zasobów. Zapytano również o wyzwania, z jakimi mierzą się aktualnie jednostki samorządu terytorialnego.

Kwestionariusz ankiety został skierowany do wszystkich samorządów należących do partnerstw biorących udział w projekcie Centrum Wsparcia Doradczego Plus (stan na koniec grudnia 2022 r.). Było to wówczas 785 podmiotów<sup>1</sup>.

Partnerstwa objęte projektem CWD tworzone były w oparciu o samorządy lokalne należące do dwóch typów obszarów strategicznej interwencji o znaczeniu krajowym, tj.: miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze<sup>2</sup> oraz obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją<sup>3</sup>. W związku z tym, istotnym elementem badania była analiza różnic w opiniach samorządów działających na terenach OSI a tymi, które działają poza OSI. Kwestie te omówiono bardziej szczegółowo w dalszych częściach raportu.

Zebrane dane pozwalają na przedstawienie informacji na temat potencjału, wyzwań i potrzeb samorządów lokalnych w zakresie prowadzenia polityki rozwoju, a także roli partnerskiej współpracy w realizacji celów rozwojowych. W raporcie podsumowano wyniki badania ankietowego dotyczące tych zagadnień, jednocześnie formułując ogólne wnioski i ramowe rekomendacje dotyczące potrzeb wsparcia dla samorządów.

Punktem odniesienia dla prac były także bieżące informacje napływające od ekspertów pracujących z partnerstwami CWD oraz opinie samorządowców wygłaszane na Forach Wymiany Doświadczeń i Seminariach organizowanych w ramach projektu. Potwierdzenie wagi wyzwań demograficznych, sytuacji budżetowej czy kwestii energetycznych dla rozwoju samorządów znaleźć można w prezentowanych wynikach badania. Podobnie potwierdzenie w danych znajdują opinie o nadmiernym obciążeniu obowiązkami pracowników znacznej części urzędów gminnych i powiatowych. **Konieczność wspierania kadr samorządowych jako kluczowego czynnika w prowadzeniu skutecznych działań na rzecz rozwoju lokalnego jest głównym wnioskiem płynącym z przeprowadzonego badania.**

<sup>1</sup> Skład partnerstw samorządowych zmienia się w czasie: część jst rezygnuje z udziału, inne przystępują do partnerstw. Przełom roku 2022 i 2023 jest przy tym znaczącą cezurą ze względu na trwający proces instytucjonalizacji współpracy, który przynosi zmiany składu partnerstw. Aktualizacja bazy danych następuje okresowo, wraz z napywaniem i potwierdzeniem informacji o przystąpieniu lub rezygnacji jst ze współpracy.

<sup>2</sup> Por. <https://cwd.info.pl/wp-content/uploads/2022/10/Lista-miast-srednich-tracacych-funkcje-spo-ecznie-gospodarcze.pdf> (dostęp: 24.03.2023).

<sup>3</sup> <https://cwd.info.pl/wp-content/uploads/2022/10/Lista-gmin-zagrozonych-trwala-marginalizacja-programowanie-2021-2027.pdf> (dostęp: 24.03.2023).



## 1.1. Zakres tematyczny badania

Pytania zadane samorządom uczestniczącym w badaniu obejmowały 5 zasadniczych obszarów tematycznych. Były to:

- **Doświadczenie w wykorzystaniu dostępnych dla samorządów środków:** krajowych (głównie w ramach poszczególnych edycji programu „Polski Ład” i funduszy na rozwój dróg lokalnych) oraz funduszy europejskich. W analizie zdecydowano się na rozdzielenie doświadczeń związanych ze środkami unijnymi w podziale na okres do 2013 roku, perspektywy finansowej 2014–2020 i aktualnego okresu programowania 2021–2027. Zapytano także o bariery i trudności w wykorzystywaniu tego rodzaju instrumentów.
- **Identyfikowane przez samorzady potrzeby w zakresie wsparcia:** finansowego, doradczego, szkoleniowego czy kontraktowania usług. Zapytano także o priorytetowe kierunki niezbędnej pomocy w perspektywie krótko- i długookresowej.
- **Współpraca pomiędzy jst.** Zbadano intensywność współpracy (rozumianą jako liczbę różnego rodzaju sieci współpracy, w których uczestniczy jst), zakres merytoryczny współpracy, a także oczekiwania związane z budowaniem różnego rodzaju partnerstw przez samorzady.
- **Ocena zarządzania lokalną polityką rozwoju** oraz dostępu do zasobów niezbędnych do wzmocnienia procesów rozwojowych. Dotyczyło to przede wszystkim kompetencji, kadr (zasobów pracy), informacji o dostępnych środkach finansowych oraz usług zewnętrznych, które mogłyby wspierać planowanie strategiczne w zakresie, w jakim odpowiadają za nie pojedyncze samorzady lokalne. Jako kwestię uzupełniającą w tym bloku poruszono także tematykę współpracy w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego.
- **Oceną oferty wsparcia kierowanego do samorządów lokalnych w ramach projektu CWD.** Zapytano o udział w wydarzeniach projektowych oraz opinie o przydatności tego rodzaju instrumentów.

Całość kwestionariusza uzupełniono dodatkowymi pytaniami pozwalającymi na scharakteryzowanie warunków działania samorządu: wielkości urzędu, struktury organizacyjnej, typu jednostki, liczby ludności i przynależności do określonego typu obszarów Strategicznej Interwencji.

## 1.2. Metodyka badania

Badanie przeprowadzono za pomocą internetowego kwestionariusza ankietowego obejmującego 65 pytań (w tym 52 pytania merytoryczne oraz 13 pytań metryczkowych). Odpowiedzi na pytania metryczkowe zbierane były w celach statystycznych. Odpowiedź na część pytań nie była obowiązkowa. Wykorzystano także pytania filtrujące. Najdłuższy scenariusz badania obejmował 46 pytań. Z tych dwóch względów liczebność grup, dla których obliczane są rozkłady procentowe odpowiedzi na pytania, jest zmienna. Liczebności grup uzależnione od wyników filtrowania odpowiedzi w kwestionariuszu omówiono w kolejnej części tego rozdziału.

Dane zbierane były anonimowo. W kwestionariuszu ankietowym nie identyfikowano odpowiadających samorządów. Najniższym poziomem, na jakim gromadzono dane, były dekla-



6 racje dotyczące nazwy partnerstwa CWD, do którego przynależy jst. Informacja ta, wraz z deklaracją dotyczącą województwa, stanowiła podstawę prowadzonej analizy terytorialnej. Na podstawie przedmiotowych danych można stwierdzić, że przynajmniej w pięciu przypadkach gmina przesłała więcej niż jedną wypełnioną ankietę<sup>4</sup>.

Zaproszenie wraz z linkiem do ankiety zostało przesłane na wszystkie adresy e-mail zidentyfikowane w bazie wysyłkowej projektu, należące do osób aktywnie zaangażowanych w prace grup roboczych lub rad partnerstw. W przypadku braku takiej identyfikacji operat uzupełnił adresami e-mail urzędów z bazy kontaktowej MSWiA.

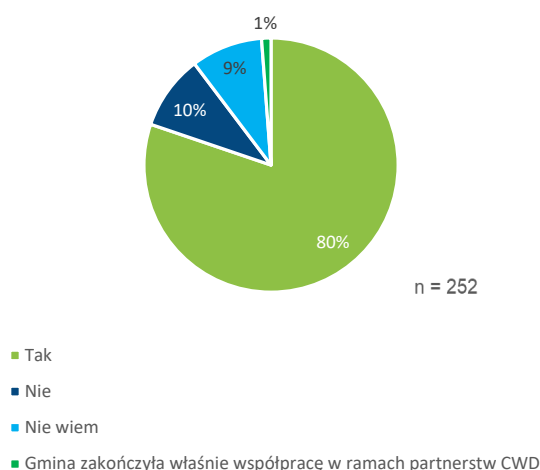
Drugi etap przekazywania samorządom informacji oraz dostępu do kwestionariusza stanowiły bezpośrednie kontakty i informacje udzielane przez ekspertów FFW i ZMP współpracujących z partnerstwami. Pomiędzy 13 a 25 lutego 2023 r. czterokrotnie rozesłano informację przypominającą o badaniu, wraz ze wskazaniem terminu zakończenia zbierania danych.

### 1.3. Jednostki samorządu terytorialnego uczestniczące w badaniu

Badanie skierowano do 785 jst. Uzyskano 252 odpowiedzi, co stanowi 32% zwrotu na poziomie ogólnym. Układ kwestionariusza zawierał dwa bardzo istotne filtry, które zastosowano w celu uzyskania precyzyjnych danych. Miały one wpływ na liczbę analizowanych odpowiedzi w poszczególnych pytaniach.

W pierwszej kolejności selekcja dotyczyła odpowiedzi na pytanie o udział w projekcie CWD Plus, w którym samorząd wskazywał, że: „uczestniczy w projekcie”, „nie wie czy uczestniczy”, „nie uczestniczy” lub „zakończył udział w projekcie CWD”. Uzyskano 23 odpowiedzi „nie wiem” z 252 kwestionariuszy (9%). W trzech przypadkach (1,2%) prośba o udział w badaniu została odrzucona przez zaznaczenie odpowiedzi o zakończeniu udziału w partnerstwie. W 9,5% przypadków zadeklarowano, że samorząd nie bierze udziału w projekcie.

**Rysunek 1.** Deklarowany udział samorządów w partnerstwach CWD.



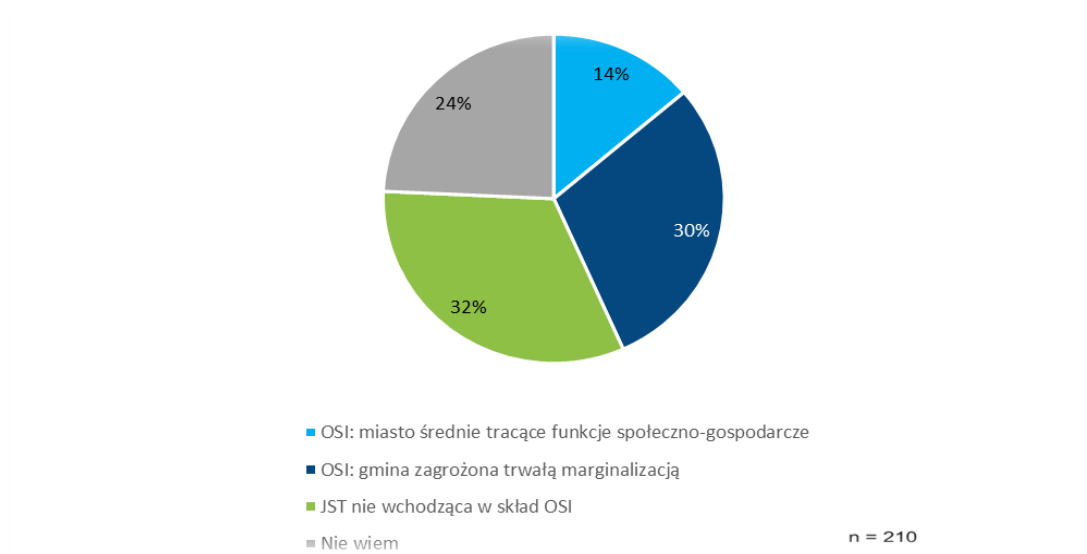
**Źródło:** Opracowanie własne

Kolejnym zastosowanym pytaniem filtrującym o dużym znaczeniu dla liczby analizowanych odpowiedzi była deklaracja o przynależności do grupy samorządów leżących na terenie ob-

<sup>4</sup> Por. Aneks 1 – Udział jst z poszczególnych partnerstw CWD.

7 szarów strategicznej interwencji o znaczeniu krajowym, w szczególności miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją. Zarówno w zaproszeniu do badania, jak i w samym kwestionariuszu umieszczono odwołanie do aktualnej listy miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz do listy obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją. W celu uniknięcia zafałszowania odpowiedzi, w kafeterii zamieszczono odpowiedź „nie wiem”. Została ona wybrana w 51 kwestionariuszach, co stanowiło 24,3% ogólnej liczby odpowiedzi (n = 210). W efekcie, w pytaniach, w których istotną rolę odgrywała kwestia przypisania do tego typu obszarów, analizowano odpowiedzi dla 159 samorządów.

**Rysunek 2.** Udział w badaniu samorządów pochodzących z OSI.

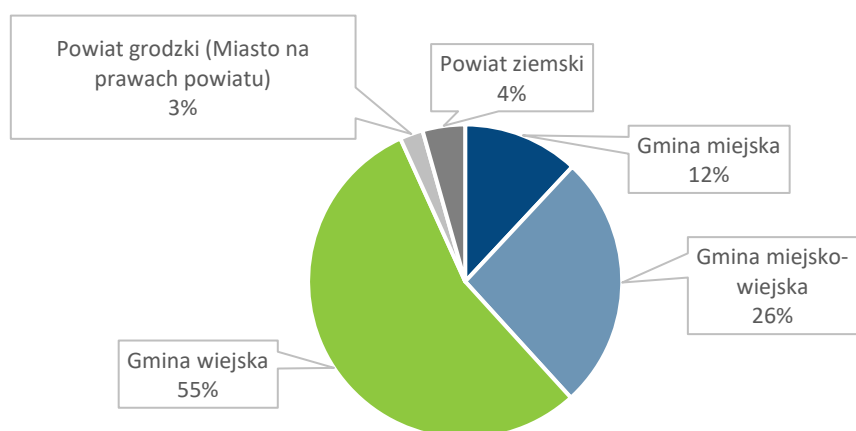


**Źródło:** Opracowanie własne

## LOKALIZACJA I TYP SAMORZĄDÓW UCZESTNICZĄCYCH W BADANIU

Ponad połowa samorządów uczestniczących w badaniu to gminy wiejskie (55%). Drugim typem co do liczby uczestniczących w badaniu samorządów są gminy miejsko-wiejskie (26,3%), następnie gminy miejskie (12%), a 6,8% stanowią samorzady powiatowe.



**Rysunek 3.** Udział poszczególnych typów samorządów w badaniu.

n=252

**Źródło:** Opracowanie własne

Liczba reprezentowanych samorządów względem ogólnej liczby jst biorących udział w projekcie CWD w poszczególnych województwach waha się od ponad 60% (województwa: lubelskie i podkarpackie) do niewiele ponad 6% (województwo dolnośląskie). Istotne jest jednak, że w przypadku regionów, w których zwrot ankiet w badaniu był najniższy (województwa: dolnośląskie i opolskie), niewielka jest także liczba partnerstw (odpowiednio w projekcie CWD uczestniczą: 1 partnerstwo z woj. dolnośląskiego i 2 partnerstwa z woj. opolskiego). W tym kontekście bardzo pozytywny jest wynik w województwie kujawsko-pomorskim, w którym pomimo funkcjonowania zaledwie dwóch partnerstw, odpowiedzi udzielił co trzeci samorząd zaangażowany w projekt. Prezentowany wskaźnik jest o tyle istotny, że kwestia równomiernego zaangażowania jst w prace partnerstwa jest przedmiotem dyskusji eksperckich podczas spotkań sieciujących i wymiany doświadczeń w ramach projektu CWD, jako jedno z podstawowych wyzwań na przyszłość. Obecnie w części partnerstw widoczne jest zaangażowanie głównie samorządów-liderów. Wydaje się, że udział w różnego rodzaju aktywnościach wokół projektu (badania, wydarzenia sieciujące, warsztaty, wyjazdy studyjne) powinien stanowić przedmiot dalszej analizy jako bardziej ogólny wskaźnik potencjału rozwojowego samorządu. Działania te nie wynikają bowiem z obowiązków prawnych, a wskazują na odmienne postawy (lub możliwości) osób pracujących w urzędzie. Wyjaśnienie przyczyn i konsekwencji tych różnic może być pomocne przy planowaniu dalszych interwencji publicznych.



**Tabela 1.** Liczba odpowiedzi z poszczególnych województw jako procent jst z danego województwa, które wzięły udział w badaniu.

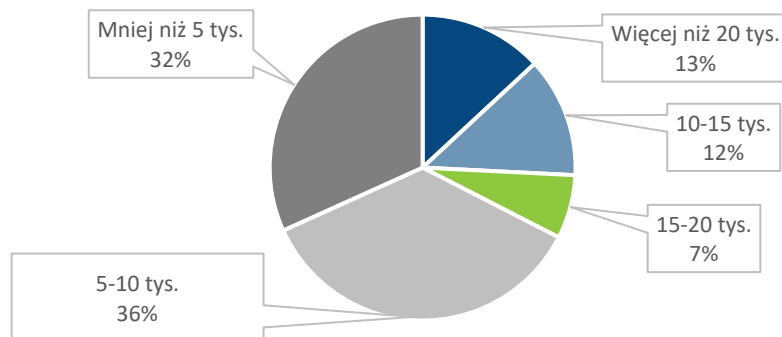
Województwo	Samorzędy (partnerstwa), które wzięły udział w badaniu ankietowym	Liczba jst uczestniczących w projekcie CWD	Procent udziału w badaniu ankietowym
dolnośląskie	2	33	6,1%
kujawsko-pomorskie	6	17	35,3%
lubelskie	23	38	60,5%
lubuskie	18	40	45,0%
łódzkie	16	81	19,8%
małopolskie	15	36	41,7%
mazowieckie	33	78	42,3%
opolskie	6	50	12,0%
podkarpackie	23	37	62,2%
podlaskie	19	84	22,6%
pomorskie	30	58	51,7%
śląskie	4	9	44,4%
świętokrzyskie	11	58	19,0%
warmińsko-mazurskie	17	40	42,5%
wielkopolskie	8	45	17,8%
zachodniopomorskie	21	81	25,9%
Suma końcowa	252	785	32,1%

**Źródło:** Opracowanie własne

Ponad 68% jst zadeklarowało reprezentowanie samorządów nie większych niż 10 tys. mieszkańców (31,7% to jst do 5 tys. mieszkańców). Kwestię tę należy uwzględnić przy interpretowaniu wyników dotyczących potencjału organizacyjnego w zakresie zarządzania strategicznego. W niewielkich gminach dostępność pracowników, którzy mogą zajmować się w odpowiednim wymiarze czasu pracy zagadnieniami planowania i zarządzania rozwojem, jest niewielka. Wynik ten potwierdza dotychczasowe robocze wnioski płynące z realizacji projektu CWD<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Kwestię tę podnosili podczas spotkań roboczych opiekunowie i eksperci pracujący z partnerstwami, a także przedstawiciele samorządów m.in. podczas Forum Wymiany Doświadczeń w Białymstoku, które odbyło się w dniach 10–11 stycznia 2023 roku.

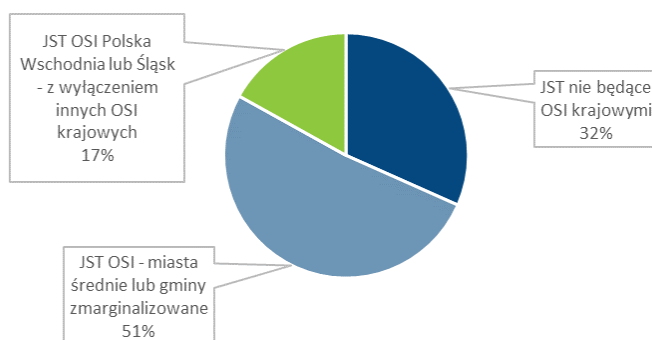


**Rysunek 4.** Liczba ludności w jst biorących udział w badaniu.

n=252

**Źródło:** Opracowanie własne

Analizując samorzędy uczestniczące w badaniu pod względem typów reprezentowanych jednostek, warto zauważyć jeszcze jeden podział. Z grupy odpowiedzi wskazujących na brak przynależności do OSI miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją, w celach analitycznych wyłączono podgrupę samorządów znajdujących się na terenie OSI Polska Wschodnia lub OSI Śląsk. Takie samorzędy udzieliły 17% odpowiedzi.

**Rysunek 5.** Odsetek OSI krajowych z poszczególnych kategorii. Wykres uwzględnia także jst z obszaru OSI Polska Wschodnia oraz OSI Śląsk.

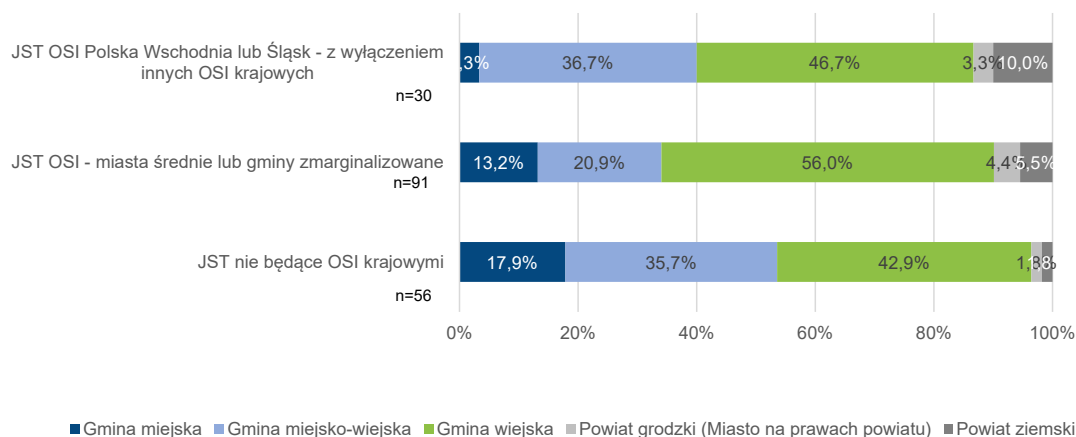
n=177

**Źródło:** Opracowanie własne

Bardziej szczegółowa analiza tego podziału, uwzględniająca typ samorządów, pokazała także, że wśród badanych miast z obszaru OSI Śląsk i OSI Polska Wschodnia 43,3% stanowiły miasta (3% miasta na prawach powiatu, a 40% gminy miejskie i miejsko-wiejskie). Spośród 56 jst położonych poza terenami OSI krajowych ponad połowa (56%) to samorzędy, w obrębie których znajdują się miasta, a 42,9% to gminy wiejskie. Odsetek miast będących centra-

mi obszarów funkcjonalnych w projekcie, nawet jeśli nie należały one do dwóch typów OSI, wokół których budowano partnerstwa CWD, może potwierdzać trafność interwencji zaprojektowanej w ramach projektu. Samorządy te (wraz z powiązaniem funkcjonalnymi) zostały uwzględnione w budowanych partnerstwach.

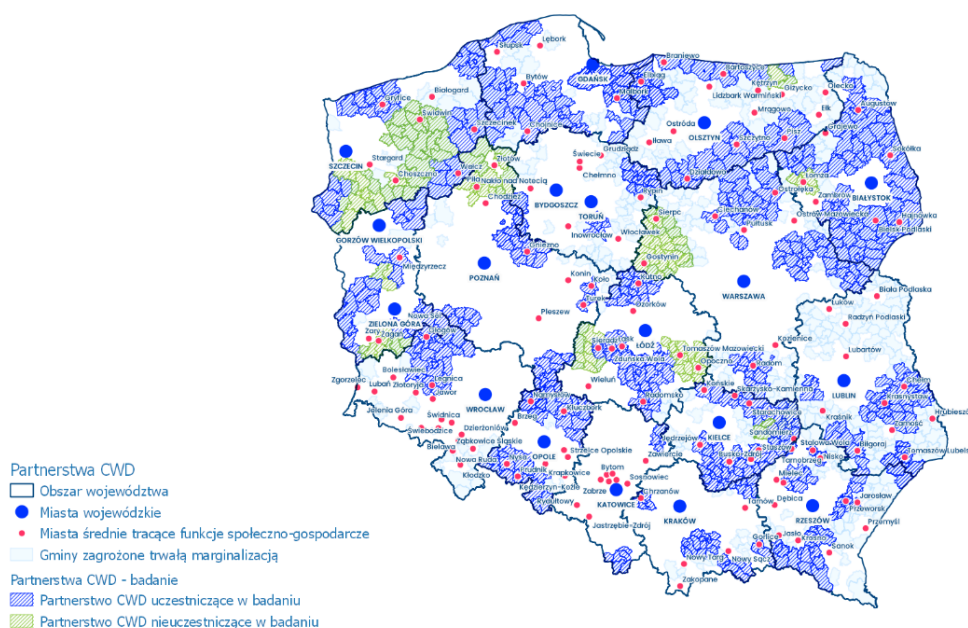
**Rysunek 6.** Reprezentowany typ OSI a typ jednostki samorządowej.



**Źródło:** Opracowanie własne

W badaniu wzięli udział reprezentanci 68 partnerstw spośród 77 partnerstw uczestniczących w projekcie CWD. Pozostałe 9 partnerstw nie wypełniło ankiet. Partnerstwa udzielające odpowiedzi w badaniu zaznaczono na mapie 1 kolorem niebieskim. W połowie województw (8) reprezentowane były wszystkie partnerstwa znajdujące się na obszarze regionu.

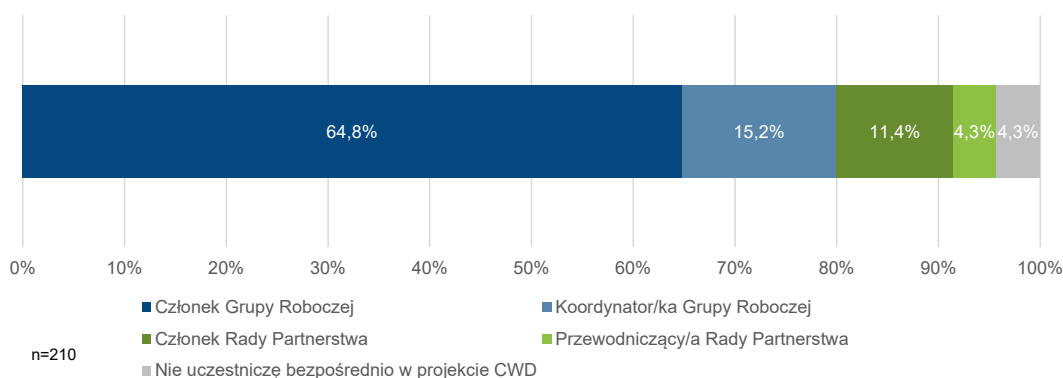
**Mapa 1.** Partnerstwa CWD reprezentowane w badaniu.



**Źródło:** Opracowanie własne

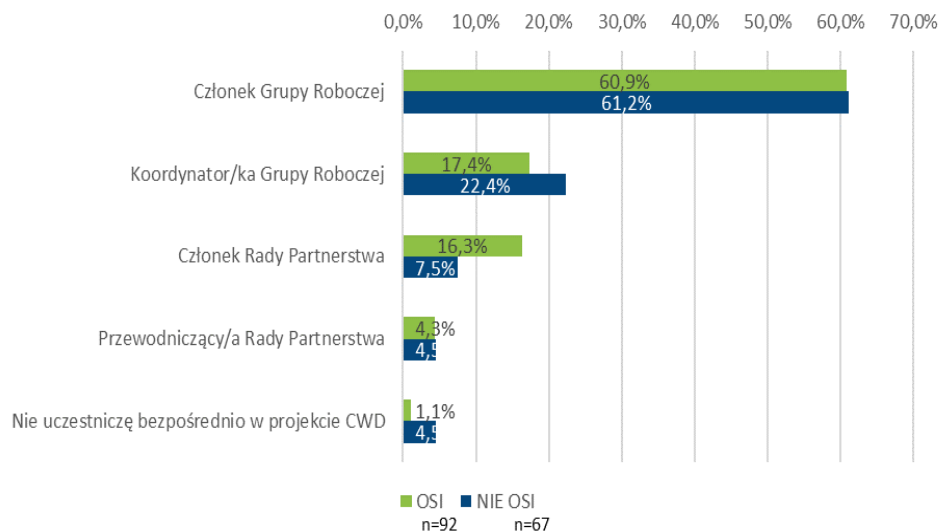
Poza reprezentowaniem poszczególnych samorządów czy partnerstw, warto zwrócić uwagę na funkcje pełnione przez osoby udzielające odpowiedzi. Kwestionariusz najczęściej był wypełniany przez osoby działające w grupach roboczych – stanowiły one 80% odpowiadających (64,8% odpowiedzi to członkowie, a 15,2% – przewodniczący grup roboczych). W dużej mierze są to pracownicy wyższego szczebla – kierujący wydziałami lub komórkami odpowiedzialnymi za sprawy związane z polityką rozwoju lub inwestycjami. Niekiedy także zastępcy liderów samorządowych. Sami liderzy i liderki stanowili niemal 15% odpowiadających (4,3% to osoby odgrywające rolę przewodniczących Rady Partnerstwa). W 4,3% przypadków odpowiedź na pytania przekazano osobom, które nie uczestniczyły bezpośrednio w projekcie CWD.

**Rysunek 7.** Stanowiska zajmowane przez osoby wypełniające ankietę w ramach partnerstw CWD.



**Źródło:** Opracowanie własne

**Rysunek 8.** Funkcja osoby wypełniającej kwestionariusz pełniona w partnerstwach CWD.



**Źródło:** Opracowanie własne

Wśród odpowiadających z Rad Partnerstwa (czyli najczęściej liderów i liderek samorządowych) więcej było odpowiedzi z samorządów należących do OSi (16,3% wobec 7,5% w jst NIE OSi). Jak pokazano na wcześniejszych rysunkach, samorzady te częściej są gminami wiejski-

mi, w których urzędy są mniej liczne, a informacjami o udziale w projekcie dysponują przede wszystkim liderzy (uczestniczący w pracach Rady Partnerstw).

Widoczna w powyższym przykładzie kwestia może być jednym z wyjaśnień znaczącego odsetka odpowiedzi „nie wiem” dotyczących udziału w CWD. Ankieta zapowiadała poruszanie różnych kwestii (nie tylko związanych z projektem), co mogło powodować, że pracownicy oddelegowani do jej wypełnienia nie mieli pełnej wiedzy na ich temat, ponieważ to głównie przełożeni zajmują się kwestiami współpracy w ramach CWD.

Drugim ciekawym wynikiem jest przewaga odpowiedzi „Nie uczestniczę bezpośrednio w projekcie CWD” w grupie samorządów spoza terenów OSI (4,5% wobec 1,1% w grupie OSI). Takie odpowiedzi, w zestawieniu z częstszym wypełnieniem ankiety przez osoby koordynujące prace grup roboczych w samorządach niebędących OSI (22,4% wobec 17,4% z terenów OSI), ilustrują także stosunek do projektu w urzędach o większym potencjale kadrowym. Przy bardziej rozbudowanej strukturze odpowiedzi udzielali przedstawiciele kadry urzędniczej (a nie liderzy).

Można także zaobserwować oddelegowanie do wypełnienia kwestionariusza osób, które nie uczestniczą bezpośrednio w projekcie. Mogą sobie na to pozwolić samorządy dysponujące licznymi zespołami (1,1% w przypadku jst OSI i 4,5% dla jst NIE OSI).

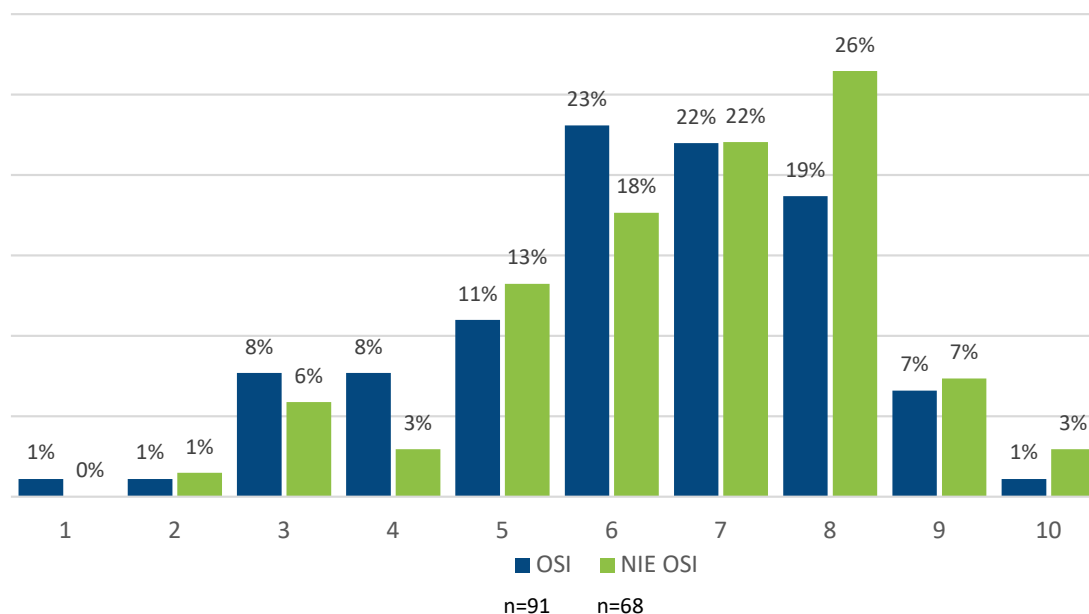




Jednym z podstawowych wyzwań, na jakie odpowiada projekt CWD, jest wyrównywanie potencjału samorządów do prowadzenia działań służących mieszkańcom. Ponieważ partnerstwa projektowe zbudowane zostały wokół jst leżących na terenach OSI, istotne jest rozwiązanie, w jakim stopniu samorzady OSI i NIE OSI różnią się możliwościami prowadzenia takich działań. Poza czynnikami obiektywnymi, takimi jak: budżety gmin, wpływy podatkowe czy dostęp do określonych usług publicznych, ważnym elementem jest ocena potencjału danego samorządu dokonywana przez samych samorządowców.

W ramach badania poproszono o samoocenę potencjału do prowadzenia polityki rozwoju na 10-punktowej skali, w której punktacja bliższa maksimum oznaczała wyższą ocenę. Większość samorządów oceniła swój poziom jako umiarkowany. Na 5–7 pkt swój potencjał oceniło 56,1% samorządów z terenów OSI oraz 53% samorządów z terenów NIE OSI. Na 8–9 pkt swój potencjał oceniło 34% samorządów NIE OSI i 25,3% samorządów OSI. Oceny umiarkowanie negatywne (3–4 pkt) przyznało sobie więcej samorządów OSI (15,4% wobec 8,8% NIE OSI). Oceniając różnice rozkładów dla obu grup, widzimy także, że połowa odpowiedzi w grupie NIE OSI obejmuje 7 i więcej punktów, natomiast w grupie OSI wartość ta wynosi 6 pkt. Oznacza to, że więcej samorządów z obszarów NIE OSI ocenia wyżej swój potencjał. Potwierdzeniem tego spostrzeżenia jest także analiza wartości skrajnych. Spośród samorządów OSI 1,1% wskazało odpowiedź 1 pkt (brak takich wskazań w grupie NIE OSI). W przypadku odpowiedzi 10 pkt przeważają samorzady NIE OSI (2,9% wobec 1,1% OSI).

**Rysunek 9.** Samoocena jst pod względem swojego potencjału do prowadzenia polityki rozwoju. Skala 1 do 10, gdzie 1 oznacza „nie mamy w ogóle potencjału”, a 10 „mamy bardzo duży potencjał”.



**Źródło:** Opracowanie własne

## OPINIE JST O CZYNNIKACH DECYDUJĄCYCH O POTENCJALE DO PROWADZENIA POLITYKI ROZWOJU

Uzupełnieniem samooceny na skali punktowej było pytanie otwarte: „Co decyduje o aktualnym stanie potencjału Pana/Pani gminy [w tym] w zakresie [potencjału do prowadzenia polityki rozwoju]?”. Na podstawie analizy ankiet dokonano klasyfikacji odpowiedzi na poszczególne kategorie, przy czym ze względu na specyfikę tego rodzaju pytań, w niektórych przypadkach kodowanie bardziej złożonych i wielowątkowych odpowiedzi wymagało rozdzielenia ich do różnych kategorii. W efekcie otrzymano 160 odpowiedzi udzielonych przez 121 samorządów (pytanie nie było obowiązkowe). Wskazywały one, że o potencjale gminy decydują czynniki, takie jak:

- **Kadry (54%)** – ponad połowa odpowiedzi odnosiła się do braków kadrowych lub braku powołania osób zajmujących się daną problematyką. Niektóre z samorządów wskazywały między innymi na: „kadry – osoby, które brały udział w przygotowaniu strategii gminy i ją potem monitorują”, „brak powołania zespołu z określeniem zadań i obowiązków do realizacji zadań strategicznych”, „mała liczba pracowników w stosunku do zadań, które są konieczne do wykonania” czy „brak odpowiedniej liczby osób zajmujących się i znających tematykę planowania strategicznego”.
- **Wiedza i/lub doświadczenie (21%)** – aspekty związane z brakiem wiedzy, posiadanego doświadczenia i wiedzy specjalistycznej. Samorzady wskazywały na: „wiedzę już nabytą pracowników (...)", „zdobyte już doświadczenie przy realizacji kilku wspólnych projektów nie stawia nas w okolicznościach zupełnego braku potencjału, aczkolwiek do realizacji nowych wyzwań i odgrywania roli lidera mamy jeszcze za mało wiedzy i umiejętności”, „wiedza i doświadczenie pracowników z długim stażem pracy w samorządzie”, „doświadczenie pracowników w realizacji podobnych przedsięwzięć” czy „wykwalifikowana kadra i doświadczenie w realizacji różnych projektów”.
- **Finanse (11%)** – samorzady podkreślały brak lub ograniczone zasoby finansowe. Według samorządów były to między innymi: „dostępność środków finansowych”, „ograniczony budżet (...)", czy „(...) niepewne warunki finansowania zadań”.
- **Zaangażowanie (6%)** – wszelkie kwestie związane z wolą do działania, podejmowaniem decyzji, chęcią realizacji kolejnych działań. Niektóre z odpowiedzi samorządów: „brak zainteresowania/chęci przyswojenia wiedzy i wdrożenia jej w życie”, „ludzie i ich wiedza oraz zaangażowanie”, „brak zainteresowania mieszkańców”, „odpowiedzialne osoby i pracownice w jst” czy podkreślenie zaangażowania jedynie jednego lub dwóch pracowników w urzędzie.

Ponadto kilka udzielonych odpowiedzi nie zostało zaklasyfikowane do żadnej z powyższych kategorii (6%). W tej grupie obecne były głosy dotyczące kwestii strukturalnych, organizacyjnych lub systemowych. Jst podkreślały: „położenie gminy, skomunikowanie transportem drogowym i kolejowym, walory turystyczne”, „brak wszystkich dokumentów strategicznych”, „spotkania w ramach partnerstwa”, „podjęte decyzje w okresie długoterminowym”, „dobre planowanie” czy „polityka przestrzenna, migracje”, „czynniki wewnętrzne i zewnętrzne, sytuacja ekonomiczna kraju” oraz „rosnąca liczba zadań nakładanych na jst, w tym m.in. sprac-



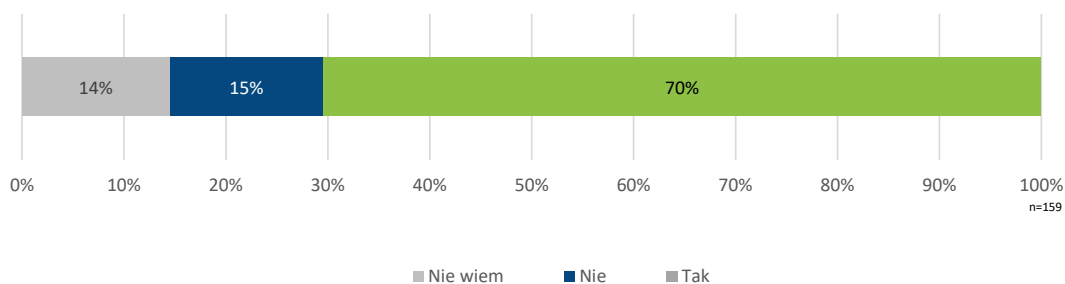
wzrostających, kontrolnych czy wynikających z nowo przyjmowanych przepisów". Pojawiły się także odpowiedzi wskazujące brak czasu jako decydujący o potencjale gminy.

Odpowiedzi świadczące o niedoborach, pomimo że stanowią większość, nie wyczerpują katalogu przedstawionych czynników. Pojedyncze samorzady wskazują także na stopniową, ale widoczną poprawę.

**Zebrany materiał potwierdza, że głównym czynnikiem, zarówno w zakresie potencjałów, jak i niedoborów, są zasoby ludzkie. Stosunkowo rzadko odpowiedzi odnosiły się do organizacji pracy czy zasobów gminy.**

Wobec obrazu dotyczącego potencjału, w którym widoczne są duże braki kadrowe, istotne było więc pytanie o to, czy na potrzeby planowania i prowadzenia polityki rozwoju samorząd zleca wykonanie usług wspierających planowanie i zarządzanie strategiczne podmiotom zewnętrznym. Jak pokazuje poniższy wykres, większość samorządów korzysta z takiego rodzaju usług.

**Rysunek 10.** Odsetek gmin zlecających podmiotom zewnętrznym usługi wspierające planowanie i zarządzanie strategiczne.

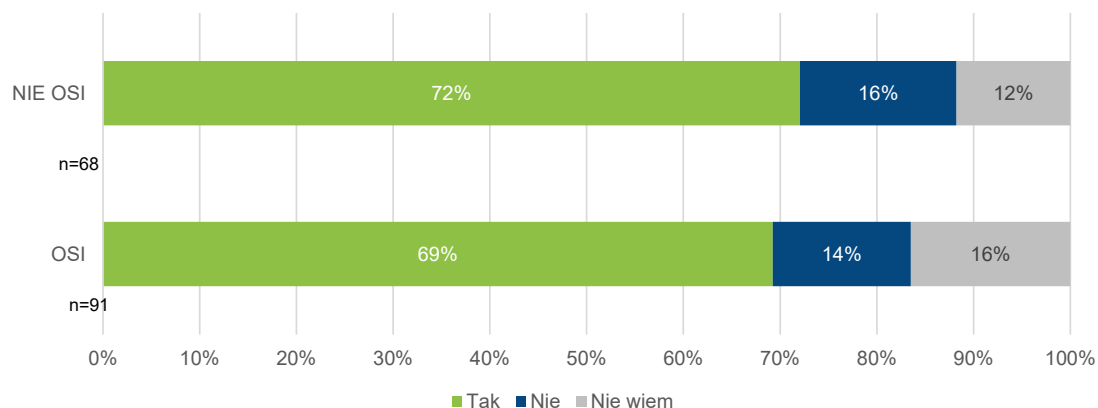


**Źródło:** Opracowanie własne

70,4% samorządów wskazało na wykorzystanie tego narzędzia, natomiast 15,1% nie wykorzystuje go. Pozostali przedstawiciele jst odpowiedzieli, że nie wiedzą, czy w ich urzędach zleca się takie usługi. Widoczne są tu pewne różnice pomiędzy samorządami OSI i NIE OSI, w szczególności w zakresie odpowiedzi „Nie wiem” (16,5% jst OSI wobec 11,8% NIE OSI). W przypadku samego zlecenia realizacji zadań na zewnątrz, deklaracji „tak” jest o 3 pp (punkty procentowe) więcej, a „nie” niemal o 2 pp więcej wśród samorządów spoza terenów OSI.



**Rysunek 11.** Odsetek gmin zlecających podmiotom zewnętrznym usługi wspierające planowanie i zarządzanie strategiczne w podziale na jst OSI i NIE OSI.



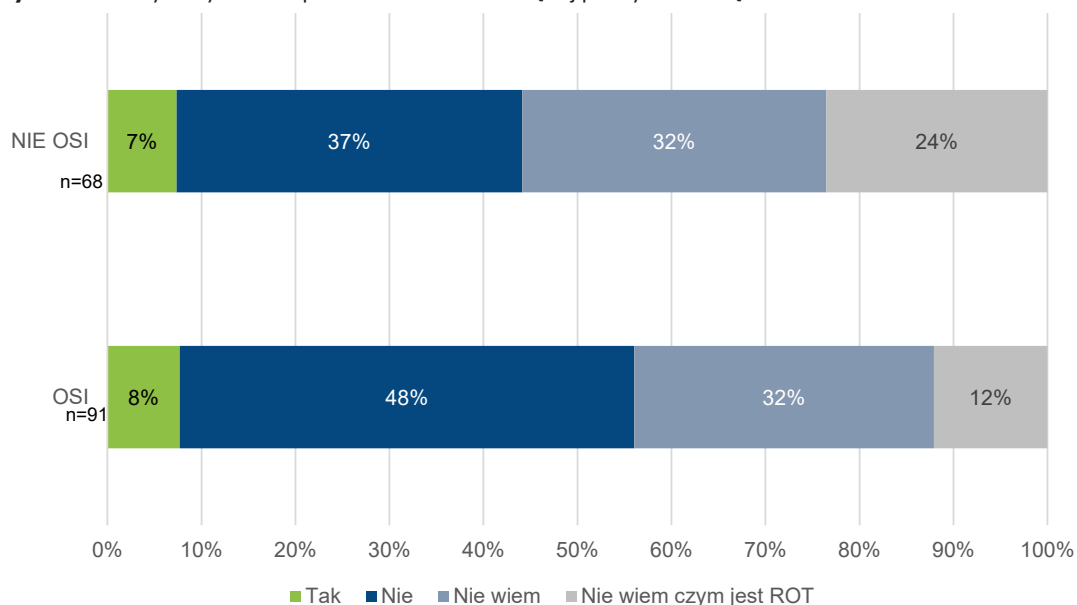
**Źródło:** Opracowanie własne

Wskazany przez respondentów katalog opracowań jest stosunkowo krótki. Przede wszystkim są to dokumenty strategiczne oraz związane z gospodarką przestrzenną. Jedynie pojedyncze samorządy wymieniły kwestie monitorowania realizacji strategii czy bezpośrednio przygotowanie przedsięwzięć rozwojowych. Wyszczególniono także przygotowanie dokumentacji konkursowej i projektowej (studia wykonalności, dokumenty specjalistyczne).

Wydaje się, że powody realizacji części zadań przy wsparciu podmiotów zewnętrznych wynikają z odpowiedzi udzielonych w ramach pytania dotyczącego czynników wpływających na potencjał do prowadzenia polityki rozwoju. Są to przede wszystkim braki kadrowe oraz brak umiejętności specjalistycznych. W pojedynczych przypadkach wskazano na inne, istotne kwestie, takie jak:

- „Eksperckie podejście zapewniające obiektywne spojrzenie na lokalne problemy”,
- „Specjalistyczne wymagania dotyczące zawartości dokumentów”,
- „Uzyskanie dokumentów przygotowanych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa”.

Osobnym zagadnieniem pozostaje wykorzystywanie przez pracowników samorządów różnorodnych źródeł informacji i wiedzy przy samodzielnym sporządzaniu niezbędnej dokumentacji lub prowadzeniu działań. Jednym ze źródeł wiedzy i informacji są Regionalne Obserwatoria Terytorialne. Niestety są one pomocne jedynie dla nieznaczącej części odpowiadających (7,4% NIE OSI oraz 7,7% OSI). Istotne wydaje się także, że uczestniczące w badaniu jst OSI mają większą wiedzę o dostępności danych z ROT niż pozostałe samorządy uczestniczące w badaniu. Widoczna jest znaczna, wynosząca 11,4 pp, różnica pomiędzy samorządami OSI i NIE OSI w udzieleniu odpowiedzi „nie wiem, czym jest ROT”.

**Rysunek 12.** Wykorzystanie opracowań ROT w bieżącej pracy samorządu.

**Źródło:** Opracowanie własne

Jednocześnie 29% (n = 98) odpowiadających na pytanie o inne dokumenty, opracowania czy źródła danych wykorzystywane w planowaniu strategicznym stwierdza, że nie korzysta z żadnych. Można zakładać, że wiąże się to z zaufaniem do opracowanych przez zewnętrznych ekspertów diagnoz i dokumentów strategicznych, ale liczba takich odpowiedzi jest zdecydowanie niepokojąca. Widoczna jest tutaj także stosunkowo duża przewaga odpowiedzi jest OSI: 31% wobec 25% odpowiedzi jest NIE OSI. Pozostałe samorzady wykorzystują zróżnicowane dokumenty i zbiory danych, a w większości przypadków wskazują na wiele różnych źródeł. Przede wszystkim są to dane GUS oraz rejestry i dane dostępne w urzędzie. Istotnym punktem odniesienia są strategie wyższego rzędu (przede wszystkim regionalne, w pojedynczych odpowiedziach także krajowe). Wskazywane są także lokalne/ponadlokalne dokumenty specjalistyczne, takie jak plany rewitalizacji i strategie zrównoważonej mobilności. Wymieniono także różnego rodzaju opracowania eksperckie, w tym przygotowywane przez Instytut Geografii i Zagospodarowania Przestrzennego PAN. Część samorządów powołuje się także na badania własne, prowadzone lokalne procesy konsultacyjne i specjalnie zamawiane diagnozy. Spośród elektronicznych repozytoriów danych wskazywano przede wszystkim Bank Danych Lokalnych GUS, ale warto zauważyć, że pojawiły się także deklaracje wykorzystywania danych pochodzących z Monitora Rozwoju Lokalnego, czyli narzędzia opracowanego przez Związek Miast Polskich.

Kwestia wykorzystywania zróżnicowanych źródeł informacji, po niezbędnej weryfikacji intensywności oraz zakresu ich wykorzystania, powinna być przedmiotem dalszych analiz jako potencjalny wskaźnik rozwoju kultury zarządzania strategicznego w samorządzie.

## PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE

W przeprowadzonym badaniu ankietowym zapytano o wykorzystanie mechanizmu partnerstwa publiczno-prywatnego. Stosowanie tej formuły realizacji przedsięwzięć wskazało niespełna 4% ankietowanych, czyli jedynie 6 jst. Przeważająca część odpowiedzi była „ra-

czej pozytywna”<sup>6</sup>, a dwa wskazania – neutralne. Wśród czynników powodujących wykorzystanie tego mechanizmu wymieniono:

- wyłączenie zobowiązań w ramach mechanizmu PPP z długu publicznego;
- włączenie podmiotu prywatnego w znaczne finansowanie zadania, co pozwoliło na realizację zadania pomimo braków budżetowych.

---

<sup>6</sup> Poproszono o ocenę w pięciostopniowej skali, zawierającej odpowiedzi od „zdecydowanie negatywna”, do „zdecydowania pozytywna”.



### 3. Doświadczenie samorządów lokalnych w zakresie wykorzystania funduszy europejskich i krajowych



Samorządy stosunkowo często zgłaszały kwestię ograniczonych zasobów kadrowych, które umożliwiałyby korzystanie z zewnętrznych źródeł finansowania podczas realizacji projektu CWD<sup>7</sup>. Zebrane w ramach przeprowadzonej ankiety dane pokazują, że samorządy uczestniczące w badaniu korzystają z takich funduszy stosunkowo regularnie oraz wykorzystują możliwie wiele źródeł finansowania realizowanych projektów. Dostrzegane wyraźne ograniczenia i bariery dotyczą możliwości finansowania wkładu własnego w takich projektach oraz ograniczonych zasobów kadrowych, które determinują sprawne pozyskiwanie i rozliczanie dotacji.

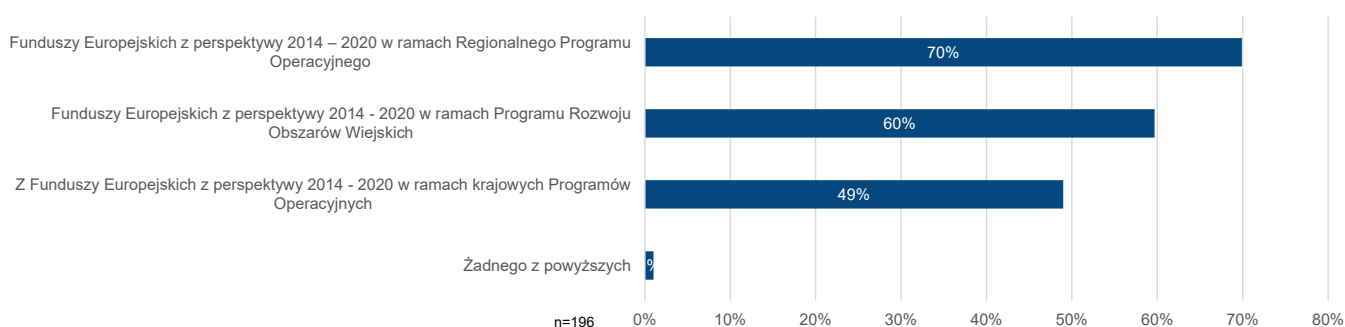
#### 3.1. Wykorzystanie funduszy europejskich

Na pytanie o wykorzystanie funduszy europejskich w samorządzie 96% jst OSI i 94% NIE OSI odpowiedziało twierdząco. Pozostałe odpowiedzi (4%) wskazywały na brak takich doświadczeń lub brak wiedzy odpowiadających w tym zakresie (odpowiedzi „Nie” oraz „Nie wiem”).

Około 70% ankietowanych samorządów wykorzystywało fundusze europejskie oferowane głównie w ramach regionalnych programów operacyjnych. Natomiast 65,8% samorządów sięgnęła po środki z krajowych programów operacyjnych z perspektywy 2014–2020.

Odpowiedzi dotyczące perspektywy finansowej 2014–2020 wskazują, że najczęściej wykorzystywano programy regionalne (69,9% odpowiedzi), następnie środki Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej: PROW) – 10 pp mniej (59,7%). Najrzadziej samorządy korzystały ze środków krajowych programów operacyjnych, na co wskazała niemal połowa samorządów (49%).

**Rysunek 13.** Odsetek samorządów korzystających z funduszy europejskich w perspektywie 2014–2020.



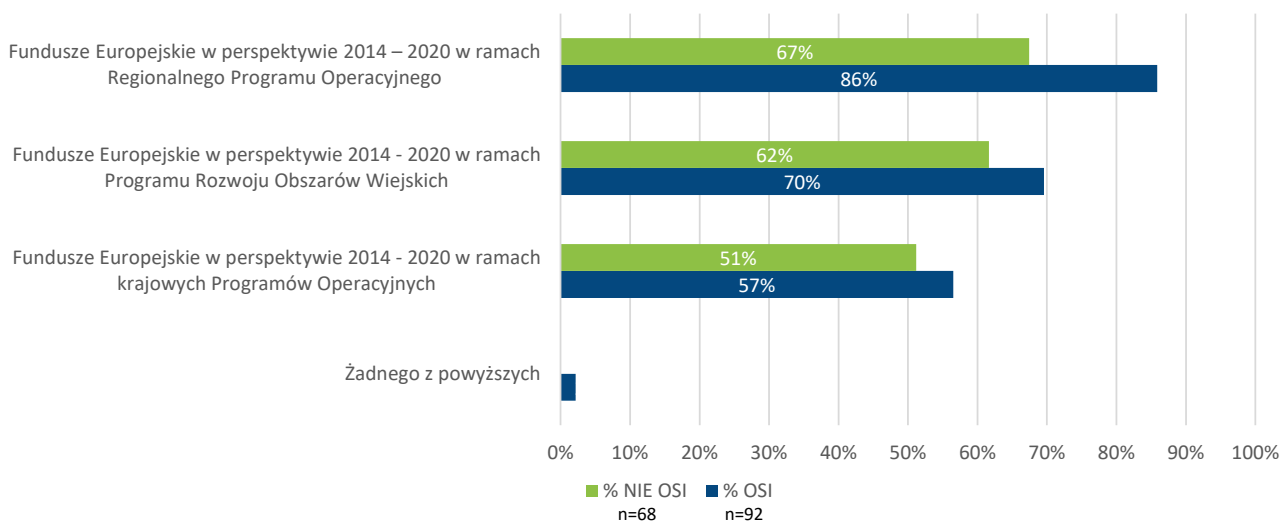
**Źródło:** Opracowanie własne

<sup>7</sup> Dotyczy to relacji ekspertów pracujących z partnerstwami oraz opinii wygłaszanych podczas Forów Wymiany Doświadczeń. Stwierdzenia te podkreślają wyzwanie, jakim jest jednoczesne posiadanie pewnych doświadczeń w urzędzie (pozyskiwano i rozliczono już wiele projektów), jednak zatrudnionych jest zbyt mało doświadczonych osób, aby możliwe było skorzystanie ze wszystkich możliwości.



Dalsza analiza wskazuje na duże różnice pomiędzy samorządami z terenów OSI a pozostałymi. W przypadku wykorzystania programów regionalnych sięga ona niemal 20 pp (86,8% jest OSI, wobec 67,4% pozostałych). Niemal 10 pp wyniosła różnica w przypadku środków z PROW (70,3% wobec 61,6%). Najmniejszą różnicę obserwujemy w przypadku programów krajowych, gdzie 57,1% jst OSI i 51,2% pozostałych samorządów realizowało projekty z tych funduszy.

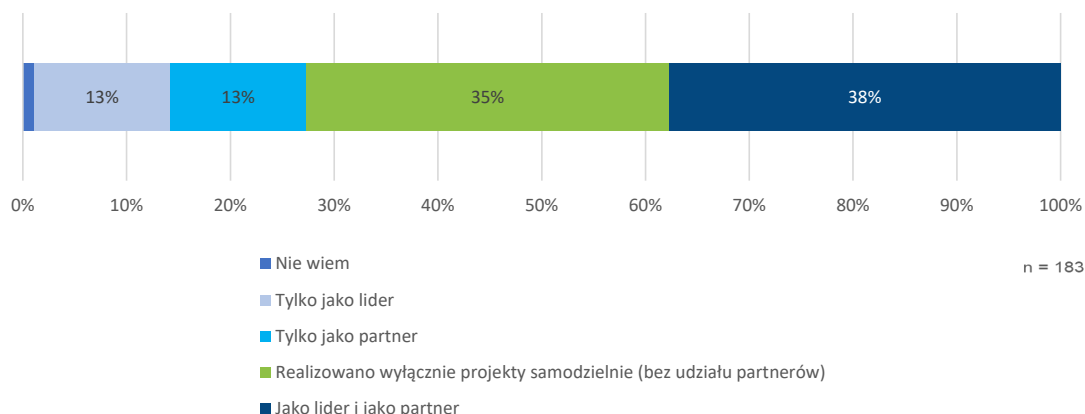
**Rysunek 14.** Wykorzystanie środków z poszczególnych funduszy europejskich z perspektywy 2014–2020 w podziale na jst OSI i NIE OSI.



**Źródło:** Opracowanie własne

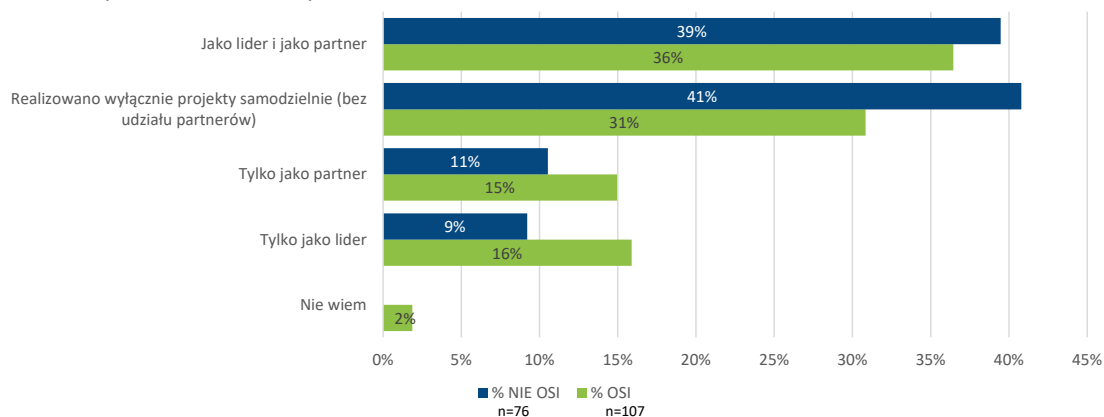
Rozpatrując deklarowane wykorzystanie funduszy pod kątem poszczególnych programów krajowych, warto zwrócić uwagę na to, że część jst nie identyfikowała bezpośrednio konkretnych programów operacyjnych jako „krajowych”, a posługiwała się przede wszystkim tytułami programów. Spostrzeżenie to może potwierdzać zasadność zmian w nazewnictwie programów w perspektywie 2021–2027.

Kolejną istotną kwestią, która towarzyszy realizacji projektów finansowanych w ramach funduszy europejskich, jest realizacja projektu w partnerstwie samorządowym. Analizując doświadczenie samorządów przedstawione w badaniu ankietowym, warto zauważyć, że 61,2% odpowiadających wskazuje na udział w tej formie pozyskiwania środków. Z kolei 37,7% realizowało projekty wyłącznie samodzielnie. Najliczniejsza jest zaś grupa, która ma doświadczenie zarówno jako lider, jak i partner w projekcie.

**Rysunek 15.** Rola odgrywana przez samorząd w projektach finansowanych z funduszy europejskich.

**Źródło:** Opracowanie własne

Analizując kwestię partnerskiej realizacji projektów finansowanych ze środków unijnych przez pryzmat przynależności danej gminy do OSI, można dostrzec, że gminy z obszarów strategicznej interwencji częściej wchodzi w partnerstwa samorządowe. W roli lidera występują w 15,9% przypadków, wobec 9,2% przypadków jst NIE OSI. Tylko jako partner występują w 15% wobec 10,5% przypadków jst NIE OSI. W przypadku odgrywania zarówno jednej, jak i drugiej roli, różnica maleje do 3 pp, a częściej taką zmiennością funkcji charakteryzują się jst NIE OSI (39,5% wobec 36,5%). O 10 pp rzadziej jst OSI realizują projekty, działając samodzielnie (30,8% wobec 40,8%).

**Rysunek 16.** Rola samorządu w realizacji projektów w ramach funduszy europejskich w podziale na samorządy z obszarów OSI i spoza OSI.

**Źródło:** Opracowanie własne

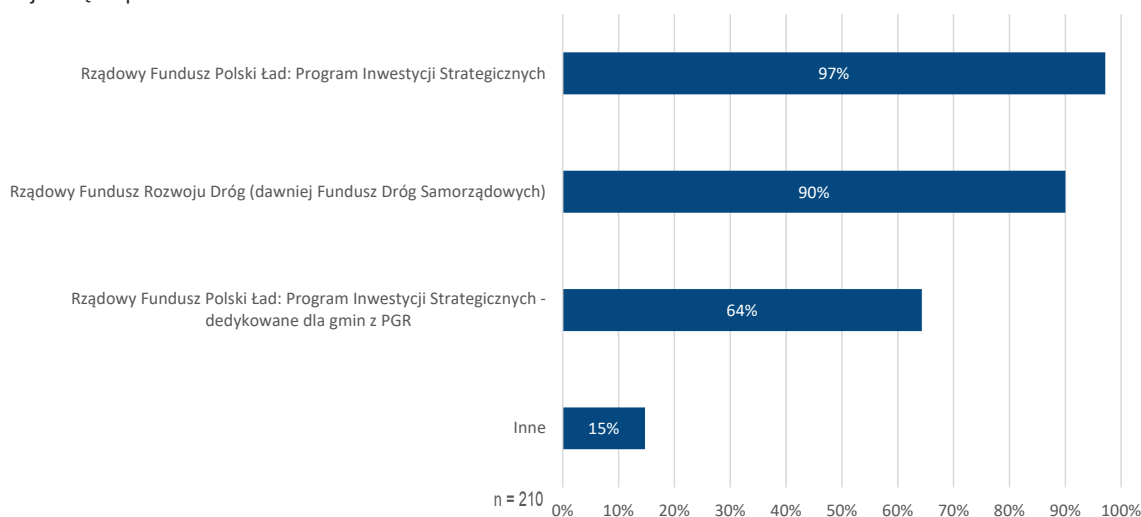
### 3.2. Wykorzystanie środków krajowych

Większość samorządów biorących udział w badaniu ankietowym skorzystała z oferowanych środków krajowych. Jako najbardziej popularny wskazywany był przede wszystkim Rządowy Fundusz „Polski Ład”: Program Inwestycji Strategicznych (99% odpowiedzi), który w opinii samorządów miał stosunkowo proste procedury i umożliwiał łatwy dostęp do finansowania. Samorządowcy wskazywali także, że jest to program wymagający szybkiej reakcji ze strony urzędu i nierzadko odłożenia innych zadań, aby pozyskać środki przy gospodarowaniu skromnymi zasobami kadrowymi.

Ponadto respondenci wskazali również, że korzystają dość powszechnie z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (90% odpowiedzi). Trzecim z kolei funduszem była trzecia edycja Rządowego Funduszu „Polski Ład” Program Inwestycji Strategicznych skierowana do gmin z obszarami po byłych PGR. Na taką odpowiedź wskazało 67% odpowiadających.

Pozostałe odpowiedzi (14%) dotyczyły szczególnych programów dedykowanych bardzo konkretnemu typowi jst, takiemu jak gminy uzdrowiskowe (również w ramach funduszy rządowych) – 8 odpowiedzi, edycji programu rozwijającej strefy przemysłowe – 6 odpowiedzi. Wskazano także na środki Programu Uzupelniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Drogowej – Mosty Dla Regionów (w 7 przypadkach). Pojedyncze odpowiedzi dotyczyły innych programów.

**Rysunek 17.** Deklarowane wykorzystanie funduszy krajowych. Odpowiadający mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

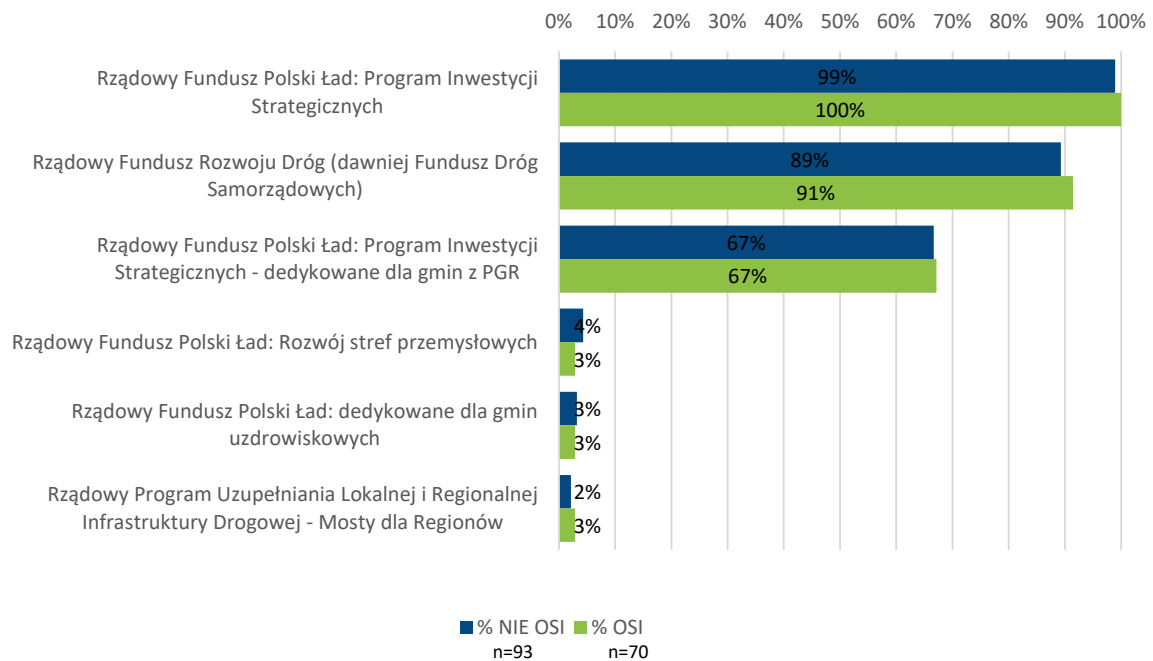


**Źródło:** Opracowanie własne

W przypadku środków krajowych nie występuje zróżnicowanie w pozyskiwaniu ich przez gminy z terenów OSI i pozostałe. W trzech głównych źródłach finansowania różnice nie przekraczają 2 pp. Pozostałe odpowiedzi przedstawiono na rysunku 18, aby zilustrować skalę powszechności Programu Inwestycji Strategicznych wobec inwestycji punktowych, przewidzianych dla specyficznych typów jst.



**Rysunek 18.** Deklarowane wykorzystanie funduszy krajowych w podziale na samorządy znajdujące się na obszarach OSI krajowych i poza nimi. Odpowiadający mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź. Wartości procentowe przeliczono dla poszczególnych kategorii (OSI/NIE OSI).



**Źródło:** Opracowanie własne

### 3.3. Wyzwania i bariery w wykorzystywaniu funduszy europejskich i środków krajowych

Wskazane powyżej ogólne tendencje związane z wykorzystaniem funduszy europejskich i środków krajowych wskazują na to, że samorządy sięgają po wszystkie dostępne dla nich źródła finansowania. Potwierdzają to odpowiedzi na pytanie: „Czy gmina planuje skorzystać z funduszy europejskich w perspektywie 2021–2027?”. Na pięciostopniowej skali obejmującej odpowiedzi od: „zdecydowanie nie”, do „zdecydowanie tak”, nie padła żadna odpowiedź negatywna i neutralna. Jedynie 4% odpowiadających zadeklarowało, że „raczej tak”, a 96% stanowiły odpowiedzi „zdecydowanie tak”. Tak jednoznaczne odpowiedzi mają z pewnością związek z faktem, że partnerstwa budowane w projekcie CWD jako jedno ze swych podstawowych założeń mają przygotowanie jst do korzystania ze środków w ramach funduszy europejskich rozdysponowanych w ramach instrumentów terytorialnych.

W pytaniu dotyczącym widocznych barier i trudności, które uniemożliwiają sięganie po środki zewnętrzne (krajowe lub europejskie), odpowiadający wskazują przede wszystkim na trudności finansowe lub zadłużenie jst, przekładające się na problemy ze sfinansowaniem wkładu własnego (43% odpowiedzi). Pozostałe trudności odnoszą się zaś do różnych aspektów procesu pozyskiwania i rozliczania funduszy. Wskazywano na istniejące procedury czy zasady, których należy przestrzegać, by jst mogły starać się o finansowanie z funduszy europejskich (14% odpowiedzi). Ponadto kilka odpowiedzi dotyczyło między innymi: ograniczonego czasu na skuteczne przygotowanie i złożenie wniosków (14% odpowiedzi), braku odpowiednich informacji o pojawiających się konkursach (7% odpowiedzi). Również zbyt mały potencjał urzędu był istotną barierą – w tym przypadku wskazano niewielkie zasoby ludzkie (14%



odpowiedzi). Należy także podkreślić brak odpowiedniego przygotowania merytorycznego urzędników, który według samorządów utrudnia działanie już na samym początku składania wniosku o dofinansowanie ze środków unijnych (7% odpowiedzi).

Należy także podkreślić, że w całej badanej próbie jest zaledwie 14 jst (6%,  $n = 210$ ), które nie skorzystały ze środków europejskich w związku z trudnościami bądź barierami wskazanymi powyżej. Z jednej strony, świadczy to o tym, że samorzady mimo wszystko są w stanie pozyskiwać środki europejskie i pomimo różnego rodzaju trudności nadal dążą do tego celu. Z drugiej strony, odwołując się do praktycznych wniosków z poszczególnych komponentów CWD Plus, samorzady potrzebują znacznego wsparcia. Wydaje się, że dla pełnego zobrazowania tego zagadnienia, należałoby rozszerzyć badanie o całą populację jst w Polsce, weryfikując odsetek jst, które nie sięgają po fundusze europejskie, i pogłębiając badanie barier w tej grupie.





Poza wsparciem finansowym, które samorzady pozyskują w ramach funduszy europejskich i środków krajowych, osobnym zagadnieniem badanym w ramach przeprowadzonej ankiety jest zapewnienie wsparcia doradczego i szkoleniowego. Badanie umożliwiło zidentyfikowanie znacznych potrzeb w tym zakresie, które omówiono w dalszej części tego rozdziału.

#### 4.1. Wsparcie dla jst, które zaliczane są do OSI o znaczeniu krajowym

W ramach badania jedynie 5,5% samorządów wskazało, że w okresie 2014–2020 jako gminy z terenów OSI otrzymały w pełni wystarczające wsparcie. Oznacza to, że istnieje jeszcze wiele możliwości poprawy pomocy kierowanej do tych samorządów. Z kolei 31,9% samorządów uważa, że wsparcie było raczej wystarczające, a 19,8% to odsetek samorządów, które wsparcie dostrzegają, ale uznają je za raczej niewystarczające. Z kolei 11% stwierdziło, że wsparcie było zdecydowanie niewystarczające.

Istotny jest wynik 11% wskazań, który mówi, że nie było wsparcia, z którego jst mogła skorzystać. Pozostałe odpowiedzi (20,9%) stanowią wskazania mówiące, że pomoc była trudna do oceny. Nie rozstrzyga to jednak, czy z niej korzystano.

**Rysunek 19.** Ocena wsparcia dedykowanego samorządom będącym OSI w okresie 2014–2020.



**Źródło:** Opracowanie własne

Należy zwrócić uwagę na fakt, że część samorządów uznaje samo przypisanie do OSI za czynnik, który pomoże w uzyskaniu dodatkowego wsparcia. Drugą kwestią wynikającą z badania jest uznawanie przez jst oferty CWD za formę wsparcia dla samorządów OSI. Szczególnie istotny wydaje się aspekt partycypacji, poruszany przez część samorządów podczas działań sieciujących i badań terenowych w ramach projektu CWD. Samorząd, który otrzymuje możliwość zabrania głosu w istotnych dla niego sprawach, w większym stopniu ma szansę na rozwiązanie swoich problemów, choćby dzięki rozbudowaniu sieci współpracy z innymi partnerami.

Jedno z pytań wielokrotnego wyboru zadane samorządom z OSI krajowych: miast średnich tracących funkcje społeczne i gospodarcze oraz obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją, dotyczyło najważniejszych ich zdaniem obszarów wsparcia niefinansowego. Podział pomiędzy poszczególnymi perspektywami – długookresową (do 2030 r.) i krótkookresową (do końca 2024 r.) – analizowany w odniesieniu do ogólnej liczby odpowiedzi nie uwidacznia znaczących różnic. Zdecydowanie ciekawsze wyniki otrzymujemy z analizy odpowiedzi w odniesieniu do preferencji samorządów w poszczególnych kategoriach.

W ramach pytania dotyczącego potrzeb wsparcia finansowego dla jst z terenów OSI samorządy wskazywały obszary, w których oczekują wsparcia. Zagadnienia te wyznaczono na podstawie dotychczasowych doświadczeń projektu CWD. Uwzględniono następujące kwestie:

- **Narzędzia doraźne** – szkolenia, wizyty studyjne, warsztaty, informacje o źródłach finansowania.
- **Doradztwo** – dotyczące tworzenia strategii, tworzenia projektów, wdrożenia projektów.
- **Usługi** – wsparcie w opracowaniu diagnozy lub zamówienie konkretnych dokumentów niezbędnych do wdrożenia projektu.

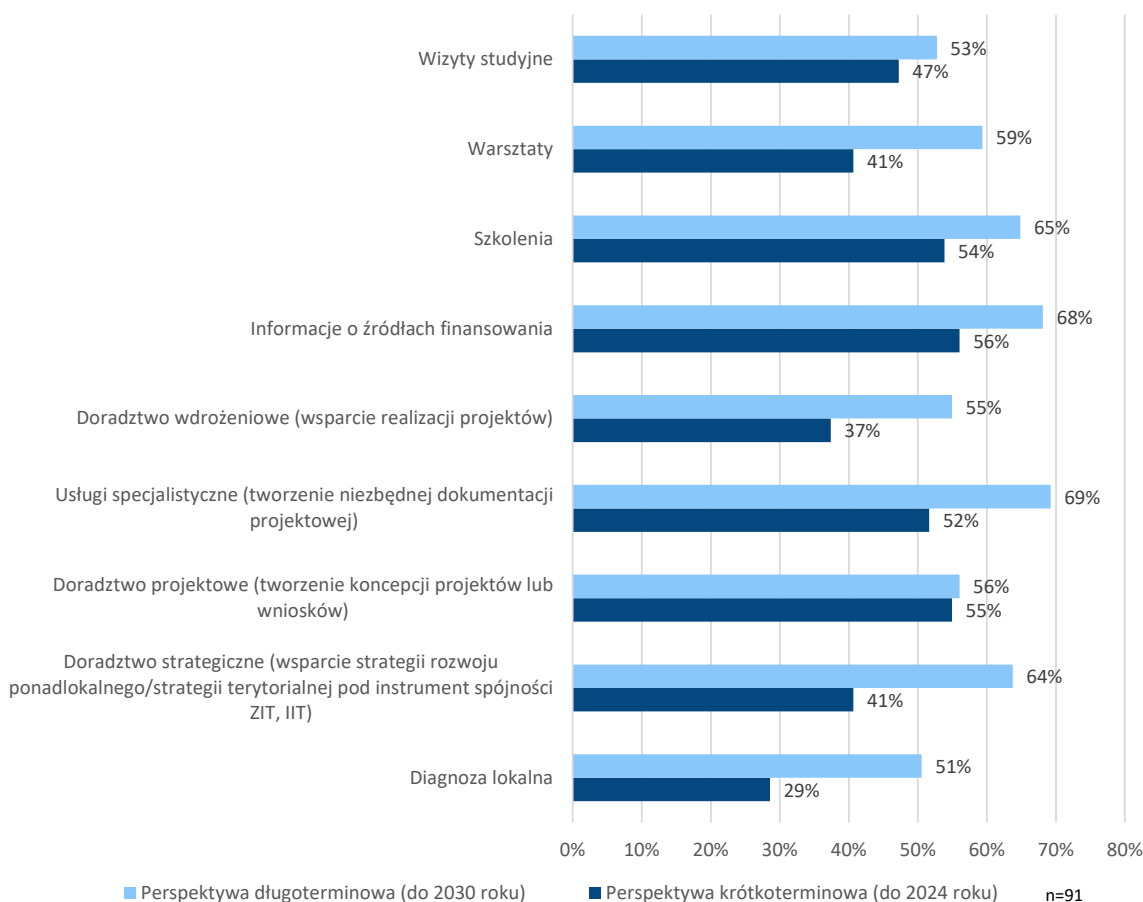
W perspektywie krótkoterminowej najważniejszymi zagadnieniami były: informacje o źródłach finansowania (56%), doradztwo projektowe (54,9%) oraz szkolenia (53,8%)<sup>8</sup>. Ostatnim zagadnieniem, na które wskazała ponad połowa odpowiadających, było tworzenie niezbędnej dokumentacji projektowej (51,6%). Pozostałe działania w tej perspektywie uzyskały poniżej połowy możliwych wskazań. Najniżej oceniono pilną potrzebę realizacji diagnoz lokalnych (28,6%). Biorąc pod uwagę, że wypowiedziały się samorządy z partnerstw CWD, które otrzymały w ostatnich 24 miesiącach znaczące wsparcie w tym zakresie, nie powinno to zaskakiwać. 37,4% samorządów wskazało zapotrzebowanie na doradztwo przy wdrażaniu projektów. Wynika to z faktu, iż postępuje proces wdrażania aktualnej perspektywy funduszy europejskich oraz strategii.

Z przeprowadzonego badania wynika, że zainteresowanie jst wsparciem długookresowym jest znacznie większe. We wszystkich kategoriach wskazuje je ponad połowa odpowiadających. Przy tym w czterech kategoriach to ponad 60% odpowiadających: 69,2% oczekuje wsparcia w tworzeniu dokumentacji projektowej, 68,1% w dostarczaniu informacji o źródłach finansowania, 64,8% szkoleń (warsztatami jest zainteresowanych 59,3% samorządów), a doradztwa strategicznego do 2030 r. oczekuje 63,7%. Doradztwem wdrożeniowym w tej perspektywie zainteresowanych jest więcej samorządów (54,9%) niż w perspektywie krótkookresowej (37,4%) – różnica ponad 17,5 pp, ale największa różnica pomiędzy perspektywami – 21,9 pp – dotyczy diagnozy lokalnej (50,5% zainteresowanych). Najmniejszą różnicę między perspektywami dostrzec zaś można przy doradztwie projektowym – 1,1 pp.

<sup>8</sup> Szczegółową tematykę szkoleń i warsztatów, jakimi są zainteresowane samorządy biorące udział w badaniu, omówiono w dalszej części raportu.



**Rysunek 20.** Najpotrzebniejsze obszary wsparcia niefinansowego, w podziale na potrzeby krótko- i długookresowe. Pytanie wielokrotnego wyboru. Pytanie kierowane do samorządów OSI Krajowych.



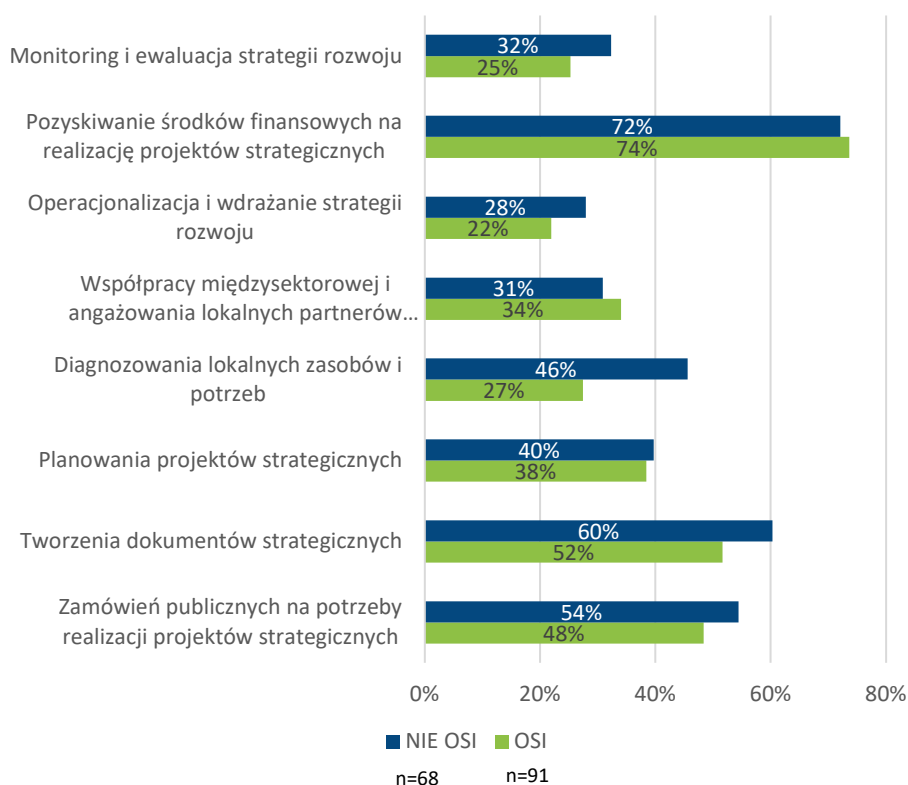
**Źródło:** Opracowanie własne

Odpowiedzi na pytanie o kierunki i narzędzia wsparcia w dużej mierze odnoszą się do kwestii mieszczących się w działaniach doradców i ekspertów zewnętrznych prowadzonych w ramach projektu CWD Plus. Dla samorządów istotne są także kompetencje własnych zespołów. Analizując odpowiedzi dotyczące tematyki wsparcia edukacyjnego (szkoleń i warsztatów), zauważyć można, że jako najpopularniejszą tematykę szkoleń wskazywano pozyskiwanie środków finansowanych na realizację projektów strategicznych (podobna liczba odpowiedzi dla jst OSI i NIE OSI, odpowiednio 73,6% i 72,1%). Drugim najpopularniejszym tematem było tworzenie dokumentów strategicznych. Tutaj widoczna jest różnica w zainteresowaniu pomiędzy jst OSI (51,6%) a NIE OSI (60,3%). Trzecim najpopularniejszym zagadnieniem było prowadzenie zamówień publicznych służących realizacji projektów strategicznych. Ponownie bardziej zainteresowane tematem były samorzady NIE OSI (54,4%) aniżeli NIE OSI (48,4%).

Pozostałe tematy: monitoring i ewaluacja strategii rozwoju, operacjonalizacja i wdrażanie strategii rozwoju, współpraca międzysektorowa oraz planowanie projektów strategicznych były mniej ciekawe dla samorządów biorących udział w ankiecie. We wszystkich odpowiedziach na te pytania widoczne było większe zainteresowanie tematem po stronie samorządów niebędących OSI. Wyjątkiem jest zdecydowana różnica dotycząca tematyki diagno-

zowania lokalnych zasobów i potrzeb. Dla 45,6% samorządów NIE OSI było to zagadnienie interesujące, natomiast w przypadku samorządów OSI, temat ten wskazało 27,5%. Stanowi to największą różnicę w odpowiedziach w odniesieniu do powyższego pytania. Jedną z propozycji interpretacji tego wyniku może być zwrócenie uwagi na wielkość samorządu. W przypadku mniejszych społeczności (a te przeważają na terenach OSI), funkcjonuje przekonanie, że rozpoznanie lokalnych problemów i potrzeb jest na właściwym poziomie. Zagadnienie to wymaga szerszej analizy w przyszłości, gdyż może to być czynnik, który determinuje wybierane przez samorządy OSI kierunki interwencji.

**Rysunek 21.** Tematyka wsparcia szkoleniowego i warsztatowego potrzebnego samorządom.



**Źródło:** Opracowanie własne

Uzupełnieniem powyżej przeanalizowanych pytań była także osobna możliwość swobodnego zadeklarowania potrzeb przez respondentów. Tak jak w przypadku wszystkich pytań otwartych, także tutaj wystąpił problem z jednoznaczną kategoryzacją odpowiedzi wskazanych przez jst. Na podstawie odpowiedzi udzielonych w ramach pytania: „Jakiego rodzaju wsparcia merytorycznego oczekuje gmina, aby zwiększyć swój potencjał w zakresie prowadzenia polityki rozwoju?“, można dostrzec, iż poziom zapotrzebowania samorządów na różnego rodzaju wsparcie jest znaczący<sup>9</sup>. Z jednej strony wskazywano, że wsparcie należy poszerzyć o nowe zagadnienia, a z drugiej strony jst oczekują pogłębienia tematów dotychczas poruszanych w ramach projektu CWD Plus.

Na podstawie przeanalizowanych odpowiedzi zapotrzebowanie na wsparcie można sklasyfikować następująco:

<sup>9</sup> Liczba samorządów OSI, które udzieliły odpowiedzi w tym pytaniu, wyniosła n = 64.

- definiowanie projektów,
- doradztwo,
- szkolenia,
- warsztaty,
- wizyty studyjne,
- przygotowanie dokumentów strategicznych,
- przygotowanie dokumentów projektowych,
- współpraca pomiędzy jst i/lub innymi partnerami,
- wymiana doświadczeń, dobrych praktyk,
- operacjonalizacja działań,
- konsultacje.

Ponadto należy podkreślić, iż niemal 50% udzielonych odpowiedzi można przypisać do dwóch lub więcej kategorii.

Jednocześnie warto zauważyć, że ponad 60% samorządów wskazało na doradztwo. Przy tym co najmniej 50% takich odpowiedzi nie wskazało, jakich tematów powinno dotyczyć i w jakiej formule powinno być świadczone. Podobnie było w odniesieniu do szkoleń i warsztatów – w większości przypadków nie sprecyzowano, czego powinny one dotyczyć.

Tylko niektóre z odpowiedzi dotyczące potrzeby doradztwa wskazywały konkretne zagadnienia. Samorządy wymieniały między innymi: „wsparcie doradcze podczas tworzenia dokumentacji do konkursów oraz przygotowania przetargów”, „specjalistyczną diagnozę potrzeb, możliwości finansowania realizowanych projektów”, „wyznaczanie kierunków rozwoju i zachowanie ich ciągłości bez względu na zmiany polityczne”.

Zagadnienie definiowania projektów związane jest z tworzeniem projektów i fiszek do nich, z definiowaniem projektów partnerskich.

Przy kategorii szkoleń pojawiały się odpowiedzi dotyczące zakresu pozyskiwania środków finansowych na realizację projektów strategicznych lub związane ze współpracą międzysektorową, w tym także angażowania i włączania partnerów takich jak przedsiębiorcy.

Trzeba zaznaczyć, iż przy kilku odpowiedziach samorządy zgłaszały zapotrzebowanie na dość szerokie wsparcie. Były to na przykład: diagnoza potencjałów i obszarów kryzysowych; wyznaczanie priorytetów i planowanych działań; tworzenie lub aktualizacja opracowań studialnych, planistycznych i strategicznych; wsparcie w opracowaniu dokumentacji; wdrażanie projektów; włączenie społeczności lokalnej; udział w partycypacji społecznej; monitoring i ewaluacja działań.

Jeden z samorządów wskazał na „wizyty studyjne; warsztaty i szkolenia, które pozwolą opracować dane zagadnienie od początku do końca, a najlepiej na przykładach. Opracowywanie programu szkoleniowego we współpracy z uczestnikami. Szczegółowe agendy i harmonogram. Spotkania (webinary) z przedstawicielami IZ, którzy skupią się na wyjaśnianiu niejasności związanych z regulaminami konkursowymi”. Inny samorząd wskazywał na: „wsparcie



przy opracowaniu strategii rozwoju ponadlokalnego, wsparcie przy opracowaniu gminnego programu rewitalizacji, wsparcie przy opracowaniu diagnozy lokalnych zasobów i potrzeb”. Jedną z odpowiedzi udzieloną przez samorząd było: „wsparcie doradcze w zakresie realizacji i wdrażania strategii ZIT, wsparcie w zakresie przygotowania projektów zintegrowanych do aplikowania o środki zewnętrzne, wsparcie przy tworzeniu i prowadzeniu biura projektowego dla utworzonego partnerstwa ZIT”.

Następnym zagadnieniem związanym z powyższym pytaniem jest operacjonalizacja działań, która rozumiana jest jako wyznaczanie zadań i narzędzi odpowiednich do skutecznej realizacji celów wynikających z założeń strategicznych. Oprócz zapewniania opracowania między innymi strategii, istotne jest także zapewnienie wsparcia na etapie ich wdrażania, tj. jak taką strategię zamienić na zadania i jakie narzędzia wykorzystać, by te zadania móc zrealizować.

Warto również przytoczyć inne odpowiedzi samorządów w kontekście potrzeby wsparcia, tj. zapotrzebowanie z zakresu marketingu terytorialnego, promocji partnerstwa czy prowadzenia badań, jak również wsparcia w zakresie pracy z danymi jako podstawą zarządzania strategicznego samorządem.

W kontekście konsultacji można przytoczyć między innymi potrzebę dostępu z jednej strony do „wysokiej rangi specjalistów branżowych” czy „spotkania (webinary) z przedstawicielami IZ, którzy skupią się na wyjaśnianiu niejasności związanych z regulaminami konkursowymi”. Natomiast z drugiej strony są to potrzeby związane z „doradztwem w analizie sytuacji gminy, przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami” czy „działania w zakresie konsultacji społecznych opracowania dokumentów strategicznych gmin”.

W przypadku samorządów niedeklarujących swojej przynależności do OSI<sup>10</sup> potrzeby są dość zbliżone. W tym przypadku również około 50% udzielonych odpowiedzi dotyczyło zapotrzebowania na doradztwo i szkolenia, ale bez sprecyzowania tego, jakich obszarów, tematów powinny one dotyczyć. Pojedyncze odpowiedzi dotyczyły wsparcia w przygotowaniu dokumentacji projektowej, strategicznej, wymiany doświadczeń pomiędzy samorządami. Warto przytoczyć także, że samorzady wskazywały na potrzebę: szkolenia kadry kierowniczej, tworzenia grup lokalnych liderów, diagnozowania lokalnych zasobów i potrzeb, a także zarządzania zasobami oraz zwiększania świadomości mieszkańców gminy i zaangażowania ich w rozwój jst.

## 4.2. Wsparcie finansowe i niefinansowe

Ostatnim zagadnieniem ilustrującym zainteresowanie samorządów określonymi formami wsparcia (co pośrednio ilustruje także potencjalne deficyty) jest kwestia rozróżnienia zainteresowania wsparciem finansowym i niefinansowym. Wyżej omówiono już wsparcie szkoleniowe i doradcze oraz zainteresowanie nim w kontekście potrzeb w określonych perspektywach czasowych.

<sup>10</sup> n odpowiedzi samorządów NIE OSI = 29.



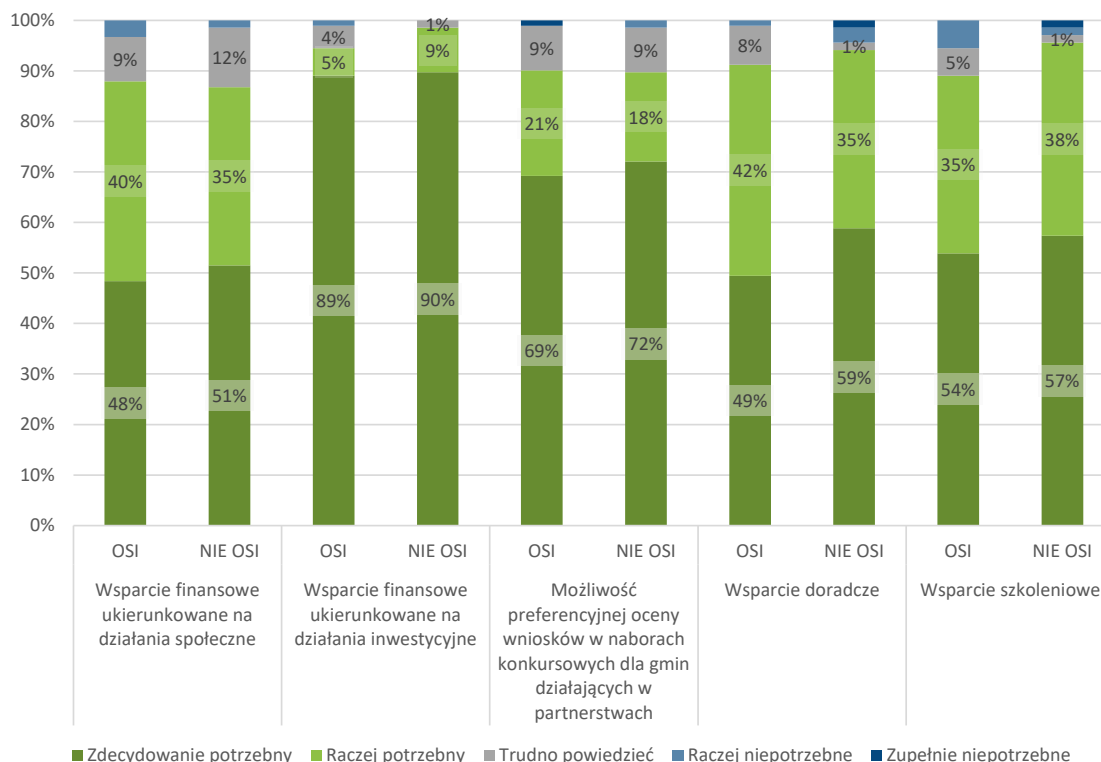
**Rysunek 23.** Zainteresowanie różnego rodzaju formami wsparcia.

**Źródło:** Opracowanie własne

Podstawową informacją, jaką uzyskano, pytając samorządy formę wsparcia, jaka byłaby najpotrzebniejsza z perspektywy prowadzenia polityki rozwoju, jest jednoznaczne przekonanie samorządów o przydatności pomocy zewnętrznej. Na pięć zaproponowanych kategorii pomocy, tylko w jednym przypadku (wsparcie finansowe ukierunkowane na działania społeczne) odsetek odpowiedzi pozytywnych „zdecydowanie potrzebny” i „raczej potrzebny” nie przekroczył 90%, było to w tej kategorii odpowiednio 49,7% oraz 37,7%. W tym wypadku najliczniejsze spośród wskazanych form były także odpowiedzi niezdecydowanych (10,1%). Nie odnotowano natomiast żadnej odpowiedzi zdecydowanie negatywnej. Najwięcej odpowiedzi pozytywnych (ogółem 96,2%) dotyczyło wsparcia finansowego dedykowanego projektom infrastrukturalnym. W tym przypadku aż 89,3% odpowiedzi było zdecydowanie pozytywnych. Druga kategoria oceniana bardzo pozytywnie (70,4% odpowiedzi „zdecydowanie potrzebny” i 19,5% „raczej potrzebny”) dotyczyła preferencji punktowych, jakie samorządy działające w partnerstwach mogłyby otrzymać, składając wnioski o dofinansowanie w konkursach dotacyjnych. Ciekawym wynikiem jest zainteresowanie wsparciem szkoleniowym i doradczym, które – licząc łącznie odpowiedzi pozytywne – wskazywało ponad 90% odpowiadających, ale w obu przypadkach mniej było tu wskazań na to, że takie formy wsparcia są „zdecydowanie potrzebne” (55,3% zdecydowanie potrzebuje szkoleń, a 53,5% wskazuje na zdecydowaną potrzebę doradztwa – odpowiedzi umiarkowane stanowią odpowiednio 36,5% oraz 39%).

**Dominuje zatem przekonanie o potrzebie wsparcia finansowego skierowanego na infrastrukturę, przy jednoczesnym nieco mniejszym (ale wyraźnie mniej „zdecydowanym”) zainteresowaniu finansowania działań społecznych. Potrzeba pozyskiwania funduszy widoczna jest także w sposób pośredni – jako postulat premiowania działań partnerskich w konkursach dotacyjnych.** Kwestia ta wydaje się interesująca do rozpatrzenia pod kątem podziału na samorządy z terenów OSI, które zazwyczaj częściej (co opisano w rozdziale dotyczącym funduszy zewnętrznych) sięgają po środki zewnętrzne we współpracy z innymi samorządami.



**Rysunek 24.** Zainteresowanie różnego rodzaju formami wsparcia, w podziale na jst OSI i NIE OSI.

**Źródło:** Opracowanie własne

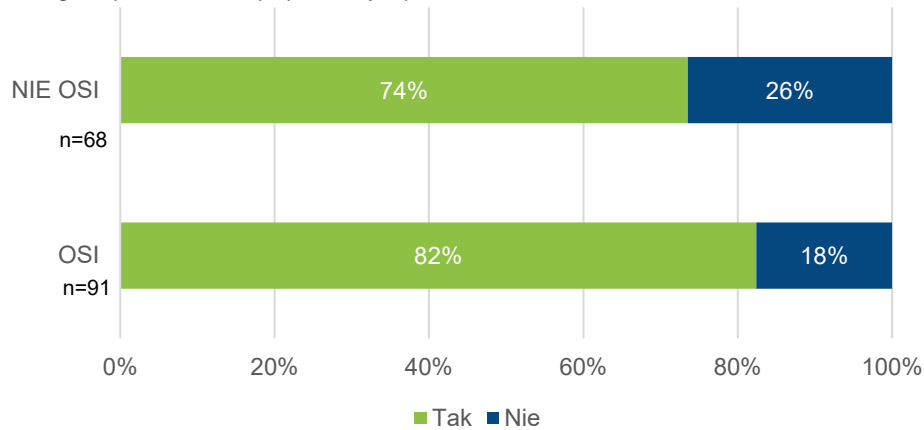
Samorządy pozostają zgodne w kluczowej kwestii – pozyskiwaniu środków na inwestycje, bez względu na swoją przynależność do grupy OSi lub NIE OSi. Zaskakuje natomiast przewaga ocen jednoznacznie pozytywnych w przypadku preferencji punktowych. Tutaj 69,2% jst OSi uznaje tę kwestię za zdecydowanie potrzebną, a wśród samorządów NIE OSi wskazuje taką potrzebę 72,1%. Warto zaznaczyć, że we wszystkich kategoriach (wsparcie finansowe, doradcze, szkoleniowe, ocena wniosków) to samorządy NIE OSi wyrażają bardziej zdecydowane przekonania, przy czym największa różnica dotyczy potrzeby wsparcia doradczego, którego zdecydowaną potrzebę widzi 58,8% samorządów NIE OSi, przy niespełna połowie (49,5%) jst OSi.

Podsumowując, samorządy uważają, że wsparcie finansowe skierowane na działania inwestycyjne jest zdecydowanie potrzebne, przy czym dostrzegają też pozytywne aspekty i potencjał w zakresie premiowania partnerstw w konkursach. Co ważne, wsparcie doradcze i szkoleniowe zostało ocenione jako nieznacznie bardziej potrzebne niż finansowanie projektów społecznych.

### 4.3. POTRZEBY SZKOLENIOWE

Większość jst uczestniczących w badaniu wskazało, że w ostatnich pięciu latach ich pracownicy brali udział w szkoleniach dotyczących m.in. funduszy europejskich, polityki regionalnej, rozwoju regionalnego, zarządzania strategicznego. Odpowiadający z jst OSi, częściej deklarują udział w takich szkoleniach (82%) niż NIE OSi (74%).

**Rysunek 25.** Udział w szkoleniach dotyczących funduszy europejskich, polityki regionalnej i zarządzania strategicznego w pięciu latach poprzedzających badanie.

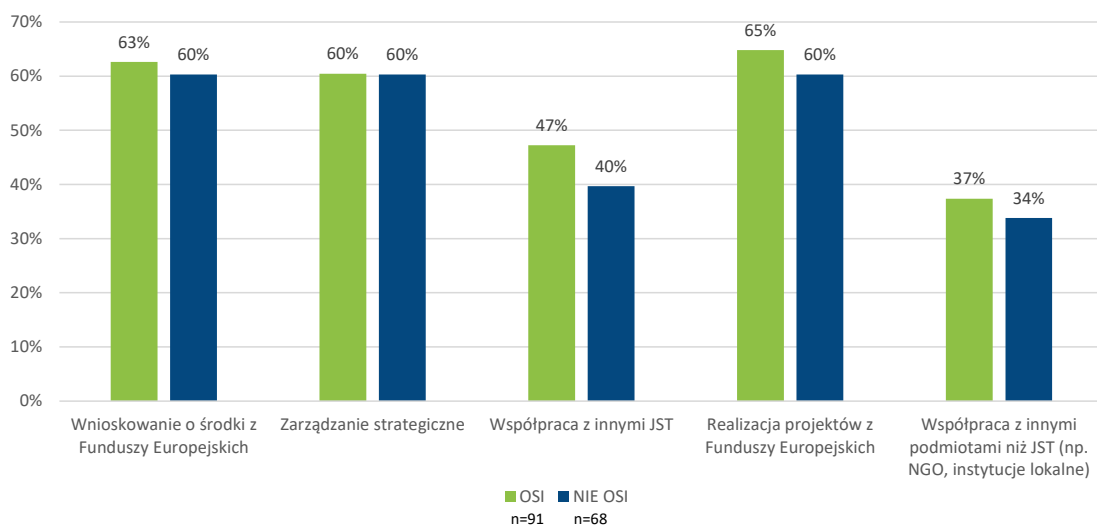


**Źródło:** Opracowanie własne

Planując kolejne wsparcie szkoleniowe, warto zwrócić uwagę na odpowiedzi dotyczące ogólnych obszarów tematycznych, jakie mogą zainteresować potencjalnych uczestników. W badaniu zaobserwowano zbliżone wyniki dotyczące zainteresowania szkoleniami z zakresu aplikowania o środki europejskie i realizacji projektów z funduszy europejskich. Na podobnym poziomie kształtuje się zainteresowanie szkoleniami z zakresu zarządzania strategicznego (tutaj nieznacznie częściej zainteresowane są gminy NIE OSI).

Mniejszym zainteresowaniem cieszy się tematyka współpracy z innymi samorządami, a najmniej jst wskazało szkolenia dotyczące współpracy z innymi podmiotami niż jst. Konieczna wydaje się pogłębiona analiza tego zagadnienia i weryfikacja, w jakim stopniu niskie zainteresowanie szkoleniami w zakresie współpracy wynika z dużego doświadczenia, uznania tego tematu za mało istotny, czy też braku doceniania korzyści wynikających ze współpracy.

**Rysunek 26.** Zainteresowanie szkoleniami w poszczególnych dziedzinach.



**Źródło:** Opracowanie własne



#### 4.4. Wyzwania przyszłości

Opinie samorządów na temat wyzwań na przyszłość zgromadzone w badaniu dotyczą ogólnych, strukturalnych trudności i przemian społeczno-gospodarczych. Samorządy uczestniczące w badaniu, odpowiadały na pytanie otwarte: „Jakie dostrzega Pan/Pani największe wyzwania dla gminy w perspektywie nadchodzących 10 lat?”. Na podstawie zebranych odpowiedzi nie jest możliwe wskazanie, co uznawane jest za najpowszechniejsze wyzwanie przyszłości. W przypadku zebranego materiału trudno jest porównywać lub rangować poszczególne wyzwania, ponieważ różni je poziom ogólności, klasyfikacje, z których pochodzi wskazywana tematyka, a przede wszystkim wspomniana na wstępie ogólność przedstawionych kwestii. Kwestia ta może stanowić przedmiot przyszłych analiz, ze względu na konieczność dookreślenia trendów i zjawisk, które mogą być dostrzegane przez samorządy.

Opinie przedstawione przez samorządy w tym zakresie można pogrupować w następujący sposób:

- **Czynniki demograficzne** – wymieniane są tu kwestie dotyczące dzietności oraz zabezpieczenia potrzeb seniorów. Wyzwaniem jest szeroko pojmowana polityka demograficzna. Również podkreśla się wyzwanie związane ze wzrostem zgonów na obszarach miast i gmin. Jednostki samorządu terytorialnego podkreślają wyzwania takie jak: „zmniejszenie populacji”, „starzenie się społeczeństwa”.
- **Czynniki migracyjne** – obejmują obawy dotyczące depopulacji, a w szczególności migracji młodych mieszkańców. Samorządy wskazują na problemy z zatrzymywaniem młodych w mieście, a także potrzebę wzrostu atrakcyjności osiedleńczej czy ograniczenie ujemnej migracji. Jako przykład można podać odpowiedź jednego z samorządów: „jak przekonać społeczność, by rodziło się więcej dzieci oraz jak przekonać młodych ludzi, by chcieli zostać na tym terenie?”. Można do tego dodać wyzwanie związane z utrzymaniem liczby mieszkańców na określonym poziomie. Ponadto można wskazać wzrastające potrzeby osób w młodym wieku, których samorządy nie są w stanie zaspokoić, w związku z czym migrują oni do większych ośrodków miejskich. Ponadto wskazywane są wyjazdy mieszkańców za pracą do większych aglomeracji.
- **Edukacja** – kształcenie ludzi młodych, starszych, w tym także urzędników. Jednostki samorządu terytorialnego dostrzegają wyzwania takie jak: „rozwój szkolnictwa zawodowego”, „(...) utrzymanie i rozbudowa bazy oświatowej (budowa żłobka, nowych miejsc przedszkolnych (...))” oraz inne bliżej niesprecyzowane związane z systemem oświaty.
- **Zasoby mieszkaniowe** – uczestnicy wskazywali przede wszystkim konieczność budowy nowych mieszkań.
- **Dostępność komunikacyjna** – ograniczenie transportu publicznego i związane z nim zagrożenie wykluczeniem części mieszkańców.
- **Rozwój inwestycji i infrastruktury transportowej** – odpowiedzi dotyczyły głównie dostępu do sieci transportowej oraz w niektórych przypadkach rozwoju infrastruktury przeładunkowej. Ponadto znacznym wyzwaniem dla samorządów jest pozyskiwanie inwestorów, to wskazanie pojawiło się w przypadku kilku samorządów.



- **Usługi zdrowotne i ochrona zdrowia** – przede wszystkim w zakresie dostępności do usług specjalistycznych.
- **Rozwój usług komunalnych** – wymieniono przede wszystkim zaopatrzenie w wodę, kanalizację oraz usprawnienie gospodarki odpadami. Samorządy wskazują na: gospodarkę ściekową, „(...) wywiązywanie się z zadań gospodarowania odpadami (...)”, „budowa oczyszczalni ścieków, rosnące koszty utrzymania systemu gospodarki odpadami”.
- **Bezpieczeństwo energetyczne** – deklaracje dotyczące samowystarczalności energetycznej jst oraz rozbudowy możliwości sieci energetycznych czy stabilności energetycznej samorządów. Poszczególne odpowiedzi samorządów dotyczą: „gazyfikacji gminy (...)”, „rosnące ceny, głównie energii (...)”, „osiągnięcie wymaganych udziałów OZE w końcowym zużyciu energii (...)”, „energetyka – rozwój lokalnego klastra energetycznego, zrównoważony z rozwojem infrastruktury turystycznej” czy kryzysy energetyczne.
- **Zdobycie finansowania** – wyzwania dotyczą zarówno środków własnych jst, jak i pozyskiwania finansowania zewnętrznego. Trudności w pozyskaniu wkładów własnych oraz zasadnicze zmiany cen, wpływające na planowanie i realizację już rozpoczętych inwestycji. Poszczególne samorządy zaznaczają, iż wyzwaniem jest: „brak środków finansowych na realizację potrzebnych inwestycji, brak środków na realizację zadań własnych gmin (...)”, realizacja „(...) inwestycji gminnych przy zmniejszających się dochodach gminy i zwiększonych wydatkach bieżących”, „zapewnienie środków finansowych na bieżące utrzymanie infrastruktury, edukację” czy „wysokie wydatki w stosunku do planowanych przychodów samorządów, brak pieniędzy na rozwój i inwestycje. (...)” oraz „stabilność finansowa połączona z rozwojem gospodarczym”.
- **Realizacja zadań administracji wyższego szczebla** – wskazywano poszerzający się zakres obowiązków administracyjnych, które przekazywane są samorządom gminnym.
- **Kwestie przyrodnicze i wyzwania środowiskowe** – w tym kwestia ochrony środowiska, ale też adaptacji do zmian klimatu. Samorządy wskazywały między innymi rewitalizację terenów, które ulegają degradacji na terenie gmin.
- **Czynniki wewnętrzne urzędów** – wyzwania związane z brakiem osób do pracy w urzędach, niskim wynagrodzeniem, zwiększaniem potencjału kadrowego, zmianami władarzy w samorządach, samodzielnością samorządów, czy stworzeniem odpowiednich warunków do lepszego postrzegania samorządów przez mieszkańców.
- **Kultura i turystyka** – wyzwania związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców w zakresie kultury, turystyki, rekreacji. Samorządy podkreślają między innymi: „(...) sezonowość turystyki (...)”, „uzyskanie statusu uzdrowiska”, rozwój infrastruktury rekreacyjno-sportowej, „(...) powstanie nowej infrastruktury w zakresie kultury”.

W zakresie, w którym porównanie odpowiedzi było możliwe (przy uwzględnieniu zastrzeżeń poczynionych na wstępie), można zauważyć, że stosunkowo częste były wskazania odnoszące się do zdobycia finansowania (obecne w 23% odpowiedzi), czynniki demograficzne (obecne w 15% odpowiedzi) oraz bezpieczeństwo energetyczne (obecne w 11% odpowiedzi). Wziąwszy pod uwagę kontekst tych wypowiedzi, można założyć, że wynikają zarówno z uwarunkowań długoterminowych m.in. depopulacji, niskiego przyrostu naturalnego, jak i z obecnych, tj. sytuacji gospodarczej, w tym inflacji oraz rosnących kosztów utrzymania i świadcze-



nia usług przez JST, sytuacji międzynarodowej (m.in. konflikt w Ukrainie) czy wymogów na poziomie Unii Europejskiej – chociażby w kontekście adaptacji do zmian klimatu i gospodarki niskoemisyjnej czy dywersyfikacji źródeł energii.

Osobną grupę stanowiły generalne obawy dotyczące sytuacji makroekonomicznej kraju oraz zmian politycznych. Poza nimi, zasadnicza część wyzwań wskazanych przez samorządy to kwestie, które mogą być rozwiązywane dzięki współpracy między samorządami. Wątek ten był istotną częścią badania.



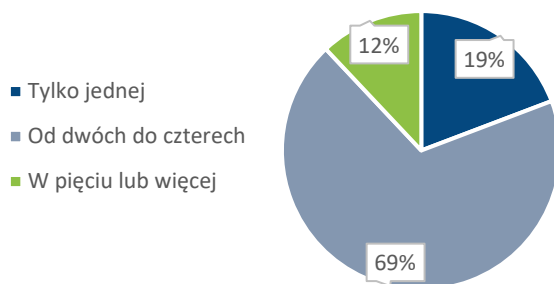


Spośród wszystkich odpowiedzi udzielonych w badaniu, w 82% wskazano na intensywność współpracy, rozumianej jako liczba porozumień, partnerstw, stowarzyszeń i innych sieci, do których należy samorząd. W pozostałych przypadkach brakowało jednoznacznej odpowiedzi lub osoba wypełniająca kwestionariusz wskazywała, że nie posiada stosownych informacji. Kwestia ta pokazuje poziom upowszechnienia świadomości współpracy: fakt udziału w projekcie CWD świadczy o współdziałaniu z innymi samorządami, przynajmniej w niesformalizowanym partnerstwie.

### 5.1. Udział w sieciach współpracy

Ponad 80% wskazało, że należy do więcej niż jednej sieci (68,8% od dwóch do czterech, a 12% aż do 5 lub więcej). Pokazuje to, że dla większości jest biorącym udział w badaniu nawiązywaniem współpracy w ramach CWD nie jest jedynym doświadczeniem tego typu.

**Rysunek 27.** Liczba sieci współpracy, w których uczestniczy jst, z pominięciem odpowiedzi „w żadnej”.

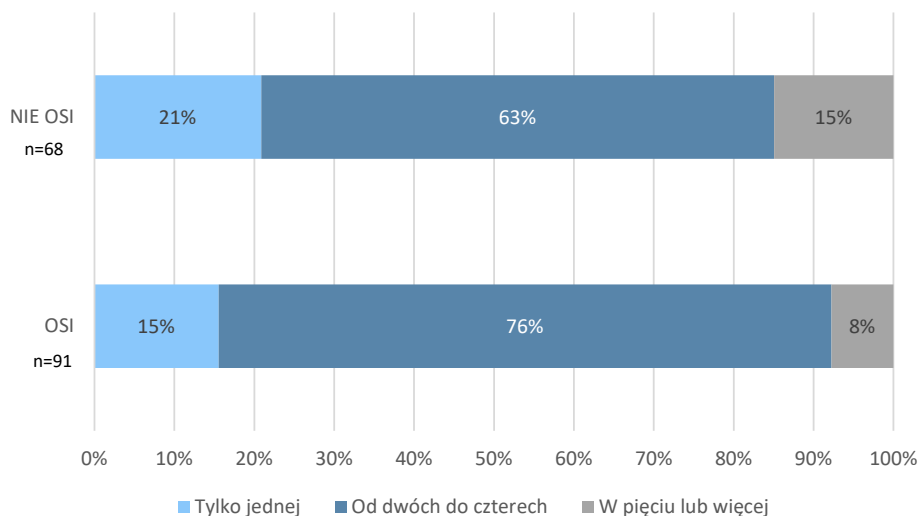


n=208

**Źródło:** Opracowanie własne

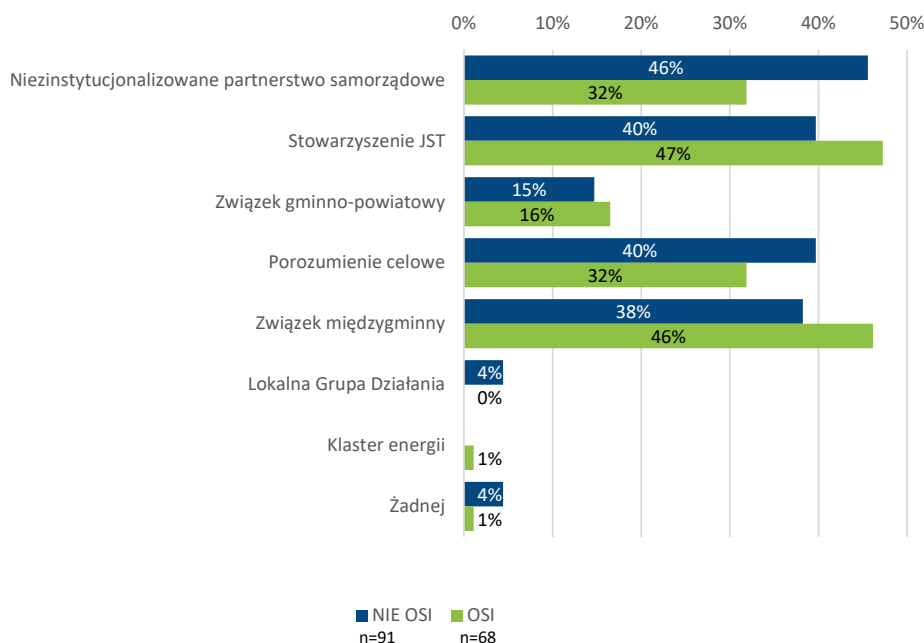
Rozpatrując kwestie udziału samorządów w partnerstwach, dostrzec można, że jst OSI częściej należą do więcej niż jednego partnerstwa niż samorzady spoza terenu OSI: 83,5% wobec 77,9% jst NIE OSI. Te drugie zaś o 7 pp częściej należą do pięciu lub więcej sieci współpracy. W jednej sieci funkcjonuje 20,6% jst NIE OSI i 15,4% OSI oraz odpowiednio w od dwóch do czterech sieci działa 63,2% i 75,8%.



**Rysunek 28.** Liczba sieci współpracy, w których biorą udział jst z różnych grup OSI krajowych.

**Źródło:** Opracowanie własne

Spośród uczestników badania ankietowego samorzady będące OSI o znaczeniu krajowym częściej podejmują współpracę w bardziej zaawansowanych i zinstytucjonalizowanych typach współdziałania: stowarzyszeniach (47,3% wobec 39,7%) i związkach międzygminnych (46,2% wobec 38,2%). Natomiast samorzady niebędące OSI częściej pozostają przy formach porozumień (39,7% wobec 31,9%) lub nadal pracują nad formalizacją współpracy (45,6% wobec 31,9%). Należy zaznaczyć, że w badaniu nie znalazły się samorzady OSI, które należałyby do Lokalnych Grup Działania. Nieznaczną grupę, stanowiącą porównywalny odsetek swoich kategorii, stanowiły związki gminno-powiatowe.

**Rysunek 29.** Udział jst w różnych typach sieci współpracy. Pytanie wielokrotnego wyboru.

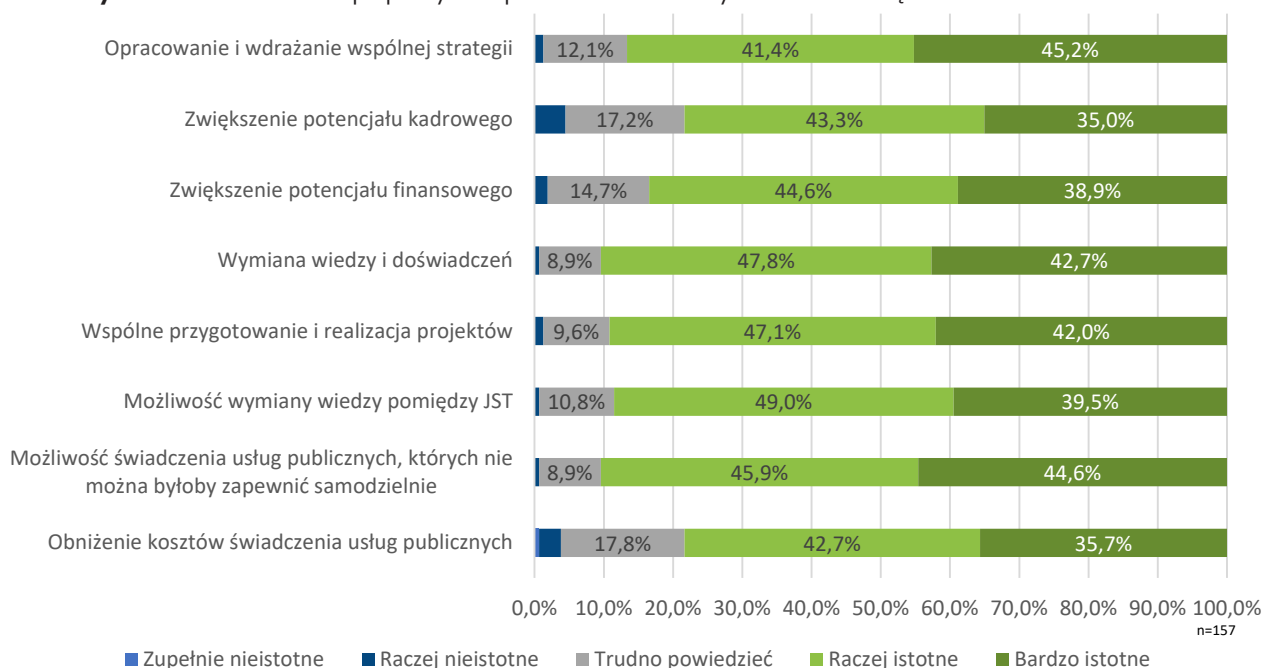
**Źródło:** Opracowanie własne

## 5.2. CELE WSPÓŁPRACY

Samorzędy biorące udział w badaniu ankietowym za zdecydowanie najistotniejsze cele współpracy uważają wspólne działania strategiczne (45,2%) oraz wspólną realizację usług publicznych (44,6%). Podsumowując odpowiedzi pozytywne (raczej i bardzo istotne), do ważnych kwestii zaliczyć można także wymianę wiedzy i doświadczeń (łącznie 89,5%) oraz wspólną realizację projektów (89,1%). Ciekawa jest stosunkowo niska ocena współpracy jako środka do obniżenia kosztów świadczenia usług – 4% odpowiedzi negatywnych i niemal 18% odpowiedzi neutralnych, przy zaledwie 35,5% odpowiedzi zdecydowanie pozytywnych (porównywalnie niski jest odsetek przy kategorii „zwiększanie potencjału kadrowego”, który wyniósł równo 35% odpowiedzi). Kwestia ta zasługuje na dalszą analizę, ponieważ może wskazywać istotne kierunki wspierania samorządów, w szczególności w zakresie wypracowywania modelu obniżania kosztów we współpracy. Może być to także pogłębienie tego, jak kształtuje się obraz współpracy pomiędzy samorządami, jako osobnej wartości. Dogłębne wyjaśnienie tych kwestii może posłużyć projektowaniu dalszych działań komunikacyjnych i upowszechnianiu wśród samorządów wiedzy o korzyściach ze współpracy.

Wyniki odnoszące się do kwestii wykorzystania działań partnerskich jako obniżenia kosztu działalności wymagają będą dalszej pogłębionej analizy. Jednym z argumentów jest brak wiary w znaczenie współpracy dla tworzenia oszczędności. To z kolei może być jedną z przyczyn ograniczenia współpracy w bardziej zinstytucjonalizowanych formach partnerstw. Należy dodać, iż wspólnym wysiłkiem wielu samorządów można tworzyć zespoły, które świadczyć będą usługi na rzecz wszystkich partnerów. Dotyczy to zarówno kwestii usług dla ludności, jak i usług świadczonych na rzecz urzędów. Widoczny jest brak znaczenia tych zagadnień dla samorządów, co potwierdzają niskie oceny odnoszące się do kwestii kadrowych.

**Rysunek 30.** Istotność współpracy w odpowiedzi na różne wyzwania samorządów.



**Źródło:** Opracowanie własne



Kolejnym analizowanym zagadnieniem było to, na ile istotne są cele współpracy pomiędzy samorządami. Okazuje się, że samorzady OSI częściej za nieistotną we współpracy uznają kwestię obniżania kosztów usług. Z kolei jest NIE OSI pozostają w tej kwestii częściej obojętne (20,9% wobec 15,6%). Ponadto dla samorządów NIE OSI redukcja kosztów usług jest bardziej istotna niż dla samorządów OSI (38,8% wobec 33,3%).

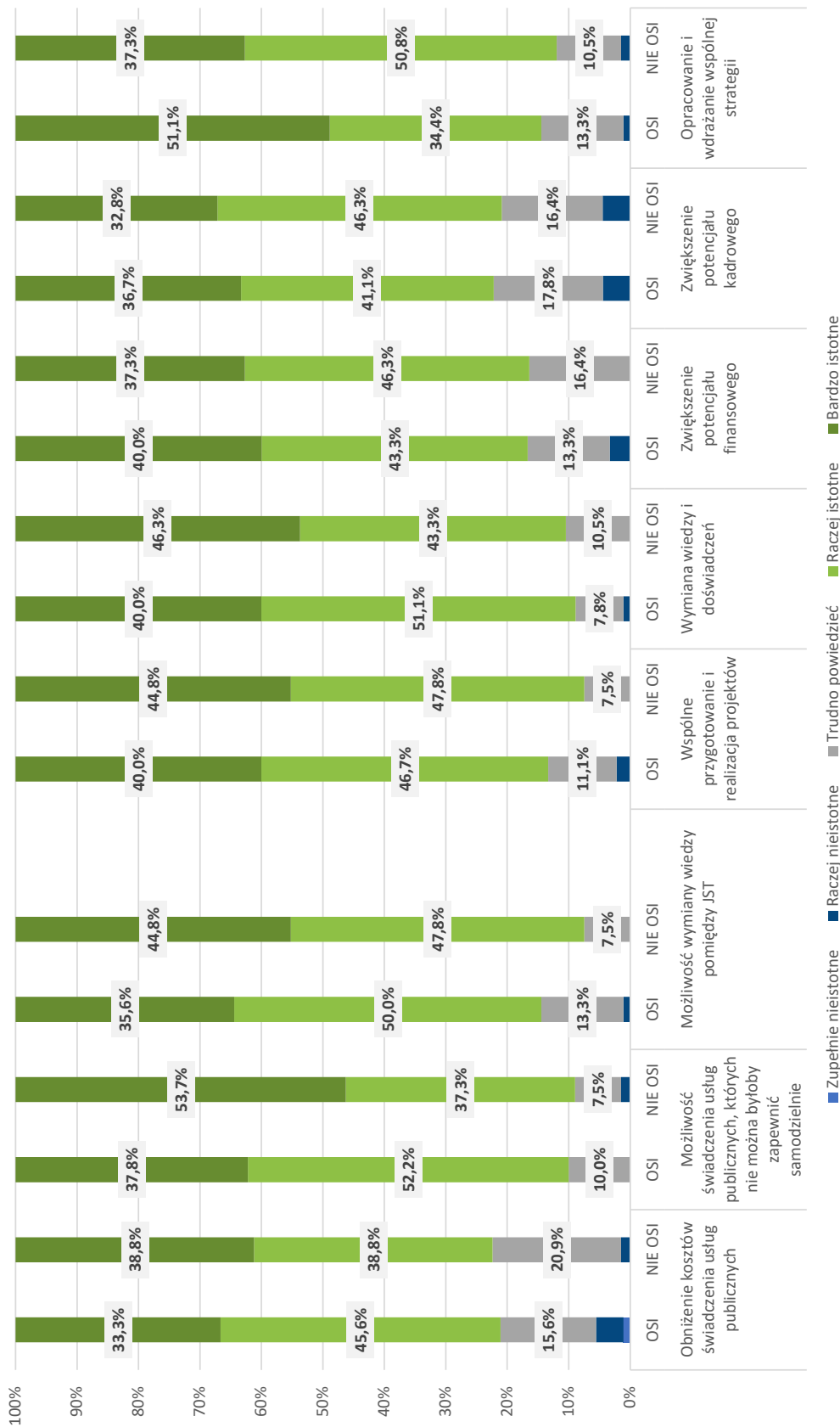
Samorzady niebędące OSI zdecydowanie częściej (53,7%) niż będące OSI (37,8%) uznają za bardzo istotną współpracę jako sposób realizacji usług publicznych, które nie mogłyby być świadczone samodzielnie. Dla samorządów OSI znacznie ważniejsza jest natomiast współpraca przy opracowywaniu dokumentów strategicznych (51,1% wobec 37,3%), co także pokazuje inne postrzeganie współpracy. Wydaje się, że te są poszukują szans właśnie w budowaniu wspólnych możliwości. Zaskakuje wobec tego odsetek odpowiedzi „zdecydowanych” w przypadku wspólnego przygotowania projektów. Jednostki samorządu terytorialnego należące do OSI postrzegają tę kwestię jako jednoznacznie ważną w 40% (wobec 44,8% w drugiej grupie), a także w 2% odpowiedzi zaznaczają, że kwestia ta jest raczej nieistotna (11,1% ma trudność z oceną znaczenia).

Co ciekawe, obie grupy inaczej oceniają znaczenie wymiany wiedzy. Tutaj zdecydowanie bardziej współpraca jest ważna dla samorządów NIE OSI (44,8% wobec 35,6%).

Widoczna jest chęć samorządów OSI do współpracy na poziomie wyznaczania wspólnego zakresu działalności, ale paradoksalnie, wbrew swoim doświadczeniom wskazanym przy odpowiedzi na pytanie o realizowane projekty (jest OSI chętniej realizowały działania wspólne), rzadziej uznają za istotne współdziałanie w ramach konkretnego zadania/przedsięwzięcia.



**Rysunek 31.** Istotność współpracy w odpowiedzi na różne wyzwania samorządów. Odpowiedzi dla JST OSI i NIE OSI.

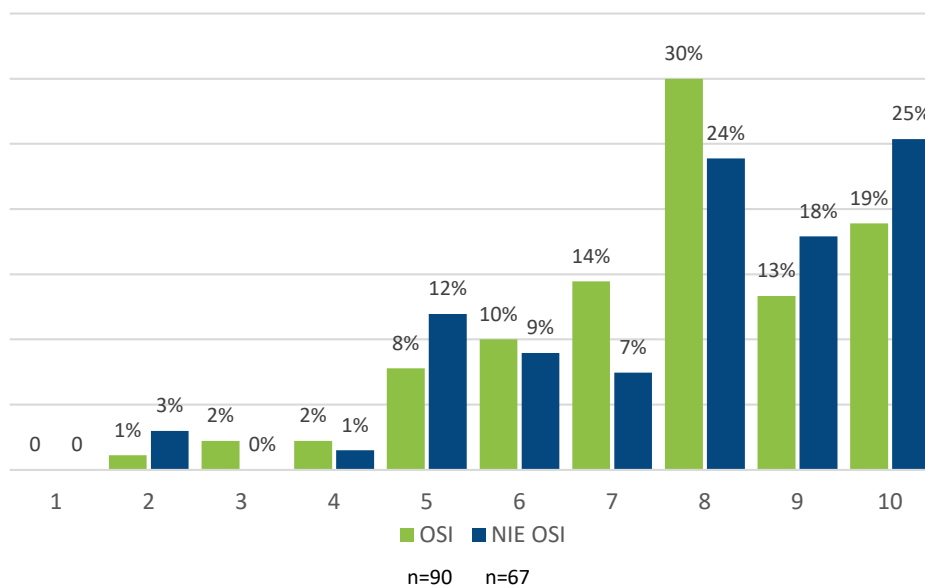


**Źródło:** Opracowanie własne



Ocena współpracy dokonana na 10-punktowej skali, gdzie wyższy wynik oznaczał uznanie współpracy za bardziej przydatną, wskazuje na ogólną przewagę pozytywnego nastawienia do udziału w różnych formach współdziałania. Samorządy z obu grup (OSI i NIE OSI) nie wskazały w ogóle na oceny skrajnie negatywne (1 pkt.), a w nieznacznym stopniu wskazywały na punktację świadczącą o umiarkowanym braku wiary w przydatność partnerstwa (2–3 pkt) 3% samorządów NIE OSI wobec 3,3% OSI. Niewiele samorządów wskazało także na wartość 4 pkt (2,2% OSI, 1,5% NIE OSI). Dopiero w przedziale od 5 do 7 pkt widoczne jest zwiększenie liczebności odpowiedzi, które stanowią 32,2% odpowiedzi jst OSI oraz 28,4% odpowiedzi jst NIE OSI. Wśród jst OSI wartość 8 pkt jest dominująca i stanowi aż 30% wyborów. Punktacja najwyższa w tej grupie (9–10 pkt) stanowiła pozostałe 32,2% odpowiedzi. W tym przedziale ulokowało się aż 43,3% ocen jst NIE OSI. Pomimo widocznych różnic w dominancie (8 dla OSI oraz 10 dla NIE OSI) wartość, powyżej której znajduje się połowa odpowiedzi, jest dla obu grup równa i wynosi 8.

**Rysunek 32.** Ocena przydatności współpracy między samorządami jako narzędzia do realizacji zadań na rzecz mieszkańców. Ocena w skali 1–10, gdzie 1 oznaczało „w ogóle nieprzydatna”, a 10 „zdecydowanie przydatna”.



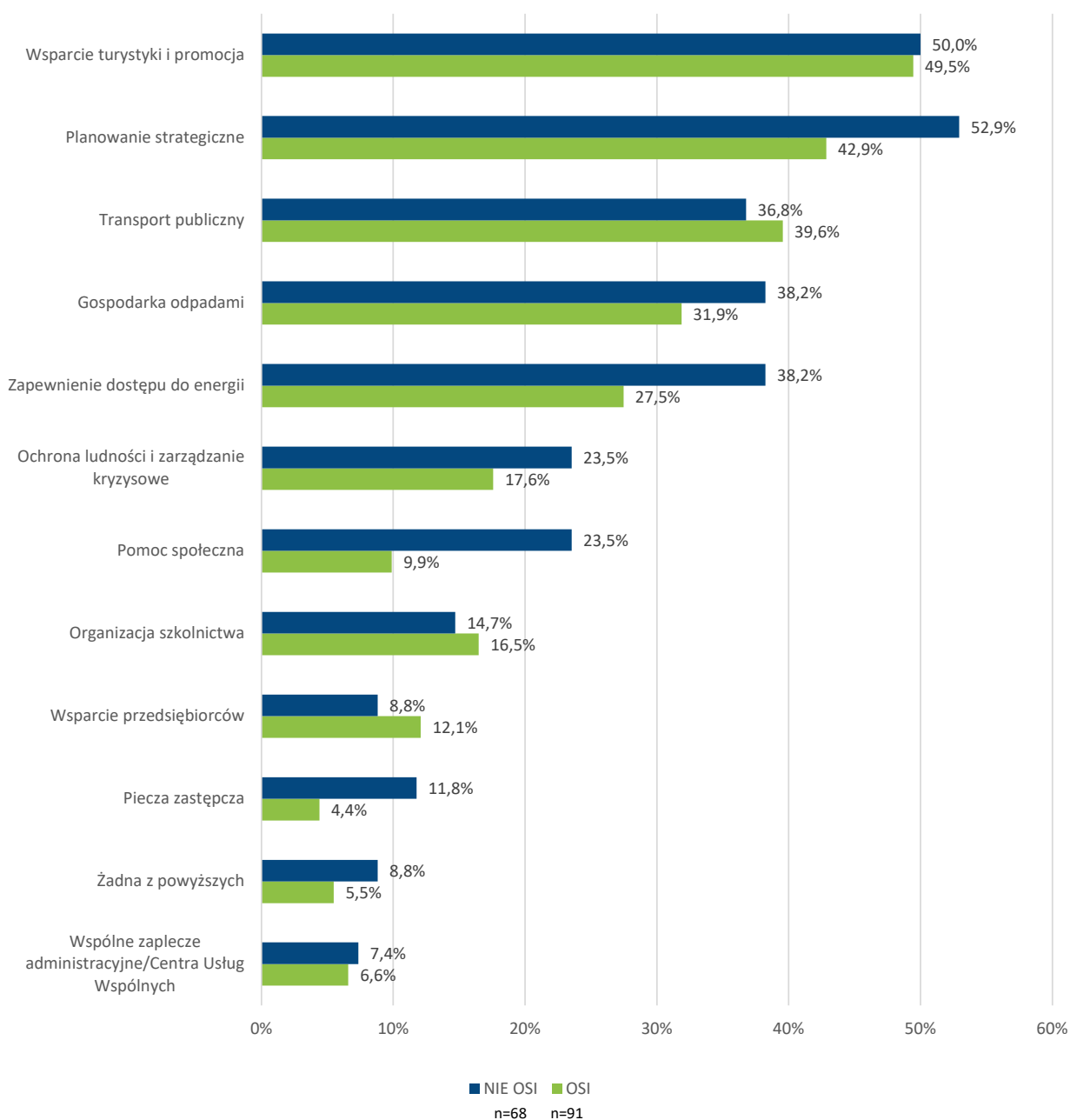
**Źródło:** Opracowanie własne

Można zatem uznać, że samorządy ogólnie uznają współpracę partnerską za działanie raczej lub bardzo istotne dla ich funkcjonowania. Powstaje więc pytanie, na jakich doświadczeniach opierają takie przekonanie?

Dla obu analizowanych grup jst kluczowym obszarem współpracy jest obecnie turystyka i promocja. Wskazuje na nią 50% jst spoza terenów OSI oraz 49,5% OSI. Obszarem, który wskazywano najczęściej w grupie NIE OSI, jest planowanie strategiczne (52,9%), co wydaje się tym bardziej ciekawe, że te same samorządy wskazują na obszar tworzenia strategii jako istotny z mniejszym przekonaniem niż samorządy OSI (co wskazano w omówieniu do rysunku 20). Na planowanie jako aktualnie aktywny obszar współpracy wskazuje 42,9% jst OSI. Dwoma kategoriami, w których wartość procentowa odpowiedzi jst OSI przeważa nad NIE OSI, są: transport publiczny (39,6% do 36,8%) oraz organizacja szkolnictwa (16,5% do 14,7%). Wyraźną

przewagę jest NIE OSI zaobserwować można zaś w obszarach: ochrony ludności i zarządzania kryzysowego (23,5% do 17,6%), pomocy społecznej (23,5% do 9,9%) oraz pieczy zastępczej (11,8% do 4,4%). Na zagadnienie najbardziej interesujące z perspektywy intensyfikowania współpracy i budowania jej trwałych struktur (w tym instytucjonalizacji), czyli tworzenie wspólnego zaplecza administracyjnego lub centrów usług wspólnych, wskazało 7,4% samorządów spoza terenów OSI oraz 6,6% z tych obszarów.

**Rysunek 33.** Zadania na rzecz mieszkańców, w których jest wykorzystuje obecnie zorganizowane formy współpracy. Podano odsetek samorządów, które wskazały dany wariant odpowiedzi. Pytanie wielokrotnego wyboru.



**Źródło:** Opracowanie własne

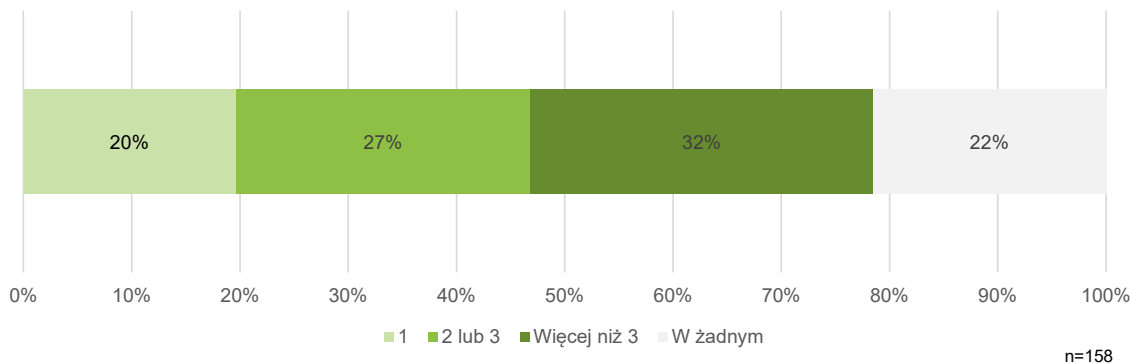
## 6. CWD jako narzędzie wsparcia samorządów działających w partnerstwach



Zagadnieniem badawczym uzupełniającym całość analizy była rola, jaką odgrywał projekt CWD Plus w działaniach z zakresu polityki rozwoju prowadzonej przez samorządy, oraz doświadczenia i relacje z ekspertami zbudowane w ramach pilotażu. W projekcie CWD Plus większość wsparcia kierowana była bezpośrednio do partnerstw, a praca zespołów eksperckich przebiegała w bliskim kontakcie z najaktywniejszymi członkami grup roboczych i rad partnerstwa. Według przeprowadzonej ankiety co piąty (21,5%) samorząd uczestniczący w badaniu nie brał udziału w żadnym wydarzeniu sieciującym, a 58,9% wzięło udział w więcej niż dwóch (27,2% w 2 lub 3, a aż 31,7% w więcej niż 3 wydarzeniach).

Wszystkie wydarzenia realizowane w projekcie miały charakter sieciujący: fora wymiany doświadczeń na poziomie wojewódzkim lub makroregionalnym (łączącym kilka województw wspólnym tematem spotkania), a seminaria sieciujące i konferencje – na poziomie ogólnopolskim. Mając to na uwadze, widzimy rolę CWD w budowaniu relacji oraz, czego nie można wyczytać z badania ankietowego, umacnianie więzi pomiędzy osobami zaangażowanymi w prowadzenie lokalnej polityki rozwoju. Omówione powyżej odpowiedzi na pytanie o liczbę wydarzeń pokazują skalę intensywności i zaangażowania samorządów w wykorzystywaniu wsparcia świadczonego w ramach projektu CWD Plus.

**Rysunek 34.** Liczba deklarowanych wydarzeń CWD, w których odpowiadający wzięli udział.

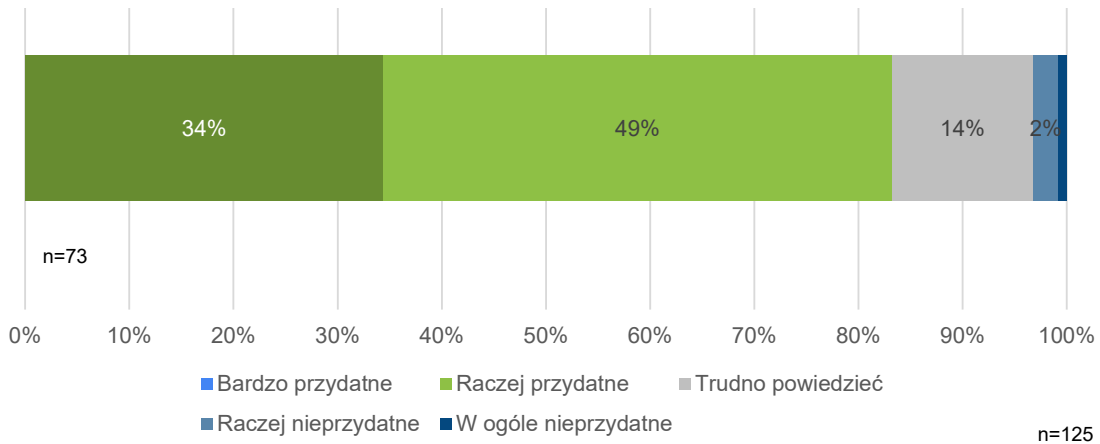


**Źródło:** Opracowanie własne

Z powyższych odpowiedzi na pytanie o przydatność udziału w wydarzeniach CWD Plus wypływają liczne wnioski. W ramach przeprowadzonego badania 34,4% samorządów uważa je za zdecydowanie przydatne, a niemal połowa (48,8%) za raczej przydatne. 13,6% nie ma na ten temat zdania, a tylko 2,4% ocenia udział jako raczej nieprzydatny w ich pracy. Mniej niż 1 na 100 odpowiadających (0,8%) uważa wydarzenia za zupełnie nieprzydatne.



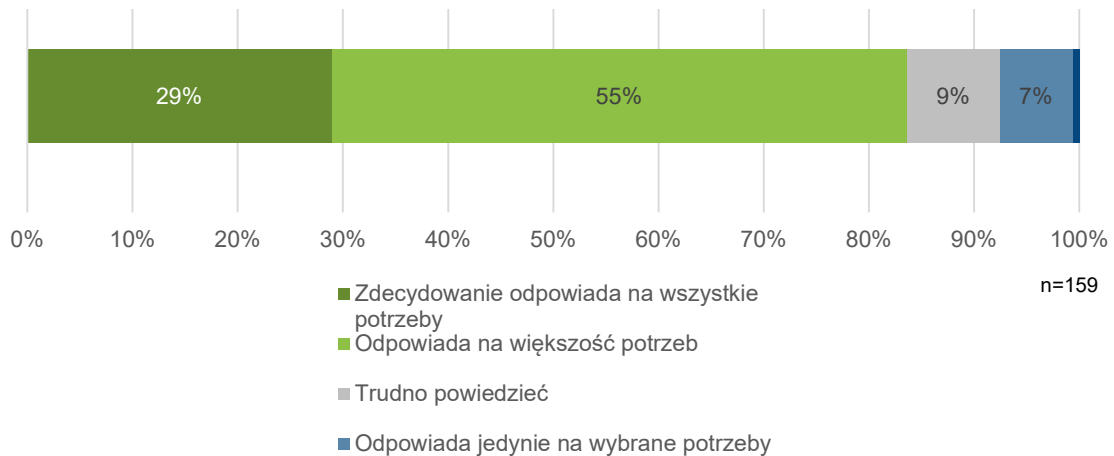
**Rysunek 35.** Ocena przydatności udziału w wydarzeniach CWD. Uwzględniono wyłącznie odpowiedzi osób, które wzięły udział w przynajmniej jednym wydarzeniu CWD.



**Źródło:** Opracowanie własne

Dla 83,6% odpowiadających samorządów CWD Plus wnosi znaczące wartości. Z kolei 28,9% deklaruje, że projekt odpowiada w zdecydowany sposób na wszystkie potrzeby, a 54,7% wskazuje na zaspokojenie większości potrzeb. Ponadto 6,9% twierdzi, że mogły zostać spełnione jedynie wybrane oczekiwania. Tylko 0,6% jest zdecydowanie niezadowolonych z oferty. Natomiast 8,8% odpowiadających nie ma zdania.

**Rysunek 36.** Stopień w jakim projekt CWD odpowiada na potrzeby samorządów.



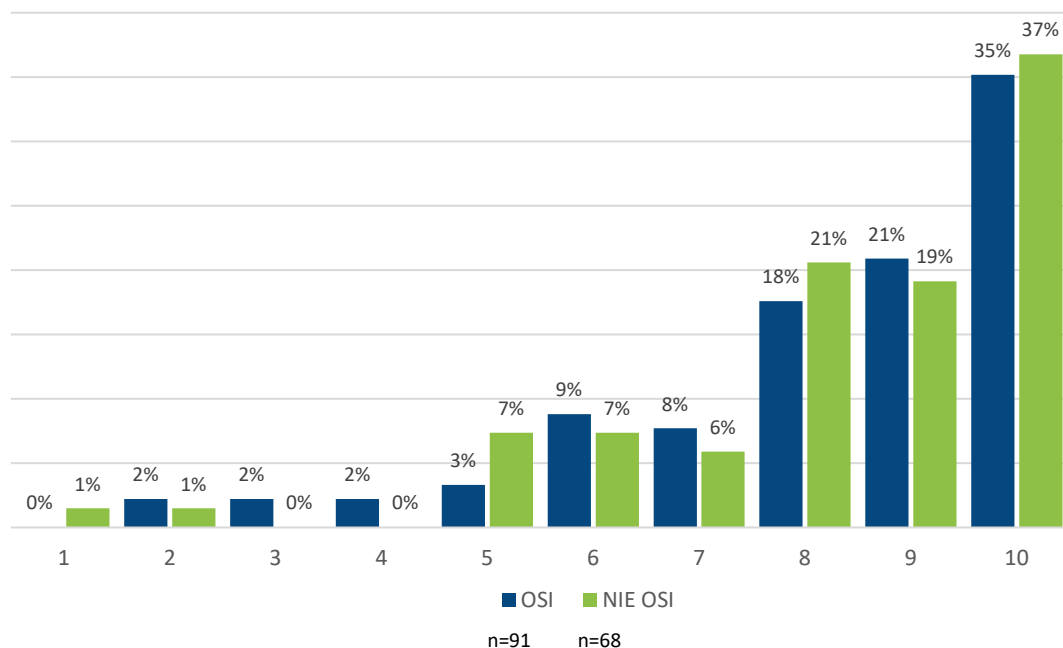
**Źródło:** Opracowanie własne

Projekt CWD to nie tylko wydarzenia sieciujące. Samorzady biorące udział w badaniu odpowiedziały także na pytanie o ocenę całego projektu.

Udział w projekcie CWD oceniany jest w przeważającej mierze jako przydatny dla samorządów. 36,8% samorządów spoza obszarów OSI i 35,2% z terenów objętych delimitacją w 10-punktowej skali (gdzie 10 oznacza najwyższą przydatność udziału samorządu w projekcie CWD) wskazuje na najwyższą wartość. Ponadto 38,5% (OSI) oraz 39,7% (NIE OSI) wskazuje oceny pozytywne (8–9 pkt). Na poziomie umiarkowanym (ocena 5–7 pkt) obejmuje około 20% odpowiedzi z obu grup samorządów. Odpowiedzi o wartości 4 pkt lub mniej w grupie OSI stanowią 6% ogółu (przy braku oceny 1 pkt.), a zaledwie 2% w grupie NIE OSI.

Brak znaczących różnic wskazuje na to, że po pierwsze obie grupy postrzegają wsparcie w podobny sposób, a po drugie, że ma znaczenie projektowanie interwencji publicznych adresowanych do niejednorodnych grup podmiotów, w których bez względu na różnice w potencjale samorządów, możliwe jest uzyskanie podobnej satysfakcji z oferowanego wsparcia.

**Rysunek 37.** Ocena przydatności udziału w projekcie CWD w skali 1–10, gdzie 1 oznacza „najmniej przydatny”, a 10 „najbardziej przydatny”.



**Źródło:** Opracowanie własne

Hipotezę postawioną powyżej potwierdzają w sposób pośredni odpowiedzi na kolejne pytania. Miarą zadowolenia samorządów uczestniczących w badaniu była deklarowana skłonność do polecenia innym jst udziału w projekcie CWD jako działania przydatnego w pracy urzędów. W przypadku tego pytania nie wystąpiły oceny skrajnie negatywne („zdecydowanie bym nie polecił/a”). W obu grupach (OSI i NIE OSI) odpowiedzi jednoznacznie pozytywne stanowią ponad lub niemal 90% odpowiedzi. Natomiast 52,9% w grupie NIE OSI oraz 53,9% w grupie OSI udzieliło odpowiedzi o zdecydowanej, pozytywnej rekomendacji udziału w projekcie, a odpowiednio 38,2% i 33% raczej by to uczyniła. W przypadku samorządów OSI 3,3% stanowiły odpowiedzi „raczej bym nie polecił/a”. Jedynie 9,4% (OSI) i 8,8% (NIE OSI) samorządów nie było w stanie stwierdzić wprost czy poleciłaby lub nie poleciła innym udział w projekcie CWD.

**Rysunek 38.** Deklaracje dotyczące chęci polecenia innym udziału w projekcie CWD.

**Źródło:** Opracowanie własne

Podsumowanie przytoczonych wcześniej wyników mogą stanowić odpowiedzi na pytanie otwarte, w którym samorzady wskazywały na swoje potrzeby i oceniały wsparcie obecnie świadczone w projekcie CWD. Zapytano: „W jaki sposób należałoby poprawić formy i zakres wsparcia, aby w większym stopniu odpowiadały na potrzeby gminy?”. Część samorządów wskazywała na intensyfikację obecnego wsparcia, a część uważała, że dotychczasowe wsparcie jest na odpowiednim poziomie. Ze wszystkich udzielonych odpowiedzi około 22% samorządów zadeklarowało, iż wsparcie było odpowiednie lub że nie ma potrzeby wprowadzania zmian. Niemal 19% jst nie udzieliło odpowiedzi (odpowiedzi „nie wiem”, „trudno powiedzieć”). Pozostałe opinie wskazane przez uczestników badania dotyczyły niżej wymienionych zagadnień.

- **Kontynuacja wsparcia** – wsparcie powinno być nie tylko kontynuowane, ale w niektórych obszarach rozszerzone. „Po opracowaniu strategii powinien pojawić się okres, w którym partnerstwo otrzyma wsparcie doradcze w realizacji strategii i funkcjonowaniu partnerstwa”, „zasadna jest kontynuacja projektu po jego zakończeniu”. Przy tym wsparcie to powinno być odpowiednio dostosowane, co zostało wyrażone w odpowiedziach niektórych jst: „mniej postępowania schematycznego, a więcej działań zindywidualizowanych, dedykowanych poszczególnym jednostkom”, „dostosowane do konkretnych wymagań i potrzeb gminy, nie zaś wskazywanie jakie to potrzeby powinna mieć gmina”, a także „precyzyjnie określić zakres możliwego wsparcia i jego produkty końcowe (...)”.
- **Zwiększenia czasu wsparcia** – przede wszystkim wydłużanie spotkań, poświęcanie więcej czasu na wszelkiego rodzaju spotkania merytoryczne. Samorzady wskazywały między innymi: „więcej czasu na wspólną pracę”, „na współpracę w ramach Partnerstwa należało poświęcić bardzo dużo czasu” czy „wydłużyć okres wsparcia”.
- **Warsztaty, spotkania specjalistyczne, eksperckie** – poszczególne jst deklarowały potrzebę większego dostępu do ekspertów i specjalistów z różnych dziedzin, na przykład: „należałoby wprowadzić więcej warsztatów ze specjalistami w zakresie nowoczesnych technologii w JST, OZE, Partnerstwa Publiczno-Prywatnego”, udostępnienie kontaktów do ekspertów z różnych dziedzin, którzy działają w ramach projektu CWD. Ponadto, według samorzad-



dów, powinno być więcej spotkań bezpośrednich, konsultacji indywidualnych, jak również „zwiększenie zaangażowania ze strony niektórych doradców/ekspertów (...)”.

- **Kompleksowość wsparcia** – niektóre z samorządów wskazywały, iż „wsparcie powinno być kompleksowe i dotyczyć całego procesu rozwoju. Od stworzenia strategii rozwoju poprzez jej wdrażanie, pomoc w przygotowaniu projektów zintegrowanych, pomoc dla lidera w stworzeniu biura projektu. Doradztwo powinno zakończyć się z chwilą, kiedy ekspert-opiekun stwierdzi, że partnerstwo poradzi sobie samodzielnie.”, „po opracowaniu strategii powinien pojawić się okres, w którym partnerstwo otrzyma wsparcie doradcze w realizacji strategii i funkcjonowaniu partnerstwa” czy „bardziej skonkretyzowana pomoc, pomoc techniczna, pomoc skierowana na konkretne działania, wsparcie w realizacji konkretnych projektów, a nie tylko tworzenie strategii”. Pojawiła się również odpowiedź, iż niezbędna jest „Realna pomoc w instytucjonalizacji partnerstw (przekazanie wzorów gotowych statutów/umów, wskazówek jak krok po kroku dokonywać instytucjonalizacji dla danej formy)”.
- **Zwiększenie częstotliwości spotkań** – z jednej strony należy rozszerzyć zakres, a z drugiej strony formę spotkań. Samorzady zadeklarowały potrzeby między innymi takie jak: „więcej spotkań bezpośrednich w gminach”, „więcej spotkań online”, „zwiększyć ilość spotkań bezpośrednich” czy „częstszy kontakt z doradcami i ekspertami”.





## ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE W SAMORZĄDACH

**WYZWANIA ROZWOJOWE.** Badanie pokazało, że wyzwania rozwojowe stojące przed samorządami są wieloaspektowe. Kluczowe obszary dotyczą infrastruktury, komunikacji, energetyki oraz kwestii demograficznych i migracyjnych, wraz z ich szerokimi konsekwencjami (konieczność inwestycji w ochronę zdrowia, specyficzne usługi publiczne dedykowane konkretnym grupom wiekowym). Wobec zidentyfikowanych ograniczeń zasobów pracy w urzędach, ciekawe wydają się postulaty niektórych samorządów dotyczące poprawy organizacji pracy i wprowadzenia nowych narzędzi wspomagających administrację. Działania te stanowiłyby odpowiedź urzędów na wyzwania przyszłości, poprzez zwiększenie własnego potencjału do reagowania na nowe trendy. W przypadku wyzwań finansowych, 43% samorządów dostrzegających bariery w sięganiu po środki zewnętrzne widzi je w braku możliwości sfinansowania wkładu własnego, co przy jednoczesnym uznaniu zewnętrznych środków finansowych na inwestycje (przez niemal 90% jst) za jedną z kluczowych potrzeb wydaje się być bardzo ważnym problemem.

**WIĘKSZA WSPÓŁPRACA JST OSI.** Zgromadzone w ramach przeprowadzonej ankiety wyniki pozwalają stwierdzić, że wśród samorządów z terenów OSI występuje większe zdecydowanie do podejmowania działań wspólnych – tylko 30,8% jst OSI (wobec 40,8% NIE OSI) realizowało projekty finansowane z funduszy europejskich wyłącznie samodzielnie, a także skłonność do częstszego wykorzystywania współpracy partnerskiej przy realizacji projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych. Kwestie tę widać także na poziomie decyzji o przystąpieniu do bardziej zinstytucjonalizowanych form partnerstwa (46,2% do 38,2% na rzecz jst OSI w przypadku związków międzygminnych, 47,3% wobec 39,7% w wypadku stowarzyszeń). Samorządy spoza terenów OSI zdecydowanie częściej, w badanej grupie, przystępują do form niezinstytucjonalizowanych (45,6% wobec 31% OSI) lub porozumień (39,7% wobec 31,9%).

## WYZWANIA DLA SAMORZĄDÓW

**CZYNNIKI DECYDUJĄCE O POTENCJALE ROZWOJU.** Ponad połowa (54%) samorządów wskazała, że decydującym czynnikiem wpływającym na zdolność do właściwego prowadzenia polityki rozwoju są kadry pozostające w dyspozycji jst. Ma to związek z drugim co do liczebności wynikiem (21%), czyli dostępnością odpowiedniej wiedzy i doświadczeń, umożliwiających zarówno planowanie, jak i wdrożenie przyjętej strategii działania. Należy bowiem rozszerzyć interpretację oczekiwań samorządów z wdrożenia dokumentu strategicznego, na bardziej ogólny, modelowy poziom myślenia o zarządzaniu strategicznym.

**POTRZEBA WSPARCIA ROZWOJU KADR.** Z przeprowadzonego badania wynika, że jednym z wyzwań stojących przed samorządami jest zwiększanie kompetencji kadr oraz zapewnienie większych możliwości realizacji zadań rozwojowych. Ograniczeniem skutecznego prowadzenia działań rozwojowych jest bowiem brak wystarczającej liczby pracowników, wobec liczby i zakresu zadań koniecznych do realizacji. Niezbędne wydaje się zwiększenie wsparcia szko-



leniowego, z którego samorządy korzystają stosunkowo chętnie, w szczególności w zakresie pozyskiwania finansowania i zarządzania strategicznego. W tym kontekście istotne wydaje się także podjęcie działań animacyjnych, które mogą prowadzić do zapoznawania się z dobrymi praktykami innych samorządów oraz zachęcania do partnerskiej współpracy.

## ROLA WSPÓŁPRACY W ROZWOJU SAMORZĄDÓW

**INSTYTUCJONALIZACJA PARTNERSTW.** Zaobserwowano wyższy stopień formalizacji działań wśród samorządów OSI. Częściej korzystają one z bardziej zaawansowanych typów instytucjonalizacji współpracy (związki i stowarzyszenia). Przyczyny takiego stanu rzeczy są trudne do wyjaśnienia na podstawie zebranego materiału badawczego. Pytanie o to, czy jest to kwestia konieczności (wynikającej np. z braku możliwości zapewnienia niektórych usług publicznych samodzielnie), czy też pewna determinacja w poszukiwaniu szans na rozwój, może być jednym z ważniejszych zagadnień wyjaśniających dalsze drogi funkcjonowania poszczególnych samorządów. Uwagę tę należy oczywiście czynić ze wszystkimi zastrzeżeniami postawionymi na wstępie raportu.

**EFEKTYWNOŚĆ KOSZTOWA USŁUG WSPÓLNYCH.** Badanie pokazało, że wśród samorządów stosunkowo mało doceniany jest potencjał współpracy partnerskiej w obniżaniu kosztów świadczenia usług publicznych (współpracę jako zdecydowanie istotny czynnik wpływający na takie obniżenie wskazuje zaledwie 35% odpowiadających). Wyjaśnienia wymaga, na ile jest to względne wobec docenienia współpracy jako wartości samej w sobie (oraz narzędzia służącego planowaniu, koordynacji działań i wspólnej promocji), a na ile jest to kwestia barier i trudności obiektywnych, wynikających np. z braku infrastruktury, know-how czy rozwiązań prawnych, które faktycznie czynią wspólną realizację usług bardziej efektywną.

## NARZĘDZIA WSPIERAJĄCE ROZWÓJ I ICH OCENA

**PRIORYTETYZOWANIE ŹRÓDEŁ FINANSOWANIA ZALEŻNE OD ZASOBÓW KADROWYCH.** Działania samorządów finansowane ze środków zewnętrznych w większym stopniu zależne są od konstrukcji funduszy, która umożliwiła szybkie (mniej obciążające ograniczone zasoby kadrowe) korzystanie z funduszy niż zależne od innych czynników. Priorytetem staje się to działanie, które może być praktycznie i szybko zrealizowane, a nie to, które może w większym stopniu wpisywać się w wyznaczone cele strategiczne. Może być to jeden z powodów, dla których samorządy OSI, dysponujące zazwyczaj mniejszym potencjałem do samodzielnego aplikowania po środki, częściej realizują projekty partnerskie (różnica w realizacji projektów samodzielnie pomiędzy jst OSI i NIE OSI, wynosi 10 pp). Bez udziału partnerów swoje projekty realizuje 30,8% przedstawicieli pierwszej grupy oraz 40,8% reprezentantów drugiej.

**CWD JAKO NARZĘDZIE WSPARCIA.** Wyniki przeprowadzonego badania wskazują, że projekt CWD oceniany jest pozytywnie, jako przydatne narzędzie uzupełniające możliwości samorządów w zakresie prowadzenia działań rozwojowych. Widoczna jest tendencja do poszukiwania bardziej pogłębionego wsparcia przez samorządy OSI. Przeważająca większość samorządów uczestniczących w badaniu mogłaby polecić udział w projekcie innym (91% jst NIE OSI oraz 87% jst OSI), a znaczna część z nich uważa, że było to działanie przydatne w świetle wyzwań stojących przed samorządami.





### Wsparcie partnerstw

1. Niezbędne jest wspieranie partnerstw w systemowym integrowaniu potencjałów instytucjonalnych poszczególnych samorządów do realizacji wspólnych działań. Może odbywać się to przez:

- a. działania edukacyjne skierowane do liderów samorządowych;
- b. przygotowanie modeli działania biur (zawierających kosztorysy, przykładowe zakresy obowiązków, narzędzia informatyczne w szczególności umożliwiające planowanie budżetowe) dla partnerstw działających w formie stowarzyszeń i związków.

Warto także rozważyć wydanie ogólnej rekomendacji, aby partnerstwa wykorzystujące formę porozumienia okresowo analizowały, czy obciążenie lidera, na którym spoczywa największa odpowiedzialność, nie jest a) zbyt duże i nie prowadzi do jego potencjalnego zniechęcenia do odgrywania swojej roli w przyszłości, b) nie ogranicza przepływu wiedzy pomiędzy samorządami w partnerstwie, c) partnerstwo dba o zapewnienie pracownikom urzędów dostępu do szkoleń, które umożliwią wymiennosc w roli lidera realizacji projektów w partnerstwie, jeśli nastąpi taka potrzeba.

2. Praktyki współpracy w formach bardziej zinstytucjonalizowanych powinny prowadzić do wytwarzania materiałów promocyjnych i przykładów, pokazujących realne korzyści wynikające z takich form współpracy dla pojedynczych samorządów. Może odbywać się to przez:

- a. przygotowanie publikacji poradnikowych i dokumentacyjnych, które pokażą zakres współpracy, szczegóły organizacyjne oraz będą analizowały faktycznie generowane korzyści samorządów;
- b. organizację wizyt studyjnych w funkcjonujących biurach partnerstw lub centrach usług wspólnych, promowanych jako praktyczne spotkanie z przykładami osiągnięcia określonego efektu dla samorządów.

Zindywidualizowane formy edukacyjne, takie jak job-shadowing (ustrukturyzowane towarzyszenie doświadczonym pracownikom podczas wykonywania kluczowych dla partnerstwa czynności) lub mentoring doświadczonych partnerstw dla tych, które dopiero chcą przystąpić do rozbudowywania potencjału instytucjonalnego.

### Wsparcie samorządów

3. W związku z kluczową krótkookresową potrzebą pozyskiwania informacji o dostępnych funduszach, należy rozważyć zintensyfikowanie analizy i komunikowania o możliwościach pozyskania finansowania. Może odbywać się to przez:



- a. wprowadzenie w przyszłości do działań projektu CWD monitorowania dostępnych źródeł finansowania i trwałej rekomendacji dołączania wyników takiego monitoringu do wszystkich materiałów konferencyjnych oraz seminaryjnych;
- b. rozwinięcie strony internetowej projektu o odpowiedni dział informacyjny oparty na prowadzonych analizach dostępnych źródeł finansowania

Należy podkreślić, że w pierwszej kolejności powinny być wykorzystywane materiały promocyjne i informacyjne innych agend rządowych i samorządowych, w szczególności dotyczące funduszy europejskich i środków krajowych. Następnym działaniem powinna być inwentaryzacja źródeł finansowania zwrotnego oraz bezzwrotnego dostępnych bezpośrednio na szczeblu europejskim. Kwestie te były przedmiotem prezentacji na wybranych regionalnych i makroregionalnych Forach Wymiany Doświadczeń w ramach CWD Plus. Działanie to należy upowszechniać i kontynuować.

4. Zgodnie z głosami samorządów, należy realizować kompleksowe formy szkoleń i warsztatów. Jednocześnie należy przemyśleć formy realizacji wizyt studyjnych, które zwiększą zainteresowanie taką formą zdobywania wiedzy i budowania relacji. Metoda ta była w badaniu stosunkowo mniej popularna niż inne formy wsparcia (por. rysunek 12). Może odbywać się to przez:
  - a. precyzyjne określanie tematyki wizyt studyjnych;
  - b. łączenie wizyt studyjnych z innymi formami wsparcia (np. mentoringiem lub tutoringiem);
  - c. wprowadzenie wizyt studyjnych o określonych terminach, na które można zapisywać się z wyprzedzeniem umożliwiającym planowanie zastępstwa w obowiązkach urzędowych.

## Rozwiązania systemowe

1. Współpraca samorządów OSI i NIE OSI w ramach partnerstw samorządowych przebiega stabilnie. Uwidocznione w badaniu różnice w podejściu samorządów z tych grup wskazują jednak na konieczność rozszerzenia dialogu pomiędzy partnerami. Może odbywać się to przez:
  - a. położenie większego nacisku na działania animacyjne wewnątrz partnerstw, które pozwolą na lepsze zrozumienie potrzeb i intencji poszczególnych samorządów;
  - b. wprowadzenie do oferty szkoleniowej lub jako element konferencji i seminariów, paneli lub warsztatów dotyczących prowadzenia dialogu, komunikacji oraz innych umiejętności związanych z rozwijaniem współpracy.

Prowadzone działania powinny służyć podniesieniu zdolności samorządów OSI i NIE OSI do wzajemnego uczenia się dostrzegania wartości we wspólnym działaniu. Zebrane podczas badania dane pokazują, że samorzady w zbliżony sposób odbierają wsparcie z zewnątrz, jednak nadal funkcjonują pomiędzy nimi różnice w postrzeganiu istotności różnych aspektów współpracy (por. dane z rysunków 19 i 20)



2. Ze względu na wskazywane bariery w dostępie do środków z funduszy europejskich, niezbędne jest wypracowanie rozwiązań umożliwiających zwiększenie dostępu do środków, które samorzady mogą przeznaczyć na wkład własny. Może odbywać się to przez:
  - a. przanalizowanie różnych modeli współdziałania partnerstw i samorządów, w tym przenoszenie realizacji części zadań na podmioty partnerskie (związki, stowarzyszenia);
  - b. podnoszenie efektywności kosztowej na poziomie partnerstw, która prowadzi do wygenerowania środków mogących pokrywać wkłady własne.





- 95% samorządów uczestniczących w badaniu zadeklarowało, iż korzystało z funduszy europejskich przed i po 2014 r.
- Około 57% jst biorących udział w badaniu zadeklarowało, że przypisana została do różnych Obszarów Strategicznej Interwencji na poziomie krajowym: 39% to gminy zagrożone trwałą marginalizacją, a 18% to miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze.
- 55% samorządów uczestniczących w badaniu to gminy wiejskie, 26% gminy miejsko-wiejskie, a 12% gminy miejskie.
- Najwięcej samorządów lokalnych projektu CWD, które wzięły udział w badaniu, pochodziło z województw: podkarpackiego (62% z jst objętych projektem w województwie) i lubelskiego (60%).
- Aż 68% uczestniczących w badaniu to samorzady poniżej 10 tys. mieszkańców, z tego 32% to samorzady do 5 tys. mieszkańców.
- 80% odpowiedzi zostało udzielonych przez przedstawicieli grup roboczych partnerstw CWD, z czego 15% to pełniący funkcje koordynatorów tych grup.
- Z obszarów wsparcia pozafinansowego, na jakie samorzady zgłaszały zapotrzebowanie w perspektywie krótkoterminowej (do 2024 r.), za najbardziej znaczące uznano informacje o źródłach finansowania (13%), usługi specjalistyczne w postaci tworzenia niezbędnej dokumentacji projektowej (13%), szkolenia (12%). Najmniej istotne okazało się wsparcie w postaci doradztwa wdrożeniowego (10%) oraz diagnoza lokalna (9%).
- Z obszarów wsparcia pozafinansowego, na jakie samorzady zgłaszały zapotrzebowanie w perspektywie długoterminowej (do 2030 r.), za najbardziej znaczące uznano informacje o źródłach finansowania (14%), usługi specjalistyczne w postaci tworzenia niezbędnej dokumentacji projektowej (13%), szkolenia (13%). Najmniej istotne okazało się wsparcie w postaci doradztwa wdrożeniowego (9%) oraz diagnoza lokalna (7%).
- Ponad 80% jst wskazało, iż należy do więcej niż jednej sieci współpracy, z czego aż 69% wskazało od dwóch do czterech sieci.
- Najwięcej, bo 47% samorządów przynależących do OSI, wskazało iż realizuje współpracę w ramach stowarzyszenia jst, 46% wskazało na związek międzygminny, 32% na porozumienie celowe. 32% funkcjonuje w ramach niezinstytucjonalizowanych partnerstw samorządowych. Tylko 4% nie współpracuje w ramach jakiegokolwiek formy.
- 46% samorządów nieprzynależących do OSI zaznaczyło, iż współpracuje w ramach niezinstytucjonalizowanych partnerstwach samorządowych, 40% wskazało na porozumienie celowe oraz 40% na stowarzyszenie jst. Tylko 1% nie należy do jakiegokolwiek formy współpracy.
- Według badanych samorządów, najbardziej istotnymi aspektami współpracy są: możliwość świadczenia usług publicznych, których nie można byłoby zapewnić samodzielnie (90%), wymiana wiedzy i doświadczeń (90%), wspólne przygotowanie i realizacja projektów



(89%), możliwość wymiany wiedzy pomiędzy JST (89%). Najmniej istotne jest zwiększenie potencjału kadrowego (78%) czy obniżenie kosztów świadczenia usług publicznych (78%).

- W największym stopniu samorządy wykorzystują obecnie zorganizowane formy współpracy w obszarze: wsparcia turystyki i promocji (17%), planowania strategicznego (16%) czy transportu publicznego (13%). W najmniejszym stopniu jest to piecza zastępcza (3%) czy wspólne zaplecze administracyjne/centra usług wspólnych (3%).
- 69 % jst należących do OSI i 72% jst nienależących do OSI wskazało, iż zleca podmiotom zewnętrznym usługi wspierające planowanie i zarządzanie strategiczne. Około 15% w obu kategoriach zadeklarowało, że nie zleca takich usług.
- Około 7,5% samorządów wykorzystuje opracowania Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych (ROT). 43% nie korzysta z takich opracowań, 32% nie wie czy korzysta, natomiast 17% nie wie czym jest ROT.
- 70% badanych jst wskazało, iż korzystało z funduszy europejskich w perspektywie 2014–2020 w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. 66% korzystało z funduszy przed 2014 r. Najmniej, bo 49% samorządów korzystało z krajowych Programów Operacyjnych w perspektywie 2014–2020.
- W perspektywie 2014–2020 z Regionalnych Programów Operacyjnych skorzystało więcej samorządów przynależących do OSI (87%) w stosunku do tych, które nie przynależą do OSI (67%). Samorządy OSI również częściej korzystały z funduszy europejskich przed 2014 r. (81%) w stosunku do samorządów nienależących do OSI (67%).
- Najwięcej samorządów wskazało, iż w perspektywie 2014–2020 skorzystało ze środków w ramach Programu Polska Cyfrowa (40%), Programu Infrastruktura i Środowisko (25%), Programu Wiedza Edukacja Rozwój (18%).
- 38% jst zadeklarowało, że w projektach finansowanych z funduszy europejskich odgrywało rolę lidera i partnera. 35% realizowało wyłącznie projekty samodzielnie, z kolei około 13% odgrywało tylko rolę lidera bądź tylko partnera. Samorządy nieprzynależące do OSI częściej realizowały projekty samodzielnie (41%) niż samorządy przynależące do OSI (31%).
- Aż 99% jst zadeklarowało, iż korzystało z funduszy krajowych w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. 90% wskazało także na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, a 67% na Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – dedykowany dla gmin z PGR.
- 37% samorządów przynależących do OSI uznało, iż uzyskane wsparcie dedykowane dla takich obszarów było wystarczające. 31% wskazało, że wsparcie nie było wystarczające. 11% zaznaczyło, iż nie było wsparcia, z którego mogli skorzystać, a pozostałe nie były w stanie ocenić wsparcia.
- 83% badanych jst uważa wydarzenia organizowane w ramach projektu CWD Plus za przydatne. Jedynie 3% deklaruje, że wydarzenia są nieprzydatne.
- Aż 84% samorządów uczestniczących w badaniu wskazało, iż projekt CWD odpowiada na ich potrzeby. Z czego prawie 30% uważa, że projekt odpowiada na wszystkie potrzeby.





- Prawie 80% odpowiadających wskazało, iż brało udział w szkoleniach dotyczących funduszy europejskich, polityki regionalnej i zarządzania strategicznego w pięciu latach poprzedzających badanie.
- W samorządach największe zainteresowanie szkoleniami dotyczy realizacji projektów z funduszy europejskich (24%), wnioskowania o środki z funduszy europejskich (23%), zarządzanie strategiczne (23%). Najmniejsze zainteresowanie dotyczy współpracy z podmiotami innymi niż jst (14%).



Centrum Wsparcia Doradczego (CWD) jest projektem Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. Inicjatywę współtworzą Fundacja Fundusz Współpracy i Związek Miast Polskich, które zapewniają samorządom wsparcie doradcze: projektowe i strategiczne.

#### Partnerzy projektu CWD

**Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej** instytucja odpowiedzialna za wdrażanie polityki rozwoju w Polsce oraz zarządzanie systemem wdrażania Funduszy Europejskich. Inicjator projektu Centrum Wsparcia Doradczego.



**Fundacja Fundusz Współpracy** od 30 lat wspiera obszary istotne dla rozwoju i wzmocnienia kapitału społecznego w Polsce. Lider projektu Centrum Wsparcia Doradczego. Odpowiada za doradztwo projektowe dla partnerstw kontynuujących uczestnictwo w projekcie oraz analizy i badania, tworzenie bazy wiedzy, działania sieciujące na poziomie regionalnym i działania komunikacyjne.



**Związek Miast Polskich** to najstarsza polska organizacja samorządowa wspierająca miasta w działaniach na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego oraz upowszechniająca dobre praktyki zarządzania samorządowymi wspólnotami mieszkańców. Partner projektu Centrum Wsparcia Doradczego. Prowadzi doradztwo strategiczno-projektowe służące przygotowaniu strategii rozwoju partnerstw, które dołączyły w drugiej edycji projektu. Odpowiada również za działania sieciujące na poziomie krajowym. Partner projektu Centrum Wsparcia Doradczego.



*Projekt jest współfinansowany w 85% przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 oraz w 15% z budżetu państwa.*



Rzeczpospolita  
Polska



Ministerstwo Funduszy  
i Polityki Regionalnej

Unia Europejska  
Fundusz Spójności



FUNDACJA  
FUNDUSZ  
WSPÓŁPRACY



ZWIĄZEK  
MIAST  
POLSKICH