

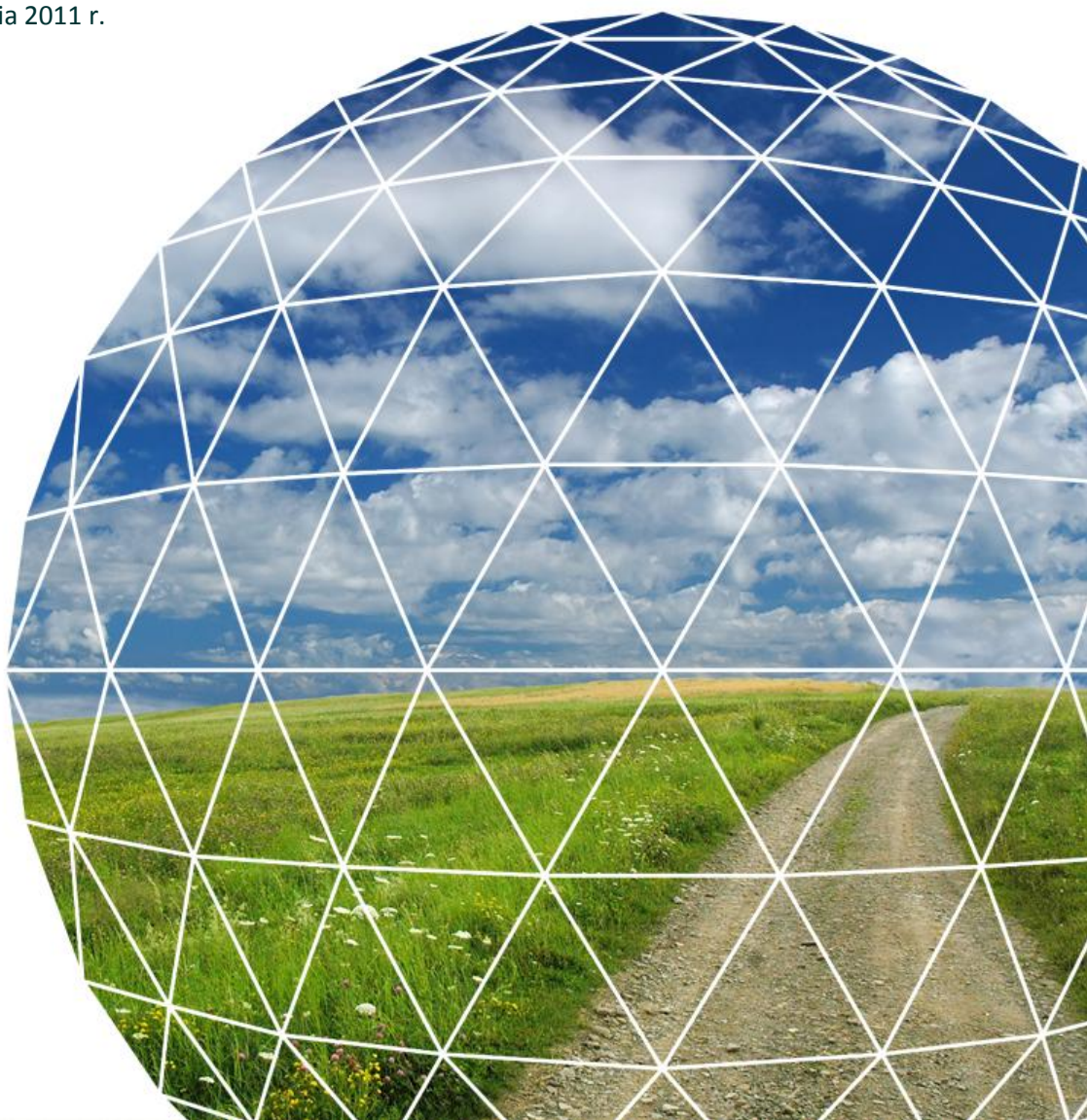
Raport końcowy

„Ocena wykorzystania projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej jako czynnika rozwoju lokalnego i regionalnego”

Zamawiający: Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie

Wykonawca: Ecorys Polska Sp. z o.o.

Warszawa, 5 grudnia 2011 r.



Opracował zespół Ecorys Polska w składzie:

Marta Mackiewicz

Paulina Fabrowska

Tomasz Grzegorz Grosse

Monika Skrobol



Ecorys Polska

ul. Łucka 2/4/6

00-845 Warszawa

Spis treści

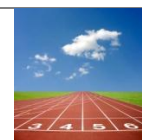
1.	Wykaz skrótów	4
2.	Wstęp	5
3.	Streszczenie raportu	6
4.	Wprowadzenie	14
5.	Wykorzystanie środków UE przez mazowieckie JST.....	16
5.1.	Poziom aktywności i skuteczności JST mazowieckich JST	16
5.2.	Zakres projektów realizowanych przez JST	29
5.3.	Podsumowanie	34
6.	Czynniki determinujące wykorzystanie środków UE przez mazowieckie JST.....	36
6.1.	Determinanty aktywności i skuteczności w ubieganiu się o środki UE	36
6.2.	Czynniki ułatwiające i utrudniające przygotowanie projektów.....	39
6.3.	Determinanty zakresu realizowanych projektów.....	44
6.4.	Planowanie rozwoju JST z wykorzystaniem środków UE	45
6.5.	Podsumowanie	46
7.	Zasięg oddziaływania projektów	48
7.1.	Zasięg realizowanych projektów – diagnoza stanu	48
7.2.	Determinanty zasięgu i powiązań między projektami	58
7.3.	Podsumowanie	71
8.	Wpływ projektów realizowanych przez JST na rozwój lokalny i regionalny.....	72
8.1.	Czynniki rozwoju lokalnego i regionalnego w świetle teorii	72
8.2.	Czynniki rozwoju lokalnego i regionalnego a projekty realizowane przez mazowieckie JST	84
8.3.	Podsumowanie	88
9.	Potrzeby inwestycyjne JST do roku 2014	89
9.1.	Potrzeby i plany inwestycyjne JST	89
9.2.	Dopasowanie wsparcia do potrzeb JST	96
9.3.	Trafność autodiagnozy potrzeb inwestycyjnych	98
9.4.	Podsumowanie	100
10.	Wnioski i rekomendacje	101
10.1.	Analiza SWOT	101
10.2.	Tabela wniosków i rekomendacji	103

1. Wykaz skrótów



BW	<i>Bazy Wiedzy</i> ; skrótowy tytuł projektu realizowanego przez samorząd województwa „Przyspieszenie wzrostu konkurencyjności województwa mazowieckiego, przez budowanie społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy poprzez stworzenie zintegrowanych baz wiedzy o Mazowszu”
EA	<i>Elektroniczna Administracja</i> ; skrótowy tytuł projektu realizowanego przez samorząd województwa „Rozwój elektronicznej administracji w samorządach województwa mazowieckiego wspomagającej niwelowanie dwudzielności potencjału województwa”
EFR	Europejski Fundusz Rybacki
EFROW	Europejski Fundusz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich
EWT	Europejska Współpraca Terytorialna
FDI	bezpośrednie inwestycje zagraniczne (ang. <i>foreign direct investment</i>)
IPII	Instytucja Pośrednicząca drugiego stopnia
IZ	Instytucja Zarządzająca
JST	jednostka samorządu terytorialnego
PHARE	przedakcesyjny program na rzecz restrukturyzacji gospodarki Polski i Węgier (ang. <i>Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy</i>)
PO IG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
PO IŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PO RPW	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
RLM	Równoważna Liczba Mieszkańców
RPO WM	Regionalny Program Operacyjny
RPO WSL	Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego
RYBY	Program Operacyjny Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich
SOPZ	Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia
UE	Unia Europejska

2. Wstęp



Prezentowane w niniejszym raporcie wyniki badania „Ocena wykorzystania projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej jako czynnika rozwoju lokalnego i regionalnego” są efektem realizacji przez firmę ECORYS Polska zamówienia Samorządu Województwa Mazowieckiego.

Struktura niniejszego raportu została skonstruowana tak, by jak najczytelniej zobrazować wyniki badania ewaluacyjnego. Raport składa się z następujących części:

- **streszczenie raportu** – w sposób syntetyczny prezentujące najważniejsze obserwacje poczynione w toku badania;
- **wprowadzenie** – omawiające zakres przeprowadzonej ewaluacji;
- **opis wyników ewaluacji** – przedstawiający wyniki analiz w podziale na następujące obszary badawcze:
 - diagnoza stopnia wykorzystania środków UE przez mazowieckie JST;
 - diagnoza czynników determinujących wykorzystanie środków UE;
 - ocena zasięgu oddziaływania projektów;
 - ocena wpływu projektów na rozwój lokalny i regionalny;
 - diagnoza potrzeb inwestycyjnych JST.

Każdy z rozdziałów analitycznych kończy się krótkim podsumowaniem prezentującym najważniejsze wnioski częściowe.

- **wnioski i rekomendacje** – prezentujące w sposób syntetyczny najważniejsze obserwacje płynące z przeprowadzonych badań w formie analizy SWOT oraz zestawienia wniosków wraz z rekomendacjami ukierunkowanymi na optymalizację procesu dystrybucji środków UE do JST.
- Raport uzupełniają **aneksy**, które obejmują opis metodologii wraz z narzędziami badawczymi i oceną wykorzystanych metod, mapy prezentujące lokalizację projektów i ilustrujące wyniki badania ankietowego w obszarze potrzeb inwestycyjnych, bibliografię oraz zestawienia danych.

Zespół autorów pragnie wyrazić swoje podziękowania dla wszystkich osób, które zgodziły się uczestniczyć w badaniu i udzieliły pomocy w pozyskaniu informacji, których analiza stała się jednym z kluczowych elementów prezentowanego raportu.

3. Streszczenie raportu



Głównym celem badania pt.: „Ocena wykorzystania projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej jako czynnika rozwoju lokalnego i regionalnego” była ocena zasięgu oddziaływania projektów realizowanych przez samorządy gminne i powiatowe województwa (w tym spółki, których właścicielami są jednostki samorządu terytorialnego (JST)) ze środków Unii Europejskiej oraz konstrukcja mapy zasięgu oddziaływania tych projektów wraz z wizualizacją powiązań pomiędzy nimi.

Cele badania

Osiągnięciu celu głównego badania służyły cele szczegółowe badania. Obejmowały one, po pierwsze, analizę gminnych i powiatowych JST województwa mazowieckiego w zakresie korzystania ze środków UE. Następnie zidentyfikowano czynniki determinujące zakres zarówno przygotowywanych, jak i realizowanych projektów, w tym bariery napotymane na etapie ubiegania się o dotację oraz wdrażania projektu. Istotnym elementem badania była również ocena zasięgu oddziaływania projektów mazowieckich JST, w szczególności pod kątem identyfikacji przedsięwzięć o zasięgu wykraczającym poza teren danej jednostki. Duży nacisk położono również na ocenę wykorzystania dostępnych środków UE na rzecz budowania potencjału rozwojowego i konkurencyjności danej jednostki oraz wpływu realizowanych projektów przez pryzmat czynników rozwoju lokalnego i regionalnego.

Zakres badania

Badaniem objęto wszystkie JST województwa mazowieckiego, tj. 42 powiaty oraz 314 gmin. Przedmiotem zainteresowania były wszystkie projekty realizowane od 2007 r. przy udziale współfinansowania ze środków UE przez mazowieckie JST, z uwzględnieniem projektów realizowanych również przez Samorząd Województwa Mazowieckiego. Zatem analiza obejmowała projekty wdrażane w ramach następujących Programów Operacyjnych (PO): Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki, Rozwój Polski Wschodniej, Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich, a także w ramach Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, Programu Rozwój Obszarów Wiejskich oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013. Badanie przeprowadzono w okresie wrzesień – grudzień 2011 r.

Metodologia

Bazy danych realizowanych projektów, a także złożonych wniosków, pozyskano z Instytucji Zarządzających (IZ) poszczególnymi Programami Operacyjnymi. Istotnych dla badania informacji dostarczyły wywiady z przedstawicielami mazowieckich JST. Zebranie opinii lokalnych liderów, jak np. organizacje pozarządowe i media, a także ekspertów z zakresu szeroko rozumianego rozwoju regionalnego, umożliwiło spojrzenie na wykorzystanie środków UE przez mazowieckie

JST z odmiennej perspektywy. Prezentowane wyniki badania uwzględniają również analizy eksperckie, a także informacje pozyskane od przedstawicieli IZ wybranych PO i Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz ekspertów zagranicznych mających wiedzę odnośnie do rozwiązań w zakresie dystrybucji funduszy UE wśród JST funkcjonujących w reprezentowanych krajach.

Wykorzystanie środków UE przez mazowieckie JST

Zarówno aktywność, jak i skuteczność mazowieckich JST w zakresie aplikowania o wsparcie ze środków UE jest wysoka. Wszystkie jednostki ubiegały się o dotację, starając się skorzystać z zewnętrznego źródła finansowania na realizację własnych potrzeb, a za wyjątkiem 2 gmin wszystkie są beneficjentami. Łączna wartość ponad 2700 projektów współfinansowanych ze środków UE realizowanych przez JST na terenie Mazowsza wyniosła ponad 27,8 mld zł, z czego ponad 16,5 mld zł (60%) stanowi dofinansowanie ze środków UE. Większość tej kwoty, tj. 70%, została wykorzystana przez JST na poziomie gmin, jednak jej rozkład pomiędzy jednostki nie jest równomierny. Wśród gmin liderem w korzystaniu z dotacji UE jest Warszawa – pozyskane przez stolicę dofinansowanie to prawie połowa środków UE pozyskanych przez JST na tym poziomie. Natomiast wśród powiatów przoduje powiat przasnyski.

Głównym źródłem finansowania projektów realizowanych przez mazowieckie JST jest RPO WM – ponad połowa wszystkich środków UE pozyskanych przez mazowieckie JST została zakontraktowana w ramach tego Programu. Istotnym źródłem wsparcia jest również PO IŚ. Mniejsze znaczenie mają PO KL (główne źródło finansowania projektów „miękkich”) oraz pozostałe programy. Odmienne kształtowało się natomiast zainteresowanie JST różnymi programami. Podobnie jak w przypadku wysokości pozyskanego dofinansowania, pierwsze miejsce pod względem złożonych wniosków zajmuje RPO WM (tutaj największym zainteresowaniem cieszyły się działania dotyczące tworzenia infrastruktury drogowej oraz wodno-ściekowej). Natomiast na drugim miejscu uplasował się PO KL, a trzecim pod względem popularności programem był PROW. Najwyższą aktywnością pod względem liczby złożonych wniosków cechowała się Warszawa, a wśród powiatów – powiat węgrowski.

Najwięcej środków przeznaczono na realizację projektów z zakresu infrastruktury transportowej. Drugim typem projektów są inwestycje w infrastrukturę ochrony środowiska, jednakże na ich realizację przeznaczono o połowę mniej środków niż na przedsięwzięcia w obszarze transportu. Dominujące znaczenie mają zatem projekty polegające na zapewnieniu podstawowej infrastruktury, co świadczy o konwencjonalnym podejściu mazowieckich JST do rozwoju. Kolejne pod względem wielkości strumieni finansowych UE grupy projektów to: turystyka i kultura, innowacje B+R i przedsiębiorczość, infrastruktura ochrony zdrowia oraz rynek pracy i integracja społeczna.

W wykorzystaniu środków UE na poszczególne typy projektów widoczna jest dominacja JST różnego poziomu. Samorząd województwa mazowieckiego konsumuje znaczną część środków pozyskanych na infrastrukturę ochrony zdrowia, a także na projekty z zakresu turystyki i kultury oraz wsparcia przedsiębiorczości. Wysoki udział powiatów stwierdzono w przypadku projektów w obszarze rynku pracy oraz infrastruktury społecznej (w szczególności domy opieki społecznej). Gminy natomiast są głównymi wykonawcami projektów współfinansowanych z funduszy UE z zakresu rewitalizacji i ochrony środowiska, obejmujących inwestycje w infrastrukturę wodno-ściekową.

Mazowsze uplasowało się na pierwszej pozycji w rankingu województw pod względem wartości dofinansowania UE pozyskanego przez JST z programów krajowych. Niemniej w przypadku Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka mazowieckie jednostki ustępują tym z Dolnego Śląska, gdzie realizowane są największe projekty. Również w przypadku Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich więcej środków udało się zgromadzić JST z województw: wielkopolskiego i lubelskiego.

Czynniki determinujące wykorzystanie środków UE przez mazowieckie JST

Aplikowanie o środki UE przez mazowieckie JST oraz realizacja projektów w całym cyklu ich życia warunkowane są przez wiele czynników. Są zarówno czynniki związane z sytuacją danej JST (endogenne), jak i zewnętrzne, w tym związane przykładowo z systemem wdrażania funduszy UE.

Zgodnie z deklaracjami JST na pierwszym etapie, tj. przy podejmowaniu decyzji o ubieganiu się o wsparcie ze środków UE, istotną rolę odgrywają przede wszystkim zapisy dokumentów strategicznych, potrzeby mieszkańców lub konieczność rozwiązania istotnego dla JST problemu, a także konieczność dostosowania do wymogów wynikających z regulacji prawnych UE. W praktyce jednak decyzja o realizacji projektu jest podyktowana dostępnością środków UE na dany typ interwencji, mający często drugorzędne znaczenie dla danej jednostki. Badanie wykazało natomiast, że w procesie decyzyjnym niedostatecznie uwzględniane są potrzeby przedsiębiorstw. Ogółem JST w większym stopniu dążą do poprawy jakości życia mieszkańców niż tworzenia dogodnych warunków dla rozwoju gospodarczego.

Cele, potrzeby i oferta tematyczna programów, w ramach których udzielane jest wsparcie z funduszy UE, są konfrontowane z bieżącą sytuacją finansową JST. Brak możliwości zapewnienia wkładu własnego jest częstym czynnikiem zmuszającym mazowieckie JST do ograniczenia aktywności w korzystaniu ze środków UE, jak również redukcji zakresu planowanych przedsięwzięć. Istotny wpływ na decyzję o przygotowaniu projektu ma również dopuszczalny poziom dofinansowania wydatków projektów ze środków UE.

Przygotowaniu projektu sprzyjają doświadczenia JST w aplikowaniu o środki oraz kompetencje kadr w tym obszarze, a ich brak stanowi istotną barierę w procesie aplikowania o wsparcie ze środków UE. Braki te są dosyć często rekompensowane poprzez angażowanie zewnętrznych doradców na etapie aplikowania o dotację. Ze wsparcia zewnętrznego przy realizacji projektów korzystało 72,5% JST, przy czym praktyka ta jest częściej stosowana przez gminy niż przez powiaty. JST zwróciły również uwagę na wysoką konkurencję o środki.

Istotną grupę barier stanowią trudności związane z przyjętym systemem wdrażania funduszy UE. Ze względu na fakt, że RPO WM jest głównym źródłem współfinansowania projektów mazowieckich JST, wiele zgłaszanych barier dotyczy tego Programu. W grupie tych czynników wskazywano na: zbyt późne ogłoszenie naboru, częste zmiany zapisów uszczegółowienia RPO WM, w szczególności w zakresie kryteriów oceny i wyboru projektów, wprowadzane bez odpowiedniego wyprzedzenia w stosunku do ogłoszenia naboru wniosków, a także niestabilność harmonogramów naboru wniosków i nadmierne wydłużanie etapu oceny i wyboru wniosków oraz przygotowania umów. Ponadto zwrócono również uwagę na niewystarczający poziom wsparcia JST ze strony IP II RPO WM odpowiedzialnej za organizację naboru projektów i nadzorującej ich realizację. Czynniki te wiążą się ze wzrostem stopnia niepewności, co utrudnia mazowieckim JST planowanie rozwoju z wykorzystaniem funduszy UE, przygotowanie projektów

odpowiedniej jakości i ich realizację, przyczyniając się często do zwiększenia kosztów związanych z ubieganiem się i obsługą wsparcia ze środków UE. Opóźnienia powodują dezaktualizację niektórych problemów, na które miał odpowiadać dany projekt, bądź też konieczność wcześniejszego podjęcia przez JST działań we własnych zakresie.

Ogółem przy korzystaniu ze środków UE niewielkie znacznie dla JST ma współpraca z partnerami, w szczególności innymi JST. Nierzadkim problemem utrudniającym przygotowanie projektów są konflikty pomiędzy jednostkami różnego szczebla bądź niski poziom zainteresowania współpracą ze strony potencjalnych partnerów. Natomiast z punktu widzenia zwiększania oddziaływania projektów, ich komplementarności oraz wpływu na rozwój całego regionu, wskazana byłaby intensyfikacja współpracy pomiędzy mazowieckimi JST w tym obszarze. Z tego samego względu pożądane jest, aby realizowane projekty były możliwie wysokiej jakości. JST przyznają, że czynnikiem motywującym do przygotowywania atrakcyjnych projektów jest konieczność konkurencji z innymi jednostkami w ramach konkursowego naboru wniosków. Ponadto przyjęte kryteria oceny projektów mobilizują do planowania przedsięwzięć o szerszym zakresie.

Obok korzyści, jaką niewątpliwie jest możliwość pozyskania dodatkowego kapitału na sfinansowanie działań służących zaspokojeniu potrzeb rozwojowych JST, korzystanie ze środków UE może wiązać się z zagrożeniami. Jednym z nich jest ryzyko niedostatecznej oceny, przez daną jednostkę, kosztów utrzymania powstającej infrastruktury, co w przyszłości może okazać się problematyczne i zagrozić trwałości inwestycji. Tylko nieliczne JST przyznawały, że w procesie decyzyjnym co do ubiegania się o środki UE oraz określeniu zakresu inwestycji istotną rolę odgrywała przewidywana dochodowość inwestycji w kolejnych latach.

Zasięg oddziaływania projektów

Zasięg oddziaływania większości realizowanych projektów nie wykracza poza obszar danej JST. W znacznej mierze wynika to z uregulowań prawnych, zgodnie z którymi działalność JST powinna ograniczać się do terenu administracyjnego danej jednostki i skupiać się na zaspokojeniu potrzeb jej społeczności lokalnej.

W ramach badania zidentyfikowano 237 przypadków projektów o zasięgu szerszym niż obszar danej JST oraz 126 projektów realizowanych przez mazowieckie gminy i powiaty we współpracy (w tym 2 projekty realizowane przez związki gmin). Zarówno wśród projektów o ponadlokalnym zasięgu oddziaływania, jak i tych realizowanych we współpracy lub powiązanych, dominują inwestycje w infrastrukturę transportową i wodno-ściekową. Są to inwestycje, w przypadku których przy dobrym planowaniu relatywnie łatwo o szerszy zasięg oddziaływania (jak np. inwestycje drogowe), lub też minimalna skala ich opłacalności wymusza konieczność współpracy z sąsiednimi jednostkami, odpowiedzialnymi za fragment sieci na swoim terytorium. Innym typem projektów, który stosunkowo często charakteryzuje się ponadlokalnym zasięgiem oddziaływania, są inwestycje w infrastrukturę turystyczno-kulturalną, które często z założenia adresowane są do szerszego grona odbiorców.

Czynnikami sprzyjającymi zwiększaniu oddziaływania projektów są: wysokość dofinansowania projektu ze środków UE, promocja projektów i dobry przepływ informacji pomiędzy JST, kryteria oceny projektów promujące komplementarność oraz partnerstwo, zbieżność potrzeb i celów rozwojowych poszczególnych jednostek oraz przywództwo. Z kolei bariery dla realizacji projektów o oddziaływaniu ponadlokalnym w znacznej mierze wynikają z utrudnień w nawiązywaniu współpracy między JST. Przeciwdziałanie tym problemom jest istotne, gdyż

w badaniu stwierdzono, że wzmocnienie skali oddziaływania inwestycji odbywa się przede wszystkim poprzez realizację projektów partnerskich, które z natury umożliwiają wyjście poza terytorium pojedynczej JST.

Wpływ projektów realizowanych przez JST na rozwój lokalny i regionalny

Analiza projektów realizowanych przez JST potwierdza, że na Mazowszu pierwszoplanowe znaczenie ma konwencjonalne podejście do rozwoju, które kładzie nacisk głównie na budowę infrastruktury podstawowej. Katalog zarówno realizowanych, jak i planowanych przedsięwzięć wskazuje na istnienie obszarów, którym mazowieckie JST nie poświęcają należytej uwagi, a które są istotne w punkcie widzenia rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym. W szczególności są to działania związane z rozwojem innowacyjnej gospodarki i budową konkurencyjności Mazowsza, a także rozwojem kapitału społecznego oraz poprawą jakości rządzenia oraz funkcjonowania administracji.

Długookresowe zaniedbywanie wdrażania przedsięwzięć mających na celu wspieranie przedsiębiorczości mieszkańców czy też zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej danego obszaru należy ocenić jako tendencję niepokojącą. Dzieje się tak pomimo tego, że nadrzędnym celem Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego jest m.in. wzrost konkurencyjności gospodarki. Również projekty realizowane w Warszawie w stosunkowo ograniczonym stopniu wspierają ww. priorytety, co może wskazywać na niewystarczające wykorzystanie potencjału gospodarczego i innowacyjnego tego obszaru metropolitalnego. Podstawowym wyzwaniem dla Mazowsza są nadmierne dysproporcje rozwojowe między stolicą a pozostałą częścią regionu. Tymczasem przeprowadzona analiza dowodzi, że podejmowane projekty w niewystarczającym stopniu oddziałują na poprawę spójności terytorialnej w regionie.

Ponadto zarówno realizowane, jak i planowane przez JST działania wskazują na nastawienie władz lokalnych na realizację projektów dających szybki rezultat, a horyzont czasowy planowanych działań ogranicza się często do danej kadencji. Widoczne jest niedostateczne wykorzystywanie strategii rozwoju lokalnego jako instrumentu zarządzania rozwojem jednostki, wynikające często z braku umiejętności bądź błędnych przekonań władz lokalnych o nieużyteczności planowania strategicznego i dokumentów powstających w tym procesie.

Potrzeby i plany inwestycyjne JST

Potrzeby inwestycyjne do roku 2014 zgłaszane przed JST odpowiadają w znacznej mierze wysokości wydatków na poszczególne typy projektów realizowane dotychczas przy udziale współfinansowania ze środków UE. Wśród potrzeb dominują inwestycje związane z rozbudową podstawowej infrastruktury, takiej jak drogi i kanalizacja. Do rzadziej wymienianych należą inwestycje w infrastrukturę turystyczną, sportową i edukacyjną. Niewiele gmin zgłosiło potrzeby związane ze wspieraniem przedsiębiorczości czy też pozyskaniem inwestorów. Zbliżony jest rozkład wskazań JST co do najważniejszych dla rozwoju inwestycji, na realizację których nie udało się pozyskać środków, przy czym wśród gmin wymieniano przede wszystkim inwestycje w infrastrukturę transportową i ściekową, natomiast w przypadku powiatów dominują przedsięwzięcia związane z budową, remontem bądź doposażeniem szkół.

W odpowiedzi na te potrzeby mazowieckie JST planują w najbliższych latach skupić się na rozbudowie infrastruktury podstawowej. Mając na uwadze niezadowalający stan dróg oraz niedostateczne pokrycie infrastrukturą wodno-ściekową, podejście to jest słuszne. Jednakże

istnieją obszary, istotne z punktu widzenia rozwoju jednostek, którym mazowieckie JST nie poświęcają należytej uwagi, jak przykładowo przyciąganie inwestorów, wspieranie przedsiębiorczości mieszkańców czy informatyzacja gminy powiatu, co należy ocenić jako tendencję niepokojącą.

Stwierdzono również wysokie zainteresowanie wśród JST budową infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, takiej jak baseny czy hale sportowe. Obok korzyści dla lokalnych społeczności towarzyszących utworzeniu tego typu obiektów, jak poprawa jakości życia mieszkańców i ich zdrowia, istnieją obawy co do zasadności budowy infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w wielu, często sąsiadujących jednostkach. Obawy związane są przede wszystkim z motywacjami JST do tworzenia tego typu infrastruktury, wynikającymi często z kalkulacji wyborczych i nastawienia na pozyskanie aprobaty mieszkańców, a niedostatecznie popartymi rachunkiem ekonomicznym. Nadpodaż infrastruktury sportowo-rekreacyjnej może doprowadzić do trudności JST w jej utrzymaniu, a tym samym stanowić zagrożenie dla trwałości realizowanych inwestycji.

Wszystkie wymieniane przez mazowieckie JST potrzeby rozwojowe mogą być realizowane z wykorzystaniem funduszy UE, gdyż są zgodne z obszarami interwencji przewidzianymi w ramach programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych, funduszu spójności, EFR i EFROW. Rozbieżności dotyczą kwestii finansowanych; po pierwsze alokacje na działania cieszące się największym zainteresowaniem JST są niedostateczne, a po drugie określone progi dla wartości projektów często nie odpowiadają potrzebom JST, szczególnie małym jednostkom. Z drugiej strony, wszystkie badane JST zadeklarowały chęć dalszego korzystania ze środków UE.

Rekomendacje

W oparciu o wyniki przeprowadzonego badania, jak również zidentyfikowane mocne i słabe strony mazowieckich JST w zakresie wykorzystywania funduszy UE na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego, a także zewnętrzne szanse i zagrożenia mogące mieć wpływ na te procesy, zaproponowano zestaw rekomendacji, dotyczących zarówno kwestii strategicznych, jak i merytorycznych. Część rozwiązań proponowanych w ramach rekomendacji funkcjonuje z powodzeniem w ramach systemów wdrażania innych regionalnych lub krajowych Programów Operacyjnych lub też sprawdzą się w innych krajach członkowskich UE i istnieje możliwość zastosowania ich w warunkach polskich.

- W bieżącej perspektywie finansowej rekomendowane jest dalsze organizowanie naborów dedykowanych JST na typy projektów, w przypadku których zidentyfikowany istotny wpływ na rozwój lokalny i regionalny, jak np.: wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, przyciąganie inwestorów zewnętrznych poprzez tworzenie stref aktywności gospodarczej, podnoszenie jakości kształcenia i podnoszenie jakości rządzenia (również w wymiarze koordynacyjnym między różnymi JST).
- Zalecane jest podejmowanie działań ukierunkowanych na promowanie zarządzania strategicznego wśród JST. Przykładowymi działaniami mogą być szkolenia mające na celu kształtowanie praktycznych umiejętności kadr JST w zakresie sporządzania diagnozy potrzeb jednostki, identyfikacji i formułowania celów rozwojowych, a także opracowywania dokumentów strategicznych i angażowania w ten proces różnych aktorów lokalnych. Dobrą praktyką dla mazowieckich JST niższego szczebla oraz okazją

do kształtowania tych umiejętności może być również niedawno rozpoczęty proces aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego.

- W celu zapobiegania krótkofalowemu podejściu JST do realizowanych inwestycji, wynikającemu często z cyklu wyborczego, a niosącego zagrożenie dla ich trwałości, rekomenduje się położenie większego nacisku na weryfikację możliwości utrzymania utworzonej infrastruktury przez JST. Właściwej ocenie przedsięwzięć, jeszcze przed ich realizacją, sprzyja zaangażowanie partnera biznesowego w realizację inwestycji, stąd wskazane jest popularyzowanie formuły PPP wśród JST.
- Rekomendowane jest wdrażanie kolejnych projektów tzw. „parasolowych”, tj. realizowanych przez samorząd województwa we współpracy z JST z terenu całego Mazowsza. Dotychczasowe projekty realizowane w tej formule spotkały się z pozytywną oceną, w szczególności z punktu widzenia ich szerokiego oddziaływania oraz komplementarności podejmowanych działań. Obszary, w których realizacja projektów „parasolowych” byłaby korzystna, to np. turystyka oraz kultura. Przykładową rolę samorządu województwa byłoby gromadzenie informacji o inicjatywach turystyczno-kulturalnych podejmowanych przez JST niższego szczebla, następnie ich integracja oraz udostępnienie i promowanie pod wspólną marką Mazowsza.
- Celem zwiększenia komplementarności projektów realizowanych przez różne JST województwa mazowieckiego konieczna jest poprawa przepływu informacji pomiędzy JST odnośnie do przedsięwzięć już realizowanych, jak i planowanych. Źródłem informacji w tym zakresie są wyniki niniejszego badania, a rolą Samorządu Województwa Mazowieckiego jest ich upowszechnienie. Ponadto zalecane jest zachęcanie JST zainteresowanych realizacją podobnych inwestycji, szczególnie tych położonych w bezpośrednim sąsiedztwie, do poszukiwania rozwiązań sprzyjających synergii realizowanych działań.
- Obok wspomnianego powyżej stymulowania wymiany informacji, istotną rolę będzie miało przyjęcie mechanizmów motywujących JST województwa mazowieckiego do oddolnego poszukiwania możliwości współpracy w zakresie korzystania ze środków UE. W szczególności dotyczy to rozwiązań na poziomie regionalnego programu operacyjnego, a ewentualne nawiązane kontakty pomiędzy JST mogą zapoczątkować współpracę przy ubieganiu się o środki w ramach programów operacyjnych na poziomie krajowym. Przykładem rozwiązania, które może zachęcić JST do nawiązania porozumienia oraz nawiązania wzajemnej współpracy są tzw. Programy Rozwoju Subregionu (PRS) funkcjonujące w ramach RPO WSL.
- W związku z faktem, że niektóre z przyjętych rozwiązań w systemie wdrażania RPO WM 2007-2013 utrudniają JST ubieganie się o środki UE, a także planowanie rozwoju z ich wykorzystaniem, zalecane jest wprowadzenie usprawnień w tym obszarze. W szczególności rekomendowane jest udostępnienie wieloletniego harmonogramu naboru wniosków i zapewnienie ich stabilności, zarówno w obecnej, jak i przyszłej perspektywie finansowej, a także zadbanie o odpowiednio wcześniejszą informację o planowanych naborach, tak aby umożliwić JST przygotowanie projektów i opracowanie

dokumentacji aplikacyjnej. Istotne jest również zapewnienie stabilności zapisów uszczegółowienia RPO WM 2007-2013, w tym kryteriów wyboru projektów, gdyż częste ich zmiany utrudniają przygotowanie przedsięwzięć, w szczególności tych o charakterze infrastrukturalnym, które wymagają dłuższego okresu przygotowawczego. W przypadku konieczności wprowadzenia zmian w tym zakresie należy zadbać, aby miały one miejsce z odpowiednim wyprzedzeniem w stosunku do planowanego naboru wniosków. Ponadto zalecane jest podjęcie działań identyfikujących przyczyny nadmiernego przedłużenia się etapu oceny wniosków i przygotowania umów z beneficjentami i podjęcie odpowiednich działań zaradczych, np. zmian organizacyjnych prowadzących do poprawy funkcjonowania instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie RPO WM 2007-2013.

- Zalecana jest również reorganizacja pracy IPiI RPO WM tak, aby możliwie najlepiej służyła ona wsparciu JST korzystających ze środków UE. Zmiany powinny polegać przede wszystkim na przyjęciu podejścia „proklienckiego”, rozumianego jako nastawienie na wsparcie wnioskodawców i beneficjentów, i promowaniu go wśród kadry instytucji. Ponadto zaproponowano również objęcie JST szerszym wsparciem w całym cyklu życia projektów, obejmującym przede wszystkim zindywidualizowane doradztwo merytoryczne zarówno na etapie przygotowania projektów, jak i ich realizacji.
- Mając na uwadze wyniki badania wskazujące na istotny wpływ kryteriów oceny i wyboru projektów na kształt projektów przygotowywanych przez wnioskodawców, konieczne jest zwrócenie uwagi na dobór kryteriów przy planowaniu systemu wdrażania regionalnego programu operacyjnego na Mazowszu w przyszłej perspektywie finansowej. W szczególności promowana powinna być wzajemna współpraca JST, a także współpraca JST z innymi podmiotami, a także oddziaływanie projektu na wyższym poziomie. Obszary, w których rozwiązania te są pożądane, to m.in. transport, ochrona środowiska, kultura i turystyka oraz działania mające na celu stymulowanie rozwoju gospodarczego JST.
- Rekomendowane jest dalsze podejmowanie działań prowadzących do zwiększenia potencjału mazowieckich JST do przygotowywania i obsługi administracyjno-finansowej projektów współfinansowanych ze środków UE (zarówno Regionalnego, jak i krajowych Programów Operacyjnych), w szczególności podnoszenia kompetencji ich kadr. Zalecane jest organizowanie szkoleń o charakterze praktycznym, w formule warsztatowej, dla ograniczonej liczby uczestników. Istotne jest zadbanie, aby szkolenia odbywały się z odpowiednim wyprzedzeniem w stosunku do planowanych terminów naboru, tak aby JST miały możliwość wykorzystania zdobytej wiedzy w przygotowaniu dokumentacji aplikacyjnej.

4. Wprowadzenie



Fundusze zewnętrzne mogą stanowić pozytywny czynnik lokalnego rozwoju gospodarczego, a tym samym przyczynić się do wzrostu konkurencyjności jednostek. Założenie to leży u podstaw polityki regionalnej Unii Europejskiej. W myśl tej idei zewnętrzna ingerencja może stanowić impuls rozwojowy dla regionów objętych wsparciem. Oczywiście, jak zauważa G. Gorzelak, środki zewnętrzne nie w każdym przypadku muszą przynieść pozytywne rezultaty¹. Jednak zarówno doktryna liberalna w ekonomii jak i teoria rozwoju zależnego (centrum – peryferie) oraz teorie wymiany międzynarodowej podkreślają pozytywną rolę pomocy zewnętrznej.

Przedmiotem niniejszego badania będzie ocena stopnia wykorzystania możliwości, jakie stoją przed JST województwa mazowieckiego w związku z wdrażaniem programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Celem badania będzie poznanie, w jakim stopniu i w jaki sposób mazowieckie samorządy wykorzystują te środki, by realizować projekty przyczyniające się do rozwoju lokalnego i regionalnego, oraz jaki jest zasięg oddziaływania tychże projektów. Polska (a tym samym Mazowsze) od 2004 roku jest beneficjentem polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej. W związku z tym uzasadnione jest zbadanie, na ile instrumenty te wykorzystywane są przez mazowieckie JST do rozwoju lokalnego i regionalnego, poprzez wzmacnianie swojego potencjału i konkurencyjności oraz niwelowanie dystansu wobec innych JST. Aby w pełni zrozumieć procesy warunkujące absorpcję funduszy zewnętrznych przez JST oraz jej efekty, należy postawić sobie następujące kluczowe pytania:

- **Czy mazowieckie JST starają się o wsparcie zewnętrzne? Z jakich programów pomocowych korzystają i dlaczego?**
- **Jakiego typu działania podejmowane są przez JST z wykorzystaniem wsparcia zewnętrznego? Jakie rodzaje działań JST chciałyby realizować, ale nie mogą i dlaczego?**
- **Jaki jest zasięg (tematyczny i terytorialny) realizowanych projektów?**
- **W jaki sposób projekty realizowane przez JST wpływają na potencjał rozwojowy tych jednostek?**
- **Dla jakich obszarów tematycznych zidentyfikowano niedostateczny poziom wsparcia lub potencjał efektu synergii i komplementarności z już realizowanymi projektami?**
- **Jakie są dalsze potrzeby i plany inwestycyjne JST?**

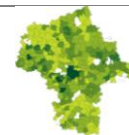
¹ Gorzelak G., 2000, Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych), Studia Regionalne i Lokalne, Nr 3 (3)

Cele badania

Zgodnie z zapisami SOPZ, Samorząd Województwa Mazowieckiego, dzięki realizacji badania, chciałby pozyskać informację na temat tego, jakie projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej są realizowane przez gminne oraz powiatowe jednostki samorządu terytorialnego zlokalizowane na obszarze województwa mazowieckiego. **Ocena zasięgu oddziaływania tych projektów i konstrukcja mapy zasięgu ich oddziaływania jest podstawowym celem, jaki realizuje badanie.** Cele szczegółowe badania (obszary badawcze) stanowią punkt wyjścia do uszczegółowienia zagadnień badawczych i zaproponowania adekwatnej metodologii badania. W ramach niniejszej ewaluacji zrealizowanych zostanie 7 celów badawczych, które prezentujemy poniżej.

1. **Badanie gminnych i powiatowych jednostek samorządu terytorialnego (JST) województwa mazowieckiego w zakresie ubiegania się dofinansowanie ze środków UE.**
2. **Identyfikacja czynników determinujących zakres przygotowywanych i realizowanych projektów, w tym barier wykorzystania środków UE przez gminne i powiatowe jednostki samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego.**
3. **Ocena zasięgu oddziaływania projektów współfinansowanych ze środków UE realizowanych przez gminne i powiatowe JST województwa mazowieckiego.**
4. **Konstrukcja mapy zasięgu oddziaływania projektów współfinansowanych ze środków UE realizowanych przez gminne i powiatowe JST wraz z wizualizacją powiązań pomiędzy nimi.**
5. **Identyfikacja potrzeb inwestycyjnych gminnych i powiatów województwa mazowieckiego do roku 2014.**
6. **Pozyskanie rekomendacji w zakresie propozycji projektów, które stanowiłyby funkcjonalne uzupełnienie projektów dotychczas realizowanych.**
7. **Wpływ projektów współfinansowanych ze środków UE realizowanych przez JST na potencjał rozwojowy – ocena wpływu projektów realizowanych przez JST przez pryzmat czynników rozwoju lokalnego i regionalnego.**

5. Wykorzystanie środków UE przez mazowieckie JST



Niniejszy rozdział diagnozuje poziom aktywności i skuteczności mazowieckich JST w pozyskiwaniu dofinansowania ze środków UE. Rozdział składa się z 2 głównych części. Pierwsza poświęcona jest aktywności i skuteczności JST w ujęciu *stricte* ilościowym. Dane dotyczące liczby składanych wniosków pozwalają zidentyfikować jednostki najbardziej aktywne, a także wskazują programy i działania, które cieszą się największym zainteresowaniem ze strony jednostek samorządu terytorialnego. Informacje dotyczące wielkości pozyskanego dofinansowania umożliwiają natomiast dokonywanie porównań poziomu skuteczności poszczególnych JST w ubieganiu się o wsparcie. Opracowano zestawienia ilustrujące zróżnicowania wewnątrzregionalne, zaprezentowano także pozycję mazowieckich JST na tle pozostałych województw pod względem skuteczności w ubieganiu się o finansowanie z najważniejszych programów krajowych. W drugiej części rozdziału zaprezentowano informacje dotyczące zakresu tematycznego realizowanych projektów. Dokonano klasyfikacji realizowanych inwestycji i przeanalizowano, jaka część pozyskanego wsparcia jest wykorzystywana na realizację poszczególnych typów projektów. Zidentyfikowano także, które z programów stanowią najbardziej istotne źródło finansowania dla inwestycji każdego typu.

5.1. Poziom aktywności i skuteczności JST mazowieckich JST

Zgodnie z informacjami zawartymi w bazach danych o realizowanych projektach, głównym źródłem finansowania projektów realizowanych przez mazowieckie JST jest Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego (RPO WM). Ponad 54% wszystkich środków pozyskanych przez samorzady z funduszy UE zostało zakontraktowanych w ramach tego właśnie programu. Nic dziwnego – to właśnie regionalne programy operacyjne są w największym stopniu skierowane do tego typu beneficjentów. Zarówno typy finansowanych inwestycji, jak i oferowane kwoty finansowania wydają się w największym stopniu dopasowane do potrzeb JST. Realizowane w ramach programu projekty obejmują bardzo szeroki wachlarz typów inwestycji – od transportowych (które pochłaniają niemal połowę środków pozyskanych w ramach programu), przez te związane z energetyką i ochroną środowiska, wspieraniem innowacyjności czy rozwijaniem produktów turystycznych po remonty szkół i szpitali.

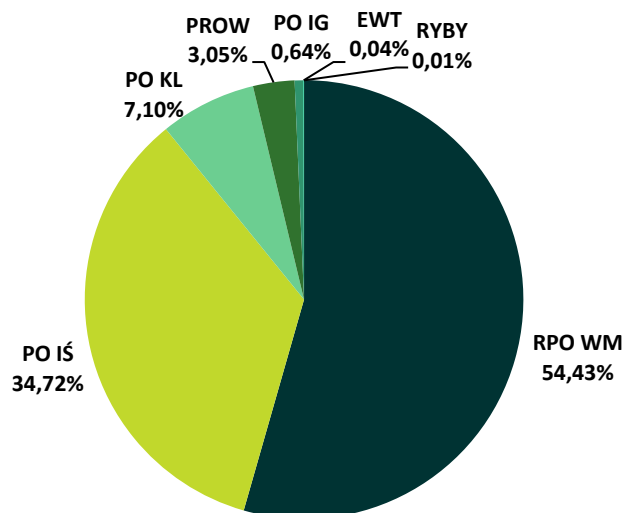
Następnym w kolejności źródłem finansowania okazał się Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IŚ). Z tego programu pochodzi 34% dofinansowania, które udało się pozyskać mazowieckim samorządom. Program stanowi przede wszystkim źródło finansowania projektów w obszarze transportu (niemal $\frac{3}{4}$ środków przeznaczyły mazowieckie JST właśnie na ten cel), w mniejszym stopniu – inwestycji w obszarze ochrony środowiska i energetyki oraz infrastruktury turystyczno-kulturalnej.

Trzecim w kolejności źródłem finansowania, z którego korzystają mazowieckie samorzady, jest Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL). W porównaniu z omówionymi wcześniej programami

jest to dużo mniej istotne źródło – jedynie 7% dofinansowania pozyskanego z funduszy UE pochodzi właśnie z tego programu. Jest to natomiast główne źródło finansowania tzw. projektów „miękkich” – z zakresu kształcenia, rynku pracy, integracji społecznej oraz jakości rządzenia. Siłą rzeczy projekty realizowane w ramach tego programu charakteryzują się dużo mniejszymi budżetami niż w przypadku inwestycji „twardych”. Jednocześnie należy zauważyć, że to właśnie w ramach tego programu realizowana jest największa liczba projektów.

Pozostałe programy, z których korzystają mazowieckie JST, to Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG), programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) i Program Operacyjny RYBY. Łączna kwota dofinansowania, jaką pozyskano z tych programów, nie przekracza jednak nawet 4% dofinansowania UE, jakie wykorzystują samorzady na Mazowszu. Programy te mają zatem obecnie znaczenie marginalne. Mazowieckie JST nie są natomiast beneficjentami projektów w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) ani nie realizują projektów w partnerstwie w ramach tego programu, co wynika bezpośrednio z ograniczonego terytorialnego zasięgu tego programu.

Wykres 1. Projekty realizowane przez mazowieckie JST wg źródeł finansowania (udział dofinansowania pozyskanego z poszczególnych programów)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie baz danych SIMIK.

5.1.1. Aktywność w ubieganiu się o środki

W obecnej perspektywie finansowej o wsparcie projektów w ramach programów oferujących dofinansowanie ze środków UE ubiegały się wszystkie JST z terenu województwa mazowieckiego. Należy więc stwierdzić, że mazowieckie JST charakteryzuje postawa aktywna i że wszystkie jednostki są zainteresowane pozyskaniem dodatkowych środków, które umożliwiłyby realizację szerszej zakrojonych działań.

Miarą poziomu aktywności w ubieganiu się o wsparcie jest liczba składanych wniosków o dofinansowanie projektów. W niniejszej części raportu bazujemy na danych pochodzących z badania ankietowego JST²; respondenci zostali poroszeni o wskazanie programów, w ramach których ubiegali się o wsparcie oraz podanie liczby złożonych wniosków. Informacje te umożliwiają przede wszystkim zidentyfikowanie tych programów i działań, które cieszyły się największym zainteresowaniem ze strony JST, natomiast w nieco mniejszym stopniu, także zidentyfikowanie samorządów najbardziej aktywnych.

Stosunkowo najwięcej mazowieckich JST zdecydowało się ubiegać o dofinansowanie z RPO WM. Natomiast działaniem, do którego złożono najwięcej wniosków, okazało się Działanie 3.1 *Infrastruktura drogowa* (479 wniosków gmin i powiatów). Na drugim miejscu pod względem popularności uplasowało się Działanie 4.1 *Gospodarka wodno-ściekowa* (207 wniosków). Ponadto stosunkowo wysoką aktywność odnotowano w przypadku działań 4.3 *Ochrona powietrza, energetyka* oraz 7.2 *Infrastruktura służąca edukacji*. Tak więc najbardziej interesujące z punktu widzenia JST działania programu to te związane z rozbudową infrastruktury transportowej, wodno-kanalizacyjnej, a w mniejszym stopniu – także inwestycjami w ochronę środowiska i infrastrukturę oświaty. Rekordzistą pod względem liczby wniosków złożonych do tego programu jest miasto Warszawa (44 wnioski), natomiast wysoką aktywnością wykazały się także miasta Radom i Płock (po 25 wniosków) oraz gmina wiejska Długosiodło (20 wniosków).

Porównywalnym powodzeniem cieszy się także PO KL, a przede wszystkim działania związane z wyrównywaniem szans edukacyjnych (Działania 9.1 – 660 wniosków i 9.5 – 565 wniosków). Stosunkowo wysoką aktywnością wykazały się także mazowieckie JST w aplikowaniu do działań 7.1 *Rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji* (289 wniosków), 7.3 *Inicjatywy lokalne na rzecz aktywnej integracji* (168 wniosków) i 9.2 *Podniesienie atrakcyjności i jakości szkolnictwa zawodowego*. W programie tym powodzeniem cieszą się zatem przede wszystkim działania związane z kształceniem i integracją społeczną. Również w tym przypadku liderem pod względem liczby złożonych wniosków okazała się Warszawa (aż 269 wniosków). Warto jednak także zwrócić uwagę na JST, które uplasowały się na kolejnych miejscach: powiat węgrowski (43), miasto Tarczyn (41), gmina Suchożebry (40), gmina Zabrodzie (39) oraz miasto Radom (38).

Trzecim pod względem popularności wśród mazowieckich JST programem jest PROW. Samorządy wykazywały największą aktywność w aplikowaniu do działania 3.4 *Odnowa i rozwój wsi* (aż 701 wniosków). Sporym zainteresowaniem cieszyło się też działanie 3.3 *Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej* oraz nabory w ramach inicjatywy LEADER. Najwięcej wniosków do PROW złożyły gminy Bielany (29), Latowicz (20), Solanka (20) i Wodynie (19).

Znacznie niższa była natomiast aktywność JST w aplikowaniu do krajowych programów PO IS i PO IG. W przypadku pierwszego z programów zdecydowanie największym powodzeniem cieszyło się Działanie 1.1 *Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach* (30 wniosków), pozostałymi działaniami zainteresowały się jedynie pojedyncze JST. Najwyższą aktywność odnotowała Warszawa (17 wniosków), a następnym w kolejności miastem okazał się Radom (4 wnioski).

W przypadku PO IG, aktywność mazowieckich JST skupiła się niemalże w całości na aplikowaniu do Działania 8.3, związanego z przeciwdziałaniem wykluczeniu cyfrowemu (71 wniosków). Do działania 6.2 *Rozwój sieci centrów obsługi inwestorów oraz powstawania nowych terenów*

² Alternatywnym źródłem informacji na ten temat mogłyby być bazy danych o złożonych wnioskach, jednak nie gromadzą one informacji o województwie.

inwestycyjnych złożono natomiast tylko 4 wnioski. Rekordzistą pod względem aplikowania do PO IG okazała się gmina Długosiodło (4 wnioski).

Znaczenie programów EWT i RYBY uznać należy natomiast za marginalne. Do pierwszego z nich aplikowało jedynie 7 mazowieckich JST, natomiast do drugiego – tylko 5 jednostek.

Podsumowanie informacji o liczbie składanych wniosków pozwala zidentyfikować jednoznacznego lidera pod względem aktywności na tym polu – Warszawę. Trzeba jednak pamiętać, że w strukturach urzędu tego miasta wyodrębniono Biuro Funduszy Europejskich – komórkę, której praca skupia się właśnie na pozyskiwaniu dofinansowania i realizacji projektów. Mniejsze JST nie mogą sobie pozwolić na tworzenie takich wyspecjalizowanych zespołów, przez co ich możliwości są zdecydowanie mniejsze. Na drugim miejscu pod względem aktywności znalazł się Radom, natomiast na trzecim – powiat węgrowski.

Tabela 1. Liderzy pod względem liczby złożonych wniosków

Liczba złożonych wniosków (ogółem)	JST
58	miasto Łosice
59	miasto Tarczyn
60	powiat węgrowski
69	miasto Radom
352	miasto Warszawa

Źródło: Badanie ankietowe mazowieckich gmin i powiatów.

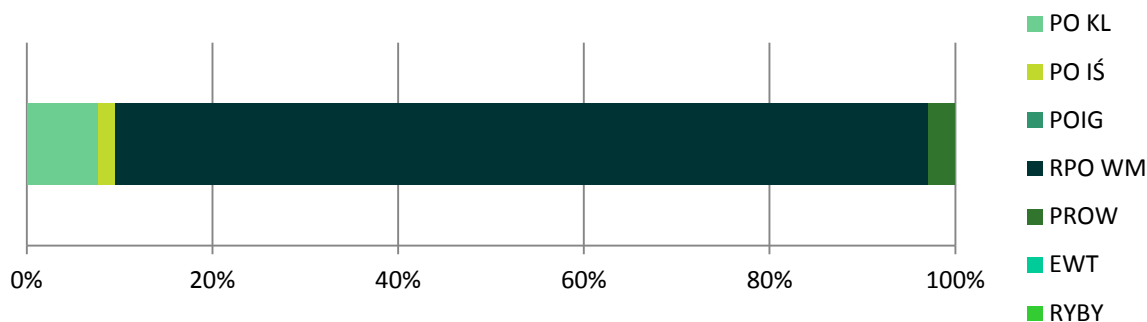
5.1.2. Skuteczność JST – różnicowania wewnątrzregionalne

Absorpcja na poziomie samorządu województwa

Samorząd województwa mazowieckiego, wraz ze swoimi jednostkami organizacyjnymi, realizuje 147 projektów o łącznej wartości 3,4 mld zł (w tym ok. 2,4 mld zł dofinansowania z UE). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że przez projekty realizowane na poziomie samorządu województwa to nie tylko projekty, których beneficjentem jest Urząd Marszałkowski. Grupa ta obejmuje m.in. także projekty realizowane przez Wojewódzki Urząd Pracy, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, szpitale i muzea podlegające samorządowi województwa, Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych czy spółki, w których samorząd województwa jest jedynym bądź większościowym udziałowcem, takie jak Kolej Mazowieckie.

Główne źródło finansowania dla projektów samorządu regionalnego stanowi RPO WM (87% pozyskanego dofinansowania UE). Drugim w kolejności istotnym źródłem jest PO KL, chociaż z tego programu pochodzi już znacznie mniej środków, bo ok. 7,5%.

Tabela 2. Struktura źródeł finansowania dla projektów realizowanych przez samorząd województwa mazowieckiego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie baz danych o projektach zakontraktowanych w ramach programów: RPO WM, PO IŚ, PO IG, PO KL, RYBY, PROW, EWT.

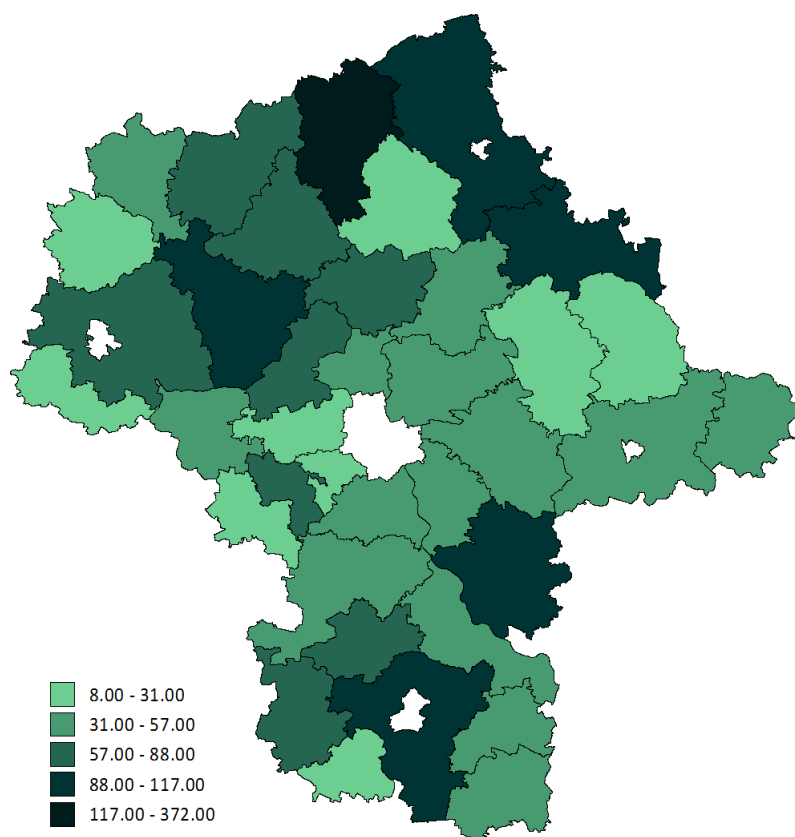
Absorpcja na poziomie powiatów

Powiaty województwa mazowieckiego, wraz ze swoimi jednostkami organizacyjnymi, realizują w sumie 483 projekty, na łączną kwotę 2,7 mld zł (w tym niemal 2,3 mld dofinansowania UE)³. W przypadku projektów realizowanych na tym poziomie samorządu terytorialnego mamy do czynienia zarówno z projektami realizowanymi przez same urzędy, jak i projektami szkół, powiatowych centrów pomocy rodzinie, PUP czy zakładów opieki zdrowotnej.

Zdecydowanym liderem jeśli chodzi o liczbę realizowanych projektów jest powiat miński – realizowanych jest tu aż 29 projektów. Natomiast stosunkowo najwięcej dofinansowania udało się pozyskać powiatowi przasnyskiemu (aż 372 mln zł dla 19 projektów). Jest to także powiat, gdzie średnia wartość projektu pozostaje najwyższa.

³ W zestawieniu tym nie ujęto powiatów grodzkich (a więc pięciu miast na prawach powiatu: Warszawy, Płocka, Radomia, Ostrołęki i Siedlec). Wszystkie projekty realizowane na ich terenie zostały włączone do analizy na poziomie gmin – ponieważ po pierwsze, terytorium powiatu jest w tych przypadkach tożsame z terytorium gminy, a po drugie, w praktyce funkcjonowania urzędów miast na prawach powiatu często nie ma wyraźnego rozgraniczenia między działaniami realizowanymi w ramach zadań gminy a tymi wynikającymi z zadań powiatu. Również w bazach danych o realizowanych projektach nie stosuje się takiego rozgraniczenia.

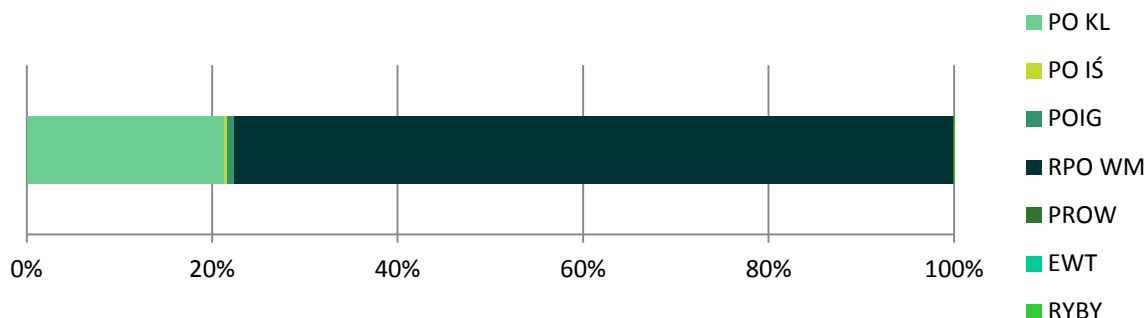
Mapa 1. Powiaty Mazowsza według łącznej wysokości dofinansowania pozyskanego z UE (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie baz danych o projektach zakontraktowanych w ramach programów: RPO WM, PO IŚ, PO IG, PO KL, RYBY, PROW, EWT.

Zdecydowanie najważniejszym źródłem finansowania dla projektów realizowanych na poziomie powiatów pozostaje, podobnie jak w przypadku samorządu województwa, RPO WM (77,5% wszystkich środków pozyskanych z UE). Na drugim miejscu uplasował się PO KL (21% pozyskanego dofinansowania UE), z którego korzystają liczne instytucje samorządowe działające w obszarze rynku pracy, integracji społecznej i kształcenia.

Wykres 2. Struktura źródeł finansowania dla projektów realizowanych przez powiaty województwa mazowieckiego



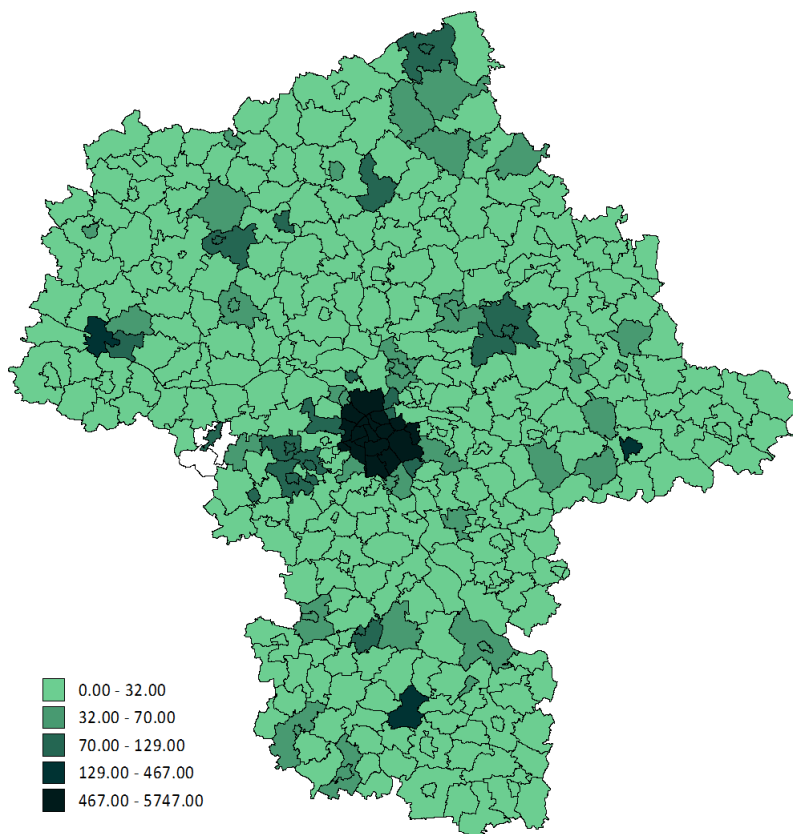
Źródło: Opracowanie własne na podstawie baz danych o projektach zakontraktowanych w ramach programów: RPO WM, PO IS, PO IG, PO KL, RYBY, PROW, EWT.

Absorpcja na poziomie gmin

Gminy województwa mazowieckiego realizują łącznie 2122 projekty o łącznej wartości 21,6 mld zł (w tym 11,7 mld dofinansowania UE).

Najwięcej projektów realizuje miasto Warszawa. Wraz ze swoimi spółkami i jednostkami organizacyjnymi miastu udało się pozyskać dofinansowanie dla aż 122 projektów, na łączną kwotę 5,7 mld zł (łączna wartość realizowanych projektów wynosi tu natomiast aż 12,3 mld zł). Oznacza to, że niemal połowa środków, które udało się pozyskać mazowieckim gminom, przypadła w udziale właśnie Warszawie. Warto jednak przyrzeć się także następnym w kolejności gminom – pod względem liczby projektów na kolejnych miejscach uplasowały się miasto i gmina Tłuszcz (41 projektów) oraz miasto Radom (33 projekty). Radom znalazł się także na drugim po Warszawie miejscu pod względem wysokości pozyskanego dofinansowania UE – dla realizowanych tu projektów udało się zdobyć aż 466,9 mln zł.

Mapa 2. Gminy Mazowsza według łącznej wysokości dofinansowania pozyskanego z UE (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie baz danych o projektach zakontraktowanych w ramach programów: RPO WM, PO IŚ, PO IG, PO KL, RYBY, PROW, EWT.

Zgodnie z powyższą mapą 2 gminy na terenie powiatu sochaczewskiego (gminy Nowa Sucha oraz Sochaczew) nie są beneficjentami żadnego projektu UE. Nie oznacza to jednak, że w żaden sposób nie korzystają one z finansowania UE; są bowiem objęte projektami realizowanymi na poziomie powiatu i województwa, na ich terenie realizowane są także projekty firm prywatnych, uczelni wyższej oraz instytucji charytatywnej. Mogą także uczestniczyć w projektach realizowanych przez inne JST, w charakterze partnera. Jednak zgodnie ze stanem na 30 września 2011 żadna z gmin nie występowała w charakterze beneficjenta (lidera) projektu.

Warto także przyrzeć się zróżnicowaniu, jakie uwidacznia porównanie strumieni finansowych płynących do obszarów o różnej charakterystyce – a więc gmin wiejskich, miejskich i miejsko-wiejskich. Ze względu na dychotomiczny charakter regionu (silne zróżnicowanie między stolicą a pozostałymi terenami) dodatkowo, wyróżniliśmy także odrębną kategorię dla Warszawy. Częściowo różnice te widoczne są już na powyższej mapie, jednak jeszcze dokładniej uwidaczniają je szczegółowe dane zamieszczone w poniższej tabeli.

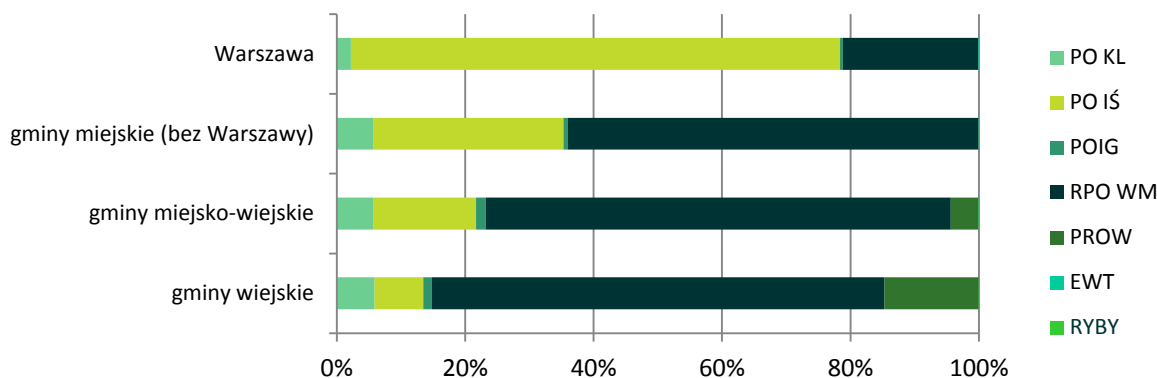
Tabela 3. Zróżnicowanie absorpcji środków UE ma Mazowszu ze względu na typ gminy⁴

	Gminy wiejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy miejskie (z wyjątkiem Warszawy)	Warszawa
łącna kwota dofinansowania UE	2,4 mld zł	1,2 mld zł	2,4 mld zł	5,7 mld zł
procentowy udział w dofinansowaniu UE pozyskanym przez gminy	20,3%	10,5%	20,1%	49,0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie baz danych o projektach zakontraktowanych w ramach programów: RPO WM, PO IŚ, PO IG, PO KL, RYBY, PROW, EWT.

Istnieją także dość istotne różnice jeśli chodzi o strukturę pozyskanego wsparcia. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie korzystają przede wszystkim ze środków RPO WM (program ten stanowi źródło odpowiednio 70% i 72% dofinansowania projektów realizowanych przez gminy tych typów). Gminy miejskie (z wyłączeniem Warszawy) korzystają w porównywalnym stopniu ze wsparcia RPO, ale wykorzystują też w istotnym stopniu PO IŚ. Natomiast w Warszawie przeważają środki PO IŚ, na to znaczny wpływ ma bez wątpienia największy z realizowanych projektów dotyczący budowy metra. Z programów PROW oraz RYBY korzystają jedynie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, natomiast udział tego drugiego jest tak nieznaczny, że praktycznie niewidoczny na poniższym wykresie. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku projektów EWT – realizowane są one tylko w Warszawie, Płocku i w Pruszkowie (gmina miejsko-wiejska), a ich budżety są nieznaczne w porównaniu ze środkami płynącymi z innych programów.

Wykres 3. Struktura źródeł finansowania dla projektów realizowanych przez różne typy gmin województwa mazowieckiego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie baz danych o projektach zakontraktowanych w ramach programów: RPO WM, PO IŚ, PO IG, PO KL, RYBY, PROW, EWT.

⁴ Zestawienie nie obejmuje projektów realizowanych przez związki gmin

Absorpcja na poziomie związków JST

Na terenie województwa mazowieckiego zidentyfikowano jedynie 2 projekty, których beneficjentem są związki jednostek samorządu terytorialnego. Projekty te realizowane są przez Związek Gmin Zalewu Zegrzyńskiego oraz Związek Gmin Regionu Płockiego i dotyczą, odpowiednio, kształcenia i integracji młodzieży oraz podnoszenia jakości rządzenia w urzędach gmin.

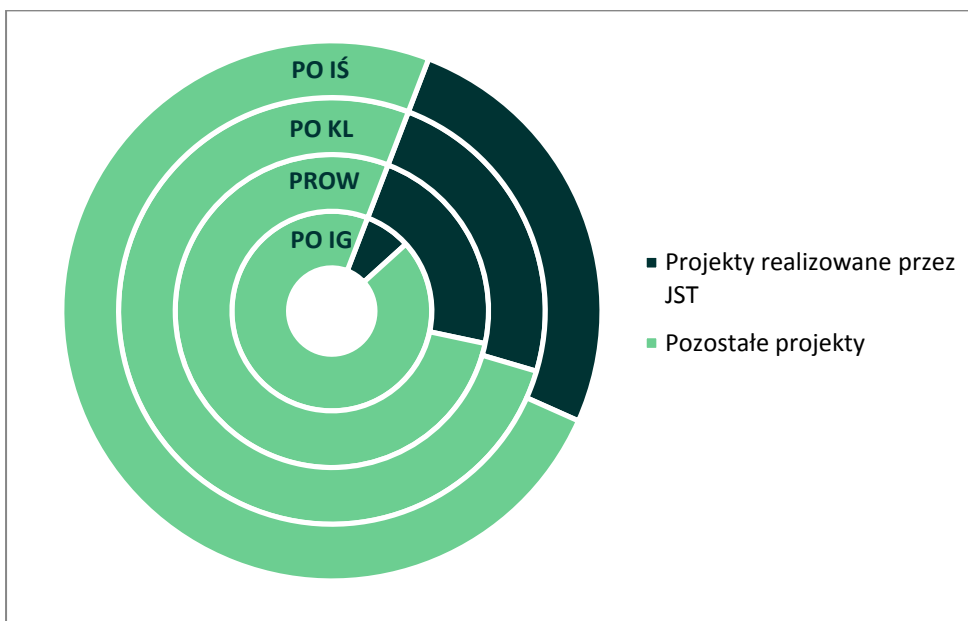
5.1.3. Skuteczność JST – porównania międzyregionalne

W przypadku porównań międzyregionalnych istotne jest skupienie się na tych programach, w ramach których JST zlokalizowane w różnych województwach mogą konkurować między sobą o środki. Z tego też względu w niniejszej części pominięto regionalne programy operacyjne – z oczywistych względów nie mamy tu bowiem do czynienia z sytuacją konkurencji między regionami. Przyjęto, że konkurencja w największym stopniu dotyczyć będzie programów krajowych:

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko,
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka,
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki,
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Jeśli chodzi o trzy pierwsze z wymienionych programów, a więc te wykorzystujące fundusze strukturalne, za najbardziej istotne źródło finansowania projektów JST uznać należy PO IŚ. Po pierwsze, z tego programu płynie największy strumień dofinansowania dla JST (w sumie ponad 19 mld zł), po drugie – to właśnie w ramach tego programu samorządom udało się zdobyć największą część „tortu” – bo nieco ponad ¼ środków zakontraktowanych w ramach PO IŚ. Drugim w kolejności istotnym programem jest PO KL – tu co prawda łączna kwota dofinansowania pozyskanego przez samorządy jest prawie o połowę niższa niż w przypadku PO IŚ (ok. 10 mld zł), ale JST pozyskały stosunkowo dużą część środków dostępnych w ramach programu; dofinansowanie dla projektów realizowanych przez JST pochłonęło ok. 24% środków. W stosunkowo najmniejszym stopniu korzystają samorządy z PO IG. Łącznie udało im się wykorzystać ok. 1,8 mld dofinansowania, co stanowi ok. 7,5% środków dostępnych w ramach programu. W znacznej mierze wynika to jednak ze specyfiki PO IG i realizowanych w jego ramach interwencji. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, pod względem dostarczania finansowania dla JST, uplasował się natomiast pomiędzy PO KL a PO IG.

Wykres 4. Udział JST w programach krajowych wg wysokości dofinansowania UE



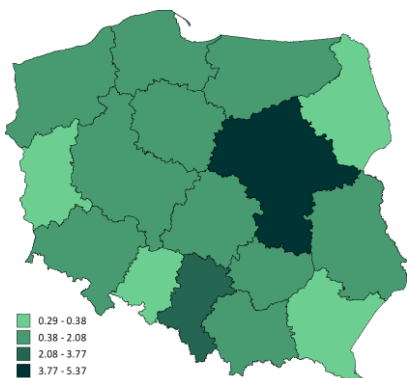
Źródło: Opracowanie własne na podstawie baz danych SIMIK i bazy operacji PROW.

W dalszej części niniejszego raportu przyjrzymy się dokładniej, jak omawiane kwoty, które wykorzystują jednostki samorządu terytorialnego, rozłożyły się między poszczególne województwa.

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko

Ze środków PO IŚ w największym stopniu skorzystały do tej pory JST województwa mazowieckiego. Łączna wartość dofinansowania projektów realizowanych przez JST wyniosła tu ponad 5,3 mld zł, co stanowi ok. 27% środków pozyskanych przez wszystkie JST w ramach tego programu. Na kolejnej pozycji uplasowało się województwo śląskie (niemal 3,3 mld zł), a następnie – małopolskie (niespełna 1,8 mld zł).

Mapa 3. Wsparcie pozyskane przez JST w ramach PO IŚ, w mld zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie baz danych SIMIK.

Wsparcie oferowane w ramach PO IŚ jest wykorzystywane przez jednostki samorządowe przede wszystkim na inwestycje w obszarze energetyki i ochrony środowiska (niemal 74% pozyskanych środków). Znacznie mniejsza część środków przeznaczana jest na inwestycje w obszarze transportu (18,5%). W przypadku Mazowsza znaczną część sumy pozyskanej przez JST z PO IŚ stanowią środki przeznaczone na budowę II linii metra w Warszawie – projekt ten otrzymał aż 2,7 mld dofinansowania UE i pozostaje inwestycją o najwyższym budżecie spośród wszystkich zakontraktowanych w ramach PO IŚ. Następne w kolejności pod względem wielkości budżetów inwestycje są także realizowane na terenie Warszawy i są związane z budową oczyszczalni ścieków „Czajka”, Mostu Północnego oraz Centrum Nauki Kopernik. Na Śląsku, który znalazł się na drugim miejscu

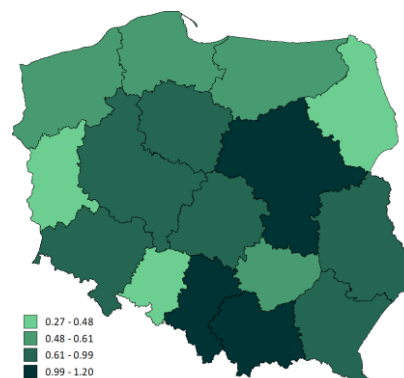
po względem wykorzystania środków PO IŚ, realizowanych jest 81 projektów, o łącznej kwocie dofinansowania niemal 3,3 mln zł. Trzy największe inwestycje dotyczą gospodarki wodno-ściekowej.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki

PO KL jest programem, w ramach którego porównania regionalne ukazują stosunkowo najbardziej wyrównany poziom wykorzystania środków w ramach projektów realizowanych przez jednostki samorządowe. Największą kwotę dofinansowania udało się pozyskać JST z województwa mazowieckiego (1,2 mld zł), chociaż następnie w kolejności województwa – małopolskie i śląskie – uzyskały porównywalne kwoty (odpowiednio 1 mld zł i 0,9 mld zł).

Projekty o najwyższych budżetach realizowane są jednak poza terenem Mazowsza: są to duże przedsięwzięcia związane z modernizacją kształcenia zawodowego w Małopolsce i na Dolnym Śląsku (odpowiednio 119 mln zł i 89 mln zł dofinansowania), realizowane przez samorządy

Mapa 4. Wsparcie pozyskane przez JST w ramach PO KL, w mld zł

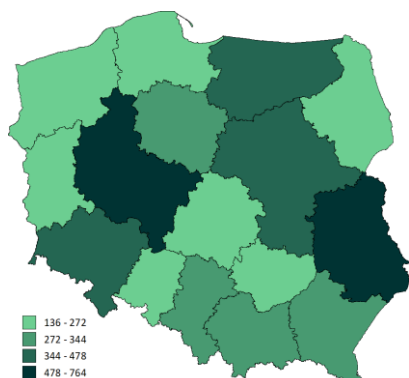


Źródło: Opracowanie własne na podstawie baz danych SIMIK.

tychże województw. Natomiast największym „samorządowym” projektem realizowanym na Mazowszu jest projekt „Inicjatywa”, realizowany przez Powiatowy Urząd Pracy w Radomiu (45,8 mln zł dofinansowania). Zajmuje on czwarte miejsce pod względem wielkości budżetu pośród innych projektów realizowanych przez JST.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich

Mapa 5. Wsparcie pozyskane przez JST w ramach PROW, w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie i bazy operacji PROW.

W przypadku Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, Mazowsze zajmuje dopiero trzecie miejsce pod względem absorpcji środków przez JST. Znacznie większe kwoty wsparcia udało się pozyskać jednostkom z województw wielkopolskiego (763 mln zł) i lubelskiego (630 mln zł). Z kwotą dofinansowania na poziomie 478 mln zł, skuteczność jednostek województwa mazowieckiego należy uznać za porównywalną z tymi zlokalizowanymi na Dolnym Śląsku oraz na Warmii i Mazurach.

Największe dwa (pod względem wysokości finansowania) projekty realizowane są przez Wielkopolski Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Poznaniu i dotyczą regulacji i obwałowania rzek (ponad 20 mln zł dofinansowania każdy). Największa inwestycja realizowana na Mazowszu wykorzystuje znacznie niższe dofinansowanie, bo 6,8 mln zł, i dotyczy również regulacji rzeki (Płodownica), a realizuje ją Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Warszawie.

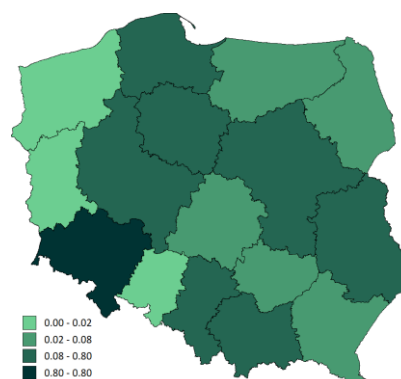
Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka oferuje stosunkowo mniej możliwości dofinansowania dla JST. Niemniej jednak polskim samorządom udało się wykorzystać ok. 7% środków UE zakontraktowanych w ramach programu. Zdecydowanym liderem pod względem wykorzystania wsparcia ze środków PO IG są jednostki samorządowe z Dolnego Śląska – łącznie udało im się pozyskać niemal 804 mln zł dofinansowania. Stanowi to prawie połowę wszystkich środków, z których korzystają JST w ramach PO IG.

To właśnie na Dolnym Śląsku realizowane są 3 największe inwestycje samorządów realizowane z wykorzystaniem programu:

- rozbudowa Wrocławskiego Parku Technologicznego,

Mapa 6. Wsparcie pozyskane przez JST w ramach PO IG, w mld zł



Źródło: Opracowanie własne na podstawie baz danych SIMIK.

- budowa kompleksu budynków laboratoryjnych Wrocławskiego Centrum Badań EIT+,
- projekt badawczy w obszarze nanotechnologii realizowany we Wrocławskim Centrum Badań EIT+⁵.

Wszystkie powyższe projekty realizowane są w trybie indywidualnym.

Regionem, który uplasował się na kolejnym miejscu pod względem pozyskanego dofinansowania, jest Mazowsze. Chociaż realizowanych jest tu więcej projektów „samorządowych”, to jednak łączna wielkość uzyskanego dofinansowania jest znacznie niższa niż w przypadku Dolnego Śląska i wynosi „tylko” 116 mln zł. Największe inwestycje mazowieckich JST współfinansowane z PO IG dotyczą:

- umożliwienia dostępu do Internetu osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym w Warszawie,
- badań związanych z unowocześnieniem procesu biostabilizacji odpadów, prowadzonych przez zakład usług komunalnych w Wieczni Kościelnej,
- aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w Warszawie, z wykorzystaniem nowoczesnych technologii.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że mazowieckie JST nie realizują ani jednego projektu w trybie indywidualnym. Na decyzję o dofinansowaniu czeka jedynie warszawska inwestycja związana z przygotowaniem turystycznej trasy łączącej elementy tras rowerowych i żeglugi śródlądowej „Pedałuj i jedź”. Z listy projektów indywidualnych PO IG usunięty został natomiast Warszawski Park Technologiczny, dla którego planowano pozyskać aż 115 mln zł dofinansowania.

5.2. Zakres projektów realizowanych przez JST

W niniejszej części prezentujemy syntetyczne informacje dotyczące projektów realizowanych przez mazowieckie JST, ich jednostki organizacyjne oraz spółki, w których są one udziałowcami. Na potrzeby analiz każdy z realizowanych projektów przyporządkowano do jednego z 12 obszarów tematycznych.

Innowacje, B+R i przedsiębiorczość

liczba realizowanych projektów:	39
łączna wartość projektów:	1 650 365 067 zł
łączna wartość dofinansowania UE:	1 137 119 668 zł
programy:	RPO WM (99,83%), INTERREG IVC (0,15%), Program Regionu Morza Bałtyckiego (0,02%)
beneficjenci:	gminy (31), powiaty (4), samorząd województwa (4)

Spółeczeństwo informacyjne

liczba realizowanych projektów: 105

⁵ Zarówno Wrocławski Park Technologiczny jak i Wrocławskie Centrum Badań EIT+ są spółkami z udziałem miasta Wrocław.

łączna wartość projektów: 501 115 026 zł
 łączna wartość dofinansowania UE: 404 128 457 zł
 programy: RPO WM (72,9%), PO IG (27,01%), INTERREG IVC (0,09%)
 beneficjenci: gminy (87), powiaty (13), samorząd województwa (5)

Transport

liczba realizowanych projektów: 219
 łączna wartość projektów: 13 420 301 170 zł
 łączna wartość dofinansowania UE: 7 594 808 572 zł
 programy: RPO WM (53,87%), PO IŚ (46,12%), INTERREG IVC (0,01%), Program Regionu Morza Bałtyckiego (0,01%)
 beneficjenci: gminy (151), powiaty (62), samorząd województwa (6)

Energia i ochrona środowiska

liczba realizowanych projektów: 306
 łączna wartość projektów: 6 472 661 298 zł
 łączna wartość dofinansowania UE: 3 193 171 187 zł
 programy: PO IŚ (53,27%), RPO WM (34,29%), PROW (12,39%), Program Europy Centralnej (0,03%), Program Regionu Morza Bałtyckiego (0,02%)
 beneficjenci: gminy (259), powiaty (6), samorząd województwa (41)

Turystyka i kultura

liczba realizowanych projektów: 110
 łączna wartość projektów: 2 206 314 330 zł
 łączna wartość dofinansowania UE: 1 256 512 436 zł
 programy: RPO WM (79,24%), PO IŚ (20,50%), Program Regionu Morza Bałtyckiego (0,13%), PO RYBY (0,08%), PROW (0,06%)
 beneficjenci: gminy (88), powiaty (3), samorząd województwa (19)

Rewitalizacja

liczba realizowanych projektów: 285
 łączna wartość projektów: 460 084 478 zł
 łączna wartość dofinansowania: 297 260 427 zł
 programy: RPO WM (73,65%), PROW (27,35%)
 beneficjenci: gminy (281), powiaty (3), samorząd województwa (1)

Rynek pracy i integracja społeczna

liczba realizowanych projektów:	778
łącznie wartość projektów:	983 628 058 zł
łącznie wartość dofinansowania:	835 148 178 zł
programy:	PO KL (100%)
beneficjenci:	gminy (539), powiaty (194), samorząd województwa (45)

Kształcenie

liczba realizowanych projektów:	815
łącznie wartość projektów:	352 424 634 zł
łącznie wartość dofinansowania:	299 202 127 zł
programy:	PO KL (100%)
beneficjenci:	gminy (641), powiaty (159), samorząd województwa (15)

Infrastruktura systemu oświaty

liczba realizowanych projektów:	42
łącznie wartość projektów:	530 603 179 zł
łącznie wartość dofinansowania:	426 595 793 zł
programy:	RPO WM (94,91%), PO IS (5,09%)
beneficjenci:	gminy (33), powiaty (8), samorząd województwa (1)

Infrastruktura ochrony zdrowia

liczba realizowanych projektów:	37
łącznie wartość projektów:	1 131 448 186 zł
łącznie wartość dofinansowania:	918 592 353 zł
programy:	RPO WM (97,32%), PO IS (2,68%)
beneficjenci:	gminy (7), powiaty (18), samorząd województwa (12)

Pozostała infrastruktura społeczna

liczba realizowanych projektów:	11
łącznie wartość projektów:	128 424 301 zł
łącznie wartość dofinansowania UE:	97 179 759 zł
programy:	RPO WM (98,91%), PO KL (1,09%)
beneficjenci:	gminy (3), powiaty (8)

Dobre rządzenie

liczba realizowanych projektów:	16
łącznie wartość projektów:	17 002 599 zł
łącznie wartość dofinansowania:	14 452 209 zł
programy:	PO KL (100%)
beneficjenci:	gminy (9), powiaty (7)

Największa część finansowania pozyskanego ze środków UE przez mazowieckie JST przeznaczona została na inwestycje w obszarze **transportu**. W kategorii tej mieszczą się przede wszystkim projekty związane z budową i modernizacją dróg i połączeń kolejowych oraz rozwijaniem transportu zbiorowego. Projekty realizowane są głównie przez urzędy gmin i ich jednostki organizacyjne oraz osoby prawne. W puli projektów transportowych znalazł się też największy z realizowanych projektów, związany z budową II linii metra w Warszawie. Inwestycje transportowe konsumują 46% środków pozyskanych z UE przez mazowieckie samorządy.

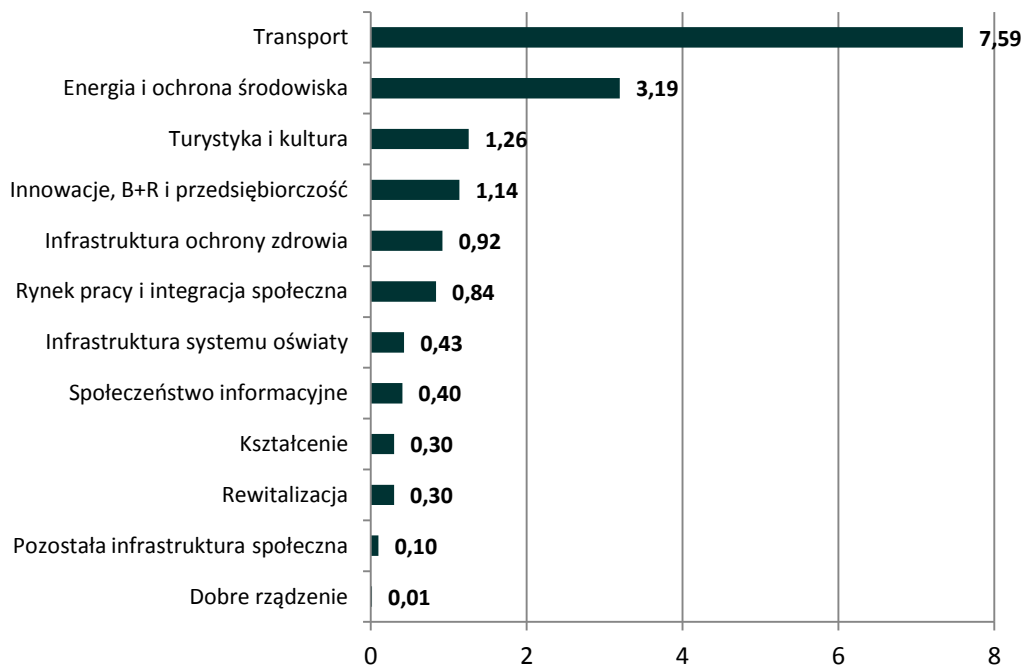
Drugą pod względem wielkości strumieni finansowych UE grupą projektów są inwestycje w obszarze **energetyki i ochrony środowiska**. Na ten cel JST z terenu Mazowsza przeznaczyły 19% środków pozyskanych z UE. Kategoria ta obejmuje projekty związane z rozbudową infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, regulacją rzek i zabezpieczeniami przeciwpowodziowymi, a także gospodarką odpadami. Należy zauważyć, że projekty związane *stricto* z energetyką są nieliczne.

Następną w kolejności kategorię projektów stanowią te związane z **turystyką i kulturą** (8% całości dofinansowania UE pozyskanego przez mazowieckie JST). Tego typu projekty realizują zarówno same urzędy, jak i centra kultury, muzea czy biblioteki. Największe inwestycje obejmują budowę Centrum Nauki Kopernik w Warszawie, centrum folklorystycznego „Matecznik Mazowsze” czy rewitalizację Zespołu Pałacowo-Parkowego im. Fryderyka Chopina. Równolegle realizowanych jest wiele mniejszych projektów, np. warsztaty teatralne, imprezy muzyczne, remonty lokalnych muzeów czy domów kultury.

Kolejną ważną grupą przedsięwzięć realizowanych na Mazowszu przez JST to projekty związane ze wspieraniem **innowacyjności i przedsiębiorczości**. Konsumują one ok. 7% pozyskanego dofinansowania UE. Ta stosunkowo nieliczna grupa projektów obejmuje takie działania, jak przygotowanie terenów inwestycyjnych, rozwijanie instrumentów finansowych dla przedsiębiorców (fundusze pożyczkowe i poręczeniowe) oraz promocję gospodarczą. Inicjatywy podejmujące tematykę innowacyjności mają znaczenie marginalne, przeważają zdecydowanie projekty skupiające się na tworzeniu warunków dla rozwoju przedsiębiorczości i przyciąganiu inwestorów. Największy projekt tego typu dotyczy dokapitalizowania Mazowieckiego Funduszu Poręczeń Kredytowych, spółki powołanej przez samorząd województwa, ułatwiającej małym i średnim firmom dostęp do kredytów.

Piątą pod względem wysokości finansowanie UE grupę stanowią projekty z zakresu **infrastruktury ochrony zdrowia**. Inwestycje tego typu realizowane są głównie przez zakłady opieki zdrowotnej, będące osobami prawnymi JST. Obejmują remonty i przebudowy placówek, zakup specjalistycznego wyposażenia, ambulansów czy budowę lądowisk dla śmigłowców ratunkowych. Największy projekt realizowany jest w Wojewódzkim Szpitalu Zespolonym w Płocku i pochłania niemal 40% wszystkich środków UE pozyskanych przez mazowieckie JST na inwestycje w obszarze ochrony zdrowia.

Wykres 5. Wysokość dofinansowania UE pozyskana przez mazowieckie JST, wg typów inwestycji (mld zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie baz danych o projektach zakontraktowanych w ramach programów: RPO WM, PO IŚ, PO IG, PO KL, RYBY, PROW, EWT.

5.3. Podsumowanie

Aktywność w ubieganiu się o wsparcie ze środków UE należy ocenić bardzo wysoko. Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego na Mazowszu ubiegały się o finansowanie dla projektów w ramach programów współfinansowanych z UE. Jedynie dwie mazowieckie gminy nie są beneficjentami projektów wspieranych z funduszy unijnych, choć i na ich terenie realizowane są działania z wykorzystaniem tych środków.

Na tle innych regionów, JST z terenu województwa mazowieckiego wykazały się najwyższą skutecznością jeśli chodzi o sumę środków pozyskanych z programów krajowych. Niemniej w przypadku Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka mazowieckie samorządy ustępują tym z Dolnego Śląska, gdzie realizowane są największe projekty. Również w przypadku Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich więcej środków udało się zgromadzić JST z województw: wielkopolskiego i lubelskiego.

Głównym źródłem finansowania projektów realizowanych przez mazowieckie JST jest Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego, ale stosunkowo dużej części wsparcia dostarcza też Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. To właśnie z tego programu pochodzą środki na realizację największego projektu na Mazowszu, związanego z budową II linii metra w Warszawie. Stolica konsumuje niemal połowę środków, które udało się zdobyć gminom. Natomiast na poziomie powiatów pod względem wysokości pozyskanego finansowania przoduje powiat przasnyski.

Znakomita większość środków pozyskanych przez mazowieckie JST to wsparcie na realizację projektów dotyczących infrastruktury transportowej, natomiast na drugim miejscu uplasowały się projekty w obszarze ochrony środowiska. Stosunkowo najmniejsze kwoty skosztowały projekty związane z jakością rządzenia. Środki przeznaczone na infrastrukturę ochrony zdrowia zostały pozyskane przede wszystkim przez samorząd województwa; dość wysoki udział mają także władze regionu w przypadku projektów z zakresu turystyki i kultury oraz wsparcia przedsiębiorczości. Samorządy na poziomie powiatu dominują w przypadku projektów z zakresu rynku pracy oraz pozostałej infrastruktury społecznej (przede wszystkim projekty dotyczące domów pomocy społecznej). Obszarami tematycznymi, w ramach których stosunkowo najwięcej środków pozyskanych zostało przez gminy, są rewitalizacja oraz energia i ochrona środowiska (w tym wiele projektów związanych z infrastrukturą kanalizacyjną i wodociągową).

100%**JST z województwa mazowieckiego ubiegało się o wsparcie UE w perspektywie 2007-2013****99%****JST z województwa mazowieckiego jest beneficjentami projektów UE (w tym 100% powiatów i 99% gmin)****1****pozycja Mazowsza w rankingu województw pod względem wielkości dofinansowania UE pozyskanego przez JST****27 854 372 331 zł****łącna wartość projektów JST współfinansowanych ze środków UE na terenie Mazowsza**

6. Czynniki determinujące wykorzystanie środków UE przez mazowieckie JST



Przebieg procesu podejmowania decyzji dotyczących aplikowania o środki UE w poszczególnych JST jest zróżnicowany. Często z inicjatywą występuje kierownictwo, czasem konsultując się z komisjami tematycznymi rad i/lub odpowiednimi komórkami w urzędzie, a następnie propozycje projektów są prezentowane radzie jednostki do zatwierdzenia, która w przypadku aprobaty podejmuje decyzję o zabezpieczeniu środków budżetowych na ten cel. W innych JST podstawą decyzji jest plan inwestycyjny opracowany i zatwierdzony przez radę; dla przewidzianych w nim przedsięwzięć poszukiwane są możliwości uzyskania dotacji z funduszy UE w ramach ogłaszanych naborów. Poszukiwanie możliwości finansowania różnych działań należy często do obowiązków wybranego pracownika urzędu jednostki. Część JST kieruje się tylko dokumentami strategicznymi; jeżeli dany projekt został w nim ujęty, wówczas decyzja o ubieganiu się o środki UE na jego sfinansowanie jest akceptowana bez żadnych zastrzeżeń, gdyż konsultacje miały miejsce już na etapie sporządzania strategii. Z kolei w niektórych JST to mieszkańcy zgłaszają określoną potrzebę, a następnie urząd podejmuje się przygotowania dokumentacji aplikacyjnej na dany projekt. Zgodnie z deklaracjami respondentów zdarzały się przypadki, gdy decyzję podejmował samodzielnie wójt/prezydent/burmistrz/starostwa, bez konsultacji z innymi interesariuszami.

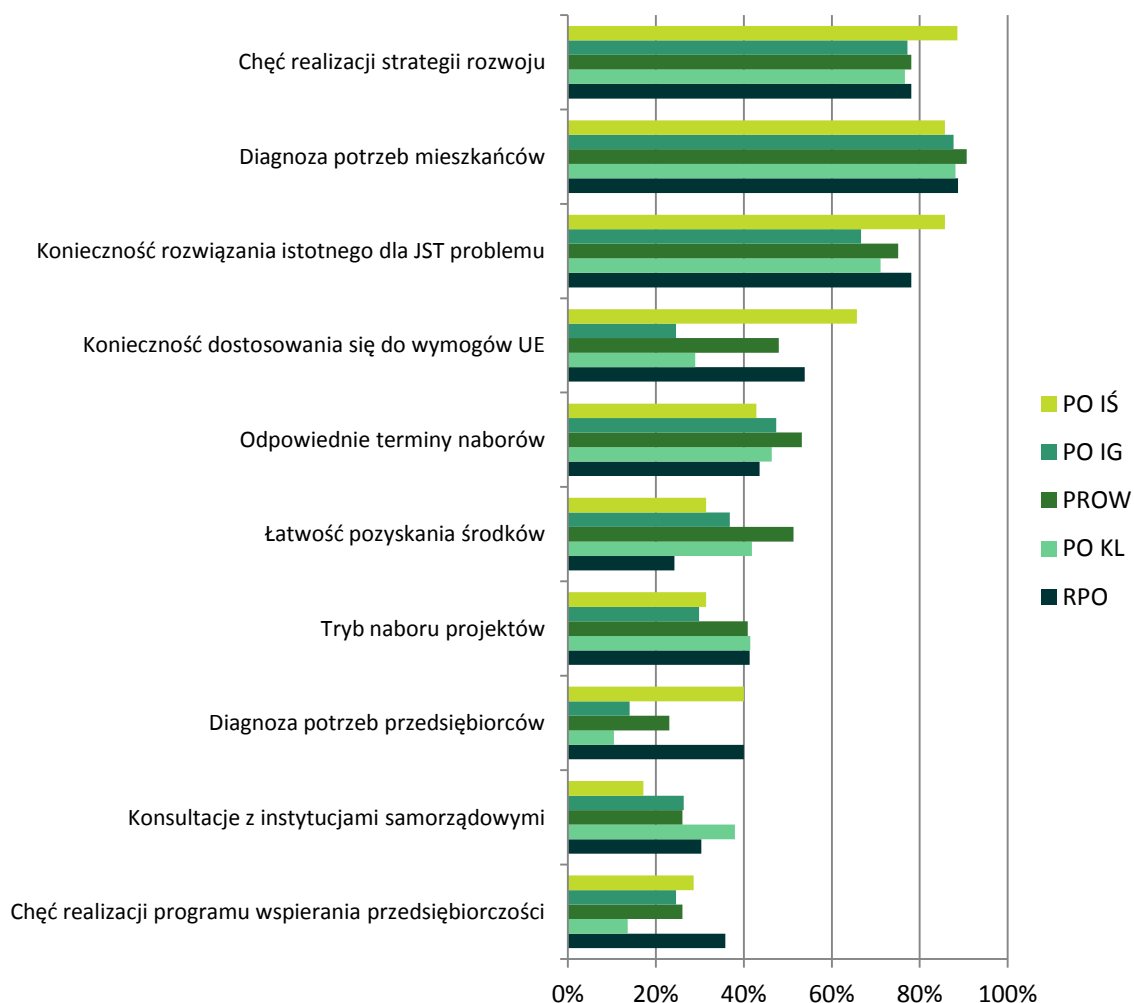
W niektórych JST, przed ostatecznym podjęciem decyzji, prowadzone są konsultacje z lokalną społecznością; niektórzy respondenci podkreślali rolę sołtysów w tym zakresie. W zależności od opinii mieszkańców pomysł projektu jest zatwierdzany, wprowadzone są pewne modyfikacje lub też dochodzi do zaniechania ubiegania się o środki UE. Dobrą praktyką, zidentyfikowaną w niektórych JST, jest wysoki stopień przygotowania inwestycji na etapie poprzedzającym proces ubiegania się o dofinansowanie ze środków UE. Po zatwierdzeniu inwestycji w planie rozwoju, w czasie oczekiwania na odpowiedni nabór wniosków, opracowywana jest dokumentacja przedsięwzięcia oraz pozyskiwane są niezbędne do jej realizacji pozwolenia. Z kolei inna jednostka stosuje priorytetyzację inwestycji na: bardzo potrzebne, mniej potrzebne oraz obowiązkowe do wykonania i zgodnie z tą hierarchią podejmuje starania o pozyskanie zewnętrznego wsparcia na ich realizację.

6.1. Determinanty aktywności i skuteczności w ubieganiu się o środki UE

Ankietowani przedstawiciele urzędów gmin i powiatów deklarują, że głównym czynnikiem, który zadecydował o ubieganiu się o środki UE była chęć pozyskania środków na realizację strategii rozwoju (średnio 72% wskazań). Wynika stąd, że inicjatywa dotycząca aplikowania o środki była w znacznym stopniu powiązana z zapisami dokumentów planistycznych funkcjonujących w danej gminie. Drugim bardzo istotnym czynnikiem była przeprowadzona diagnoza potrzeb mieszkańców (70%) i ocena użyteczności potencjalnej inwestycji dla lokalnej społeczności. Część JST przyznaje, że impulsem skłaniającym do ubiegania się o wsparcie zewnętrzne były potrzeby zgłaszane bezpośrednio przez mieszkańców, jak np. brak drogi lub też kanalizacji. Natomiast jako

trzeci wskazywano konieczność rozwiązania problemu istotnego dla gminu lub powiatu (61%).

Wykres 6. Czynniki, które wpłynęły na decyzję o przygotowaniu projektu (10 najważniejszych)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Respondenci, którzy wskazali, że o przygotowaniu projektu zadecydowała konieczność rozwiązania istotnego problemu JST (trzecia w kolejności odpowiedź) zostali dodatkowo poproszeni o wskazanie, czego dotyczył ten problem.

- ☞ W przypadku jednostek, które starały się o wsparcie z **PO IŚ**, niemal wszystkie wskazania dotyczyły pilnej potrzeby doprowadzenia bądź rozbudowy kanalizacji, odnotowano także pojedyncze wskazania dotyczące potrzeb w obszarze infrastruktury transportowej.
- ☞ **PO IG** był wskazywany przez respondentów przede wszystkim jako źródło środków niezbędnych do walki z wykluczeniem cyfrowym. Tylko dwa wskazania dotyczyły wykorzystania środków programu w celu stymulowania rozwoju gospodarczego.
- ☞ Te jednostki, które zdecydowały się skorzystać z **PO KL**, by rozwiązać istotny problem lokalnej społeczności, szukały przede wszystkim środków, które umożliwiłyby walkę

z bezrobociem (poprzez organizację kursów i szkoleń), a także wyrównanie szans edukacyjnych (przedszkola, dodatkowe zajęcia dla młodzieży szkolnej).

- ☞ **PROW** postrzegany jest przez respondentów jako program oferujący możliwość zaspokojenia nieco szerszego wachlarza potrzeb: od tych związanych z infrastrukturą wodno-kanalizacyjną, poprzez rewitalizację i aktywizację mieszkańców, budowę boisk i innej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, rozbudowę świetlic, bibliotek, placów zabaw i miejsc spotkań dla mieszkańców, po infrastrukturę drogową.
- ☞ Podobnie w przypadku **RPO WM**, ze względu na wielosektorowy charakter programu, respondenci wskazywali go jako źródło środków niezbędnych dla rozwiązania problemów związanych z brakiem lub niezadowalającym stanem infrastruktury drogowej, wodno-ściekowej, edukacyjnej, ochrony zdrowia, sportowo-rekreacyjnej itp. Część wskazań ujęto bardziej ogólnie, jako potrzebę poprawy jakości życia mieszkańców, rewitalizacji gminy/ powiatu czy aktywizacji gospodarczej.

Następny w kolejności czynnik, skłaniający do decyzji o przygotowaniu projektów, to konieczność dostosowania się do wymogów UE (39% odpowiedzi). Jest to jednocześnie pierwszy czynnik egzogenny, a więc zewnętrzny dla JST. Znacznie częściej odgrywał on rolę przy aplikowaniu do programów PO IŚ, PROW i RPO, co wydaje się oczywiste, ponieważ to właśnie te programy oferują możliwość realizacji inwestycji infrastrukturalnych, przykładowo związanych z ochroną środowiska.

Duże znaczenie dla decyzji o przygotowaniu projektu, a także o jego obszarze tematycznym, jest bieżąca sytuacja finansowa JST, gdyż od niej zależy możliwość zapewnienia wkładu własnego, a także poziom dofinansowania projektu.

Stosunkowo mniejszą rolę odgrywały takie uwarunkowania, jak odpowiedni termin naboru, łatwość pozyskania środków czy tryb naboru projektów, a więc czynniki egzogenne, związane *stricte* z organizacją procesu dystrybucji środków UE. Rozwiązaniem, które spotyka się z pozytywną oceną JST jest tzw. preselekcja, która obniża koszty aplikowania po stronie wnioskodawców. JST doceniają możliwość przedstawienia na etapie ubiegania się o dotację jedynie koncepcji projektu oraz wstępnych kosztorysów inwestorskich, a nie pełnej dokumentacji, której opracowanie wiąże się z wysokimi kosztami, a które w przypadku niepowodzenia stanowią stratę dla budżetu JST. Konsultacje z jednostkami organizacyjnymi JST (jak np. placówki edukacyjne czy też medyczne) odgrywały rolę przede wszystkim w przypadku PO KL.

Diagnoza potrzeb przedsiębiorców była istotną determinantą praktycznie tylko w przypadku ubiegania się o wsparcie z PO IŚ oraz RPO. Warto zwrócić uwagę na różnicę w stopniu uwzględnienia potrzeb mieszkańców a przedsiębiorstw w procesie decyzyjnym JST. **Ogółem wyniki diagnozy potrzeb mieszkańców były istotne dla 88% JST, podczas gdy znacznie mniejszy odsetek respondentów (25%) wskazał obecne potrzeby przedsiębiorstw jako znaczące. Podobnie chęć wykorzystania środków unijnych do realizacji programu wspierania przedsiębiorczości, rozwoju gospodarczego lub promocji gospodarczej została wskazana jako istotna jedynie przez 25% badanych, przy czym najczęściej miało to miejsce w przypadku jednostek aplikujących do RPO WM. Widoczne jest zatem, że gminy/powiaty w większym stopniu dążą do poprawy jakości życia mieszkańców (oraz są skłonne ubiegać się o środki UE na projekty służące temu celowi) niż do tworzenia dogodnych warunków dla rozwoju**



gospodarczego, w tym powstawania nowych i rozwoju przedsiębiorstw prowadzących działalność na ich terenie.

Marginalną rolę przypisują przedstawiciele JST takim czynnikom, jak zachęta ze strony innej JST, Lokalnej Grupy Działania, poparcie dla projektu ze strony członków zarządu województwa czy pomoc ze strony instytucji zaangażowanych we wdrażanie programu. Ze względu na niską liczbę wskazań czynniki te pominięto na powyższym wykresie. Wszystkie te czynniki można zaklasyfikować jako sprowadzające się do współpracy z innymi interesariuszami. Świadczy to o tym, że mazowieckie JST nadają współpracy z innymi partnerami bardzo małe znaczenie, co potwierdzają także opinie lokalnych liderów opinii.

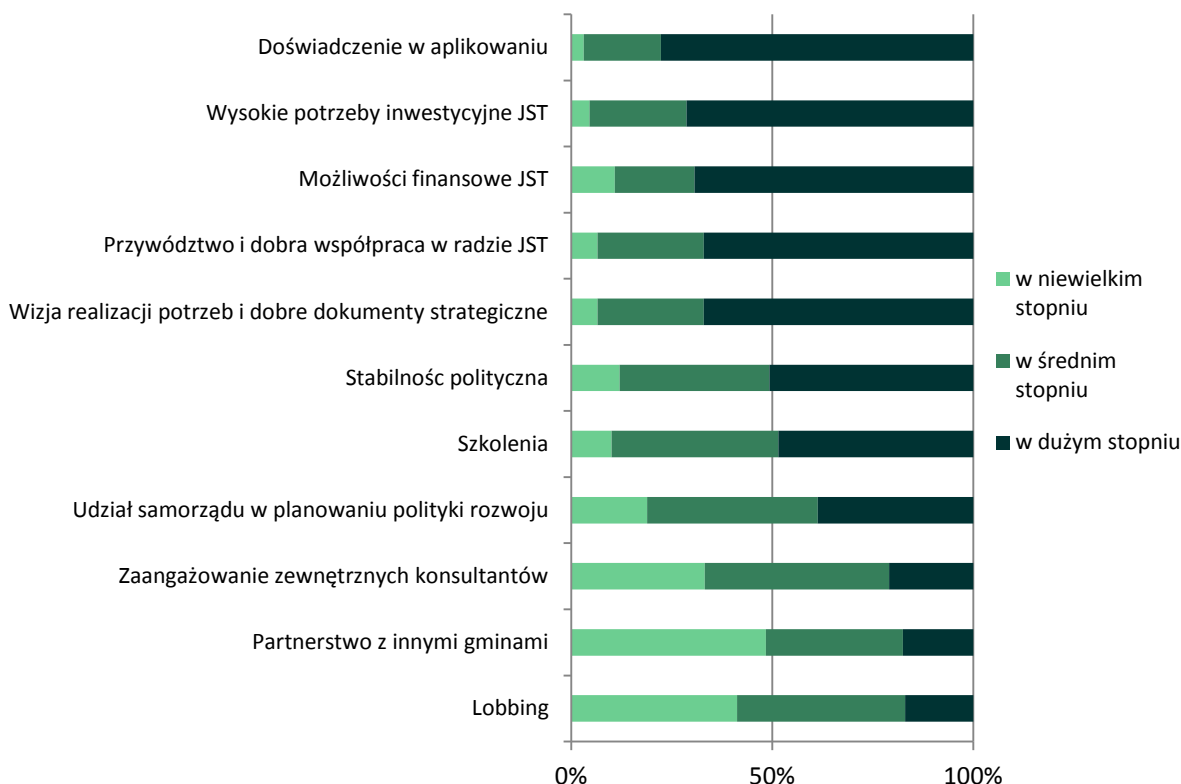
Powyższe zestawienie nie prezentuje też informacji dotyczących czynników, które były decydujące dla gmin i powiatów ubiegających się o środki w ramach programów EWT oraz RYBY; ze względu na stosunkowo niską liczbę JST, które starały się o wsparcie z tych programów, wyniki nie mogą być analizowane w ujęciu statystycznym. W przypadku EWT kluczowym czynnikiem zdaje się chęć wykorzystania środków unijnych do realizacji strategii rozwoju, natomiast w przypadku programu RYBY najwięcej wskazań dotyczyło łatwości pozyskania środków. Potwierdzają to także wyniki badania jakościowego – przedstawiciel jednej z badanych gmin przyznał, że do urzędu zgłosiła się firma, która sama zaproponowała przygotowanie projektu. Niewykluczone, że ta sama firma pomagała także innym mazowieckim JST korzystającym z programu, na co wskazywać może bardzo podobny zakres projektów (kampanie informacyjno-promocyjne).

Dla niektórych gmin/powiatów istotnym czynnikiem zniechęcającym do korzystania ze środków finansowych UE jest obowiązek zapewnienia trwałości projektu przez określony czas. W opinii JST, w przypadku niektórych typów projektów, jak np. wyposażenie osób wykluczonych w sprzęt komputerowy lub też informatyzacja urzędu, jest to problematyczne. Preferowane są takie typy projektów, które nie pociągają konieczności ponoszenia przez beneficjenta zbyt wysokich kosztów po zakończeniu realizacji projektu.

6.2. Czynniki ułatwiające i utrudniające przygotowanie projektów

Przedstawiciele gmin i powiatów, wśród najważniejszych czynników ułatwiających przygotowanie projektów, wymieniają doświadczenie w aplikowaniu o środki unijne (ponad 77% odpowiedzi wskazujących, że czynnik ten w dużym stopniu ułatwia aplikowanie). Taka opinia znajduje potwierdzenie także w wypowiedziach przedstawicieli Instytucji Zarządzających oraz niektórych lokalnych liderów opinii; tym JST, które starały się o wsparcie w poprzedniej perspektywie lub wcześniej (PHARE), znacznie łatwiej jest przygotować dobry projekt, ponieważ korzystają one ze zgromadzonej wiedzy i doświadczeń związanych z planowaniem projektu i przygotowaniem dokumentacji. O jakości projektu w znacznej mierze decydują zatem kompetencje pracowników urzędu, którzy taki projekt przygotowują.

Wykres 7. Czynniki ułatwiające przygotowanie projektów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

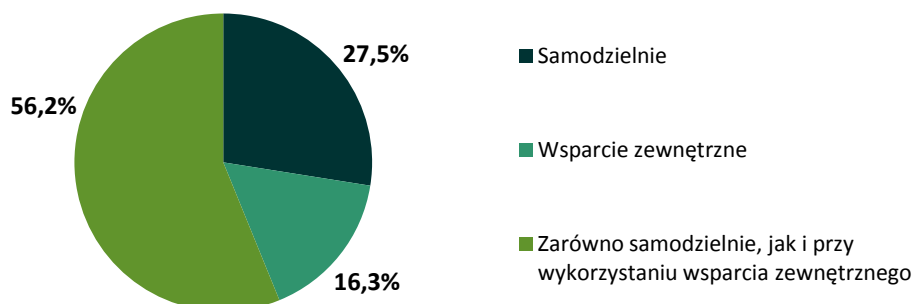
Kolejnym bardzo istotnym czynnikiem są wysokie potrzeby inwestycyjne danej jednostki (71% wskazań na duże znaczenie tego czynnika). Oznacza to, że im pilniejsza potrzeba inwestycyjna, tym wyższa jest motywacja JST i jej zaangażowanie w przygotowanie projektu i zdobycie dodatkowego finansowania na jej realizację. Natomiast na trzecim miejscu (69%) znalazły się możliwości finansowe JST – wskazanie to nawiązuje do konieczności pokrycia kosztów części inwestycji w ramach wkładu własnego. Ponadto stosunkowo dużą rolę odgrywają przywództwo i dobra współpraca w radzie gminy lub powiatu oraz **wizja realizacji potrzeb inwestycyjnych i dobre dokumenty strategiczne; w przypadku obu czynników 67% respondentów wskazało, że w dużym stopniu ułatwiają one przygotowanie projektów**). Odpowiedź taka nie powinna dziwić: bez silnego lidera trudno zmobilizować wielu aktorów do podjęcia wspólnych działań i zrealizowania dużego przedsięwzięcia, jakim jest inwestycja współfinansowana ze środków UE. Ważny jest także dobry przepływ informacji i współpraca między różnymi komórkami organizacyjnymi zaangażowanymi w projekt oraz współpraca na linii urząd – rada gminy/powiatu. Także jasno określony cel – a więc wysokiej jakości dokumenty strategiczne wyznaczające obszary priorytetowe oraz wizję rozwoju – są warunkami niezbędnymi, by podejmować zdecydowane, dobrze ukierunkowane działania. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zdaniem części lokalnych liderów opinii jakość dokumentów strategicznych jest nadal niezadowolająca; część urzędników wciąż postrzega proces tworzenia strategii jedynie jako konieczność wynikającą z uregulowań prawnych, a nie jako okazję do opracowania użytecznego narzędzia do zarządzania rozwojem JST. Z tego względu przygotowanie strategii bywa zlecane



w całości wykonawcom zewnętrznym, co znacznie obniża ich jakość i uniemożliwia stworzenie dokumentu, który dotykałby istotnych problemów danej gminy i uwzględniałby potrzeby różnych interesariuszy. Strategia niskiej jakości nie może być z kolei dobrą podstawą dla podejmowania działań, w tym tych współfinansowanych ze środków UE.

Warto także zwrócić uwagę na te czynniki, którym przypisywane jest najmniejsze znaczenie: zaliczyć do nich należy lobbing, partnerstwo z innymi gminami/powiatami czy zaangażowanie zewnętrznych konsultantów. Z kolei relatywnie rzadsze wskazania czynnika partnerstwo z innymi gminami/powiatami stanowią kolejny przejaw stosunkowo niskiego zainteresowania współpracą i realizacją projektów partnerskich ze strony JST. Jeżeli chodzi o ostatni z wyżej wymienionych czynników, to przyjęty przez gminy/powiaty sposób postępowania na etapie przygotowywania dokumentacji projektowej był różny. Ponad jedna czwarta (27,5%) JST przygotowywała dokumentację projektową samodzielnie (43,2 % powiatów, 25,6 % gmin), a 16,3% (8,1% powiatów, 17,3% gmin) zlecało to zadanie zewnętrznym konsultantom. Większość jednostek (56,2%) stosowała jednak podejście łączące oba powyższe rozwiązania (48,7% powiatów, 57,1% gmin).

Wykres 8. Sposób przygotowywania dokumentacji projektowej przez JST



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Pytani o czynniki utrudniające przygotowanie i realizację projektów, przedstawiciele mazowieckich JST na pierwszym miejscu wskazują dużą konkurencję o środki UE (aż 83,4% odpowiedzi wskazujących, że czynnik ten w dużym stopniu utrudnia przygotowanie projektów). Kolejną istotną barierą jest natomiast brak doświadczenia w aplikowaniu o wsparcie UE i przygotowywaniu wniosków (63,8 % JST wskazujących też czynnik jako istotną barierę w przygotowywaniu projektów). Jest to niejako „lustrzane odbicie” czynnika, który był wskazywany przez przedstawiciele JST jako znacznie ułatwiający przygotowanie projektu – a więc wiedzy i doświadczenia w pozyskiwaniu funduszy UE.



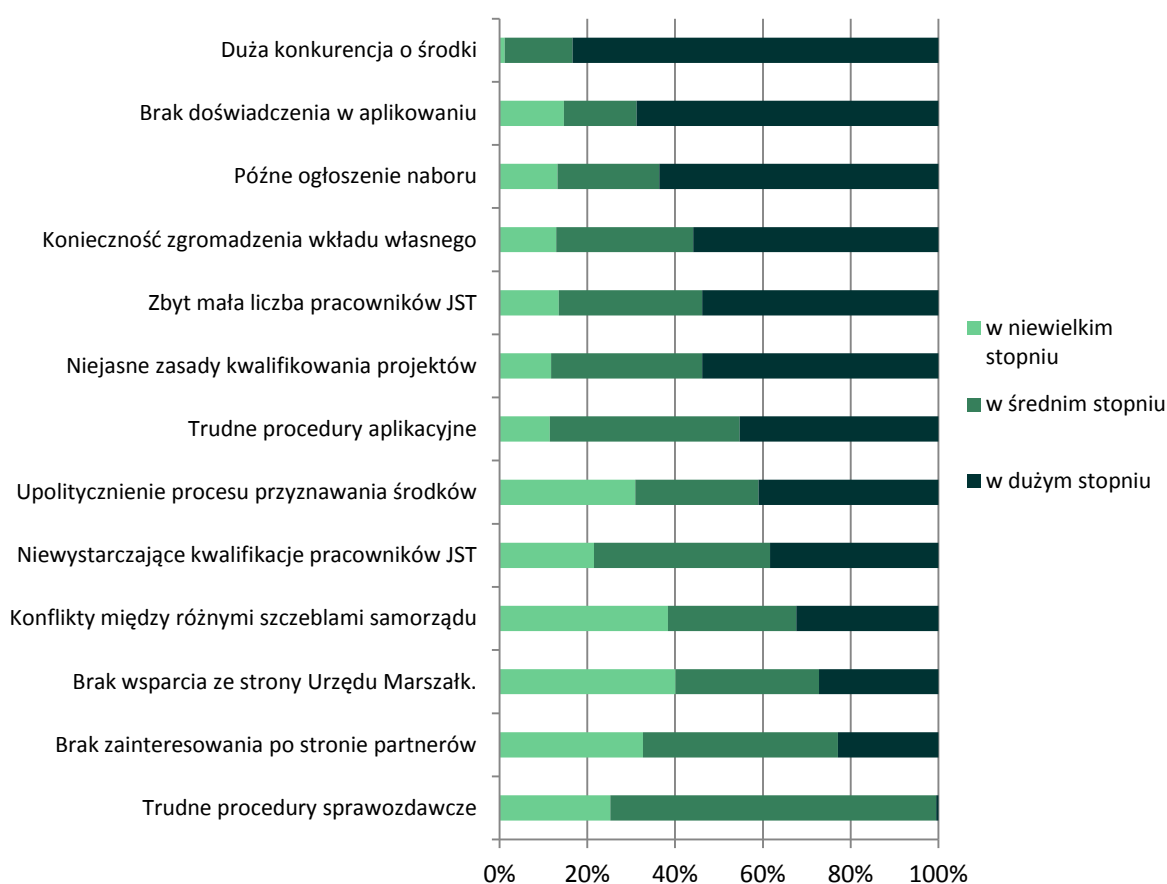
Kolejną barierą po stronie gmin/powiatów jest konieczność zgromadzenia wkładu własnego; dla 55,9% JST stanowiło to znaczące utrudnienie. Wiele jednostek podkreśla, że ze względu na sytuację finansową zmuszone są ograniczać aktywność w zakresie korzystania z funduszy UE. W przypadku niektórych brak możliwości zapewnienia wkładu własnego wynika z zaangażowania środków budżetowych w już realizowane inwestycje, często współfinansowane ze środków UE. Z kolei inne JST wskazują jako przyczynę niski poziom dochodów. Również w opinii przedstawicieli IZ dla wybranych programów operacyjnych na poziomie krajowym i regionalnym

czynnik ten stanowi jedną z głównych przeszkód dla JST w korzystaniu ze wsparcia z funduszy UE.

Obserwowane na tym etapie wdrażania funduszy UE (w perspektywie finansowej 2007-2013) trudności w sfinansowaniu wkładu własnego stawia pod znakiem zapytania możliwość realizacji kolejnych działań przez mazowieckie JST, zarówno w bieżącej, jak i przyszłej perspektywie finansowej. Znaczna część badanych jednostek przyznaje, że byłyby gotowe podjąć się realizacji kolejnych projektów, natomiast istotną barierę stanowi obecne zadłużenie, uniemożliwiające pokrycie wymagalnej części kosztów inwestycji. **Nieliczne jednostki przyznały, że w procesie decyzyjnym co do ubiegania się o środki UE oraz określeniu zakresu inwestycji istotną rolę odgrywała dochodowość inwestycji, uwzględniająca również koszty utrzymania powstającej infrastruktury, co w przyszłości może okazać się problematyczne.**



Wykres 9. Czynniki utrudniające przygotowanie i realizację projektów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Wśród pozostałych endogennych czynników utrudniających przygotowanie i realizację projektów, gminy/powiaty dość często wskazywały (na dalszych pozycjach) zbyt małą liczbę pracowników (53,9%) oraz ich niewystarczające kwalifikacje (38,4%), która uniemożliwia zwiększenie aktywności w zakresie korzystania ze środków UE. Wymagające znacznego zaangażowania przygotowanie dokumentacji aplikacyjnej jest szczególnie problematyczne

w przypadku jednostek o niskim poziomie zatrudnienia w urzędach. Wówczas zadania związane z procesem aplikowania stanowią dodatkowe, obok bieżących, obowiązki dla personelu, nawet w przypadku zaangażowania podmiotów zewnętrznych (np. firm doradczych).

Istotną grupę barier stanowią trudności związane z przyjętym systemem wdrażania funduszy UE. Należą do nich: wskazywane na trzecim miejscu późne ogłoszenie naboru (63,6% respondentów stwierdziło, że czynnik ten w dużym stopniu utrudnia realizację projektów), niejasne zasady kwalifikowania projektów (analogiczny odsetek wskazań – 53,9%, szósta pozycja) oraz trudne procedury aplikacyjne (45,3% respondentów wymienia ten czynnik jako w dużym stopniu utrudniający realizację projektów, siódma pozycja). **Zbyt późne ogłoszenie naboru utrudnia wnioskodawcom planowanie działalności rozwojowej z wykorzystaniem środków UE, a w przypadku pojedynczego projektu utrudnia optymalizację jego zakresu (terytorialnego, tematycznego) oraz organizację procesu opracowywania dokumentacji aplikacyjnej. Kwestia zbyt późnego ogłaszania naborów jest związana również ze wspomnianymi wcześniej czynnikami, takimi jak np. brak doświadczenia w aplikowaniu oraz zbyt mała liczba pracowników, które powodują, że gminy/powiaty potrzebują większej ilości czasu na przygotowanie wniosku.** Fakt postrzegania zasad kwalifikowania projektów jako niejasne oraz opinia o trudności procesu aplikacji może zniechęcać JST do podejmowania prób pozyskania środków UE, gdyż postrzegane koszty ubiegania się o dotację (zarówno zaangażowanie czasowe własnych pracowników, jak i ewentualne wynagrodzenie podmiotów zewnętrznych) są wysokie.



JST zwróciły również uwagę na **częste zmiany zapisów uszczegółowienia RPO WM, zwłaszcza w zakresie kryteriów oceny projektów. W opinii JST zmiany te często w sposób istotny zmieniają przyjęty wcześniej sposób wyboru projektów. Niektóre jednostki, planując ubieganie się o dotację ze środków UE na realizację inwestycji, przystępują wcześniej (np. ok. 3 miesiące przed terminem określonym w harmonogramie naborów) do przygotowania dokumentacji aplikacyjnej, kierując się obowiązującymi w danym momencie zapisami uszczegółowienia Programu oraz kryteriami oceny projektów. Istotne zmiany w tym zakresie prowadzą do konieczności aktualizacji wniosku,** gdyż w świetle nowych kryteriów wyboru projektów szanse na pozyskanie dotacji maleją, co pociąga za sobą dodatkowe koszty dla wnioskodawców.



Często wskazywanym utrudnieniem, w szczególności w przypadku projektów realizowanych w ramach RPO WM, jest **niewystarczający poziom wsparcia ze strony instytucji wdrażającej Program, zarówno na etapie ubiegania się o dofinansowanie, jak i na etapie realizacji projektu. Beneficjenci wskazują na takie problemy, jak utrudniony kontakt i przepływ informacji, długi czas oczekiwania na decyzję ze strony IW, a także częste zmiany opiekunów projektów i związane z tym zmiany wymagań oraz niewystarczające wsparcie realizacji projektów przez opiekunów.** Długi czas oczekiwania na decyzję powoduje często konieczność wstrzymania realizacji projektu, bądź też realizacja projektu jest kontynuowana w niepewności co do słuszności podjętych działań. Zwrócono również uwagę na niejednorodność interpretacji przepisów regulujących korzystanie ze środków UE i brak możliwości uzyskania wiążących decyzji w tym zakresie. W opinii JST odpowiedzialność za interpretację zapisów przerzucana jest na beneficjentów. Ponadto JST podkreślały, że wsparcie ogranicza się do kwestii finansowo-administracyjnych, brakuje natomiast wsparcia merytorycznego w całym cyklu życia projektu. Poziom zainteresowania JST tego typu doradztwem, silnie zindywidualizowanym, jest wysoki. Same jednostki postulują powołanie jednostki/zespołu osób, które wspierałyby JST zarówno na etapie przygotowywania jak i realizacji projektów, zarówno od strony merytorycznej



(optymalizacja zakresu projektu z punktu widzenia rozwoju danej jednostki i jej otoczenia), jak i administracyjnej. Postulowano również uproszczenie procedury rozliczania wniosków końcowych o płatność.

Dodatkową trudnością jest upolitycznienie procesu przyznawania środków – prawie 41% respondentów podzielania opinię, że czynnik ten w dużym stopniu utrudnia przygotowanie projektów, warunkując pomyślność procesu aplikowania. Ponadto **prawie co trzeci respondent (32,4%) przyznał, że konflikty między różnymi szczeblami samorządu utrudniają przygotowanie projektu w dużym stopniu, a 29,2 % – w stopniu średnim. Innym niesprzyjającym czynnikiem jest brak zainteresowania ze strony partnerów (w tym również innych JST).** Problem ten został oceniony jako wysoce istotny przez 22,9% respondentów.

Pozostałe dwa czynniki utrudniające przygotowanie i/lub realizację projektu, to brak wsparcia ze strony urzędu marszałkowskiego (27,3 % przedstawiciele JST stwierdziło, że czynnik ten w dużym stopniu utrudnia realizację projektów), a także trudne procedury sprawozdawcze. Wpływ tych ostatnich na przygotowanie/realizację projektów jest oceniany jako średni (74,8 %).

6.3. Determinanty zakresu realizowanych projektów

Wskazywaną bardzo często determinantą zakresu projektów realizowanych przez JST jest, po pierwsze, otrzymanie wsparcia zewnętrznego ze środków UE, a po drugie dopuszczalny poziom dofinansowania inwestycji. Jest to powiązane z kolejnym bardzo często wymienianym czynnikiem warunkującym zakres realizowanych projektów, tj. możliwościami budżetowymi JST pod kątem sfinansowania wkładu własnego projektu. Im stopień współfinansowania inwestycji jest wyższy, tym bardziej jednostki skłonne są do zwiększania zakresu planowanych działań, tj. zwiększenia ich skali, objęcia dodatkowych grup czy też realizacji dodatkowych, nieprzewidywanych wcześniej zadań. Badane jednostki przyznają, że chętnie podejmują się realizacji projektów, w przypadku których dotacja umożliwia pokrycie kosztów całości realizowanych zadań ze źródeł zewnętrznych, bez konieczności wydatkowania środków własnych. Przy całkowitym dofinansowaniu inwestycji JST swobodniej określają zakres planowanego projektu, kierując się przy tym wytycznymi co do wartości projektu określonymi w dokumentacji konkursowej.

Czynnikiem wskazywanym przez wiele JST były również potrzeby JST oraz zapisy dokumentów strategicznych, co należy ocenić pozytywnie. Świadczy to o tym, że dostępność zewnętrznego źródła finansowania niekoniecznie prowadzi do nieuzasadnionego, tj. oderwanego od rzeczywistych potrzeb danej jednostki lub sąsiednich, zwiększania zakresu projektu. Chociaż zapewne dodatkowym czynnikiem zniechęcającym do tego typu praktyk jest konieczność pokrycia części kosztów przedsięwzięcia ze środków własnych, a także regulacje warunkujące dopuszczalne wartości dla wnioskowanych działań.

Znaczna część JST przyznaje, że **tryb konkursowy projektów, w szczególności przyjęte kryteria oceny projektów, mobilizują je do planowania inwestycji o szerszym zakresie. Konieczność konkurowania z innymi jednostkami sprawia, że konieczne jest takie przygotowanie przedsięwzięcia, aby wyróżniało się ono na tle innych.** W przypadku, gdy punktowane było oddziaływanie projektu na wyższym poziomie, np. na sąsiednie jednostki, wnioskodawcy

uwzględniali w projekcie dodatkowe elementy, przyczyniające się do zwiększenia zasięgu jego wpływu. Ponadto niektóre JST oceniają tryb konkursowy jako pozostawiający im więcej swobody co do określenia zakresu projektu, gdyż trybie systemowym zakres działań jest ściśle określony.

Poza omówionymi powyżej czynnikami zakres projektów realizowanych przez JST był determinowany również wymogami prawnymi (jak np. w przypadku gospodarki ściekowej), sposobem rozliczeń, tj. czy dopuszczalne są zaliczki, tym, czy inwestycja będzie dochodowa dla JST, jednak były to przypadki rzadsze. Sporadycznie JST wymieniały takie determinanty, jak pozyskanie dodatkowych środków zewnętrznych z innych, najczęściej krajowych źródeł i możliwości zapewnienia wkładu własnego przez partnerów projektowych, a także dopuszczalny zakres projektu określony w dokumentacji konkursowej.

Podsumowując wpływ dofinansowania ze środków UE na jej zakres, można stwierdzić, że jest on różnorodny. Zewnętrzne wsparcie umożliwiło niektórym JST realizację inwestycji, która bez tego nie miałaby miejsca, bądź też jej przyspieszenie, a w wielu przypadkach przyczyniło się do zwiększenia zakresu planowanego projektu. Relatywnie znaczna część JST przyznała jednak, że dotacja ze środków UE pozostała bez wpływu na zakres realizowanego projektu, a stanowiła jedynie dodatkowe (alternatywne dla budżetu jednostki) źródło finansowania. Z drugiej strony warto podkreślić, że dostępność środków UE skłoniła niektóre JST do podjęcia działań w nowych obszarach. Często były to obszary postrzegane przez jednostki jako drugorzędne, jak np. w obszarze związanym z edukacją. Przykładem takich działań są np. budowa placu zabaw lub wydanie albumu promującego dziedzictwo kulturowe. Wybrani przedstawiciele JST wprost przyznawali, że gdyby nie otrzymana dotacja, tego typu zadania nie miałyby miejsca. Jednostka nie zdecydowałaby się na pokrycie ich kosztów wyłącznie z własnych środków budżetowych, gdyż nie są to przedsięwzięcia priorytetowe.

6.4. Planowanie rozwoju JST z wykorzystaniem środków UE

W zdecydowanej większości przypadków JST planują wykorzystać środki UE na rzecz realizacji swoich planów rozwojowych, głównie na sfinansowanie projektów infrastrukturalnych. Co więcej, wiele jednostek przyznawało, że plany inwestycyjne były tworzone pod możliwość aplikowania. Częstym wynikiem takiego podejścia jest to, że pozyskanie dotacji warunkuje realizację założonych inwestycji, gdyż własne środki budżetowe będą niewystarczające, aby jednostka mogła samodzielnie je sfinansować. Zatem w przypadku niepowodzenia JST zrezygnują z zaplanowanych działań bądź też będą realizowały je stopniowo, w dłuższym okresie czasu. Wśród przyczyn wskazywanych przez pojedyncze jednostki, które nie uwzględniły korzystania ze środków UE w swoich planach rozwojowych, znalazły się m.in. z jednej strony brak możliwości inwestycyjnych ze względu na niskie dochody budżetowe i rolniczy charakter jednostki, a z drugiej – brak potrzeby korzystania ze środków UE.

Planowanie działań rozwojowych z wykorzystaniem środków dostępnych w ramach programów współfinansowanych przez UE jest jednak utrudnione. Po pierwsze wynika to z niepewności co do wyników postępowania aplikacyjnego, które związane jest z dużą konkurencją pomiędzy JST w ubieganiu się o środki (czynnik wskazywany przez największą liczbę mazowieckich JST jako utrudniający przygotowanie i realizację projektu). Jak wspomniano powyżej, w przypadku części jednostek realizacja inwestycji, a tym samym zaspokojenie potrzeb, są wysoce uzależnione od

otrzymania dotacji.



Drugim czynnikiem, utrudniającym planowanie wykorzystania środków UE na rzecz rozwoju gminy, są znaczne zmiany w organizacji naborów wniosków w stosunku do zaplanowanego harmonogramu. W oparciu o publikowany harmonogram naborów JST podejmują działania przygotowawcze do procesu aplikowania. W szczególności obejmują one opracowanie dokumentacji technicznej planowanej inwestycji, zabezpieczenie środków budżetowych, a także zaplanowanie organizacji pracy w urzędzie na etapie wnioskowania. W przypadku znacznych odchyłeń w terminach organizacji naborów opóźnione jest rozstrzygnięcie co do możliwości współfinansowania projektu ze środków UE (co w przypadku otrzymania dotacji oznacza, że realizacja projektu nastąpi później niż zaplanowano). Dodatkowo prowadzi to do sytuacji, w której środki budżetowe JST są zablokowane w długim okresie czasu bez możliwości ich wykorzystania.



Podobnie długi okres, jaki często upływa od daty ogłoszenia naboru do rozstrzygnięcia konkursu, a następnie do rozpoczęcia realizacji projektu sprawia, że planowanie działań rozwojowych z wykorzystaniem środków UE jest utrudnione. Często okazuje się, że w związku z koniecznością rozwiązania istotnego problemu lub zapewnienia zgodności z regulacjami prawnymi jednostka musi podjąć działania wcześniej, nie czekając na rozstrzygnięcie konkursu, w ramach którego ubiegała się o dofinansowanie ze środków UE. Ponadto zmieniają się uwarunkowania i po tak długim czasie niektóre problemy przestają być aktualne bądź też należy położyć nacisk na inny aspekt niż wcześniej przewidywano w projekcie.

Z drugiej strony większość JST przyznała, że ogłoszone nabory przyczyniały się do zmiany ich planów rozwojowych. Zmiany te najczęściej polegały na zmianie terminu realizacji zaplanowanej inwestycji, bądź na przyspieszeniu przedsięwzięcia przewidzianego do realizacji w kolejnych latach w związku z dostępnością środków UE, bądź na odłożeniu zaplanowanej inwestycji na przyszłość w nadziei, że częściowo uda się ją sfinansować ze źródeł zewnętrznych. Dość często rezygnowano z realizacji danej inwestycji na rzecz innej, najczęściej uwzględnionej również w planach rozwojowych JST. Wiele jednostek podkreślało, że w zakresie tematycznym przedsięwzięć ściśle przestrzegają zatwierdzonych planów, skupiając się na pozyskaniu środków UE na sfinansowanych zawartych w nich działań. Sporadycznie zdarzały się przypadki, że w momencie realizacji badania jednostka była na etapie opracowywania dokumentu strategicznego.

6.5. Podsumowanie

Wyniki badania potwierdzają, że istotnym punktem wyjścia do decyzji o realizacji projektów są zapisy dokumentów strategicznych i wyznaczone w nich cele rozwojowe (dla JST, które mają tego typu dokumenty), a także potrzeby mieszkańców i/lub inne istotne dla JST problemy. Ważnym czynnikiem jest również konieczność spełnienia wymogów wynikających z regulacji prawnych UE. W procesie decyzyjnym w mniejszym stopniu zwraca się uwagę na potrzeby przedsiębiorstw niż na potrzeby lokalnej społeczności. JST śledzą ogłaszane nabory wniosków, oczekując na możliwość ubiegania się o wsparcie zewnętrzne na zaspokojenie kluczowych potrzeb. Jednakże w niektórych przypadkach dostępność środków UE skłania JST do podjęcia się realizacji przedsięwzięć w obszarach mniej priorytetowych.

Cele, potrzeby i problemy JST, a także dostępność środków UE, są następnie konfrontowane m.in.: z sytuacją finansową JST i możliwościami zapewnienia wkładu własnego, a także oferowanym poziomem wsparcia. Oba te czynniki w znacznym stopniu warunkują zakres realizowanych projektów. Ponadto konieczność ubiegania się o dofinansowania w trybie konkursowym motywuje JST do zwrócenia uwagi na proponowany zakres projektu z punktu widzenia jego atrakcyjności i możliwości otrzymania wysokiej oceny merytorycznej.

Utrudnieniami w przygotowaniu i realizacji projektów są m.in. brak doświadczenia w aplikowaniu, późne ogłoszenie naboru czy też zbyt mała liczba pracowników JST.

W zdecydowanej większości przypadków JST planują wykorzystać środki UE na rzecz realizacji swoich planów rozwojowych, głównie na sfinansowanie projektów infrastrukturalnych. Jednakże planowanie działań rozwojowych z wykorzystaniem środków dostępnych w ramach programów współfinansowanych przez UE jest utrudnione, głównie ze względu na zmiany i przedłużenia na etapie aplikowania oraz towarzyszącą temu procesowi niepewność co do rozstrzygnięć postępowań konkursowych.

72,5%

JST województwa mazowieckiego korzystało ze wsparcia zewnętrznego przy przygotowaniu projektów

74,4%

gmin województwa mazowieckiego korzystało ze wsparcia zewnętrznego przy przygotowaniu projektów

56,8%

powiatów województwa mazowieckiego korzystało ze wsparcia zewnętrznego przy przygotowaniu projektów

0%

JST nie aplikowało o wsparcie ze względu na:

- trudności z zabezpieczeniem środków na wkład własny
- brak kadr
- znalezienie innego źródła finansowania inwestycji
- inne powody

7. Zasięg oddziaływania projektów



Z punktu widzenia osiągnięcia realnych zmian w poziomie rozwoju lokalnego i regionalnego pożądane jest realizowanie projektów o zasięgu ponadlokalnym. Efekty takich projektów docierają bowiem do szerszej grupy odbiorców (beneficjentów końcowych), co przekłada się na większe szanse osiągnięcia realnej zmiany (np. podniesienie jakości życia, aktywizacja gospodarcza danego terenu). W kontekście zasięgu oddziaływania inwestycji realizowanych przez JST istotną rolę odgrywają partnerstwo i współpraca z innymi jednostkami. W niniejszym rozdziale skupiamy się na informacjach, które pozwalają stwierdzić, w jakim stopniu i w jaki sposób w realizowane projekty zaangażowane są partnerstwa JST, czy projekty realizowane na terenach ze sobą sąsiadujących są ze sobą powiązane oraz jakie czynniki wpływają na zwiększenie zasięgu oddziaływania projektów czy osiągnięcie efektu komplementarności.

Rozdział składa się z dwóch części – w pierwszej zaprezentowano przegląd projektów o ponadlokalnym zasięgu oddziaływania oraz tych, dla których zidentyfikowano ponadlokalne powiązania. Przedstawiono, w jakim stopniu zjawisko występowania powiązań czy ponadlokalnego oddziaływania projektu widoczne jest w grupach projektów określonego typu. W drugiej części przeanalizowano czynniki, które sprzyjają realizacji projektów o zwiększonym zasięgu oraz bariery, które w istotnym stopniu hamują tego typu inicjatywy.

7.1. Zasięg realizowanych projektów – diagnoza stanu

Diagnostując zasięg projektów realizowanych przez mazowieckie JST, skupiamy się na dwóch aspektach:

- **zasięg terytorialny** – rozumiany jako obszar, który jest objęty produktami, rezultatami lub oddziaływaniem danego projektu; z tego punktu widzenia interesujące jest zidentyfikowanie projektów o zasięgu ponadlokalnym, a więc obejmującym terytorium większe niż terytorium JST będącej beneficjentem projektu.
- **zasięg podmiotowy** – rozumiany jako stopień wykorzystania mechanizmów partnerstwa/współpracy na potrzeby realizacji projektów; z tego punktu widzenia interesujące będą wszelkie inicjatywy podejmowane przez więcej niż jedną JST – zarówno przypadki inwestycji realizowanych wspólnie, jak i projektów komplementarnych.

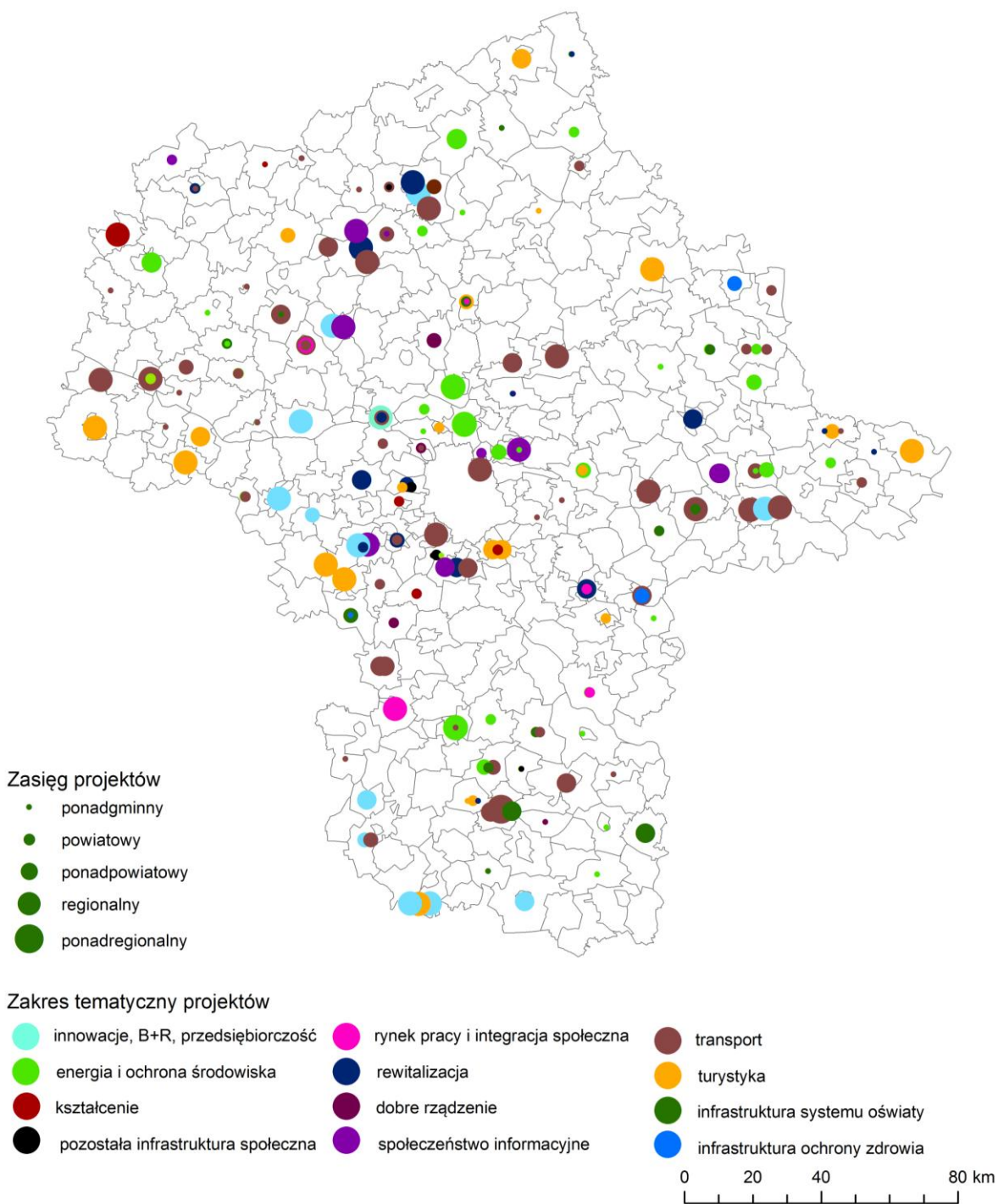
Szerszy zasięg oddziaływania bywa często ściśle połączony z zaangażowaniem większej liczby partnerów – zwłaszcza w przypadku inicjatyw realizowanych przez JST, włączenie do realizacji projektu partnerów np. z ościennych gmin automatycznie przekłada się na rozszerzenie terytorium, którym objęte będą rezultaty projektu. Efekt zwiększania zasięgu oddziaływania

projektów może też zostać osiągnięty poprzez realizację projektów komplementarnych (dopełniających się), w przypadku których możemy mieć do czynienia z efektem synergii (łącznie oddziaływanie projektów jest większe niż suma oddziaływań każdego z projektów z osobna). W niniejszej części prezentujemy informacje, ile takich projektów realizowanych jest przez mazowieckie JST i gdzie są one zlokalizowane.

Zasięg terytorialny projektów

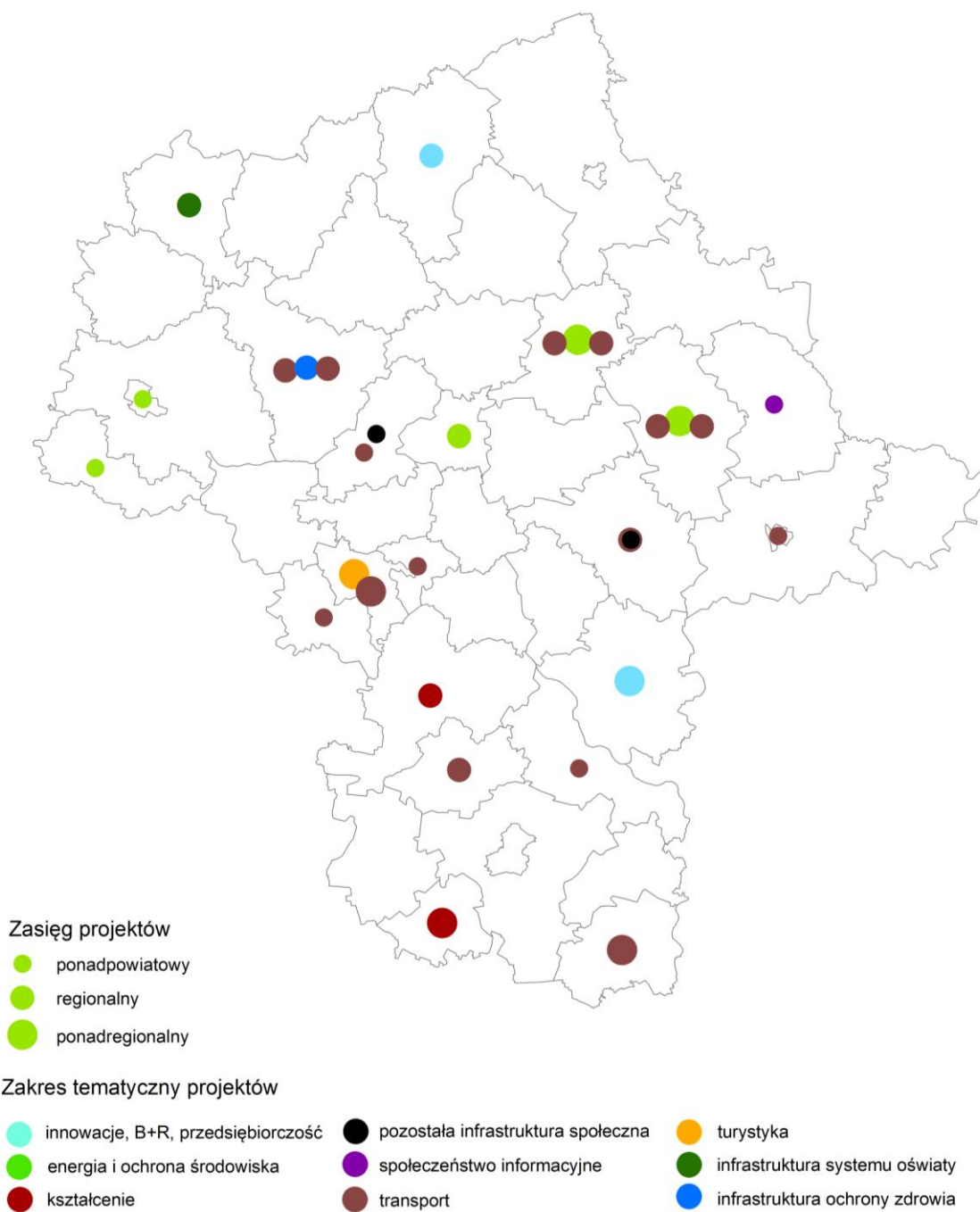
Znakomita większość projektów realizowanych przez mazowieckie JST ma charakter lokalny. Oznacza to, że zasięg oddziaływania projektu ogranicza się do terytorium danej JST. Niemniej zidentyfikowano 237 przypadków projektów o zasięgu większym niż obszar danej JST. Efekt zwiększonego zasięgu projektu udało się zatem osiągnąć dla 9% projektów realizowanych na poziomie powiatów i gmin.

Mapa 7. Projekty mazowieckich gmin o oddziaływaniu ponadlokalnym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Mapa 8. Projekty mazowieckich powiatów o oddziaływaniu ponadlokalnym



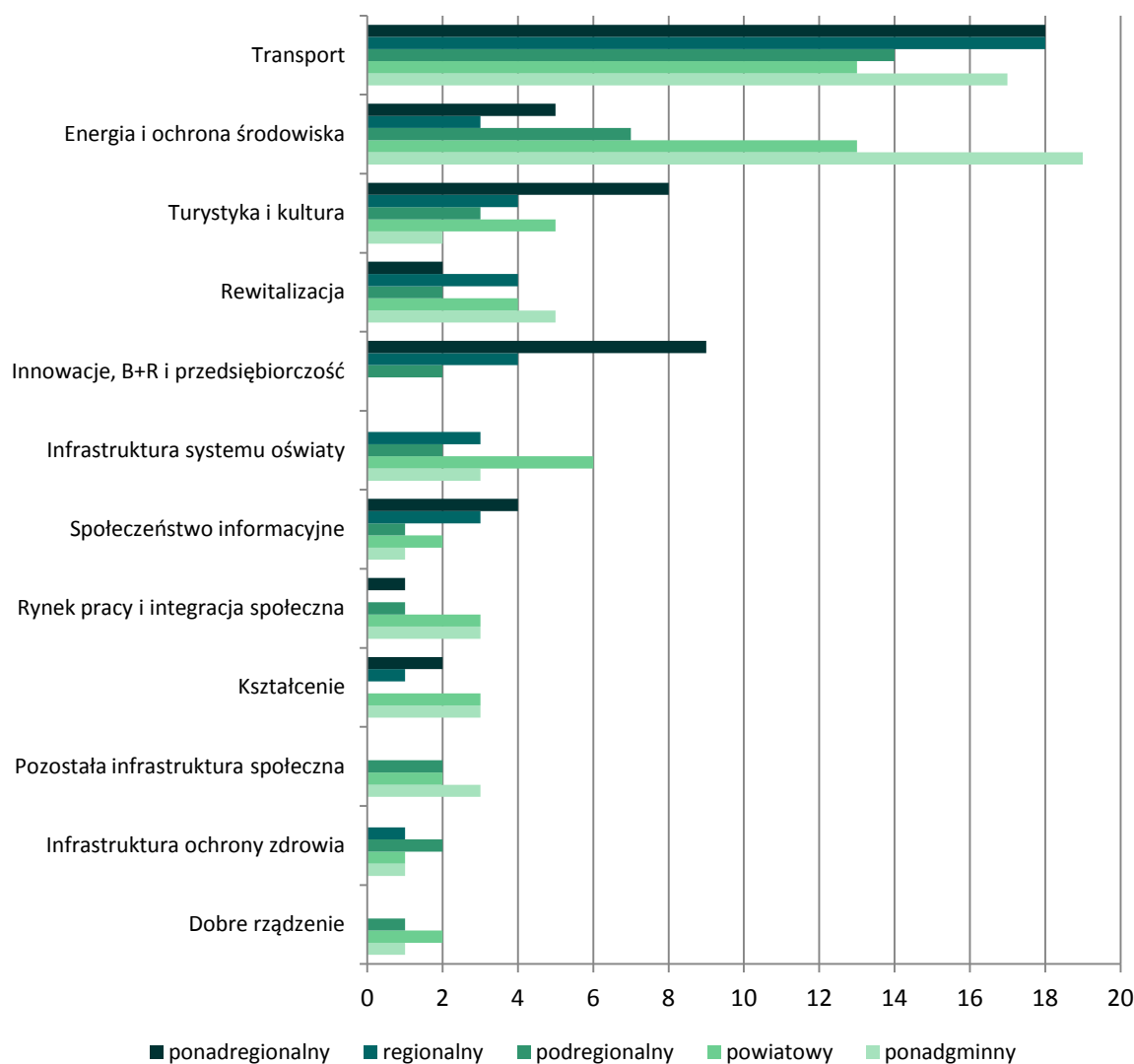
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Projekty, których oddziaływanie wykracza poza teren realizującej je JST, to przede wszystkim inwestycje z zakresu infrastruktury drogowej. Grupa ta obejmuje drogi o znaczeniu ponadlokalnym, z których korzystają w znacznej mierze także mieszkańcy innych JST, przedsiębiorcy czy osoby podróżujące na tereny innych jednostek, w tym np. obwodnice. Na drugim miejscu znalazły się projekty z zakresu energetyki i ochrony środowiska, wśród których dominują projekty związane z rozbudową sieci wodno-kanalizacyjnych. Ponadto wśród projektów o zasięgu ponadlokalnym znalazły się inwestycje związane z budową wodociągów, oczyszczalni ścieków, projekty z zakresu gospodarki odpadami i odnawialnych źródeł energii. Tak znaczna dominacja projektów drogowych i środowiskowych wskazuje, że te typy inwestycji, już ze względu na swoją specyfikę, dają większe możliwości osiągnięcia ponadlokalnego oddziaływania. Po pierwsze, możliwe jest realizowanie projektów partnerskich, w ramach których budowana jest sieć obejmująca teren kilku JST. Jest to też infrastruktura, z której w naturalny sposób skorzystać mogą duże grupy użytkowników, również spoza terenu gminy czy powiatu. Należy jednak zauważyć, że o ile w przypadku projektów drogowych mamy do czynienia z wyrównanym udziałem inwestycji o zasięgu ponadgminnym, powiatowym, ponadpowiatowym, regionalnym i ponadregionalnym, o tyle w przypadku projektów „środowiskowych” dominują projekty ponadgminne, a więc wychodzące poza poziom lokalny w stosunkowo niewielkim stopniu.

Na kolejnym miejscu pod względem liczby projektów o charakterze ponadlokalnym znalazły się inwestycje z zakresu infrastruktury kulturalno-turystycznej. W tym przypadku mamy do czynienia z projektami, które skierowane są do szerszej grupy odbiorców, wykraczającej poza mieszkańców jednej JST. W grupie tej znalazły się m.in. przebudowa średniowiecznego grodu w Ostrowi Mazowieckiej (obiekt edukacyjno-turystyczny), budowa term gostyńskich czy rewitalizacja zespołu pałacowo-parkowego w Sannikach. Warto zauważyć, że dominują projekty o zasięgu ponadregionalnym.

Stosunkowo dużo projektów o ponadlokalnym zasięgu oddziaływania zidentyfikowano także w obszarach rewitalizacji oraz wsparcia przedsiębiorczości. W pierwszej grupie mamy do czynienia z projektami polegającymi na rewitalizacji centrów miejscowości, rynków miejskich i parków. W drugim przypadku chodzi o przygotowanie terenów aktywności gospodarczej, które z założenia mają przyciągnąć przedsiębiorców także spoza terenu danej JST, a w dalszej perspektywie – dać miejsca pracy mieszkańcom gminy bądź powiatu, a także jednostek sąsiednich. Warto zauważyć, że w przypadku projektów dotyczących przygotowania terenów inwestycyjnych zakłada się stosunkowo wysoki poziom oddziaływania – skala zaczyna się tu od poziomu podregionalnego, dominują natomiast projekty ponadregionalne.

Wykres 10. Liczba projektów o zasięgu ponadlokalnym, wg typu projektu



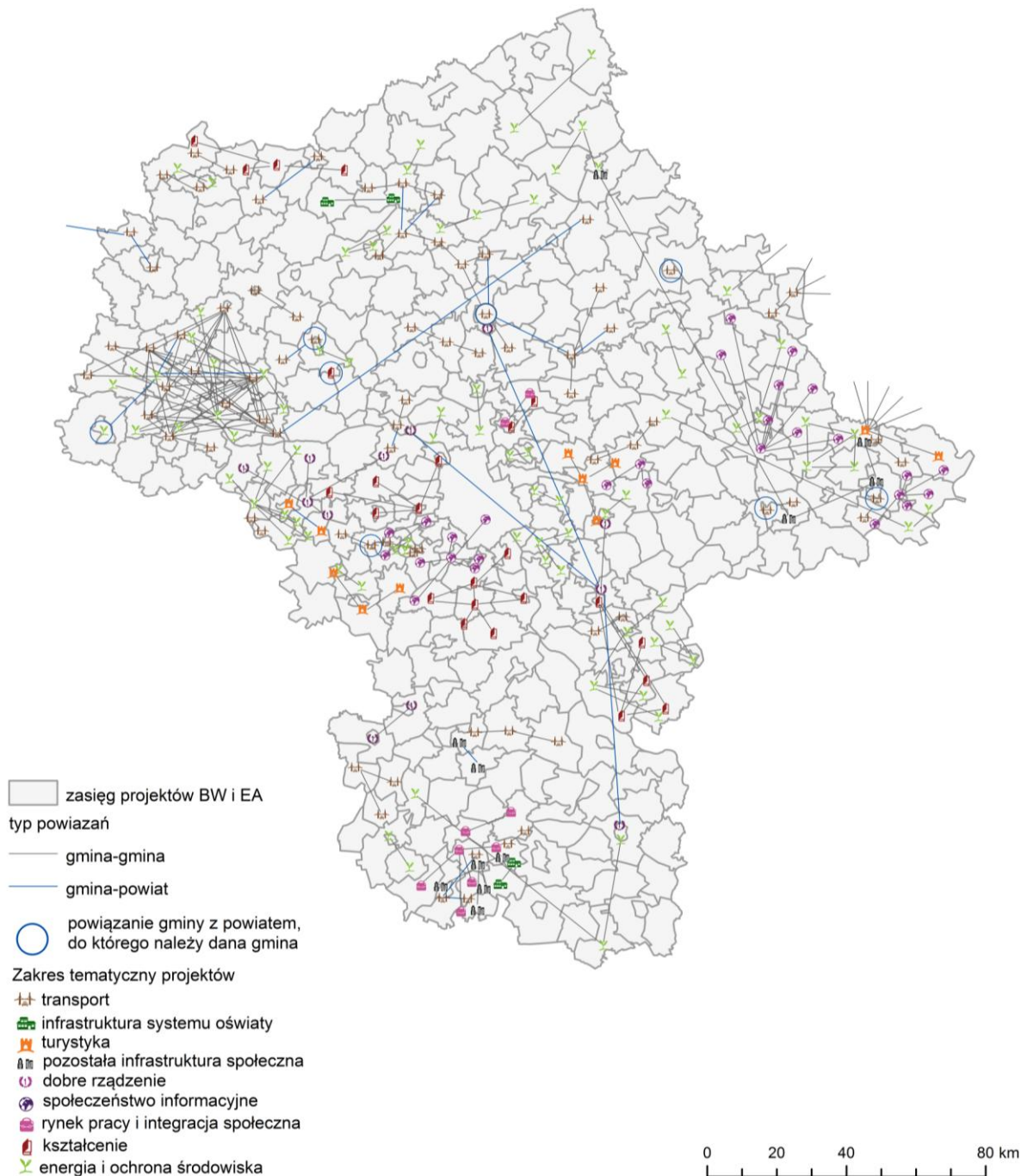
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Warto także zauważyć, że biorąc pod uwagę łączną liczbę projektów danego typu, obszarem o stosunkowo najwyższym udziale projektów ponadlokalnych okazuje się pozostała infrastruktura społeczna. Projektów tego typu jest niewiele, natomiast w grupie tej znalazło się kilka inwestycji o zasięgu ponadlokalnym, takich jak budowa przedszkoli, świetlicy czy ogrodu terapeutycznego, które stanowią istotną część wszystkich projektów w tym obszarze tematycznym. Na drugim miejscu pod względem udziału projektów ponadlokalnych znalazły się inwestycje w obszarze przedsiębiorczości i innowacyjności – niemal połowa inwestycji tego typu zakłada szersze oddziaływanie, co jest zrozumiałe, wzięwszy pod uwagę specyfikę projektów polegających na przygotowaniu terenów inwestycyjnych. Natomiast inwestycje drogowe znalazły się na trzecim miejscu pod względem udziału projektów ponadlokalnych.

Zasięg podmiotowy projektów

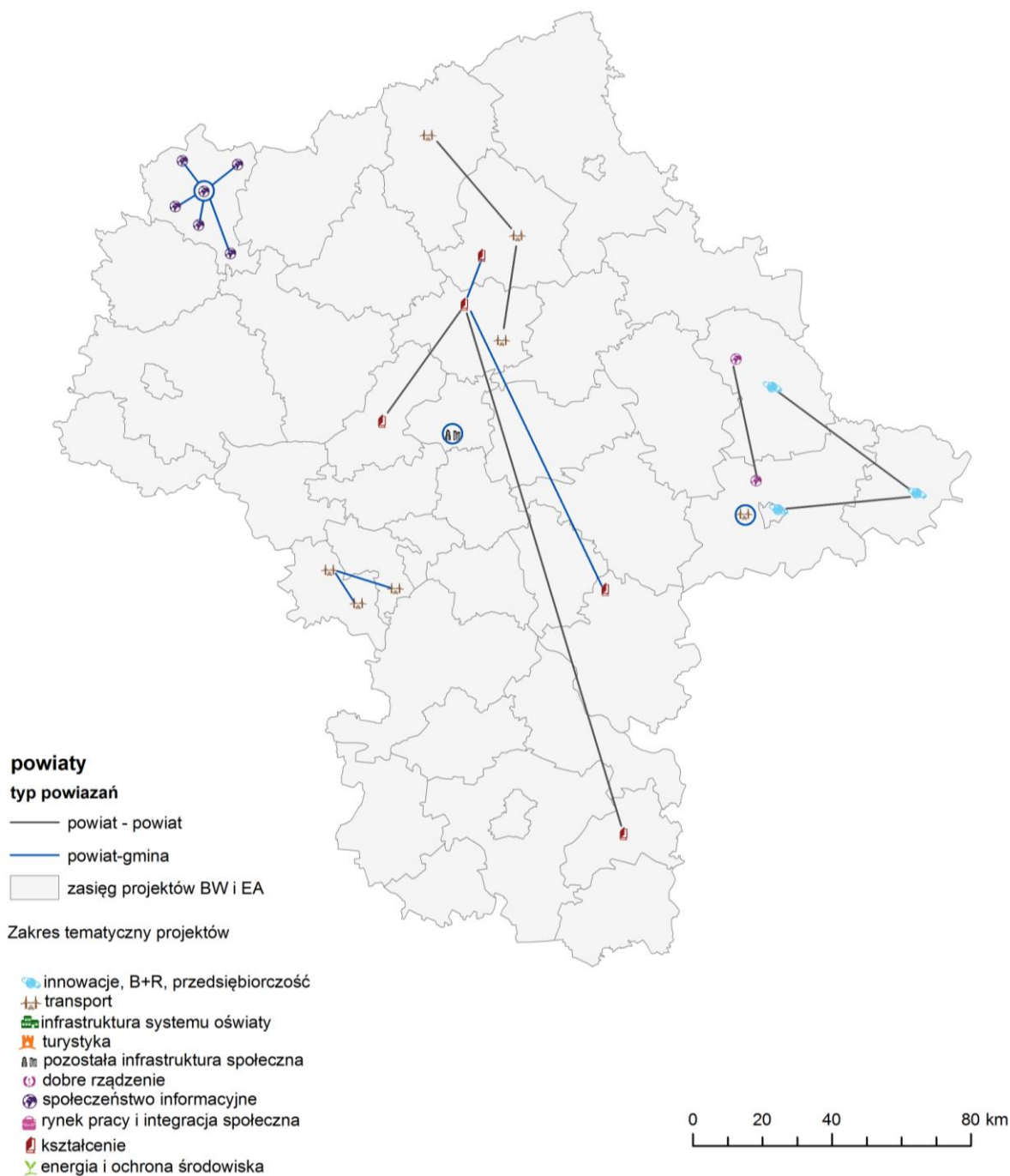
Przeprowadzone analizy wykazały 124 projekty powiązane, przy czym znakomita większość przypadków dotyczy powiązań na poziomie projektów gminnych. Ponadto uwzględnić należy dwa projekty, dla których beneficjentem są związki gmin.

Mapa 9. Powiązania projektów realizowanych przez mazowieckie gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Mapa 10. Powiązania projektów realizowanych przez mazowieckie powiaty



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

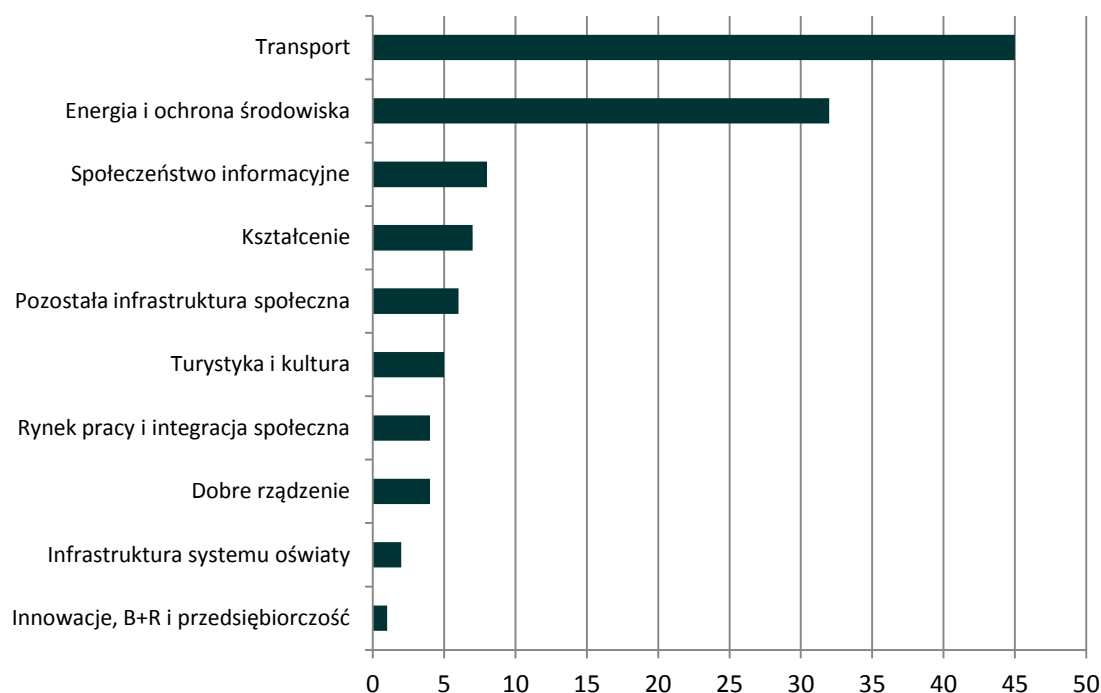
Najwięcej powiązań (45) zidentyfikowano w przypadku projektów z zakresu infrastruktury transportowej – dotyczą one przede wszystkim budowy dróg, a w trzech przypadkach także budowy ścieżek rowerowych. Przeważają powiązania projektów w układzie horyzontalnym (gmina – gmina, powiat – powiat), ale 12 ze zidentyfikowanych powiązań wystąpiło w układzie pionowym (gmina – powiat). Potrzeba powiązań między takimi inwestycjami jak drogi i ścieżki rowerowe wydaje się najbardziej oczywista – z punktu widzenia realizacji takich celów jak zwiększenie dostępności danego obszaru czy skrócenie czasu podróży szczególnie ważne jest, by inwestycje miały charakter liniowy, a nie punktowy. Fakt, że w przypadku 20% inwestycji realizowanych przez JST udało się zachować ciągłość infrastruktury transportowej poprzez powiązanie między inwestycjami realizowanymi przez różne JST, należy ocenić bardzo pozytywnie.

Następnym w kolejności typem projektów, dla którego zidentyfikowano stosunkowo wiele powiązań, są projekty z zakresu energetyki i ochrony środowiska. Powiązania są zauważalne przede wszystkim w przypadku projektów z zakresu budowy sieci wodno-kanalizacyjnych. Podobnie jak w przypadku projektów drogowych, ten typ inwestycji, ze względu na swoją specyfikę, daje duże możliwości realizacji inwestycji komplementarnych. Poza projektami wodno-kanalizacyjnymi, powiązania wykazywano także dla projektów z zakresu gospodarki odpadami, termomodernizacji budynków użyteczności publicznej czy budowy kolektorów słonecznych.

W przypadku pozostałych typów projektów powiązania nie są już tak częste, a analiza jakościowa odpowiedzi udzielanych przez przedstawicieli urzędów gmin i powiatów wskazuje, że termin „powiązania” jest powszechnie utożsamiany z realizacją projektów wspólnych (partnerskich). Na przykład wielokrotnie wskazywano na dwa projekty z zakresu społeczeństwa informacyjnego, realizowane przez samorząd województwa (*Bazy wiedzy* oraz *Elektroniczna administracja*). W realizację tych projektów włączono także poszczególne gminy i powiaty, właśnie na zasadzie partnerstwa. Niemniej projekty te były często wskazywane jako przykład projektu realizowanego przez gminę lub powiat, powiązanego z działaniami na poziomie województwa.

Wśród projektów powiązanych znalazły się także te z zakresu kształcenia, infrastruktury społecznej, turystyki i kultury, rynku pracy, dobrego rządzenia, infrastruktury systemu oświaty oraz przedsiębiorczości. Brak jest natomiast powiązań między projektami dotyczącymi infrastruktury ochrony zdrowia oraz rewitalizacji.

Wykres 11. Liczba projektów powiązanych, wg typu projektu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że także badania jakościowe wskazują, że powiązania między projektami są praktycznie utożsamiane z realizacją projektów partnerskich. W nielicznych przypadkach przedstawiciele gmin i powiatów przywołują przykłady powiązań między projektami drogowymi lub wodno-kanalizacyjnymi, w ramach których tworzona jest spójna sieć infrastruktury. Jednak znakomita większość wskazań dotyczy inicjatyw realizowanych w partnerstwie. Odpowiedzi te prowadzą do jeszcze jednej, bardzo ważnej, obserwacji: pytani o przykłady powiązań między projektami realizowanymi przez różne JST, respondenci ograniczają się do podania przykładów projektów partnerskich, ponieważ często po prostu nie mają wiedzy o innych inwestycjach realizowanych poza ich własnym terenem. Potwierdza to wypowiedź przedstawiciela jednej z gmin: *...to jest ten projekt, w którym inna jednostka jest liderem, a my jesteśmy partnerami. Nie wiem o sytuacji, w którym dwa projekty byłyby w jakiś tam sposób ze sobą powiązane.* Takı brak przepływu informacji praktycznie uniemożliwia planowanie projektów komplementarnych, które realizowane byłyby przez dwie różne jednostki, ale które uzupełniałyby się funkcjonalnie. Z drugiej strony lokalni liderzy opinii zauważają, że brak informacji bywa jedynie „wymówką”, podczas gdy urzędy gmin doskonale orientują się w działaniach podejmowanych przez sąsiadów, a zasadniczy problem dotyczy raczej barier mentalnościowych. W kolejnej części omawiamy czynniki, które mają istotne znaczenia dla podejmowania współpracy między samorządami, a w pośredni sposób mogą także przyczyniać się do polepszenia lub pogorszenia przepływu informacji, a tym samym – do stwarzania warunków dla realizacji inwestycji powiązanych i uzupełniających się.

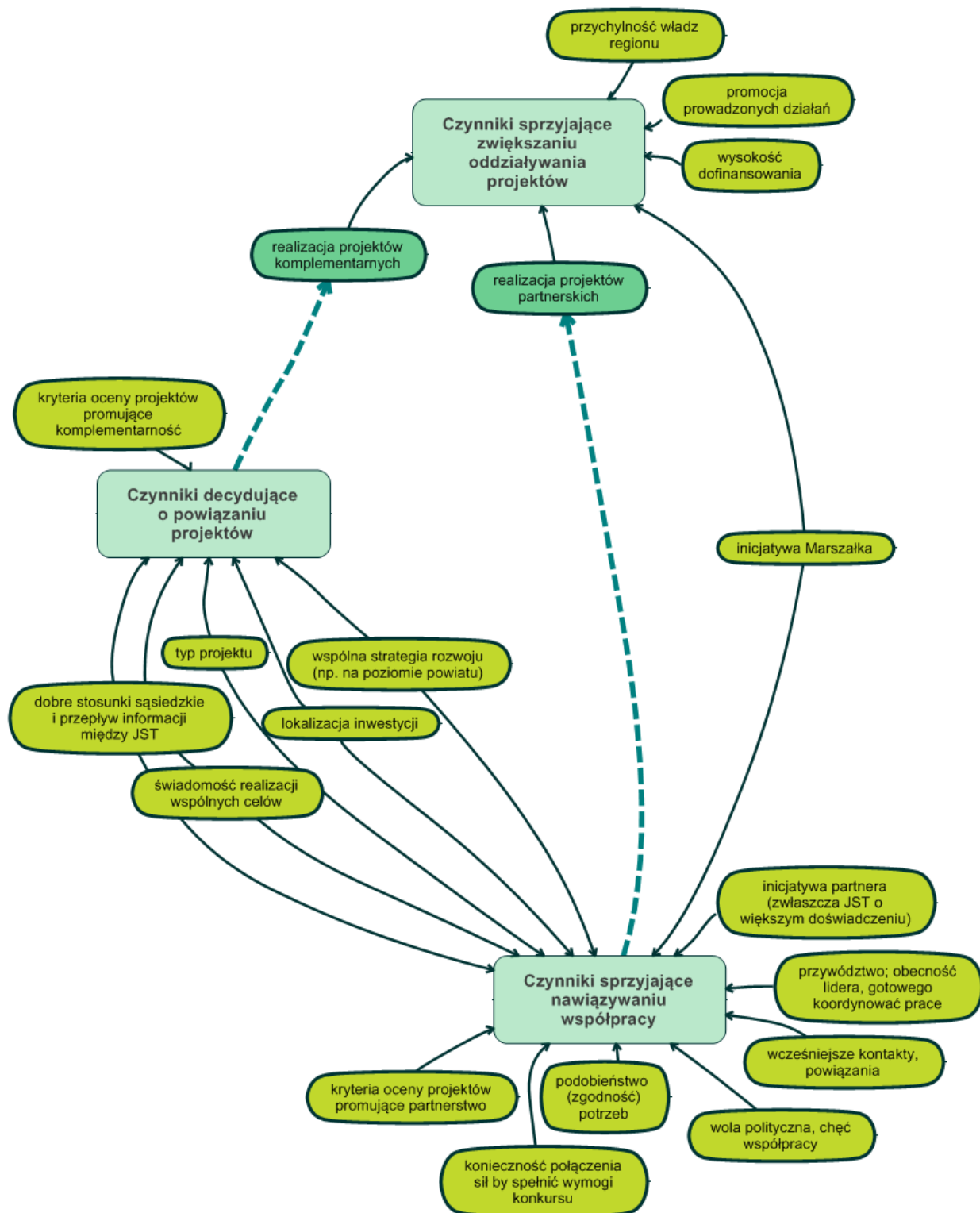
7.2. Determinanty zasięgu i powiązań między projektami

Czynniki sprzyjające zwiększeniu zasięgu i komplementarności projektów

Jak już wspomniano we wcześniejszej części niniejszego rozdziału, kwestie komplementarności projektów, ich zasięgu oddziaływania i realizacji projektów partnerskich są ze sobą ściśle powiązane. Przede wszystkim, zarówno realizacja projektów partnerskich, jak i realizacja projektów komplementarnych, to jedne z rozwiązań, które przekładają się na poszerzenie zasięgu oddziaływania projektów. Ponadto przeprowadzone badanie zidentyfikowało szereg innych czynników, które sprzyjają jednemu bądź kilku z wyżej wymienionych efektów.

Na podstawie przeprowadzonych badań jakościowych, uwzględniających opinie przedstawicieli JST, ale również lokalnych liderów opinii oraz przedstawicieli instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie i wdrażanie wybranych programów, zidentyfikowano najważniejsze czynniki i dokonano ich systematyzacji. Powiązania między poszczególnymi czynnikami prezentuje poniższy schemat.

Schemat 1. Czynniki sprzyjające zwiększeniu oddziaływania projektów, komplementarności inwestycji i nawiązywaniu współpracy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania jakościowego.

Zwiększanie zasięgu oddziaływania projektów

Praktycznie wszystkie czynniki, przedstawione na powyższym schemacie, przyczyniają się do rozszerzania zasięgu oddziaływania projektów, przy czym większość – w sposób niebezpośredni. Wśród bezpośrednich determinant zasięgu oddziaływania projektów wymienić należy:

- ☞ **Wysokość dofinansowania** – przekłada się w bezpośredni sposób na skalę działań, które można zrealizować w ramach projektu. Z drugiej strony wysokie kwoty dofinansowania są często poza możliwościami absorpcyjnymi mniejszych jednostek – w takich sytuacjach wyjściem bywa połączenie sił z inną JST, o czym mowa poniżej, w części poświęconej czynnikom sprzyjającym nawiązaniu partnerstwa.
- ☞ **Promocję prowadzonych działań** – promocja projektu może w istotny sposób przyczynić się do zwiększenia liczby odbiorców końcowych, zwłaszcza w przypadku inwestycji związanych z infrastrukturą turystyczno-kulturalną czy sportową. Umożliwia zatem dotarcie z ofertą hali sportowej, domu kultury czy muzeum do szerszej grupy odbiorców, także spoza terenu danej JST. Przykładem dobrej praktyki w tym zakresie może być projekt zrealizowany w poprzedniej perspektywie finansowej przez jedną z podwarszawskich gmin: *zrealizowaliśmy centrum kultury, które (...) jest obok. Tu jest rzeczywiście zasięg ponadlokalny, bo korzysta z niego sporo ludzi z sąsiednich gmin, z Warszawy, tak pręźnie dość działa.* Jednocześnie w przypadku niektórych zrealizowanych inwestycji, pomimo potencjału przyciągnięcia większej liczby użytkowników, widoczny jest niedostatek działań promocyjnych: *...promocja przede wszystkim! Na przykład Arena Legionowo, wybudowana za potężne pieniądze, gdzie mieszkańcy sąsiadującej Białotęki nawet nie mają pojęcia, że coś takiego jest i że mogą z tego korzystać.* W przypadku tego typu inwestycji zatem podjęcie dodatkowych wysiłków związanych z wypromowaniem nowego obiektu powinno stanowić istotny element realizacji projektów.
- ☞ **Przychyłość władz regionu** – istotna przede wszystkim w przypadku projektów kluczowych, które ze względu na swój unikatowy charakter mają szansę wywarcia większego wpływu na rozwój lokalny/ regionalny niż projekty konkursowe, które charakteryzują często mniejsze budżety, a przede wszystkim powtarzalność i porównywalność.
- ☞ **Inicjatywę Marszałka** – ten czynnik jest ściśle powiązany z przykładami projektów, które realizowane są na poziomie samorządu województwa i w których realizację włączane są także JST z niższych poziomów – *Przyspieszenie wzrostu konkurencyjności województwa mazowieckiego (...) poprzez stworzenie zintegrowanych baz wiedzy o Mazowszu oraz Rozwój elektronicznej administracji w samorządach województwa mazowieckiego(...)* Ze względu na zakres prac przewidzianych w projektach, włączenie jednostek z niższych szczebli samorządu narzucało się niejako automatycznie. **Takie odgórne podejście sprawdza się przede wszystkim w przypadku projektów zakładających pewną standaryzację, ujednoczenie sposobów funkcjonowania czy zgromadzenie rozproszonych informacji w jednym miejscu, z czym mamy do czynienia w przypadku obu projektów. Należy zauważyć, że te konkretne projekty są odbierane przez mazowieckie JST bardzo pozytywnie: część respondentów przywoływała je jako przykład własnych projektów, powiązanych z działaniami innych JST, co świadczy o wysokim poczuciu odpowiedzialności i własności (ownership) projektów. To z kolei**



powinno przełożyć się na duże zaangażowanie w ich realizację.

- ☞ **Realizację projektów komplementarnych** – kombinacja dwu lub większej liczby inwestycji powiązanych ze sobą w sposób funkcjonalny umożliwia osiągnięcie efektu synergii, a więc wzmocnienia oddziaływania każdej z inwestycji z osobna. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w ramach niniejszego badania zidentyfikowano nieliczne przykłady komplementarności inwestycji realizowanych przez różne JST. Widoczny jest też problem niskiej świadomości przedsięwzięć podejmowanych przez sąsiedzkie gminy, co stanowi istotną barierę dla implementacji zasady komplementarności. Czynniki sprzyjające realizacji projektów komplementarnych omówiono poniżej.
- ☞ **Realizację projektów partnerskich** – współpraca kilku JST umożliwia zrealizowanie większego przedsięwzięcia niż w przypadku jednej JST; w przypadku projektów „twardych” poszerzenie zasięgu projektu poprzez nawiązanie partnerstwa oznacza realizację prac na większym terytorium (np. budowa dłuższego odcinka drogi, sieci kanalizacyjnej, teleinformatycznej, który obejmuje kilka gmin), dla projektów miękkich oznaczać będzie dotarcie ze wsparciem do większej liczby odbiorców (szkoleń, imprez kulturalnych itp.). Współpraca przy realizacji projektu umożliwia zgromadzenie wyższej puli środków na wkład własny, co przekłada się na możliwość pozyskania wyższego dofinansowania. Istotną wartością dodaną projektów partnerskich jest też możliwość wymiany wiedzy i doświadczeń między partnerami. Przeprowadzone badanie wykazało, że nawiązywanie współpracy partnerskiej jest według beneficjentów znacznie bardziej powszechnym sposobem na poszerzenie zasięgu projektu niż realizacja projektów komplementarnych. Czynniki sprzyjające takiemu rozwiązaniu omówiono w kolejnej części niniejszego rozdziału.

Powiązania projektów (komplementarność)

Czynniki sprzyjające komplementarności projektów w dużej mierze pokrywają się z bodźcami zachęcającymi do nawiązywania współpracy partnerskiej. Jedynie pierwszy z wymienionych czynników przekłada się bezpośrednio na komplementarność, nie mają jednocześnie wpływu na budowanie partnerstwa.

- ☞ **Kryteria oceny projektów promujące komplementarność** – bodziec, który w bezpośredni sposób zachęca wnioskodawców do przemyślenia planowanego projektu pod kątem wykazania komplementarności z innymi inwestycjami. Przedstawiciel jednej z gmin ujmuje kwestię krótko: *jeżeli przy projektach drogowych wykaże się powiązania, wtedy łatwiej jest uzyskać dofinansowanie, np. gdy dana droga łączy się z drogą krajową czy wojewódzką, aby zapewnić korytarz bezpieczeństwa lub drogę obciążającą.*

Pozostałe wymienione poniżej czynniki (bodźce) mogą sprzyjać zarówno realizacji projektów komplementarnych, jak i projektów partnerskich (realizowanych wspólnie przez kilka JST):

- ☞ **Lokalizacja** – jest właściwie warunkiem koniecznym do wystąpienia powiązań między projektami realizowanymi na poziomie gmin lub powiatów. W przypadku inwestycji podejmowanych przez JST tylko bliskie sąsiedztwo daje szansę na realizację efektu synergii. Jednocześnie sąsiedztwo jednostki zainteresowanej realizacją podobnych działań jest czynnikiem sprzyjającym nawiązywaniu współpracy.

- ☞ **Przepływ informacji między JST, dobre stosunki sąsiedzkie** – bardzo ważny czynnik – tak dla osiągnięcia komplementarności, jak i dla nawiązywania współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Jak zaznacza przedstawiciel IZ jednym z programów: *dobry przepływ informacji to podstawa, jeśli chcemy mieć komplementarne projekty*. Bez wiedzy o inicjatywach podejmowanych przez inne podmioty funkcjonujące w najbliższym sąsiedztwie, praktycznie niemożliwe jest myślenie o projektach uzupełniających się. Kontakty z ościennymi gminami mogą być ponadto inspiracją do tego, by podejmować podobne do sąsiadów działania: *Jesteśmy małymi gminami i wiemy, co sąsiedzi kombinują, spotykamy się i podpatrujemy, łatwiej się dogadać wójtom na szczelbu wiejskim, bo my się znamy tu od dawna, jesteśmy stąd, jesteśmy kolegami, jak ktoś coś przygotowuje, to podpowie albo powie, że jest nabór na coś*.
- ☞ **Typ projektu** – o powiązania czy też realizację projektów partnerskich, obejmujących więcej niż jedną JST, łatwiej jest w przypadku niektórych typów projektów, które niejako samą swoją specyfiką stwarzają możliwość lub nawet potrzebę połączenia sił; do tego rodzaju projektów należą na przykład:
 - Inwestycje **drogowe, wodno-kanalizacyjne** czy związane z rozbudową **sieci teleinformatycznej** – stwarzają możliwość realizacji inwestycji o charakterze liniowym, które przekraczają granicę jednej JST (budowa dłuższego odcinka drogi, sieci) lub też inwestycji komplementarnych (doprowadzenie drogi, sieci do obiektu, będącego przedmiotem innej inwestycji). Jak wykazano we wcześniejszej części niniejszego rozdziału, wśród projektów powiązanych i partnerskich zauważalna jest wyraźna dominacja inwestycji transportowych i środowiskowych. O ile jednak przypadki powiązań dwóch projektów tego samego typu można uznać za powszechne, o tyle przykłady komplementarności projektów różnych typów są nieliczne i ograniczają się do doprowadzenia drogi do szkoły i lotniska oraz połączenia sieci kanalizacji sanitarnej z oczyszczalnią ścieków.
 - Projekty z zakresu **dobrego rządzenia** – usprawnienia w funkcjonowaniu urzędu, szkolenia dla pracowników czy wdrożenia nowych rozwiązań organizacyjnych dobrze jest przeprowadzać we współpracy z innymi urzędami – tylko w taki sposób możliwe jest wprowadzenie jednolitych standardów i procedur, co jest istotnym elementem dobrego rządzenia. Podkreśla to jeden z beneficjentów: *chcieliśmy uzyskać pewną standaryzację, jeśli chodzi o skrzynkę podawczą. Żeby ten sprzęt i ta technologia, która była wdrażana u nas w urzędzie, była kompatybilna z innymi urzędami, jednostkami samorządowymi, żeby (...) była utrzymana łącznie*. W przypadku projektów tego typu dużą rolę odgrywa też możliwość wymiany wiedzy i doświadczeń między pracownikami kilku urzędów, tak więc realizacja projektów wspólnych jest szczególnie pożądana: *wszyscy jesteśmy samorządowcami i mamy wspólne problemy i przy tym powstaje fajna wartość dodana, wymiana praktyk i informacji, to jest często lepsze od szkolenia*.
 - Projekty związane z przygotowaniem **infrastruktury turystyczno-kulturalnej** – współpraca lub realizacja projektów komplementarnych związane są z możliwością stworzenia produktu turystycznego lub kulturalnego,

obejmującego kilka obiektów, zlokalizowanych na przykład w sąsiadujących gminach. Tego typu powiązania z pewnością przekładają się na większe oddziaływanie projektów – zwłaszcza jeśli chodzi o możliwość przyciągnięcia odwiedzających z innych regionów. Przykłady przywołuje przedstawiciel Instytucji Wdrażającej: *Jeśli budujemy przystanie rzeczne, to lepiej jest to zrobić na dłuższym odcinku i wtedy angażuje się w to kilka gmin. Innym przykładem jest projekt Świętokrzyski Szlak Archeo-Geologiczny – to tak naprawdę kilka inwestycji, kilka atrakcji turystycznych (np. JuraPark, rezerwat Wietrznia) plus wspólne dla nich oznakowanie łączące je w szlak. Natomiast przykładem takiego kompleksowego produktu turystycznego stworzonego z udziałem gmin mazowieckich może być projekt Bug rajem dla turysty, obejmujący m.in. stworzenie Nadbużańskiego Parku Historyczno-Kulturowego, przygotowanie przepraw promowych, ścieżek, pola namiotowego, tarasów widokowych i zaadaptowanie budynku szkoły na Nadbużańskie Centrum Turystyczne.*

- ☞ **Świadomość realizacji wspólnych potrzeb** – czynnik połączony ściśle z dobrym przepływem informacji między JST. To właśnie zbieżność potrzeb kilku JST jest jednym z kluczowych bodźców do podjęcia współpracy, natomiast w przypadku realizacji projektów odrębnych, ale uzupełniających się funkcjonalnie (komplementarnych), konieczna jest także świadomość, że inwestycje, choć różnego typu, przyczynią się do realizacji wspólnych celów.
- ☞ **Wspólna strategia rozwoju** – czynnik pokrewny poprzedniemu, choć związany również z potrzebą istnienia dokumentów formalnych, które stanowiłyby podstawę do realizacji wspólnych lub powiązanych działań: *Moim zdaniem dużą rolę odgrywa tu powiat przy opracowywaniu strategii (...). On powinien pokazywać problem na stykach gmin i dać powód do integracji społeczeństwa.* Dokument diagnozujący wspólne problemy i wytyczający wspólne cele z pewnością ułatwia planowanie inwestycji, które będą się w nie dobrze wpisywać. Warto w tym miejscu przytoczyć projekt realizowany przez Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego *Trendy rozwojowe Mazowsza*, w ramach którego gromadzone są informacje diagnozujące obecną sytuację i wyznaczające pożądane kierunki działań dla bardzo szerokiego spektrum problemów (m.in. demografia, rynek pracy, społeczeństwo obywatelskie, gospodarka, edukacja). Raporty przygotowywane w ramach tego badania mogą stanowić dobre źródło wiedzy o problemach o charakterze ponadlokalnym – będących punktem wyjścia do formułowania propozycji projektów ponadlokalnych bądź komplementarnych.
- ☞ Warto także zauważyć, że „lustrzane” czynniki, tj. rozbieżność potrzeb JST i brak wspólnej strategii, wskazywane są pośród istotnych barier dla współpracy i realizacji projektów powiązanych (patrz dalsza część raportu). **Jednocześnie lokalni liderzy opinii zauważają, że zarządzanie strategiczne jest wciąż tematem trudnym dla JST, a takie dokumenty jak strategie rozwoju lokalnego bywają tworzone jedynie dla spełnienia wymogów i nie są wykorzystywane jako narzędzia zarządzania rozwojem.**



Projekty partnerskie

Przeprowadzone badanie wykazało, że realizacja projektów we współpracy z innymi JST jest

często automatycznie utożsamiana z występowaniem powiązań między projektami, co może wynikać ze znacznej zbieżności czynników, które wpływają na oba mechanizmy. Jednocześnie w przypadku projektów realizowanych w partnerstwie kilku JST praktycznie zawsze mamy do czynienia ze zwiększeniem zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia. Poza czynnikami wymienionymi powyżej, sprzyjającymi także realizacji projektów komplementarnych, do nawiązywania partnerstwa przyczyniają się również:

- ☞ **Zgodność, podobieństwo potrzeb** – jeden z kluczowych bodźców, a właściwie warunek konieczny dla nawiązania współpracy partnerskiej między JST. Zidentyfikowanie cech wspólnych łączących gminy czy powiaty, podobnych potrzeb, to punkt wyjścia do rozważenie możliwości realizacji projektu partnerskiego.
- ☞ **Kryteria oceny projektów promujące partnerstwo** – ważnym z punktu widzenia beneficjentów czynnikiem jest system oceny wniosków. Podobnie jak w przypadku preferencji dla projektów komplementarnych, kryteria oceny uwzględniające możliwość zdobycia dodatkowych punktów w przypadku realizacji projektu partnerskiego stanowią istotny bodziec dla wnioskodawcy i niejako „wymuszają” przeanalizowanie możliwości współpracy. Sytuacja taka ma oczywiście swoje dobre i złe strony. Z pewnością przyczynia się do upowszechnienia partnerstwa – w przypadku części projektów, wnioskodawcy zapewne nie pomyśleliby o możliwości włączenia do projektu partnerów, gdyby nie było to dodatkowo punktowane. Nawiązanie współpracy umożliwia przeprowadzenie działań o szerszym zasięgu, projekty tego typu przynoszą też często wartość dodaną w postaci wymiany doświadczeń między partnerami i mogą zaowocować kolejnymi wspólnymi inicjatywami. Kryteria oceny projektów mogą być także istotnym argumentem, na który powołuje się JST starająca się zachęcić partnera do współpracy: *jeżeli w dokumencie, ogłoszeniu o naborze jest informacja, że promowane są projekty o ponadlokalnej skali oddziaływania, wtedy, jeżeli my się zwrócimy do innej gminy, to też to ma inny oddźwięk, jeżeli się powołamy, że takie projekty są promowane, więc mamy wspólnie większą szansę na uzyskanie dofinansowania.* Jednak w niektórych przypadkach dochodzi także do nawiązywania partnerstw wyłącznie w celu spełnienia wymogów konkursu. Beneficjenci z oczywistych względów nie są skłonni się do tego przyznać, jednak pojedyncze odpowiedzi potwierdzają, że takie zjawisko istnieje: *...dostawało się dodatkowe punkty, jeśli była podpisana umowa z kimś (...), więc oni z góry nakładali na nas obowiązek tego partnerstwa. To była współpraca, ale bardziej z przymusu niż z własnej woli.* Na problem zwrócił także uwagę przedstawiciel jednej z organizacji pozarządowych, która realizuje projekty w partnerstwie z JST: *Samorzędy często wychodzą z założenia, że same najlepiej wiedzą, co jest potrzebne i jak to zrobić. Zgłaszają się do nas, szukają partnera w projekcie, mówią, że potrzebny im partner, bo za to dostaną dodatkowe punkty w ocenie projektu, my się wtedy pytamy: a co potem? Jaką widzicie dla nas rolę? Jeśli nie mają konkretnej propozycji i chcą tylko zdobyć punkty, to dziękujemy.* Tak więc promowanie powiązań czy partnerstwa za pomocą systemu oceny projektów bywa mechanizmem skutecznym tylko na krótką metę. Pomimo że przyczynia się do nawiązywania kontaktów, nie zawsze muszą się one przekładać na podniesienie jakości projektu czy istotną zmianę jego oddziaływania.
- ☞ **Konieczność połączenia sił by spełnić wymogi konkursu** – czynnik istotny zwłaszcza w przypadku najmniejszych jednostek, których możliwości absorpcyjne są niewielkie.

Nawiązanie współpracy pozwala na zgromadzenie większego wkładu własnego, a tym samym podniesienie wartości projektu. Dla małych jednostek przewidziane w programie minimalne wartości projektu, a tym samym skala projektu, bywają zbyt wysokie: *kwota dofinansowania była tak duża – że żadna gmina we własnym zakresie nie udźwignęłaby takiej ilości szkoleń, żeby przeprowadzić, żeby wyjść na minimalne finansowanie w tym projekcie.* Inny respondent dodaje: *dzięki powiązaniu projektów możliwe było aplikowanie o środki, ponieważ tylko z tego względu osiągnięto minimalną wartość inwestycji.* Połączenie sił bywa także konieczne ze względu na inne kryteria dostępu do konkursu: *fundusz spójności przewidywał, że dofinansowanie otrzymają projekty, które są powyżej danej RLM (Relatywnej Liczby Mieszkańców). Sama gmina Halinów ani sam Sulejówek nie spełniałby tego kryterium. Dlatego było powiązanie dwóch gmin, aby wspólnie ubiegać się o to dofinansowanie, dzięki temu można było się znaleźć na tej liście rankingowej.*

- ☞ **Wcześniejsze kontakty, powiązania** – czynnik powiązany z omawianymi wcześniej dobrymi stosunkami sąsiedzkimi i przepływem informacji między JST. Zrealizowane już wspólne przedsięwzięcia czy elementy wspólnej infrastruktury stanowią ważny bodziec dla podtrzymywania współpracy i realizacji kolejnych wspólnych inicjatyw: *Zaplanowano budowę wspólnego systemu na kanalizację i wodociąg, ponieważ takie powiązanie już częściowo miało miejsce. W Wołominie jest oczyszczalnia ścieków i byliśmy do niej podłączeni. Miało to miejsce znacznie wcześniej, niż pojawiła się możliwość dofinansowania inwestycji ze środków unijnych.* Wcześniejsza współpraca w istotny sposób przekłada się również na budowanie zaufania, co może procentować w dłuższej perspektywie i owocować kolejnymi wspólnymi projektami.
- ☞ **Wola polityczna, chęć współpracy** – część respondentów wskazywała, że dla nawiązania współpracy między samorządami niezbędne są także dobre kontakty między decydentami, osobami na najwyższych stanowiskach w danej JST. Stosunek wójta czy burmistrza do nawiązywania kontaktów z innymi jednostkami może mieć istotny wpływ także na szeregowych pracowników urzędu i budować atmosferę sprzyjającą lub hamującą współpracę w całej organizacji. Na problem ten uwagę zwracają zarówno przedstawiciele mazowieckich JST, jak i lokalni liderzy opinii, obserwujący zjawisko z zewnątrz: *Dużym czynnikiem sukcesu jest kwestia kultury osobistej, społecznej, porozumienie ponad podziałami, kwestie polityczne, historyczne.* Tzw. czynnik ludzki jest zatem bardzo istotny.
- ☞ **Inicjatywa lidera** – czynnik ten ma szczególne znaczenie w przypadku JST o mniejszych możliwościach absorpcyjnych i mniejszym doświadczeniu w realizacji projektów. Propozycja partnerstwa ze strony jednostki większej, bardziej doświadczonej, jest bardzo korzystna dla mniejszych JST: daje szansę wzięcia udziału w szerszej zakrojonych działaniach, których dana JST prawdopodobnie nie byłaby w stanie przeprowadzić samodzielnie. Warto w tym miejscu zauważyć, że takie propozycje są składane np. przez ośrodki miejskie, które z pewnością byłyby zdolne zrealizować podobny projekt także w pojedynkę, ale mimo to decydują się zaprosić do współpracy inne jednostki a tym samym rozszerzyć zasięg działania: *Dobrze, jeśli istnieje niedaleko większy ośrodek, który promieniuje w różny sposób na mniejsze gminy, ma większe własne możliwości oddziaływania (...) na etapie planowania przez gminę Radzymin były prowadzone*

rozmowy z okolicznymi gminami, czy byłyby takim projektem zainteresowane, czy byliby chętni do uczestniczenia w nim. Oni zobowiązali się do złożenia wniosku aplikacyjnego i pilotowania projektu. (...) W Radzyminie istniała baza placówek oświatowych, tutaj dzieci z okolicy chodziły do szkół średnich. Tutaj ma też siedzibę Zakład Doskonalenia Zawodowego, w którym miały miejsce zajęcia w ramach tego projektu. Tam jest wykwalifikowana kadra, która może prowadzić tego typu zajęcia. W Radzyminie jest grupa osób bardzo zaangażowana społecznie, która miała pomysł na organizację i przeprowadzenie takich szkoleń.

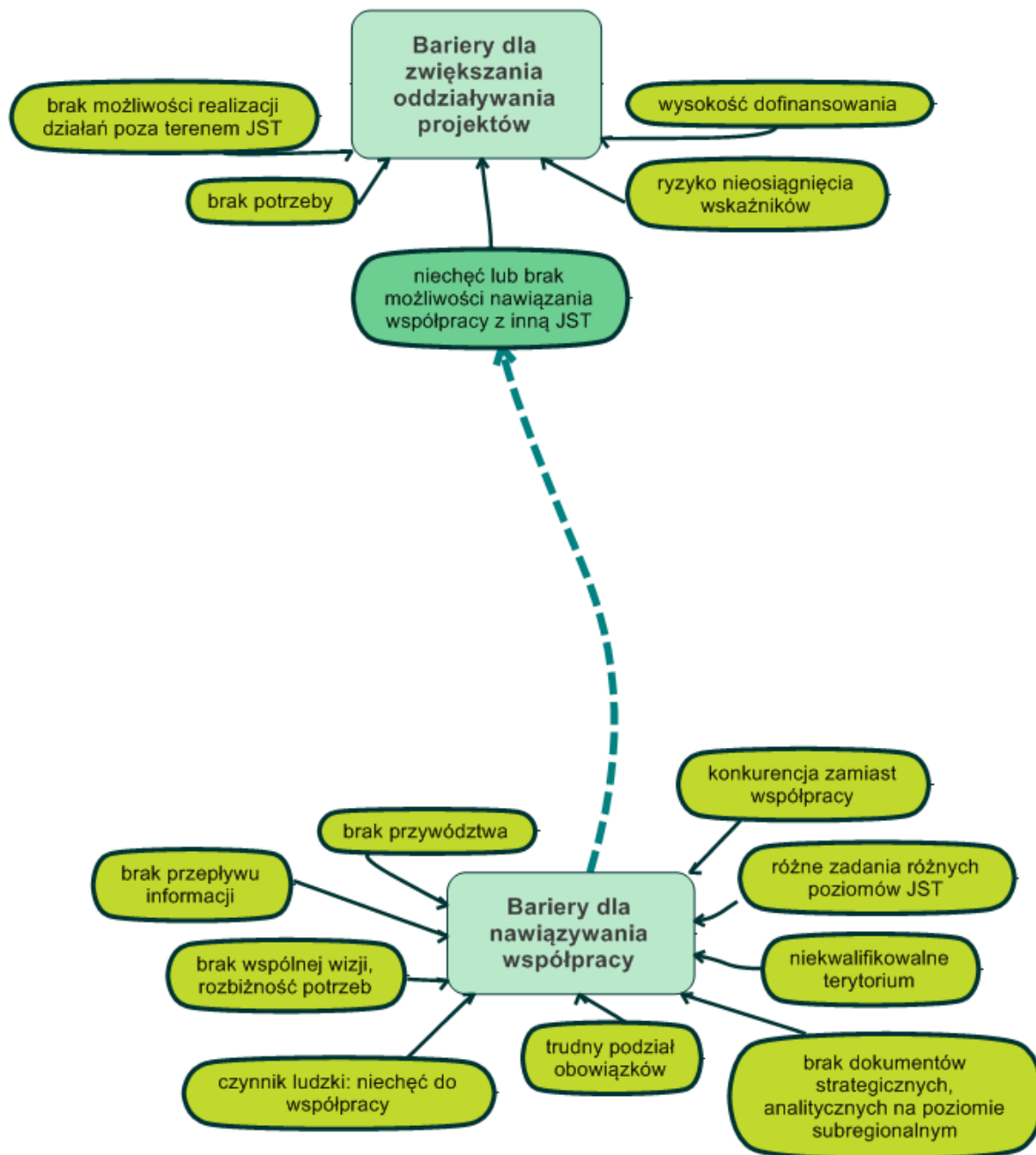
- ☞ **Przywództwo; obecność lidera gotowego koordynować prace** – koordynacja projektu realizowanego przez kilku partnerów stanowi znacznie większe wyzwanie niż samodzielne prowadzenie projektu. Dlatego też ważna jest obecność lidera, który będzie gotowy podjąć się zadania koordynacji prac: *gmina tutaj, widząc korzyści, weszła w to partnerstwo. Małe zaangażowanie, mały wkład, a duże korzyści, mówiąc niestety brutalnie.* Brak partnera, który wyraziłby gotowość do wzięcia odpowiedzialności za koordynację prac, jest jednocześnie dużą barierą: *musimy wybrać lidera, a nikt tym liderem nie chce zostać, no bo po jego stronie jest tak naprawdę cała ta papierkowa robota i kontakty z instytucją wdrażającą, więc tutaj jest ten problem. Fajnie, żebyśmy też mieli [dofinansowanie], ale ktoś musi to prowadzić i rozliczać tak de facto wszystkie gminy albo wszystkich partnerów, którzy wchodzi w tą współpracę. Czyli podwójna, potrójna, poczwórna praca, w zależności od tego, ilu tych partnerów jest.*

Warto także zaznaczyć, że realizacja projektów partnerskich może przynieść wiele dodatkowych korzyści, czego świadomi są respondenci reprezentujący mazowieckie JST. Wśród tych korzyści należy wymienić transfer wiedzy i doświadczeń, budowanie zaufania, rozłożenie ciężaru danego przedsięwzięcia na większą liczbę jednostek oraz ograniczenie kosztów inwestycji, zwłaszcza w przypadku projektów sieciowych (gdy część zadań realizowana jest raz, w ramach jednego zamówienia publicznego). Świadomość tych korzyści może być także istotnym czynnikiem zachęcającym do nawiązywania współpracy.

Bariery dla zwiększania zasięgu projektów i i komplementarności projektów

Zidentyfikowane w ramach badania bariery zwiększania zasięgu projektów stanowią w znacznej mierze lustrzane odbicie omówionych we wcześniejszej części rozdziału czynników sprzyjających tego typu projektom. Tak jak w przypadku czynników sprzyjających realizacji projektów o większym zasięgu, znakomita większość zidentyfikowanych uwarunkowań jest ściśle powiązana z barierami dla nawiązywania współpracy partnerskiej.

Schemat 2. Bariery dla zwiększania oddziaływania projektów, komplementarności inwestycji i nawiązywaniu współpracy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania jakościowego.

Bariery dla zwiększania zasięgu oddziaływania projektów

Wśród najważniejszych czynników utrudniających realizację projektów o dużym zasięgu wymienić należy:

- ☞ **Brak potrzeby** – sytuacja, która niejako automatycznie zamyka wszelką dyskusję dotyczącą możliwości zwiększenia oddziaływania projektu: *wiele przedsięwzięć, na których nam zależy ma charakter lokalny i nikt na siłę nie będzie sobie komplikować zadania*. Motywem przewijającym się w wielu rozmowach z przedstawicielami gminnych i powiatowych JST była chęć skupienia się na potrzebach lokalnej społeczności i realizacji projektów typowo lokalnych.
- ☞ **Wysokość dofinansowania** – czynnik oddziałujący dwutorowo: z jednej strony, realizacja projektu o większym zasięgu wymaga większego budżetu projektu, zatem w przypadku działań/konkursów przewidujących niewielkie kwoty dofinansowania niemożliwe jest podjęcie szerszej zakrojonych działań. Z drugiej strony, im wyższy budżet projektu, tym wyższa kwota wkładu własnego, co także stanowi istotny problem dla JST: *nie zawsze ten poziom dofinansowania jest wystarczający na realizację takich dużych projektów. Bo jeżeli mamy projekt o wartości kilkunastu milionów, gdzie beneficjent musi wyłożyć jako wkład własny kilka milionów, co często jest bardzo dużym obciążeniem, no to to hamuje, prawda*.
- ☞ **Brak możliwości realizacji działań poza terenem JST** – czynnik związany bezpośrednio z zasadami wydatkowania środków publicznych – **JST mogą przeznaczać swoje środki wyłącznie na realizację działań na terenie własnym, co automatycznie blokuje możliwość realizacji projektu, który wykraczałby poza granicę danej gminy. W tej sytuacji niemożliwe jest także zawarcie porozumienia między JST, na mocy którego realizowałyby one jakiegokolwiek działania na terenie sąsiada**.
- ☞ **Ryzyko nieosiągnięcia wskaźników** – większa skala projektu oznacza wyższe wartości docelowe wskaźników, co może wiązać się z większym ryzykiem z punktu widzenia beneficjenta.
- ☞ **Niechęć lub brak możliwości realizacji projektu partnerskiego** – brak możliwości nawiązania współpracy bądź niechęć do takiej współpracy mogą być efektem oddziaływania wielu czynników, o których mowa poniżej.



Projekty partnerskie

Realizacja projektu w partnerstwie z innymi JST to najbardziej powszechna, w opinii mazowieckich JST, forma rozszerzenia zakresu oddziaływania projektu. Jednak decyzja o nawiązaniu współpracy uzależniona jest od wielu czynników. We wcześniejszej części omówiono te sprzyjające partnerskiej współpracy, natomiast poniżej prezentujemy czynniki, które mogą w istotnym stopniu zniechęcać do tego typu rozwiązań organizacyjnych:

- ☞ **Czynnik ludzki** – może zadecydować o sukcesie bądź niepowodzeniu partnerstwa. Odgrywa rolę zarówno na szczeblu najwyższym (porozumienie, chęć współpracy ze strony wójtów, burmistrzów), jak i na poziomie szeregowych pracowników JST, zaangażowanych w przygotowanie projektów. Przedstawiciele JST i lokalni liderzy opinii są zgodni, że w wielu przypadkach o niepodejmowaniu współpracy decydują właśnie

animozje czy niechęć na najwyższych szczeblach JST: *Władze gminy wolą samodzielnie rządzić, decydować, nic nie muszą z nikim uzgadniać i tak jest łatwiej.*

- ☞ **Brak wspólnej wizji, rozbieżność potrzeb – dla podjęcia współpracy między JST konieczne jest zidentyfikowanie wspólnych potrzeb i celów. Bywa to trudne, gdy dwie jednostki odmiennie definiują swoje potrzeby, mają rozbieżne kierunki rozwojowe, z czego wynikają rozbieżne priorytety inwestycyjne.** Dlatego też współpraca partnerska jest znacznie utrudniona w przypadkach, gdy sąsiadujące ze sobą jednostki charakteryzuje bardzo różny poziom rozwoju lub też inny sposób budowania potencjału lokalnego: *my nie jesteśmy spójnym regionem, każda gmina ma u nas inne potrzeby, chyba jedyne, co nas łączy to drogi, a z unijnych pieniędzy najtrudniej pozyskać pieniądze na drogi (...). Także tutaj u nas po prostu nie powstały wspólne cele, gdzie możnaby było aplikować o środki, bo nie jesteśmy takim spójnym regionem.*
- ☞ **Brak dokumentów strategicznych, analitycznych na poziomie subregionalnym –** czynnik powiązany częściowo z powyższym, odnoszącym się do rozbieżności wizji rozwoju. Rozpoczęcie wspólnego przedsięwzięcia wymaga wyznaczenia wspólnego celu – który mógłby zostać zaczerpnięty z odpowiedniego dokumentu strategicznego na poziomie ponadlokalnym. Dodatkowo, dla projektów obejmujących większe terytorium, konieczne jest opracowanie analiz subregionalnych, co stanowi dodatkowe obciążenie dla wnioskodawców.
- ☞ **Brak przepływu informacji – tak jak sprawny przepływ informacji zdecydowanie sprzyja nawiązywaniu współpracy, tak jej brak skutecznie ją hamuje. Wymiana wiedzy jest niezbędna, aby móc zidentyfikować wspólne cele;** jest także kluczowa na etapie realizacji projektu. Ważne są przy tym nie tylko kontakty formalne: *brak jest znajomości z pracownikami sąsiadujących ze sobą gmin, komunikacji międzygminnej. Nie spotykamy się w takim gronie, abyśmy się mogli poznać, polubić i wtedy byłoby łatwiej nawiązać współpracę.*
- ☞ **Trudny podział obowiązków –** realizacja projektu w partnerstwie stanowi z pewnością większe wyzwanie od strony organizacyjnej w porównaniu z projektami realizowanymi samodzielnie. Problemem bywa nierówny poziom wkładu własnego partnerów, trudności w koordynacji prac, rozliczanie projektu w partnerstwie. Czynniki te w istotnym stopniu zniechęcają potencjalnych partnerów do podejmowania współpracy: *to koordynacji wymaga... więcej jest do ogarnięcia, więc to nie każdy się decyduje, prawda? Respondenci wskazują na trudności związane z dotrzymaniem harmonogramów, podziałem budżetu między partnerów czy przepływem informacji: koordynacja wszystkich działań może być problematyczna, więcej rzeczy po drodze może być niedogranych, chociażby harmonogramy; w momencie gdy jedna jednostka jest w stanie pokryć [wkład finansowy], a druga jednostka może dołożyć trochę mniej, to też jest zawsze jakimś problemem. Problem sprawia zwłaszcza przydzielenie zadań bądź ról najmniej atrakcyjnych: trzeba by wypracować jakąś formę współpracy. Podam przykład na terenie powiatu mińskiego. Teraz jest taka inicjatywa większości gmin, aby znaleźć na terenie powiatu miejsce na składowanie i spalarnię śmieci. Jakby ten projekt wyszedł, to jest już zaangażowanych kilkanaście gmin w powiecie. Problem jest tylko jeden, nikt nie chce takiej inwestycji u siebie.*



- ☞ **Ograniczenie kwalifikowalności terytorium** – problem specyficzny dla JST położonych przy granicy województwa. W przypadku programów regionalnych, tego typu jednostki mają ograniczone możliwości nawiązania partnerstwa, ponieważ mogą one nawiązać współpracę jedynie z JST leżącymi w tym samym województwie: *zapisy, (...) które mówią, że dane projekty mogą być realizowane tylko na terenie województwa, no to też tak wpływa hamująco, prawda? To już odgórnie jesteśmy ograniczeni, a to dla takich gmin jak np. Wiskitki, które sąsiadują z innym województwem... no to już nie możemy się zwrócić do gmin, które leżą obok nas, a już są w innym województwie.* Teoretycznie problem ten może wystąpić także w przypadku programów EWT, które obejmują jedynie część terytorium województwa mazowieckiego (programy współpracy z Litwą i Rosją oraz Ukrainą i Białorusią), choć do tej pory nie zarejestrowano zainteresowania programami ze strony mazowieckich jednostek.
- ☞ **Różne zadania różnych poziomów JST** – istotna bariera dla nawiązywania współpracy wertykalnej: *dla powiatów w większości konkursów nie przewidziano partnerstwa, nie możemy zaprosić gmin, bo one mają inne zadania.* W ramach badania zidentyfikowano przypadek, w którym starostwo powiatowe (spoza województwa mazowieckiego) zaangażowało się w projekt EWT w obszarze wsparcia innowacyjności. Po interwencji RIO partner zmuszony był wycofać się z udziału w projekcie, ponieważ, zgodnie z opinią Izby, nie mógł on angażować środków (w ramach wkładu własnego) na realizację zadań związanych ze wspieraniem innowacyjności, nieależących w gestii powiatu.
- ☞ **Konkurencja, brak chęci dzielenia się pieniędzmi** – część respondentów przyznaje, że między gminami i powiatami województwa mazowieckiego panuje swoisty rodzaj konkurencji, co zdecydowanie nie sprzyja budowaniu partnerstwa: *każdy jest skupiony na swoim podwórku i można by powiedzieć, tak sobie trochę konkuruje... ale to chyba wynika z jakichś przesłanek racjonalnych, każdy chce jak najwięcej zrobić u siebie, a dopiero później coś z sąsiadami, tak? Zaległości po poprzednim systemie są jeszcze tak duże, szczególnie na tych terenach wiejskich, w infrastrukturze technicznej, że władze gminy mają konkretne sprawy do rozwiązania na początku, a dopiero później mogą myśleć o ewentualnej współpracy.* Warto zauważyć, że skupione na własnych potrzebach JST mogą przeoczyć okazję zaspokojenia tych właśnie potrzeb z pomocą partnerów. Problemem jest też brak zaufania do partnerów (nie tylko tych będących JST, ale np. organizacji pozarządowych, przedsiębiorców). Należy podkreślić, że jest to powszechny problem polskiego społeczeństwa, nieograniczający się do specyfiki JST – zjawisko identyfikują chociażby badania realizowane w cyklu *Diagnoza Społeczna*⁶.
- ☞ **Brak przywództwa, niechęć do wzięcia odpowiedzialności za projekt** – rola lidera wiąże się z dodatkowymi obciążeniami administracyjno-organizacyjnymi, w związku z czym w przypadku projektów partnerskich istotnym problemem jest wyłonienie jednostki, która podejmie się tego zadania. Co więcej, doświadczenia niektórych respondentów wskazują, że po wyłonieniu partnera wiodącego, pozostali partnerzy w znacznym stopniu przenoszą na niego odpowiedzialność za cały projekt: *jest zawsze wiodąca rola jednego z wnioskodawców i jest problem z wyłonieniem tego wnioskodawcy, który będzie się projektem zajmował. (...) Mieliśmy takie doświadczenia w poprzednim okresie*

⁶ <http://www.diagnoza.com>

programowania, że prawie cały powiat i jeszcze okoliczne gminy brały udział w jednym projekcie, a i tak wszystko, cała praca została scedowana na wnioskodawcę, czyli na jedną gminę i partnerzy za bardzo nie współpracowali. Brak współpracy, chyba jeszcze jako samorzady nie dorośliśmy do tego, żeby współpracować.

7.3. Podsumowanie

W ramach badania zidentyfikowano 237 przypadków projektów o zasięgu szerszym niż obszar danej JST oraz 126 projektów realizowanych przez mazowieckie gminy i powiaty we współpracy (w tym dwa projekty realizowane przez związki gmin). Oznacza to, że znakomita większość projektów skupia się na zaspokojeniu potrzeb lokalnych i ogranicza się do takiego właśnie zasięgu oddziaływania. Wynika to po części ze specyfiki zadań JST, które w założeniu mają skupiać się na zaspokajaniu potrzeb własnego terytorium.

Wśród projektów o ponadlokalnym zasięgu dominują te z zakresu infrastruktury drogowej i wodnokanalizacyjnej, podobnie jest w przypadku projektów realizowanych we współpracy czy też powiązanych. Są to typy inwestycji, które stosunkowo łatwo powiązać można z inwestycjami realizowanymi na innych terenach (sieciowy charakter), a jednocześnie wyjście poza teren danej JST niejako automatycznie wymusza współpracę z sąsiadami, którzy odpowiadają za fragment sieci na swoim terytorium. Ponadlokalnym zasięgiem oddziaływania charakteryzują się też projekty związane z przygotowaniem obiektów turystyczno-kulturalnych, które swoją ofertę kierują do grona szerszego niż mieszkańcy danej JST. Osiągnięcie efektu komplementarności jest utrudnione ze względu na słaby przepływ wiedzy między poszczególnymi jednostkami. Zadania nie ułatwiają zróżnicowane systemy realizacji poszczególnych programów operacyjnych oraz brak instrumentów koordynacji między programami na poziomie wdrażania. Wzmacnianie skali oddziaływania inwestycji odbywa się przede wszystkim poprzez realizację projektów partnerskich, co umożliwia wyjście poza terytorium pojedynczej JST.

Najważniejsze czynniki sprzyjające maksymalizacji oddziaływania projektów (poza typem projektu) to: wysokość dofinansowania, promocja prowadzonych działań, kryteria oceny projektów promujące komplementarność lub partnerstwo, dobry przepływ informacji między JST, zbieżność potrzeb i celów rozwojowych oraz przywództwo. Bariery dla realizacji projektów o oddziaływaniu ponadlokalnym w znacznej mierze sprowadzają się do barier związanych z nawiązywaniem współpracy między JST. Stanowią one też niejako „lustrzane odbicie” czynników, które mogą sprzyjać realizacji projektów o większym zasięgu. W dużej mierze problemy te sprowadzają się do osobistych uprzedzeń i braku zaufania społecznego, co jest problemem znacznie bardziej powszechnym niż bariery specyficzne dla JST. Można zatem stwierdzić, że system wdrażania funduszy UE, promujący partnerstwo i komplementarność działań, zakłada z góry nieco wyższą jakość kapitału społecznego niż ten, z którym mamy do czynienia w Polsce.

126

projektów realizowanych przez mazowieckie JST to projekty realizowane w partnerstwie

8. Wpływ projektów realizowanych przez JST na rozwój lokalny i regionalny



Niniejszy rozdział składa się z dwóch głównych części. W pierwszej, w oparciu o przegląd literatury przedmiotu, dokonano sklasyfikowania najważniejszych czynników rozwoju lokalnego i regionalnego. Zoperacjonalizowano rodzaje interwencji, które mogą przyczynić się do wzmacniania potencjału lokalnego i regionalnego w każdym z 10 wyróżnionych obszarów. Przeanalizowano też, w jakim stopniu czynniki te uwzględnione zostały w Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego. W drugiej części rozdziału zaprezentowano wyniki analiz przygotowanych w oparciu o bazę danych o wszystkich projektach realizowanych przez mazowieckie JST. Zidentyfikowano, w jakim stopniu poszczególne czynniki wspierane są w ramach projektów realizowanych przez JST. Pod uwagę wzięte zostały także różnicowania przestrzenne, zwłaszcza między gminami o charakterze miejskim i wiejskim. Zagregowane wartości projektów oddziałujących na poszczególne czynniki rozwoju pozwoliły także zidentyfikować obszary deficytowe – tj. te, które są obecnie w najmniejszym stopniu wzmacniane i którym poświęcić należy szczególną uwagę, planując kolejne interwencje.

8.1. Czynniki rozwoju lokalnego i regionalnego w świetle teorii

Na potrzeby niniejszego opracowania dokonano przeglądu bogatej literatury przedmiotu, co umożliwiło wyodrębnienie 10 najważniejszych czynników rozwoju lokalnego i regionalnego, które powinny zostać przeanalizowane w kontekście oceny wpływu projektów współfinansowanych ze środków UE na potencjał rozwojowy mazowieckich JST. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że nie ma jednego „cudownego” czynnika powodującego sukces. O wzroście gospodarczym i trwałym rozwoju danego obszaru decyduje najczęściej konfiguracja nawzajem na siebie oddziałujących czynników. Zazwyczaj nie mają one charakteru sektorowego, ale zintegrowany (złożony z wielu działań sektorowych i terytorialnych skierowanych na wywołanie pożądanego efektu). Dlatego wspomniane czynniki wzajemnie się uzupełniają, a częściowo nakładają. Specjaliści podkreślają, że duże znaczenie ma ich odpowiedni dobór w odniesieniu do konkretnego terytorium. Oznacza to, że ich znaczenie dla konkretnej przestrzeni zależy w dużej mierze od poprawnie przeprowadzonej diagnozy gospodarczo-społecznej i przyjętej strategii rozwoju. Dlatego omawiane czynniki rozwoju zostały także zestawione ze specyficzną sytuacją rozwojową występującą na Mazowszu. Czynniki przedstawiono w odniesieniu do głównych celów i kierunków działania Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego.

Kapitał przedsiębiorczości (1)

Specjaliści zajmujący się rozwojem regionalnym i lokalnym w pierwszym rzędzie przedstawiają rolę kapitału gospodarczego⁷ jako czynnika zapewniającego rozwój danego terytorium. Jest on rozumiany jako kapitał produkcyjny, do którego zalicza się przede wszystkim maszyny, narzędzia, budynki i inną infrastrukturę gospodarczą. W literaturze występuje także nieco szersze pojęcie, które nazywane jest kapitałem przedsiębiorczości⁸. Jest on traktowany jako umożliwiający rozwój przedsiębiorstw i przedsiębiorczości (a więc aktywności społecznej na rzecz zakładania nowych firm).

Kapitał przedsiębiorczości łączy w sobie dwie główne perspektywy badawcze. Po pierwsze podejście socjologiczne, zajmujące się fenomenem aktywności przedsiębiorców. Po drugie podejście geograficzne podkreślające specyficzne uwarunkowania przestrzenne i instytucjonalne stwarzające możliwości dla rozwoju przedsiębiorczości. W przypadku pierwszego podejścia dość istotne znaczenie mają uwarunkowania socjologiczne, które są m.in. związane z tworzeniem sieci współpracy przedsiębiorców i ich kwalifikacjami osobistymi⁹. Zostaną one szerzej omówione później przy okazji przedstawienia roli kapitału społecznego i kapitału ludzkiego w rozwoju regionalnym i lokalnym. Natomiast w przypadku podejścia geograficznego można podać wiele przykładów badań nad dystryktami przemysłowymi¹⁰ lub gromami produkcyjnymi¹¹. Również one zajmują się mechanizmami współpracy między przedsiębiorstwami, w tym ich jednoczesnej współpracy i rywalizacji. Skupiają się na pokazaniu wielu płaszczyzn wzajemnych relacji społeczno-instytucjonalnych w ramach dystryktów (np. na poziomie wiodących firm i ich kooperantów, przedsiębiorstw i ich otoczenia biznesowego, w tym sektora badawczo-rozwojowego, powiązań z sektorem publicznym, jak również wzajemnych relacji i wymiany doświadczeń między pracownikami).

W literaturze przedmiotu przedstawia się trzy grupy rekomendacji dla rozwoju kapitału przedsiębiorczości. Po pierwsze są to działania na rzecz koncentracji i rozwoju branż produkcyjnych lub usługowych, które tworzą specjalizację konkurencyjną danego regionu i są jego głównym potencjałem dla długotrwałego wzrostu. Po drugie, jest to wspieranie rozwoju sieci powiązań biznesu na danym obszarze, zarówno w układzie branżowym, w tym między wiodącymi firmami i ich kooperantami, jak również w układzie terytorialnym (między centrum

⁷ Por. Ekins, P., Dresner, S. and Dahlström, K. (2008). *The Four-Capital Method of Sustainable Development Evaluation*, European Environment, vol. 18, s. 63-80; G. Gorzelak, A. Płoszaj, M. Smętkowski (2006): *Ocena strategii rozwoju regionu – wykorzystanie modelu czterech kapitałów na przykładzie województwa lubuskiego*, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 3(25), s. 67-82.

⁸ Por. Saxenian A. (1994): *Regional Advantage*, Cambridge MA: Harvard University Press; także: M. Szałański, A. Nowak (2009): *Czynniki i bariery rozwoju przedsiębiorstw na Mazowszu*, Wydział Zarządzania UW, Warszawa.

⁹ Por. Nijkamp P. (2003): *Entrepreneurship in a Modern Network Economy*, "Regional Studies", vol. 37, nr 4, s. 395-405, Powell W. W. (1990): *Neither Market nor Hierarchy. Network Forms of Organization* w: B. M. Staw, L. L. Cummings (red.): *Research in Organizational Behavior*, An Annual Series of Analytical Essays & Critical Review, no 18, 295-336, Greenwich, CT: JAI Press; Edquist C., Eriksson M. L., Sjögren H. (2002): *Characteristics of Collaboration in Product Innovation in the Regional System of Innovation of East Gothia*, "European Planning Studies", vol. 10, nr 5, s. 563-581.

¹⁰ Markusen A. (1999): *Sticky places in slippery space. A typology of industrial districts* (w:) T.J. Barnes, M.S. Gertler (red.), *The New Industrial Geography. Regions, Regulations and Institutions*, Cheltenham-Lyme: Routledge.

¹¹ Porter M.E. (1997): *New strategies for inner-city economic development*, Economic Development Quarterly, t. 11, nr 1; Porter M.E. (2001): *Porter o konkurencji*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne. Szerzej: T. G. Grosse (2002): *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 1 (8), s. 25-48.

działalności gospodarczej i sąsiadującymi ośrodkami lokalnymi). Trzecim kierunkiem działań jest wspieranie rozwoju instytucji usługowych typu *business support services*. Funkcjonują one w wielu regionach peryferyjnych w bardzo różnej formie prawnej i własnościowej. Zajmują się różnymi zakresami usług, m.in.: doradztwem w zakresie wprowadzania innowacji technologicznych lub restrukturyzacji przedsiębiorstw, doradztwem dotyczącym wsparcia kapitałowego, wyszukiwaniem dla danej firmy programów publicznych i pomocy w aplikowaniu o granty, rozwojem zasobów ludzkich, rozwojem eksportu i zewnętrznej ekspansji rynkowej. Istotnym obszarem działalności omawianych instytucji jest nawiązywanie zewnętrz- i wewnątrz-regionalnych kontaktów kooperacyjnych i pośredniczenie w nawiązywaniu kontaktów ze specjalistycznymi firmami usługowymi lub organizacjami badawczo-rozwojowymi¹².

W przypadku Mazowsza istnieje duży potencjał kapitału przedsiębiorczości, zwłaszcza w Warszawie i jej najbliższym otoczeniu metropolitalnym. Jest to związane z dużą liczbą zarejestrowanych podmiotów gospodarczych, wysoką aktywnością zakładania nowych firm, a także dużym potencjałem instytucji otoczenia biznesu skupionym na obszarze metropolitalnym Warszawy. W województwie są usytuowane różne branże przemysłowe i usługowe, w tym również te uznawane za nowoczesne i innowacyjne. Podstawowym wyzwaniem są dysproporcje przedsiębiorczości wewnątrz regionu, zwłaszcza między obszarem metropolitalnym Warszawy a pozostałą częścią województwa. Istnieje także niski stopień rozwoju instytucji otoczenia biznesu na obszarach pozametropolitalnych¹³.

Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego właściwie identyfikuje wyzwania związane z potrzebą wykorzystania istniejącego kapitału przedsiębiorczości oraz zwiększaniem tego potencjału, w tym jego poszerzaniem na obszary słabiej rozwijające się w regionie. Świadczy o tym nadrzędny cel Strategii dotyczący wzrostu konkurencyjności gospodarki i równoważenia rozwoju gospodarczego w regionie. Także pośredni cel 2 tej Strategii wzmacnia kapitał przedsiębiorczości, w tym poprzez kierunek działań związany z rozwojem MSP (2.1) oraz wspieraniem instytucji otoczenia biznesu (2.2).

Kapitał wiedzy i innowacji (2)

Jest to czynnik zapewniający rozwój innowacyjnej i opartej na wiedzy gospodarki regionalnej. Dotyczy potencjału naukowo-badawczego, w tym w odniesieniu do jakości kadr i ich kreatywności badawczej, ale obejmuje także powiązanie sektora nauki z biznesem (niekiedy jest to traktowane jako element dojrzałości kapitału społecznego w danym regionie). Wreszcie odnosi się do skłonności samych przedsiębiorstw do dokonywania innowacji i inwestowania w prace badawczo-rozwojowe.

Wśród rekomendacji dla władz publicznych znajduje się przede wszystkim postulat rozwoju kadr i infrastruktury naukowo-badawczej, jak również pogłębiania systematycznej współpracy między aktorami gospodarczymi a instytucjami naukowymi i badawczymi. Instrumentem wzmacniania kapitału wiedzy i innowacji może być regionalny ośrodek uniwersytecki. Jest on postrzegany

¹² Por. T. G. Grosse (2007): *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, rozdz. 5.

¹³ Szerzej: *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego*, s. 13-21.

w sposób kompleksowy (tzw. koncepcja *triple helix*)¹⁴. Jest to centralny ośrodek zarówno dla regionalnej akumulacji wiedzy, doskonalenia kadr dla regionalnej gospodarki, jak i „przelewania” badań rozwojowych do przedsiębiorstw. Wspólnie z władzami samorządowymi może kształtować strategię rozwoju regionalnego, formować kadry dla miejscowej administracji i współtworzyć sieci regionalnych instytucji współpracujących na rzecz rozwoju. Uniwersytety odgrywają więc istotną rolę w identyfikowaniu miejscowego potencjału rozwojowego i kształtowania polityki publicznej na rzecz rozwoju endogenicznego¹⁵. Ponadto pełnią ważne funkcje dla transferu zewnętrznych doświadczeń i ich aplikowania do specyficznych uwarunkowań regionalnych w celu budowania wewnętrznego potencjału danego regionu. Uniwersytety współtworzą sieci przedsiębiorczości z podmiotami zewnętrznymi, w tym rozwijają kontakty z pozaregionalnymi instytucjami naukowymi i badawczymi. Nie są to *stricte* akademickie sieci współpracy, ale sieci związane z rozwojem regionalnym i pośredniczące między instytucjami zewnętrznymi i regionalnymi.

W przypadku Mazowsza istnieją duży potencjał kapitału wiedzy i innowacji. Przykładem jest dość wysoka koncentracja (około 1/3) wszystkich krajowych jednostek badawczo-rozwojowych i pracujących w nich kadr w Warszawie. Problemem jest dość słabe wykorzystanie tego potencjału przez gospodarkę Mazowsza. W szczególności dotyczy to niewystarczającej współpracy ośrodków akademickich z biznesem. Istnieją także dość duże dysproporcje przestrzenne w zakresie rozmieszczenia potencjału badawczo-rozwojowego w województwie oraz poziomu innowacyjności przedsiębiorstw. Występuje natomiast dość wysoki (na tle kraju) stopień nasycenia sfery gospodarczej technologiami informatycznymi, choć również w tej dziedzinie istnieją niepokojące zróżnicowania przestrzenne¹⁶.

Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego właściwie adresuje wyzwanie dalszego rozwoju kapitału wiedzy i innowacji w regionie. Świadczy o tym zarówno nadrzędny cel przyjęty w Strategii, jak i cel pośredni związany ze wzrostem innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu. Jego uszczegółowieniem jest kilka kierunków działań, m.in. rozwój regionalnych sieci przepływu nowoczesnych technologii (2.4) i budowanie systemu innowacyjnego w regionie (2.5).

Kapitał ludzki (3)

Kapitał ludzki to zdrowie, dobrobyt i potencjał produkcyjny poszczególnych ludzi. Jego elementami są np. zdrowie fizyczne i psychiczne człowieka, wykształcenie, motywacja i umiejętności. Elementy te nie tylko przyczyniają się do podniesienia jakości życia społeczeństwa, lecz także poprzez dostarczenie produktywnej siły roboczej stwarzają możliwości

¹⁴ Por. Etzkowitz H. (2002): *MIT and the Rise of Entrepreneurial Science*, London: Routledge; Boucher G., Conway C., Van der Meer E. (2003): *Tiers of Engagement by Universities in their Region's Development*, "Regional Studies", vol. 37, nr 9, s. 887-897.

¹⁵ Rozwój endogeniczny zmierza do zbudowania długotrwałych procesów wzrostu w oparciu o wewnętrzne czynniki rozwoju. Zewnętrzne środki inwestycyjne (prywatne lub publiczne) powinny być wykorzystane z myślą o wzmocnieniu zasobów regionalnych i endogenicznych procesów rozwoju. Powinny być docelowo jedynie uzupełniające wobec wewnętrznych mechanizmów rozwojowych.

¹⁶ Szerzej: *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego*, s. 13-21.

dla rozwoju gospodarczego¹⁷.

Wśród rekomendacji dla polityki władz publicznych wymienia się wszystkie działania wzmacniające kapitał mieszkańców danej jednostki lokalnej lub regionalnej. Poczynając od ochrony zdrowia, przez zwiększanie ich wykształcenia i umiejętności zawodowych, poprzez poprawę motywacji ludzkich, w tym wynikających z jakości warunków życia i bezpieczeństwa. Zwłaszcza warunki życia oraz poczucie bezpieczeństwa osobistego mają duże znaczenie dla rozwoju kapitału ludzkiego, w tym przyciągania najbardziej wartościowych pracowników do danego regionu. W tym kontekście dużą wagę mają także kwestie migracyjne, które mogą dokonywać się w obrębie regionu. Może to powodować problemy rozwojowe. Wśród nich najważniejszym jest depopulacja niektórych obszarów (najczęściej peryferyjnych) oraz przeludnienie (i wynikające z tego pogorszenie warunków życia) w miastach pełniących funkcje centralne w danym regionie.

W przypadku Mazowsza istnieje dość duży (na tle kraju) potencjał kapitału ludzkiego. Jest to związane ze znaczącym udziałem ludności w wieku produkcyjnym, niskim poziomem bezrobocia i wysokim poziomem wykształcenia mieszkańców. Jednocześnie występuje wiele problemów i wyzwań rozwojowych, które dotyczą przede wszystkim terenów poza obszarem metropolitalnym. Na całym Mazowszu widoczny jest niski poziom przyrostu naturalnego, co wiąże się z problemem starzenia ludności. W przypadku Warszawy jest on rozwiązywany przez napływ młodej i dość dobrze wykształconej ludności – w dużym stopniu spoza regionu. W części jednak wiąże się to z „wypłukiwaniem” najlepszych zasobów ludzkich z obszarów peryferyjnych lub wiejskich Mazowsza. Jest to powiązane z wysokim bezrobociem strukturalnym na niektórych terenach wiejskich, starzeniem się populacji we wschodnich i południowych rejonach, utrwalaniem się ubóstwa na tych obszarach, znacznymi dysproporcjami dochodowymi w regionie i wysokim poziomem przestępczości i innych zjawisk patologicznych¹⁸.

Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego właściwie diagnozuje wyzwania dotyczące kapitału ludzkiego. Choć nie wprowadziła celu bezpośrednio poświęconego wzmacnianiu tego kapitału, to w praktyce większość kierunków działań celu poświęconego rozwojowi kapitału społecznego jest poświęcona kapitałowi ludzkiemu.

Kapitał społeczny (4)

Pojęcie kapitału społecznego wprowadził do socjologii James Coleman¹⁹. Jest on rozumiany jako relacje społeczne między jednostkami, które mogą stać się ważnym zasobem danej wspólnoty. Podobnie jak kapitał fizyczny (w tym finansowy) lub kapitał ludzki (zasoby pracy) tworzy potencjał danej jednostki terytorialnej dla rozwoju gospodarczego. Niektórzy ekonomiści²⁰ traktują kapitał społeczny jako spoiwo łączące inne typy kapitału, umożliwiając większą efektywność wykorzystania tych zasobów.

¹⁷ Por. G. Gorzelak, A. Płoszaj, M. Smętkowski (2006), s. 68.

¹⁸ Szerzej: *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego*, s. 13-21.

¹⁹ Coleman J. S. (1988): *Social Capital in the Creation of Human Capital*, “The American Journal of Sociology”, Vol. 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, S95-S120.

²⁰ Iyer S., Kitson M., Toh B. (2005): *Social capital, economic growth and regional development*, “Regional Studies”, vol. 39, nr 8, s. 1015-1040.

Najczęściej formułowaną rekomendacją dla władz publicznych jest tworzenie powiązań sieciowych, określanych także jako *pozaekonomiczne współzależności*²¹. Dotyczy to różnych typów powiązań formalnych i nieformalnych między przedsiębiorstwami i innymi instytucjami (aktorami funkcjonującymi w układzie lokalnym lub regionalnym). W ten sposób omawiany czynnik rozwoju ma bliskie odniesienie zarówno do kategorii kapitału przedsiębiorczości, jak i kapitału wiedzy i innowacji.

W literaturze przedmiotu bardzo często jest on istotnym elementem koncepcji *uczącego się regionu*²², jak również regionalnych systemów innowacji²³. W obu przypadkach sieci współpracy regionalnej zapewniają interaktywną naukę, a także tworzenie, rozpowszechnianie i ekonomiczną eksploatację innowacji. Sieci kooperacyjne jako element kapitału społecznego mają silny aspekt kulturowy. Wiążą się z uwarunkowaniami kulturowymi i najważniejszymi wartościami danej społeczności²⁴. Normy zachęcające do współpracy, premiujące nowatorstwo oraz otwartość służą tworzeniu innowacji. Podstawowym zagrożeniem dla rozwoju kapitału społecznego jest niechęć do współpracy oraz brak wzajemnego zaufania. Innym czynnikiem może być nadmierne przedkładanie celów indywidualnych ponad grupowe (np. realizowane we współpracy z kooperującymi przedsiębiorstwami). Szkodliwe dla rozwoju kapitału społecznego jest zwłaszcza nastawienie na wąsko rozumiane bądź krótkookresowe korzyści partykularne.

Sposobem zwiększania kapitału społecznego przez władze publiczne są wcześniej wspomniane zachęty do kooperacji między przedsiębiorstwami oraz innymi instytucjami zaangażowanymi na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego. Innym działaniem jest tworzenie lojalności względem wspólnoty lokalnej lub regionalnej – tj. zwiększanie ich zaangażowania na rzecz rozwoju danego obszaru²⁵. Służyć temu mogą np. projekty budujące tożsamość lokalną i regionalną.

W przypadku Mazowsza istnieje deficyt kapitału społecznego. Wyraża się to przede wszystkim brakiem zaufania (mierzonego zarówno na płaszczyźnie osobistej, zawodowej, jak i w stosunku do władz publicznych). Istnieje także tendencja do przedkładania celów jednostkowych ponad grupowe. Jest to powiązane z niechęcią do współpracy sieciowej, także na płaszczyźnie zawodowej, ale również społecznej i obywatelskiej. Istnieje tu wprawdzie dość dużo (na tle kraju) stowarzyszeń i organizacji społeczno-zawodowych, ale są to raczej instytucje elitarne, wyspecjalizowane lub o niewielkim (w stosunku do całej populacji) poziomie członkostwa. Są one najczęściej skoncentrowane w Warszawie.

Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego w niewielkim stopniu diagnozuje problemy tego kapitału. Znajduje to wyraz w niewystarczającym wzmacnianiu rozwoju kapitału

²¹ Storper M. (1997): *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*, New York: The Guilford Press, s. 5-52.

²² Asheim B. T. (1996): *Industrial Districts as “Learning Regions”: A condition for prosperity?* “European Planning Studies”, vol. 4, nr 4, 379-400; Asheim B. T., Gertler M. S. (2005): *The Geography of Innovation. Regional Innovation Systems*, w: Fagerberg J., Mowery D. C., Nelson R. R. (red.): *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford – New York: Oxford University Press, s. 291-317.

²³ Landabaso M. (2007): *The Regional Economic Development Relevance of Social Capital*, w: Landabaso M., A. Kukliński, Roman C. (red.): *Europe – Reflections on Social Capital, Innovation and Regional Development: The Ostuni Consensus*, Nowy Sącz: Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, s. 107-116.

²⁴ Storper M. (1997); Lundvall B.-A., Maskell P. (2000): *Nation States and Economic Development: From National Systems of Production to National Systems of Knowledge Creation and Learning*, w: Clark G. L., Feldman M. P., Gertler M. S. (red.): *The Oxford Handbook of Economic Geography*, Oxford – New York: Oxford University Press, s. 353-372.

²⁵ Storper M. (1997), s. 290-300.

społecznego w kierunkach działań Strategii. Wprowadzie jeden z celów pośrednich Strategii został poświęcony temu kapitałowi, ale faktycznie realizuje działania wzmacniające kapitał ludzki. Natomiast cel 5 jest poświęcony rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, co ma powiązanie z kapitałem społecznym. Służy temu również działanie mające kształtować tożsamość regionu (5.4)²⁶.

Kapitał finansowy (5)

Jest to niezbędny czynnik dla stymulowania działań aktorów rynkowych, jak również prowadzenia polityki rozwoju przez władze publiczne. Specjaliści wskazują zazwyczaj trzy grupy instrumentów finansowych pobudzających rozwój lokalny i regionalny. Są to programy inwestycyjne władz publicznych, dostęp do kredytów bankowych, wyspecjalizowane instrumenty finansowania innowacyjnych przedsiębiorstw typu *venture capital*.

W przypadku programów publicznych podstawowym zagrożeniem jest możliwość wypierania inwestycji prywatnych przez publiczne. Istnieje również możliwość nadmiernego uzależnienia regionalnej gospodarki od dopływu środków publicznych, zwiększających wprawdzie dochody miejscowej ludności, ale niepobudzających endogenicznego rozwoju²⁷. Jednocześnie władze publiczne mogą odpowiednio wykorzystać publiczne środki inwestycyjne do stymulowania rozwoju, w tym tworzenia warunków ramowych dla procesów trwałego wzrostu gospodarczego oraz mobilizowania środków prywatnych na rzecz rozwoju danego terytorium. Wiele zależy od jakości rządzenia rozwojem lokalnym i regionalnym, w tym przyjęcia odpowiedniej strategii rozwoju oraz umiejętności wykorzystywania środków publicznych do realizacji najbardziej kluczowych inwestycji²⁸.

Wśród działań budujących ramy dla rozwoju danego regionu można wymienić tworzenie lub stymulowanie rozwoju regionalnych instytucji finansujących rozwój przedsiębiorczości. Badania dowodzą²⁹, że banki regionalne pełnią ważne funkcje na rzecz rozwoju swojego regionu, znacznie bardziej efektywnie aniżeli banki krajowe lub międzynarodowe. Natomiast w odniesieniu do funduszy wysokiego ryzyka środki publiczne są najczęściej nieodzownym instrumentem wsparcia rozwoju w początkowej fazie powstawania innowacyjnych gałęzi gospodarki. Dla kapitału prywatnego inwestowanie na nieznanym rynku jest bowiem zbyt ryzykowne. Badania wskazują³⁰, że fundusze publiczne są w mniejszym stopniu nastawione na krótkookresowe zyski, a więc stwarzają dłuższą perspektywę wzrostu dla innowacyjnych firm (ma to znaczenie zwłaszcza w początkowym okresie ich istnienia). Ponadto obejmują szerszą grupę przedsiębiorstw klasyfikujących się do wsparcia. Wreszcie, fundusze publiczne – przy spełnieniu odpowiednich warunków – nie tylko nie wypierają z rynku inwestorów prywatnych, ale

²⁶ Por.: *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego*, s. 57-61.

²⁷ T. G. Grosse (2008), rozdz. 5.

²⁸ Szerzej na ten temat: *System zarządzania rozwojem Polski*, Podręcznik pod redakcją naukową Jarosława Górniaka i Stanisława Mazura, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

²⁹ Hakenes H., Schnabel I. (2006): *The Threat of Capital Drain: A Rationale for Public Banks?* Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, nr 2006/11, Bonn.

³⁰ Hyytinen A. (2005): *How Important Are Exits for Venture Capital Finance? Evidence from Finland*, w: Kannianen V., Keuschnigg Ch. (red.): *Venture Capital, Entrepreneurship, and Public Policy*, Cambridge – London: MIT Press, s. 127-149.

przeciwnie, raczej zachęcają ich do podjęcia ryzyka³¹.

Mazowsze dysponuje znaczącym potencjałem kapitału finansowego, który można wykorzystać do celów rozwojowych. Jest to związane zarówno z instytucjami i środkami publicznymi, jak i prywatnymi. Istnieje natomiast problem koncentracji tych zasobów na obszarze metropolitalnym, jak również braku niektórych instrumentów wspierających rozwój (np. banków regionalnych lub funduszy wysokiego ryzyka) – zwłaszcza poza Warszawą. Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego w niewielkim stopniu zajmuje się tym zagadnieniem. Wynika to z tego, że skupia się ona na wykorzystaniu środków finansowych dostępnych w ramach polityki spójności. W związku z tym dostrzega zagrożenia po stronie niewystarczających możliwości dofinansowania inwestycji unijnych przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego. Wskazuje także na problemy po stronie administracji, zwłaszcza w zakresie niewystarczających informacji o dostępności środków UE³². W związku z tym widoczny jest deficyt celów i działań Strategii w zakresie generowania instrumentów finansowych dla rozwoju regionalnego i lokalnego, które nie byłyby powiązane z funduszami UE.

Inwestycje zagraniczne przedsiębiorstw (FDI) (6)

Czynnikiem rozwoju przedsiębiorczości, a jednocześnie zwiększania inwestycji prywatnych jest przyciąganie zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Podstawowym wyzwaniem dla polityki władz publicznych jest to, aby działania te były jak najbardziej korzystne dla specyfiki rozwoju lokalnego i regionalnego, w tym dla pobudzenia trwałego i endogenicznego rozwoju danej jednostki. Chodzi m.in. o to, aby inwestycje zagraniczne służyły podnoszeniu miejscowej konkurencyjności, a także wspierały działania lokalnych przedsiębiorstw poprzez współpracę kooperacyjną bądź pobudzanie konkurencji rynkowej.

Badania wskazują na to³³, że inwestycje zagraniczne w regionach centralnych nie mają negatywnego wpływu na lokalne przedsiębiorstwa. W szczególności nie są związane z ograniczeniem ich inwestycji lub wyparciem ich z regionalnego rynku. Niektóre prace wskazują nawet na korzyści inwestycji zagranicznych w regionach centralnych, związane z pobudzeniem inwestycji miejscowych przedsiębiorstw. Po pewnym czasie przedsiębiorstwa krajowe mogą ewentualnie zastąpić nawet inwestorów zagranicznych³⁴. W przypadku regionów usytuowanych peryferyjnie wobec głównych rynków istnieje natomiast poważne ryzyko zmniejszenia inwestycji regionalnych przedsiębiorstw lub ich bankructwa³⁵. Jednocześnie wsparcie publiczne koncentruje się tutaj najczęściej na „przyciągnięciu” i pomocy dla inwestora zagranicznego, zaniebując wspieranie miejscowej przedsiębiorczości. Może również w bardzo ograniczonym stopniu wpływać na rozwój regionalny (np. jedynie tworzyć nowe miejsca pracy). Innym

³¹ Por. Sands A. (2005): *The Irish Software Industry*, w: Arora A., Gambardella A. (red.): *From Underdogs to Tigers: The Rise and Growth of the Software Industry in Brazil, China, India, Ireland, and Israel*, Oxford – New York: Oxford University Press, s. 41-71.

³² Por. *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego*, s. 24.

³³ Driffield N., Hughes D. (2003): *Foreign and Domestic Investment: Regional Development or Crowding Out?*, „Regional Studies”, vol. 37, nr 3, s. 277-288.

³⁴ Markusen J., Venables A. (1999): *Foreign Direct Investment as a Catalyst for Industrial Development*, „European Economic Review”, vol. 43, nr 2, s. 335-356.

³⁵ Driffield N., Hughes D. (2003).

zagrożeniem jest nadmierne oparcie procesów rozwoju na jednym tylko producencie lub pojedynczej branży. Jest to ryzykowne zwłaszcza w tych rodzajach produkcji, które można dość łatwo przenieść za granicę lub do innego regionu.

Mazowsze jest obszarem koncentracji inwestycji zagranicznych w skali krajowej. Obejmuje różnorodny zakres usług i działalności produkcyjnej. Jednocześnie działania władz publicznych na tym obszarze wobec inwestorów zagranicznych powinny mieć charakter jedynie uzupełniający wobec wspierania rozwoju miejscowej przedsiębiorczości. Dodatkowo powinny być realizowane w taki sposób, aby wiązać zagraniczne inwestycje z podnoszeniem zarówno jakości miejscowych zasobów ludzkich, jak również wsparciem rozwoju lokalnych przedsiębiorstw, zwłaszcza w zakresie transferu innowacji.

W Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego przedstawiono diagnozę sytuacji w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Zwrócono m.in. uwagę na to, że istnieje problem ograniczonego dostępu kapitału zagranicznego na obszary pozametropolitalne³⁶. Niemniej zabrakło w tym dokumencie wypracowania bardziej spójnej polityki władz samorządowych w odniesieniu do zasad i warunków przyciągania FDI.

Zintegrowane podejście do rozwoju obszarów wiejskich (7)

Zintegrowane podejście do rozwoju obszarów wiejskich obejmuje kilka wzajemnie ze sobą powiązanych komponentów³⁷. Pierwszym jest zwiększenie pozarolniczych form aktywności zawodowej ludności wiejskiej, co nawiązuje do rozwoju kapitału przedsiębiorczości na tych obszarach oraz zdwersyfikowania działalności gospodarczej, np. w stronę oświaty, kultury, usług lokalnych itp.

Ze zwiększeniem aktywności pozarolniczej związany jest ściśle drugi kierunek działań, a mianowicie rozwój turystyki³⁸. Specjaliści wyróżniają dwa główne modele rozwoju tej branży³⁹. Pierwszy odnosi się do rozwoju masowej turystyki. Jest on powiązany najczęściej z inwestycjami zewnętrznych inwestorów w rozwój bazy turystycznej, a także znaczącymi inwestycjami w infrastrukturę komunikacyjną zwiększającymi dostępność do regionów peryferyjnych. Np. w celu przyciągnięcia turystów zagranicznych duże znaczenie może mieć uruchomienie regionalnych połączeń lotniczych. Drugi model (tzw. *soft tourism*) nie jest ukierunkowany na masowego odbiorcę i w większym stopniu wykorzystuje alternatywne formy turystyczne (agroturystykę, aktywny wypoczynek itp.). Bazuje głównie na rozwoju lokalnych przedsiębiorstw turystycznych i usługowych, a także nie wymaga znaczących nakładów na rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej (zwłaszcza z regionami centralnymi). Skupia się na poszanowaniu walorów przyrodniczych i ich zrównoważonym wykorzystaniu dla rozwoju turystyki. Pewną odmianą tej formy rozwoju lokalnego jest przyciąganie osadnictwa mieszkańców pobliskich miast (lub metropolii) na obszary wiejskie. Powinno być to powiązane z podniesieniem

³⁶ Por. *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego*, s. 24.

³⁷ Szerzej: T. G. Grosse, Ł. Hardt (2010): *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, „Pro Oeconomia” Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Wydawnictwo Key Text, Warszawa.

³⁸ Szerzej: M. Kozak (2009): *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.

³⁹ Lane B. (1994): *What is rural tourism?*, „Journal of Sustainable Tourism”, vol. 2, nr 1, s. 7-21.

warunków infrastruktury lokalnej (dostępność komunikacyjna, w tym teleinformatyczna) oraz usług (oświatowych, konsumenckich, kulturalnych, zdrowotnych itp.).

Kolejny kierunek działań w ramach zintegrowanego podejścia do obszarów wiejskich wiąże się z rozwojem jednego z największych zasobów na tym terenie, a więc kapitału naturalnego. Obejmuje on wszystkie formy ekosystemu i zasobów naturalnych, które uczestniczą w tworzeniu społecznego dobrobytu. A zatem, poza tradycyjnie rozumianymi zasobami naturalnymi (drewno, woda, energia i zasoby mineralne) do kapitału naturalnego zalicza się także zasoby naturalne, które nie dają się łatwo wycenić, np. bioróżnorodność, czy też ekosystem, który jest dostarczycielem ekologicznych usług, takich jak: filtrowanie wody i powietrza⁴⁰.

Ostatnim elementem zintegrowanego podejścia jest rozwój rolnictwa, rozumianego jako kluczowy zasób dla rozwoju endogenicznego. Specjaliści rekomendują m.in.⁴¹: wprowadzanie nowoczesnych technologii producenckich, poszukiwanie niszy rynkowej, poprzez specjalizację w produktach tradycyjnych i regionalnych, wykorzystywanie walorów naturalnych i produkowanie towarów ekologicznych, rozwijanie produkcji roślin energetycznych.

Problem rozwoju obszarów wiejskich jest szczególnie widoczny na Mazowszu. Jest to związane z dualnym rozwojem tego województwa na część centralną skupioną wokół Warszawy oraz pozostałe obszary, mające z reguły specyfikę wiejską. Borykają się one z wieloma barierami i problemami rozwojowymi. Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego bardzo dobrze diagnozuje te problemy, ale jednocześnie w niewystarczającym stopniu podchodzi do tego wyzwania w sposób zintegrowany. Koncentruje się przede wszystkim na potencjale rolnictwa i istniejących problemach tej branży, a także w mniejszym stopniu na problemach społecznych lub związanych z niską jakością życia mieszkańców wsi. Niemniej problemy i wyzwania rozwoju obszarów wiejskich znajdują się w Strategii. Przede wszystkim w ramach celu 4 poświęconego aktywizacji i modernizacji obszarów pozametropolitalnych. Wśród nich znajduje się kierunek działań poświęcony wspieraniu wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich (4.3)⁴².

Rozwój infrastruktury komunikacyjnej (8)

Kolejne dwa czynniki rozwoju są ściśle związane ze spójnością terytorialną regionu. Służą więc jednocześnie rozwojowi lokalnemu (zwłaszcza na obszarach o charakterystyce peryferyjnej), jak i regionalnemu (poprzez lepsze wykorzystanie zasobów jego całego terytorium).

Pierwszym z takich czynników jest kwestia poprawy komunikacji w ramach danego regionu. Dotyczy to zarówno sieci komunikacji transportowej, jak i informatycznej (w tym pokonania problemu wykluczenia cyfrowego). Dla zwiększenia spójności terytorialnej podstawowe znaczenie ma rozwój sieci regionalnych (a w mniejszym stopniu – sieci krajowej lub międzynarodowej). W odniesieniu do układu linii komunikacyjnych szczególne znaczenie mają połączenia kolejowe. Podstawowym wyzwaniem jest także zwiększanie dostępności komunikacyjnej w regionie, aby nie tworzyło to dodatkowych problemów rozwojowych. Chodzi

⁴⁰ G. Gorzelak, A. Płoszaj, M. Smętkowski (2006), s. 68.

⁴¹ Ward N., Lowe P., Bridges T. (2003): *Rural and Regional Development: The Role of the Regional Development Agencies in England*, "Regional Studies", vol. 37, nr 2, s. 201-214.

⁴² Szerzej: *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego*, s. 54-55.

m.in. o zjawisko „wypłukiwania” mieszkańców z jednych obszarów regionu lub tworzenia nadmiernego zagęszczenia ludności w innych. Wiąże się z tym z jednej strony problem depopulacji lub starzenia się ludności na obszarach oddalonych od centrów gospodarczych. Z drugiej strony – problem braków infrastrukturalnych (np. mieszkań) i przestępczości w dużych aglomeracjach. Szczególnie ryzykowne jest zjawisko „wypłukiwania” mieszkańców poza granice regionu. Jest to najczęściej rezultat niewłaściwej polityki regionalnej. Dowodzi również tego, że rozwój infrastruktury transportowej powinien być powiązany z innymi działaniami polityki publicznej (np. stymulującymi kapitał przedsiębiorczości poza głównym centrum miejskim danego regionu).

W odniesieniu do Mazowsza zaletą jest położenie województwa na ciągach europejskich korytarzy transportowych i dość dobre skomunikowanie Warszawy w układzie międzynarodowym (dzięki lotnisku im. F. Chopina) oraz krajowym. Natomiast problemem jest niezadawalające powiązanie Warszawy z głównymi ośrodkami subregionalnymi oraz coraz większe problemy przepustowości węzła warszawskiego. Niska i pogarszająca się jest jakość infrastruktury drogowej i kolejowej w regionie. Szczególnym problemem jest sieć kolejowa o ponad ¼ rzadsza niż średnia w kraju i niezapewniająca odpowiednich standardów połączeń regionalnych. W rezultacie pogarszają się usługi transportu publicznego kolejowego (ale również autobusowego) wewnątrz województwa. Problemem jest słabo rozwinięta infrastruktura informatyczna, zwłaszcza na terenach pozametropolitalnych. Wszystko razem utrudnia dyfuzję procesów rozwoju z Warszawy na resztę regionu.

Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego dobrze diagnozuje powyższe trudności⁴³. Znalazły się w niej także kierunki działań związane z ich rozwiązywaniem (m.in. dotyczące rozwoju społeczeństwa informacyjnego i teleinformatyzacji (1.1) oraz poprawy dostępności komunikacyjnej w regionie (4.1)).

Rozwój metropolii i miast (9)

Dla zwiększania spójności terytorialnej w danym regionie duże znaczenie ma także wzmocnienie policentrycznej sieci miast średniej i małej wielkości. Natomiast dla dynamicznego rozwoju regionu w skali krajowej lub międzynarodowej dużą wagę ma wzmocnienie głównego ośrodka miejskiego lub metropolitalnego. Jednocześnie polityka regionalna powinna zmierzać do powiązania rozwoju tego ośrodka z jego otoczeniem regionalnym. Służą temu zarówno rozwój regionalnej sieci komunikacyjnej, jak również wspólne lub skoordynowane działania polityki regionalnej i lokalnej na terenie danego regionu.

Dla realizacji zintegrowanej polityki miejskiej w danym regionie można zastosować szeroki wachlarz działań. Wśród nich wymienić należy wzmocnienie infrastruktury podstawowej, zwłaszcza komunikacyjnej, w tym szczególnie związanej z rozwojem miejskiego transportu publicznego. Ponadto są to inwestycje mieszkaniowe (tanie mieszkania o charakterze komunalnym lub ułatwiające inwestycje prywatnych deweloperów). Duże znaczenie mają projekty rewitalizacyjne, które służą odbudowie zdegradowanej lub niewykorzystywanej tkanki miejskiej. Inne działania są powiązane z poprawą życia mieszkańców, w tym w zakresie

⁴³ Szerzej: Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego, s. 16-24.

szkolnictwa, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony socjalnej. Z tym są związane działania na rzecz rozwoju sportu (przede wszystkim uprawianego przez mieszkańców, ale i profesjonalnego), oferty kulturalnej danej metropolii itp. Jest to powiązane ze zwiększeniem atrakcyjności metropolii dla turystów, inwestorów lub wysoko kwalifikowanych pracowników (i najbardziej poszukiwanych na miejscowym rynku pracy). Może to być również oferta spędzenia wolnego czasu dla mieszkańców całego regionu, pod warunkiem odpowiedniej dostępności komunikacyjnej metropolii.

Atutem Mazowsza jest jego główna metropolia, która jest ważnym centrum administracyjnym, gospodarczym, kulturowym, sportowym i społecznym, zarówno w skali krajowej, jak i w regionie. Województwo dysponuje również względnie dobrze rozwiniętą policentryczną siecią osadniczą. Niemniej problemem jest silne zróżnicowanie społeczno-gospodarcze regionu. Oznacza to, że miasta subregionalne mają wiele problemów infrastrukturalnych, ekonomicznych i społecznych. Również Warszawa dotknięta jest poważnymi kłopotami, np. w zakresie infrastruktury komunikacyjnej (np. brak obwodnicy, niewystarczająca liczba mostów) i innej. Nie wykorzystuje również w pełni własnego potencjału, np. w dziedzinie kultury.

Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego dość dobrze diagnozuje powyższe problemy⁴⁴, a także adresuje je w przyjętych celach i kierunkach działania. Odnoszą się one zarówno do wzmacniania funkcji metropolitalnych Warszawy (cel pośredni 3), jak również aktywizacji i modernizacji obszarów pozametropolitalnych (cel 4).

Jakość rządzenia i kompetencji administracji (10)

Ponieważ wiele zależy od polityki publicznej na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego dlatego ważnym czynnikiem jest jakość rządzenia i kompetencje aparatu administracyjnego⁴⁵. Wśród omawianego zagadnienia można wymienić przynajmniej 4 wiodące wyzwania. Pierwszym jest jakość polityki publicznej. Jest ona rozumiana przede wszystkim jako adekwatna do problemów rozwojowych strategia działania oraz jej skuteczna implementacja. Z tym jest związane drugie wyzwanie, jakim jest umiejętność koordynacji polityki publicznej między różnymi szczeblami i organami administracji⁴⁶. Podstawowe znaczenie ma powiązanie polityki regionu z polityką rozwoju wiodącego ośrodka metropolitalnego i z pozostałymi działaniami władz samorządowych. Dodatkowym czynnikiem jest umiejętność wykorzystania polityk krajowych oraz instrumentów ponadnarodowych, w tym zwłaszcza polityki spójności UE. Trzecim wyzwaniem jest jakość administracji, co należy rozumieć dość szeroko: jako kwalifikacje i kompetencje kadry urzędniczej oraz właściwie zaprojektowane instytucje i procedury organizacyjne. Wreszcie czwartym jest kwestia szerzej rozumianego rządzenia (*governance*), czyli umiejętność włączania do polityk rozwoju partnerów społecznych.

Problem niezadawalającej jakości rządzenia jest powszechny dla całego kraju, również dla Mazowsza. Niezadawalające są m.in. instytucje i kompetencje administracji lokalnej i regionalnej. Problemem jest w dalszym ciągu koordynacja polityki rozwoju między władzami

44 Por. Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego, s. 13-24.

45 Szerzej: T. G. Grosse (2002), s. 45; System zarządzania rozwojem Polski.

46 North D., Smallbone D. (2000): The Innovativeness and Growth of Rural SMEs during the 1990s, "Regional Studies", vol. 34, nr 2, s. 145-157; Ward N., Lowe P., Bridges T. (2003).

stolicy, samorządem województwa i innymi jednostkami samorządowymi. Pewnym kłopotem jest włączanie do tej polityki partnerów społecznych i przedsiębiorstwa. Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego w niewielkim stopniu zajmuje się powyższymi trudnościami. Zauważa wprawdzie problem braku instytucji i organizacji działających dla zintegrowanego rozwoju Mazowsza, jak również niewystarczającego partnerstwa i współpracy między samorządem lokalnym i wojewódzkim a organizacjami przedsiębiorców i pozarządowymi⁴⁷. Jednak w niewystarczającym stopniu znalazło to wyraz w celach i kierunkach działań przyjętych w Strategii.

8.2. Czynniki rozwoju lokalnego i regionalnego a projekty realizowane przez mazowieckie JST

Podstawowym pytaniem stawianym w niniejszym rozdziale raportu jest to, w jaki sposób projekty realizowane przez JST na Mazowszu przyczyniają się do rozwoju lokalnego i regionalnego, a więc, w jaki sposób wspierają 10 omówionych wcześniej czynników rozwoju.

Na potrzeby analizy wszystkie projekty zostały sklasyfikowane w zależności od tego, który czynnik wspierają. Ze względu na liczebność projektów ich przyporządkowanie do poszczególnych czynników odbywało się na poziomie kategorii interwencji funduszy strukturalnych, EFRROW i EFR⁴⁸. Dla dwóch czynników: kapitału finansowego (5) oraz inwestycji zagranicznych przedsiębiorstw (FDI) (6), zamiast kategorii interwencji zastosowano klasyfikację na podstawie wybranych działań programów.⁴⁹ W przypadku czynnika kapitału ludzkiego (3) wyróżnione zostały dwie grupy projektów: te, które wprost wzmacniają ten kapitał, oraz takie, które czynią to w sposób pośredni (np. poprawiając ogólne warunki życia mieszkańców). Należy też zauważyć, że niektóre rodzaje projektów mogą wspierać więcej niż jeden czynnik rozwoju.

Poniższy wykres ilustruje skalę projektów realizowanych przez mazowieckie JST, oddziałujących na czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego. Na tej podstawie można wyszczególnić 4 grupy czynników. Do pierwszej, która jest w największym stopniu wspierana przez projekty realizowane na Mazowszu, zaliczyć należy trzy czynniki rozwoju: rozwój metropolii i miast (9), zintegrowane podejście do rozwoju obszarów wiejskich (7) oraz rozwój infrastruktury komunikacyjnej (8). Wskazuje to na dominację projektów infrastrukturalnych, przede wszystkim związanych z rozwojem sieci komunikacyjnej oraz pozostałej infrastruktury podstawowej. Świadczy to o dość konwencjonalnym podejściu do polityki rozwojowej w województwie mazowieckim. Wspomniane czynniki zdają się uwypuklać znaczenie spójności terytorialnej i rozwoju policentrycznej sieci miast. Ma to kluczowe znaczenie dla rozwoju Mazowsza, biorąc pod uwagę, że jednym z największych problemów tego województwa są silne dysproporcje

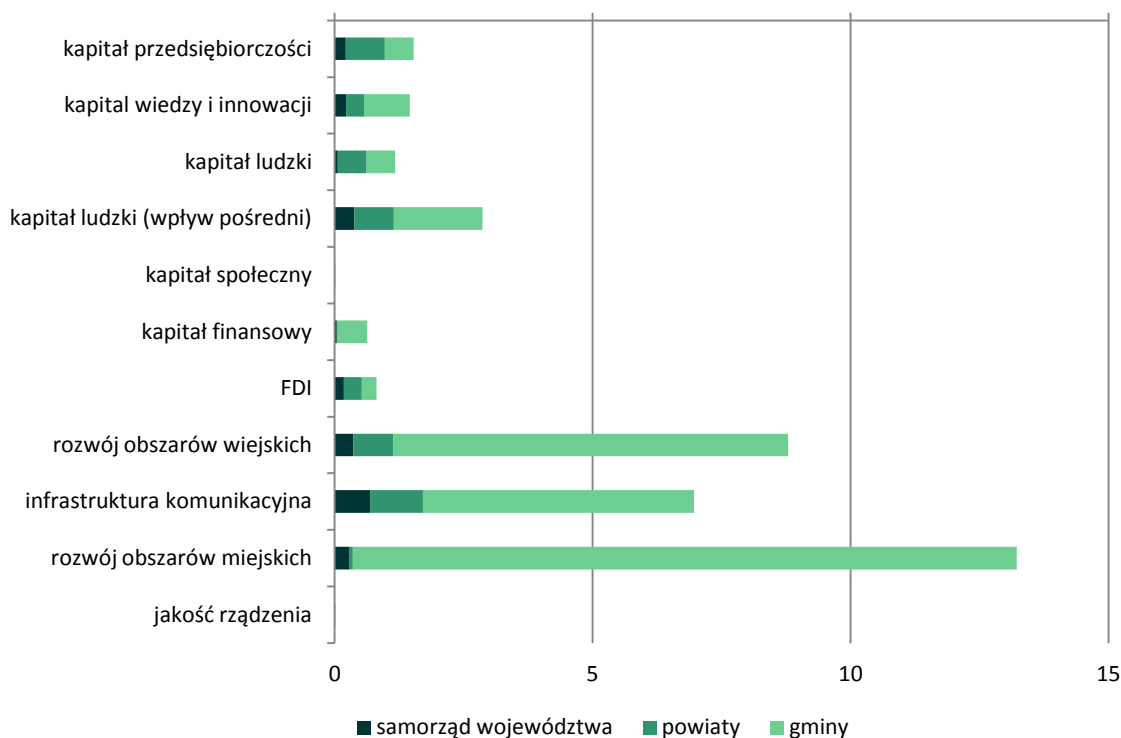
⁴⁷ Por. Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego, s. 21-24.

⁴⁸ Klasyfikacja kategorii interwencji funduszy na lata 2007-2013, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 371, 27.12.2006, s. 49-54.

⁴⁹ W przypadku czynnika (5) „kapitał finansowy” są to działania: 1.4 Regionalnego PO Wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu (działanie obejmuje dokapitalizowanie różnych funduszy), 3.2 PO Innowacyjna Gospodarka Wspieranie funduszy kapitału podwyższonego ryzyka oraz 4.3 PO IG Kredyt technologiczny. W przypadku czynnika (6) „inwestycje zagraniczne przedsiębiorstw” są to działania: 1.3 RPO Kompleksowe przygotowanie terenów pod działalność gospodarczą, 1.7 RPO Promocja gospodarcza, 6.2 POIG Rozwój sieci centrów obsługi inwestorów i eksporterów oraz powstawanie nowych terenów inwestycyjnych, 6.5 POIG Promocja polskiej gospodarki.

rozwojowe między obszarem metropolitalnym Warszawy a pozostałą częścią regionu. Problem polega jednak na tym, że – jak wynika z dalszej analizy – projekty wspierające realizację dwóch czynników odnoszących się do spójności terytorialnej (8 i 9) są realizowane przede wszystkim przez Miasto Stołeczne Warszawę.

Wykres 12. Wsparcie czynników rozwoju regionalnego i lokalnego poprzez projekty realizowane w przez mazowieckie JST, w mld zł



Źródło: Opracowanie własne na podstawie baz danych o projektach zakontraktowanych w ramach programów: RPO WM, PO IŚ, PO IG, PO KL, RYBY, PROW, EWT.

Na drugim miejscu pod względem wartości projektów wspierane są czynniki odnoszące się do kapitału ludzkiego (3), przedsiębiorczości (1) oraz kapitału wiedzy i innowacji (2). Warto zwrócić uwagę, że w ramach projektów wspierających rozwój kapitału ludzkiego przeważają te, które czynią to jedynie w sposób pośredni. Zaskakuje jednocześnie, że wartość projektów w omawianej grupie realizowanych przez Warszawę nie jest szczególnie duża. Biorąc pod uwagę zasoby tej metropolii oraz jej znaczenie dla konkurencyjności gospodarczej regionu, może to świadczyć o niewykorzystaniu w pełni tego potencjału. Omawiana grupa znacząco ustępuje pierwszej grupie projektów infrastrukturalnych. Świadczy to o tym, że rozwój innowacyjnej gospodarki i budowa konkurencyjności Mazowsza jest traktowana w sposób wyraźnie drugoplanowy. Jak się wydaje, w kolejnym okresie polityki spójności po roku 2013 należałoby zasadniczo wzmocnić sposób realizacji omawianych priorytetów rozwoju.

Trzecia grupa jest związana z tworzeniem warunków dla rozwoju instytucji finansowych służących lokalnej i regionalnej gospodarce (5) oraz przyciąganiem zagranicznych inwestorów (6). Wymienione czynniki są wspierane przez znacząco mniejszą wartość projektów. Jest to w części

wynikiem specyfiki polityki spójności. Jak się wydaje, dominuje tutaj obawa o problemy z terminową absorpcją środków dostępnych w ramach tej polityki, a nie troska o tworzenie nowych instrumentów finansowych dla polityki rozwoju regionalnego i lokalnego. Może to świadczyć o krótkowzroczności podejścia do rozwoju. Tym bardziej, że w samej UE trwa intensywna dyskusja na temat potrzeby zwiększania roli inżynierii finansowej w ramach przyszłej polityki spójności, w tym budowy nowych instrumentów kredytowych⁵⁰. Ponadto polityka spójności stara się tworzyć równe warunki dla poszczególnych inwestorów, bez specjalnego uprzywilejowywania np. dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Niemniej część funduszy strukturalnych wspiera inwestycje zagranicznych podmiotów⁵¹. Zakres tego wsparcia jest stosunkowo niewielki na Mazowszu. Wynika to zapewne z przeświadczenia o wysokiej atrakcyjności inwestycyjnej regionu (w skali kraju), co zmniejsza zapewne zainteresowanie ze strony decydentów politycznych dla tego priorytetu.

Czwarta grupa czynników jest w znikomym stopniu (na tle pozostałych) wspierana przez projekty realizowane w ramach aktualnie prowadzonej polityki spójności na Mazowszu. Tworzą ją dwa czynniki: kapitał społeczny (4) oraz poprawa jakości rządzenia i kompetencji administracji (10). Jest to bardzo niepokojący wynik niniejszego badania. Tym bardziej, że skądinąd wiadomo o poważnych problemach dotyczących zarówno kapitału społecznego, jak i jakości zarządzania na Mazowszu. W obu przypadkach mowa o czynnikach podnoszących jakość i efektywność prowadzonej polityki publicznej. Stosunkowo niewielkie wsparcie dla tych czynników ze strony projektów realizowanych przez politykę spójności może skłaniać do prognozy o niskiej efektywności działań administracyjnych i powstawaniu różnorodnych barier administracyjnych przy absorpcji środków tej polityki. Potwierdzają to niektóre badania ewaluacyjne i oceny eksperckie⁵². Należałoby dążyć do zmiany takiego podejścia w kolejnym okresie programowania po roku 2013. Wyzwaniem jest zwłaszcza rozwój kapitału społecznego. Jest to – jak wiadomo z literatury przedmiotu – poważna bariera, ale i szansa dla rozwoju. Problem polega jednak na odpowiedniej operacjonalizacji pomocy publicznej w celu rozwoju tego kapitału.

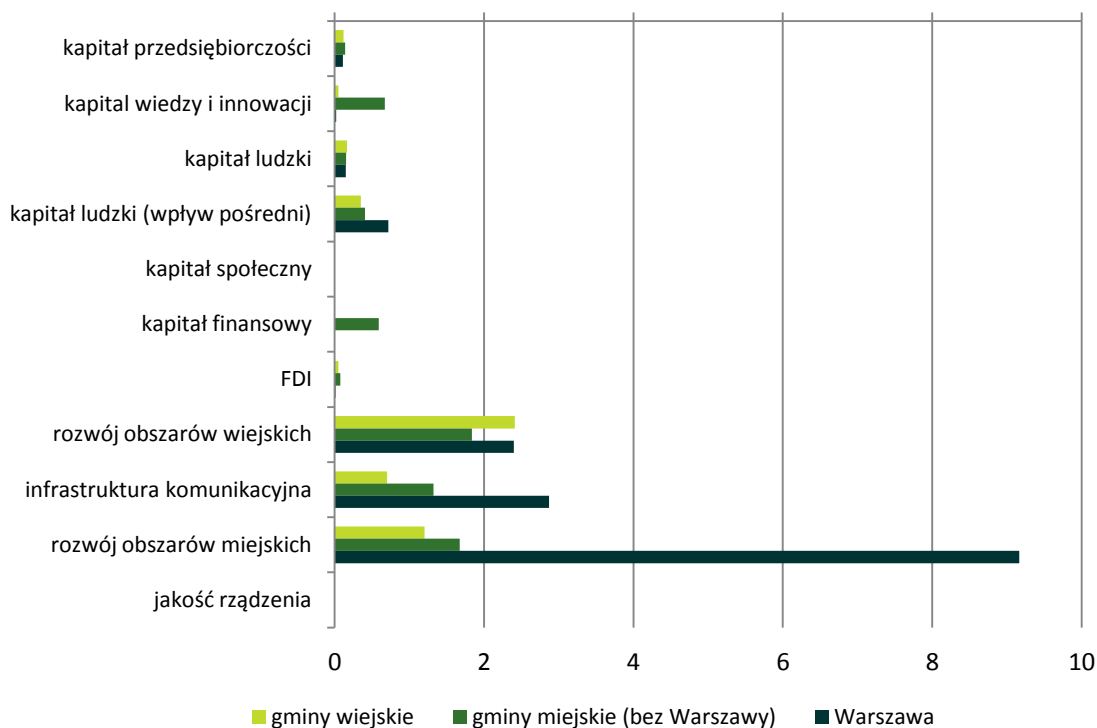
Nie powinno dziwić, że największy strumień finansowy płynie do projektów samorządów gminnych. Pozostałe dwa poziomy samorządu terytorialnego, tj. powiatowy i województwa – w znacząco mniejszym stopniu wpływają na praktyczną realizację polityki rozwoju na Mazowszu. Jest to wynikiem przede wszystkim zasobów finansowych poszczególnych jednostek, a także w mniejszym stopniu układu kompetencyjnego panującego w polskim systemie administracyjnym. Niepokojący jest zwłaszcza dość niewielki udział inwestycji po stronie samorządu województwa, który jest głównym podmiotem mającym realizować regionalną politykę rozwoju. Warto również odnotować, że inwestycje tego samorządu w największym stopniu wspierają czynnik dotyczący rozwoju infrastruktury komunikacyjnej (8) oraz kapitału ludzkiego (3). W nieco większym stopniu samorząd województwa wspiera potencjał obszarów wiejskich (7), aniżeli miejskich (9).

⁵⁰ Szerzej: T. G. Grosse (2010): Kierunki zmian w polityce spójności UE. Analiza wybranych nurtów dyskusji prowadzonej w latach 2008-2010, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4(42), s. 60-82.

⁵¹ Por. Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w Polsce, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2010.

⁵² Przykładowo: Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006, EGO 2011, Warszawa, s. 172; T. Bał-Woźniak, M. G. Woźniak (red.) (2011): *Gospodarka Polski 1990-2011. Transformacja. Modernizacja. Spójność społeczno-ekonomiczna, Synteza, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Zeszyt nr 21, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Uniwersytet Rzeszowski, Kraków – Rzeszów, s. 11.

Wykres 13. Wsparcie czynników rozwoju regionalnego i lokalnego poprzez projekty realizowane przez gminy, w podziale na gminy wiejskie, miejskie i Warszawę (w mld zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie baz danych o projektach zakontraktowanych w ramach programów: RPO WM, PO IŚ, PO IG, PO KL, RYBY, PROW, EWT.

Na zakończenie warto przedstawić analizę wspierania poszczególnych czynników w podziale na projekty realizowane w gminach wiejskich, miejskich oraz w Warszawie. Widoczna na pierwszy rzut oka jest dominacja Warszawy, jeśli chodzi o skalę zaangażowanych środków finansowych. Wynika to w znacznej mierze z możliwości finansowych tej metropolii. Może też sugerować, że polityka spójności w niewielkim stopniu zmniejsza dominację ośrodka metropolitalnego na Mazowszu, a więc w niewystarczającym stopniu przyczynia się do zwiększania spójności terytorialnej. Jeśli uwzględnić inwestycje prowadzone w gminach miejskich (łącznie z Warszawą) ich przewaga nad działaniami rozwojowymi prowadzonymi w gminach wiejskich jest oczywista. Warto również odnotować, że gminy miejskie (z wyłączeniem stolicy) są ponadprzeciętnie aktywne na rzecz wspierania czynnika kapitału wiedzy i innowacji (2), a także instytucji kapitału finansowego. W dużym stopniu wspierają także rozwój czynnika miejskiego (9). Wszystko to wskazuje, że starają się pozytywnie oddziaływać na poprawę policentrycznej sieci miast na Mazowszu, a tym samym poprawy spójności terytorialnej w regionie. Wspomniane działania dowodzą również próby tworzenia warunków dla dyfuzji procesów rozwoju z Warszawy do innych ośrodków miejskich, zwłaszcza w zakresie rozwoju przedsiębiorczości. Tego typu działania należy uznać za pozytywne i powinny zostać rozwinięte w kolejnym okresie programowania polityki spójności. Nie dziwi również, że gminy wiejskie w największym stopniu wspierają rozwój

czynnika zintegrowanego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich (7)⁵³.

8.3. Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonego badania dowodzą tego, że na Mazowszu pierwszoplanowe znaczenie ma konwencjonalne podejście do rozwoju, które kładzie nacisk głównie na budowę infrastruktury podstawowej. Natomiast priorytety związane z rozwojem innowacyjnej gospodarki i budową konkurencyjności Mazowsza są traktowane w sposób wyraźnie drugoplanowy. Dzieje się tak pomimo tego, że nadrzędnym celem Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego jest m.in. wzrost konkurencyjności gospodarki. Zaskakuje również to, że projekty realizowane w Warszawie w stosunkowo ograniczonym stopniu wspierają ww. priorytety. Może to wskazywać na niewystarczające wykorzystanie potencjału gospodarczego i innowacyjnego tego obszaru metropolitalnego. Podstawowym wyzwaniem dla Mazowsza są nadmierne dysproporcje rozwojowe między stolicą a pozostałą częścią regionu. Tymczasem przeprowadzona analiza dowodzi, że podejmowane projekty w niewystarczającym stopniu oddziałują na poprawę spójności terytorialnej w regionie. Widoczny jest także deficyt interwencji dotyczących rozwoju kapitału społecznego oraz poprawy jakości rządzenia oraz kompetencji administracji.

Badanie potwierdziło również to, że głównym inwestorem na Mazowszu są gminy, a pozostałe jednostki samorządu terytorialnego – w tym zwłaszcza samorząd województwa – znacząco na tym polu ustępują. Wynika to przede wszystkim z przyjętego w Polsce podziału środków własnych na poszczególne szczeble samorządowe w ramach systemu finansów publicznych. Choć ustrój administracyjny czyni z samorządu województwa główny podmiot działający na rzecz rozwoju regionalnego (przynajmniej w zakresie planowania), to jednak zasoby finansowe nie pozwalają na adekwatną do tego politykę inwestycyjną.

100%

JST z województwa mazowieckiego realizujących projektu UE, podejmuje działania wpływające na najważniejsze czynniki rozwoju lokalnego

⁵³ Wysoki udział inwestycji na terenach wiejskich ze strony gmin miejskich i Warszawy wynika przede wszystkim z trudności wyselekcjonowania odpowiednich projektów w poszczególnych kategoriach interwencji (agregacja danych została dokonana na poziomie kategorii interwencji).

9. Potrzeby inwestycyjne JST do roku 2014

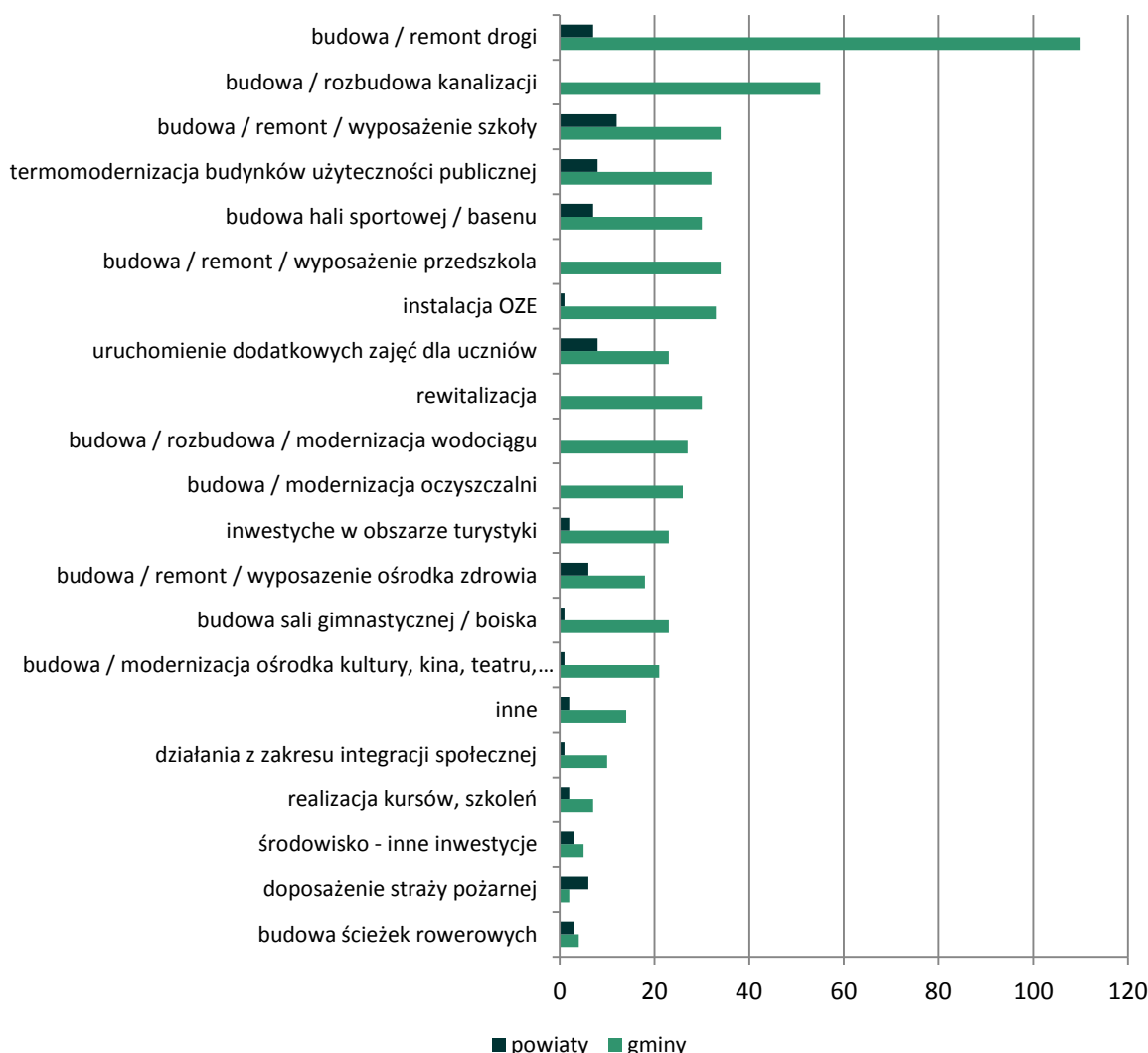


Identyfikacja najważniejszych potrzeb rozwojowych mazowieckich JST stanowi punkt wyjścia dla sformułowania rekomendacji odnoszących się do pożądanego kierunku wsparcia jednostek samorządowych w najbliższych latach. Niniejszy rozdział składa się z trzech części. W pierwszej zaprezentowano najważniejsze potrzeby i plany inwestycyjne mazowieckich JST, zgodnie z deklaracjami przedstawicieli samych jednostek samorządowych. Kolejna część omawia stopień dopasowania aktualnej oferty funduszy UE do zidentyfikowanych potrzeb – uwzględniając zarówno możliwości finansowania konkretnych typów inwestycji w ramach dostępnych programów, jak i inne czynniki, które mogą ograniczać możliwości wykorzystania tychże programów w celu zaspokojenia ważnych potrzeb rozwojowych. Ostatnia część prezentuje ocenę trafności autodiagnozy potrzeb inwestycyjnych. W części tej zaprezentowano komentarz ekspercki dotyczący zidentyfikowanych obszarów deficytowych, w ograniczonym stopniu uwzględnianych przez mazowieckie JST w ramach autodiagnozy potrzeb. Zidentyfikowano także możliwości zapełnienia tych luk z wykorzystaniem oferty funduszy UE.

9.1. Potrzeby i plany inwestycyjne JST

Punkt wyjścia do dalszych analiz stanowią informacje zebrane podczas badań jakościowych, w ramach których przedstawiciele mazowieckich JST poproszeni zostali o wymienienie najważniejszych potrzeb rozwojowych swoich jednostek. Respondenci mogli wymienić maksymalnie 3, najważniejsze ich zdaniem, potrzeby. Poniższa chmura znaczników ilustruje potrzeby rozwojowe, które mazowieckie JST wskazały jako najważniejsze z punktu widzenia ich rozwoju. Wielkość słowa odpowiada częstotliwości wskazań – im większa czcionka, tym częściej w wypowiedziach respondentów padało dane słowo.

Wykres 14. Najbardziej istotne z punktu widzenia JST inwestycje, na które nie udało się pozyskać środków



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Tu również wśród najważniejszych dla JST inwestycji dominują te związane z budową i modernizacją infrastruktury transportowej. Należy przy tym zauważyć, że jest to potrzeba szczególnie widoczna w przypadku jednostek gminnych – aż 110 wskazań oznacza, że problem ten dotyczy ok. 35% gmin. Z punktu widzenia gmin istotną niezaspokojoną potrzebą jest także rozbudowa kanalizacji sanitarnej – aż 17,5% gmin wskazało, że taka inwestycja jest bardzo istotna z punktu widzenia ich rozwoju, a dotychczas nie udało się na nią pozyskać dofinansowania.

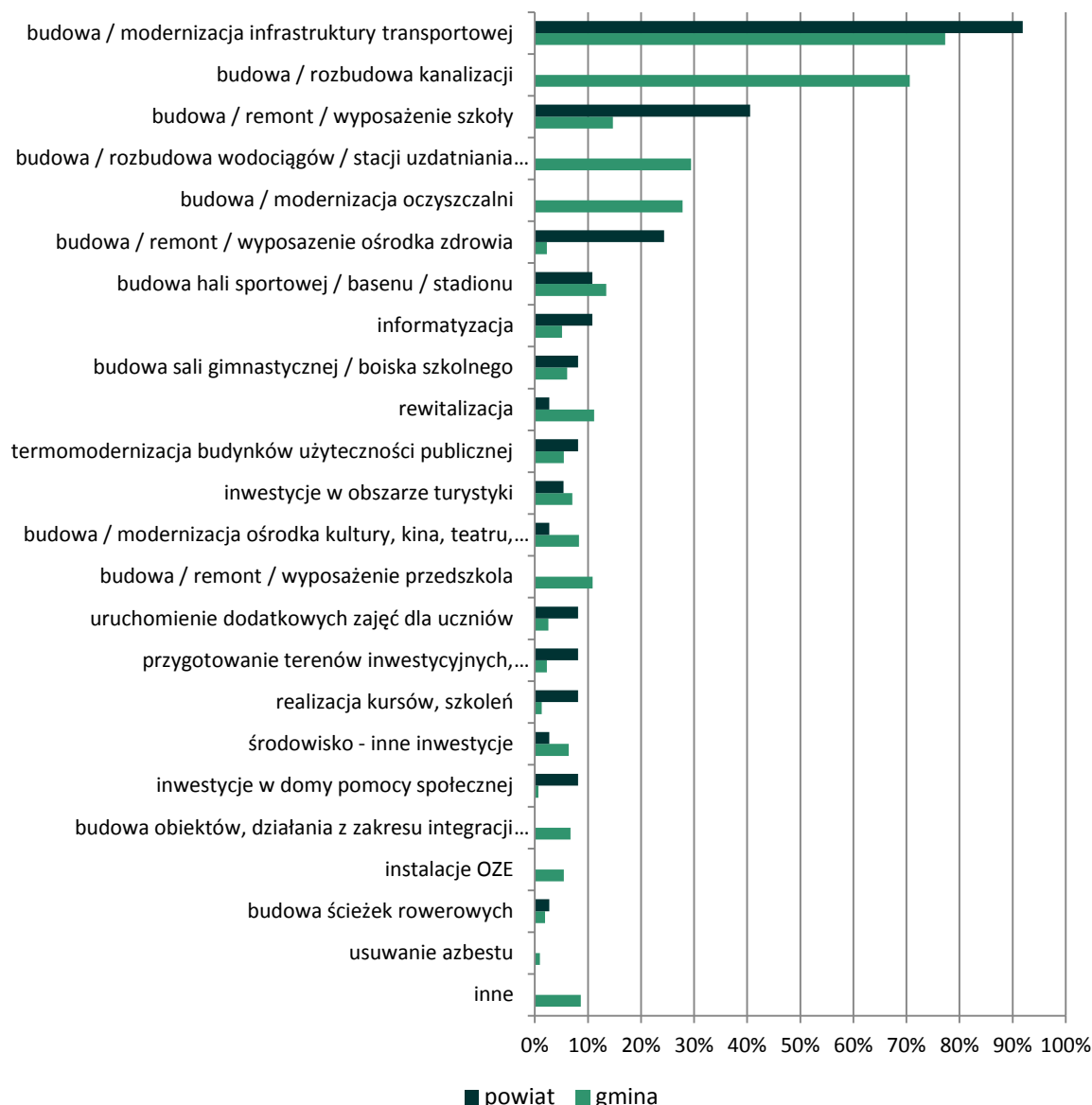
Dla powiatów dominującym typem inwestycji, na które nie udało się do tej pory pozyskać finansowania, są te związane z budową, remontem bądź doposażeniem szkół. Problem dotyczy aż 1/3 wszystkich powiatów. W nieco mniejszym, ale wciąż istotnym stopniu jednostki te zmagają się z problemem pozyskania dofinansowania na budowę/modernizację dróg (19%

powiatów), termomodernizację budynków użyteczności publicznej (21,5%) oraz uruchomienie dodatkowych zajęć dla uczniów (21,5%).

Stosunkowo wysoko uplasowały się także inwestycje w infrastrukturę sportowo-rekreacyjną, obejmujące budowę hal sportowych, sportowo-widowiskowych czy stadionów. Do odrębnej grupy zaliczono infrastrukturę sportową dla szkół – a więc sale gimnastyczne i boiska, ale gdyby zsumować te dwie kategorie, projekty „sportowe” zajęłyby trzecie miejsce wśród inwestycji ważnych dla rozwoju gmin, na które nie udało się pozyskać dofinansowania.

Wyniki te warto skonfrontować z deklaracjami gmin i powiatów, dotyczącymi najpilniejszych potrzeb inwestycyjnych do roku 2014. Również w tym przypadku największą wagę przywiązują mazowieckie JST do rozbudowy sieci drogowych i wodno-kanalizacyjnych. Najważniejsze potrzeby rozwojowe są więc jednocześnie tymi, które JST chciałyby zaspokoić najszybciej. Dość wysoko znalazły się też inwestycje związane z budową lub modernizacją wodociągów, stacji uzdatniania wody oraz oczyszczalni ścieków, choć są to potrzeby dotyczące jedynie gmin. Dla powiatów istotnymi obszarami działania są oświata i ochrona zdrowia; aż 40% jednostek zgłosiło, wśród najpilniejszych potrzeb rozwojowych, konieczność doposażenia, remontu bądź budowy szkół, a 24% – podobne inwestycje realizowane w ośrodkach ochrony zdrowia.

Wykres 15. Najpilniejsze potrzeby inwestycyjne gmin i powiatów do roku 2014 (% JST)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

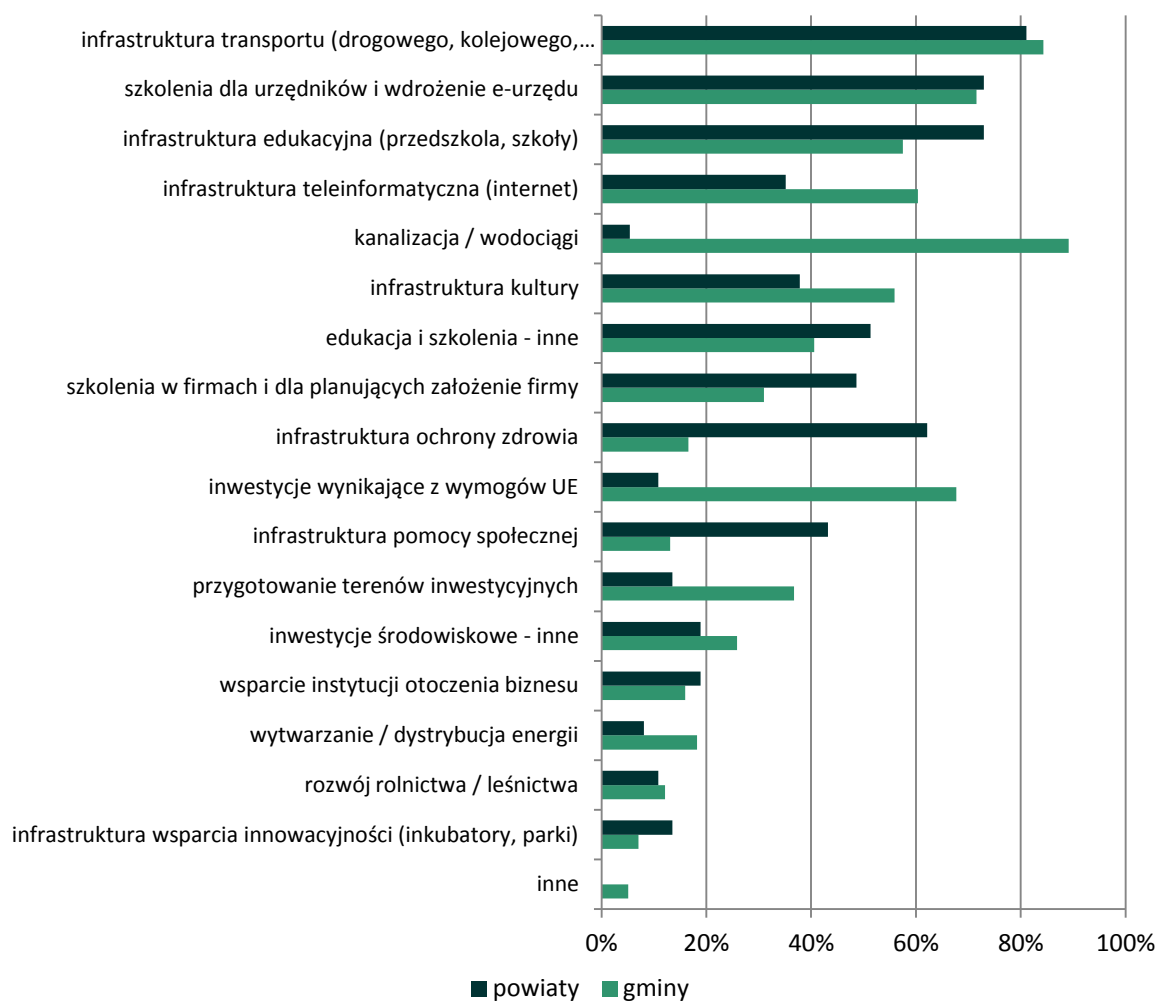
W kategorii „inne” znalazły się pojedyncze wskazania takich inwestycji jak rozbudowa/budowa nowej siedziby urzędu, rozwój mieszkalnictwa socjalnego, poprawa bezpieczeństwa w gminie, inwestycje związane z modernizacją sieci ciepłowniczych/gazowych oraz inwestycje związane z zabezpieczeniami przeciwpowodziowymi.

Konsekwencją najpilniejszych potrzeb inwestycyjnych powinny być plany realizacji inwestycji. Również w tym przypadku horyzont czasowy wyznaczony został do roku 2014. Częstotliwość wskazań poszczególnych typów inwestycji nie jest jednak tożsama z hierarchią najpilniejszych potrzeb inwestycyjnych wskazaną w omawianym wcześniej pytaniu. Na pierwszym miejscu znalazły się inwestycje w infrastrukturę transportową, co jest zgodne ze wskazaniami gmin

i powiatów dotyczącymi zarówno najważniejszych potrzeb rozwojowych, jak i najpilniejszych potrzeb inwestycyjnych. Jednak już na drugim miejscu pod względem liczby wskazań znalazły się szkolenia dla administracji samorządowej i udostępnienie elektronicznych usług, które były stosunkowo rzadko wymieniane pośród potrzeb najpilniejszych. Część wskazań dotyczących szkoleń dla administracji może obejmować inwestycje, które są już przygotowywane lub nawet już się rozpoczęły. Z pewnością tak wysoka pozycja tego typu projektów w rankingu inwestycji planowanych do roku 2014 oznacza, że samorzady starają się planować inwestycje, biorąc pod uwagę dostępność środków pomocowych na dany cel. Tak więc plany inwestycyjne stanowią swoisty kompromis między najpilniejszymi potrzebami oraz tymi typami inwestycji, dla których JST zidentyfikowała możliwości zdobycia dodatkowego dofinansowania. Potwierdzają to także wyniki badań jakościowych: *Jeżeli chodzi o udział tych środków przy realizacji zamierzeń i planów rozwojowych gminy, to staramy się jak najbardziej, aby jakkolwiek plan, koncepcje, które powstają i mają zakres realizacji, były w głównej mierze zasilane środkami zewnętrznymi pozyskiwanymi z programów operacyjnych (...). Wiadomo, swój projekt trzeba w jakiś sposób skonkretyzować i dopasować w pewnych momentach do założeń ramowych różnych programów operacyjnych – czy to będzie PO KL czy inne dotacje, nawet te, które są poza sektorem funduszy unijnych – różnego rodzaju granty, konkursy, fundusze norweskie, fundusze szwajcarskie. Wszystko jest kwestią tego, co w danym momencie będzie obowiązywało i jak operatorzy programów do tego podejść. My jako beneficjenci mamy na to najmniejszy wpływ.*

Następne w kolejności typy inwestycji, które planują podjąć mazowieckie JST w najbliższym czasie, to inwestycje w infrastrukturę edukacyjną (szkoły, przedszkola), rozbudowę infrastruktury teleinformatycznej (Internet) oraz rozbudowę infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (przy czym ten typ inwestycji jest w znacznej mierze domeną samorządów gminnych).

Tabela 4. Odsetek JST planujących zrealizować poszczególne typy inwestycji do roku 2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Warto przyrzeć się także temu, jakie miejsce w planach inwestycyjnych mazowieckich gmin i powiatów zajmują działania związane z koniecznością spełnienia wymogów UE, np. związanych z budową oczyszczalni ścieków, rekultywacją składowisk odpadów czy ograniczaniem emisji CO₂. Inwestycje tego typu znalazły się dopiero na 10. miejscu w rankingu planów inwestycyjnych i są ujęte przede wszystkim w planach samorządów gminnych (68% gmin), natomiast w znacznie mniejszym stopniu dotyczą poziomu powiatów (11% samorządów tego poziomu). W grupie gmin i powiatów, które planują w ciągu najbliższych 3 lat zrealizować inwestycje wynikające z wymogów UE, przeanalizowaliśmy ponownie wskazania dotyczące najpilniejszych potrzeb inwestycyjnych do roku 2014.

Wykres 16. Najpilniejsze potrzeby inwestycyjne związane z koniecznością spełnienia wymogów UE, wśród gmin i powiatów planujących realizację inwestycji związanych z wymogami UE do roku 2014 (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Wśród inwestycji wynikających z konieczności spełnienia wymogów UE dominują zdecydowanie projekty związane z budową i modernizacją sieci kanalizacyjnych. Również dwa kolejne typy projektów powiązane są z gospodarką wodno-kanalizacyjną i dotyczą bądź inwestycji w oczyszczalnie ścieków, bądź też inwestycji związanych z budową/rozbudową sieci wodociągowych. Znacznie niżej uplasowały się inwestycje z zakresu gospodarki odpadami – a więc dotyczące rekultywacji lub modernizacji składowisk czy wprowadzenia systemów utylizacji odpadów. Tego typu potrzebę wskazało jedynie 7% gmin i powiatów, które planują realizację inwestycji związanych ze spełnieniem wymogów UE. 6% wskazań dotyczyło termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej, natomiast nieliczne wskazania – zabezpieczeń przeciwpowodziowych, inwestycji w obszarze energetyki (np. modernizacji sieci ciepłowniczej), usuwania azbestu i innych inwestycji środowiskowych.

9.2. Dopasowanie wsparcia do potrzeb JST

Praktycznie wszystkie potrzeby inwestycyjne zgłaszane przez mazowieckie JST można zaspokoić, wykorzystując dofinansowanie UE. Jedynie w przypadku pojedynczych wskazań respondenci zauważali, że problem stanowi pozyskanie środków na remont lub budowę nowej siedziby urzędu gminy czy na budownictwo socjalne. Jednak i tego typu inwestycje są możliwe do zrealizowania z wykorzystaniem środków przeznaczanych na działania rewitalizacyjne, dostępnych chociażby w ramach RPO WM. Oczywiście należy w tym miejscu zauważyć, że w przypadku budownictwa mieszkaniowego konieczne byłoby spełnienie dodatkowych warunków, obejmujących m.in. konieczność ograniczenia prac remontowych/modernizacyjnych do części wspólnych budynków wielorodzinnych oraz lokalizacji prac na obszarach problemowych wyznaczonych w Lokalnych Programach Rewitalizacji. Niemniej oferta funduszy

UE przewiduje możliwość finansowania takich inwestycji i najprawdopodobniej informacje te nie są w wystarczającym stopniu rozpowszechniane.

Respondenci reprezentujący mazowieckie gminy i powiaty podkreślają natomiast, że dużo bardziej istotnym problemem są bariery finansowe. Problem ten dotyczy zwłaszcza małych JST i przejawia się na kilka sposobów:

- ☞ Trudności w zgromadzeniu wkładu własnego: przeprowadzone badanie wskazuje, że znakomita większość mazowieckich JST chętnie realizowałaby więcej projektów, jednak jest to niemożliwe ze względu na konieczność zapewnienia wkładu własnego. Z tego powodu jednostki zmuszone są skupić się na najważniejszych inwestycjach, inne odkładając na później: *Nie moglibyśmy zrealizować takich ogromnych projektów, w których nasz wkład własny byłby duży. Myśleliśmy o działaniu 2.1, z RPO, informacyjnym, z Innowacyjnej Gospodarki, 8.3 natomiast w związku z tym, że mamy inne, pilniejsze potrzeby, a to się wiąże i ze studium, i z dokumentacją techniczną, i z bardzo dużym naszym wkładem własnym, to musieliśmy z tego projektu zrezygnować, mimo że na pewno zapotrzebowanie na ten program to by było.*
- ☞ Trudności w zapewnieniu środków na inwestycję, zanim możliwe będzie uzyskanie refinansowania (związane z przeciągającymi się procedurami rozliczania wniosków o płatność): *Bardzo wiele potrzeb można realizować (...), długo ciągną się jednak procedury. Refinansowanie jest dla gmin takich jak Rybno bardzo dużą barierą, nie ma źródeł finansowania.*
- ☞ Trudność w spełnieniu warunku minimalnej wartości inwestycji, wynikającej z zapisów programu: *My jesteśmy trochę ograniczeni przy możliwościach pozyskania tych większych pieniędzy, na przykład z Regionalnego Programu Operacyjnego. Na przykład drogi gminne, to tam kryterium jest wprowadzone, że minimalnie droga musi kosztować milion złotych. To nas trochę ogranicza, bo my nie mamy takich dróg, które by tyle kosztowały. Jak wskazano we wcześniejszej części raportu, rozwiązaniem takiego problemu bywa nawiązanie partnerstwa z inną gminą; w takiej sytuacji powiększa się skala projektu, a tym samym rośnie jego budżet.*

Ostatni z wymienionych problemów, a więc niewielka skala projektu, może stanowić barierę także nie ze względu na czysto finansowe parametry inwestycji, ale także niskie wartości docelowe wskaźników. Taką sytuację opisuje jeden z respondentów: *...mieliśmy złożony wniosek na wodociąg (...) ale po prostu okazało się, że to jest za mała inwestycja, żeby mogła otrzymać wsparcie w ramach tego RPO. Wniosek przeszedł formalną ocenę, ale na merytorycznej został odrzucony. Za mało punktów, za małe wskaźniki. Nam się wydawało, przez pryzmat tej gminy niedużej, bo tu jest sześć tysięcy ośmiuset mieszkańców niecałe, że to jest duże zadanie, ale w porównaniu z innymi wnioskami gmin miejskich, okazało się, że to jest nieduża rzecz.*

Należy jednak podkreślić, że w wypowiedziach zarówno przedstawiciele JST, jak i ekspertów zewnętrznych przeważa opinia, że obecna oferta dofinansowania z funduszy UE, kierowana do JST, odpowiada potrzebom typowym dla tej grupy i jest zgodna ze specyfiką działań, które samorządy realizują. Natomiast skala tych potrzeb jest i przez długi czas będzie jeszcze olbrzymia, dlatego też problem „za krótkiej kołdry” jest nieunikniony: *W zasadzie środkami unijnymi można zrobić wszystko, mając do tego odpowiednią wiedzę i odpowiednią koncepcję (...). Odpowiednie planowanie i realizacja takich zamierzeń na pewno jest gwarancją sukcesu.*

9.3. Trafność autodiagnozy potrzeb inwestycyjnych

Zestawienie informacji o priorytetach inwestycyjnych JST na najbliższe lata z wynikami analiz przedstawionymi we wcześniejszych rozdziałach niniejszego raportu, dotyczącymi wielkości strumieni finansowych pozyskiwanych do tej pory przez JST na realizację poszczególnych kategorii projektów, pozwala zidentyfikować najważniejsze obszary deficytowe – tj. nieuwzględniane bądź też uwzględniane w znikomym stopniu przez JST w planach inwestycyjnych na najbliższe lata, a jednocześnie istotne z punktu widzenia rozwoju lokalnego i regionalnego.



Przeprowadzone analizy pokazują, że mazowieckie JST w dalszym ciągu planują się skupić na rozbudowie infrastruktury podstawowej, co wskazuje na bardzo konwencjonalne podejście do prowadzenia polityk lokalnych. Niezadowalający stan dróg i niedostateczna penetracja sieci kanalizacyjnych i wodociągowych w dalszym ciągu stanowią istotny problem wielu mazowieckich JST. Jest to więc bez wątpienia słuszny kierunek działań, choć jednocześnie należy zauważyć, że niepokojąca jest tak wysoka dominacja tego typu projektów wśród najważniejszych potrzeb inwestycyjnych. W porównaniu z potrzebami związanymi z zapewnieniem podstawowej infrastruktury, inne ważne obszary zdają się przez mazowieckie JST niedoszacowane.

Za niepokojący uznać należy fakt stosunkowo sporadycznych wskazań takich obszarów działań, jak przyciąganie inwestorów, wspieranie przedsiębiorczości mieszkańców czy informatyzacja gminy/powiatu. Oczywiście tego typu działania przynoszą być może mniej „namacalne” efekty, zwłaszcza w krótkim okresie, natomiast w istotnym stopniu przyczyniają się do budowy konkurencyjności powiatów i gmin w dłuższej perspektywie, co jest przecież celem Strategii Rozwoju województwa mazowieckiego. Stosunkowo nisko w hierarchii potrzeb umiejscawiają mazowieckie JST także działania z zakresu integracji społecznej – polegające na budowie obiektów, przygotowaniu miejsc spotkań i organizowaniu wydarzeń dla mieszkańców. Jest to kolejny typ działań, które być może nie przekładają się bezpośrednio na wzrost konwencjonalnych wskaźników rozwoju, natomiast w dłuższej perspektywie mogą w istotny sposób zapoczątkować dla rozwoju lokalnego. Działania związane z integrowaniem i aktywizowaniem społeczności lokalnych oraz budowaniem tożsamości lokalnej budują kapitał społeczny. Oczywiście jest to proces długotrwały i – w przeciwieństwie do klasycznych „twardych” projektów – nie daje natychmiastowego rezultatu, natomiast może zaowocować zwiększonym zaangażowaniem mieszkańców na rzecz rozwoju gminy, nawiązywaniem współpracy i inicjowaniem nowych przedsięwzięć i projektów. Przekłada się także na budowanie wzajemnego zaufania na linii mieszkańcy – władze publiczne i pozwala budować społeczeństwo obywatelskie, co w dłuższym horyzoncie czasowym powinno zaowocować także wyższym poziomem partycypacji społecznej w wykorzystaniu funduszy UE, a tym samym – wyższą użytecznością projektów. Aktywizacja i integracja społeczna jest jednak zadaniem trudnym, wymagającym dojrzałości po stronie władz samorządowych, przejawiającej się długofalowym podejściem do wpierania rozwoju i konsekwencją realizowanych działań. Taka postawa wciąż nie jest powszechna, zatem wiele JST nie jest świadoma tej potrzeby bądź też nie przywiązuje do niej dostatecznie dużej wagi.

Można zatem stwierdzić, że ważnym problemem jest krótkowzroczność władz lokalnych, które swoje działania chcą skupić na realizacji inwestycji dających szybki rezultat. Niestety także opinie

ekspertów i lokalnych liderów opinii potwierdzają, że podejście sprowadzające się do ograniczania większości planów do horyzontu czasowego danej kadencji jest bardzo powszechne. Jest to oczywiście problem charakterystyczny dla władz lokalnych w całym kraju, nie tylko na Mazowszu. **Priorytetem staje się więc szybkie i sprawne wydatkowanie pieniędzy, nie zaś realizacja celów strategicznych poprzez inwestycje, których efekty będą widoczne w dłuższej perspektywie. Jest to ściśle powiązane z fasadowością procesu planowania strategicznego – niestety w wielu gminach pokutuje przekonanie, że strategia rozwoju lokalnego jest bezużytecznym dokumentem, który należy przygotować, ale który nie stanowi narzędzia zarządzania rozwojem.**



Symptomatyczna wydaje się stosunkowo duża waga przywiązywana do budowy infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, takiej jak baseny czy hale sportowo-widowiskowe. Z pewnością tego typu inwestycje powinny przyczynić się do podniesienia jakości życia mieszkańców, a w dłuższej perspektywie – także do poprawy stanu zdrowia. Jednak należałoby się zastanowić, czy są one faktycznie potrzebne w tak wielu JST (potrzebę realizacji takiej inwestycji zadeklarowały 42 gminy i 4 powiaty). Z obiektów sportowych mogą bowiem korzystać mieszkańcy kilku sąsiednich JST, o ile będą one dobrze dostępne. Przygotowanie inwestycji o ponadlokalnym zasięgu oddziaływania w istotny sposób zwiększyłoby także szanse utrzymania infrastruktury w dłuższej perspektywie, ponieważ wiązałoby się z większą liczbą użytkowników. **Istnieje ryzyko, że tak wysokie zainteresowanie infrastrukturą sportową może być po części wynikiem kalkulacji politycznych – nowo wybudowany basen czy stadion to inwestycja dająca widoczne rezultaty dużo szybciej (i łatwiej) niż np. przygotowana strefa aktywności gospodarczej. Jest to też obiekt, z którego mieszkańcy korzystają w sposób bezpośredni, zatem w oczywisty sposób będzie on łatwiej zauważalny i rozpoznawalny przez potencjalnych wyborców. W przypadku realizacji licznych projektów tego typu istnieje jednak duże ryzyko niespełnienia kryterium trwałości – bowiem nadpodaż obiektów sportowych może skutkować dużymi trudnościami w utrzymaniu tej infrastruktury.**



Analiza deklarowanych przez przedstawicieli mazowieckich JST najpilniejszych potrzeb inwestycyjnych wskazuje więc, że samorządy w znacznym stopniu stawiają na projekty konwencjonalne, dające namacalne efekty w stosunkowo krótkiej perspektywie. Stosunkowo mniejsza waga przywiązywania jest do działań związanych ze wspieraniem przedsiębiorczości, przyciąganiem inwestorów (a tym samym stymulowaniem rynku pracy) czy budowaniem kapitału społecznego, co jest niepokojącym symptomem. Jednocześnie analiza planów inwestycyjnych wskazuje, że oferta funduszy UE pozwala przynajmniej częściowo wyrównać te dysproporcje. Plany inwestycyjne mazowieckich JST są bowiem wypadkową zidentyfikowanych i uświadomionych potrzeb oraz oferty wsparcia zewnętrznego, kierowanej do JST.

Przykładowo, pomimo marginalnej roli działań związanych z poprawą jakości rządzenia we wskazaniach najpilniejszych potrzeb inwestycyjnych, ten sam obszar działania zajmuje drugie miejsce w hierarchii planów inwestycyjnych na najbliższe lata. Jest to spowodowane w znacznej mierze dostępnością środków na ten cel. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku inwestycji związanych z budową sieci internetowych czy przygotowaniem terenów inwestycyjnych. Można więc stwierdzić, że dostępna oferta funduszy UE po części „wymusza” realizację pewnych działań, na które JST być może nie zdecydowałyby się, gdyby nie szansa pozyskania dofinansowania zewnętrznego. Tym samym katalog działań, na które można uzyskać dofinansowanie, pozwala częściowo wypełnić lukę, która powstaje w wyniku bardzo

konwencjonalnego podejścia do realizacji inwestycji po stronie JST i skupiania się na podstawowej infrastrukturze. Również opinie ekspertów i lokalnych liderów opinii potwierdzają, że – ze względu na ograniczone budżety – JST często podejmują decyzje inwestycyjne właśnie w oparciu o informację o zbliżających się naborach wniosków. Ta obserwacja zgodna jest w wynikami badań ankietowych prezentowanymi w jednym w wcześniejszych rozdziałów – przedstawiciele samych JST także przyznają, że pojawienie się informacji o naborze w istotnym stopniu wpływa na zmianę planów rozwojowych JST.

9.4. Podsumowanie



Wśród najważniejszych potrzeb rozwojowych wymienianych przez mazowieckie JST dominują te związane z podstawową infrastrukturą transportową i wodno-kanalizacyjną. Stosunkowo duże, choć znacznie mniejsze niż w przypadku infrastruktury podstawowej, znaczenie mają także inwestycje w obszarze infrastruktury ochrony zdrowia i edukacji. Natomiast niepokojący jest fakt przywiązywania stosunkowo małej wagi do takich obszarów potencjału rozwojowego, jak rozwój przedsiębiorczości, przyciąganie inwestorów, informatyzacja czy integracja społeczna. Wszystkie wymieniane przez mazowieckie JST potrzeby rozwojowe mogą być realizowane z wykorzystaniem funduszy UE. Obszary interwencji funduszy strukturalnych, funduszu spójności, EFR i EFROW są zgodne ze zgłaszanymi przez gminy i powiaty potrzebami i planami inwestycyjnymi. Problemem pozostaje natomiast wielkość dostępnych strumieni finansowych. Z jednej strony wiele JST ubolewa nad faktem, że alokacje dla poszczególnych konkursów są zbyt małe, przez co wiele projektów nie otrzymuje dofinansowania. Z drugiej strony, szczególnie dla najmniejszych JST, barierą okazują się zbyt wysokie minimalne progi dofinansowania, ponieważ potrzeby niewielkich, wiejskich gmin można zaspokoić, realizując projekty o nieco mniejszej skali niż przewidują to programy krajowe i RPO WM.

Pomimo że autodiagnoza potrzeb rozwojowych mazowieckich JST skupia się na bardzo podstawowych potrzebach, to faktyczne plany inwestycyjne na najbliższe lata obejmują też inne obszary tematyczne. Na stosunkowo wysokim miejscu znalazły się chociażby budowa sieci informatycznych, inwestycje w infrastrukturę kultury czy poprawa jakości rządzenia (szkolenia dla pracowników urzędów i wdrażanie e-administracji). Oznacza to, że oferta programów operacyjnych wymusza na mazowieckich JST myślenie także o innych niż podstawowa infrastruktura potrzebach i ukierunkowywanie działań bardziej wielotorowo niż wynikałoby to z samej autodiagnozy potrzeb. Należy więc uznać, że dostępność dofinansowania ze środków UE w istotny sposób stymuluje nie tylko wielkość inwestycji, lecz także ich zakres tematyczny, dzięki czemu wzmocnienie potencjału rozwojowego odbywa się w sposób wieloaspektowy.

100%

JST jest zainteresowanych dalszym korzystaniem ze środków UE

29,4 mld zł

szacowana wielkość oczekiwanego finansowania zewnętrznego (przy uwzględnieniu liczby JST zainteresowanych realizacją inwestycji zadeklarowanych typów do roku 2014)

10. Wnioski i rekomendacje



10.1. Analiza SWOT

Mocne strony (S – Strengths)	Słabe strony (W – Weaknesses)
<ul style="list-style-type: none"> • wysoka aktywność mazowieckich JST w ubieganiu się o dofinansowanie UE; • wysoka skuteczność mazowieckich JST w pozyskiwaniu dofinansowania (w porównaniu z JST z innych województw); • wykorzystywanie środków UE do nadrobienia zapóźnień w obszarze podstawowej infrastruktury; • wykorzystywanie środków UE na realizację inwestycji umożliwiających spełnienie wymogów UE; • wysoki udział projektów powiązanych w obszarze transportu i ochrony środowiska; • dobre przyjęcie ze strony JST inicjatyw „parasolowych” samorządu województwa (projekty BW i EA); wysoki poziom identyfikacji z projektem ze strony poszczególnych JST; • decyzja o przygotowaniu projektu i ubieganiu się o środki UE motywowana często chęcią realizacji dokumentów strategicznych oraz koniecznością rozwiązania istotnego dla JST problemu; • wysoki stopień uwzględnianie potrzeb mieszkańców w procesie przygotowania projektów, dla których JST starają się o wsparcie zewnętrzne ze środków UE. 	<ul style="list-style-type: none"> • niskie wykorzystanie środków z PO IG; pod względem wykorzystania środków z tego programu mazowieckie JST ustępują miejsca Dolnemu Śląskowi; • niskie możliwości absorpcyjne w gminach najmniejszych; • stosunkowo niewielki udział projektów z zakresu rozwoju gospodarczego (wsparcie przedsiębiorczości, przyciąganie inwestorów), kształcenia, integracji społecznej, obszarów ważnych z punktu widzenia rozwoju lokalnego; • krótkowzroczność władz lokalnych, przejawiająca się w skupianiu działań na szybkim i sprawnym wydatkowaniu pieniędzy, realizacji projektów dających widoczne efekty w stosunkowo krótkim czasie, kosztem działań wymagających długofalowego planowania, których rezultatów nie da się w 100% kontrolować (budowanie tożsamości lokalnej, integrowanie społeczności, przyciąganie inwestorów); niedostateczna świadomość wagi zarządzania strategicznego w wykorzystywaniu funduszy UE; • niski poziom komplementarności projektów, wynikający z odrębności systemów wdrażania poszczególnych programów, ale również słabego przepływu informacji między samymi JST; • niski udział projektów o charakterze ponadlokalnym; • silne bariery dla nawiązywania partnerstwa, wynikające zarówno z ograniczeń prawnych (ustawowe kompetencje JST), jak i niskiego poziomu kapitału społecznego (uprzedzenia, brak

	<p>zaufania, kierowanie się preferencjami politycznymi, niechęć do współpracy);</p> <ul style="list-style-type: none"> niedostateczny stopień uwzględnienia potrzeb przedsiębiorstw w procesie decyzyjnym odnośnie do przystąpienia do ubiegania się o środki UE oraz zakresu przygotowywanego projektu.
--	---

Szanse (O – Opportunities)	Zagrożenia (T – Threats)
<ul style="list-style-type: none"> wymuszanie zainteresowania ze strony JST projektami o trudniejszej tematyce, wymagającymi długofalowego myślenia, poprzez odpowiednie profilowanie naborów; rozpowszechnienie informacji o celach Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego, budowanie świadomości wagi tego dokumentu wśród władz lokalnych, rozpowszechnianie wiedzy o metodach wykorzystania strategii województwa i lokalnych strategii rozwoju jako narzędzi zarządzania rozwojem; promowanie spójności i komplementarności działań poprzez podejmowanie inicjatyw „parasolowych” ze strony samorządu województwa także w obszarach innych niż informatyzacja, szczególnie w obszarze rozwoju gospodarczego; realizacja projektu (projektów), który mógłby pełnić funkcję okrętu flagowego, budowałby markę regionu, symbol, który mógłby firmować także inne inwestycje realizowane w województwie; lepszą synchronizację konkursów umożliwiającą realizację inwestycji komplementarnych w odpowiedniej kolejności; budowanie świadomości korzyści płynących ze współpracy i partnerstwa; wzrost doświadczenia JST w aplikowaniu o środki, podniesienie kwalifikacji pracowników JST w zakresie ubiegania się o środki UE oraz obsługi administracyjnej realizowanych projektów; zapewnienie doradztwa merytorycznego dla JST w zakresie wykorzystania środków UE dla swojego rozwoju. 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko nieutrzymania części infrastruktury w dłuższym okresie w przypadku popularnych typów inwestycji (obiekty sportowe), których podaż może okazać się zbyt wysoka; zorientowanie środków pomocowych przyszłej perspektywy na instrumenty zwrotne; brak przygotowania ze strony JST do podejmowania współpracy z sektorem biznesowym i realizacji inwestycji w systemie PPP; przedłużające się procedury na etapie wnioskowania i przygotowywania umów, utrudniające JST realizację planów rozwojowych z wykorzystaniem środków UE; brak stabilności harmonogramów naborów projektów oraz zapisów programowych (jak np. kryteria wyboru projektów); spadek dochodów JST.

10.2. Tabela wniosków i rekomendacji

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Status realizacji	Proponowany sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji
1.	<p>Mazowieckie JST diagnozując potrzeby inwestycyjne, skupiają się głównie na podstawowej infrastrukturze. Autodiagnoza potrzeb w znikomym stopniu obejmuje działania związane z budowaniem kapitału społecznego, rozwojem gospodarczym czy edukacją. Jednocześnie niezależne diagnozy sytuacji na Mazowszu (np. te realizowane w ramach projektu <i>Trendy rozwojowe Mazowsza</i>) wskazują, że obszary te także wymagają znacznej poprawy.</p>	<p>Planując instrumenty wsparcia dla JST, władze samorządu województwa powinny w ograniczonym stopniu kierować się informacjami płynącymi z autodiagnozy potrzeb JST. Ze względu na wciąż niską jakość planowania strategicznego oraz pokutujący zwyczaj dostosowywania planów inwestycyjnych do cyklu wyborczego, działania, które nie przynoszą szybkiego i widocznego rezultatu, często bywają spychane na dalszy plan. Takie potrzeby jak stymulowanie rozwoju gospodarczego (poprzez wspieranie przedsiębiorczości, przygotowywanie terenów inwestycyjnych), budowanie kapitału społecznego (poprzez integrowanie lokalnych społeczności w ramach działalności np. świetlic, domów kultury itp.) czy podnoszenie jakości kształcenia (zarówno poprzez podnoszenie jakości infrastruktury oświatowej jak i np. organizowanie dodatkowych zajęć dla uczniów) są bardzo istotne, szczególnie w dłuższej perspektywie (ich rezultaty nie będą widoczne od razu). Jednocześnie przeprowadzone badanie wskazuje, że pojawiające się nabory pozwalają</p>		<p>Rekomendowane jest dalsze organizowanie naborów na zróżnicowane typy projektów, co stymuluje JST do podejmowania działań, na które być może nie zdecydowałyby się wcale, gdyby nie dostępne finansowanie zewnętrzne. Przede wszystkim dotyczy to tych typów działań, dla których zidentyfikowano istotny wpływ na rozwój lokalny i regionalny, a które do tej pory były realizowane w ograniczonym stopniu:</p> <ul style="list-style-type: none"> – wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, przyciąganie inwestorów zewnętrznych poprzez tworzenie stref aktywności gospodarczej – wspieranie transferu wiedzy z instytucji naukowych do praktyki gospodarczej – integracja i aktywizacja lokalnych społeczności (budowanie tożsamości lokalnej, przygotowanie miejsc spotkań mieszkańców, imprez dla mieszkańców, budowanie zaufania do władz lokalnych poprzez uruchamianie mechanizmów dialogu i konsultacji) – podnoszenia jakości kształcenia (inwestycje w infrastrukturę oświatową oraz projekty miękkie) – podnoszenie jakości rządzenia (również w wymiarze koordynacyjnym między różnymi JST) <p>W kolejnym cyklu programowania polityki spójności na</p>	<p>IZ RPO WM, IPII RPO WM</p>

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Status realizacji	Proponowany sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji
		wyrównać te dysproporcje inwestycyjne – JST starają się wykorzystać każdą szansę uzyskania dofinansowania, dlatego też chętnie sięgają po środki przeznaczone na realizację działań innych niż budowa podstawowej infrastruktury.		Mazowszu należałoby przenieść ciężar kierunków rozwoju z infrastruktury podstawowej w stronę czynników sprzyjających pobudzeniu przedsiębiorczości i innowacyjnej gospodarki. Należałoby także w większym stopniu wykorzystać potencjał Warszawy w tym względzie, także w celu inicjowania dyfuzji procesów rozwoju do innych ośrodków miejskich położonych w województwie.	
2.	<p>Wiele mazowieckich JST nie używa lokalnych strategii rozwoju jako narzędzi zarządzania rozwojem. Innym problemem jest jakość samych dokumentów strategicznych, których przygotowanie bywa zlecane w całości na zewnątrz urzędu, w wyniku czego nie odpowiadają one specyfice danej JST/ W efekcie, plany inwestycyjne skupiają się na doraźnych potrzebach i inwestycjach, które dają widoczne efekty w stosunkowo krótkim czasie. Istotnym problemem jest niedostateczny nacisk kładziony przez JST na działania długofalowe.</p> <p>Jednocześnie znaczna część JST uważa, że wizja realizacji potrzeb</p>	<p>Rekomenduje się podejmowanie działań ukierunkowanych na promowanie zarządzania strategicznego. Niezbędne jest podnoszenie świadomości i kształtowanie praktycznych umiejętności administracji samorządowej w tym zakresie. Warto także popularyzować informacje dotyczące strategii rozwoju województwa jako przydatnego dokumentu wyznaczającego cele, które wymagają realizacji działań wielokierunkowych.</p> <p>Obecnie to właśnie oferta funduszy UE w znacznej mierze wymusza na JST realizację niektórych działań (np. związanych z podnoszeniem jakości rządzenia). Jednak pożądanym stanem jest sytuacja, w której JST planują działania wielotorowo nie w wyniku analizy oferty programów operacyjnych, ale w wyniku rzetelnej diagnozy potrzeb i w odpowiedzi</p>		<p>Rekomenduje się realizację działań podnoszących świadomość wagi zarządzania strategicznego w mazowieckich JST. Ewentualne szkolenia powinny kłaść nacisk przede wszystkim na aspekt praktyczny:</p> <ul style="list-style-type: none"> – w jaki sposób przygotować diagnozę, w oparciu o którą formułuje się dokument strategiczny; – w jaki sposób formułować cele strategiczne, aby obejmowały one wszystkie istotne aspekty rozwoju (w tym – w jaki sposób i w jakim zakresie w procesie formułowania strategii rozwojowej powinni brać udział interesariusze reprezentujący różne środowiska lokalne); – w jaki sposób wykorzystywać lokalną strategię rozwoju jako narzędzie do planowania konkretnych działań i inwestycji. <p>Swoistą praktyczną szkołą strategicznego zarządzania rozwojem powinien być rozpoczęty niedawno proces aktualizacji strategii rozwoju województwa. Proces ten ma szansę stać się dobrą praktyką dla mazowieckich JST niższego szczebla; planowane konsultacje założeń aktualizowanej strategii powinny w znacznym stopniu angażować</p>	Samorząd województwa, minister właściwy ds. administracji

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Status realizacji	Proponowany sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji
	inwestycyjnych i dobrej jakości dokumenty strategiczne ułatwiają w dużym stopniu przygotowanie projektów.	na zdefiniowane cele rozwojowe.		mazowieckie gminy i powiaty. Udział w konsultacjach może stanowić dobrą wskazówkę dla władz lokalnych, w jaki sposób podobne działania powinny być prowadzone na ich terenie.	
3.	Wspomniane już krótkofalowe podejście wielu mazowieckich JST niesie ze sobą znaczne ryzyko niespełnienia kryterium trwałości inwestycji. Dopasowywanie procesu planowania działań inwestycyjnych do cyklu wyborczego powoduje znaczne obniżenie poczucia odpowiedzialności za utrzymanie infrastruktury w dłuższym okresie.	Rekomenduje się położenie większego nacisku na weryfikację możliwości utrzymania inwestycji w dłuższym okresie. W szczególności dotyczy to nowych obiektów, dla których konieczne jest zapewnienie odpowiedniej ilości użytkowników (np. obiekty sportowe, kulturalne). Po pierwsze – rekomenduje się wzmacnianie i popularyzowanie mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego, które powinno wymusić bardziej realistyczne planowanie tego typu inwestycji. Po drugie, pożądane są też działania popularyzatorskie skierowane do mieszkańców Mazowsza, u których należy budować poczucie współodpowiedzialności za zapewnienie stałego popytu na usługi oferowane przez danego typu obiekty.		Warto rozważyć możliwości angażowania środowiska biznesowego w inwestycje realizowane przez władze samorządowe. Z pewnością zaangażowanie inwestora prywatnego poprzedzone będzie rzetelną analizą możliwości utrzymania inwestycji w długim okresie. Formuła PPP będzie coraz bardziej zyskiwała na znaczeniu w kolejnej perspektywie finansowej, gdzie środki przeznaczone na dofinansowanie inwestycji będą coraz niższe. Dlatego już teraz warto ją popularyzować i budować standardy dla tego typu współpracy. Ponadto rekomenduje się podnoszenie świadomości mieszkańców w tym obszarze – bowiem to właśnie oni ponoszą koszty utrzymania infrastruktury w dłuższym okresie. Tego typu działania wpisują się w założenia Priorytetu V PO KL, w obszarze budowania społeczeństwa obywatelskiego i promowania mechanizmów partycypacji społecznej w rządzeniu. Przeprowadzone badania wskazują, że to właśnie opinia i potrzeby mieszkańców stanowią kluczowy bodziec dla władz lokalnych dla podejmowania inwestycji. Tak więc weryfikacja planów inwestycyjnych ze strony tychże mieszkańców powinna przyczynić się do lepszego i bardziej realistycznego planowania kolejnych projektów.	Samorząd województwa, MRR
4.	Z punktu widzenia rozszerzenia	Warto rozważyć możliwość zastosowania		Dla większej synergii działań i promocji realizowanych	Samorząd

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Status realizacji	Proponowany sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji
	oddziaływania projektów i wzmocnienia ich komplementarności dobrą praktyką są projekty „parasolowe”, realizowane przez samorząd województw i obejmujące JST z terenu całego województwa – BW i EA. Takie rozwiązanie pozwala scalić działania wielu JST o przyczynia się do osiągnięcia synergii działań i ich szerszego oddziaływania	podobnego podejścia również w przypadku projektów innych, niż te dotyczące informatyzacji. Samorząd województwa mógłby pełnić rolę instytucji parasolowej dla innych inicjatyw, np. w obszarze turystyki i kultury – zarówno tych już zrealizowanych jak i dopiero planowanych. Proponowane rozwiązanie nie przewiduje co prawda realizacji nowych projektów, które byłyby inicjowane przez samorząd województwa, ale stworzenie produktu w postaci portali tematycznych, które udostępniałyby kompleksowe informacje na temat inicjatyw poszczególnych gmin i powiatów, które podejmowane są często niezależnie od siebie, ale ze względu na pokrewną tematykę mogą stanowić element większego produktu.		projektów rekomenduje się zebranie informacji o podobnych projektach realizowanych przez poszczególne JST z terenu województwa w jednym miejscu. Rolą samorządu województwa byłoby prowadzenie portali informacyjnych, które gromadziłyby informacje np. o ofercie turystyczno-kulturalnej (obiekty i imprezy organizowane przez władze województwa i władze lokalne), obejmującej zarówno te działania, które podejmowane są z wykorzystaniem funduszy UE jak i w ramach budżetów własnych. Integracja rozproszonych informacji i promowanie mniejszych produktów turystyczno-kulturalnych pod marką województwa umożliwiłyby dotarcie do większej grupy odbiorców. Osoby zainteresowane wydarzeniami w danej gminie / powiecie, jednocześnie miałyby możliwość zapoznania się z ofertą innych JST oraz ofertą samorządu województwa. Portal powinien umożliwiać zarówno wyszukiwanie według obszaru jak i typu oferty (np. muzea, skanseny, imprezy plenerowe). Przygotowanie takiego repozytorium wiedzy o województwie wymaga oczywiście zaangażowania poszczególnych JST i dostarczania aktualnych informacji, kapitał zbudowany w ramach projektów BW i EA (zaangażowanie wszystkich JST, poczucie uczestnictwa w większym przedsięwzięciu) powinien ułatwić realizację tego zadania. Wartością dodaną takiego przedsięwzięcia byłby przepływ wiedzy między JST, co umożliwiłoby lepsze rozplanowanie i koordynację w czasie wielu wydarzeń organizowanych w bliskim sąsiedztwie. Narzędziem, które może z powodzeniem zostać	województwa, IZ RPO WM, IZ pozostałych programów operacyjnych

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Status realizacji	Proponowany sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji
				<p>wykorzystane do stymulowania przepływu wiedzy pomiędzy JST, są działania informacyjno-promocyjne, do realizacji których zobowiązani są beneficjenci projektów współfinansowanych ze środków UE. Możliwym rozwiązaniem jest zmobilizowanie JST, aby działania informacyjno-promocyjne obejmowały one również bezpośrednie przekazanie informacji o realizowanym projekcie do Samorządu Województwa oraz sąsiednich JST. Rozwiązanie to może być promowane poprzez kryteria wyboru projektów na etapie oceny wniosków, bądź mieć charakter obligatoryjny poprzez odpowiednie zapisy w umowie z beneficjentem.</p> <p>Ciekawym przykładem projektu o podobnej, „parasolowej” strukturze, jest przedsięwzięcie realizowane przez Flamadzkie Stowarzyszenie Samorządów Lokalnych (VVSG, Koepelorganisatie van de Vlaamse gemeentebesturen). Projekt obejmuje 15 samorządów lokalnych, dla których przygotowywane są standardy i założenia dla uruchomienia nowych usług oferowanych przez urząd, kierowanych do przedsiębiorców. Przedsięwzięcie tego typu zapewne nie zostałyby zainicjowane przez same pojedyncze gminy, a dzięki inicjatywie instytucji wyższego szczebla (VVSG) możliwe było wykorzystanie doświadczeń kilkunastu podmiotów, zebranie wiedzy o ich potrzebach i wypracowanie standardów, które mogą zostać szerzej upowszechnione. Ze względu na fakt, że jest to projekt z pogranicza tematyki dobrego rządzenia i wspierania rozwoju gospodarczego na szczeblu lokalnym, jest on</p>	

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Status realizacji	Proponowany sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji
				szczególnie rekomendowany jako pomysł do rozważenia dla gmin mazowieckich. Te obszary są bowiem w niewielkim stopniu wspierane w ramach realizowanych projektów.	
5.	Barierą dla realizacji projektów komplementarnych jest brak świadomości o inicjatywach realizowanych na terenie sąsiadujących JST oraz brak świadomości wspólnych potrzeb i celów	Konieczne jest poprawienie przepływu informacji między JST, zarówno o inwestycjach już realizowanych jak i tych planowanych. Upowszechnianie informacji o potrzebach i planach poszczególnych JST powinno także przyczynić się do budowania lepszej świadomości zbieżności i podobieństw między gminami i powiatami, co powinno przełożyć się na większą skalę współpracy.		<p>Punktem wyjścia dla uporządkowania informacji o projektach już istniejących mogą być opracowane w ramach niniejszego badania mapy prezentujące lokalizację inwestycji poszczególnych typów. Dodatkowo, przygotowano również mapy prezentujące lokalizację gmin i powiatów podobnych potrzebach inwestycyjnych, zamieszczone w aneksie 3.</p> <p>JST zainteresowane realizacją podobnych inwestycji, zwłaszcza te położone w bezpośrednim sąsiedztwie, powinny być zachęcane do przeanalizowania możliwości połączenia sił. W zależności od typu inwestycji, może to być realizacja projektu wspólnego (inwestycja liniowa – każda JST realizuje odcinek na swoim terenie) bądź też projektów komplementarnych (np. obiekty turystyczne, sportowe, położone w bliskim sąsiedztwie, nie dublujące wzajemnie swojej oferty, ale oferujące produkty/ usługi uzupełniające się). Przykładowo, warto zwrócić uwagę na koncentrację gmin, które deklarują potrzebę rozwoju turystyki (np. Konstancin-Jeziorna, Góra Kalwaria i Prażmów), sąsiadujących ze sobą gmin deklarujących pilną potrzebę inwestycji w przedszkola (np. Szydłowiec, Orońsko, Wolanów) czy infrastrukturę sportową (np. Kluczbork, Żuromin, Szreńsk). Na obecnym etapie wdrażania programów operacyjnych możliwe jest jedynie zarekomendowanie wspierania porozumień między gminami</p>	Samorząd województwa

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Status realizacji	Proponowany sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji
				<p>w zakresie realizacji pokrewnych inwestycji. W przyszłym okresie rekomenduje się natomiast wykorzystanie doświadczeń województwa śląskiego i jego Programu Rozwoju Subregionów – patrz rekomendacja nr 12.</p> <p>Dobra praktyką w zakresie promowania przepływu wiedzy są także platformy współpracy, prowadzone przez Instytucję Zarządzającą programem rozwoju regionalnego Flandrii. Są to cykliczne spotkania warsztatowe, na które zapraszani są beneficjenci realizujący projekty o zbliżonym zakresie i tematyce (np. grupy poświęcone informatyzacji, technologiom czystej energii itp.). Do udziału w warsztacie zapraszani są beneficjenci reprezentujący różne podmioty (nie tylko samorządy lokalne ale też np. przedsiębiorcy, naukowcy), którzy mają okazję dowiedzieć się o innych realizowanych projektach w tym samym obszarze tematycznym, wymienić wiedzę a być może także nawiązać kontakty które w przyszłości zaowocują wspólnymi projektami. Doświadczenia z realizacji tego typu warsztatów wskazują, że uczestnicy preferują spotkania w małych grupach i zgłaszają także potrzebę zapraszania gości spoza regionu Flandrii, co umożliwiłoby im nawiązanie szerszej współpracy.</p>	
6.	Planowanie działań rozwojowych JST z wykorzystaniem środków dostępnych w ramach programów współfinansowanych przez UE jest utrudnione. Czynnikiem utrudniającymi są	Proponowane jest udostępnienie wieloletniego harmonogramu naborów wniosków wraz z przewidywaną kwotą alokacji na poszczególne konkursy oraz upowszechnienie informacji o dostępności dokumentu wśród		<p>Zalecane jest możliwie najszybsze opublikowanie w serwisie internetowym Instytucji Wdrażającej harmonogramu naboru wniosków obejmującego okres do końca bieżącej perspektywy.</p> <p>Natomiast w przyszłej perspektywie finansowej</p>	IZ RPO WM, IPII RPO WM

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Status realizacji	Proponowany sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji
	m.in.: niestabilność harmonogramów naboru projektów oraz przedłużający się proces rozstrzygania konkursów oraz zawierania umów z beneficjentami projektów wybranych do realizacji.	potencjalnych beneficjentów, w szczególności JST województwa mazowieckiego. Ponadto należy zadbać o odpowiednio wcześniejsze rozpowszechnienie informacji zapowiadającej rozpoczęcie naboru wniosków, a także zapewnienie odpowiedniej długości trwania naboru.		proponowane jest udostępnienie harmonogramu wniosków obejmującego cały okres programowania jeszcze przed rozpoczęciem pierwszych naborów. Przykładowo taka praktyka jest stosowana przez IZ RPO woj. śląskiego (z zastrzeżeniem możliwych odstępstw od zaprezentowanego planu naborów). Informacja o planowanym naborze wniosków powinna być publikowana min. 1 miesiąc przed otwarciem konkursu, a czas na składanie wniosków powinien wynosić nie mniej niż 2 miesiące.	
7.	Ponadto zbyt późne ogłoszenie naboru jest jednym z głównych czynników wskazywanych przez JST jako utrudniające w znacznym stopniu przygotowanie projektów.	Rekomendowane jest podjęcie działań mających na celu skrócenie czasu, jaki upływa od momentu zamknięcia naboru do ogłoszenia wyników, a następnie zawarcia umów z JST, których projekty zostały wybrane do otrzymania wsparcia ze środków UE.		Zalecane jest podjęcie działań mających na celu identyfikację przyczyn nadmiernego przedłużenia się etapu oceny wniosków i przygotowania umów z beneficjentami. W zależności od wyników badań przeprowadzonych w tym zakresie, podjęte działania mogą polegać m.in. na usprawnieniu działalności IW pod kątem skrócenia czasu etapu formalnego oceny, zwiększeniu liczby asesorów dokonujących oceny merytorycznej, dostosowaniu harmonogramu naboru wniosków do możliwości organizacyjnych IW.	IZ RPO WM, IPII RPO WM
8.	Tryb konkursowy oraz kryteria wyboru projektów motywują JST do spojrzenia na planowane działania w szerszej perspektywie (w tym poza granice danej jednostki administracyjnej) i zaplanowania	Mając na uwadze wpływ, jaki kryteria oceny i wyboru wywierają na kształt projektów przygotowywanych przez wnioskodawców, konieczny jest dobór kryteriów oceny projektów tak, aby stymulowały one przygotowanie projektów wysokiej jakości i służyły		W przyszłej perspektywie finansowej, planując realizację regionalnego programu operacyjnego przy wsparciu ze środków UE, należy zwrócić uwagę na dobór kryteriów oceny projektów. W szczególności promowana powinna być wzajemna współpraca JST, a także współpraca JST z innymi podmiotami, a także oddziaływanie projektu na wyższym poziomie. Obszary, w których rozwiązania te są pożądane, to	IZ RPO WM, IPII RPO WM

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Status realizacji	Proponowany sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji
	projektów o szerszym zakresie i zasięgu oraz o możliwie wysokiej jakości.	rozwojowi jednostek je realizujących, a także jednostkom sąsiednim.		m.in. transport, ochrona środowiska, kultura i turystyka, działania mające na celu stymulowanie rozwoju gospodarczego JST.	
9.	Ponadto JST zwracają uwagę na niestabilność kryteriów oceny projektów i ich zmiany ogłaszane na krótko przed rozpoczęciem naboru projektu. W sytuacji, gdy projekt przygotowywany był jeszcze przed ogłoszeniem naboru, powoduje to konieczność wprowadzania zmian w dokumentacji aplikacyjnej, co stanowi utrudnienie na etapie ubiegania się o środki w ramach RPO WM.	Duże inwestycje infrastrukturalne wymagają często dłuższego etapu przygotowawczego. Często JST przystępują do opracowania dokumentacji przedsięwzięcia po jego zatwierdzeniu w planie inwestycyjnym (dokumentach strategicznych), oczekując jednocześnie na ogłoszenie naboru wniosków w ramach działań, które umożliwiłyby jej współfinansowanie ze środków UE. Ważne jest zatem zapewnienie stabilności kryteriów oceny projektów.		Zapisy uszczegółowienia programu operacyjnego w zakresie kryteriów oceny i wyboru projektów powinny cechować się stabilnością. Z drugiej strony konieczność wprowadzenia zmian w kryteriach, umożliwiających wybór projektów przyczyniających się do osiągnięcia założonych celów, czy też mających na celu promowanie projektów bądź wnioskodawców o określonych charakterystykach, jest zrozumiała, szczególnie, gdy wynika z obserwacji i doświadczeń z wcześniejszych naborów. Jednakże zalecane jest, aby zmiany były wprowadzane z odpowiednim wyprzedzeniem, tak aby umożliwić wnioskodawcom przygotowanie projektów wysokiej jakości.	IZ RPO WM, IPII RPO WM
10.	Istotną barierą w przygotowaniu i realizacji projektów jest dla JST brak doświadczenia w aplikowaniu o wsparcie ze środków UE. Z drugiej strony, jednym z ważnych czynników ułatwiających przygotowanie wniosków o dofinansowanie są kwalifikacje kadr JST. Ponadto ponad połowa JST oceniła zasady	Jest to sytuacja, która może przerodzić się w błędne koło; jednostki o niższym doświadczeniu w ubieganiu się o wsparcie ze środków strukturalnych będą rzadziej odnosiły sukcesy w konkursach, co może zniechęcić je do podejmowania kolejnych prób, tym bardziej, że każda próba wiąże się z koniecznością poniesienia kosztów. Wskutek powyższego JST nie będą nabywały doświadczenia i umiejętności		Rekomendowane jest dalsze wsparcie JST w podnoszeniu ich potencjału, w szczególności kompetencji kadr JST, do przygotowywania i obsługi administracyjno-finansowej projektów. Pożądaną formą wsparcia, podobnie jak to miało miejsce dotychczas, są szkolenia, jednakże w zmienionej formule. Przede wszystkim wskazane jest odejście od teoretycznego podejścia na rzecz praktycznego, a szkolenia powinny mieć formę warsztatów prowadzonych w ograniczonej pod względem wielkości grupie. Ponadto należy zadbać, aby szkolenia odbywały się odpowiednio	IZ RPO WM, IPII RPO WM

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Status realizacji	Proponowany sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji
	<p>kwalfikowania projektów jako niejasne, a prawie połowa – procedury aplikacyjne jako trudne. Podobnie, w opinii prawie jednej czwartej jednostek trudne procedury sprawozdawcze utrudniają realizację projektów w stopniu średnim.</p> <p>Jednocześnie JST zgłaszają potrzebę uczestnictwa w dalszych szkoleniach z zakresu przygotowywania dokumentacji na etapie aplikowania, a także realizacji projektu.</p>	<p>pomocnych w przygotowaniu dokumentacji aplikacyjnej. JST często zlecają przygotowanie projektu podmiotom zewnętrznym, jednakże te stosują często podejście „masowe”, nie uwzględniając specyfiki i potrzeb konkretnej JST. Wskazane są zatem dalsze działania zmierzające do podniesienia potencjału wewnętrznego JST do samodzielnego przygotowania i realizacji projektów.</p>		<p>wcześniej niż planowane terminy naborów, tak aby JST miały możliwość wykorzystania zdobytej wiedzy w przygotowaniu dokumentacji aplikacyjnej. Przykładowe tematy warsztatów to przygotowanie wniosku aplikacyjnego, a także opracowanie wniosku o płatność. Wiele JST ocenia wypełnienie wniosku o płatność jako trudne, a konieczność korekt i związane z tym wydłużenie procesu weryfikacji wniosku o płatność, a tym samym również opóźnienie w przekazaniu płatności końcowej – jako dodatkowe obciążenie dla budżetu jednostek.</p>	
11.	<p>Wśród czynników utrudniających realizację projektów wyróżnić można grupę przeszkód dotyczących współpracy z IW wdrażającymi programy operacyjne, w szczególności IW RPO WM. JST wskazywały na niewystarczający poziom wsparcia zarówno na etapie ubiegania się o dotację, jak i realizacji projektu. Utrudnienia wiązały się przede wszystkim z utrudnionym kontaktem z IW,</p>	<p>Rekomendowana jest reorganizacja pracy IW RPO WM tak, aby możliwie najlepiej służyła ona wsparciu JST korzystających ze środków UE. W szczególności ważne jest przyjęcie podejścia „pro-klienckiego” i promowanie go wśród kadry. Podejście pro-klienckie rozumiane jest jako nastawienie na wsparcie wnioskodawców i beneficjentów, gdyż, po pierwsze, to od nich w dużej mierze zależy osiągnięcie celów założonych w Programie, a po drugie, wyższa jakość projektów oznacza lepsze wykorzystanie środków UE na</p>		<p>Przykładem instytucji otwartej na JST jako wnioskodawcę i beneficjenta jest IZ RPO WSL. Instytucja wspiera JST zarówno poprzez konsultacje zarówno telefoniczne, jak i osobiste. Każdy wnioskodawca, zgłaszający na etapie przygotowania projektów potrzebę omówienia wniosku, ma możliwość skorzystania z doradztwa pracowników IZ RPO WSL, których obowiązki obejmują weryfikację poprawności wniosków na etapie oceny formalnej. Instytucja deklaruje gotowość do przyjęcia przybyłych do siedziby interesantów, którzy wcześniej nie umawiali się na konkretny termin konsultacji, oczywiście pod warunkiem dostępności kompetentnych pracowników w danym momencie.</p>	<p>Samorząd województwa, IZ RPO WM, IPII RPO WM</p>

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Status realizacji	Proponowany sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji
	długim okresem oczekiwania na informację/decyzję, ograniczonymi możliwościami uzyskania wiążących decyzji, a także zmiennością opiekunów projektów, pociągającą za sobą zmienność wymagań. Ponadto jednostkom brakuje doradztwa merytorycznego, gdyż dotychczasowe wsparcie skupia się na kwestiach administracyjno-merytorycznych.	zaspokojenie potrzeb rozwojowych. Ponadto zalecane jest objęcie JST szerszym wsparciem w całym cyklu życia projektu, obejmującym przede wszystkim doradztwo merytoryczne zarówno na etapie przygotowania projektów, jak i ich realizacji. Istotna jest indywidualizacja tego wsparcia. Wsparcie merytoryczne na etapie przygotowania projektu miałooby na celu optymalizację zakresu projektu, tak aby przynosił on możliwie najwięcej korzyści jednostce wnioskującej, przy uwzględnieniu jej potrzeb, uwarunkowań i sytuacji finansowej, a także, w miarę możliwości, oddziaływał na otoczenie. Na etapie wdrożenia projektu byłyby to konsultacje dotyczące działań podejmowanych w projekcie w przypadku pojawiających się wątpliwości.		<p>Dobłą praktyką w tym zakresie są punkty kontaktowe utworzone dla programów rozwoju regionalnego w Belgii (Flandrii) i Holandii. Taki punkt funkcjonuje w każdym subregionie (prowincji); dodatkowo, we Flandrii utworzono także odrębne punkty kontaktowe dla największych miast (Antwerpia i Gent). Punkty te oferują pomoc w bardzo szerokim zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> – informacja dotycząca możliwości pozyskania funduszy – doradztwo na etapie aplikowania: wnioskodawca może skonsultować z pracownikiem punktu kontaktowego merytoryczną część wniosku; doświadczenia holenderskie wskazują, że dzięki zaangażowaniu punktów kontaktowych znacznie podnosi się jakość projektów lokalnych samorządów, które są w stanie samodzielnie jedynie zarysować ogólną koncepcję projektu. Punkty kontaktowe we Flandrii natomiast oferują także pośrednictwo w nawiązaniu kontaktów z potencjalnymi partnerami projektu. – pomoc na etapie realizacji projektu: zadaniem punktów kontaktowych we Flandrii jest też utrzymywanie kontaktu z beneficjentem w trakcie realizacji projektu. Podczas gdy Instytucja Zarządzająca odpowiada za wszelkie kontakty formalne, rozliczenia wniosków o płatność, przyjmowanie i zatwierdzanie sprawozdań itp., punkt kontaktowy pełni funkcję doradcy dla beneficjentów i skupia się na merytorycznych aspektach realizacji projektu. Ze względu na stosunkowo mniejszą liczbę projektów możliwe jest 	

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Status realizacji	Proponowany sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji
				<p>przeprowadzanie 3 wizyt w cyklu realizacji projektu, poświęconych np. wyjaśnieniu obowiązków monitoringowych i sprawozdawczych czy sprawdzeniu postępów w realizacji projektu i wspólnemu opracowaniu ewentualnych działań zaradczych. Dzięki spotkaniom w trakcie realizacji projektów, pracownicy punktów kontaktowych rozpowszechniają też między beneficjentami informacje o innych, podobnych przedsięwzięciach, dzięki czemu możliwy jest przepływ wiedzy i promowana jest komplementarność działań. Punkty kontaktowe oferują ponadto pomoc beneficjentom w przygotowaniu sprawozdań z realizacji projektów, które składane są w formie elektronicznej, ponieważ wypełnienie formularzy on-line sprawia trudności wielu podmiotom realizującym projekty. Ponadto, ze względu na swoją wiedzę w zakresie merytoryki projektów, pracownicy punktów kontaktowych pełnią rolę doradców dla Instytucji Zarządzającej w procesie oceny wniosków, choć nie mają oni możliwości podejmowania decyzji ani przyznawania punktacji.</p>	

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Status realizacji	Proponowany sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji
12.	Istotną barierą utrudniającą przygotowanie projektów są konflikty pomiędzy różnymi szczeblami samorządu (ponad 60% ocenia ten wpływ jako duży lub średni). Utrudnienie stanowi również brak zainteresowania ze strony partnerów. Ponadto krajowe przepisy regulujące działalność JST nie motywują jednostek do podejmowania współpracy na rzecz realizacji wspólnych działań.	Z punktu widzenia komplementarności, a także zasięgu oddziaływania realizowanych projektów pożądanymi byłoby, aby gminy/powiaty porozumiewały się odnośnie do planowanych/realizowanych działań w celu dostosowania zakresu projektów i powiązania między nimi. W związku z sytuacjami konfliktowymi, a także sytuacją formalną prawną, wskazane jest zewnętrzne stymulowanie współpracy i tworzenie rozwiązań motywujących JST do wspólnego planowania i realizacji działań.		Przykładem rozwiązania, które może zachęcić JST do intensyfikacji kontaktów oraz nawiązania wzajemnej współpracy są tzw. Programy Rozwoju Subregionu (PRS), funkcjonujące w ramach RPO WSL. PRS to druga, obok projektów kluczowych, ścieżka wyboru projektów w trybie pozakonkursowym w ramach RPO WSL. Jest to rozwiązanie, którego głównym założeniem była redukcja nierównomierności w dystrybucji środków w województwie śląskim, gdyż zauważono, że projekty kluczowe koncentrowały się w podregionie centralnym. Pomysł na tego typu rozwiązanie został zaczerpnięty z Włoch, a prace nad PRS prowadzone były na etapie opracowywania RPO WSL, przed zatwierdzeniem przez Komisję Europejską. Programy Rozwoju Subregionów to programy tworzone na wzór programu operacyjnego przez JST danego podregionu. IZ określiła katalog obszarów priorytetowych PRS, tak aby były one zgodne z zakresem merytorycznym RPO WSL, a także dostępne kwoty alokacji. JST musiały się porozumieć co do kluczowego dla nich obszaru, opracować Program zawierający m.in. diagnozę sytuacji społeczno-ekonomicznej i strategię rozwoju podregionu, a także wykaz projektów, których realizacja jest dla danego podregionu istotna. Przyjęta ścieżka wyboru projektów gwarantuje, że po spełnieniu wszystkich kryteriów formalnych i merytorycznych, projekty znajdujące się na liście PRS otrzymają dofinansowanie w ramach RPO WSL. Beneficjentami projektów w ramach PRS mogły być JST, ich związki, stowarzyszenia oraz jednostki organizacyjne JST. W ocenie IZ	IZ RPO WM, IPII RPO WM

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Status realizacji	Proponowany sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji
				<p>RPO WSL, bazującej na dotychczasowych doświadczeniach funkcjonowania PRS, istotną zaletą tego rozwiązania było zmotywowanie JST danego podregionu, nierzadko skonfliktowanych bądź też niechętnych do współdziałania ze względu na uwarunkowania historyczno-polityczne, do nawiązania i utrwalenia współpracy, gdyż był to warunek niezbędny do skorzystania z alokacji dostępnej w ramach tej ścieżki wyboru projektów. Wspólna praca nad PRS sprzyjała samoidentyfikacji podregionów. Ponadto przeniesienie kompetencji decyzyjnych co do podejmowanych interwencji z poziomu regionalnego na podregionalny skłoniło JST do szerszego spojrzenia na rozwój niż poziom własnej jednostki oraz sprzyjało budowaniu odpowiedzialności JST danego podregionu za jego rozwój. IZ RPO WSL przyznaje, że rozwiązanie to nie zapewnia automatycznie komplementarności projektów realizowanych w ramach PRS.</p>	