

Efekty wdrażania europejskiej polityki spójności w województwie opolskim w latach 2014–2020 w wymiarze gospodarczo-społecznym i instytucjonalnym. Doświadczenia, wnioski i rekomendacje^{1,2}

Jacek Szlachta 

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Andrzej Buła³

Posel do Parlamentu Europejskiego

Karina Bedrunka-Gudaniec⁴ 

Uniwersytet Opolski
Zespół ds. przestrzennego wymiaru europejskich i krajowych polityk publicznych przy KPZK PAN

STRESZCZENIE

Opracowanie zawiera analizę znaczenia prowadzenia nowoczesnej polityki rozwojowej na poziomie regionalnym. W Polsce katalizatorem takiej polityki stała się po akcesji w roku 2004 Unia Europejska, bowiem około 50% inwestycji publicznych finansowanych jest ze środków funduszy strukturalnych i funduszu spójności. W latach 2014–2020 oraz 2021–2027 około 40% środków polityki spójności UE jest zarządzane przez samorządy województw. Wsparcie UE sprzyjało bardzo korzystnej trajektorii rozwojowej wszystkich bez wyjątku regionów kraju w latach 2004–2019 (Szlachta 2017).

Województwo opolskie jest wyjątkowo interesującym przypadkiem sukcesu wdrażania europejskiej polityki rozwojowej na poziomie regionalnym. Wynika to między innymi z najwyższej w Polsce jakości rządzenia na poziomie regionalnym, decentralizacji uspołecznionego modelu programowania i wdrażania funduszy unijnych, a także wysokiej stabilności kadr. Strategia wojewódzka znajduje stosowne przełożenia na dokumenty operacyjne. Podejście terytorialne zostało wzmocnione dzięki wykorzystaniu potencjału subregionów. Prospójnościowa polityka regionalna prowadzi do systematycznego ograniczania różnicowań przestrzennych w ramach województwa opolskiego. Towarzyszy temu wyjątkowo staranne zarządzanie Europejskim Funduszem Społecznym, integrowanym funkcjonalnie z Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego, oraz stymulowanie partnerstwa w polityce spójności.

Na podstawie oceny doświadczeń okresu programowania w latach 2014–2020 zostały zaproponowane wnioski i rekomendacje dotyczące lat 2021–2027, które mogą być istotne także dla innych regionów europejskich jako najlepsze praktyki.

WPROWADZENIE

Polska dzięki integracji europejskiej dokonała rzadko spotykanego w tak krótkim okresie awansu cywilizacyjnego. Jakościowe zmiany widoczne są na poziomie krajowym, regionalnym, subregionalnym, a także lokalnym. W istotnej części ta korzystna trajektoria rozwojowa Polski i jej regionów była związana z europejską polityką spójności, która umożliwiała znaczące zwiększenie skali oraz lepsze ukierunkowanie inwestycji publicznych.

¹ Tekst pierwotnie opublikowano w 2022 r. jako *Reflection Paper* nr 4 na stronie internetowej KPZK PAN.

² Pomoc przy zbieraniu i opracowaniu danych: Michał Mehlich, Małgorzata Pęczak-Zacharko i Justyna Szoprun.

³ Do 2024 roku Marszałek Województwa Opolskiego.

⁴ Do 2023 roku Dyrektor Departamentu Koordynacji Programów Operacyjnych, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego.

Polski sukces wdrażania europejskiej polityki spójności w bardzo dużej mierze zależy od poziomu regionalnego. Doświadczenia województwa opolskiego w tej materii są wyjątkowe i w wielu przypadkach mają charakter modelowy. Za cel opracowania przyjęto przedstawienie rozwiązań w województwie opolskim w trakcie wdrażania funduszy Unii Europejskiej w latach 2014–2020. Mogą one stanowić inspirację dla kształtowania rozwiązań europejskiej polityki spójności w latach 2021–2027 na poziomie regionalnym, subregionalnym i krajowym w zakresie polityki regionalnej w wymiarze gospodarczo-społecznym i instytucjonalnym. To jednocześnie wartościowe laboratorium stosowanych narzędzi w zakresie efektywności i sprawności wdrażania środków europejskich. W procesie badawczym zastosowano techniki analityczne, statystyczne i jakościowe.

W województwie opolskim został zastosowany partycypacyjny model programowania i wdrażania funduszy strukturalnych oparty na dwóch filarach: regionalnej decentralizacji uspołecznionego systemu programowania i wdrażania funduszy w układzie przestrzennym oraz sprawnym wydatkowaniu środków

w regionie. Sukces ilustrowany jest kształtowaniem się produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca według parytetu siły nabywczej od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej oraz kryterium jakości rządzenia. Na te dwie zmienne ma wpływ wyraźnie ukształtowane podejście terytorialne w wydatkowaniu funduszy unijnych wprowadzone na bazie działających subregionów; budowanie i wdrażanie nowoczesnych dokumentów strategicznych, w tym strategii regionalnej, wzmacnianie szerokim procesem uspołeczniania wdrażania funduszy unijnych i stabilnością kadr. Na szczególną uwagę w dwu kolejnych okresach wdrażania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w województwie opolskim, dotyczących lat 2007–2013 i 2014–2020, zasługują rozwiązania w realizacji projektów partnerskich, a także integrowanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego z Europejskim Funduszem Społecznym oraz innymi środkami publicznymi.

Opracowanie składa się z trzech części merytorycznych. Pierwsza z nich poświęcona została charakterystyce korzyści z europejskiej polityki spójności poprzez przedstawienie zróżnicowania i zmian PKB w województwach oraz prezentację zdecentralizowanego modelu wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce. Druga część przedstawia model zarządzania strategicznego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie opolskim, w tym charakterystykę jakości rządzenia na poziomie regionalnym; znaczenie decentralizacji uspołecznionego programowania i wdrażania funduszy unijnych poprzez stosowanie podejścia terytorialnego oraz programowania strategii wojewódzkiej, jak również sprawność zagospodarowania środków unijnych. Trzecia część koncentruje się na znaczeniu partnerstwa w polityce spójności. Istotność partnerskiego podejścia w procesie wdrażania europejskiej polityki spójności wykazana została poprzez ilościową charakterystykę projektów partnerskich, zrealizowanych w województwie opolskim, uzupełnioną przykładami wiodących, modelowych partnerstw i tym samym rozwiązań stosowanych w regionie.

KORZYŚCI Z EUROPEJSKIEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI

Uwarunkowania gospodarcze, w tym produkt krajowy brutto w województwach

Korzyści wynikające z akcesji Polski do Unii Europejskiej z punktu widzenia przeciętnego mieszkańca to nowe drogi, autostrady, oczyszczalnie ścieków, ogólnie mówiąc nowa infrastruktura, ale też wyższy poziom innowacyjnej przedsiębiorczości dającej nowe miejsca pracy, szeroko rozumiana edukacja, w tym kształcenie ustawiczne (Kutwa i Szymańska 2019). Te wszystkie składowe wpływają na lepszą jakość życia każdego mieszkańca Polski. Z analitycznego punktu widzenia faktyczne korzyści widoczne są w rosnącej

spójności gospodarczej, społecznej, terytorialnej oraz środowiskowej osiągane w różnych skalach przestrzennych.

W obszarze spójności gospodarczej, po czasach recesji związanych z kryzysem finansowym w latach 2008–2011, powraca tendencja zmniejszania się różnic pomiędzy regionami pod względem PKB na mieszkańca i poziomu zatrudnienia (Iuga i Mihaliciuc, 2020). W regionach słabiej rozwiniętych wzrost PKB na mieszkańca względem średniej unijnej następuje przede wszystkim dzięki szybszemu wzrostowi wydajności pracy oraz w drugiej kolejności – zwiększonemu poziomowi zatrudnienia (Radulescu i in., 2018).

Kryzys finansowy zahamował również poprawę sytuacji w zakresie spójności społecznej. Dopiero kilka lat po tym załamaniu gospodarczym wskaźnik zatrudnienia oraz stopa bezrobocia wróciły do poziomu sprzed kryzysu. Duże różnice w poziomie bezrobocia i dochodów pomiędzy regionami skłaniają część mieszkańców do migracji w poszukiwaniu lepszego zatrudnienia lub też ucieczki przed ubóstwem. W ramach spójności terytorialnej znaczący postęp został dokonany w zakresie m.in. poprawy dostępności do transportu publicznego, infrastruktury komunalnej, a także zmniejszenia zużycia energii oraz emisji gazów cieplarnianych. Pozytywne efekty środowiskowe osiągnięte zostały głównie dzięki zwiększeniu efektywności energetycznej, a także zwiększeniu udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych oraz wdrażaniu modelu gospodarki obiegu zamkniętego (*Mój region, moja Europa, nasza przyszłość...*, 2017).

Tabela 1. PKB na 1 mieszkańca według parytetu siły nabywczej w województwach w latach 2006–2019 w odniesieniu do średniej UE-27

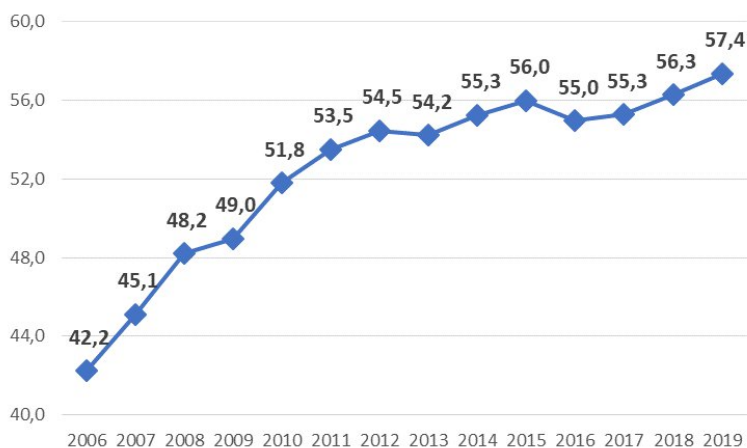
Województwo	PKB na 1 mieszkańca wg PSN (% średniej UE)		
	2006	2019	różnica 2006–2019 (p.proc.)
Polska	52,0	72,8	20,8
Mazowieckie	81,0	117,9	36,9
Wielkopolskie	55,0	78,8	23,8
Dolnośląskie	56,0	79,5	23,5
Łódzkie	48,0	68,6	20,6
Pomorskie	51,0	70,8	19,8
Małopolskie	47,0	66,7	19,7
Śląskie	55,0	74,4	19,4
Opolskie	42,0	57,4	15,4
Podlaskie	38,0	52,6	14,6
Podkarpackie	37,0	51,0	14,0
Lubelskie	36,0	49,7	13,7
Zachodniopomorskie	47,0	60,3	13,3
Kujawsko-Pomorskie	45,0	58,0	13,0
Lubuskie	47,0	59,0	12,0
Świętokrzyskie	41,0	51,9	10,9
Warmińsko-Mazurskie	39,0	49,7	10,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie EUROSTAT.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej skutkuje korzystną trajektorią rozwojową, widoczną we wskaźniku PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej. Widoczna jest tendencja zmniejszania się odchyleń wartości tego wskaźnika od średniej dla Unii Europejskiej, jednak istnieją nadal znaczące różnice w jego poziomie pomiędzy regionami. W latach 2006–2019 we wszystkich województwach Polski rejestrowana jest dwucyfrowa wielkość przyrostu PKB względem średniej Unii Europejskiej. Dla Polski wynosi

on 20,8 punktów procentowych (Tabela 1), dla województwa opolskiego 15,4 punkty procentowe, co plasuje region w środku stawki polskich województw (Wykres 1).

Wykres 1. PKB na 1 mieszkańca według parytetu siły nabywczej w województwie opolskim w latach 2006–2019 w odniesieniu do średniej UE-27 (%)



Źródło: obliczenia własne na podstawie EUROSTAT.

Namacalnym efektem zorientowanego na spójność wdrażania funduszy europejskich w województwie opolskim jest zmniejszenie zróżnicowania wewnętrznego. W latach 2004–2016 różnica pomiędzy powiatami z najwyższą i najniższą wartością wskaźnika, tj. odniesieniem do średniej w województwie, uległa zmianie o 33,9 punkty procentowe, co obrazuje tabela 2 (Brodzicki, Ciołek i Szlachta 2019). Względny wzrost PKB na 1 mieszkańca, wobec średniej dla województwa, odnotowano w powiatach opolskim (ziemskim), namysłowskim, strzeleckim, oleskim, brzeskim, prudnickim, krapkowickim i nyskim. W pozostałych powiatach zaobserwowano względny spadek tego wskaźnika, co w sumie spowodowało spłaszczenie różnic pomiędzy powiatami.

Rozwój oparty na rosnącej spójności wewnętrznej regionu jest bardzo charakterystyczny dla województwa opolskiego. Generalnie spłaszczenie wskaźnika ma miejsce w całym województwie, natomiast w powiecie głubczyckim widoczne jest zmniejszenie w 2016 roku w porównaniu z 2004 rokiem względem średniej wojewódzkiej (Tabela 2). Stąd też władze regionalne i lokalne podejmują i nadal będą podejmować wspólne działania oparte na dedykowanych instrumentach polityki spójności, skierowanych na pogranicze polsko-czeskie, charakteryzujące się najniższym PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej.

Zdecentralizowany model wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce

Analiza podstawowych wskaźników efektywności wdrażania środków unijnych potwierdza związek pomiędzy efektywnością a istniejącym w danym państwie modelem wdrażania funduszy europejskich.

Zdecentralizowany model wdrażania funduszy unijnych występuje w 12 państwach Unii Europejskiej. W Polsce około 58% środków funduszy strukturalnych zarządzanych jest przez samorządy województw. Podobny udział środków jest w dyspozycji regionów w Hiszpanii i Włoszech, natomiast w Niemczech około 85% środków wydatkują landy (kraje związkowe). Analiza poziomu już zrealizowanych wydatków w poszczególnych krajach Unii Europejskiej pozwala stwierdzić, iż model zdecentralizowany jest sku-

tecniejszy. Wymienione kraje osiągnęły bowiem wyższy poziom wydatkowania funduszy strukturalnych niż kraje z modelem scentralizowanym (*Dane statystyczne*, 2021).

Tabela 2. PKB na 1 mieszkańca w powiatach województwa opolskiego w latach 2004–2016 w odniesieniu do średniej województwa

Powiat	PKB per capita (woj. = 100)		Zmiana 2004-2016
	2004	2016	
m. Opole	209,1	179,6	-29,5
Kędzierzyńsko-kozielski	121,6	115,8	-5,8
Opolski (ziemski)	88,2	101,9	13,7
Krapkowicki	95,1	99,5	4,4
Strzelecki	85,9	93,6	7,7
Kluczborski	88,7	88,3	-0,4
Brzeski	79,6	85,9	6,3
Oleski	75,0	82,9	7,9
Namysłowski	70,2	78,4	8,2
Głubczycki	79,6	74,2	-5,4
Nyski	70,6	73,4	2,8
Prudnicki	64,8	69,2	4,4
Różnica pomiędzy wartościami skrajnymi	144,3	110,4	-

Źródło: Brodzicki, Ciołek i Szlachta, 2019, 28.

W Polsce zdecentralizowany model wdrażania funduszy strukturalnych jest systemowym rozwiązaniem w krajowej polityce regionalnej (Szlachta, 2017). Pozwala to lepiej dostosować programy operacyjne do specyficznych potrzeb regionów, w których są wdrażane. Władze regionalne tworzą w swoich systemach zarządzania funduszami strukturalnymi takie rozwiązania, które sprzyjają efektywnej trajektorii rozwojowej wspieranych obszarów przy jednoczesnej sprawnej absorpcji środków unijnych.

Województwo opolskie oparło partycypacyjny model programowania i wdrażania funduszy strukturalnych na dwóch filarach. Z jednej strony to regionalna decentralizacja uspołecznionego systemu programowania i wdrażania funduszy w układzie przestrzennym przy wykorzystaniu subregionów. Jednocześnie towarzyszy temu wyjątkowo staranne korzystanie z Europejskiego Funduszu Społecznego, jego koordynowanie z Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego przy jednoczesnym stymulowaniu partnerstw w projektach. Drugi filar opolskiego modelu to sprawne wydatkowanie środków w regionie. Zatem jest to wypracowany na przestrzeni kilkunastu lat system współpracy pomiędzy instytucjami. Jego fundamentem są ludzie, ich kompetencje, doświadczenie w realizacji projektów unijnych i zbudowane dobre relacje. Ma to miejsce zarówno na poziomie współpracy między instytucją zarządzającą a instytucjami wdrażającymi oraz Ministerstwem odpowiedzialnym za fundusze unijne, a także Komisją Europejską, jak również tych instytucji regionalnych z odbiorcami pomocy unijnej.

ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE WDRAŻANIA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH W WOJEWÓDZTWIE OPOLSKIM

Jakość rządzenia na poziomie regionalnym

Skuteczne wdrażanie funduszy strukturalnych opiera się na kilku fundamentach, wśród których wiodącym miernikiem jest jakość rządzenia. Dla Komisji Europejskiej podstawowym miernikiem jakości instytucjonalnej na szczeblu regionalnym w Unii Europejskiej jest Europejski wskaźnik jakości rządzenia (EQI), opracowany przez Instytut ds. Jakości Rządzenia na Uniwersytecie w Göteborgu (Charron, Lapente i Bauhr, 2021). Jakość instytucjonalną definiuje się jako wielowymiarową koncepcję, której kryteriami są wysoka bezstronność i ranga świadczenia usług publicznych oraz niski poziom korupcji.

Celem finansowanych przez Komisję Europejską badań wskaźnika jakości rządzenia, przeprowadzonych w latach 2010, 2013, 2017 i 2021, jest poznanie, jak przeciętni obywatele postrzegają korupcję i jakie mają z nią doświadczenia, a także w jakim stopniu oceniają usługi publiczne w ich regionie zamieszkania jako bezstronne i dobrej jakości.

W 2021 roku, w porównaniu z rokiem 2017, zaobserwowano spadki średnich wartości krajowych w Polsce i na Węgrzech, co spowodowało spadek wskaźnika EQI we wszystkich polskich i węgierskich regionach w omawianym okresie, z wyjątkiem województwa opolskiego i komitatu Pest na Węgrzech (Tabela 3) (Charron, Lapente i Bauhr, 2021).

Tabela 3. Wartość wskaźnika EQI w regionach NUTS 2 w Polsce w latach 2010, 2017 i 2021 (odchylenie standardowe, UE=0)

Region	Wartość EQI			Zmiana 2010–2021	Zmiana 2017–2021
	2010	2017	2021		
Opolskie	-1,0280	-0,4130	-0,3400	0,6880	0,0730
Pomorskie	-0,6430	-0,2720	-0,4890	0,1540	-0,2170
Śląskie	-1,0260	-0,4150	-0,5570	0,4690	-0,1420
Lubuskie	-0,8450	-0,5680	-0,5570	0,2880	0,0110
Wielkopolskie	-0,9280	-0,4020	-0,5870	0,3410	-0,1850
Kujawsko-Pomorskie	-0,5940	-0,2240	-0,6890	-0,0950	-0,4650
Podkarpackie	-0,8000	-0,5600	-0,7110	0,0890	-0,1510
Małopolskie	-0,8270	-0,3350	-0,7140	0,1130	-0,3790
Mazowiecki regionalny	-0,9240	-0,4570	-0,7480	0,1760	-0,2910
Dolnośląskie	-0,8680	-0,3420	-0,7700	0,0980	-0,4280
Świętokrzyskie	-0,7950	-0,5940	-0,7830	0,0120	-0,1890
Warmińsko-Mazurskie	-0,8830	-0,2650	-0,8100	0,0730	-0,5450
Łódzkie	-0,8030	-0,0590	-0,8520	-0,0490	-0,7930
Podlaskie	-0,8890	-0,3920	-0,8780	0,0110	-0,4860
Zachodniopomorskie	-0,8180	-0,3030	-0,8880	-0,0700	-0,5850
Lubelskie	-0,7590	-0,4470	-1,0890	-0,3300	-0,6420
Warszawski stołeczny	-0,9240	-0,4570	-1,2290	-0,3050	-0,7720

Źródło: <https://www.gu.se/en/quality-government/qog-data/data-downloads/european-quality-of-government-index>

Decentralizacja uspołecznionego programowania i wdrażania funduszy unijnych

Pierwszy filar partycypacyjnego modelu programowania i wdrażania funduszy strukturalnych w województwie opolskim to jego regionalna decentralizacja oparta na współdziałaniu i komunikacji. Wyrazem tego jest aktywna partycypacja społeczna wielu interesariuszy. Tym samym władze regionu dążą do zwiększonej skuteczności stosowania najważniejszych elementów systemu zarządzania terytorialnego, dedykowanych mieszkańcom województwa opolskiego, oraz systemu szeroko rozumianej spójności terytorialnej na poziomie wewnątrzregionalnym. W tym podejściu subregiony (Mapa 1) są strategicznymi partnerami dla Zarządu Województwa Opolskiego. Odgrywają one istotną rolę w procesie strategicznego programowania regionalnego wdrażania funduszy europejskich.

Mapa 1. Podział województwa opolskiego na subregiony



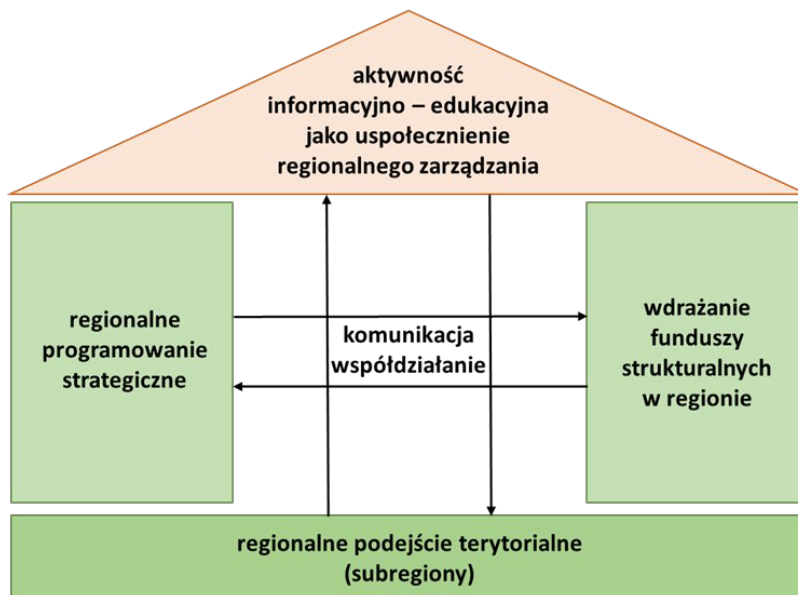
Źródło: Opracowanie własne.

Aktywność informacyjno-promocyjna, prowadzona przez władze regionu, jest z kolei fundamentem uspołeczniania procesu programowania i wdrażania regionalnych funduszy unijnych, co obrazuje rysunek 1.

Mającą miejsce w latach 2014–2020 wewnątrzregionalna decentralizacja programowania i wdrażania funduszy unijnych przynosi korzyści we wdrażaniu europejskiej polityki spójności w województwie opolskim. Współdziałanie w układzie pięciu subregionów upodmiotowiło ten proces na poziomie samorządów lokalnych. To władze samorządów lokalnych czują, że wspólnie z władzami regionu odpowiadają za środki europejskie w regionie, gdyż współdecydują o ich efektywnym systemie wdrażania. W oparciu

o dialog poszczególnych interesariuszy, na poziomie danego subregionu identyfikowane są strategiczne, partnerskie inwestycje czy też miękkie przedsięwzięcia, nakierowane bezpośrednio na mieszkańców. Takie rozwiązania ograniczają zróżnicowania wewnątrzregionalne w województwie, a tym samym osiągnięta jest coraz większa spójność społeczno-gospodarcza. Kształtuje to także korzystny klimat dla rozwoju partnerstwa poszczególnych interesariuszy.

Rysunek 1. Model uspołecznienia regionalnego programowania strategicznego i wdrażania funduszy strukturalnych w województwie opolskim



Źródło: Opracowanie własne.

Podejście terytorialne

W latach 2014–2020 kształtowanie polityki wdrażania funduszy europejskich w województwie opolskim zostało oparte na instrumentach terytorialnych. W ramach Obszarów Strategicznej Interwencji występują subregiony, miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji, ośrodki depopulacji i obszary przygraniczne (*Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 roku*, 2012). W kolejnej perspektywie finansowej 2021–2027 subregiony i rewitalizacja miast, gmin miejsko-wiejskich i wiejskich oraz krajowe Obszary Strategicznej Interwencji, czyli miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze i obszary zagrożone trwałą marginalizacją, stanowią bazę dla podejścia terytorialnego w regionie (*Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2030 roku*, 2021).

W województwie opolskim powołano pięć subregionów (Mapa 1). Tylko Aglomeracja Opolska ma status Zintegrowanej Inwestycji Terytorialnej. Pięć subregionów w województwie działa na bazie dobrowolnych zrzeszeń władz lokalnych, czyli samorządów gmin i powiatów. Władze regionalne we współpracy z samorządami lokalnymi poszczególnych subregionów wypracowują rozwiązania dotyczące wydatkowania środków unijnych w regionie na zasadach partnerskich rozmów, czego efektem są określone kwoty dla poszczególnych subregionów, wyliczone w oparciu o kryteria zaakceptowane przez wszystkie samorządy poszczególnych subregionów (Tabela 4). Upodmiotowiony subregionalny układ terytorialny w woje-

wództwie opolskim stwarza interesujące rozwiązanie w dążeniu do wewnętrznej spójności w regionie wzmacnianej współfinansowaniem ze środków europejskich. Jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych subregionów również aktywnie uczestniczyły w budowaniu strategii województwa, opracowały także swoje strategie.

Strategie subregionów stanowią podstawę do otrzymania środków z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014–2020. Aglomeracja Opolska mająca status Zintegrowanej Inwestycji Terytorialnej dodatkowo uczestniczy w procesie wyboru projektów. Na działania realizowane w subregionach, władze województwa przeznaczyły 15% alokacji środków Programu. Zarówno Aglomeracja Opolska, jak i pozostałe cztery subregiony mają określone pule środków w poszczególnych działaniach. Głównym kryterium podziału środków na subregiony jest liczba ludności (Tabela 4). Do sfer interwencji, w których zastosowano podejście terytorialne w latach 2014–2020, należą: przygotowanie terenów inwestycyjnych, przygotowanie i wdrażanie strategii niskoemisyjnych, efektywność energetyczna w budynkach publicznych, dziedzictwo kulturowe i kultura (Aglomeracja Opolska i Subregion Południowy) oraz edukacja (tylko Aglomeracja Opolska). Dla subregionów, w nowej perspektywie finansowej planuje się przeznaczyć 28% alokacji Funduszy Europejskich dla Opolskiego 2021–2027. Obok działań inwestycyjnych, których źródłem jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, wprowadza się również te finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, jest to znacząca zmiana w podejściu. Obok kompleksowych projektów ze sfery edukacji, usług zdrowotnych czy społecznych w subregionach będą mogły być realizowane projekty grantowe o zasięgu lokalnym. Każdy subregion będzie miał wyodrębnioną pulę funduszy do dyspozycji. Nabory będą ogłaszane przez Instytucję Zarządzającą w uzgodnieniu z danym subregionem.

Tabela 4. Ludność w subregionach województwa opolskiego oraz alokacja przeznaczona na subregiony w ramach RPO WO 2014-2020

Subregiony	Ludność	%	Alokacja RPO WO 2014-2020 [PLN]
Aglomeracja Opolska	332 824	34,1	345 232 560
Brzeski	76 438	7,8	24 040 967
Kędzierzyńsko-Strzelecki	161 511	16,5	71 364 966
Południowy	234 644	24,0	121 818 749
Północny	171 357	17,5	73 229 612
Województwo	976 774	100,0	635 686 854

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS (stan na 31.12.2020 r.).

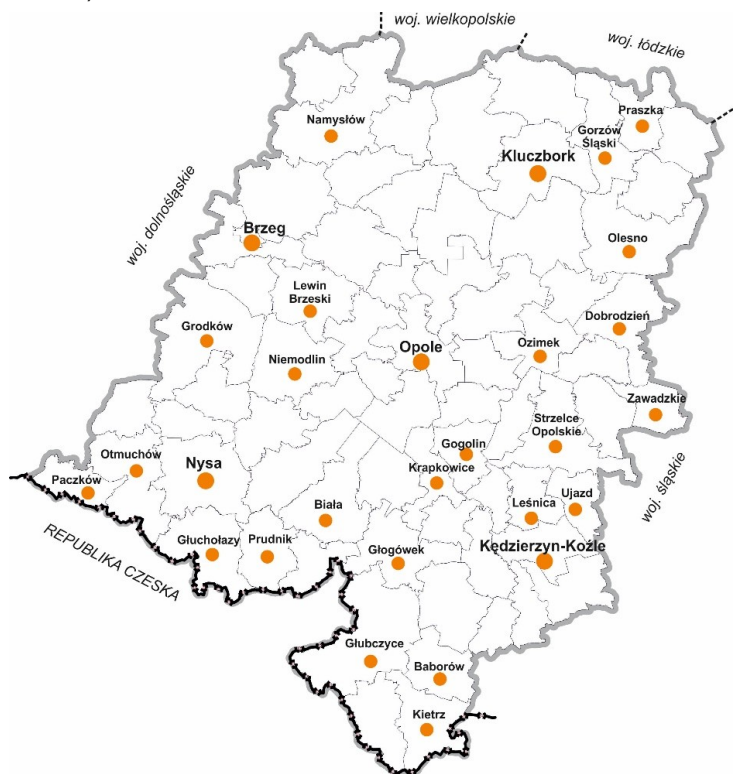
Ważną rolę w regionalnym podejściu terytorialnym odgrywają działania ukierunkowane na rewitalizację wskazanych obszarów w województwie opolskim. W Regionalnym Programie Operacyjnym na lata 2014–2020 wskazano pięć ośrodków subregionalnych oraz dwadzieścia cztery inne miasta (Mapa 2). Wszystkie zostały objęte Lokalnymi Programami Rewitalizacyjnymi. Na ten cel skierowano 3,5% alokacji Programu. Dla pięciu miast zabezpieczono 45% wskazanej alokacji, dla pozostałych ośrodków 55%.

W województwie opolskim projekty inwestycyjne rewitalizacji miast często łączone są z inicjatywami skierowanymi dla społeczności lokalnych finansowanymi z Europejskiego Funduszu Społecznego. Inwestycje mają wkład własny sięgający 50%, a nie jak modelowo przyjęto 15%. To ważny dowód na to, że władze lokalne widzą sens wspierania tego typu przedsięwzięć. W latach 2021–2027 zwiększono wspar-

cie na rewitalizację do 6% alokacji regionalnego programu. Jednocześnie przyjęto, że cały obszar województwa jest nią objęty, zarówno miasta i ich tereny przyległe, jak również gminy wiejskie.

Województwo opolskie jako region przygraniczny obejmuje Obszarem Strategicznej Interwencji powiaty graniczące z Republiką Czeską. Ma to uzasadnienie gospodarczo-społeczne. Analizy dotyczące liczby i potencjału podmiotów gospodarczych, a także struktury ludności jednoznacznie wskazują, że ta część województwa nadal wymaga dodatkowych instrumentów finansowych (*Projekt programu operacyjnego Fundusze Europejskie dla Opolskiego 2021-2027, 2021*).

Mapa 2. Miasta województwa opolskiego objęte Lokalnymi Programami Rewitalizacji (stan na 19.04.2017 r.)



Źródło: Opracowanie własne.

Programowanie strategii wojewódzkiej

Kreowanie w regionie przyjaznego dla mieszkańców, inwestorów i turystów klimatu wymaga strategicznego myślenia i działania na poziomie regionalnym i lokalnym (Szlachta 2012). Takiemu strategicznemu podejściu służy stabilność i ciągłość polityki rozwoju regionalnego. Strategia rozwoju województwa opolskiego odzwierciedla taki sposób myślenia i stanowi integralną część partycypacyjnego, i zarazem zdecentralizowanego regionalnego programowania oraz wdrażania funduszy unijnych.

Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego Opolskie 2030 została uchwalona 4 października 2021 r. jednogłośnie przez Radnych Sejmiku Województwa Opolskiego (*Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2030 roku, 2021*). Jest to wyjątkowa sytuacja kształtowania rozwoju regionalnego, bowiem

w Polsce tylko w 3 regionach dokument strategii dotyczący horyzontu roku 2030 został uchwalony jednomyślnie. Uspołeczniony sposób prowadzenia prac nad jej opracowaniem z pewnością miał duży wpływ na wynik głosowania. Przyjęto bowiem modelowy sposób organizacji uspołecznienia strategii, polegający na bardzo aktywnej partycypacji społecznej i udziale licznej grupy ekspertów z różnych dziedzin. Działania takie ze względu na pandemię COVID-19 nie były łatwe w realizacji.

W 2018 roku przedstawiono założenia koncepcji przygotowania strategii do roku 2030 i wówczas rozpoczęto proces planistyczno-organizacyjny. Od początku w prace angażowano zewnętrznych partnerów, dbając, by wypracowywany dokument uwzględniał szerokie spojrzenie na rozwój województwa. W 2019 r. powołano Grupy Doradcze, w skład których weszli przedstawiciele różnych środowisk lokalnych, kompetentni w poszczególnych obszarach tematycznych. Powołano także Zespoły Robocze w trzech sferach: społeczeństwo, środowisko oraz gospodarka, składające się z przedstawicieli departamentów Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego i jednostek podległych Samorządowi Województwa Opolskiego. Łącznie zaangażowano ok. 300 osób. Lata 2019–2020 to czas licznych spotkań, warsztatów, konferencji, które przyjęły jako wiodącą formę aktywność wirtualną.

W sposób wyjątkowy potraktowano konsultacje społeczne, które miały miejsce wiosną 2021 roku. Dbając o to, by miały one szeroki oddźwięk, informację na ten temat opublikowano w prasie lokalnej i regionalnej oraz w radiu. Duży nacisk położono na informację w świecie wirtualnym poprzez np. posty sponsorowane, reklamy graficzne, teksty sponsorowane i banery reklamowe czy wpisy na profilach facebookowych województwa. W ramach konsultacji społecznych miała miejsce konferencja inauguracyjna, 6 spotkań branżowych: infrastruktura, gospodarka, społeczeństwo, środowisko, seniorzy, młodzież, a także posiedzenie Rady Działalności Pożytku Publicznego, spotkanie ze środowiskiem samorządowym oraz 5 spotkań w regionie dla społeczności subregionalnych, wszystkie wirtualnie. Ten szeroko zakrojony proces dał w rezultacie ponad 300 uwag pochodzących z różnych środowisk (*Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2030 roku 2021*).

Działania informacyjno-promocyjne dotyczące funduszy europejskich

Warunkiem sukcesu w absorpcji funduszy strukturalnych jest przygotowanie dużej ilości wysokiej jakości projektów opartych na skutecznym kreowaniu, tzw. pipeline of projects, jakie można następnie sfinansować w ramach europejskiej polityki spójności. Wymaga to wysokiej jakości działań informacyjno-promocyjnych gwarantujących aktywność podmiotów gospodarczych, społecznych i administracji publicznej w sferach zidentyfikowanych jako priorytetowe w regionalnym programie operacyjnym.

W województwie opolskim model programowania i wdrażania funduszy strukturalnych oparty jest na komunikacji. Wypracowanie wielu nowatorskich, obejmujących swoim zasięgiem cały region projektów bazuje na współpracy wielu partnerów. Początek to partnerskie wykreowanie wysokiej jakości propozycji projektowych, następnie uruchomienie procesu realizacji projektów, płynne ich rozliczenie i kontakt z mieszkańcami. Te cztery najważniejsze etapy wymagają wykorzystywania różnych metod komunikacji: spotkań, rozmów na wielu szczeblach, a także nowoczesnych nośników informacji, jakimi są Facebook, Instagram, czy Twitter.

Model komunikacji z mieszkańcami województwa w głównej mierze jest efektem wielu doświadczeń z lat 2007–2013 i został oparty na dwóch inicjatywach społecznych: „Opolska Mama ma Moc” i „Opolskie Ambasadorki UE”. Pierwsza z nich funkcjonuje od 2016 roku, a druga ma swój początek w 2021 roku. Inicjatywa „Opolska Mama ma Moc” stała się motorem do spotkań kobiet i ich rodzin, a jednocześnie jest

doskonałą okazją do rozmów o nowych możliwościach, jakie dają fundusze europejskie w zakresie wsparcia polskiej rodziny na każdym etapie jej funkcjonowania. W przyjazny sposób pokazywane są realizowane inicjatywy, m.in.: badania prenatalne, mobilna rehabilitacja dzieci do 2. roku życia, szkoły rodzenia, opolskie nianie, czyli wsparcie dziecka do 3. roku życia, edukacja w szkole, a zwłaszcza skoordynowana edukacja zawodowa, kształcenie ustawiczne w nowym podejściu Europejskiego Budżetu Obywatelskiego. Spotkania w ramach inicjatywy „Opolska Mama ma Moc” dały impuls do dyskusji o rodzicielstwie zastępczym i pomocy opolskim rodzinom w trakcie pandemii COVID-19. Przyczyniły się do podjęcia kolejnych partnerskich projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, a dotyczą Marszałkowskich Kurierów Społecznych czy też „Piaskownicy”.

Opolskie Ambasadorki Unii Europejskiej to kolejny etap upowszechniania procesu wdrażania funduszy europejskich w województwie opolskim. Sześćdziesiąt kobiet z następujących obszarów aktywności: edukacja, kultura, przedsiębiorczość, polityka społeczna, środowisko i zdrowie, które swoim doświadczeniem, wiedzą i postawą świadczą w regionie o znaczeniu funduszy europejskich w każdej dziedzinie życia.

Promocja funduszy europejskich ma swoje oblicze również w świecie wirtualnym. Profil Opolskie Europejskie znajduje się zarówno na Facebooku, jak i Instagramie. W całości poświęcony jest efektom funduszy europejskich w województwie opolskim. Region corocznie bierze aktywnie udział w Dniach Otwartych Funduszy Europejskich. Podczas akcji beneficjenci udostępniają swoje projekty dla szerokiej publiczności. Zarząd Województwa Opolskiego organizuje finał Dni Otwartych w formie Pikniku z Funduszami Europejskimi. Jest to otwarta impreza plenerowa, odbywająca się w wybranej miejscowości województwa. Podczas tego eventu uczestnicy mogą zapoznać się z efektami projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Atrakcje dla dzieci i młodzieży, konkursy, występy artystyczne związane z Unią Europejską sprawiają, że corocznie Piknik odwiedzają bardzo licznie mieszkańcy województwa, głównie rodziny z dziećmi.

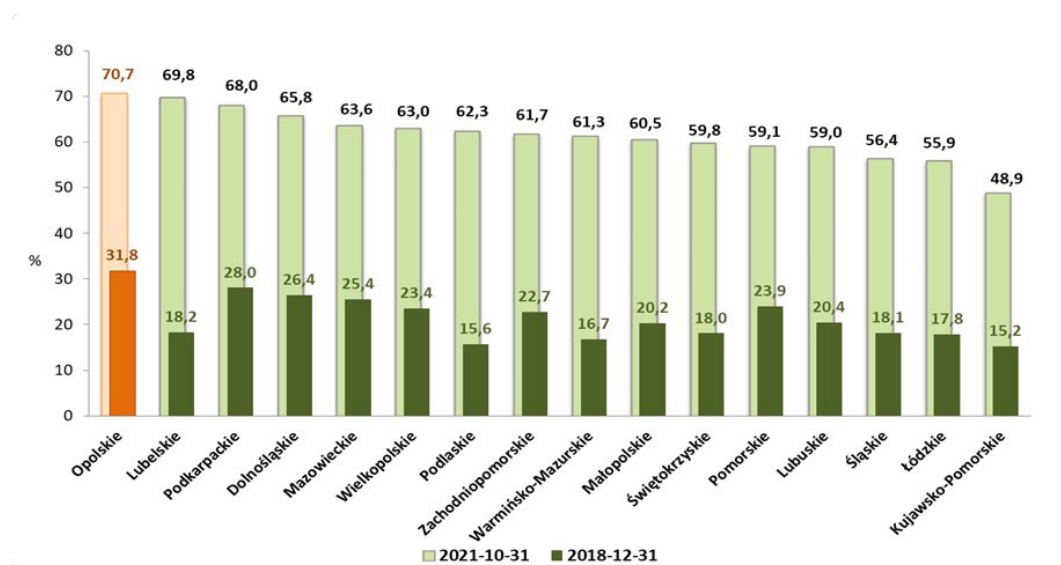
Beneficjenci i potencjalni beneficjenci stanowią szczególną grupę odbiorców działań komunikacyjnych, gdyż od ich wiedzy i aktywności zależy poziom wdrażania Programu. Instytucja Zarządzająca oraz Instytucje Pośredniczące Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014–2020 regularnie organizują szkolenia specjalistyczne i spotkania informacyjne dla beneficjentów i potencjalnych beneficjentów. Te formy edukacji cieszą się dużym zainteresowaniem i są pozytywnie oceniane przez uczestników.

DYNAMIKA WYDATKOWANIA ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Analizując system wydatkowania funduszy strukturalnych w polskich regionach, jednoznacznie należy stwierdzić, że województwo opolskie niemal od samego początku okresu programowania obejmującego lata 2014–2020 znajduje się na czołowych miejscach w rankingach województw w zakresie poziomu kontraktacji oraz wypłacania funduszy strukturalnych w ramach regionalnych programów operacyjnych, jako procent alokacji środków programu (*Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce...*), co następnie przekłada się na poziom certyfikacji. Jest to wynikiem bardzo szybkiego uruchomienia regionalnego programu operacyjnego. Proces wdrażania nastąpił niezwłocznie po akceptacji przez Komisję Europejską Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014–2020 (RPO WO 2014–2020). Opolszczyzna od samego początku zajmuje wysoką pozycję, co obrazuje wykres 2. W kontraktacji jest to 1–3 miejsce w Polsce, natomiast w płatnościach stale utrzymuje 1 miejsce. Wysoka pozycja województwa opolskiego na tle innych regionów w wydatkowaniu środków unijnych to rezultat realizowanej polityki zarządzania strategicznego. Sprawne wydatkowanie środków w województwie opolskim to drugi filar

opolskiego modelu programowania i wdrażania funduszy unijnych. Wydatkowanie środków oparto na szeroko rozbudowanym partnerstwie instytucjonalnym pomiędzy Zarządem Województwa Opolskiego a Departamentem Funduszy Europejskich (w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego) i instytucjami wdrażającymi: Wojewódzkim Urzędem Pracy, Opolskim Centrum Rozwoju Gospodarki i Stowarzyszeniem Aglomeracja Opolska, jak również współpracy tych podmiotów z beneficjentami pomocy. Istotny wpływ na skalę, w tym na tempo wydatkowania środków europejskich w województwie opolskim, ma Międzyinstytucjonalny Zespół ds. Wdrażania RPO WO 2014-2020. Zespół tworzą przedstawiciele instytucji zarządzającej i instytucji wdrażających oraz dyrektorzy jednostek Samorządu Województwa Opolskiego. Wartość projektów partnerskich, bardzo często obejmujących całe województwo, stanowi ok. 30% całego RPO WO 2014–2020. Wieloletnia, konsekwentna praca tego Zespołu daje efekty. Członkowie Zespołu cyklicznie analizują etapy wdrażania i poziom wydatkowania środków w poszczególnych projektach. Formułowane są wnioski, a następnie wprowadzane wspólnie wypracowane rozwiązania.

Wykres 2. Zatwierdzone wnioski o płatność jako % alokacji w ramach poszczególnych regionalnych programów operacyjnych



Źródło: Opracowanie własne Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Opolskiego 2014–2020 na podstawie danych z raportów Instytucji Koordynującej Umowę Partnerstwa.

Wdrażanie funduszy strukturalnych wymaga także dobrych, przyjaznych beneficjentowi procedur, przygotowanej i zmotywowanej do efektywnej pracy kadry oraz skutecznej promocji funduszy UE. Wszystkie te elementy są w województwie opolskim stale konsultowane i dostosowywane do sugestii partnerów na poszczególnych etapach wdrażania funduszy.

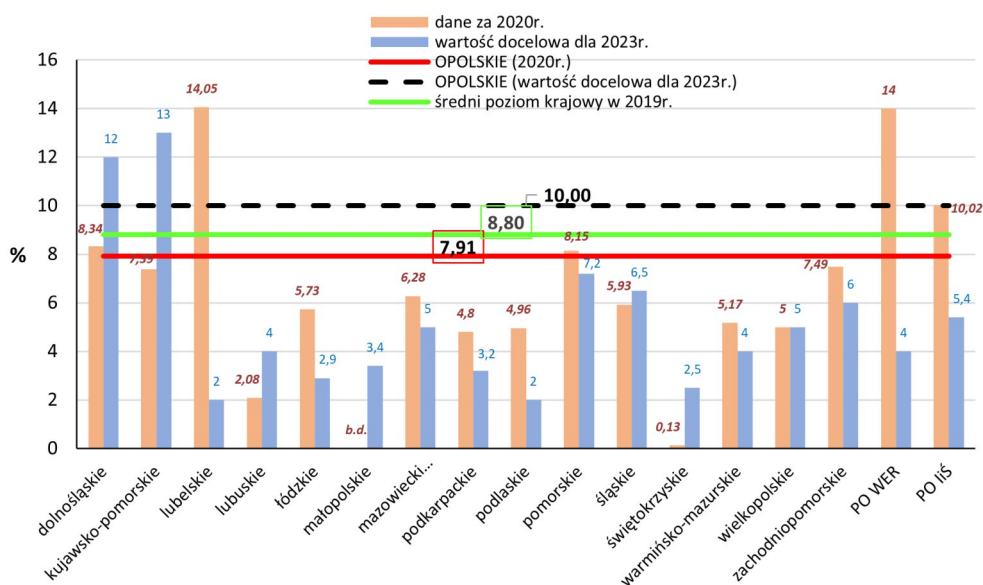
Stabilność kadry

Stworzenie właściwej i adekwatnej do realizowanych zadań struktury organizacyjnej, zdolnej w sposób sprawny wdrażać fundusze strukturalne, determinuje skuteczność zarządzania instytucji zaangażowa-

nych we wdrażanie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014–2020 (*Plan działań na rzecz zapewnienia potencjału instytucjonalnego...*).

Proces kształtowania odpowiedniej struktury organizacyjnej oraz szacowania niezbędnych zasobów kadrowych w celu wdrażania programu oparto na założeniu, iż należy zachować ciągłość w zakresie pamięci instytucjonalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego i innych jednostek realizujących programy operacyjne w okresach 2004–2006, 2007–2013, tj. należy wykorzystać potencjał zatrudnionej już kadry, która dysponuje bardzo dużym zakumulowanym doświadczeniem i kompetencjami w zakresie wdrażania funduszy.

Wykres 3. Porównanie wartości wskaźnika pn. poziom fluktuacji pracowników w instytucjach zaangażowanych w politykę spójności w 2020 roku w regionalnych programach operacyjnych, Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój oraz Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Informacji nt. realizacji komponentów pomocy technicznej w 2020 r., Departament Programów Pomocowych, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2021, s. 11–13.

Sprawne wdrażanie funduszy europejskich w największym stopniu zależy od możliwości utrzymania wysoce zmotywowanych pracowników o odpowiednich kompetencjach, co w każdej wieloletniej perspektywie finansowej stanowi ogromne wyzwanie we wszystkich instytucjach wdrażających fundusze unijne w Polsce. Coraz trudniej zatrzymać wartościowych pracowników przy pojawieniu się wypalenia zawodowego i większej konkurencji płacowej na rynku pracy. Ranga tego problemu stała się jedną z przyczyn włączenia do wspólnej listy wskaźników kluczowych w latach 2014–2020 wskaźnika rezultatu pn. „poziom fluktuacji pracowników w instytucjach zaangażowanych w politykę spójności” w ujęciu rocznym (*Plan działań na rzecz zapewnienia potencjału instytucjonalnego...; Wytyczne w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej na lata 2014-2020*, 2018). Monitorowanie tego wskaźnika pozwala na wstępną ocenę stabilności organizacji. Jego wartość bazowa w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Opolskiego na lata 2014–2020 została ustalona dla 2013 roku na poziomie 14,71%, natomiast wartość docelowa dla roku 2023 wynosi 10% (*Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na*

lata 2014-2020). W instytucjach odpowiedzialnych za zarządzanie i wdrażanie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego osiągnięto obecnie niższy wskaźnik fluktuacji niż założony na 2023 rok. Zakłada się, że zostanie on na tym poziomie utrzymany (Wykres 3).

Ministerstwo właściwe w sprawach funduszy i polityki regionalnej oszacowało w 2019 roku, iż średni poziom fluktuacji w instytucjach wdrażających fundusze strukturalne wynosi 8,8% (*Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2014-2020*). Analiza danych przedstawionych na wykresie pozwala na stwierdzenie, iż sytuacja kadrowa w województwie opolskim jest stosunkowo stabilna, wskaźnik dotyczący poziomu fluktuacji pracowników w 2020 roku wynosił 7,91%.

Dla osiągnięcia sukcesu we wdrażaniu funduszy europejskich konieczne jest prowadzenie konsekwentnej systemowej polityki zarządzania zasobami ludzkimi, wykorzystującej nie tylko instrumenty płacowe, ale również pozapłacowe, takie jak możliwość podnoszenia kwalifikacji (*Plan działań na rzecz zapewnienia potencjału instytucjonalnego...*). Nieodzowne stają się w tym przypadku środki pomocy technicznej programu operacyjnego, z których finansowane są wydatki dotyczące różnych form motywowania pracowników (*Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2014-2020*).

Z badań prowadzonych nad trendami zatrudnienia w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie funduszy europejskich w całym kraju wynika, iż nawet jeśli fluktuacja nie jest wysoka, to poważnym problemem staje się rezygnacja z pracy w instytucjach osób najbardziej doświadczonych, o wysokich kwalifikacjach (*Badanie zasobów kadrowych i warunków pracy...* 2019). Przeciwdziałanie nadmiernej fluktuacji powinno być jednym z priorytetów strategii zarządzania kapitałem ludzkim w każdej instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy europejskich.

Kluczowe w tym zakresie są rekomendacje (*Badanie zasobów kadrowych i warunków pracy...* 2019) dla zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, zawarte w projekcie *Umowy Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce* (2021). Cele te obejmują zapewnienie pracownikom stabilnego systemu konkurencyjnych wynagrodzeń i dostępu do różnych form podnoszenia kwalifikacji oraz wprowadzenie kompleksowej oferty dla doświadczonych pracowników, przy jednoczesnym umożliwieniu rozwoju i kariery dla pracowników z mniejszym doświadczeniem. Równie ważne jest zwiększenie efektywności procesów zarządzania zasobami ludzkimi poprzez m.in.: poprawę wizerunku pracodawcy (employer branding), monitorowanie satysfakcji pracowników i rozmowy przeprowadzane z odchodzącymi pracownikami (exit interview), wsparcie modernizacji i cyfryzacji procesów zarządzania zasobami ludzkimi, programy umożliwiające wdrożenie nowych pracowników (onboarding). Kolejnym elementem jest wdrażanie elastycznych i atrakcyjnych form pracy, w tym pracy zdalnej oraz rozwój świadczeń pozapłacowych, umożliwienie wymiany pracowników pomiędzy instytucjami (*Umowa Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce* 2021).

Rekomendacje są stopniowo wprowadzane i realizowane w instytucjach wdrażających Program w województwie opolskim, m.in. elastyczne podejście do czasu pracy, działania integracyjne, wsparcie mobilności wewnętrznej i elastyczny podział obowiązków, stała praca nad usprawnianiem procesów związanych z obsługą funduszy.

Utrzymanie stałego i doświadczonego zespołu to jeden z najważniejszych czynników warunkujących sprawne wdrażanie funduszy ze względu na to, że pracownicy, którzy zbudowali bliskie relacje, posiadają szerokie kompetencje i jednocześnie są zarządzani w otwarty sposób, mają największy potencjał uczenia się. To pozwala im z powodzeniem mierzyć się z wszystkimi wyzwaniem (Guz, 2017).

ROLA PARTNERSTWA W POLITYCE SPÓJNOŚCI

Projekty partnerskie w liczbach

Projekty partnerskie rozumiane są jako projekty realizowane przez podmioty, które utworzyły w tym celu partnerstwa, wnosząc do nich zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe (*Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności w perspektywie 2014-2020*). Funkcjonują one od momentu akcesji Polski do Unii Europejskiej. Zdecydowanie wzrost ich roli można zaobserwować w latach 2014–2020 (*Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych* 2014). Projekty partnerskie w ujęciu inwestycyjnym wzmacniają spójny rozwój społeczno-gospodarczy w przestrzeni regionalnej, bardzo często wychodząc poza jedną gminę czy powiat. W aspekcie projektów skierowanych bezpośrednio do ludzi dodatkowo integrują środowiska i organizacje społeczne czy też podmioty publiczne.

Partnerstwo stanowi siłę napędową wielu przedsięwzięć, w tym również tych współfinansowanych ze środków unijnych i jest jednym z fundamentów budowania zrównoważonego rozwoju (Potluka 2020). Partnerzy wnoszą do projektów różnorodne doświadczenia i zasoby rozumiane przede wszystkim jako potencjał osobowy, finansowy i organizacyjny. Właśnie dlatego tak wartościowe są partnerstwa podmiotów o różnym statusie, działających w sektorze społecznym, prywatnym i publicznym. Projekty partnerskie wymagają dużych umiejętności współpracy i bardzo dobrej organizacji. Złożone problemy społeczno-ekonomiczne często mogą zostać rozwiązane tylko wtedy, kiedy organizacje o uzupełniających się kompetencjach aktywnie współpracują, rozwijając synergę, dzieląc się pomysłami, celami, ryzykiem, możliwościami, zobowiązaniami i zadaniami, a także kompetencjami i środkami. Pomimo wysiłków podejmowanych na rzecz upowszechniania idei partnerstw, potencjał współpracy pomiędzy partnerami reprezentującymi różne instytucje publiczne, podmioty prywatne czy organizacje społeczne wciąż musi być konsekwentnie wzmacniany.

Tabela 5. Obszary RPO WO 2014–2020, w których realizowane są projekty partnerskie

Cel tematyczny	Obszar	EFRR	EFS
CT 1, 3	Przedsiębiorczość	+	
CT 2	E-usługi publiczne	+	
CT 4	Strategie niskoemisyjne	+	
CT 4	Efektywność energetyczna	+	
CT 6	Bioróżnorodność	+	
CT 6	Kultura	+	
CT 9	Usługi zdrowotne i społeczne		+
CT 9	Włączenie społeczne		+
CT 9	Rewitalizacja	+	
CT 10	Edukacja		+

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SL2014 i LSI SYZYF RPO WO 2014–2020, stan na 24.09.2021 r.

Charakterystyczne jest to, że województwo opolskie należy do grona prekursorów projektów partnerskich współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, a ich początki sięgają lat 2007–2013. To wówczas

wykreowały się partnerskie projekty z obszaru m.in. turystyki, infrastruktury drogowej, społeczeństwa informacyjnego czy edukacji zawodowej. Obecnie projekty partnerskie obejmują swoim zasięgiem bardzo szeroki wachlarz rzeczowy. Realizowane są w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego w wielu sferach interwencji Unii Europejskiej (Tabela 5).

Łącznie realizowanych jest 258 takich projektów na ogólną liczbę 1 650. Ich wartość wynosi 1,1 mld PLN, co stanowi prawie 26% alokacji Programu.

Najwięcej partnerskich projektów zidentyfikowano w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego: w usługach zdrowotnych i społecznych, włączeniu społecznym, edukacji, a w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego: w bioróżnorodności, a także rewitalizacji i kulturze (Tabela 6). Usługi społeczne i zdrowotne to nowy typ działań, który pojawił się w latach 2014–2020 (*Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych* 2014). Jest skierowany do osób starszych i niesamodzielnych.

W obszarze usług społecznych koordynującą rolę przyjął Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, jednostka Samorządu Województwa Opolskiego. Czas pandemii COVID-19 spowodował, że w obszarze usług zdrowotnych wszystkie szpitale i inne jednostki ochrony zdrowia zostały zaproszone do realizacji wspólnych projektów, w których koordynującą rolę przyjęło Województwo Opolskie jako podmiot.

Tabela 6. Projekty partnerskie w ramach RPO WO 2014–2020 wg obszarów wsparcia

Cel tematyczny	Obszar	Liczba projektów partnerskich	Wartość projektów partnerskich [PLN]	Dofin. UE [PLN]	Średnia liczba partnerów	Maks. liczba partnerów
CT 1, 3	Przedsiębiorczość	3	12 177 943,65	8 837 526,30	1	1
CT 2	E-usługi publiczne	4	21 474 191,15	16 943 307,43	6	15
CT 4	Strategie niskoemisyjne	8	247 836 799,11	164 698 074,06	5	9
CT 4	Efektywność energetyczna	4	74 458 059,86	44 219 845,82	10	14
CT 6	Bioróżnorodność	41	99 238 397,02	78 710 837,16	2	4
CT 6	Kultura	25	93 791 264,39	59 404 233,32	3	11
CT 9	Usługi zdrowotne i społeczne	90	244 121 690,28	207 433 590,75	3	25
CT 9	Włączenie społeczne	20	31 953 001,39	27 148 524,82	1	2
CT 9	Rewitalizacja	22	232 523 316,51	94 996 594,89	3	5
CT 10	Edukacja	41	66 876 908,24	56 844 803,08	2	7
RAZEM		258	1 124 451 571,60	759 237 337,63	3	25

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SL2014 i LSI SYZYF RPO WO 2014–2020, stan na 24.09.2021 r. (do liczby partnerów każdorazowo należy doliczyć lidera projektu).

Najbardziej aktywnymi w realizacji projektów partnerskich są jednostki samorządu terytorialnego (Tabela 7). Jest to naturalną konsekwencją roli, jaką pełnią te podmioty, czyli współtworzenie przyjaznej mieszkańcom rzeczywistości. Często w projektach partnerskich występują organizacje pozarządowe, które kierują się podobną misją jak jednostki samorządu terytorialnego. To samorząd województwa lub jednostki

administracyjne na poziomie gmin i powiatów zapraszają je do budowania partnerstw w różnych projektach społecznych dotyczących potrzeb mieszkańców na każdym etapie życia.

Tabela 7. Rodzaje partnerów w projektach partnerskich RPO WO 2014–2020

Cel tematyczny	Obszar	JST	Podmioty prywatne	Administracja rządowa	Podmioty prywatne
CT 1, 3	Przedsiębiorczość	+			+
CT 2	E-usługi publiczne	+			
CT 4	Strategie niskoemisyjne	+			
CT 4	Efektywność energetyczna	+			
CT 6	Bioróżnorodność	+	+	+	
CT 6	Kultura	+	+	+	
CT 9	Usługi zdrowotne i społeczne	+	+	+	+
CT 9	Włączenie społeczne	+	+		+
CT 9	Rewitalizacja	+	+		
CT 10	Edukacja	+	+		+

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SL2014 i LSI SYZYF RPO WO 2014–2020, stan na 24.09.2021 r.

Wiodące przykłady partnerstw w województwie opolskim

W województwie opolskim władze regionu kładą nacisk na budowanie przez jednostki samorządu województwa partnerskich, kompleksowych projektów obejmujących cały region. Bardzo dobrym przykładem jest działanie Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Opolu, który angażuje partnerów społecznych, jednostki samorządu terytorialnego w projektach dotyczących deinstytucjonalizacji usług społecznych. Dotyczy to w szczególności wsparcia osób starszych i niepełnosprawnych, a także działań na rzecz rodziny i pieczy zastępczej. Partnerstwa z organizacjami pozarządowymi budowane są stopniowo, w pierwszej kolejności zlecane są pojedyncze zadania w ramach otwartych konkursów ofert. Umożliwia to ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (*Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*). Dopiero w kolejnych etapach organizacje angażowane są jako partnerzy w projekcie. Takie podejście wzmacnia ich potencjał i jest niejednokrotnie bardziej efektywne, niż sztuczne narzucenie partnerstwa na poziomie kryteriów wyboru projektów. Organizacje z czasem stają się partnerami, którzy potrafią sprostać wymaganiom proceduralnym w projekcie.

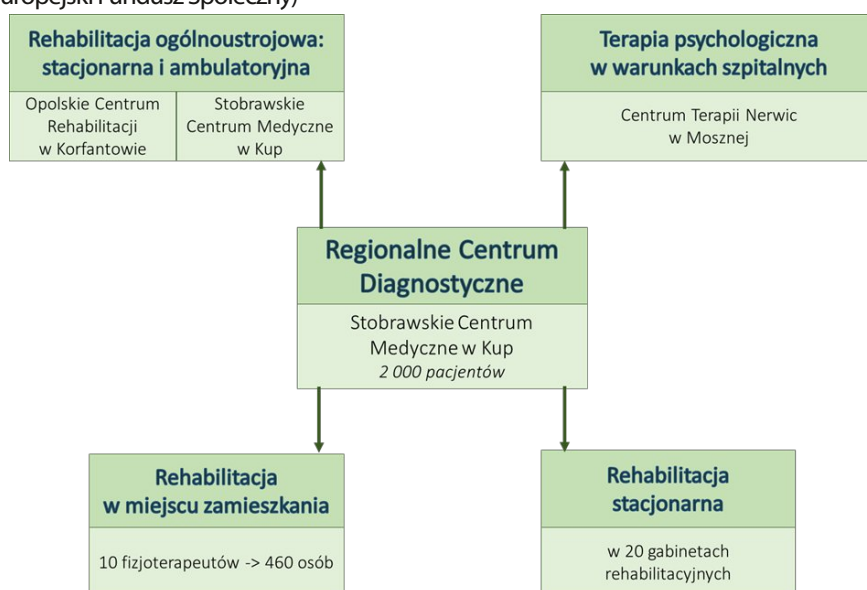
Na szczególną uwagę zasługują dwa projekty Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej. Projekt „Nie-Sami-Dzielni” dotyczy rozwoju usług społecznych oraz wspierania osób niesamodzielnych. W trzech edycjach zaangażowano 24 partnerów, w tym 17 jednostek samorządu terytorialnego i 7 organizacji pozarządowych. Projekt „Bliżej rodziny i dziecka” wspierający rodziny przeżywające problemy opiekuńczo-wychowawcze, a także promocję i organizację pieczy zastępczej realizowało w trzech edycjach 43 partnerów, w tym 38 powiatów i gmin oraz 5 organizacji pozarządowych. Takie podejście sprawdziło się w sytuacji kryzysowej. W czasie pandemii COVID-19, dzięki już istniejącym w projektach partnerstwom, szybko uruchomiono bardzo potrzebne rozwiązanie – Marszałkowskiego Kuriera Społecznego – ludzi, którzy na terenie poszczególnych samorządów pomagali ludziom starszym, dostarczali leki i posiłki.

W obszarze kształcenia ustawicznego Zarząd Województwa Opolskiego przyjął nowatorskie rozwiązanie w ramach tzw. Europejskiego Budżetu Obywatelskiego. W projekcie realizatorami zadań z zakresu kształcenia ustawicznego dla obywateli regionu są wyłącznie organizacje pozarządowe wybierane w oparciu

o ustawę o pożytku publicznym i o wolontariacie. W cały proces włączono mieszkańców, którzy w drodze głosowania wskazują organizacje pozarządowe, mające – ich zdaniem – najciekawszą ofertę z punktu widzenia podnoszenia kwalifikacji i kompetencji. Partycypacja społeczna w głosowaniu jest warunkiem bezwzględnym w całym procesie oceny zadań proponowanych przez organizację pozarządową i stanowi element oceny merytorycznej składanych projektów.

Szczególnym przykładem projektów partnerskich są dwa realizowane przez Województwo Opolskie: „Opolskie przeciw COVID-19” oraz „Opolskie wspiera szpitale w walce z COVID-19”. Źródłem ich finansowania jest Europejski Fundusz Społeczny w obszarze usług zdrowotnych. W każdym z nich zaangażowano ponad 20 podmiotów leczniczych, tj. szpitale publiczne i prywatne, ale także inne placówki ochrony zdrowia. Kompleksowe podejście umożliwiło sprawne wzmocnienie potencjału organizacyjno-technicznego i kadrowego tych jednostek w realizacji trudnej w okresie pandemii COVID-19 misji ratowania ludzkiego życia, a następnie rekonwalescencji pacjentów.

Rysunek 2. Model realizacji skonsolidowanej, sieciowej rehabilitacji pocovidowej w województwie opolskim (Europejski Fundusz Społeczny)



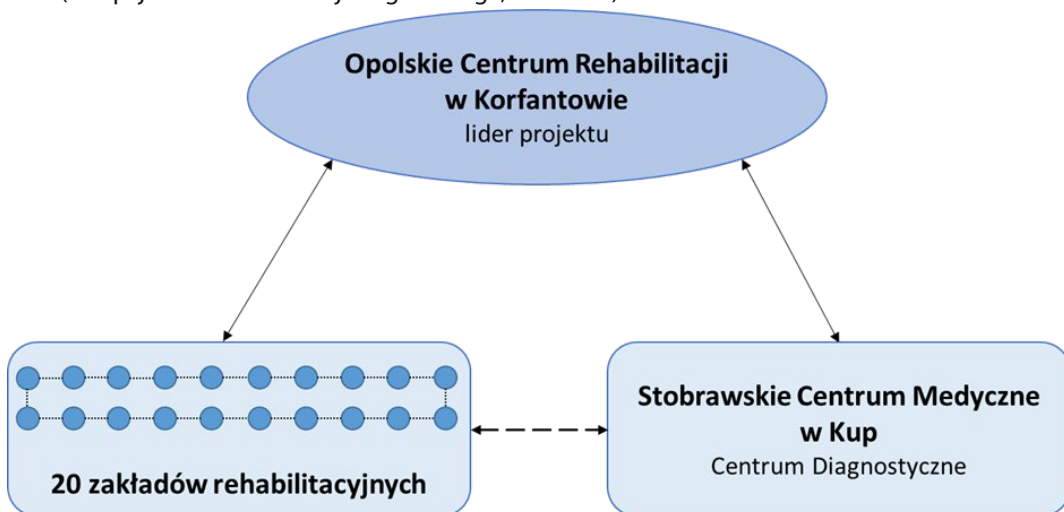
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Programu polityki zdrowotnej w zakresie rehabilitacji osób z deficytami zdrowotnymi wywołanymi przez COVID-19 w województwie opolskim przyjętego Uchwałą ZWO nr 6027/2021 z dnia 2 grudnia 2021 r.

Pandemia jest nadal obecna w globalnej przestrzeni i zbiera swoje żniwo. Zarząd Województwa w uzgodnieniu z Agencją Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji przyjął Program Rehabilitacji Poczovidowej dla mieszkańców regionu, który zawiera nowatorskie rozwiązania o charakterze zdeinstytucjonalizowanych, sieciowych usług zdrowotnych w zakresie leczenia skutków COVID-19. Na jego bazie opracowano projekt skonsolidowanych usług rehabilitacyjnych dla dwóch tysięcy osób. To wysokiej jakości usługi zdrowotne oparte na zdywersyfikowanym systemie podmiotów zdrowotnych. W proces włączono kilkanaście podmiotów podstawowej opieki zdrowotnej, 20 zakładów rehabilitacyjnych i szpitale. Zaproponowano rehabilitację dojazdową do miejsca zamieszkania pacjenta, dojazdową pacjenta do zakładu rehabilitacyjnego, całodobową i dzienną w szpitalu (Rysunek 2). Stobrowskie Centrum Medyczne

w Kup (powiat opolski) stało się regionalnym centrum diagnostycznym, które kieruje pacjenta na określoną formę wsparcia po analizie otrzymanych ankiet, m.in. od podmiotów podstawowej opieki zdrowotnej, czy zgłaszanych indywidualnie on-line przez potencjalnych odbiorców rehabilitacji (*Program polityki zdrowotnej w zakresie rehabilitacji osób z deficytami zdrowotnymi wywołanymi przez COVID-19 w województwie opolskim*, 2021).

Jednocześnie to przedsięwzięcie współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego zostało powiązane z inwestycją współfinansowaną ze środków REACT-EU, co obrazuje rysunek 3. Ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego powstanie Sieciowe Centrum Skoordinowanych Usług Rehabilitacji pocovidowej w województwie opolskim. Zatem środki jednego instrumentu łączone są z kolejnym instrumentem finansowym, przy jednoczesnym szerokim partnerstwie podmiotów podstawowej opieki zdrowotnej, zakładów rehabilitacyjnych i szpitali. W projekcie inwestycyjnym (Rysunek 3) liderem z punktu widzenia instytucji zarządzającej jest Opolskie Centrum Rehabilitacji w Korfantowie. Ta instytucja ma duże doświadczenie w realizacji przedsięwzięć partnerskich współfinansowanych ze środków unijnych. Tego rodzaju projekty są trudne, bowiem jest to wyjątkowe wyzwanie organizacyjno-logistyczne i finansowe. Jednak tylko takie nowatorskie rozwiązania dają szansę na tworzenie projektów o potencjalnie dużym wymiarze rozwojowym.

Rysunek 3. Model realizacji skonsolidowanej, sieciowej rehabilitacji pocovidowej w województwie opolskim (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, REACT-EU)



Źródło: Opracowanie własne założeń projektu inwestycyjnego Opolskie Centrum Rehabilitacji w Korfantowie.

Do obszarów, w których często realizowane są projekty partnerskie, należy edukacja. Wyjątkowym przykładem są dwa projekty Regionalnego Zespołu Wsparcia Placówek Edukacji, jednostki Samorządu Województwa Opolskiego: „Opolskie szkolnictwo zawodowe dla rynku pracy” oraz „Opolskie szkolnictwo zawodowe dla rynku pracy 2” (kontynuacja pierwszego projektu). Projekty obejmują wsparciem wszystkie szkoły zawodowe, tj. blisko 80 szkół prowadzących kształcenie zawodowe, wchodzących w 56 zespołów szkół zawodowych z Opolszczyzny. To kompleksowa oferta dla uczniów, nauczycieli i pracodawców regionu w zakresie edukacji dostosowanej do wymogów rynku pracy. Na zasadach partnerskich współpracują trzy ogniwa: uczniowie, nauczyciele i przedsiębiorcy. Te wieloletnie projekty, obejmujące

swoim zasięgiem cały region, pozwoliły na wypracowanie systemu staży, praktyk uczniowskich w przedsiębiorstwach z udziałem opiekunów oraz rozwój kształcenia dualnego. Mimo, iż szkoły zawodowe w tych projektach nie były formalnie partnerami, to udało się skonsolidować ich udział w działaniach projektu w sferze ważnego dla rozwoju regionu celu.

W perspektywie finansowej 2021–2027 województwo opolskie jeszcze w szerszym zakresie będzie realizować ideę partnerstwa zarówno w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, jak i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus. Europejski Fundusz Społeczny Plus jest tym instrumentem, który pozwala kierować wsparcie bezpośrednio do mieszkańców regionu. Zatem zaangażowanie podmiotów z sektora społecznego i publicznego będzie szczególnie widoczne w odniesieniu do grup defaworyzowanych, takich jak osoby bezdomne i Romowie, a także – co stanowi kontynuację polityki z lat 2014–2020 – do osób starszych i z niepełnosprawnościami oraz rodzin przeżywających problemy opiekuńczo-wychowawcze i dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej. W kontekście wsparcia procesu deinstytucjonalizacji będzie upowszechniana idea partnerstwa lokalnego, której siłą jest bezpośrednie odniesienie się do problemów społeczności lokalnej, umiejętność poszukiwania relatywnie najlepszych sposobów przeciwdziałania i rozwiązywania tych problemów.

Zarząd Województwa Opolskiego zakłada, że dzięki realizacji nowych przedsięwzięć, takich jak: Marszałkowska Inicjatywa Sołecka i Marszałkowska Inicjatywa Miejska, partnerstwo będzie stanowić również odpowiedź na problemy lokalnych społeczności. Zidentyfikowane przez mieszkańców potrzeby przełożą się na projekty, których realizacja powierzona zostanie organizacjom pozarządowym i jednostkom samorządu terytorialnego. Projekty takie przyczynią się z jednej strony do poprawy życia mieszkańców w regionie i jednocześnie z drugiej strony zwiększą partycypację i zaangażowanie lokalnych społeczności. W tym zakresie władze regionu planują wykorzystać potencjał lokalnych grup działania jako organizacji będących liderami na obszarach wiejskich.

Kolejny wymiar partnerstwa obejmuje zwiększenie roli podmiotów gospodarczych. Przedsiębiorstwa będą angażowane zarówno we współpracę w kształceniu zawodowym, czy też elastycznych formach zatrudnienia, jak również w partnerstwo publiczno-prywatne. Ta forma partnerstwa zakłada realizację zadań publicznych w oparciu o umowę pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a podmiotem gospodarczym. Miarą sukcesu jest w tym przypadku możliwość optymalizacji wydatkowania środków budżetowych poprzez zaangażowanie kapitału prywatnego w realizację inwestycji publicznych, a także skorzystania z wiedzy i doświadczenia podmiotów gospodarczych.

Interesującą formą wieloszczeblowego partnerstwa jest cały system zwrotnych instrumentów finansowych współfinansowanych z funduszy strukturalnych. W Polsce jego skalę obrazuje perspektywa finansowa 2014–2020, to widoczny progres w porównaniu do lat 2007–2013. Obecnie jest to 3 267 mln EUR środków i stanowi 4,2% środków EFSI. W perspektywie 2007–2013 na zwrotne instrumenty finansowe w Polsce przeznaczono 874 mln EUR (*SF 2007-2013 Categorisation Planned - 2008 and 2015; ESIF 2014-2020 Financial Instruments implementation*). W województwie opolskim w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014–2020 przeznaczono ponad 227 mln PLN, tj. 5,4% środków Regionalnego Programu, z kolei w latach 2007–2013 na zwrotne instrumenty finansowe przeznaczono 92 mln PLN. Są one co najmniej dwukrotnie wprowadzone do regionalnej gospodarki, co potwierdza, że należy kontynuować w latach 2021–2027 realizację tego typu przedsięwzięć (Bedrunka, Grubiak i Kuczuk, 2021). Oczywiście warto w sposób przemyślany wskazywać obszary wsparcia, gdyż opolskie doświadczenia wyraźnie pokazują, że nie wszystkie typy interwencji w formie instrumentów zwrotnych zostają przyjęte przez regionalnych aktorów życia społeczno-gospodarczego. Powodów jest wiele – jednym z głównych jest po-

tencjał finansowy pośredników finansowych oraz zdolności absorpcyjne odbiorców wsparcia. W tym kaskadowym partnerstwie występują: instytucja zarządzająca w regionie, instytucja pośrednicząca w regionie, Bank Gospodarstwa Krajowego i wybierany pośrednik finansowy będący instytucją udzielającą wsparcia dla samorządów lokalnych i podmiotów gospodarczych. Konieczność zabezpieczenia wkładu własnego, w wysokości 15%, została finalnie przeniesiona właśnie na pośrednika finansowego oraz końcowego odbiorcę wsparcia.

W województwie opolskim zauważalny jest własny, indywidualny sposób budowania partnerstw. Przytoczone projekty obrazują, iż inspirowane są one bardzo często przez pracowników jednostek samorządu województwa, w imieniu władz regionu. W wielu przypadkach dotyczą podmiotów z całego województwa. Często są to podmioty z różnych sfer życia społeczno-gospodarczego, np. samorządy lokalne, organizacje pozarządowe, szpitale, których organem założycielskim są władze lokalne, regionalne, ministerstwa, podmioty podstawowej opieki zdrowotnej, zakłady rehabilitacyjne itp. Zatem początek łańcucha to partnerstwo w jednym projekcie różnych podmiotów oparte na zasobach ludzkich, organizacyjnych, technicznych i finansowych. Kolejny, zaawansowany etap to integrowanie projektów z różnych źródeł, to ich uzupełnianie się i tym samym budowanie skoordynowanych projektów o dużym potencjale rozwojowym. Należy podkreślić, że projekty funkcjonują w określonej przestrzeni, zatem tego typu przedsięwzięcia mają swój wpływ na budowanie spójności wewnętrznej na poziomie regionalnym, subregionalnym i lokalnym. Analizując doświadczenia województwa opolskiego jednoznaczna staje się teza, iż te przedsięwzięcia nigdy nie zostałyby zrealizowane na taką skalę bez udziału środków europejskiej polityki spójności.

Integrowanie interwencji publicznej

Integrowanie interwencji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego oraz środków pozostałych funduszy unijnych z innymi strumieniami dostępnych środków finansowych to element składowy opolskiego partycypacyjnego modelu programowania i wdrażania funduszy unijnych. Integrowanie projektów z pewnością jest bazą do budowania konkurencyjności wewnątrzregionalnej i zewnętrznej przy wykorzystaniu wszystkich szczebli zarządzania strategicznego europejską polityką spójności. Takie podejście prowadzi w regionie do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a także obrazuje jej wymiar kulturowy i środowiskowy.

W województwie opolskim przykładem integrowania funduszy jest wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego inwestycji w szpitalnych oddziałach ginekologicznych i położniczych. Z kolei projekty finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego stanowią ich uzupełnienie i wynikają z Programu Zdrowotnego Matka i Dziecko dla województwa opolskiego. Na etapie przygotowania Programu Zdrowotnego województwo opolskie zostało podzielone na 3 obszary: północny, środkowy i południowy. W ramach konkursów wybierane są nie więcej niż 2 projekty na każdy obszar, by wspierać tymi samymi usługami kobiety w poszczególnych częściach województwa. Pomoc, którą otrzymują kobiety w ciąży i matki, dotyczy głównie mobilnych szkół rodzenia, badań prenatalnych, rehabilitacji dzieci do 2. roku życia, pomocy położnych w pierwszych miesiącach życia dziecka, poradnictwa psychologicznego dla rodziców (*Program poprawy opieki nad matką i dzieckiem...*). Jednocześnie bardzo często beneficjenci i partnerzy projektów inwestycyjnych realizują projekty podejmowane w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Integrowanie funduszy europejskich i budżetu województwa ma miejsce w sferze kultury. Wiele kompleksowych inwestycji, w tym także o charakterze lokalnym, zostało sfinansowanych z Europejskiego

Funduszu Rozwoju Regionalnego. Zarząd Województwa Opolskiego poprzez inicjatywę „Eduko”, finansowaną z budżetu województwa, wspiera aktywność w obszarze kultury osób fizycznych, które mogą składać projekty o wartości do 5 tys. PLN. W tym podejściu przyświeca idea, że inicjatywy edukacyjne i kulturowe zawsze muszą mieć konkretne miejsce w przestrzeni wojewódzkiej. Zatem następuje integrowanie funduszy i uatrakcyjnianie miejsc istotnych dla kultury województwa.

Inną formą integrowania jest wykorzystywanie tak zwanego cross-financingu z Europejskiego Funduszu Społecznego. Takie podejście powoduje, że działania miękkie są uzupełniane o elementy inwestycyjne w danym projekcie. Przykładem są mieszkania wspomagane dla osób starszych i osób młodych opuszczających rodziny zastępcze, w ramach kompleksowych projektów dotyczących usług społecznych. Innym przykładem jest edukacja przedszkolna finansowana z Europejskiego Funduszu Społecznego, gdzie w projekcie obejmującym swoim zasięgiem wszystkie przedszkola w gminie, dodatkowe zajęcia stanowią dominującą część projektu. Wielkość przedsięwzięcia pozwala na dofinansowanie zakupu wyposażenia dla przedszkoli, często remontu sal placówek edukacyjnych, czy też przygotowanie odpowiedniego wejścia do budynku przyjaznego dla osób niepełnosprawnych.

Opisane przykłady integrowania projektów w województwie opolskim z różnych źródeł interwencji publicznej pozwalają stwierdzić, że w regionie zostały wypracowane indywidualne rozwiązania, które są warte naśladowania. Zauważalne są mechanizmy prowadzące do realizacji projektów zintegrowanych, trudnych, aczkolwiek o potencjalnie dużym wymiarze rozwojowym. Fundamentem tego podejścia jest to, że oba fundusze wzajemnie się widzą i uzupełniają. Nie zawsze są to wyłącznie fundusze europejskiej w zakresie inwestycyjnym oraz miękkim, czyli skierowanym bezpośrednio do człowieka (rehabilitacja powojenna). Takim przykładem jest „Eduko”, finansowane z środków budżetu państwa i samorządu województwa. Inwestycje w obszarze kultury zostały z kolei sfinansowane z środków unijnych regionalnych i krajowych. W tym podejściu najistotniejsze jest łączenie różnych typów interwencji i tym samym dążenie do uzyskiwania, w szerszej skali, efektów rozwojowych.

WNIOSKI KOŃCOWE

Doświadczenia z wdrażania europejskiej polityki spójności w latach 2014–2020 dostarczają wielu inspiracji do modelowania interwencji publicznej na obszarze województwa opolskiego, jak również pozostałych polskich regionów i innych regionów Unii Europejskiej. Na tej podstawie można określić listę najważniejszych oczekiwań dla kolejnej perspektywy obejmującej lata 2021–2027.

- 1. Utrzymanie bardzo korzystnego trendu w zakresie jakości rządzenia, co jest kluczem do sukcesu.** Wiodącym miernikiem oceny skuteczności wdrażania funduszy strukturalnych na poziomie regionalnym jest jakość rządzenia. Dla Komisji Europejskiej niezmiernie istotne jest, jak przeciętni obywatele postrzegają korupcję czy jakość usług publicznych w miejscu zamieszkania. Analiza porównawcza kształtowania się tego wskaźnika dla województwa opolskiego na tle innych województw wskazuje, że w ciągu zaledwie jednej dekady można przejść drogę z ostatniego na pierwsze miejsce wśród polskich regionów. Pozycja ta powinna być utrzymana, a znaczenie jakości rządzenia dla kształtowania polityki publicznej dostrzegane jest przez władze samorządowe województwa opolskiego.
- 2. Sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu, czego wyrazem jest zmniejszenie luki w stosunku do bogatszych regionów Unii Europejskiej w zakresie PKB na mieszkańca.** Wejście Polski do Unii Europejskiej spowodowało rzadko spotykany w tak krótkim czasie awans cywilizacyjny. Kraj i poszczególne regiony dzięki europejskiej polityce spójności znacząco zwiększyły skalę i ukierunkowanie inwestycji

publicznych. Środki były i nadal powinny być koncentrowane na najważniejszych priorytetach. Takie podejście znalazło odzwierciedlenie we wskaźniku PKB na mieszkańca według siły nabywczej. Dla Polski jest to poprawa o 20,8 punktów procentowych, dla województwa opolskiego o 15,4 punkty procentowe w latach 2006–2019, co plasuje region w środku stawki polskich województw. Widoczna jest generalna tendencja zmniejszania się odchyleń wartości tego wskaźnika od średniej dla Unii Europejskiej. Województwo opolskie powinno nadal szukać rozwiązań w przestrzeni gospodarczo-społecznej, uwarunkowaniach instytucjonalnych, korzystając m.in. z instrumentów europejskiej polityki spójności, by coraz szybciej pokonywać dystans dzielący go od innych regionów i średniej unijnej.

3. Kształtowanie podmiotowości społeczeństwa regionu i wszystkich małych ojczyzn oraz rozwijanie partycypacyjnego modelu rozwoju. Ważnym parametrem procesu zarządzania strategicznego jest jego uspołecznienie, wynikające z partycypacji najważniejszych interesariuszy. W województwie opolskim ma ono miejsce na etapie tworzenia najważniejszych dokumentów strategicznych, jak również przygotowywania i wdrażania programów oraz projektów partnerskich. Widoczne jest to w inicjatywach finansowanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jak również ze środków europejskich. Wybrane przykłady to: jednomyślne przyjęcie Strategii województwa do 2030 roku przez wszystkie siły polityczne Sejmiku, utworzenie subregionów, Marszałkowska Inicjatywa Sołecka, Marszałkowski i Europejski Budżet Obywatelski, projekty na rzecz kształcenia zawodowego czy usług społecznych. To także włączanie mieszkańców i organizacji pozarządowych w partnerstwo projektowe. Kolejna perspektywa to dalsze wzmacnianie współpracy na każdym etapie zarządzania funduszami UE oraz wykorzystanie konceptu wieloszczeblowego zarządzania publicznego. Wreszcie jest to aktywizowanie potencjału drzemącego w małych społecznościach lokalnych i organizacjach pozarządowych, w tym lokalnych grup działania na rzecz budowania projektów dla mieszkańców województwa. Należy tworzyć nowe partnerskie rozwiązania poprzez system grantowy, a także mieszany model bazujący na instrumentach finansowych i bezzwrotnych grantach. To jednocześnie dalsze dowartościowanie Europejskiego Funduszu Społecznego Plus. Na jego możliwości należy patrzeć nowocześnie i kompleksowo, bowiem jest on idealny do budowania partnerstw i rozwiązywania problemów na skalę regionalną w trudnych obszarach, takich jak: wspieranie osób starszych, wzmacnianie roli rodzin zastępczych czy rodzinnych domów dziecka, kształcenie ustawiczne, kompleksowy rozwój szkolnictwa zawodowego i ogólnego oraz wspieranie aktywności lokalnych społeczności.

4. Katalizowanie korzystnych trendów dotyczących spójności w województwie w najważniejszych wymiarach (społeczny, gospodarczy, terytorialny, środowiskowy, kulturowy itd.). Zdecentralizowany model wdrażania funduszy strukturalnych w ramach polityki spójności umożliwił realizację w województwie opolskim zindywidualizowanego podejścia w wydatkowaniu środków europejskich. Zastosowano w układzie przestrzennym zintegrowane podejście w wydatkowaniu środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Powołanie subregionów umożliwiło wprowadzenie ich jako partnerów procesu wdrażania funduszy unijnych. Partnerskie podejście do rewitalizacji, czyli zaproponowanie w oparciu o określone wskaźniki kwot dla poszczególnych miast, stworzyło równe szanse dla podmiotów z ośrodków subregionalnych i pozostałych miast. Dostrzeżenie powiatów przygranicznych czy tych z problemami strukturalnymi dało sygnał władzom lokalnym, że spójność w województwie znajduje się w centralnym miejscu. Takie działania na przestrzeni kilku lat powodują, w ostatecznym rozrachunku, zmniejszenie różnicowań wewnętrznych regionu. Jednocześnie, co jest niemniej istotne, umożliwia współzarządzanie środkami europejskimi z władzami lokalnymi i mieszkańcami.

5. Prorozwojowe alokowanie kolejnych transz środków funduszy strukturalnych na rzecz województwa opolskiego. Europejska polityka spójności na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat umożliwiła Polsce i jej regionom znaczące zwiększenie skali oraz lepsze ukierunkowanie inwestycji publicznych. Efektem jest rzadko spotykany w tak krótkim czasie awans cywilizacyjny, wynikający z integracji europejskiej. Ta korzystna trajektoria powinna być kontynuowana na przestrzeni najbliższych lat. Samorząd województwa na przestrzeni lat 2014–2020 realizował priorytety europejskiej polityki spójności. Fundusze unijne w województwie opolskim muszą nadal być alokowane i koncentrowane w działaniach na rzecz ochrony klimatu z wykorzystywaniem zielonej energii, cyfryzacji, innowacji i wzmacniania zasobów ludzkich, w tym zdrowia mieszkańców. Prorozwojowe regionalne podejście wpisujące się w nową perspektywę finansową daje dużą szansę na kolejne wzmocnienie trajektorii rozwoju gospodarczo-społecznego, tak istotne z punktu widzenia trwającego kryzysu pandemicznego. Środki europejskiej polityki spójności nie są źródłem finansowania bieżących potrzeb. Wydatkowanie środków europejskich, a tym samym wszystkich środków publicznych powinno wprowadzać zmiany strukturalne w przestrzeni regionalnej, subregionalnej i lokalnej. Jednocześnie to zawsze wyważanie interesu lokalnego i regionalnego. W korzystaniu z tej formy interwencji publicznej należy promować współpracę i dialog w miejsce rywalizacji. To te dwie formy ludzkiego funkcjonowania pozwalają na wdrażanie w życie marzeń, a zatem projektów partnerskich, zintegrowanych, aczkolwiek jednocześnie trudnych. Tym samym wprowadza się w krajobraz regionu, subregionu i samorządu lokalnego projekty o dużym potencjale rozwojowym.

6. Kreatywność w podejmowaniu nowych wyzwań wynikających z globalnych megatrendów i czarnych łabędzi. Czas pandemii COVID-19 pokazał, że żadna gospodarka krajowa czy regionalna nie była przygotowana na kryzys o takiej skali rażenia. Wiadomym jest, że wiele obszarów życia gospodarczo-społecznego wymaga przemodelowania. Środki europejskiej polityki spójności należy wykorzystywać do kreowania nowoczesnych rozwiązań, które wynikają ze zmieniającej się rzeczywistości. Z pewnością efekt mnożnikowy daje uzupełnianie działań Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego środkami Europejskiego Funduszu Społecznego Plus. Kolejny aspekt to budowanie i wdrażanie projektów, które są pilotażowymi. Ten trend można zilustrować m.in. kompleksowym, nowatorskim w swoim podejściu projektem w zakresie rehabilitacji pocovidowej w województwie opolskim czy też objęcie wsparciem zakupu laptopów dla wszystkich nauczycieli szkół podstawowych wraz z całym systemem ich edukacji on-line, przy jednoczesnym powoływaniu edukatorów będących liderami. Innym, ważnym z punktu widzenia partycypacji społecznej, jest projekt pod nazwą Europejski Budżet Obywatelski. To w nim każdy mieszkaniec ma prawo oddać głos na najważniejszy, z jego punktu widzenia, typ interwencji. Udział mieszkańców jest częścią oceny merytorycznej całego procesu wyboru projektu. Taki trend należy utrzymać i budować kolejne nowe idee. Mogą być nimi: Europejska Inicjatywa Miejska i Wiejska czy też angażowanie Lokalnych Grup Działania na rzecz ochrony klimatu.

7. Trafne odczytywanie kierunków zmian europejskiej polityki spójności. Ewolucja w podejściu do wydatkowania środków unijnych zauważalna jest na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Obecnie priorytety europejskiej polityki spójności skoncentrowane są na spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz solidarności między krajami członkowskimi Wspólnoty, a tym samym regionami czy też jednostkami lokalnymi. Kierunki zmian widoczne są w wielu obszarach, a są to m.in. uwarunkowania klimatyczne. Jakość życia obecnych i przyszłych pokoleń w bardzo dużej mierze zależy od obecnie podejmowanych działań na rzecz ochrony środowiska. Dla przyszłości Wspólnoty ludzie młodzi odgrywają wyjątkową rolę. To oni powinni otrzymywać takie przygotowanie edukacyjne, by płynnie działać

w rynkowej przestrzeni gospodarczej. Z pewnością kształcenie ustawiczne osób dorosłych jest sferą zainteresowania ważną z punktu widzenia elastycznego funkcjonowania kadr na rynku pracy. Deinstytucjonalizacja usług zdrowotnych i społecznych to kolejny obszar nowego podejścia do budowania społeczeństwa o równych szansach. Z kolei wspieranie osób nie będących obywatelami Unii Europejskiej w zakresie integracji społeczno-kulturowej i wchodzenia na rynek pracy stwarza szanse na budowanie zasobów ludzkich potrzebnych na rynku pracy jednocześnie zintegrowanych ze społecznościami lokalnymi. W każdym z tych obszarów nie może zabraknąć wirtualnej przestrzeni. Czas pandemii COVID-19 pokazał jednoznacznie, że musi ona nam towarzyszyć zarówno w środowisku zawodowym, jak i prywatnym. To jeszcze szersze, aczkolwiek przemyślane stosowanie zwrotnych instrumentów finansowych, integrowanie interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz innych źródeł dla budowania przedsięwzięć o potencjalnie dużym wymiarze rozwojowym.

8. Inwestowanie w potencjał kadrowy kształtujący politykę rozwoju społeczno-gospodarczego województwa. Zarządzanie funduszami unijnymi wymaga stabilnej, dobrze przygotowanej kadry, pracującej w oparciu o instytucjonalne partnerstwo. Siłą każdej instytucji są osoby najbardziej doświadczone, z wysokimi kwalifikacjami. Przeciwdziałanie nadmiernej fluktuacji tych osób jest kluczowe dla każdej instytucji, biorącej udział w procesie zarządzania funduszami, na poziomie nie tylko krajowym, ale także regionalnym czy lokalnym. Ponadto konsekwencja w stabilności poszerzania instytucjonalnego potencjału rozwojowego podmiotów województwa opolskiego jest kluczowa. Jakość kadr zarówno w instytucji zarządzającej i wdrażających, jak również realizujących projekty jest wiodącym wyznacznikiem efektywności całego systemu regionalnego zarządzania funduszami unijnymi, w tym także wysokiej jakości poszczególnych projektów.

9. Uwzględnienie w priorytetach badań naukowych istotnych zagadnień polityki rozwojowej na poziomie wojewódzkim, subregionalnym i lokalnym. W polskiej literaturze przedmiotu istnieje dużo analiz wpływu polityki spójności na różne aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego. Bardzo rzadko wpływ polityki spójności analizowany jest z punktu widzenia przemian instytucjonalnych, w tym jakości rządzenia w ujęciu krajowym czy regionalnym. Takie podejście daje asumpt do budowania modelowych rozwiązań w zakresie zrównoważonego wzrostu regionów w kolejnych okresach programowania. Kolejnym zagadnieniem jest ukazanie korzyści i systemu efektywnej realizacji europejskiej polityki spójności na poziomie regionalnym, traktując województwo jako laboratorium dobrych praktyk w zakresie zarządzania i sposobu budowy porozumień wokół zagadnień rozwojowych. Jeszcze inny obszar badań to integrowanie projektów z różnych źródeł, zapewnianie koordynacji instrumentów regionalnych i krajowych oraz ocena ich wpływu na spójność regionalną. Zatem niezbędne jest poszukiwanie takich rozwiązań, które są najistotniejsze w kształtowaniu pozytywnych efektów zdecentralizowanego wdrażania europejskiej polityki spójności w polskich województwach.

BIBLIOGRAFIA

Badanie zasobów kadrowych i warunków pracy w administracji rządowej odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy europejskich w celu opracowania założeń systemu zarządzania zasobami ludzkimi zapewniającego wysoki potencjał administracyjny instytucji wdrażających (2019). Warszawa.

Bedrunka, K., Grubiak, M., Kuczuk, A. (2021). Ocena wpływu pożyczek udzielanych w ramach RPO WO na zatrudnienie w regionie. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 65(4). <https://doi.org/10.15611/pn.2021.4.01>

- Brodzicki, T., Ciołek, D., Szlachta, J. (2019). *Produkt krajowy brutto w powiatach województwa opolskiego – wnioski dla polityki regionalnej województwa*.
- Charron, N., Lapuente, V., Bauhr, M. 2021. *Sub-national Quality of Government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index and its relationship with COVID-19 indicators*. Goeteborg. https://www.gu.se/sites/default/files/2021_4_Charron_Lapuente_Bauhr.pdf
- Dane statystyczne (2021). [https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020/ESIF-20142020-FINANCES-PLANNED-DETAILS/e4v6-qrrq\)%0A%0A](https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020/ESIF-20142020-FINANCES-PLANNED-DETAILS/e4v6-qrrq)%0A%0A)
- ESIF 2014-2020 Financial Instruments implementation S- 2008 and 2015. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020-Finances/ESIF-2014-2020-Financial-Instruments-Implementatio/dcsc-7x87/data>
- Guz, H. 2017. *Ocena zdolności uczenia się organizacji publicznej na przykładzie zarządzania polityką spójności przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego*. Kraków.
- Iuga, I., Mihaliciuc, A. (2020). Major Crises of the XXIst Century and Impact on Economic Growth. *Sustainability*, 12, 1–20. <https://doi.org/10.3390/su12229373>
- Kutwa, K., Szymańska, A. (2019). *Polityka spójności, czyli solidarność w działaniu*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny.
- Mój region, moja Europa, nasza przyszłość. Siódmy raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*. 2017. Unia Europejska. <https://doi.org/10.2776/587172>
- Plan działań na rzecz zapewnienia potencjału instytucjonalnego jednostek zaangażowanych w realizację Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014–2020*. Uchwała ZWO nr 5797/2014 z dnia 28 listopada 2014 r. z późn. zm. 2014.
- Potluka, O. (2020). *A conceptual overview of how and why to evaluate partnership*. W: Transitioning to Strong Partnerships for the Sustainable Development Goals, G. von Schnurbein (ed.). Basel: MDPI.
- Program polityki zdrowotnej w zakresie rehabilitacji osób z deficytami zdrowotnymi wywołanymi przez COVID-19 w województwie opolskim*. Uchwała ZWO nr 6027/2021 z dnia 2 grudnia 2021 r.
- Program poprawy opieki nad matką i dzieckiem w ramach Programu SSD w województwie opolskim do 2020 roku "Opolskie dla rodziny"*. Uchwała ZWO nr 2170/2016 z dnia 24 maja 2016 r.
- Projekt programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Opolskiego 2021–2027*. <https://rpo.opolskie.pl/wp-content/uploads/2021/09/Projekt-programu-Fundusze-Europejskie-dla-Opolskiego-2021-2027.docx>
- Radulescu, M., Fedajev, A., Crenguta, I., Popescu, C., Iacob, E. (2018). Europe 2020 Implementation as Driver of Economic Performance and Competitiveness. Panel Analysis of CEE Countries. *Sustainability*, 10(566). <https://doi.org/10.3390/su10020566>
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2014–2020*. Opole: Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego.
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*. 2014.
- SF 2007-2013 Categorisation Planned - 2008 and 2015. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2007-2013-Categorisation/SF-2007-2013-Categorisation-Planned-2008-and-2015/x2d8-jjj2>
- Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020: Nabory – Wnioski o dofinansowanie – Umowy – Wnioski o płatność*. <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/stan-wdrazania-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020-nabory-wnioski-o-dofinansowanie-umowy-wnioski-o-platnosc/>
- Szlachta, J. 2017. Polityka spójności Unii Europejskiej do 2020 r. *Studia KPZK PAN* 178:19–31. https://journals.pan.pl/Content/108074/PDF/08_Szlachta.pdf
- Szlachta, J. (2012). Strategia Europa 2020 a europejska polityka spójności po 2013 roku. *Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH*. Warszawa, 231–253.
- Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 roku*. Uchwała Nr XXV/325/2012 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 28 grudnia 2012 r. (2012).
- Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego Opolskie 2030*. Uchwała Nr XXXIV/355/2021 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 4 października 2021 r. (2021).

Umowa Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce (2021). Warszawa. https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/97649/projekt_UP_do_konsultacji.pdf

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie 2014–2020 (Dz.U. 2014 poz. 1146).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873).

Wytyczne w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej na lata 2014–2020. 2018. MR/2014-2020/5(02). Warszawa.