



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Fundusz Spójności



WOLAŃSKI



EWALUACJA SYSTEMU REALIZACJI INSTRUMENTU ZIT

W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ UE NA LATA 2014-2020

RAPORT KOŃCOWY – WERSJA II

CZERWIEC 2018

dr Michał Wolański

Bartosz Ledzion

dr Anna Borowczak

dr Adam Płoszaj

dr Tomasz Kupiec

Zuzanna Popis

Agnieszka Haber

Wiktor Mrozowski

WSPÓLPRACA: Sylwia Borkowska-Waszak

SPIS TREŚCI

Słownik skrótów i akronimów.....	3
Streszczenie.....	6
1. Wprowadzenie.....	8
1.1. Przedmiot, cel i założenia badania.....	8
1.2. Metodologia badania.....	12
2. Delimitacja ZIT.....	17
3. Modele realizacji instrumentu ZIT.....	29
3.1. Modele współpracy w ramach Związków ZIT.....	29
3.2. Zadania IP ZIT.....	38
3.2.1. Podział zadań między IP ZIT a IZ RPO.....	38
3.2.2. Funkcjonowanie IP w strukturze realizacji instrumentu ZIT.....	65
4. Zintegrowanie i koordynacja w ramach instrumentu ZIT.....	69
4.1. Strategie ZIT.....	69
4.2. Zakres tematyczny wsparcia.....	80
4.3. Projekty zintegrowane.....	90
4.3.1. Cechy projektu zintegrowanego.....	95
4.3.2. Wybrane projekty zintegrowane o charakterze modelowym.....	101
4.4. Projekty komplementarne.....	109
4.5. Koordynacja realizacji polityki spójności.....	111
5. System zarządzania instrumentem ZIT.....	118
6. Główne wnioski.....	132
6.1. Główne wnioski.....	132
6.2. Rozwiązania wynikające z warsztatów Service Design.....	137
6.2.1. Rozwiązanie: współuczestnictwo w programowaniu.....	139
6.2.2. Rozwiązanie: obowiązek przygotowania planu działań MOF i realizacji projektów zgodnych z przygotowanym planem.....	141
6.2.3. Rozwiązanie: obowiązek prowadzenia biura MOF.....	144



6.2.4. Rozwiązanie: funkcjonowanie krajowego ośrodka i regionalnych ośrodków wiedzy o MOF	145
6.2.5. Rozwiązanie: stworzenie krajowego programu oraz narzędzi wsparcia MOF	148
6.2.6. Rozwiązanie: system szkoleń i rozwoju pracownika.....	151
Spis rysunków.....	153
Spis tabel.....	156
Spis studiów przypadku	158
Bibliografia.....	159
Załącznik 1. Analiza benchmarkingowa	
Załącznik 2. Podsumowanie badania CAWI	
Załącznik 3. Podsumowanie badań fokusowych	
Załącznik 4. Podsumowanie panelu ekspertów	
Załącznik 5. Podsumowanie warsztatów rekomendacyjnych	
Załącznik 6. Podsumowanie wywiadów IDI	
Załącznik 7. Podsumowanie warsztatów wprowadzających	

SŁOWNIK SKRÓTÓW I AKRONIMÓW

BDL	Bank Danych Lokalnych
CEZiB	Centrum Edukacji Zawodowej i Biznesu
CKZiU	Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFRROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
FS	Fundusz Spójności
IK	Instytucja Koordynująca
IP	Instytucja Pośrednicząca
IZ	Instytucja Zarządzająca
JST	Jednostka Samorządu Terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KPO	Krajowe Programy Operacyjne
KPZK	Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju
KSRR	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego
MiR	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
MOF	Miejski Obszar Funkcjonalny
MŚP	Sektor małych i średnich przedsiębiorstw
NCBiR	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
OZE	Odnawialne Źródła Energii
POIiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
POPW	Program Operacyjny Polska Wschodnia
RIT	Regionalne Inwestycje Terytorialne
RIT SPd	RIT Subregionu Południowego województwa śląskiego
RIT SPn	RIT Subregionu Północnego województwa śląskiego
RIT SZ	RIT Subregionu Zachodniego województwa śląskiego



RLKS	Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność	
RPO	Regionalny Program Operacyjny	
UE	Unia Europejska	
WRPO	Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny	
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne	
ZIT AJ	ZIT Aglomeracji Jeleniogórskiej	
ZIT AKO	ZIT Aglomeracji Kalisko-Ostrowskiej	
ZIT AO	ZIT Aglomeracji Opolskiej	
ZIT AW	ZIT Aglomeracji Wałbrzyskiej	
ZIT BOF	ZIT Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego	
ZIT BTOF	ZIT Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Funkcjonalnego	
ZIT KKBOF	ZIT Koszalińsko-Koło-brzesko-Białogardzkiego Obszaru Funkcjonalnego	Obszaru
ZIT KOF	ZIT Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego	
ZIT KrOF	ZIT Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego	
ZIT LOF	ZIT Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego	
ZIT ŁOM	ZIT Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego	
ZIT MOF GW	ZIT Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Wielkopolskiego	Gorzowa
ZIT Olsztyna	MOFZIT Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna	
ZIT MOF ZG	ZIT Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Zielonej Góry	
ZIT Poznania	MOFZIT Metropolia Poznań	
ZIT OMGGS	ZIT Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot	
ZIT ROF	ZIT Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego	
ZIT SC	ZIT Subregionu Centralnego województwa śląskiego	
ZIT SOM	ZIT Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego	
ZIT WOF	ZIT Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego	

EWALUACJA SYSTEMU REALIZACJI INSTRUMENTU ZIT

ZIT WrOF	ZIT Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego
ZZRM	Zintegrowany Zrównoważony Rozwój Miejski



STRESZCZENIE

Celem głównym badania była kompleksowa ocena systemu realizacji instrumentu ZIT w Polsce, tj. dokonanie oceny czy instrument ZIT został właściwie zaprogramowany, zarówno na poziomie UE, jak i na poziomie krajowym oraz ocena efektów oraz sposobu jego wdrażania przez Związki ZIT, IZ RPO i inne podmioty zaangażowane w jego realizację.

Zakres przedmiotowy badania objął analizy strategii ZIT, statutów i porozumień Związków ZIT, dokumentów programowych i wdrożeniowych, (w tym m.in. porozumienia IP ZIT – IZ RPO, opisy funkcji i procedur, kryteria wyboru projektów, protokoły i regulaminy KOP, wnioski o dofinansowanie, itd.), a zakres podmiotowy – zarządy i liderów Związków ZIT, władze jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład Związków ZIT; biura Związków ZIT, koordynatorów gminnych zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego wchodzących w skład Związków ZIT, pracowników instytucji wdrażających ZIT na szczeblu centralnym, pracowników instytucji wdrażających ZIT na szczeblu regionalnym, beneficjentów realizujących projekty w formule ZIT oraz przedstawicieli Komisji Europejskiej.

W badaniu wykorzystano następujące metody badawcze: warsztaty wprowadzające z przedstawicielami związków ZIT, *desk research*, *benchmarking*, wywiady IDI, badania fokusowe, ankiety CAWI, panel ekspertów i studia przypadku. Zastosowano także innowacyjną metodę *service design*, mającą na celu włączenie w proces tworzenia rekomendacji i rozwiązań dla systemu ZIT rzeczywistych i potencjalnych użytkowników, tj. przedstawicieli biur Związków ZIT, urzędników IZ RPO oraz Zamawiającego. Celem takiego zabiegu była koncentracja na zrozumieniu ich uświadomionych i nieświadomych potrzeb oraz możliwości realizacji proponowanych rozwiązań oraz interdyscyplinarne spojrzenie na problem z wielu perspektyw.

Badanie dostarczyło szereg wniosków dotyczących delimitacji obszarów Związków ZIT, modelu współpracy i systemu zarządzania instrumentem ZIT, w tym zadań IP ZIT, strategii ZIT, zakresu tematycznego wsparcia i stopnia zintegrowania projektów, także projektów komplementarnych i całościowej koordynacji polityki spójności. Mając na uwadze powyższe wnioski oraz rozwiązania dla najważniejszych problemów instrumentu ZIT przygotowane przez aktorów systemu przygotowano rekomendacje dotyczące przyszłości instrumentu w podziale na rekomendacje strategiczne i operacyjne. Rekomendacje oparto na głównych wnioskach opracowanych na podstawie badania, których zestawienie zawarto w rozdziale 6. Główne wnioski.

W zakresie strategicznym rekomenduje się:

- kontynuację wsparcia zewnętrznego rozwoju MOF w kolejnej perspektywie finansowej;
- kontynuację sposobu finansowania instrumentu ZIT z wykorzystaniem funduszy regionalnych programów operacyjnych oraz kopert przeznaczonych w Programach Operacyjnych Polska Wschodnia i Infrastruktura i Środowisko, przy jednoczesnym zwiększeniu związanych z dostępem do środków z Krajowych Programowych Operacyjnych;
- utrzymanie finansowania biur ZIT z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna przy jednoczesnym zróżnicowaniu wartości dotacji w zależności od określonych warunków;
- konieczność opracowywania celów i zakresu delegowanych zadań dla Związków ZIT oraz mierzenia efektywności podejmowanych działań, rozszerzanie zakresu zadań Związków ZIT, w tym wykonywania zadań Instytucji Pośredniczącej przez Związki ZIT;
- opracowanie Krajowej Polityki Miejskiej dla Miejskich Obszarów Funkcjonalnych.

W zakresie operacyjnym rekomendowane są:

- dwustopniowy proces delimitacji Związków ZIT;
- koncentracja na trybie pozakonkursowym i ograniczonym katalogu działań wraz z promowaniem trybu oceny projektów z oceną strategiczną na jego końcu;
- wymaganie opracowania krótkookresowego planu działań ZIT MOF jako dokumentów wykonawczych do strategii ZIT oraz ograniczenie liczby aktualizacji strategii ZIT;
- inicjatywa uchwałodawcza dla stowarzyszeń MOF i partnerów MOF;
- kontynuacja dotychczasowych działań i rozszerzenie ich zakresu tematycznego o adaptację do zmian klimatu, przy jednoczesnym zróżnicowaniu źródeł finansowania;
- określenie zasad wsparcia dla MOF subregionalnych; identyfikację potrzeb informacyjnych MOF.



1. WPROWADZENIE

1.1. PRZEDMIOT, CEL I ZAŁOŻENIA BADANIA

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT, ang. Integrated Territorial Investment) to narzędzie stworzone przez Komisję Europejską (KE) w celu skuteczniejszego i efektywniejszego realizowania programów operacyjnych w okresie 2014-2020, zwłaszcza w kontekście osiągnięcia celów strategii Europa 2020.

Według założeń KE Zintegrowane Inwestycje Terytorialne mają zarazem w elastyczny sposób odpowiadać na zróżnicowane potrzeby różnych obszarów, jednocześnie nie tracąc z pola widzenia jasno określonych celów tematycznych polityki spójności¹. W pierwotnych założeniach KE instrument ZIT miał być silnym instrumentem (np. proponowane *granty globalne*), jednak w toku negocjacji z krajami członkowskimi i wewnątrz nich podejście zostało złagodzone, a sam instrument ma większy element konsensualny i koordynacyjny².

Kluczową cechą powodującą unikalność ZIT jest to, że skierowane są do zdefiniowanego miejskiego obszaru funkcjonalnego niekoniecznie stanowiącego odrębny byt administracyjny w terytorialnym podziale kraju poszczególnych państw UE. Państwa Członkowskie decydowały indywidualnie o sposobie wdrażania instrumentu ZIT - w Polsce ZIT jednoznacznie kojarzone są ze współpracą między różnymi jednostkami samorządu terytorialnego: gminami wiejskimi, miejsko-wiejskimi, miastami i powiatami.

Kolejna cecha wyróżniająca ZIT na tle innych, *standardowych*, interwencji UE to integracja tematyczna - ZIT z zasady mogą i powinny łączyć działania z różnych sfer, co technicznie przekłada się np. na łączenie środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i innych funduszy, w tym nawet Europejskiej Współpracy Terytorialnej (np. w przypadku transgranicznych obszarów miejskich). Podkreślana przez KE elastyczność ZIT - wynikająca z potrzeby dostosowania do krajowych, regionalnych i lokalnych uwarunkowań - powoduje, że w poszczególnych krajach UE wykształciły się bardzo różne podejścia do implementacji ZIT. W polskich warunkach wprowadzenie mechanizmu ZIT oznaczało tworzenie nowych dokumentów strategicznych, strategii ZIT. Wynikało to z braku ustawowego umocowania definicji miejskich obszarów funkcjonalnych, także w wymiarze instytucjonalnego zawiązywania współpracy, która bazuje na ogólnych przepisach ustaw samorządowych i stowarzyszeniowych. Co istotne, takie podejście nie jest regułą w

¹ European Commission, Integrated Territorial Investment, European Commission, March 2014.

² Toscis I., Integrated territorial investment. A missed opportunity? [in:] Bachtler J., Berkowitz P., Hardy S., editors. EU Cohesion Policy (Open Access): Reassessing Performance and Direction. Taylor & Francis; 2016.

innych krajach UE. Wśród ponad 600 inicjatyw ZIT wiele opiera się na uprzednio istniejących lub dostosowanych dokumentach strategicznych dla danego terytorium³.

Celem głównym badania była kompleksowa ocena systemu realizacji instrumentu ZIT w Polsce, tj. dokonanie oceny czy instrument ZIT został właściwie zaprogramowany, zarówno na poziomie UE, jak i na poziomie krajowym oraz ocena efektów oraz sposobu jego wdrażania przez Związki ZIT, IZ RPO i inne podmioty zaangażowane w jego realizację.

Zakres przedmiotowy badania objął analizy strategii ZIT, statutów i porozumień Związków ZIT, dokumentów programowych i wdrożeniowych, (w tym m.in. porozumienia IP ZIT – IZ RPO, opisy funkcji i procedur, kryteria wyboru projektów, protokoły i regulaminy KOP, wnioski o dofinansowanie, itd.).

Zakres podmiotowy badania objął:

- zarządy i liderów Związków ZIT;
- władze jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład Związków ZIT;
- biura Związków ZIT (dyrektorzy i pracownicy);
- koordynatorów gminnych zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego wchodzących w skład Związków ZIT
- pracowników instytucji wdrażających ZIT na szczeblu centralnym (IK RPO, IZ POiŚ 2014-2020, IZ POPW 2014-2020)
- pracowników instytucji wdrażających ZIT na szczeblu regionalnym (właściwe departamenty Urzędów Marszałkowskich oraz inne instytucje pośredniczące zaangażowane w proces wdrażania instrumentu ZIT w regionie);
- beneficjentów realizujących projekty w formule ZIT (z rozróżnieniem gmin członkowskich danego Związku ZIT i pozostałych beneficjentów)
- osoby odpowiedzialne za przygotowanie strategii ZIT, w przypadku, gdy było ono realizowane przez podmioty lub ekspertów zewnętrznych;
- przedstawicieli Komisji Europejskiej.

Zrealizowana koncepcja badania jako punkt wyjściowy stawiała sobie cel badania, czyli - kompleksową ocenę systemu realizacji instrumentu ZIT w Polsce, tj. dokonanie oceny czy instrument ZIT został właściwie zaprogramowany, zarówno na poziomie UE, jak i na poziomie krajowym oraz ocenę efektów oraz sposobu jego wdrażania przez Związki ZIT, IZ RPO i inne podmioty zaangażowane w jego realizację. Wynikiem badania są przedstawione rekomendacje odnoszące się do

³ van der Zwet, A., Preliminary results Study of the territorial strategies supported by EU territorial tools, Study requested by European Commission DG Regio, 15 March 2017.



funkcjonowania instrumentu ZIT w latach 2018-2020 oraz w przyszłej perspektywie finansowej UE - na lata 2021-2028.

Badanie miało charakter *ongoing*, co siłą rzeczy sprzyja kształtowaniu rekomendacji możliwych do wdrożenia już w bieżącej perspektywie finansowej. Z drugiej jednak strony – ważnym wymogiem było przedstawienie rekomendacji również na perspektywę 2020+, kiedy to procesy współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych mogą ulec znacznemu rozszerzeniu – zarówno w ujęciu funkcjonalnym (np. poprzez upowszechnienie związków metropolitalnych lub innych zinstytucjonalizowanych form współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych), jak i w ujęciu geograficznym (np. objęcie ZIT lub podobnymi rozwiązaniami szerszego grona miast subregionalnych i ich obszarów funkcjonalnych, co będzie związane z wdrażaniem Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju).

Z powyższego względu założono trójmodułową konstrukcję badania, składającą się – oprócz typowej warstwy analitycznej i warstwy rekomendacyjnej – również z bardzo rozbudowanego procesu wypracowywania rekomendacji w oparciu o metodę Service Design. Metoda ta w sposób partycypacyjny – bazujący na współpracy zamawiającego, wykonawcy i interesariuszy (partnerów ZIT) – pozwoliła powiązać wyniki badań analitycznych z celami strategicznymi zamawiającego, a także istniejącymi ograniczeniami organizacyjno-prawnymi.

Warstwa analityczna bazowała na zakresie metodologicznym wskazanym przez Zamawiającego, rozszerzonym o dodatkowe metody badawcze: badanie CAWI (w celu objęcia badaniem całości partnerów ZIT).

Ważną podbudową do sformułowania rekomendacji – wynikającą również z części analitycznej – były przeprowadzone analizy benchmarkingowe, związane z określeniem systematyki rozwiązań stosowanych w innych krajach – zarówno w zakresie wdrażania ZIT, jak i współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych.

Warstwa wypracowywania rekomendacji była skupiona na kompleksowych warsztatach Service Design, których przebieg rozpoczął się od celów stawianych przez ZIT w krótkim i długim terminie, a następnie miał na celu stworzenie skutecznej logiki interwencji, opartej na krytycznych do przewyższenia wyzwaniach.

Rekomendacje zamykające opracowanie mają na celu odpowiedź na pytania rekomendacyjne zawarte w SOPZ, spośród których można wyodrębnić w szczególności następujące wątki:

- Jak efektywnie wdrażać ZIT w krótkim terminie?
- Jakie powinny być funkcje związków ZIT po 2018 r.?
- Jak pogłębiać współpracę w obrębie MOF w perspektywie 2020+, z wykorzystaniem ZIT?

Zrealizowane założenia badania podkreślają znaczenie osadzenia realizacji ZIT w szerszej problematyce zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi. Istotność tego zagadnienia związana jest z dwoma kluczowymi wymiarami. Po pierwsze, realizacja ZIT w Polsce nie jest pierwszym działaniem mającym na celu inicjowanie i intensyfikowanie koordynacji w obszarach funkcjonalnych – można tu wskazać np. rozwiązania ustawowe (np. możliwość tworzenia związków jednostek samorządu terytorialnego, ustawę metropolitalną, itp.) oraz dość liczne oddolne inicjatywy (aczkolwiek zazwyczaj nieprzynoszące spektakularnych rezultatów)⁴. Uwzględnienie szerszego w tym historycznego kontekstu pozwoliło lepiej zrozumieć obecne funkcjonowanie poszczególnych ZIT. Po drugie, wspieranie współpracy w obszarach funkcjonalnych jest cały czas dużym wyzwaniem koncepcyjnym i praktycznym⁵, a jego znaczenie najprawdopodobniej będzie się w przyszłości jeszcze zwiększać. Coraz wyraźniej widoczna jest potrzeba systemowych rozwiązań w tym zakresie. Obecnie realizowany instrument ZIT, ze względu na określony i ograniczony charakter, zapewne nie zastąpi ogólnego, wieloaspektowego, zintegrowanego zarządzania w obszarach funkcjonalnych. ZIT może jednak stanowić element szerszego systemu zarządzania, a także może być czynnikiem sprzyjającym wykształceniu się efektywnego modelu (lub efektywnych modeli) zarządzania w miejskich obszarach funkcjonalnych. Sprzyjać temu będzie szczególnie intensyfikacja rozwoju tzw. III-ego filaru instrumentu ZIT, tj. podejmowanie działań koordynujących i inicjujących pozyskiwanie środków oraz przygotowywanie projektów planowanych do realizacji poza alokacją ZIT, a także generowanie przedsięwzięć służących lepszej koordynacji procesów rozwojowych oraz zarządzania w ramach ZIT MOF, zmierzających bezpośrednio do zwiększenia instytucjonalizacji partnerstw.

⁴ Por. np.: Swianiewicz, P, Współpraca międzygminna-formy, zakres, motywacje. Samorząd Terytorialny 5 (2016): 11-31.

⁵ Celińska-Janowicz D., Kozak M., Miszczuk A., Płoszaj A., Smętkowski M., Tucholska A., Wojnar K., Ocena wpływu polityki spójności na rozwój miast polskich (w ramach ewaluacji ex post NPR 2004-2006). Warszawa: EUROREG i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010.



1.2. METODOLOGIA BADANIA

DESK RESEARCH

Badaniem desk research objęto dokumenty strategiczne: strategie ZIT, programy RPO, a także dokumenty krajowe i europejskie, a także dodatkowo podstawy prawne współpracy samorządowej. W szczególności dokonano analizy strategii wszystkich ZIT. Metoda wymagana przez Zamawiającego, została rozszerzona w celu dostarczenia odpowiednich informacji dla benchmarkingu.

BENCHMARKING

Benchmarking, polegający na wyszukaniu i skatalogowaniu najlepszych praktyk (np. w skali europejskiej) oraz ich wykorzystaniu lokalnie (np. w Polsce), przy uwzględnieniu podobieństw oraz różnic w sytuacji wejściowej, w niniejszym badaniu został zastosowany w trojaki sposób, jako:

- podstawowe źródło informacji potrzebnych do odpowiedzi na dodatkowe pytanie badawcze: *jakie rozwiązania w zakresie ZIT i współpracy międzysamorządowej stosowane są w innych krajach Unii Europejskiej?*;
- jedno z kilku źródeł danych przydatnych do odpowiedzi na wybrane pytania badawcze;
- źródło inspiracji podczas warsztatów service design, w szczególności w fazie wypracowania rekomendacji.
- Benchmarking został opracowany po fazie identyfikacji najważniejszych problemów ZIT w Polsce. Dzięki temu było możliwe znalezienie zagranicznych inspiracji i dobrych praktyk dotyczących rozwiązywania podobnie problematycznych kwestii.
- Jako podsumowanie benchmarkingu powstał katalog dobrych praktyk składający się z dwóch części:
- zagraniczne rozwiązania związane bezpośrednio z instrumentem ZIT;
- zagraniczne rozwiązania we współpracy międzygminnej niezwiązanej bezpośrednio z ZIT.

Druga część katalogu dobrych praktyk posłużyła przede wszystkim jako źródło inspiracji do wypracowania rekomendacji podczas warsztatów service design.

WARSZTATY WPROWADZAJĄCE

Warsztaty wprowadzające do badania ewaluacyjnego odbyły się w grudniu 2017 podczas konferencji dot. wdrażania instrumentu ZIT w Jachrance. W warsztatach uczestniczyli dyrektorzy biur ZIT. Główne zadania postawione przed uczestnikami polegały na:

- wstępnym zidentyfikowaniu barier we wdrażaniu instrumentu ZIT, tj. braków i przeszkód w realizacji celów ZIT (szczegółowe sformułowanie barier miało miejsce podczas warsztatów rekomendacyjnych);

- sformułowaniu warunków i wskaźników sukcesu dla instrumentu ZIT na podstawie dotychczasowych doświadczeń.

Uczestnicy pracowali nad realizacją badań w sześciu grupach. W pierwszym zadaniu formułowane były wspomniane bariery we wdrażaniu instrumentu ZIT. Trzy z grup starały się zidentyfikować czego brakuje im w realizacji celów ZIT, natomiast pozostałe trzy – co przeszkadza w realizacji celów ZIT.

W osobnym etapie warsztatu uczestnicy indywidualnie brali udział w zadaniu opartym na technice niedokończonych zdań. Mieli możliwość określenia warunków, przy których instrument ZIT osiągnie sukces, a przy których poniesie porażkę, oraz zdefiniowania wskaźników sukcesu dla ZIT.

Dzięki zastosowanemu podejściu pierwsze tezy dotyczące badania zostały sformułowane jeszcze przed przygotowaniem ostatecznej koncepcji badania, zawartej w raporcie metodycznym, i posłużyły do przygotowania scenariuszy wywiadów IDI przeprowadzonych w dalszych etapach badania.

WARSZTATY REKOMENDACYJNE METODĄ SERVICE DESIGN

Service design jest metodą, która coraz częściej jest wykorzystywana w tworzeniu rozwiązań dla sektora usług publicznych. Jej niewątpliwą przewagą jest tworzenie rozwiązań nie tylko w oparciu o głębokie zrozumienie problemów, ale również rzeczywiste potrzeby i możliwości użytkowników. Poprzez swój uniwersalny charakter, metoda ma szerokie zastosowanie, wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z tzw. *wicked problems*, czyli problemami, które nie mają jednego oczywistego rozwiązania.

Zastosowanie w niniejszej ewaluacji metody service design miało na celu włączenie w proces tworzenia rekomendacji i rozwiązań dla systemu ZIT rzeczywistych i potencjalnych użytkowników – celem była koncentracja na zrozumieniu ich uświadomionych i nieuświadomionych potrzeb oraz możliwości realizacji proponowanych rozwiązań oraz interdyscyplinarne spojrzenie na problem z wielu perspektyw. Warsztaty rekomendacyjne z wykorzystaniem metody Service Design zostały podzielone na część diagnostyczną, a następnie część implementacyjną. W dwudniowym warsztacie diagnostycznym uczestniczyło 19 osób (w kolejnym dniu 18 osób) reprezentujących biura ZIT. Dzień I warsztatu diagnostycznego koncentrował się wokół identyfikowania barier we wdrażaniu ZIT. W dyskusjach podczas wykonywania zadań pojawiały się kwestie m.in. ponownej delimitacji obszarów ZIT, przyszłej formy prawnej związków oraz jasności kompetencji i regulacji prawnych. Pierwszym merytorycznym zadaniem podczas warsztatu było stworzenie map relacji między interesariuszami w procesie wdrażania ZIT. Efektem prac były mapy aktualnych relacji oraz mapy stanu idealnego. Kolejnym zadaniem było określenie barier we wdrażaniu ZIT w poszczególnych związkach, ich pogrupowanie oraz wybór tych, które stanowią największą przeszkodę. Na podstawie barier sformułowano wyzwania, przed którymi stoi system ZIT.



Sformułowane wyzwania stanowiły punkt wyjścia do tworzenia rozwiązań podczas drugiego dnia warsztatu. Ostatnim zadaniem pierwszego dnia warsztatu był konkurs na najlepszy projekt zintegrowany. Dzień II warsztatu rozpoczął się od prezentacji wyników badania CAWI w odniesieniu do tematów dyskusji dnia poprzedniego. Właściwym celem drugiego dnia warsztatu było stworzenie rozwiązań dla zidentyfikowanych wyzwań dla systemu ZIT. Do dalszej dyskusji wybrano wyzwania związane z jakością komunikacji, utrzymaniem pracowników i elastycznością systemu. Jedna z grup wybierała zadania, które powinny zostać jasno określone do realizacji przez ZIT. Pierwsza z grup próbowała odpowiedzieć na problem komunikacji między aktorami systemu ZIT. Druga grupa uczestników, która miała na celu doprecyzowanie zadań do realizacji przez obszary funkcjonalne.

W warsztacie testującym uczestniczyło 12 osób, przedstawiciele IZ RPO, Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju oraz Unii Metropolii Polskich (w roli obserwatora). Celem warsztatu było urealnienie rozwiązań wypracowanych w czasie warsztatu diagnostycznego oraz stworzenie punktu wyjścia do dyskusji na panelu ekspertów. Pierwsze zadanie merytoryczne miało na celu odtworzenie postrzegania systemu ZIT przez IZ RPO i MliR. Uczestnicy odpowiadali na pytanie dotyczące największego osiągnięcia ZIT, barier we wdrażaniu, na które mieli wpływ oraz niezależnych od nich, ról związków ZIT, ministerstwa i IZ RPO w całym systemie oraz instrumentów, które ZIT powinny oferować w przyszłości. Następnie uczestnikom warsztatu przedstawiono trzy rozwiązania opracowane podczas warsztatu diagnostycznego, dotyczące: ośrodków wiedzy o MOF, współuczestniczenia związków ZIT w programowaniu oraz krajowego programu dla MOF.

WYWIADY IDI

Wywiady indywidualne przeprowadzono zgodnie ze scenariuszem, przygotowanym na etapie raportu metodycznego i w oparciu m. in. o wnioski z warsztatu wprowadzającego. Łącznie przeprowadzono 39 wywiadów IDI, w tym:

- 24 wywiady z pracownikami biur związków ZIT,
- 4 wywiady z przedstawicielami IZ RPO,
- 2 wywiady z przedstawicielami IK RPO i IK KPO,
- 8 wywiadów z przedstawicielami partnerów ZIT wybranych do studiów przypadku (koordynatorami gminnymi lub władzami gminnymi),
- 2 wywiady z prezydentami wybranych miast-rdzoni ZIT.

Dobór próby pozwolił objąć badaniem całość grup objętych zakresem podmiotowym badania.

ANKIETY CAWI

Badanie CAWI polegało na przeprowadzaniu ankiet w oparciu o spersonalizowaną stronę internetową do samodzielnego wypełnienia. Zostało ono przeprowadzone na próbie 312 respondentów - reprezentujących gminy i powiaty - partnerów Związków ZIT, będącymi także beneficjentami. W szczególności badaniem objęto koordynatorów ZIT oraz przedstawicieli JST współpracujących na co dzień z biurami IP ZIT przy realizacji instrumentu. Odpowiedzi na ankietę zostały zebrane od 56% z ok. 550 JST zrzeszonych w związkach ZIT. Z wyjątkiem dwóch, udział respondentów reprezentujących JST w badaniu wahał się od 40 do 100% w danym związku ZIT.

Kwestionariusz badania CAWI, zawierający 25 pytań, został przygotowany w oparciu o wnioski z wywiadów IDI (po zrealizowaniu połowy zakładanej próby), a następnie uzgodniony z Zamawiającym.

PANEL EKSPERTÓW

Wymagany przez Zamawiającego panel ekspertów został zaprojektowany jako podsumowanie procesu wypracowania rekomendacji, zawierając naukowe spojrzenie na wcześniejsze efekty wypracowane metodą Service Design. Panel ekspertów stanowił podsumowanie wszystkich analiz oraz ostateczny sposób konsultacji rozwiązań stanowiących punkt wyjścia do stworzenia rekomendacji. W panelu uczestniczyło pięcioro ekspertów zajmujących się na co dzień współpracą metropolitalną, rozwojem regionalnym i zagospodarowaniem przestrzennym:

- dr Dagmara Kociuba, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
- dr Łukasz Mikuła, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- Rajmund Rys, ekspert w firmie doradczej Projekty Miejskie;
- dr Edyta Szafranek, Uniwersytet Opolski;
- dr Katarzyna Szmigiel-Rawska, Uniwersytet Warszawski.

Panel rozpoczął się od przedstawienia dotychczasowych wyników badań, zakresu głównych wniosków oraz wstępny zarys obszarów dyskusji. Następnie zaprezentowane zostały wyzwania i rozwiązania wypracowane w sposób partycypacyjny przez związki ZIT, IZ RPO i MliR. W pierwszym etapie dyskusji eksperci szeroko komentowali wnioski i ideę badania. W następnej kolejności dyskutowano o zasadności uwzględniania poszczególnych rozwiązań skonstruowanych w ramach warsztatów diagnostycznego i testującego.

STUDIA PRZYPADKU

Na etapie raportu metodycznego dokonano wyboru 4 ZIT będących przedmiotem studiów przypadku. Wybór został przeprowadzony zgodnie ze wskazaniem Zamawiającego i w zgodzie z kryterium wielkościowym.

Do studiów zaproponowano próbę zróżnicowanej wielkości związków z różnych regionów, przy czym dla porównania wybrano jeden subregionalny związek ZIT i jeden ZIT miasta wojewódzkiego w tym samym regionie, tj.:



- Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Woj. Śląskiego – 81 JST;
- Metropolia Krakowska – 15 JST;
- Aglomeracja Wałbrzyska – 22 JST;
- Wrocławski Obszar Funkcjonalny – 15 JST.

W ramach każdego ze studiów przypadków przeprowadzone zostały badania fokusowe oraz wywiady IDI z przedstawicielami władz gmin (łącznie 10, po 2 na każdy wybrany do studium przypadku ZIT).

BADANIA FOKUSOWE

Na potrzeby analizy studiów przypadków przeprowadzono łącznie cztery dyskusje fokusowe, w których wzięło udział 24 uczestników. W większości badań byli to przedstawiciele władz JST (wójtowie, burmistrzowie i prezydenci lub ich zastępcy), w przypadku Wrocławia w badaniu dodatkowo brali udział koordynatorzy gminni.

Scenariusz badania każdorazowo był dostosowywany do uwarunkowań i zakresu wybranego studium przypadku. Badanie trwało ok. 90 min i rozpoczynało się od otwartego pytania dotyczącego osobistych refleksji uczestników na temat korzyści wynikających ze współpracy w ramach ZIT, pełniącego funkcję nawiązania kontaktu z grupą respondentów oraz zapewnienia ich zaangażowania w badanie. Właściwy etap badania obejmował dyskusję na tematy przedstawiane przez moderatora w oparciu o prezentowane wyniki badania CAWI dotyczące właściwych obszarów ZIT na tle uzyskanej w badaniu średniej.

Badania fokusowe stanowiły element analiz studiów przypadków – ze względu na kompleksowość metody, potencjalne trudności z rekrutacją respondentów, a także konieczność posiadania pogłębionych danych do interpretacji, niemożliwe było przy użyciu tej metody przeprowadzenie badania prowadzącego do uzyskania wyników reprezentatywnych dla wszystkich badanych ZIT.

2. DELIMITACJA ZIT

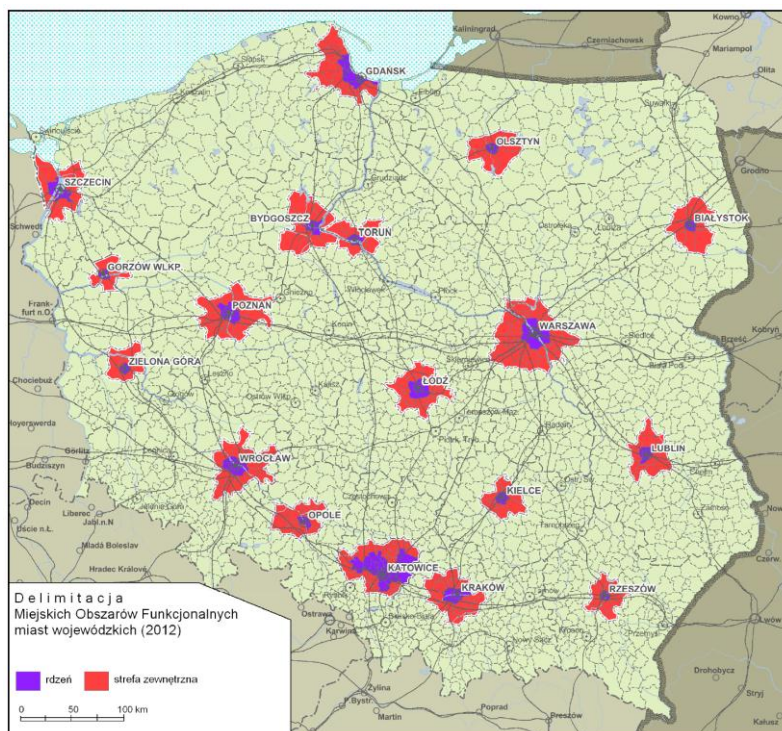


- **Czy delimitacja obszarów realizacji poszczególnych Związków ZIT (miejskich obszarów funkcjonalnych ZIT) jest właściwa (trafna)?**
-

Podstawą prawną określania zasięgu przestrzennego poszczególnych Związków ZIT w Polsce był dokument *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce* przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (obecnie: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju) w 2013 r. Po pierwsze, określono w nim obowiązek utworzenia Związków ZIT obejmujących 18 miast wojewódzkich, a także otwarto możliwość tworzenia subregionalnych Związków ZIT nieobejmujących miast wojewódzkich. Po drugie, jako podstawę delimitacji Związków ZIT obejmujących miasta wojewódzkie wskazano dokument *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich* (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013b) oparty na ekspertyzie prof. Śleszyńskiego (Śleszyński 2013). Kryteria – na podstawie analizy siedmiu wskaźników – wskazały delimitację 17 miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich z jednym dwurdzeniowym obszarem bydgosko-toruńskim oraz z osobnymi obszarami dla Zielonej Góry i Gorzowa Wielkopolskiego (por. **Błąd! Nie można odnaleźć źródła odwołania.**).



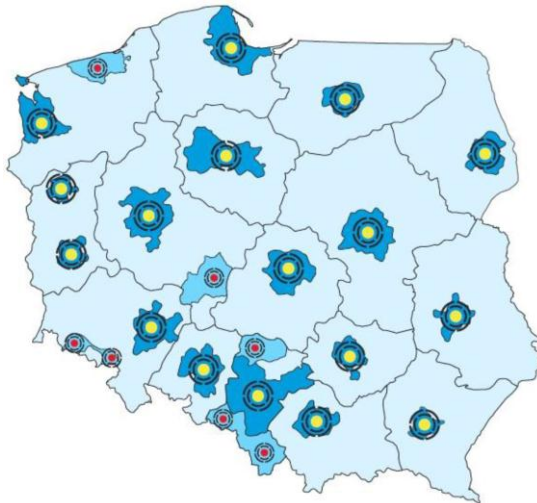
Rysunek 1. Delimitacja MOF ośrodków wojewódzkich z 2013 r.



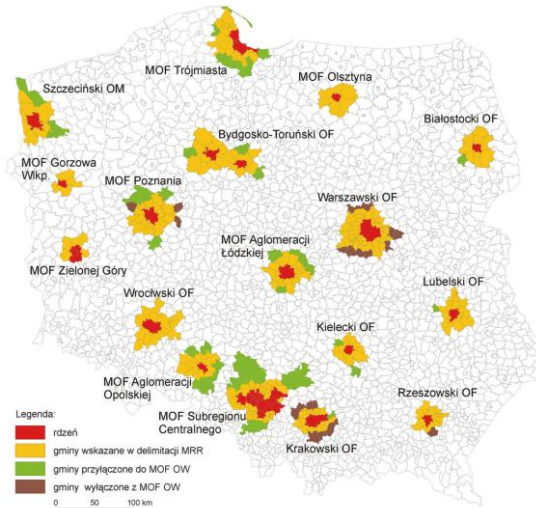
Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2013a, s. 9.

Po trzecie, w celu zachowania elastyczności sprzyjającej efektywności interwencji dokument kryteriów dopuścił modyfikację zasięgu poszczególnych Związków ZIT, zwłaszcza takie, które mogą wynikać ze szczególnych powiązań funkcjonalnych nieuwzględnionych w niniejszej delimitacji oraz z zapisów regionalnych planów i strategii rozwoju (aspekt planistyczny), które nie znalazły dotąd odbicia we wskaźnikach ilustrujących dokonujące się procesy społeczno-gospodarcze (s. 10). Po czwarte, przyjęto, że jednym z elementów określenia delimitacji subregionalnych Związków ZIT będzie analogiczna metoda wskaźnikowa, ale wsparta również podejściem jakościowym.

Rysunek 2. Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich z 2013 r.



Rysunek 3. Zakres przestrzenny projektowanych miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich oraz ostatecznych obszarów wsparcia ZIT (bez subregionalnych ZIT)



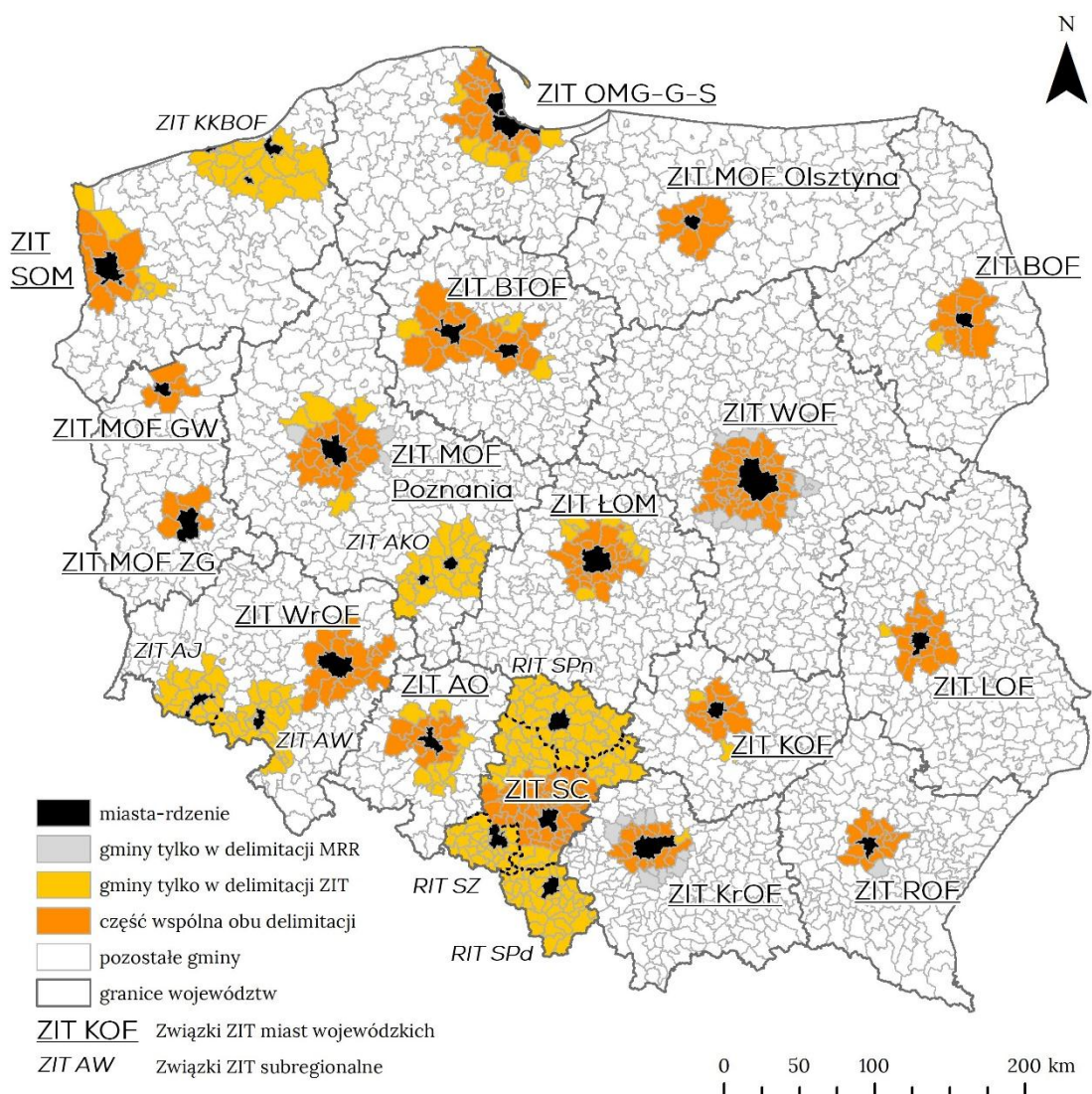
Źródło: Zygadło 2017, s. 4.

Źródło: Kociuba 2017, s. 54-78.

W efekcie ostateczna delimitacja Związków ZIT (por. **Błąd! Nie można odnaleźć źródła odwołania.**), jeśli potraktować jako podstawę pierwotną delimitację wskaźnikową, częściowo od tej pierwotnej odbiega (por. **Błąd! Nie można odnaleźć źródła odwołania.** i Rysunek 4)). Różnice polegają zarówno na rozszerzeniu, jak i na zawężeniu poszczególnych obszarów, tj. na uwzględnieniu większej lub mniejszej liczby gmin (szczegółową analizę różnic zawiera artykuł Kociuba, 2017). Modyfikacje zakresu poszczególnych związków ZIT wprowadzane były w toku wielowątkowych i wielopoziomowych negocjacji między gminami, urzędami marszałkowskimi i Ministerstwem Rozwoju (powiaty ziemskie były w ten proces zaangażowane w zdecydowanie mniejszym stopniu). Głównymi elementami decydującymi o ostatecznym kształcie przestrzennym danego związku były: (1) delimitacja ministerialna; (2) wcześniejsze doświadczenia współpracy, a zwłaszcza istnienie formalnych platform współpracy, np. w województwach śląskim (Górnośląski Związek Metropolitalny – Metropolia Silesia założony w 2007 r.), pomorskim (pierwsza platforma współpracy, Rada Metropolitalna Zatoki Gdańskiej, założona w 2003 r.), w obszarze funkcjonalnym Szczecina (Samorządowe Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej z 2005 r.); (3) wizja możliwości pozyskania wsparcia (np. ZIT subregionalne w województwie dolnośląskim, ZIT KKBOF).



Rysunek 4. Ostateczna delimitacja ZIT miast wojewódzkich oraz subregionalnych (wraz ze wskazaniem gmin z pierwotnej delimitacji MRR, które zostały wyłączone z finalnej delimitacji)

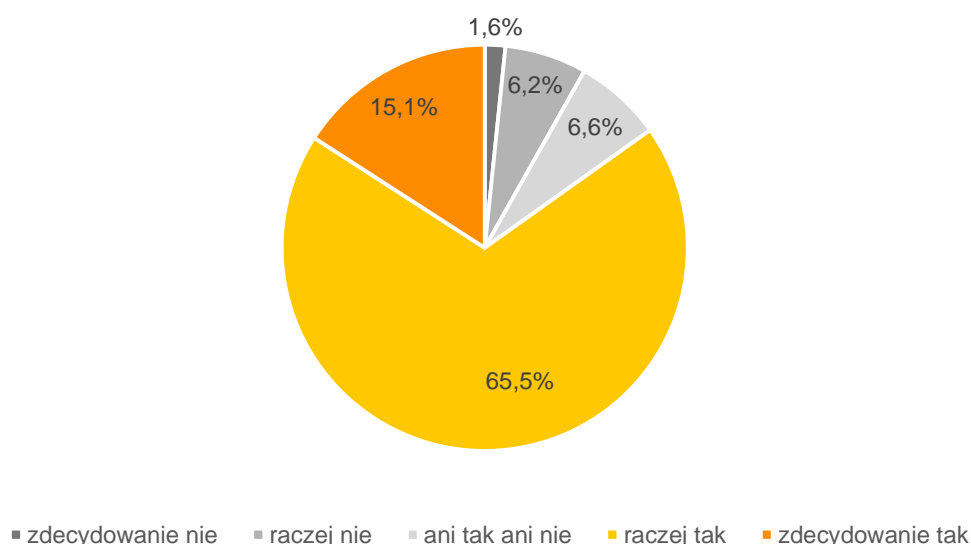


Źródło: opracowanie własne.

Delimitacja związków ZIT nie budzi istotnych zastrzeżeń i jest dość powszechnie akceptowana zarówno przez ekspertów (por. np.: Frankowski, Szmytkowska 2015; Kaczmarek 2017; Kaczmarek, Kociuba 2017; Kociuba 2017a, 2017b, Krukowska, Lackowska 2016; Szafranek 2015, 2017), jak i regionalnych i lokalnych interesariuszy. Badanie ilościowe przedstawicieli gmin i powiatów należących do związków ZIT jednoznacznie wskazuje na dominujące zadowolenie z obecnego zasięgu przestrzennego. 65,5% respondentów uważa, że granice związku ZIT, do którego należą ich jednostki, są zdecydowanie odpowiednie. Kolejne 15,1% twierdzi, że są one raczej odpowiednie. Jedynie 6,2% respondentów stwierdziło, że delimitacja jest raczej nieodpowiednia. Natomiast zdecydowany sprzeciw wobec zasięgu przestrzennego wyraziło tylko marginalne 1,5% badanych (por. Rysunek 5).

Przedstawione dane wyraźnie wskazują na bardzo powszechną akceptację obecnej delimitacji i zarazem na bardzo ograniczone występowanie problemów związanych z tą delimitacją. Interpretując te dane, należy jednak pamiętać, że są to opinie przedstawicieli gmin i powiatów, które znalazły się w związkach ZIT. Uwzględnienie opinii pozostałych jednostek samorządu terytorialnego najprawdopodobniej skutkowało by identyfikacją częstszego występowania niezadowolenia z obecnych granic ZIT. Opinie zebrane w ramach badania ilościowego oraz wywiadów pozwalają przypuszczać, że szczególnie silnego niezadowolenia można spodziewać się w przypadku gmin bezpośrednio graniczących z obszarami ZIT. Jednakże na tej podstawie nie należy jednoznacznie postulować rozszerzania delimitacji. W tym przypadku opinie przedstawicieli stowarzyszeń metropolitalnych oraz związków są bardzo wyważone – dominuje przekonanie, że mniejszym, bardziej zwartym obszarem łatwiej się koordynuje/zarządza, co w efekcie ułatwia osiągnięcie celów stawianych przed ZIT.

Rysunek 5. Ocena zadowolenia z delimitacji

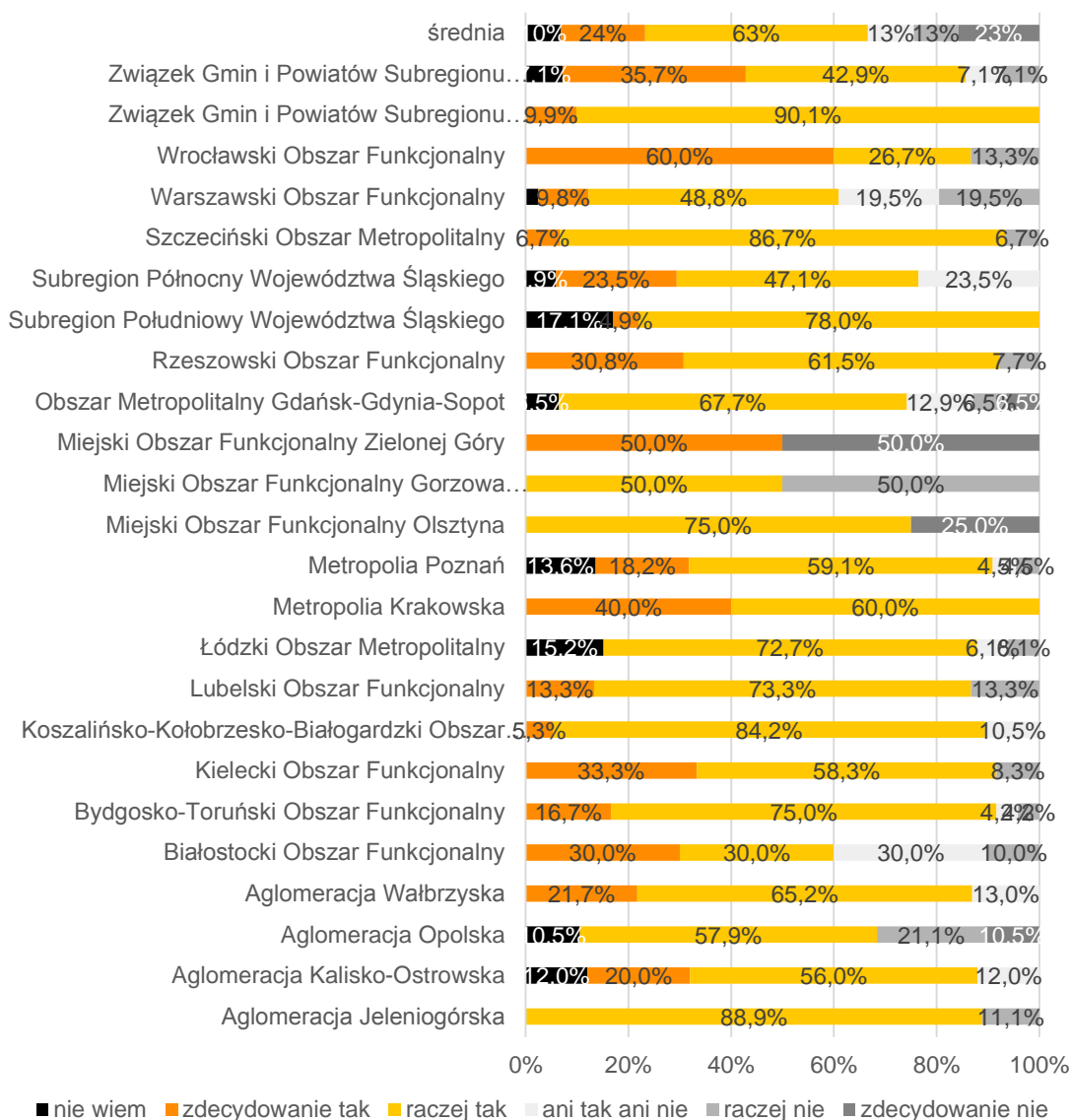


Źródło: opracowanie własne na podstawie wywiadów IDI.

Ogólnemu zadowoleniu z obowiązującej delimitacji towarzyszą jednak punktowe ogniska zapalne. Widoczne jest to zarówno w wynikach badania ankietowego, jak i w wywiadach z instytucjami pośredniczącymi. Największy odsetek zdecydowanego niezadowolenia z delimitacji dotyczy MOF Zielonej Góry (50%) i MOF Olsztyna (25%), a w nieco mniejszym stopniu Aglomeracji Opolskiej (10,5%) oraz Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot (6,5%). Ponadto istotne odsetki opinii *raczej nie* odnotowano w MOF Gorzowa Wielkopolskiego (50%), Aglomeracji Opolskiej (21,1%) i Warszawskim Obszarze Funkcjonalnym (19,5%), sporadycznie taką opinię udzielano także w innych przypadkach (por. Rysunek 6). Interpretując te wyniki należy jednak pamiętać, że związki są bardzo zróżnicowane pod względem liczby gmin do nich należących – w efekcie w przypadku małych

związków (np. MOF Gorzowa Wielkopolskiego, Olsztyna i Zielonej Góry) wpływ pojedynczych gmin na przedstawiane odsetki jest większy niż w przypadku dużych związków. Powody krytyki delimitacji są bardzo zróżnicowane, ale dominują dwa poglądy: wskazanie na zbyt szeroki lub zbyt wąski zasięg przestrzenny. Ponadto dość nieliczne głosy wskazują na problem braku włączenia w ZIT samorządów powiatowych.

Rysunek 6. Ocena zadowolenia z delimitacji w podziale na Związki ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie wywiadów IDI.

Głosy wskazujące na zbyt szerokie zakrojenie zasięgu związku ZIT odnotowano w szczególności w Aglomeracji Opolskiej (gdzie dodatkowo wskazuje się na duże zróżnicowanie obszaru w układzie miasto – tereny podmiejskie – tereny typowo

wiejskie) i w Obszarze Metropolitalnym Gdańsk – Gdynia – Sopot (podkreślana szczupłość funduszy przeznaczonych na rozległy obszar). Z kolei na zbyt wąski zakres związku ZIT wskazują respondenci z Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna (w ZIT nie ma wszystkich gmin powiatu olsztyńskiego, przez co został przerwany naturalny rozwój współpracy, który odbywał się stopniowo w ramach wcześniejszych, oddolnych ruchów integracyjnych), Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Gorzowa Wielkopolskiego (brak gminy Lubiszyn, która uczestniczyła we wcześniejszych inicjatywach współpracy w obszarze funkcjonalnym), Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Zielonej Góry (brak w delimitacji gmin silnie powiązanych gospodarczo i społecznie z Zieloną Górą), a także Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego (którego zasięg przestrzenny dość powszechnie uważany jest za zbyt mały). W tym przypadku w dłuższej perspektywie rozwiązaniem mogłoby być uwzględnienie w nowej delimitacji nowego NUTS2, tj. warszawskiego stołecznego. Jednak takie podejście także może powodować trudności, ponieważ miasto Żyrardów, obecnie należące do ZIT Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego, zostało włączone do NUTS2 mazowieckiego regionalnego, a nie warszawskiego stołecznego. Wobec tego we wstępnym planowanym podejściu do nowej delimitacji ZIT warszawskiego zrównującym obszar metropolitalny z NUTS2 warszawskim stołecznym miasto Żyrardów zostałoby wyłączone ze współpracy w ramach ZIT (należy zaznaczyć, że dla tego miasta takie rozwiązanie niekoniecznie musi być jednoznacznie niekorzystne – poprzez włączenie do biedniejszego NUTS2 będzie miało ono dostęp do większych środków z polityki spójności niż gminy z obszaru metropolitalnego Warszawy).

W przypadku kilku ZIT odnotowano sprzeczne opinie dotyczące delimitacji, tj. zarówno głosy wskazujące na zbyt szeroki, jak i na zbyt wąski zakres związku. Dotyczy to Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego i Metropolii Poznańskiej (z jednej strony wskazuje się na to, że zakres oddziaływania i powiązań jest szerszy, a z drugiej, że środki ZIT są ograniczone i lepiej je koncentrować w bezpośrednim otoczeniu miasta wojewódzkiego). Szczególnym przypadkiem jest województwo kujawsko-pomorskie, w którym w wyniku decyzji władz centralnych powstał jeden obszar funkcjonalny z dwoma rdzeniami, Bydgoszczą i Toruniem. W tym przypadku kontestowany jest nie zasięg, a sam pomysł jednego związku ZIT. Należy jednak zauważyć, że problem wspólnego ZIT jest podnoszony przede wszystkim przez przedstawicieli Torunia i Bydgoszczy, natomiast przedstawiciele gmin należących do Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Funkcjonalnego w znacznie przeważającej większości uważają delimitację za zdecydowanie lub raczej odpowiednią (a ponadto wśród zebranych opinii głosy negatywne są nieliczne i żaden z nich nie wskazuje zdecydowanego niezadowolenia). Konkurencja między Bydgoszczą i Toruniem ma długą i znaną historię, zatem nie dziwi, że przejawia się także w odniesieniu do ZIT. Jednakże nie należy na tej podstawie wyciągać jednoznacznego wniosku, że decyzja o połączonym ZIT była nietrafna (w długiej

perspektywie koordynacja działań rozwojowych między dwiema stolicami województwa kujawsko-pomorskiego może prowadzić do osiągnięcia istotnej wartości dodanej dla całego regionu). Innym szczególnym przypadkiem jest województwo śląskie, w którym wszystkie gminy i miasta przynależą do jednego ze związków ZIT. W tej sytuacji delimitacja w małym stopniu oznacza włączenie/wyłączenie danej jednostki do/z instrumentu ZIT, sprowadza się raczej do umieszczenia w odpowiedniejszej (wygodniejszej, korzystniejszej) strukturze. Do pewnego stopnia podobna sytuacja wystąpiła w województwie dolnośląskim w odniesieniu do ZIT Aglomeracji Jeleniogórskiej i Aglomeracji Wałbrzyskiej – w tym przypadku na etapie kształtowania delimitacji gminy leżące między dwoma subregionalnymi ZIT testowały, które ugrupowanie będzie dla nich korzystniejsze (tzn. uczestniczyły w spotkaniach przygotowawczych obu ZIT, monitorowały rozwój sytuacji).

Istotnym aspektem przestrzennego funkcjonowania instrumentu ZIT jest to, że często teren objęty interwencją nie pokrywa się z historycznymi, a nawet obecnymi, formami organizowania współpracy w obszarach funkcjonalnych. Jednakże większość respondentów traktuje taką sytuację jako zrozumiałą – wynikającą z tego, że ZIT jest instrumentem finansowania działań w obszarach funkcjonalnych, a nie formą zarządzania tymi obszarami. Jednocześnie podkreśla się potrzebę ponownego przeanalizowania delimitacji przed nowym okresem programowania. Istotne mogą być zwłaszcza korekty delimitacji związane z przestrzennymi efektami procesów społeczno-gospodarczych, które zostaną uchwycone w aktualnych danych statystycznych (kluczowe jest przede wszystkim uwzględnienie aktualniejszych informacji o dojazdach do pracy). W niektórych przypadkach korzystne może być także zwrócenie większej uwagi na tradycyjnie istniejące więzi współpracy (nawet jeśli przejawiają się one głównie na poziomie współpracy instytucjonalnej, a w mniejszym stopniu mogą być widoczne w danych opisujących powiązania społeczno-gospodarcze).

Opis krajowych i zagranicznych doświadczeń w zakresie wyboru obszarów objętych instrumentami ZZRM przedstawiono w tabeli (por. Tabela 1).

Tabela 1. Etapy i tryby wyboru obszarów objętych instrumentami Zintegrowanego Zrównoważonego Rozwoju Miast w państwach członkowskich UE



Większość obszarów objętych instrumentami ZZRM w UE (58% strategii) została wybrana na etapie programowania. Inne rozwiązanie zastosowano podczas planowania ZIT w Polsce, które zostały rozlokowane jeszcze na etapie negocjacji umowy partnerstwa (podobnie jak 33% strategii w UE). Wybór obszarów na tym etapie odbywał się na podstawie wypadkowej analiz eksperckich (np. badań delimitacyjnych) oraz czynników politycznych. Natomiast popularniejszą metodą wyboru obszarów w UE był konkurs na strategię obszarów, które spełniają określone wcześniej kryteria (np. minimalna liczba mieszkańców). Większość tych konkursów była organizowana z założeniem, że wszystkie spełniające kryteria miasta uzyskają dofinansowanie, jednak

konkurs ma na celu zatwierdzenie odpowiedniej jakości strategii, a także wpływa na kolejność i wysokość finansowania. Takie konkursy organizowane były na przykład dla obszarów miejskich w Hiszpanii, Portugalii, Rumunii, Bułgarii, a także częściowo we Francji. Część krajów przyjęła w pełni konkurencyjny charakter konkursów, w których środków z założenia miało wystarczyć tylko dla części najlepszych strategii. Ten tryb został zastosowany np. w Austrii i Finlandii, a także częściowo we Francji, Niemczech i Włoszech. W obu przypadkach oceny i wyboru strategii do dofinansowania dokonuje krajowa komisja złożona z pracowników odpowiedniego ministerstwa oraz ekspertów zewnętrznych. Procedura konkursowa wydłuża czas programowania (niektóre strategie w Hiszpanii zostały wybrane dopiero w trzecim konkursie zakończonym w 2018 r.), ale też daje większą kontrolę nad jakością tworzonych strategii i stopniem zintegrowania planowanych interwencji, a także ustanawia sztywny harmonogram i pomaga w zarządzaniu procesem przygotowania strategii.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Van der Zwet *et al.*, 2017, s. 24-25, 39.

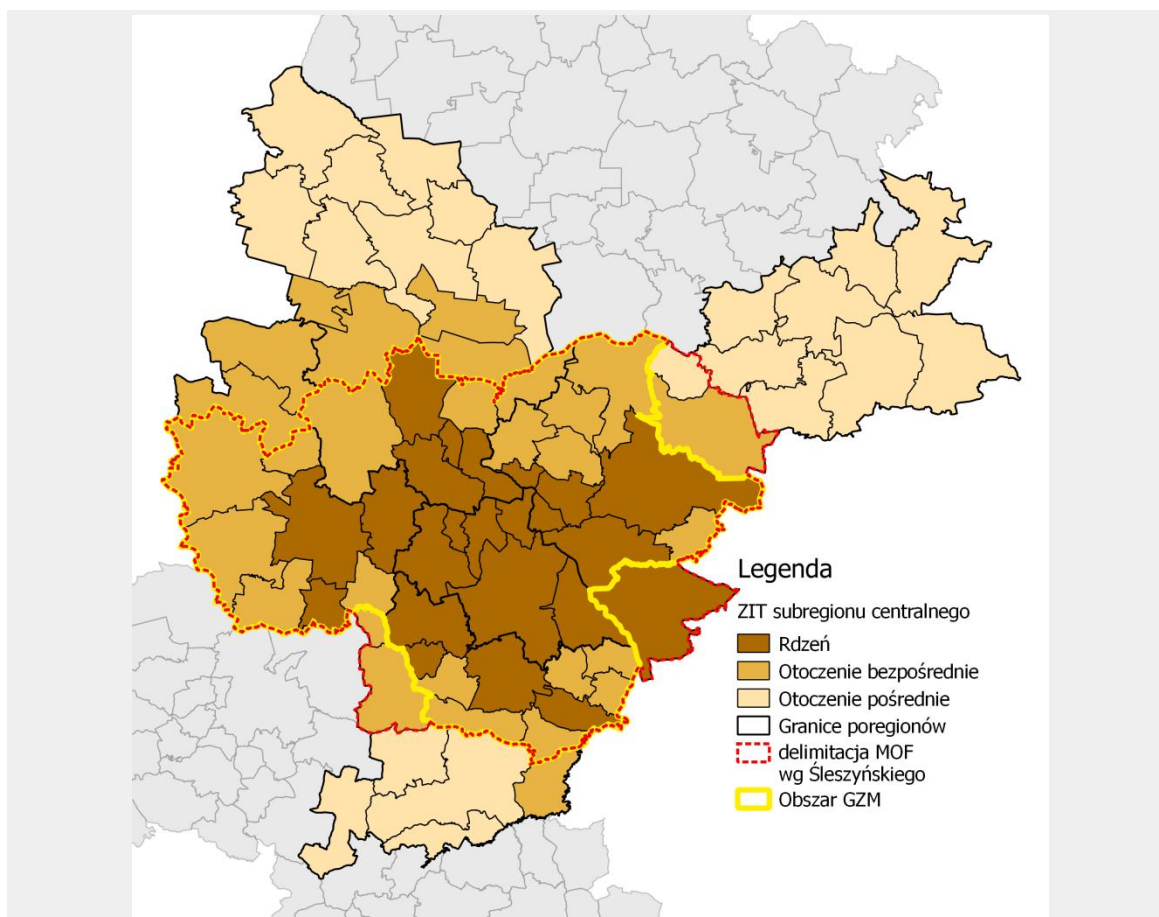
STUDIUM PRZYPADKU 1. ZIT SUBREGIONU CENTRALNEGO WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

W województwie śląskim – jako jedynym – podjęto decyzję, że instrumentem ZIT objęty zostanie cały obszar województwa. Zdecydowano, iż podstawą wydzielenia obszarów funkcjonalnych będą granice administracyjne subregionów. W konsekwencji powstały cztery ZIT należące do największych w kraju pod względem liczby objętych JST. Spośród nich wyróżnia się ZIT subregionu centralnego ze stolicą województwa – Katowicami. Obejmuje on aż 81 JST (73 gminy i 8 powiatów), co stanowi liczbę dwukrotnie większą od kolejnego pod tym względem ZIT⁶.

Populacja subregionu centralnego przekracza 2,7 mln osób. Stanowi 60% populacji województwa śląskiego i jest większa od populacji 11 polskich województw. Skala ZIT robi wrażenie również jeśli spojrzeć na przyznaną alokację ze środków RPO – ponad 793 mln €, tj. ponad 1/5 środków przyznanych z RPO wszystkim 24 ZIT.

Rysunek 7. Obszar ZIT subregionu centralnego

⁶ Też zlokalizowanego w województwie śląskim, w subregionie południowym.



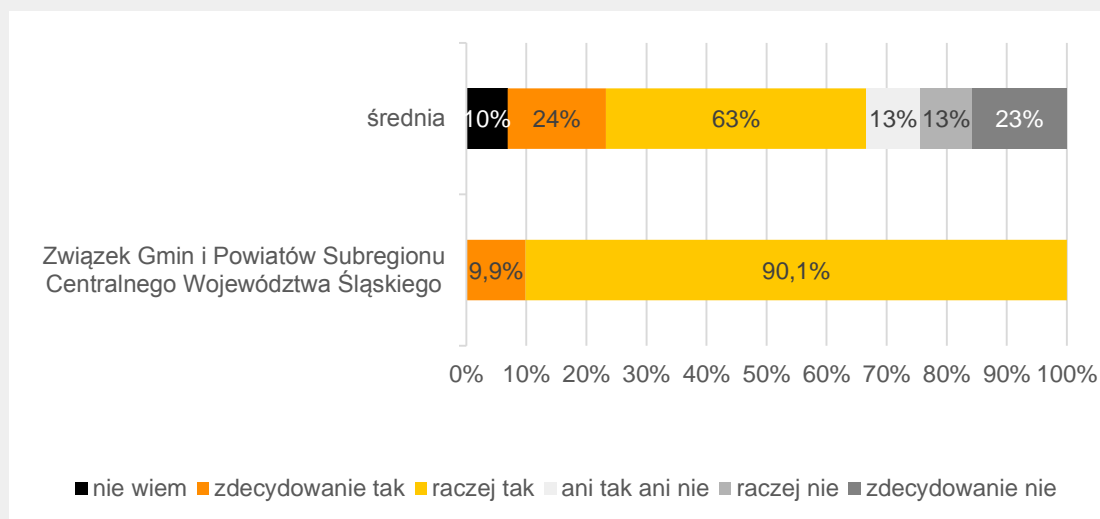
Źródło: opracowanie własne.

Granice obszaru ZIT pokrywają się z granicami podregionu *centralnego śląskiego* wg. NTS z 2002 r. Od 2013 r. obowiązuje podział tego obszaru na pięć podregionów – bytomski, gliwicki, katowicki, sosnowiecki i tyski. Jak wskazano w Strategii ZIT, w obszarze interwencji wyróżnić można rdzeń – metropolię oraz otoczenie bezpośrednie i pośrednie. Obszar rdzenia wraz z bezpośrednim otoczeniem odpowiada mniej więcej delimitacji MOF wg Ślązyńskiego. Natomiast obszar pośredniego otoczenia wyraźnie wykracza poza tę ekspercką propozycję. Co ciekawe, powołana 1 lipca 2017 r., a funkcjonująca od 1 stycznia 2018 r. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia ma obszar bardzo zbliżony do MOF wg Ślązyńskiego, co może potwierdzać tezę o zbyt rozległym obszarze ZIT.

Wszyscy respondenci ankiety CAWI z analizowanego ZIT stwierdzili, że granice obszaru są odpowiednie. Jest to wynik wyróżniający się na tle średniej dla wszystkich ZIT. Równie zgodne głosy oceniające pozytywnie przyjęty obszar ZIT pojawiły się w trakcie wywiadów indywidualnych z pracownikami urzędów gmin i powiatów, przedstawicielami biura związku, jak i prezydentami miast – członkami zarządu ZIT. Przekonywano, że taka delimitacja ma uzasadnienie w rozstrzygnięciach strategii rozwoju województwa, stanowi kontynuację przyjętych obszarów interwencji publicznej już w perspektywie 2007–2013 (gdy w województwie śląskim jako jedynym utworzono w ramach RPO tzw. programy rozwoju subregionów). Jak tłumaczył dyrektor biura ZIT, istnieją zarówno powiązania miast rdzenia ze swoim otoczeniem, jak i powiązania miast wewnątrz rdzenia. Podobne zdanie o znaczeniu powiązań wewnątrz rdzenia metropolii, ale również poszczególnych miast z ich

pozostałych otoczeniem, wyrazili prezydenci miast podczas wywiadu grupowego. Dlatego, choć rozważano koncepcję odrębnych ZIT dla każdego z podregionów subregionu centralnego, to ostatecznie zdecydowano się na jeden duży obszar interwencji.

Rysunek 8. Ocena zadowolenia z delimitacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Tak duży obszar ZIT stanowi jednak spore wyzwanie m.in. w zakresie określania kierunków interwencji, jak i kwestii organizacyjno-koordynacyjnych. Jak przyznaje dyrektor biura ZIT, poszczególne podregiony bardzo różnią się, jeśli chodzi o problemy i potrzeby rozwojowe i trudność była taka, żeby zapewnić równomierną dystrybucję tego wsparcia ZIT-owego na miarę potrzeb i zainteresowań danych obszarów. Funkcjonowanie ZIT oparto o podregiony, które dzięki temu instrumentowi zostały niejako upodmiotowione i wzmocnione. Lider jednego z podregionów tłumaczy, iż jego rolą jest m.in. wewnętrzny podział alokacji (przyznanej podregionowi) i pilnowanie jej wykorzystania, konsultowanie i ustalanie stanowisk względem propozycji biura. Podział na podregiony odzwierciedlony jest w strukturze zarządu, w którym zasiada po trzech przedstawicieli każdego z podregionów, a decyzje wymagają co najmniej 13 głosów, czyli co najmniej jednego głosu z każdego podregionu. Podobną strukturę przyjęto również dla Rady Konsultacyjnej ds. ZIT stanowiącej ciało doradcze Zarządu Związku.


Wzmocnienie współpracy w ramach podregionów, choć samo w sobie jest zjawiskiem pozytywnym, nie wydaje się jednak służyć budowaniu spójności obszaru ZIT jako całości. Co więcej, decyzja o wprowadzeniu tego dodatkowego poziomu decyzyjno-koordynacyjnego może świadczyć o tym, że obszar ZIT jest zbyt duży. Można podejrzewać, że decyzje dotyczące granic obszaru ZIT podyktowane były w mniejszym stopniu faktycznymi powiązaniem funkcjonalnymi i potencjałem do ich zbudowania, a w większym – doświadczeniami poprzedniej perspektywy UE, funkcjonującymi wtedy programami rozwoju subregionów i przywiązaniem do rozwiązań wtedy wypracowanych. Jak wskazano w ramach



ewaluacji poświęconej ZIT województwa śląskiego⁷, przyjęte obszary interwencji i zbyt słabe powiązania funkcjonalne w ich ramach nie pozwalają, by interwencja mogła odbywać się w sposób faktycznie zintegrowany.

Nie oznacza to, że realizowana interwencja nie przynosi pozytywnych efektów, m.in. w zakresie stymulowania współpracy JST. Można jednak przyjąć, że w przypadku analizowanego obszaru ZIT przyjął raczej formę miniprogramu operacyjnego. W mniejszym stopniu natomiast realizowane są podstawowe cele instrumentu ZIT - promowanie współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych, realizacja zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i ich obszarów funkcjonalnych.

Ciekawym zagadnieniem w odniesieniu do ZIT subregionu centralnego jest trwałość współpracy. W związku z wspomnianym już powołaniem Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii kontynuacja współpracy jest pewna. Podjęto również już decyzję, że w przypadku kontynuacji instrumentu ZIT w kolejnej perspektywie będzie on zarządzany przez biuro metropolii. Jednocześnie mimo iż metropolia obejmuje 41 gmin, to jak deklaruje dyrektor biura związku, *nikt nie ma wątpliwości, że on [ZIT] powinien być kontynuowany w gronie 81 jednostek*⁸. Przyszłość zatem pokaże, czy i jak obok współpracy w węższym metropolitalnym gronie będzie kontynuowana współpraca w szerszym układzie subregionu - zapewne z zachowaniem istniejącego dodatkowego podziału na podregiony.

- 
- **Obecna delimitacja Związków ZIT jest odpowiednia i jest w dużej mierze akceptowana przez regionalnych i lokalnych interesariuszy.**
 - **Wskazywane przez respondentów problemy z delimitacją dotyczą niewielkiej części Związków ZIT i nie mają dużej wagi gatunkowej, tzn. dotyczą raczej potrzeby drobnych korekt zasięgu, a nie zanegowania całego podejścia do delimitacji.**
 - **Problem zbyt wąskiej delimitacji dotyczy zwłaszcza Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna, Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Gorzowa Wielkopolskiego i Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Zielonej Góry.**
 - **Problem zbyt szerokiej delimitacji dotyczy przede wszystkim Aglomeracji Opolskiej i Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot.**
 - **Kontynuacja instrumentu ZIT w kolejnej perspektywie finansowej funduszy europejskich wymagać będzie powtórzenia analiz delimitacyjnych z wykorzystaniem aktualnych wskaźników (szczególnie informacji o przepływach, tj. dojazdach do pracy, migracjach, korzystaniu z usług publicznych itp.), a także istotnego uwzględnienia czynnika jakościowego, w tym zwłaszcza tradycji i woli współpracy w danym obszarze.**

⁷ Podobne wnioski sformułowano w ramach badania Ecorys (2018) Ewaluacja bieżąca wdrażania zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020.

⁸ 73 gminy + 8 powiatów.

3. MODELE REALIZACJI INSTRUMENTU ZIT

3.1. MODELE WSPÓŁPRACY W RAMACH ZWIĄZKÓW ZIT



- **Czy dzięki realizacji ZIT udało się stworzyć trwale partnerstwa jednostek samorządu terytorialnego w miejskich obszarach funkcjonalnych?**
- **Czy istnieją przykłady dobrych praktyk partnerskiego modelu współpracy tych jednostek, poza wdrażaniem alokacji dedykowanej ZIT oraz realizacji wspólnych projektów w formule ZIT?**

Jednym z podstawowych celów ZIT jest promowanie partnerskiego modelu współpracy JST w miejskich obszarach funkcjonalnych. Zadanie to było tym bardziej istotne w Polsce, gdzie mimo już prawie 30 lat tradycji samorządu lokalnego brakuje doświadczeń tzw. zarządzania metropolitalnego⁹. To po części może tłumaczyć, dlaczego zdecydowano się uczynić z ZIT rozwiązanie obowiązkowe dla miast wojewódzkich (wraz z ich otoczeniem).

Słowem-kluczem przy ocenie efektów interwencji publicznych, w tym polityki spójności, jest *trwałość*. Także w kontekście ZIT będziemy mogli mówić o sukcesie, jeżeli realizacja tego instrumentu doprowadzi do zainicjowania (tam, gdzie brak wcześniejszych tradycji) lub wzmocnienia (tam, gdzie tradycje były) i instytucjonalizacji współpracy o trwałym charakterze.

Teoria sugeruje, że nie jest to zadanie proste. Heinelt i Kübler¹⁰ opisali trzy kluczowe czynniki wspierające współpracę w obszarach metropolitalnych: wcześniejsze tradycje współpracy, silne przywództwo oraz zachęty do współpracy. Dwa pierwsze czynniki są w dużym stopniu niezależne od ZIT, zaś trzeci jest w pewnym sensie zaprzeczeniem trwałości rozumianej jako zdolność do trwania po zaprzestaniu zewnętrznego wsparcia. Można oczekiwać od ZIT, że w kilkuletnim okresie, na który wsparcie zewnętrzne jest zapewnione, ułatwi on wykreowanie silnych liderów oraz zbuduje pozytywne doświadczenia i tradycję. Z drugiej strony w istniejącym kontekście (ZIT obowiązkowy jako warunek otrzymania wsparcia) prawdopodobne jest ryzyko nastawienia, iż zawiązana współpraca ma charakter doraźny na potrzeby otrzymania konkretnych środków. Ryzyko to jest tym bardziej prawdopodobne, że korzyści działań wspólnych ujawniają się później niż korzyści działań indywidualnych (m.in. ze względu na koszty, które trzeba ponieść na etapie

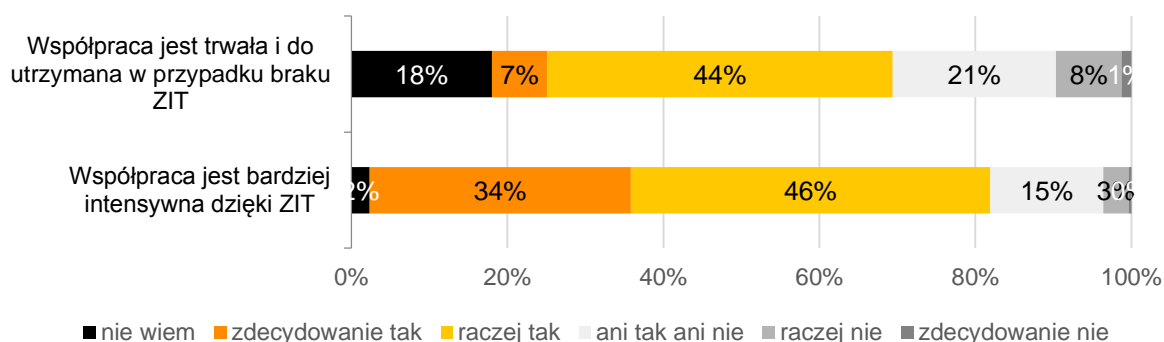
⁹ Krukowska J., Marta L., Metropolitan Colours of Europeanization. Institutionalization of Integrated Territorial Investment Structures in the Context of Past Cooperation in Metropolitan Regions. *Raumforschung und Raumordnung-Spatial Research and Planning* 75.3 (2017): 275-289.

¹⁰ Heinelt H, Kübler D. (eds.) (2005) *Metropolitan Governance, Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, London / New York, Routhledge.

inicjowania i organizowania współpracy), co może prowadzić do niedoceniań wartości kooperacji¹¹.

Zdaniem zdecydowanej większości przedstawicieli JST biorących udział w ankiecie (80% badanych) utworzenie ZIT przyczyniło się do zintensyfikowania współpracy w obszarach funkcjonalnych. Dużo mniejszy (51%) jest jednak udział uważających, że współpraca ta ma charakter trwały i zostałaby utrzymana w przypadku zarzucenia instrumentu ZIT.

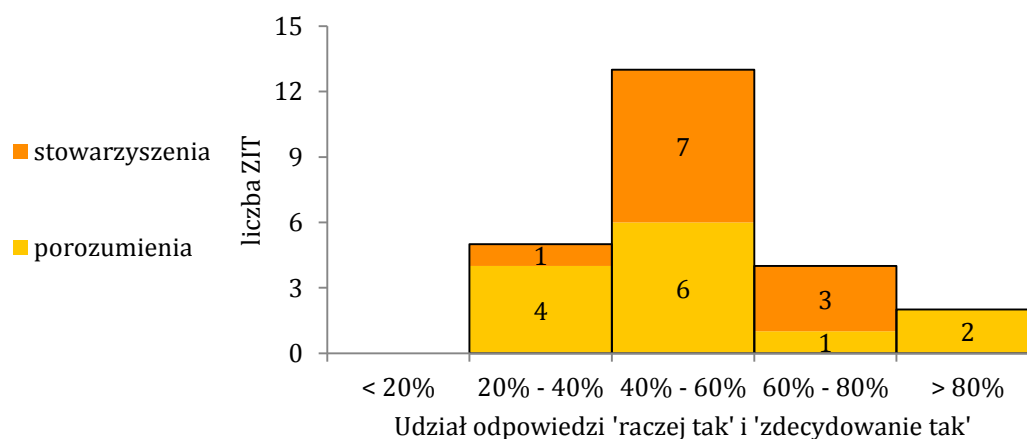
Rysunek 9. Trwałość i intensywność współpracy w ramach obszarów funkcjonalnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Rozkład ZIT ze względu na udział respondentów uznających zainicjowaną współpracę za trwałą jest zbliżony do normalnego – w większości ZIT mieści się w przedziale 40%-60%. Nie widać też istotnego zróżnicowania ze względu na formę współpracy.

Rysunek 10. Trwałość współpracy wg deklaracji członków poszczególnych ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

¹¹ Axelrod, R.M. (1984): The Evolution of Cooperation. New York.

Podobnie niejednoznaczny obraz rysuje się z analizy wywiadów z przedstawicielami biur IP ZIT. W mniej więcej połowie ZIT nie można stwierdzić trwałego charakteru partnerstwa rozumianego jako zdolność do przetrwania w przypadku braku kontynuacji wsparcia finansowego analogicznego do obecnego z RPO i POIiŚ. W niektórych przypadkach wskazywano, iż to właśnie środki UE stanowią motywację do współpracy. W kilku innych choć przekonywano o woli współpracy i mobilizacji do niej, to nie wykazano pomysłu na działanie inne niż podobne do obecnego, tzn. dystrybucja środków UE i realizacja projektów z nich wspieranych. W kilku obszarach funkcjonalnych podkreślany jest wkład ZIT w zbudowanie kontaktów między samorządowcami, zauważane jest też doprowadzenie do tego, że przedstawiciele JST spotykają się, wymieniają doświadczeniami i rozmawiają o wspólnych problemach, ale nie zostało to poparte jeszcze wiążącymi rozstrzygnięciami, rozwiązaniami na przyszłość gwarantującymi dalszą współpracę. Zanotowano również opinie, że współpraca (zapewne) będzie kontynuowana, ale w innym, ograniczonym układzie przestrzennym.

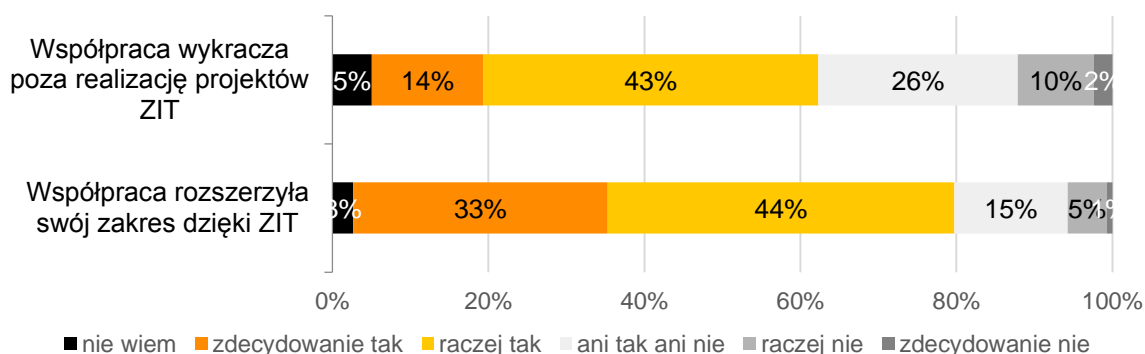
W przypadku drugiej połowy ZIT można przyjąć, że partnerstwo ma charakter trwały bądź co najmniej istnieje duże prawdopodobieństwo takiej trwałości. W ramach tych porozumień/stowarzyszeń wola współpracy i świadomość jej konieczności zostały poparte już konkretnymi działaniami lub realnymi planami takich działań, np. identyfikacją wspólnych interesów, przygotowaniem planu wspólnego zamawiania usług, wspólnych zamówień, próbą nawiązania współpracy z BGK w zakresie finansowania wspólnych inwestycji czy też aplikowaniem o środki ze źródeł innych niż RPO.

To, co istotne z perspektywy ewaluacji ZIT, to fakt, że wiele z obszarów, na których kontynuacja współpracy jest stosunkowo pewna, współpraca ta ma wcześniejsze tradycje (i często zinstytucjonalizowaną formę). Dotyczy to m.in. Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, Metropolii Poznań, Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot czy Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego. Tym samym nie można mówić, że te trwałe partnerstwa udało się stworzyć dzięki ZIT. Specyficznym przypadkiem jest Subregion Centralny Województwa Śląskiego. Utworzenie Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej w zasadzie gwarantuje utrzymanie i rozwój współpracy na tym obszarze¹², lecz również i w tym przypadku nie jest to *zasługa* ZIT. Z drugiej strony pewne rozwiązania organizacyjne (np. skład zarządu uwzględniający równe reprezentacje pięciu podregionów) wypracowane w ramach związku subregionu zostały przejęte przez metropolię, co można uznać za pozytywny efekt ZIT.

¹² Obszar metropolii jest znacznie mniejszy niż subregionu, jednak przedstawiciele związku zapewniają, że biuro metropolii będzie odpowiadało za współpracę również w szerszym obszarze uwzględniającym otoczenie.

Jak już można było wywnioskować na podstawie powyższych wywodów, za ważniejszy wskaźnik trwałości współpracy od samej deklaracji uznajemy faktyczne przejawy współpracy wykraczające poza wdrażanie alokacji ZIT. Jeśli chodzi o opinię respondentów na ten temat, to ponad $\frac{3}{4}$ przedstawicieli ZIT uznaje, że współpraca w ich obszarze funkcjonalnym rozszerzyła swój zakres dzięki instrumentowi ZIT. Ponad 55% twierdzi, że współpraca ta wykracza poza realizację projektów ze środków ZIT.

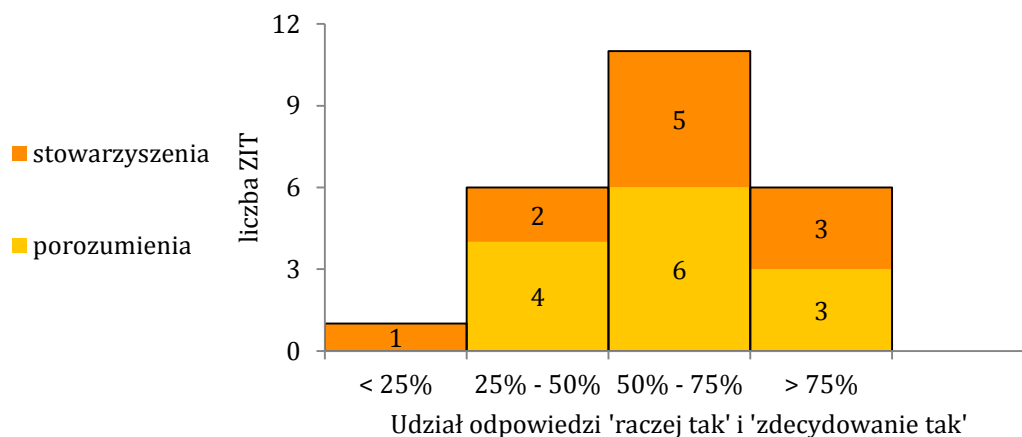
Rysunek 11. Zakres współpracy w ramach obszarów funkcjonalnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

W większości ZIT ponad 50% członków deklaruje istnienie przejawów współpracy wykraczających poza wdrażanie wydzielonej alokacji ZIT oraz realizację wspólnych projektów w formule ZIT. Nie widać w tym zakresie istotnego zróżnicowania ze względu na formę współpracy.

Rysunek 12. Zakres współpracy wg deklaracji członków poszczególnych ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Pytani o konkretne przejawy tej współpracy respondenci CAWI najczęściej wskazują na realizację wspólnych przedsięwzięć – 33% (np. Metropolitalny Portal Konsultacji Społecznych, przygotowanie planera kulturalnego, ponadlokalne

wydarzenia sportowe i kulturalne, wspólna promocja podczas finału The Tall Ships Races, realizacja projektów w ramach inicjatywy Catching-up Regions), przygotowanie wspólnych dokumentów strategicznych – 23% (najczęściej w zakresie transportu publicznego i rowerowego) i wspólne aplikowanie o dofinansowanie projektów ze źródeł innych niż RPO – 20% (m.in. Interreg, WFOŚiGW, LIFE, POWER, PROW). Rzadziej miejsce mają wspólne świadczenie usług (najczęściej transport publiczny, gospodarka śmieciowa i wodno-kanalizacyjna) i wspólne zamówienia publiczne (najczęściej energia elektryczna) – odpowiednio 8% i 7%.

Rysunek 1. Przejawy współpracy wykraczające poza wykorzystanie alokacji ZIT

Rysunek 13. Przejawy współpracy wykraczające poza wykorzystanie alokacji ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

W oparciu o wywiady z przedstawicielami biur IP ZIT można przyjąć, że na około 80% obszarów objętych instrumentem ma miejsce współpraca wykraczająca poza wdrażanie wydzielonej alokacji ZIT. Najbardziej typowym jej przykładem są porozumienia transportowe¹³ i grupy zakupowe (np. energia, gospodarka odpadami). Najczęściej jednak obejmują one tylko niektóre z gmin wchodzących w

¹³ Jak i przedsiębiorstwo komunikacyjne będące współwłasnością kilku gmin.



skład obszaru funkcjonalnego, a ich powstanie często nie może być uznane za konsekwencję ZIT¹⁴.

W kilku obszarach prowadzone są konsultacje w zakresie planowania przestrzennego, w jednym proces ten został bardziej sformalizowany w postaci Metropolitalnej Komisji Planistycznej opiniującej studia zagospodarowania gmin. Przykładem działań obejmujących całe obszary funkcjonalne są również wspólne kampanie antysmogowe (Metropolia Krakowska, Subregion Zachodni Województwa Śląskiego) i inicjatywa Solidarni w obliczu zagrożeń Aglomeracji Opolskiej.

Jak deklarują respondenci z wielu biur, istotnym, choć mniej uchwytnym przejawem współpracy jest zacieśniająca się sieć kontaktów na różnych poziomach, w tym operacyjnych, urzędniczych, pozwalająca na stałą, intensywną dyskusję, wymianę doświadczeń, konsultację pomysłów. Na obszarach kilku ZIT funkcjonują dodatkowo fora dyskusyjne decydentów, grupy tematyczne zajmujące się m.in. zagadnieniami turystyki, transportu czy niskiej emisji lub np. wypracowywaniem wspólnych stanowisk gmin w powyższych obszarach. Jednak ponownie trzeba zaznaczyć, że niekoniecznie zostały one zainicjowane jako konsekwencja ZIT. Również niezależnie od ZIT w jednym z obszarów funkcjonuje stowarzyszenie skupiające się m.in. na promocji turystycznej.

Przestrzenią wspólnych działań gmin w obszarach funkcjonalnych jest również przygotowanie dokumentów planistycznych, np. studium transportowego – finansowanego m.in. z dobrowolnych dodatkowych składek członków stowarzyszenia, koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego metropolii czy strategii turystycznej dla subregionu. Również projekty realizowane przez biura ZIT można uznać za przejaw współpracy wykraczającej poza wdrażanie alokacji ZIT. Projekty takie realizuje co najmniej kilka biur, finansując je m.in. z funduszy norweskich (wypracowanie wspólnych zasad w zakresie planowania przestrzennego), Interreg czy z Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych.

Uzyskane wyniki wydają się potwierdzać zaczerpniętą z literatury tezę, iż podstawowym czynnikiem wspierającym współpracę są... wcześniejsze tradycje współpracy i pozytywne doświadczenia z nich płynące. Zatem ZIT służy jako istotny instrument finansowania działań w obszarach, w których współpraca była już wcześniej realizowana, i tym samym wspiera istniejące tam powiązania kooperacyjne. Natomiast w dość ograniczonym stopniu udaje się zainicjować trwałą współpracę w obszarach, na których wcześniej takie działania nie były

¹⁴ Choć oczywiście zdarzają się i takie przypadki, np. – jak deklaruje respondent – częste kontakty decydentów w związku ZIT sprawiły, iż kilka dodatkowych gmin zawarło porozumienia transportowe z wiodącym miastem aglomeracji w oparciu o dobre przykłady innych gmin, z którymi było im dane się zapoznać.

rozwinęte. W obszarach, na których wcześniej współpraca była rzadziej spotykana, częściej jako motywację do współpracy wskazuje się dostęp do zewnętrznego finansowania i środki te plasują się wyżej w rankingu najważniejszych czynników dla rozwoju dobrej współpracy.

W kontekście budowania trwałej współpracy ciekawym wątkiem jest pełnienie funkcji IP, które wydaje się mieć zarówno pozytywne, jak i negatywne oddziaływanie. Negatywne wynika z faktu, iż zależność IP – beneficjent nie pozwala zbudować partnerskich relacji i zaufania koniecznego do zawiązania trwałej współpracy. Pozytywnym efektem pełnienia roli IP jest możliwość zbudowania pozycji lidera¹⁵, a jak wspomniano na wstępie podrozdziału, silny lider to również jeden z podstawowych warunków rozwoju współpracy. Z tej perspektywy warto również odnieść się do kwestii formy prawnej związku ZIT. Zdecydowana większość respondentów CAWI (ponad 80%) twierdzi, że forma ich związku jest odpowiednia. Częściej deklarują tak członkowie stowarzyszeń. W ramach IDI uzasadniano to m.in. większą trwałością – stowarzyszenie pokazuje większe zaangażowanie i wolę kontynuacji partnerstwa, cechuje się sprawniejszym procesem decyzyjnym, osobowością prawną pozwalającą sięgać po inne źródła finansowania. Z perspektywy budowania pozycji lidera właściwsze jest jednak, by rolę IP pełniło miasto-rdzeń aglomeracji, a to jest możliwe w ramach porozumień. Takie rozwiązanie można uznać za korzystniejsze przede wszystkim w przypadku aglomeracji monocentrycznych.

Kolejnym wątkiem wartym rozwinięcia jest wskazany na wstępie problem opóźnienia, z jakim ujawniają się korzyści działań wspólnych. Kilka lat, które minęły od momentu podjęcia realnych działań w ramach ZIT, to może być za mało, by ujawniły się efekty przekonujące do zalet współpracy gminy zlokalizowane w obszarach, gdzie wcześniej takiej współpracy nie było. Równocześnie w co najmniej kilku obszarach można zauważyć perspektywy zawiązania bardziej wymiernej współpracy, bowiem deklarowane jest, że udało się zbudować sieć kontaktów między samorządowcami, doprowadzić do tego, że przedstawiciele JST spotykają się, wymieniają doświadczeniami. W tym kontekście uzasadnione wydaje się kontynuowanie wsparcia miejskich obszarów funkcjonalnych w kolejnej perspektywie, tak by wykorzystać już osiągnięte efekty i dać szansę na zawiązanie trwałej, wymiernej współpracy w kolejnych obszarach. Wsparcie takie postulują nawet związki charakteryzujące się rozwiniętą współpracą, przekonując m.in., że byłby to wyraz poparcia rządu dla rozwoju obszarów metropolitalnych. Wsparcie takie oczywiście mogłoby przyjąć inną niż obecnie formę, np. jednego krajowego programu/funduszu dopuszczającego konkurencję ZIT. Decyzja o planach takiego wsparcia oraz oczekiwaniach względem ZIT powinna pojawić się jak najszybciej,

¹⁵ Oczywiście funkcja IP może jedynie wspomóc budowanie pozycji lidera podmiotu, który ma predyspozycje, by taką rolę pełnić.

bowiem często podnoszonym problemem negatywnie wpływającym na jakość i zakres współpracy jest niepewność przyszłości połączona ze zbyt często zmieniającymi się wymaganiami ministerstwa co do zadań, jakie powinny wypełniać ZIT.

STUDIUM PRZYPADKU 2. ZIT KRAKOWSKIEGO OBSZARU FUNKCJONALNEGO

ZIT Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego to jedyny związek ZIT powstały w województwie małopolskim, choć w tym regionie istnieją także inne formy wsparcia terytorialnego dla subregionów przewidziane w RPO. ZIT KrOF liczy 15 JST i funkcjonuje w oparciu o Stowarzyszenie Metropolia Krakowska. W porównaniu do innych związków ZIT nie wyróżnia się ze względu na liczbę jednostek – znacznie większe są m.in. obszary ZIT ŁOM (32 JST), czy ZIT OMGGS (30 JST). ZIT KrOF jest pod tym względem porównywalny z ZIT WrOF liczącym 15 JST i np. ZIT KOF (12 JST), którego miasto-rdzeń jest pod względem liczby mieszkańców prawie czterokrotnie mniejsze.

Strategia ZIT KrOF zakłada następujące cele:

1. wysoka konkurencyjność gospodarcza Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego;
2. wysoka jakość życia na terenie Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego;
3. zintegrowane zarządzanie KrOF.

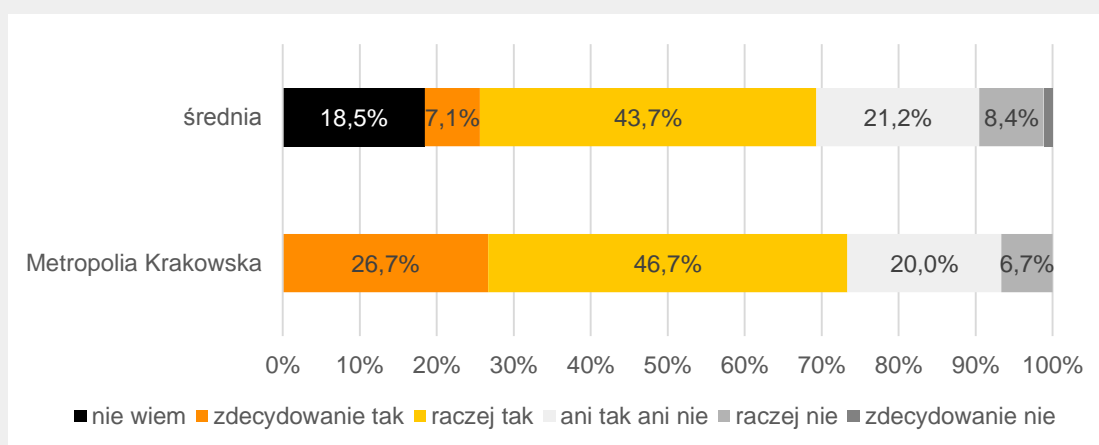
Próby współpracy pomiędzy gminami w KrOF pojawiały się już przed założeniem Stowarzyszenia Metropolia Krakowska, ale stworzony program inwestycyjny przekraczał możliwości finansowe gmin. Zdaniem uczestników badania podstawowym powodem podjęcia wspólnych działań były środki zewnętrzne związane z instrumentem ZIT. Doświadczenia te doprowadziły jednak do ugruntowania przekonania – które część gmin wyrażało już wcześniej – o potrzebie trwałej współpracy niezależnie od dalszego funkcjonowania ZIT. Finansowanie tego stowarzyszenia miało odbywać się za pomocą składek jego członków.

Jako inny pozytywny skutek integracji w ramach ZIT uczestnicy wskazywali przełamanie obawy odnośnie dominującej pozycji Krakowa wobec pozostałych gmin. Okazało się, że współpraca na zasadach partnerskich jest możliwa. Udało się zbudować zaufanie poprzez m.in. zasady związane z podziałem środków. Istotną rolę zdaniem respondentów odegrały takie czynniki jak tryb pozakonkursowy, który pozwolił na realizację dużych projektów, oraz współpraca koordynatorów na poziomie operacyjnym w postaci wzajemnej pomocy, a nie konkurencji. W opinii respondentów zacieśnianie więzów w ramach Metropolii Krakowskiej rozluźniło te łączące niegdyś gminy z władzami powiatów, powodując jednocześnie wzrost świadomości odnośnie do problemów innych gmin i wspólnych priorytetów.

W odczuciu uczestników badania w realizacji zadań Stowarzyszenia głównym argumentem jest dobro mieszkańców, a nie interes określonej gminy czy poglądy polityczne. Relacje te, określane jako dobra współpraca, minimalizują uciążliwości powstałe w trakcie realizacji projektów i ułatwiają rozmowy z mieszkańcami poszczególnych gmin (także odnośnie do konieczności współpracy z Krakowem w ramach metropolii).

Rysunek 14. Ocena trwałości współpracy w danym obszarze funkcjonalnym w przypadku brak

instrumentu ZIT w przyszłości w opinii respondentów

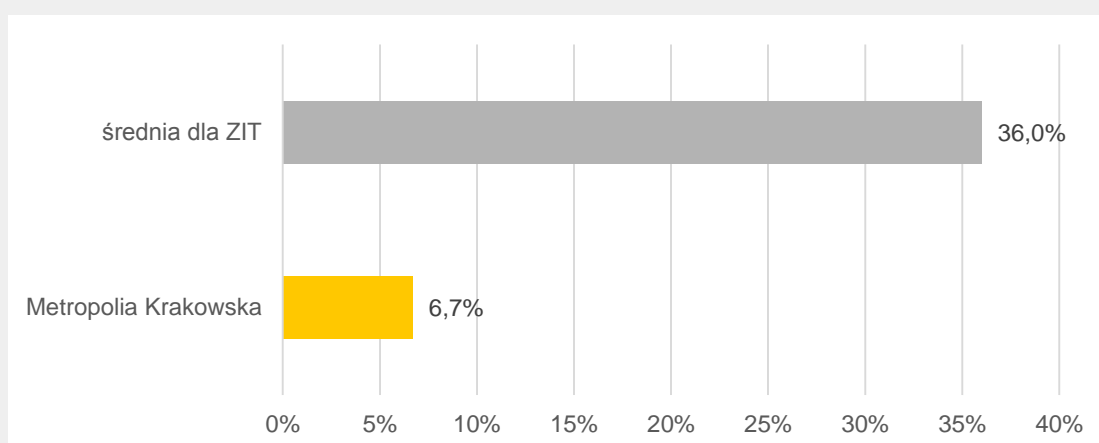


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Zaprezentowane podejście lokalnych liderów ma wymierne odzworowanie w wynikach badania CAWI, gdzie respondenci oceniali trwałość podjętej współpracy. W ZIT KrOF występuje najwyższy odsetek zdecydowanie pozytywnych odpowiedzi, przekraczający średnią o blisko 20 p.p. W przypadku tego związku ZIT nie występują odpowiedzi zdecydowanie negatywnie oceniające trwałość w przypadku braku instrumentu ZIT w przyszłości.


Determinantą, która może powodować tak pozytywne wyniki prezentowane powyżej, może być intensywność współpracy wykraczająca poza realizację instrumentu ZIT. Na pytanie o tego typu inicjatywy jedynie 6,7% respondentów w ZIT KrOF odpowiedziało, że takowe nie występują. W przypadku pozostałych związków ZIT udział ten był znacznie wyższy i zbliżał się do 40%. Rola projektów wykraczających poza realizację instrumentu ZIT wydaje się więc bardzo istotna dla potencjalnej trwałości zawiązanej współpracy.

Rysunek 15. Ocena przejawów współpracy wykraczającej poza wykorzystanie alokacji ZIT wskazująca na ich brak




Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].



- 
- Trwały charakter partnerstwa można przypisać ok. połowie związków ZIT.
 - Zwykle dotyczy to obszarów, na których istnieją wcześniejsze tradycje współpracy.
 - Współpraca wykraczająca poza wdrażanie wydzielonej alokacji ZIT ma miejsce w około 80% obszarów objętych instrumentem.
 - Trwałość współpracy i jej wykraczanie poza wdrażanie alokacji ZIT nie zależy od formy związku (porozumienie/stowarzyszenie).
 - Najbardziej typowymi przykładami współpracy są porozumienia transportowe i grupy zakupowe.
 - Najczęściej współpraca obejmuje tylko niektóre z gmin MOF, a ich powstanie często nie może być uznane za efekt ZIT.

3.2. ZADANIA IP ZIT

- 
- Czy wszystkie IP ZIT wykonują delegowany przez IZ RPO obligatoryjny minimalny zakres zadań, czy któreś z IZ RPO zdecydowały się na powierzenie zadań dodatkowych?

3.2.1. PODZIAŁ ZADAŃ MIĘDZY IP ZIT A IZ RPO

Zakres zadań jakie wykonują biura IP ZIT jest bardzo zróżnicowany i trudny do wystandaryzowanego opisu. Od momentu powstania IP zakres ten ulegał również modyfikacjom i rozszerzeniom, co wynikało z zaleceń MliR w celu przyspieszenia osiągnięcia wskaźników kontraktacji. Jedynym z IP ZIT nieobjętym tzw. planem naprawczym był ZIT Aglomeracji Opolskiej, którego zakres zadań już w momencie pracy nad planem był stosunkowo szeroki.

Zakres zadań delegowanych przez IZ do IP ZIT był przedmiotem porozumienia, które każdorazowo zawierano na potrzeby utworzenia instytucji pośredniczącej. W opinii przedstawicieli biur IP ZIT, początkowo IZ nie były skłonne do szerszego włączenia IP w procesy wyboru, wdrażania i monitoringu. Pogląd ten potwierdzały IZ RPO, dla których przekazywanie zadań do nowopowstałych instytucji pośredniczących wiązało się z określonymi ryzykami, stąd skłonność do dzielenia się kompetencjami była początkowo podbudowana obawami. Podobnie w samych biurach IP ZIT panowało przekonanie o słuszności objęcia jedynie wąskiego zakresu zadań. Należy podkreślić, że początkowe fazy tworzenia IP ZIT były dla ich pracowników okresem wzmożonego obciążenia procesami budowy struktur i procedur działania, pracy nad sformułowaniem strategii czy instrukcji wykonawczych. Prawdopodobnie również z tego faktu wynikał początkowy brak motywacji do rozszerzania zakresu podejmowanych zadań. Wraz z weryfikacją części przyjętych na starcie założeń, procedur i nabywania doświadczenia

pracownicy biur IP zaczęli wyrażać chęć intensywniejszej partycypacji IP w procesie wdrażania.

Wspomniane wyżej ryzyka i wynikające z nich obawy jakie dotyczyły IZ w delegowaniu zadań do IP wiązały się z odpowiedzialnością jaka spoczywa na tych instytucjach za realizację programów RPO. Jak twierdzili respondenci wywiadów oczekiwania IP ZIT w zakresie przejmowanych obowiązków ograniczały się do tych, które dawały możliwości wpływu na program i projekty, z pominięciem takich, które wiązały się z konkretną odpowiedzialnością za wykonanie i realizację. W początkach fazach ułatwienie nie był brak zależności podmiotowych nowopowstałych IP ZIT względem IZ, co pogłębiało poziom nieufności. Mniej istotnym choć wpływającym na ogólną napiętą atmosferę rozpoczynania działalności przez IP ZIT czynnikiem były jednostronne transfery pracowników z IZ do IP ZIT.

Temat ryzyk związanych z desygnacją, delegacją zadań i bieżącą współpracą IZ i IP ZIT został bardzo rzeczowo ujęty w opracowaniu *Analiza ryzyka realizacji RPO WSL*¹⁶, w którym dostrzeżono szereg potencjalnych problemów, jak opóźnienia w zatwierdzaniu dokumentów programowych czy samego wdrażaniu programu mogących wynikać m.in. z:

- nieprawidłowego przepływu informacji między komórkami organizacyjnymi IZ RPO a IP ZIT;
- nieprawidłowego powierzenia zadań – błędów lub braków w zapisach porozumień;
- braku lub nieprawidłowej komunikacji pomiędzy IZ RPO a IP i IP ZIT;
- braku lub niewystarczającej współpracy między komórkami IZ RPO a IP ZIT;
- niejasnego podziału zadań w zakresie nadzoru i koordynacji współpracy IZ RPO z IP ZIT;
- niewystarczającego potencjału administracyjnego i kadrowego do realizacji funkcji IP.

Powyżej wymieniono jedynie niektóre oszacowane przyczyny ewentualnych perturbacji we wdrażaniu RPO, które są względem siebie wzajemne i w zależności od problematyki mogą stać się efektem, nie tylko przyczyną. Analiza ryzyk zawarta w przytoczonym opracowaniu, może uświadamiać skalę istotności newralgicznych punktów styku obu instytucji w momencie tworzenia się IP ZIT. Jak wynika z wywiadów, ta początkowa faza wciąż silnie oddziałuje na aktualną percepcję relacji i procesów łączących obie organizacje zarówno po stronie IZ, jak i IP ZIT.

¹⁶ Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego (2017), *Analiza ryzyka realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020*.

Wśród najczęściej spotykanych zadań powierzonych biurom IP ZIT należy wymienić:

- opracowanie i aktualizowanie strategii ZIT;
- opracowanie kryteriów oceny strategicznej;
- przeprowadzanie oceny strategicznej;
- identyfikację projektów strategicznych i komplementarnych;
- przygotowanie instrukcji wykonawczej IP;
- przygotowanie i konsultowanie regulaminów konkursów;
- przygotowanie i konsultowanie harmonogramów konkursów;
- współpraca z IZ nad kryteriami oceny merytorycznej;
- udział w pracach komisji oceny projektów;
- udział w ocenie merytorycznej;
- inne stosowane formy oceny i preselekcji projektów;
- tworzenie projektu umowy o dofinansowanie, tworzenie załączników do umowy;
- weryfikacja dokumentacji niezbędnej do zawarcia umowy o dofinansowanie
- działania informacyjno-promocyjne skierowane do beneficjentów,
- szkolenia dla beneficjentów i koordynatorów ZIT;
- monitoring projektów, w tym np. wizyty monitoringowe;
- udział w weryfikacji odwołań i inne.

Część z tych zadań, jak np. opracowanie i aktualizacja strategii ZIT czy przygotowanie kryteriów wyboru do oceny strategicznej wykonywana jest przez wszystkie biura IP ZIT. Największym zakresem zadań cechuje się IP Aglomeracji Wałbrzyskiej, co szerzej scharakteryzowano w Studium przypadku 3. Na potrzeby tej analizy pogrupowano zadania w sposób uproszczony, ale dający możliwość przedstawienia wyników oceny wykonywania funkcji IP ZIT (por. Rysunek 16). Najważniejszym czynnikiem grupowania biur IP ZIT był zakres wykonywanej oceny (*podstawowo* – strategicznej, w *rozszerzonej* formie – merytorycznej), a dalej wkład biura przy organizowaniu konkursów i monitorowaniu projektów. Wyniki tego grupowania zawiera poniższa Tabela 2.

Tabela 2. IP ZIT w podziale na grupy ze względu na zakres wykonywanych zadań

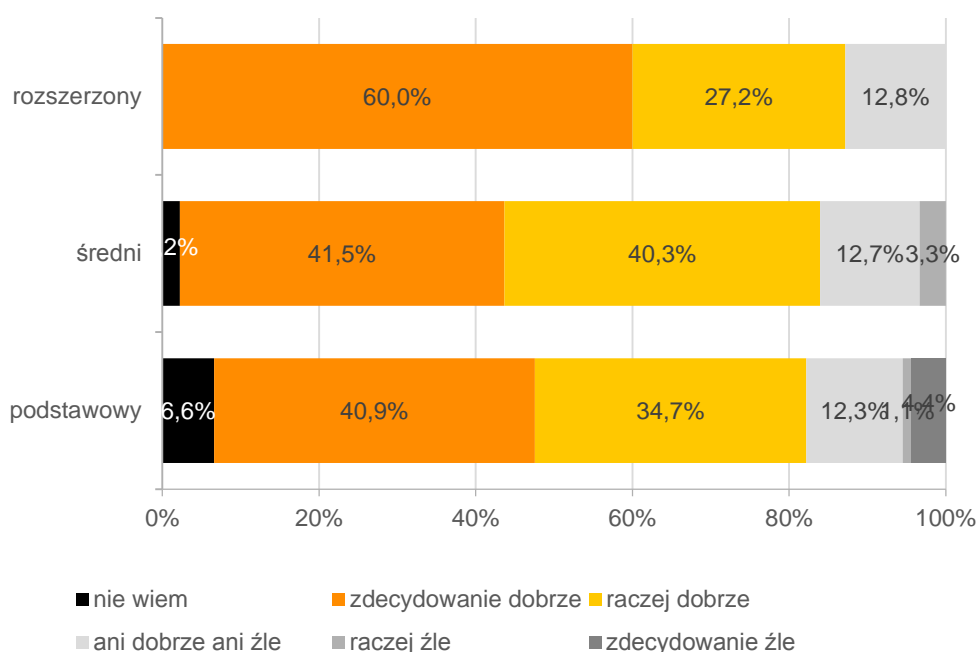
ZAKRES ZADAŃ	NAZWA ZWIĄZKU ZIT
podstawowy (13)	RIT SPd, ZIT BTOF, RIT SPn, ZIT MOF GW, ZIT AJ, ZIT AKO, ZIT KKBOF, ZIT KOF, ZIT LOF, ZIT ŁOM, ZIT MOF Olsztyna, RIT SZ, ZIT MOF ZG
średni (6)	ZIT OMGGs, ZIT KrOF, ZIT MOF Poznań, ZIT ROF, ZIT WrOF; ZIT WOF

ZAKRES ZADAŃ	NAZWA ZWIĄZKU ZIT
rozszerzony (5)	ZIT BOF, ZIT SC, ZIT AO, ZIT SOM, ZIT AW

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeglądu strategii ZIT i wywiadów IDI.

Należy podkreślić, że zakres wykonywanych zadań nie jest wprost proporcjonalny do obciążenia obowiązkami biur. Respondenci wywiadów w wielu przypadkach podkreślali, że nawet wąski zakres zadań, przy niewielkiej liczbie etatów i spiętrzeniu np. liczby organizowanych konkursów w danym momencie, a co za tym idzie liczby wniosków do oceny, może odbijać się na efektywności i dynamice pracy. Z drugiej strony przy przewadze alokacji w trybie pozakonkursowym obciążenie obowiązkami jest mniejsze, co powoduje, że w większym zakresie można np. udzielać wsparcia beneficjentom.

Rysunek 16. Ocena wykonywania funkcji IP przez biura ZIT w podziale na wykonywane zadania



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Powyższy wykres obrazuje, że w poszczególnych grupach biur IP ZIT podzielonych ze względu na zakres wykonywanych zadań ocena wykonywania funkcji IP przez biura IP ZIT jest różna. Najwyższy odsetek (58,3%) zdecydowanie dobrych odpowiedzi odnotowano w grupie *rozszerzonej*. Wyraźnie mniej jest ich w kolejnych grupach, ale za to udział odpowiedzi *raczej dobrych* zwiększa się. W grupie *podstawowej* odnotowano najwyższy udział odpowiedzi negatywnie oceniających wykonywanie funkcji IP.

Należy jednak zauważyć, że sformułowane do koordynatorów pytanie może być różnie interpretowane, a do wnioskowania na tej podstawie konieczna jest analiza odpowiedzi na pozostałe pytania badawcze. Koordynatorzy ZIT w jednym pytaniu oceniali zarówno sposób wykonywania obowiązków, jak i obligatoryjny obowiązek pełnienia przez związki ZIT funkcji IP. Do interpretacji tych wyników pomocne może być porównanie oceny współpracy z IP ZIT i IZ RPO (por. Rysunek 29). Zdecydowanie wyższe oceny, o ok. 20 p.p. w zależności od kategorii, uzyskały w tym pytaniu IP ZIT, co prawdopodobnie ma też swoje przełożenie na odpowiedzi na pytanie o wykonywanie funkcji IP. Im większym zakres zadań wykonywała dana IP tym słabsze relacje występowały z IZ RPO, a biorąc pod uwagę opisywaną dalej pomoc, dbałość i staranność w obsłudze beneficjentów przez biura ZIT nie może dziwić fakt zdecydowanie pozytywnych ocen grupy o rozszerzonym zakresie zadań.

Wnioski płynące z badań CAWI częściowo potwierdzają głosy płynące z wywiadów IDI. Wśród respondentów IP ZIT i IZ dominowała opinia o długim i żmudnym procesie uczenia się współpracy i dostosowywania się do wzajemnych wymagań. Jak podkreślano wraz z upływem czasu ocena funkcjonowania IP ZIT przez przedstawicieli IZ zmieniała się i obecnie potencjał tych instytucji jest dostrzegany. Generalnym wnioskiem płynącym z analizy początkowych faz tworzenia IP jest brak określonych zasad określenia instytucjonalnych relacji, co w sytuacji wskazywanego wyżej braku zależności podmiotowych (czyli braku wpływu urzędów marszałkowskich na bezpośrednie zarządzanie IP, leżące w gestii partnerów Związków ZIT) co powodowało wzmożone napięcia między instytucjami. Minimalny zakres tych zasad powinien nakazywać np.:

- określanie podziału zadań jednocześnie z klarownym podziałem odpowiedzialności i mechanizmami sankcjonującymi,
- ustalanie mierzalnych efektów realizowanych zadań i stawianych celów, wraz ze wskaźnikami i ich osiągnięcia;
- określanie prostych kanałów komunikacji między instytucjami oraz jednostek wsparcia na wypadek nieprawidłowego przepływu informacji.

Tabela 3. *Model sztokholmski* działania instytucji pośredniczącej

W ramach modelu sztokholmskiego władze miejskie oraz przedstawiciele stowarzyszenia gmin obszaru funkcjonalnego Sztokholmu są częścią tzw. grupy mobilizacyjnej, która skupia ponadto interesariuszy lokalnych z sektora prywatnego i pozarządowego. Grupa spotyka się przed ogłoszeniem konkursów na projekty finansowane z ZZRM, aby przedyskutować problemy obszaru oraz potencjalne projekty, które mogłyby pomóc w ich rozwiązaniu, a także by uformować konsorcja współpracujące przy tych projektach. Grupa spotyka się do czasu, aż projekty będą na takim poziomie przygotowania, aby były gotowe do złożenia w konkursie. Wówczas IZ ogłasza konkurs, który co do zasady jest otwarty, ale zazwyczaj biorą w nim udział jedynie projekty, w które zaangażowana była grupa mobilizacyjna. Podobne ustalenia



odbywają się nieformalnie w polskich ZIT, jednak wyłącznie przy udziale jednostek samorządu terytorialnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Van der Zwet *et al.*, 2017, s. 51.

STUDIUM PRZYPADKU 3. ZIT AGLOMERACJI WAŁBRZYSKIEJ

ZIT Aglomeracji Wałbrzyskiej jest jednym z trzech ZIT powstałych w województwie dolnośląskim. Łącznie z miastem Wałbrzych liczy 22 gminy i pod tym względem należy do średniej wielkości obszarów funkcjonalnych. Na tle innych ZIT w Polsce wyróżnia się jednakże liczbą zadań realizowanych przez biuro ZIT, ponieważ objęło ono najszerszy zakres delegowanych kompetencji przez IZ. Mieści się w tym zarówno ocena strategiczna, jak i formalna i merytoryczna (w zakresie EFRR) oraz prowadzenie naboru wniosków i wyboru projektów do dofinansowania w trybie konkursowym i pozakonkursowym. IP ZIT zawiera także umowy o dofinansowania, prowadzi działania informacyjno-promocyjne o naborach, szkolenia, a także monitoruje wdrażanie projektów. W związku z tymi zadaniami biuro ZIT zatrudnia najwięcej pracowników spośród wszystkich ZIT w Polsce (ok. 50).

Strategia ZIT Aglomeracji Wałbrzyskiej jest zorientowana wokół następujących celów:

1. dynamiczna gospodarka i innowacyjna przedsiębiorczość;
2. atrakcyjne środowisko zamieszkania i pracy;
3. sprawna i efektywna infrastruktura;
4. aktywna społeczność.

Najbardziej znaczącymi projektami infrastrukturalnymi realizowanymi na terenie ZIT Aglomeracji Wałbrzyskiej są przebudowa linii kolejowej nr 285 na odcinku Świdnica Kraszowice – Jedlina Zdrój i przebudowa dróg wojewódzkich nr 367 i 381 na obszarze gmin Boguszów-Gorce i Wałbrzych wraz z budową obwodnicy Boguszowa-Gorc i dzielnicy Sobięcín w Wałbrzychu będących częścią Trasy Sudeckiej. W opinii respondentów uczestniczących w badaniu fokusowym są to najistotniejsze projekty realizujące element zintegrowania, co wyrazili wszyscy partnerzy ZIT.

Tak szeroki zakres zadań, które zostały powierzone IP ZIT Aglomeracji Wałbrzyskiej, był przede wszystkim efektem determinacji do decydowania o pełnym sposobie wdrażania instrumentu ze strony Związku ZIT. Chęć wpływu na wszystkie elementy wdrażania instrumentu ZIT wynikała z kolei z silnej motywacji do przejęcia pełnej odpowiedzialności za wykonywane obowiązki, co miało prowadzić do znaczącego przyspieszenia działań, a przez to do dynamizacji rozwoju gospodarczego tego obszaru funkcjonalnego. W opinii respondentów była to także kwestia prestiżu, ponieważ Wałbrzych jest dawnym miastem wojewódzkim, które w ostatnich latach utraciło swoje funkcje.

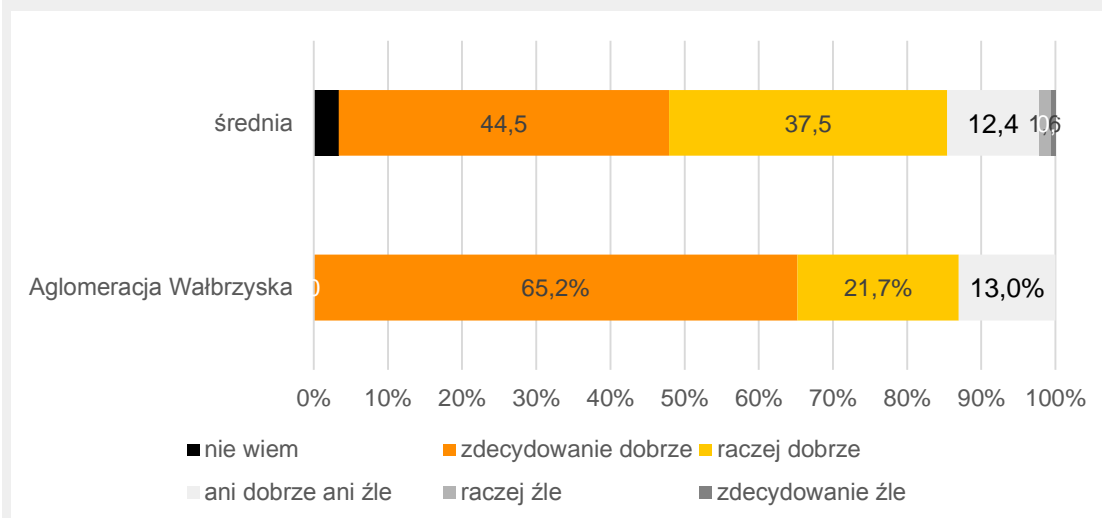
Silnym czynnikiem spajającym na etapie tworzenia partnerstwa ZIT były nasilone problemy społeczno-gospodarcze związane z bardzo szybkim tempem tracenia potencjału całego obszaru po przemianach ustrojowych na początku lat 90. Potwierdzeniem istnienia tych problemów są ekspertyzy plasujące Wałbrzych wśród ośrodków wciąż tracących swoje funkcje i charakteryzujących się mocno niekorzystną sytuacją społeczno-gospodarczą.

Wokół wspomnianych problemów, poczucia krzywdy i marginalizacji gospodarczej regionu

tworzyła się idea wspólnego, partnerskiego przełamywania istniejących barier i definiowania nowej wizji rozwojowej. Bardzo istotną rolę w budowaniu tego podejścia odegrał lider partnerstwa, na co zwracali uwagę respondenci biorący udział w badaniach, co wyróżniało ZIT AW na tle pozostałych analizowanych studiów przypadku. Otwartość na współpracę i determinacja lokalnych liderów samorządowych i pozwoliła na skupienie partnerów wokół celu realizacji instrumentu ZIT, prowadząc także do wzrostu zainteresowania rozszerzeniem idei współpracy na gminy dotychczas niezaangażowane. Efektem zainicjowania współpracy w ramach ZIT było podpisanie pod koniec ubiegłego roku Deklaracji Sudeckiej przez 106 samorządowców południowej części województwa dolnośląskiego, w której wyrazili swoje poparcie dla wspólnych działań na rzecz poprawy warunków rozwoju społeczno-gospodarczego i życia mieszkańców.

Jak zauważali respondenci badania fokusowego, komentując wyniki badania CAWI, to możliwość skorzystania z funduszy zewnętrznych urealniła dalszą współpracę i była dla niej motywacją. Świadomość istnienia przeznaczonych na ten cel funduszy spowodowała zorientowanie pracy partnerów na zadaniach, przez co mniej istotne dyskusje i spory zostały odsunięte na dalszy tor. W opinii respondentów realizacja instrumentu ZIT pozwoliła na konsultacje wśród partnerów i zdefiniowanie priorytetów dla każdej z gmin oraz dla całego regionu, co w konsekwencji przełożyło elementy tej dyskusji na realne projekty.


Rysunek 17. Ocena wykonywania funkcji instytucji pośredniczącej przez biuro ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Jak już wspomniano, przejęcie szerokiego zakresu kompetencji przez IP ZIT AW było efektem decyzji strategicznej motywowanej chęcią przejęcia pełnej odpowiedzialności i całkowitego wpływu na procesy wdrażania. Duży zakres przekazanych do IP zadań nie spowodował negatywnego odbioru wykonywania tych funkcji w ocenie koordynatorów. Co więcej, ocenę tę należy uznać za bardzo pozytywną (por. Rysunek 1). 87% respondentów w badaniu CAWI oceniło, że funkcjonowanie IP w Aglomeracji Wałbrzyskiej za zdecydowanie lub raczej dobre. Średnia dla wszystkich badanych ZIT była dla tych odpowiedzi niewiele mniejsza, o ok. 5 p.p., jednakże wyraźna różnica widoczna jest względem odpowiedzi zdecydowanie dobrze. Średnio w tym stopniu oceniało to zagadnienie 44,5% respondentów, za to w Wałbrzychu – ponad 65%. Tak wysoka ocena prowadzenia zadań IP jest jedną z

najlepszych w Polsce – IP AW ustępuje pod tym względem jedynie ZIT Bydgosko-toruńskiego Obszaru Funkcjonalnego, Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego i Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego. Tę pozytywną ocenę potwierdzają także wnioski z wywiadów przeprowadzanych w gminach będących partnerami w ZIT AW. Podkreślano w nich bardzo zaangażowane podejście do pomocy beneficjentom oraz chęć bieżącej współpracy, ale także zwykłą bliskość geograficzną do siedziby IP w Wałbrzychu, która powodowała, że organizacja spotkań dotyczących bieżących tematów nie wiązała się z koniecznością uwzględnienia utrudnień w dojazdach, a kontakt w sytuacjach problemowych z IP był zdecydowanie łatwiejszy niż w przypadku IZ zlokalizowanej we Wrocławiu.

- 
- **Znaczący odcisk na obecnej percepcji funkcjonowania IP ZIT w strukturach wdrażania instrumentu ZIT miały początkowe fazy tworzenia instytucji, obarczone wieloma trudnościami i problemami wynikającymi z braku doświadczenia w postępowaniu z nowym instrumentem. Kluczowe dla dalszych prac nad jego realizacją jest określenie zasad współpracy między interesariuszami, stwarzającymi ramy dla m.in. określania podziału zadań, odpowiedzialności czy rozliczenia z efektów,**
 - **Zakres wykonywanych przez IP ZIT zadań jest zróżnicowany, ale wraz z upływem czasu od ich powstania rozszerza się. Rozwija się również przekonanie o potencjale instytucjonalnym pozwalającym na przejmowanie nowych obowiązków i odpowiedzialności przez IP ZIT.**
 - **Ocena zakresu wykonywanych zadań przez IP przez koordynatorów ZIT jest tym lepsza, im zakres ten jest szerszy. Jednym z czynników determinujących taki stan rzeczy jest dużo wyższa dbałość o relacje z beneficjentami w przypadku IP ZIT, która wynika z bezpośrednich zależności podmiotowych, które nie funkcjonują w relacjach z IZ.**



3.2.1.1. WYBÓR PROJEKTÓW

3.2.1.1.1. KRYTERIA WYBORU



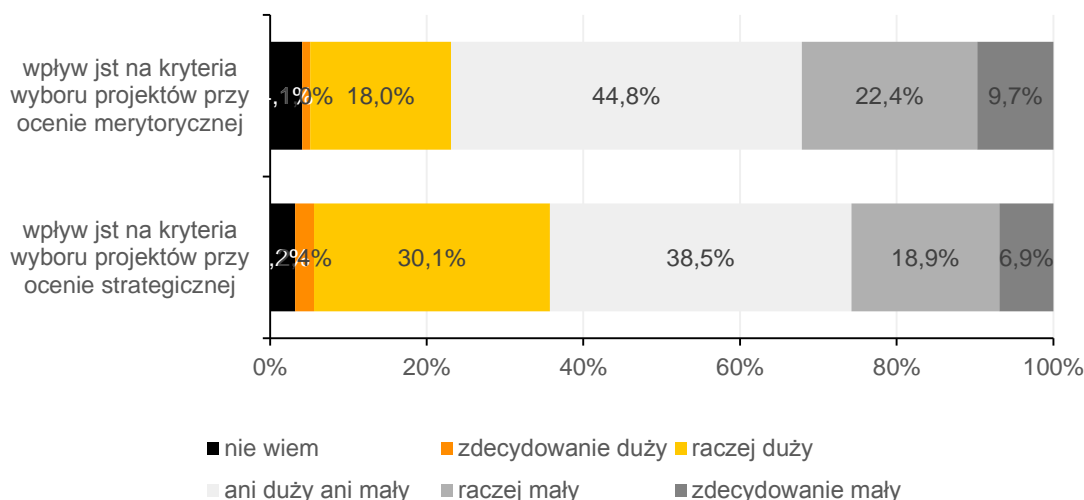
- **W jaki sposób przygotowane zostały kryteria wyboru projektów dla alokacji dedykowanej ZIT?**
 - **Jaki udział w przygotowaniu ww. kryteriów, szczególnie w zakresie oceny strategicznej ZIT, miały IP ZIT?**
 - **Jak rozłożona jest waga kryteriów oceny strategicznej ZIT w stosunku do kryteriów oceny tzw. ogólnej (zgodność z programem operacyjnym)?**
-

Dla alokacji przeznaczanej na instrument ZIT kryteria wyboru były opracowywane przez biura IP ZIT, a przedstawienie ich wstępnych propozycji zostało, zgodnie z wytycznymi, zawarte w strategiach ZIT. Kryteria te były konsultowane lub uzgadniane z właściwą IZ. Proces ten w ocenie respondentów wywiadów nie podlegał większym perturbacjom i był w większości oceniany pozytywnie. Sam wpływ na kształt kryteriów był przez przedstawicieli biur IP ZIT oceniany równie wysoko.

W niektórych przypadkach respondenci sami przyznawali, że pierwsze propozycje kryteriów nie były do końca właściwe i były weryfikowane zgodnie z sugestią IZ. W części z kolei zwracano uwagę na wadę podejścia, które spłyca kształt kryteriów, powodując, że stają się one wystandaryzowane. Powoduje to, że założenia strategii nie są w nich w pełni odwzorowane. Krytyce poddawano element znacznego uwzględniania w kryteriach wpływu projektu na realizację wskaźników. Zdaniem respondentów nie pozwala to na szersze rozpatrywanie w ocenie strategicznej wpływu danego projektu na postawiony cel i może sprowadzać ocenę jedynie do kwestii wskaźnikowych, zakładanych w RPO.

W badaniu CAWI ocenie poddano wpływ JST na kryteria wyboru projektów przy ocenie strategicznej, który w opinii około 34% respondentów jest raczej duży lub zdecydowanie duży (por. Rysunek 18), jednak widoczny jest też ponad 20-procentowy odsetek odpowiedzi wskazujących na to, że jest on raczej mały lub zdecydowanie mały. Natomiast przy ocenie merytorycznej ponad 30% respondentów wskazało, że wpływ jednostki jest mały lub zdecydowanie mały, a liczba odpowiedzi przeciwnych (wskazujących, że wpływ ten jest duży lub zdecydowanie duży) nie przekroczyła 20%. Największy, bo ponad 40-procentowy odsetek respondentów udzielił odpowiedzi neutralnej, stwierdzając, że nie jest on ani duży, ani mały.

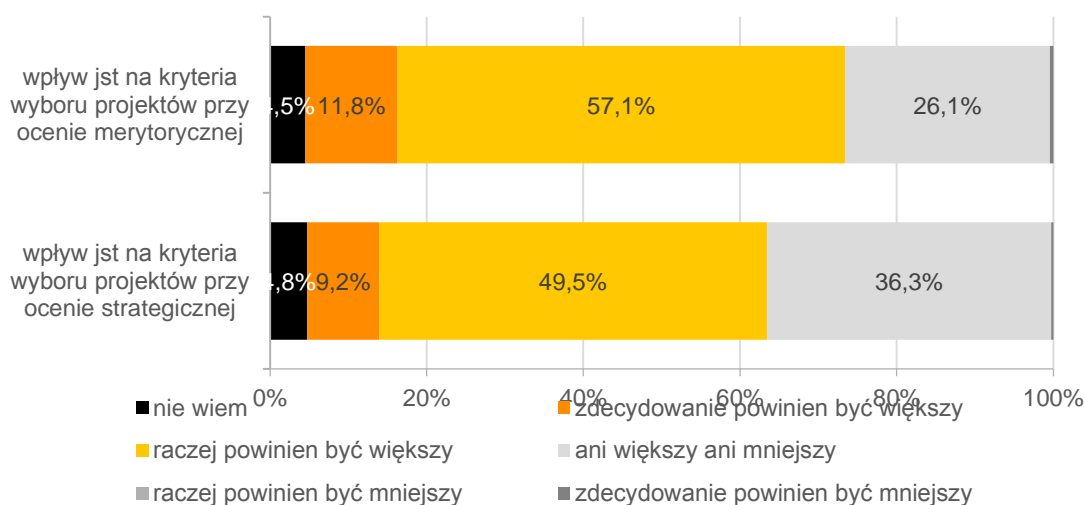
Rysunek 18. Ocena wpływu JST (partnerów ZIT) na kształt kryteria oceny projektów



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Z odpowiedziami na pytanie o wpływ na kryteria wyboru na etapie ich powstania korespondują wskazania respondentów co do przyszłego wpływu jaki JST powinny mieć na wybrane kryteria (por. Rysunek 19). Wyraźnie większego wpływu koordynatorzy oczekiwaliby na kryteria merytoryczne - blisko 70% odpowiedzi, przy prawie braku odpowiedzi przeciwnych. Stosunkowo mniejszą wagę przywiązywano do wpływu na kryteria strategiczne, gdzie te wyniki były niższe o ponad 10 p. p. Niemniej jednak zdecydowanie ponad połowa respondentów opowiedziała się za większym wpływem na kryteria wyboru w ocenie strategicznej.

Rysunek 19. Ocena kwestii, jaki powinien być w przyszłości wpływ poszczególnych jednostek na kryteria wyboru projektów



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].



Na potrzeby badania dokonano zestawienia wagi kryteriów oceny strategicznej względem pozostałych kryteriów w procesie oceny projektów. Wagi te zaprezentowano w poniższej tabeli (por. Tabela 4).

Tabela 4. Waga kryteriów oceny strategicznej w stosunku do kryteriów oceny ogólnej*

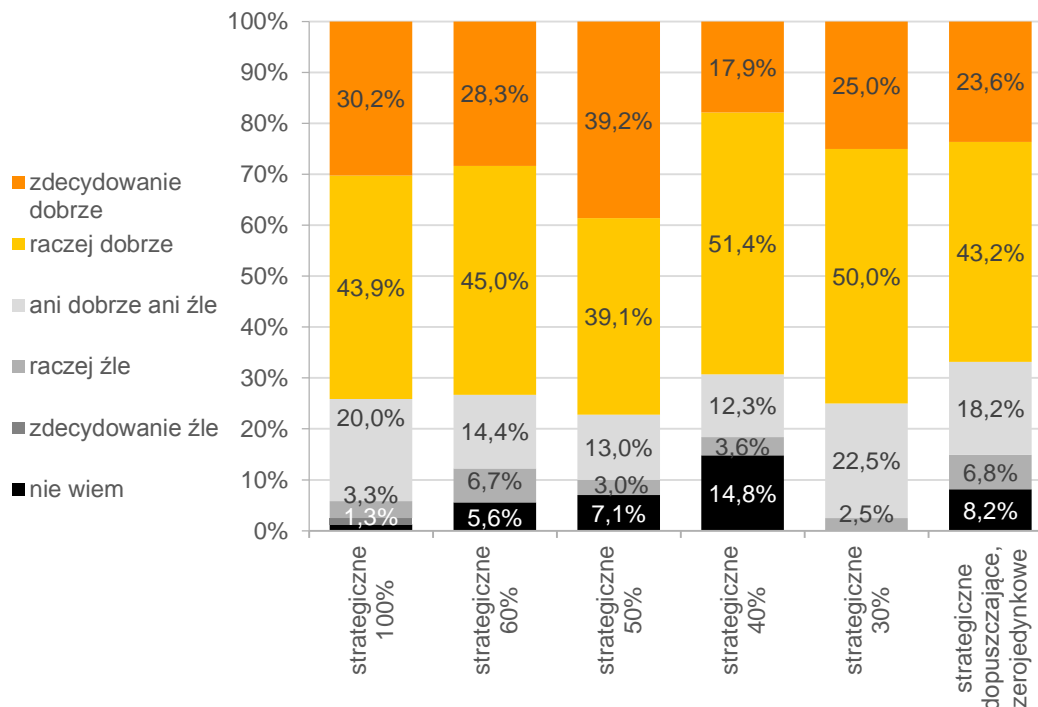
WAGA KRYTERIÓW	NAZWA ZWIĄZKU ZIT
100% strategiczna (5)	ZIT BTOF, ZIT AKO, ZIT KOF, ZIT ŁOM, ZIT MOF Poznania
60% strategiczna (2)	ZIT KKBOF, ZIT KrOF
50% strategiczna (9)	ZIT BOF, RIT SPn, ZIT MOF GW, ZIT AJ, ZIT SC, ZIT MOF Olsztyna, ZIT AW, ZIT WrOF, ZIT MOF ZG
40% strategiczna (2)	RIT SPd, RIT SZ
30% strategiczne (1)	ZIT WOF
strategiczne dopuszczające, zerojedynkowe (5)	ZIT OMGGS, ZIT LOF, ZIT AO, ZIT ROF, ZIT SOM

*Tabela 4 zawiera uproszczone dane nt. wagi kryteriów wyboru w konkursach dotyczących EFRR, a więc w większości wybieranych na podstawie trybu pozakonkursowego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy strategii ZIT i wywiadów IDI.

Celem pogrupowania związków ZIT w podziale na wagi kryteriów wyboru oceny strategicznej była próba scharakteryzowania ogólnej oceny systemu wyboru projektów dokonanej przez koordynatorów. Podobnie jak przy zadaniach wykonywanych przez Związki ZIT, wagi tych kryteriów podlegały pewnemu uproszczeniu, ponieważ w zależności od działania, w którym organizowany jest konkurs lub rodzaju funduszu (EFRR lub EFS) są one zróżnicowane. Większe rozbieżności między związkami ZIT dotyczą konkursów w ramach EFS dlatego analizie poddano jedynie kryteria w EFRR.

Rysunek 20. Ocena systemu wyboru projektów w podziale na wybrane wagi kryteriów oceny strategicznej względem pozostałych kryteriów



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Na powyższym rysunku (por. Rysunek 20) przedstawiono wyniki oceny systemu projektów w konkursach ZIT w podziale na wagę kryteriów oceny strategicznej w danej grupie związków ZIT. Odpowiedzi wśród poszczególnych kategorii nie są bardzo zróżnicowane, aczkolwiek uwagę zwracają wartości skrajne. W przypadku występowania kryteriów dopuszczających-zerojedynkowych udział odpowiedzi zdecydowanie dobrych i raczej dobrych jest jednym z najniższych i wynosi 23,6%. Z kolei najlepsze oceny odnotowano w grupie związków ZIT, gdzie waga kryteriów oceny strategicznej stanowi 50% (różnica ponad 22 p.p. względem grupy *dopuszczających-zerojedynkowych*). W grupie związków ZIT gdzie kryteria oceny strategicznej stanowią 40% najwyższy był udział odpowiedzi *nie wiem*. Występuje tylko jeden przypadek, gdzie kryteria oceny strategicznej stanowią 30% dlatego szersze wnioskowanie na jego podstawie jest niemożliwe.



- W zdecydowanej większości IZ brały pod uwagę głosy IP ZIT i konsultowały kryteria oceny merytorycznej.
- W przypadku kryteriów oceny strategicznej te propozycje były przygotowywane przez IP ZIT, a następnie uzgadniane lub konsultowane z IZ.
- Waga kryteriów oceny strategicznej i pozostałych kryteriów różni się – w większości zależy od związku ZIT. Najczęściej spotykanym (9 związków ZIT) rozwiązaniem jest 50-procentowy udział kryteriów oceny strategicznej

 względem pozostałych kryteriów.

 3.2.1.1.2. OCENA PROJEKTÓW



- **W jaki sposób został ułożony proces decyzyjny przy ocenie projektów – która ocena jest przeprowadzana najpierw i jaki wpływ ma to na cały proces?**
 - **Czy IP ZIT dokonują oceny strategicznej projektów ZIT poprzez pracowników biur ZIT czy przez ekspertów zewnętrznych?**
 - **Które rozwiązanie pozwala na bardziej efektywną ocenę projektów, przy równoczesnym zachowaniu obligatoryjnego wpływu IP ZIT na wybór projektów?**
-

W ramach realizacji instrumentu ZIT przeprowadzane są trzy typy oceny: ocena strategiczna, ocena merytoryczna i ocena formalna. W zależności od związku ZIT kolejność przeprowadzania ocen następująca po naborze wniosków jest różna. Istnieją także różne kombinacje łączenia poszczególnych ocen: prowadzenie oceny merytorycznej i strategicznej równolegle, włączanie oceny strategicznej w ocenę merytoryczną czy np. przeprowadzanie oceny merytorycznej i strategicznej przez związek ZIT, a następnie kierowanie do oceny formalnej w IZ. Próbę pogrupowania związków ZIT ze względu na umiejscowienie oceny strategicznej w procesie oceny przedstawia Tabela 5.

Tabela 5. Tryb oceny projektów w poszczególnych ZIT

KOLEJNOŚĆ W TRYBIE OCENY PROJEKTÓW	NAZWA ZWIĄZKU ZIT
Pierwsza ocena formalna (17)	RIT SPn, ZIT MOF GW, ZIT AJ, ZIT SC, ZIT KOF, ZIT KKBOF, ZIT KrOF, ZIT LOF, ZIT MOF Olsztyna, ZIT AO, RIT SZ, ZIT ROF, ZIT AW, ZIT WOF, ZIT WrOF, ZIT MOF ZG, ZIT BTOF
Pierwsza ocena strategiczna (6)	RIT SPd, ZIT OMGGS, ZIT AKO, ZIT ŁOM, ZIT MOF Poznania, ZIT SOM
Inny tryb oceny (1)	ZIT BOF

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy strategii ZIT i wywiadów IDI.

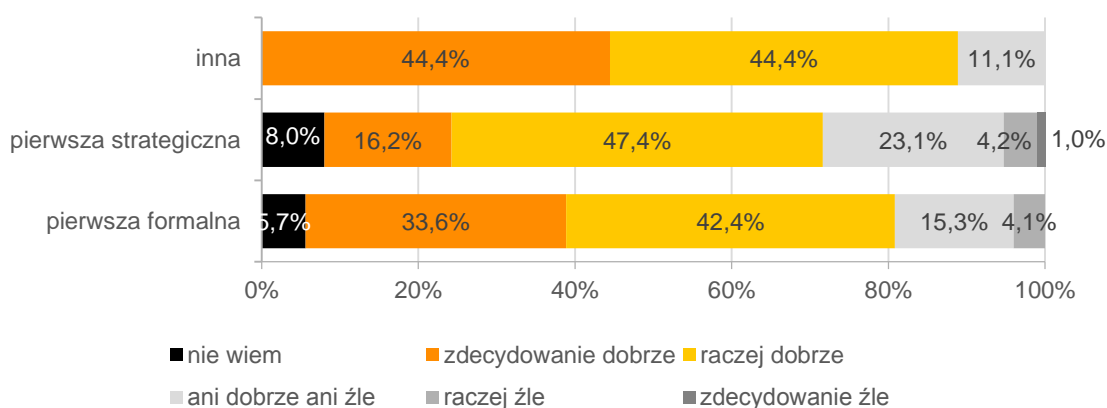
W powyższym zestawieniu nie zaprezentowano szeregu wyjątków dotyczących kolejności oceny. Przykładowo w IP ZIT ŁOM ocena strategiczna w zakresie konkursów EFS występuje na końcu procesu. Z kolei w ZIT BOF ocena merytoryczna i strategiczna przeprowadzana jest na początku przez biuro IP ZIT, a następnie weryfikowana przez ocenę formalną IZ.

Należy zauważyć, że tryb oceny projektów w części ZIT podlegał modyfikacjom w czasie realizacji instrumentu, gdzie m.in. zmieniała się kolejność przeprowadzania takiej oceny. Przykładowo w IP ZIT Aglomeracji Jeleniogórskiej początkowo ocena

strategiczna była przeprowadzana jako pierwsza, a następnie przekazywano wnioski do oceny formalnej i merytorycznej. W efekcie bardzo wiele wniosków, które przeszły ocenę strategiczną, było następnie odrzucanych na etapie oceny formalnej, ponieważ zawierały podstawowe błędy. IP ZIT AJ nie miało uprawnień do odrzucenia tego typu wniosków z przyczyn formalnych na wstępnym etapie, stąd wykonywana na początku procesu oceny praca biura IP ZIT w tym zakresie była bezcelowa. Ponadto, z racji dużej liczby wniosków, które musiały podlegać ocenie IP ZIT zaczęła wykorzystywać dodatkowo ekspertów zewnętrznych, aby nie opóźnić procesu. Na wniosek IP ZIT i po konsultacji z innymi IP ZIT w województwie dolnośląskim IZ zmieniła kolejność w trybie oceny wniosków, przesuując ocenę formalną na sam początek, a ocenę strategiczną na koniec. Zmniejszyło to obciążenie pracą tego biura ZIT i podniosło efektywność procesu.

Na podstawie powyższego pogrupowania przygotowano zestawienie oceny systemu wyboru projektów (por. Rysunek 21). Widoczna jest dość wyraźna przewaga odpowiedzi zdecydowanie pozytywnych w przypadku kiedy ocena formalna przeprowadzana jest jako pierwsza. Tryb ten pozytywnie oceniło 75% respondentów – pierwszeństwo oceny strategicznej pozytywnie oceniło ok. 63% respondentów. Na uwagę zasługuje udział odpowiedzi zdecydowanie dobrych, gdzie przewaga trybu z pierwszą oceną formalną jest jeszcze wyraźniej widoczna.

Rysunek 21. Ocena systemu wyboru projektów w podziale na tryby oceny



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Generalnie obie kolejności przeprowadzania oceny są pozytywnie oceniane. Ocena ta w pewnym stopniu koresponduje z głosami pojawiającymi się w wywiadach IDI.

Pierwszeństwo oceny strategicznej jest właściwe pod warunkiem zapewnienia wystarczającego wsparcia w przygotowaniu wniosku, które zapewni wysoką jakość składanych wniosków. W przypadku ograniczonego zakresu wsparcia (np. z uwagi na obawę przed naruszeniem transparentności lub wpływem na konkurencję między beneficjentami), korzystne jest zastosowanie pierwszeństwa oceny formalnej, co zapewni przekazanie do dalszego etapu oceny wniosków



przygotowanych poprawnie i tym samym wpłynie na zmniejszenie czasochłonności i obciążenia pracowników biura IP ZIT. Pierwszeństwo oceny formalnej nie oznacza rezygnacji z udzielania wsparcia beneficjentom - w różnych przypadkach jest ono udzielane (por. podrozdział 3.2.1.3), jednak zapewnienie szerokiego wsparcia beneficjentów przy zastosowaniu pierwszeństwa oceny strategicznej jest kluczowe.

W zdecydowanej większości związków ZIT ocena strategiczna przeprowadzana jest zgodnie z sugestiami MliR przez pracowników biura. W pięciu przypadkach ocenę strategiczną wykonują eksperci zewnętrzni, dla których przeprowadzane są szkolenia w celu zaznajomienia ich z założeniami i standaryzacji oceny zgodności wniosku ze strategią ZIT. W kilku przypadkach (np. IP ZIT AJ, ZIT WrOF) zdarzały się sytuacje, że przy zwiększonej liczbie wniosków do oceny poza pracownikami ocenę przeprowadzali eksperci zewnętrzni. Z kolei w IP ZIT MOF Poznania oceny w zakresie EFS dokonywana jest zewnętrznie, a w zakresie EFRR przez pracowników biura. Za przeprowadzaniem oceny strategicznej przez wewnętrzne zasoby kadrowe Związków ZIT przemawia argument lepszej znajomości założeń i intencji strategii ZIT, który w ocenianiu przez ekspertów nie jest odnotowywany, choć przeprowadzane szkolenia wydają się właściwym kierunkiem doskonalenia w tym zakresie.

Jakkolwiek ocena wewnętrzna powoduje wytracenie możliwości skorzystania ze świeżego, transparentnego spojrzenia eksperckiego to *uzewnętrznianie* tego procesu wymaga szeregu działań (rekrutacji, doszkalania, niekiedy weryfikacji spójności przeprowadzonych ocen), których adekwatność zastosowania można uznawać jedynie w sytuacjach awaryjnych, jak np. opisywane wyżej spiętrzenie liczby wniosków wymagających oceny. Należy zastrzec, że w przypadkach Związków ZIT o biurach z niewielkimi zasobami kadrowymi przeznaczenie do oceny projektów konkretnych pracowników powoduje ich wyeliminowanie z uczestniczenia w innych formach współpracy z wnioskodawcą. M.in. przez takie uwarunkowania dochodzi do ograniczenia zasobów, które mogłyby służyć budowie silniejszych relacji partnerskich w ramach MOF.

Tabela 6. Zagraniczne podejście do wyboru projektów w ramach instrumentu ZIT



W wielu krajach UE IP lub władze lokalne pełnią więcej funkcji w zakresie wyboru projektów. W Europie IP ZIT często samodzielnie przygotowują kryteria wyboru projektów, ogłaszają konkursy na projekty oraz dokonują całościowej oceny wniosków, podczas gdy w Polsce najczęściej to IZ ogłasza konkursy, ustanawia kryteria, a także wykonuje ocenę formalną i większą część oceny merytorycznej, zostawiając IP ZIT jedynie ocenę zgodności ze strategią ZIT. Różnice są również dostrzegalne w kolejności oceny oraz rozkładzie sił pomiędzy instytucjami regionalnymi i lokalnymi – w niektórych strategiach lokalna IP ma dominującą rolę w ocenie, zaś IZ odpowiada jedynie z weryfikacją formalną. Na przykład w Debrecen (Węgry) najpierw IP ustala wstępną listę rankingową projektów na podstawie oceny merytorycznej oraz zgodności

ze strategią obszaru, zaś IZ weryfikuje zgodność wybranych projektów z RPO oraz obowiązującym prawem i procedurami.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Van der Zwet *et al.*, 2017, s. 58).

- **Pierwszeństwo oceny strategicznej sprawia, że wszystkie wnioski - nawet te zawierające błędy formalne – muszą być jej poddane, przez co ocenianych jest bardzo dużo wniosków.**
 - **Ocena strategiczna poprzedzona oceną formalną jest korzystniejszym rozwiązaniem, pozwala bowiem rankingować projekty i mniej obciąża pracowników IP ZIT.**
 - **Ocena strategiczna przeprowadzana jako ostatnia powoduje jednak problemy z czasem oczekiwania – powszechna jest opinia, że proces oceny formalnej i merytorycznej przedłuża się, co jest wynikiem dużej liczby projektów poddawanych ocenie w IZ.**
 - **Angażowanie ekspertów zewnętrznych do oceny strategicznej jest efektywnym rozwiązaniem w momencie spiętrzenia liczby wniosków wymagających oceny lub przy niewielkich zasobach kadrowych biura IP ZIT, które zaangażowane do oceny wykluczone zostają z innych form współpracy z beneficjentami.**
-



3.2.1.1.3. TRYBY WYBORU PROJEKTÓW ZINTEGROWANYCH

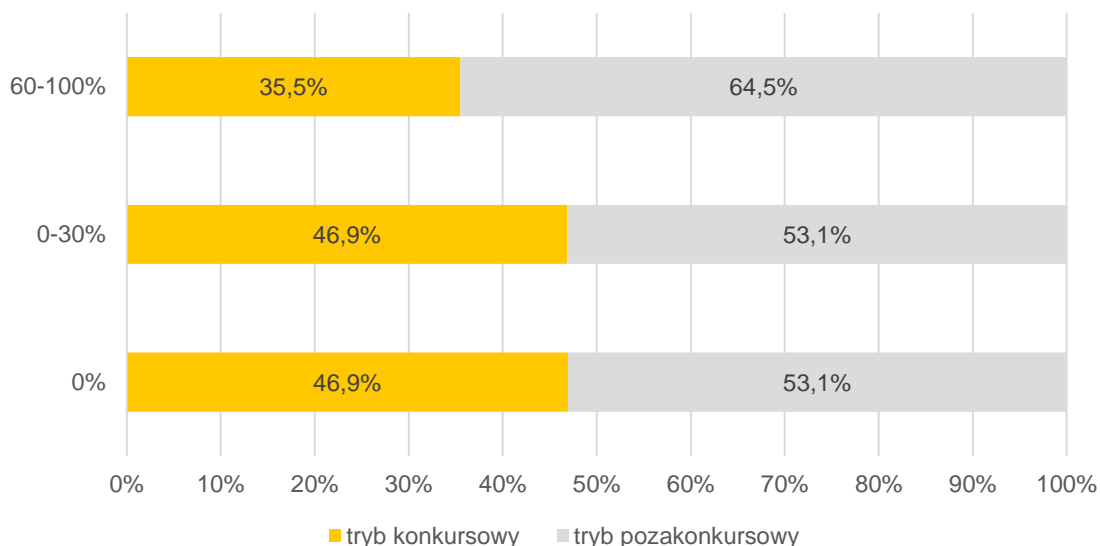


- **W jakim trybie wyboru projektów o dofinansowanie powinien być wdrażany instrument ZIT – w trybie konkursowym czy pozakonkursowym?**

Co do zasady respondenci-przedstawiciele biur IP ZIT wyrażali pogląd, że tryb pozakonkursowy jest najbardziej odpowiedni dla identyfikacji projektów kompleksowych i infrastrukturalnych współfinansowanych ze środków EFRR, ewentualnie także projektów o charakterze systemowym współfinansowanych ze środków EFS. Tryb pozakonkursowy jest wskazywany jako właściwy także przy wyborze projektów dwufunduszowych, gdy dane przedsięwzięcie może zostać zrealizowane pod warunkiem, że obydwaj jego komponenty uzyskają dofinansowanie. Tryb konkursowy i towarzyszący mu element rywalizacji o środki sprzyja w ich opinii optymalizacji jakości projektów o charakterze miękkim, społecznym, współfinansowanych ze środków EFS. Ciekawe głosy pojawiały się także na temat wyboru trybu uzależnionego od liczby partnerów i możliwości znalezienia kompromisu. Wynikało z nich, że tryb konkursowy jest odpowiedni w przypadku, gdy ZIT skupia bardzo wiele jednostek. Natomiast w przypadkach mniejszej liczby partnerów rekomendowanym trybem jest tryb pozakonkursowy. Jednak na podstawie wniosków płynących z niniejszego raportu (np. analizy cech projektów zintegrowanych, przedstawionych w rozdziale 4.3.1), preferencja trybu wyboru projektów w dużym stopniu zależy od historii współpracy i dojrzałości partnerstw zawiązanych w ramach stowarzyszeń czy porozumień. Przygotowanie projektów realizowanych w trybie pozakonkursowym (głównie infrastrukturalnych) jest procesem czasochłonnym, ponieważ opierają się one często o odrębne studia, koncepcje lub plany w danych dziedzinach, sporządzone dla całego obszaru MOF. Na początku bieżącej perspektywy finansowej nie wszystkie ZIT posiadały takie opracowania, co mogło uzasadniać pewną preferencję dla trybu konkursowego. Brak wcześniejszych form współpracy powodował także, że samorządy uznawały rywalizację w trybie konkursowym za bardziej obiektywną metodę alokacji środków. Obecnie sytuacja ta ulega systematycznej poprawie.

Wyniki przeprowadzonego badania CAWI pozwalają na analizę preferencji przedstawicieli ZIT odnośnie podziału alokacji na tryb konkursowy i pozakonkursowy. Średnio respondenci uznawali, że ok. 56% alokacji powinno być rozdysponowane w trybie pozakonkursowym. W grupach ZIT, w których obecnie tryb pozakonkursowy jest przewidziany w mniejszej części alokacji (od 0 do 30%), respondenci preferują jej zwiększenie – do średnio nieco ponad połowy alokacji. W grupie ZIT, w której większa część alokacji (od 60 do 100%) już teraz jest rozdysponowywana w trybie pozakonkursowym, respondenci jako właściwy udział trybu pozakonkursowego w alokacji wskazywali średnio ok. 65%, co dla niektórych z ZIT umieszczonych w tej kategorii oznaczałoby zwiększenie udziału trybu konkursowego (por. Rysunek 22).

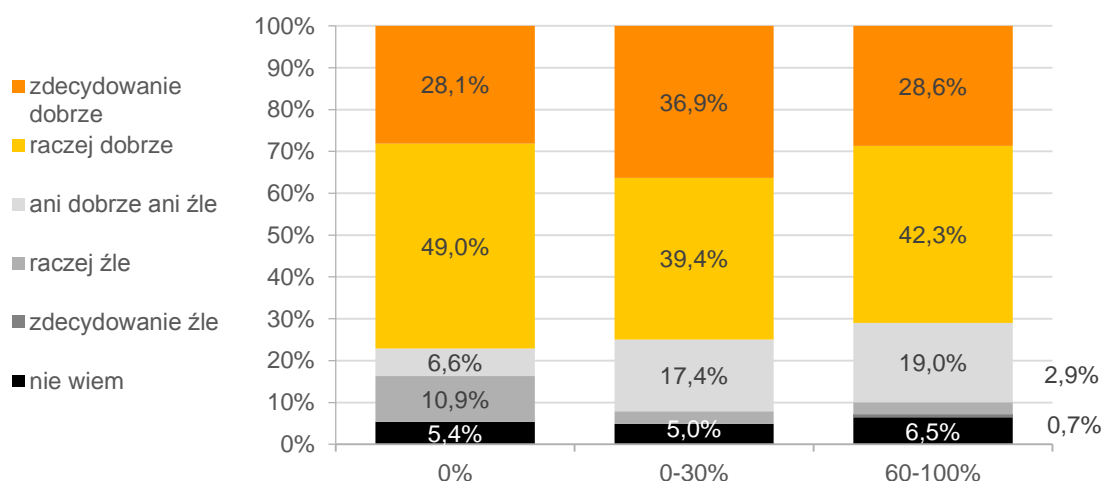
Rysunek 22. Ocena oczekiwanego podziału alokacji w realizacji instrumentu ZIT ze względu na udział alokacji w trybie pozakonkursowym w danej grupie związków ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Mimo to większość respondentów ze wszystkich grup oceniła pozytywnie zastosowany obecnie podział alokacji – udział ocen zdecydowanie dobrych i raczej dobrych wynosił od ok. 71% w grupie respondentów o alokacji na tryb pozakonkursowy od 60 do 100%, 74% w grupie respondentów 0-30% do 77% w grupie respondentów bez alokacji na tryb pozakonkursowy (por. Rysunek 23).

Rysunek 23. Ocena systemu wyboru projektów w konkursach ZIT ze względu na alokację w trybie pozakonkursowym

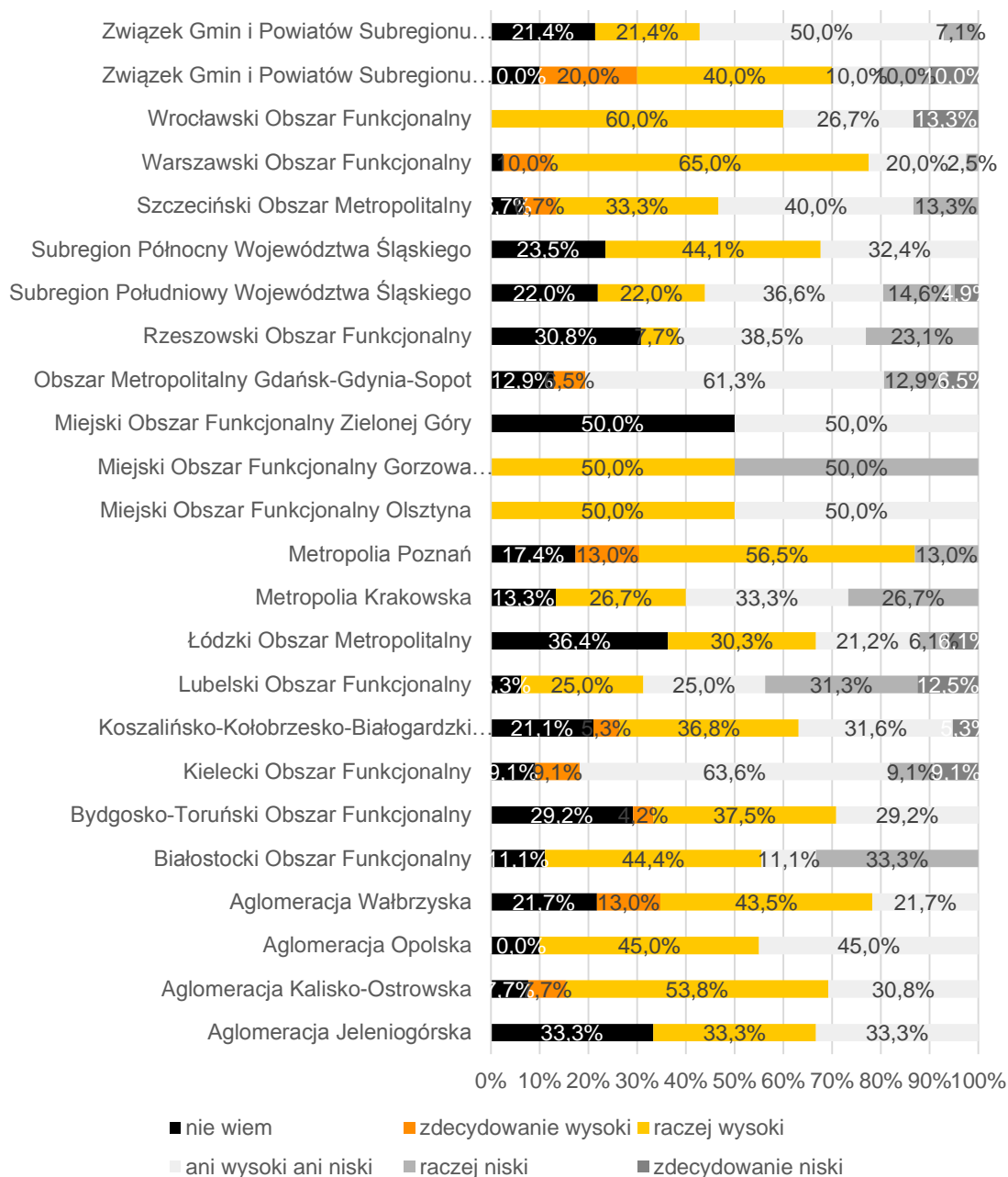


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Zwykle przedstawiciele IP ZIT przyznawali, że **tryb pozakonkursowy jest ich zdaniem bardziej efektywną formułą wyboru projektów zintegrowanych**. Taki

tok myślenia potwierdzają (choć naturalnie z mniejszą siłą) wyniki badania ankietowego realizowanego z uczestnictwem projektodawców ZIT (por. Rysunek 24 i Rysunek 25)

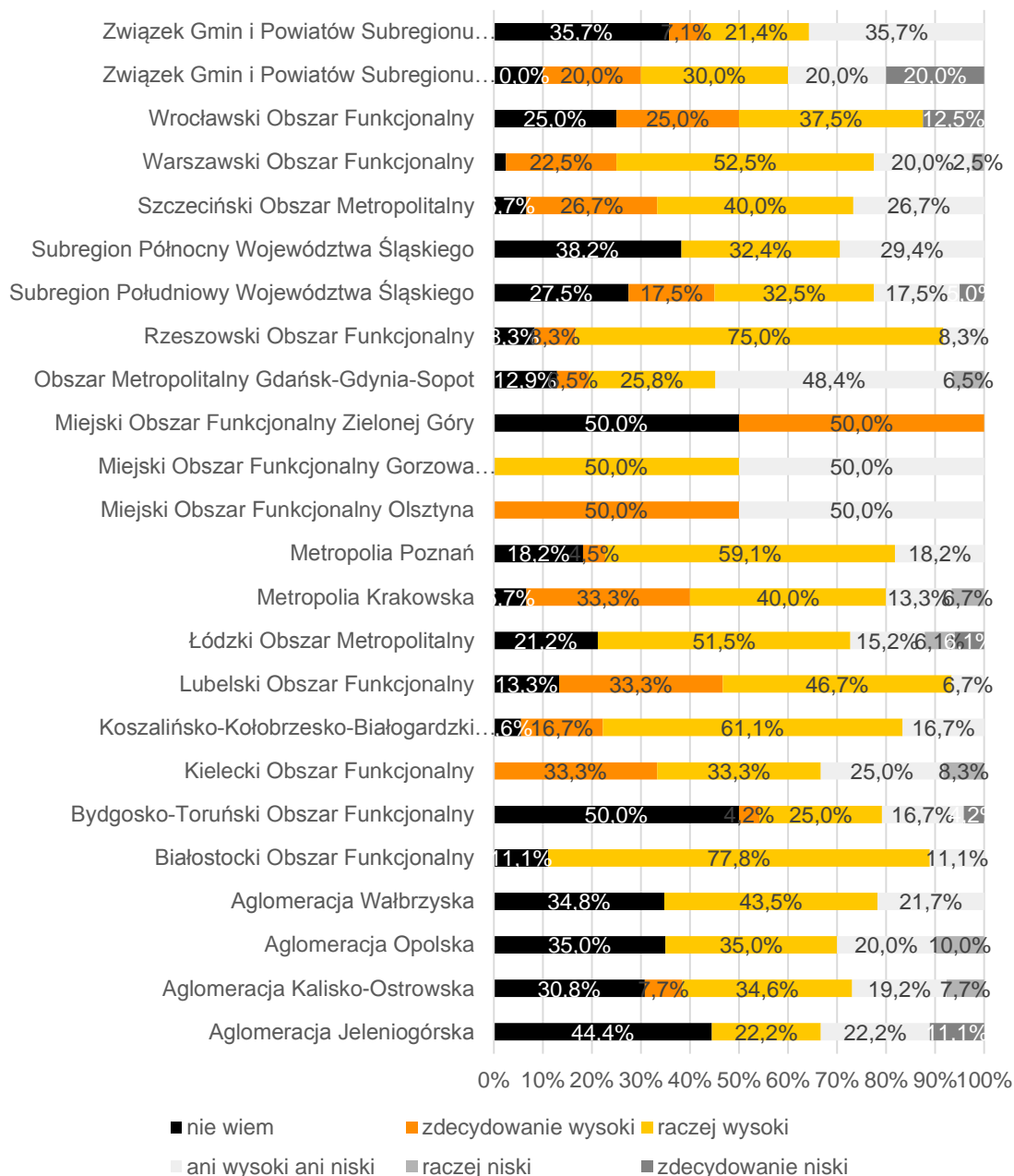
Rysunek 24. Ocena stopnia zintegrowania projektów w trybie pozakonkursowym w przekroju ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

EWALUACJA SYSTEMU REALIZACJI INSTRUMENTU ZIT

Rysunek 25. Ocena stopnia zintegrowania projektów w poszczególnych w trybie konkursowym w przekroju ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Projekty wybierane w trybie pozakonkursowym są oceniane wyżej – jako projekty lepiej realizujące oczekiwania i plany dla obszaru. Ten tryb pozwala na przeprowadzenie partnerskiej, merytorycznej dyskusji odnośnie do potrzeb i oczekiwań oraz wspólnej analizy problemu. Pojawiały się głosy, że ZIT jest ogólnie instrumentem odpowiednim dla realizacji projektów w trybie pozakonkursowym, bez rozmywającego efekt rozdrabniania środków. Idealnym rozwiązaniem byłoby skupienie się na ograniczonej liczbie priorytetów, kilku kluczowych

makroprojektach o największym oddziaływaniu na obszar ZIT. Zważywszy jednak na generalnie dobre doświadczenia z realizacji instrumentu ZIT, **należy dążyć do zwiększenia alokacji dystrybuowanej w trybie pozakonkursowym**. Sam regulator wskazuje bowiem, że to właśnie te projekty najlepiej realizują jego zdaniem ideę projektu zintegrowanego¹⁷. Jak wynika z analizy przeprowadzonej na potrzeby tego badania, tryb konkursowy jest zasadniczo bardziej ułomnym trybem wyboru projektów (por. rozdział 4.3.1). Zachodzi tu większe prawdopodobieństwo, że faktyczna integracja realizowanych w tym trybie projektów jest niższa niż w przypadku projektów pozakonkursowych.

STUDIUM PRZYPADKU 4. ZIT WROCŁAWSKIEGO OBSZARU FUNKCJONALNEGO

ZIT Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego jest jednym z trzech ZIT stworzonych w województwie dolnośląskim. Partnerstwo funkcjonuje na zasadach porozumienia, a biuro IP ZIT w strukturze administracyjnej umiejscowione jest w Wydziale Zarządzania Funduszami Departamentu Infrastruktury i Gospodarki Urzędu Miasta Wrocławia i działa na zasadzie porozumienia międzygminnego z partnerami.

Jedną z najbardziej charakterystycznych cech ZIT WrOF jest liczba wdrażanych działań lub poddziałań RPO. Średnio biura IP ZIT objęły ok. 13 działań lub poddziałań RPO, a w przypadku ZIT WrOF jest ich aż 24 w 11 priorytetach inwestycyjnych. Zdecydowana większość z nich, bo 22 działania lub poddziałania, realizowana jest w formule konkursowej. Alokacja na projekty pozakonkursowe to ok. 14% całości, gdy średnia dla wszystkich ZIT to ok. 41%.

Celem nadrzędnym strategii ZIT jest *osiągnięcie wysokiej jakości życia społeczności Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego poprzez integrację jego przestrzeni w spójny organizm społeczno-gospodarczy*. Strategia ZIT WrOF zakłada realizację następujących celów strategicznych:

1. zintegrowanie przestrzenie WrOF;
2. innowacyjna i konkurencyjna gospodarka WrOF;
3. zintegrowanie społeczne WrOF.

Za najbardziej zintegrowane projekty respondenci badania uznawali budowę infrastruktury transportowej, w tym szczególnie sieci dróg rowerowych, a także termomodernizację obiektów publicznych. Sama idea projektu zintegrowanego była rozumiana jako wielość działań realizujących jeden cel na obszarze wielu jednostek, co umożliwiłoby wspieranie zrównoważonego rozwoju. Jak podkreślano, najlepszymi projektami zintegrowanymi są te związane z komunikacją (drogi rowerowe, parkingi *parkuj i jedź*), edukacją, wymianą źródeł ogrzewania czy fotowoltaiką.

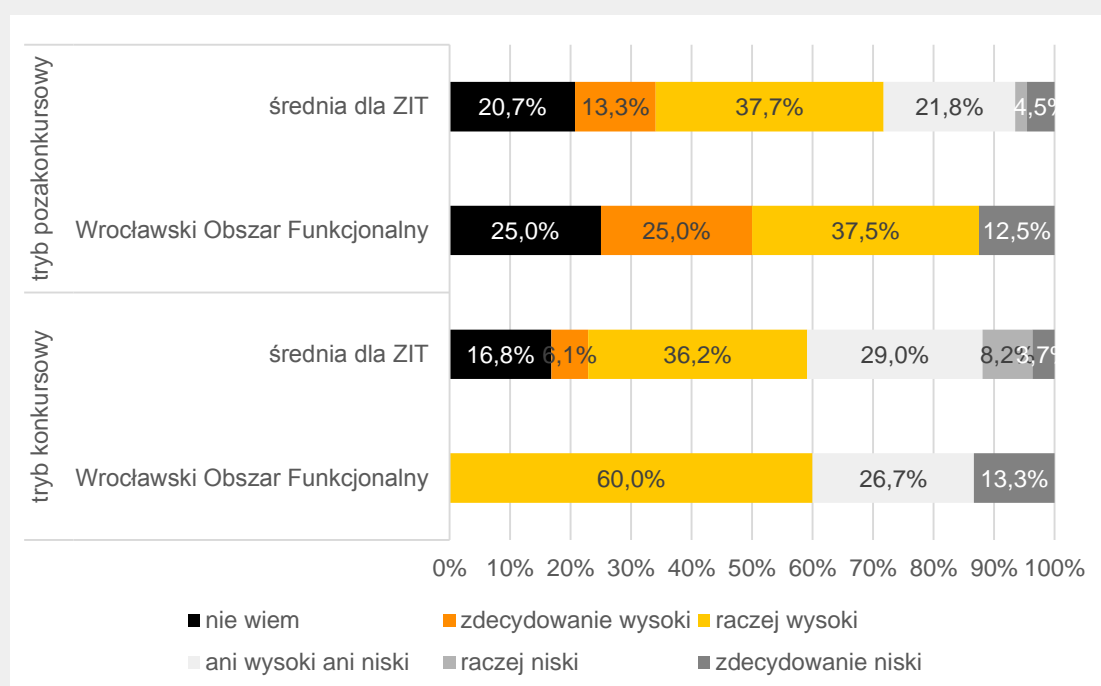
Jak twierdzili respondenci wywiadów decyzja o szerokim zakresie wdrażania działań RPO

¹⁷ Chodzi o wymóg opisu powiązań projektów wybieranych w trybie pozakonkursowym z innymi projektami wskazany w *Zasadach realizacji ...*, 2013 . W wytycznych zwrócono uwagę na ich *zintegrowany charakter i strategiczne znaczenie*.

była podyktowana niepewnością związaną z brakiem możliwości skorzystania z ewentualnego wsparcia w przyszłości. Spodziewano się także, że większość działań będzie realizowana w trybie pozakonkursowym. Duża alokacja w trybie konkursowym i mnogość zadań spowodowały, że w ocenie respondentów wywiadów podjęta decyzja o wdrażaniu tak wielu różnych działań była błędną, ponieważ zaangażowała do pracy biuro IP ZIT w nadmierny sposób, koncentrując zasoby na wdrażaniu i wypełnianiu obowiązków IP. Nie zaburzyło to jednak pozytywnej oceny współpracy z biurem IP ZIT w realizacji i przygotowaniu projektu jakiej dokonywali koordynatorzy. Wyniki dla ZIT WrOF odnotowano zdecydowanie powyżej średniej dla wszystkich ZIT.

Stosowanie trybu konkursowego w większości wdrażanych działań nie wpłynęło negatywnie na ocenę stopnia zintegrowania realizowanych w WrOF projektów. Na tle średnich dla wszystkich ZIT wyniki te są porównywalne w trybie pozakonkursowym, choć wyraźna różnica widoczna jest dla odpowiedzi zdecydowanie dobrze. Zaskakująco dobrze oceniono projekty realizowane w konkursowym (por. Rysunek 26).

Rysunek 26. Ocena stopnia zintegrowania projektów wyłanianych w poszczególnych trybach w opinii respondentów



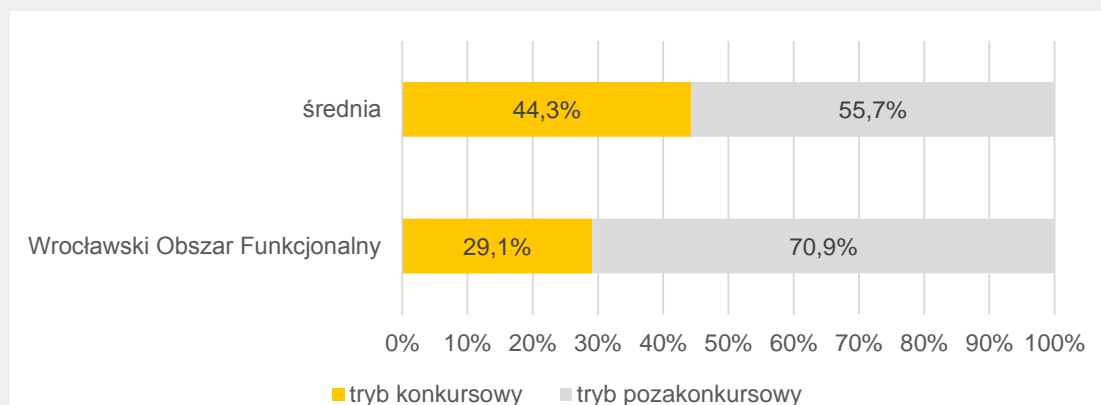
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Tak dobra ocena realizowanych w trybie konkursowym projektów może wynikać z ich ogólnie pozytywnego odbioru i faktu, że większość z nich była realizowana właśnie w ten sposób. Wyniki te w niewielkim stopniu korespondują ze zdaniem respondentów, dotyczącym właściwego podziału alokacji na tryb konkursowy i pozakonkursowy (por. Rysunek 27). Dla trybu pozakonkursowego wskazano docelowy udział o wartości 70,9%, który znacząco odbiega od obecnego. Ten wynik w ZIT WrOF jest także znacznie wyższy niż średnia dla wszystkich ZIT, jest także jednym z najwyższych spośród wszystkich związków ZIT.

Rysunek 27. Oczekiwany podział alokacji w ZIT w odniesieniu do trybów wyboru projektów w opinii



respondentów



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

- Tryb pozakonkursowy jest ogólnie lepszym sposobem identyfikacji projektów zintegrowanych.
- Tryb pozakonkursowy jest lepszym sposobem identyfikacji kompleksowych projektów infrastrukturalnych współfinansowanych z EFRR, systemowych projektów współfinansowanych z EFS oraz projektów współfinansowanych z obu funduszy.
- Przygotowywanie projektów w ramach trybu pozakonkursowego jest z reguły czasochłonne i lepiej się sprawdza w dziedzinach, w których samorządy podejmowały wcześniej współpracę.
- Tryb konkursowy jest odpowiednim trybem wyboru projektów, w których rywalizacja o środki w konkursie przyczynia się do lepszej jakości projektów.

3.2.1.2. MONITORING



- Czy istnieją skuteczne sposoby i narzędzia monitorowania wdrażania strategii ZIT i realizacji projektów?
- Czy IP ZIT mają wypracowany faktyczny system sprawozdawczości / monitoringu ZIT, jakie są dobre praktyki?

Rola IP ZIT w procesie monitoringu projektów jest uwarunkowana dostępem do danych w systemie SL2014. Jeśli taki dostęp jest zapewniony ze strony IZ, pracownicy biura ZIT mogą bez ograniczeń gromadzić wiedzę o etapach realizacji projektów. Taka możliwość jest już udostępniona w większości IP, co nie było standardem na początku realizacji instrumentu, a w wybranych IP ZIT dopiero się nim stanie (np. ZIT OMGGS, ZIT MOF GW). Wynikały z tego określone problemy, na które wskazywali respondenci wywiadów. Brak systemowych informacji powodował konieczność gromadzenia ich na podstawie bezpośredniego kontaktu z beneficjentami. Dużą rolę w takim rozwiązaniu odgrywali koordynatorzy ZIT, których w części IP zadania polegały nie tylko na przekazywaniu informacji na temat projektów wdrażanych przez macierzystą JST, ale także tych, które na danym obszarze realizowali beneficjenci nie-samorządowi.

Praktyka częstego, bezpośredniego kontaktu z beneficjentem na etapie przygotowania i wdrażania projektu jest powszechnie stosowana w biurach IP ZIT, co potencjalnie przekłada się na efekty w zakresie monitoringu, ale także na bieżące wsparcie pracy beneficjentów. Wraz ze zmniejszającą się liczbą konkursów i ocenianych projektów należy spodziewać się wzrostu aktywności biur IP ZIT w zakresie monitoringu projektów. Obecnie co trzecie biuro IP ZIT z własnej inicjatywy lub z inspiracji IZ uczestniczy w przeprowadzaniu wizyt monitoringowych u beneficjentów.

Monitoringowi poddawane są zarówno projekty w trybie konkursowym, jak i te realizowane w trybie pozakonkursowym. Respondenci wskazywali, że wnioski projektowe w trybie pozakonkursowym z uwagi na pewność co do uzyskania dofinansowania są przygotowywane wolno. Stąd większą uwagę na etapie przygotowania wniosku przykładają się właśnie do projektów pozakonkursowych. Działania motywujące w celu przyspieszenia kontraktacji prowadzone są przez biura ZIT przy pomocy różnych metod. Jak podkreślali przedstawiciele biur istotną rolę pełnią tu motywatory nieformalne i bieżący kontakt z beneficjentami.

Rozwiązaniem z pogranicza zadań wsparcia beneficjentów, ale i pogłębionej analizy stanu przygotowania projektów, jest procedura wdrożona przez IP ZIT KrOF. Biuro IP ZIT ustala harmonogram zgłaszania wniosków, a po ich przyjęciu wydaje opinie w zakresie gotowości danego wniosku aplikacyjnego do poddania ocenie przez IZ. Bez tej opinii wniosek nie może zostać poddany dalszemu procedowaniu, dzięki czemu zastosowany mechanizm silnie dyscyplinuje beneficjentów.



Obecnie na etapie monitoringu projektów do biur IP ZIT zgłaszane są najczęściej problemy związane z wyborem wykonawcy w projektach inwestycyjnych. Koniunkturalne spiętrzenie liczby ogłaszanych przetargów powoduje, że wykonawcy znacząco podnoszą ceny lub w ogóle nie zgłaszają się do przetargów. Prowadzi to do konieczności powtarzania zamówień publicznych, a to przekładać się będzie na opóźnienia w certyfikacji. Jak podkreślali respondenci jest to jeden z najistotniejszych problemów aktualnie dotyczących realizacji instrumentu ZIT.



- Część ZIT prowadzi monitoring w oparciu o wizyty monitoringowe, jednak w większości ZIT podstawą są kontakty z koordynatorami ZIT.
- Projekty komplementarne nie są brane pod uwagę w istotny sposób, z racji innej instytucji zarządzającej niż RPO i braku relacji administracyjnych między IP ZIT a beneficjentami nie-samorządowymi.
- Skuteczną formą monitorowania projektów jest bezpośredni kontakt z beneficjentem. Efektywność takich działań zależna jest od umocowania IP ZIT w ramach procedury monitoringu np. w umowie o dofinansowanie.
- Biura IP ZIT dysponują jedynie podstawowymi narzędziami, które stwarzają ograniczenia w bieżącej pracy. Brak jest narzędzi do zbierania danych służących szczegółowemu raportowaniu zmian w projektach, wspierających zarządzanie i podejmowanie aktywności w odpowiednim momencie.

3.2.1.3. WSPARCIE DLA BENEFICJENTÓW

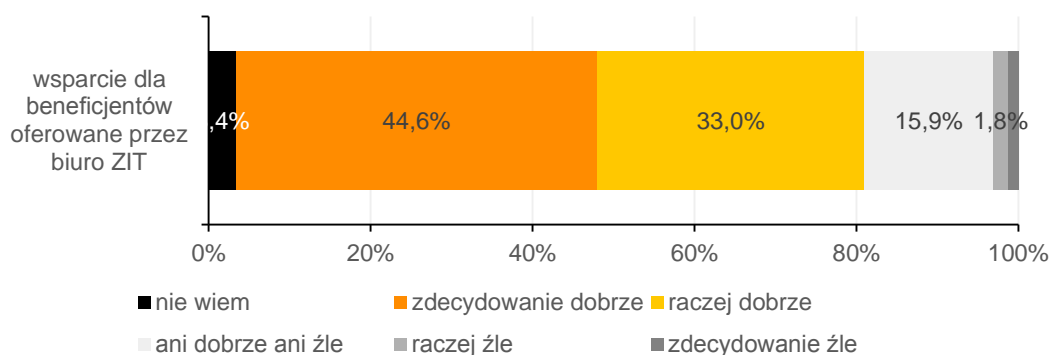


- Jaki jest model wsparcia beneficjentów (JST wchodzących w skład Związków ZIT i pozostałych) w przygotowaniu i realizacji projektów (z uwzględnieniem systemu pre-umów)?
- Czy Związki ZIT oferują wsparcie eksperckie beneficjentom? Czy istnieją jakieś modelowe dobre praktyki w tym zakresie?

Nie do końca sformalizowany i trudny do jasnego określenia udział w działalności prowadzonej przez biura IP ZIT stanowi pełnienie funkcji wspierającej dla beneficjentów i wnioskodawców. Model wsparcia w realizacji instrumentu ZIT opiera się na odpowiadaniu na konkretne zapotrzebowanie ze strony zainteresowanych. Jest to zarówno wsparcie bieżące, jak i cykliczne, wsparcie organizacyjne i merytoryczne, wsparcie przy przygotowaniu i rozliczeniu projektów oraz przy wypełnieniu dokumentów, wsparcie w formie szkoleń, warsztatów, spotkań oraz pomoc telefoniczna i mailowa. Jedynie około 20% respondentów badania CAWI wskazało, że ich jednostka samorządu terytorialnego nie otrzymała wsparcia od biura IP ZIT. Jak wskazują badania często nieformalne kontakty tworzą okazje do transferu wiedzy, co z kolei skutkuje efektywniejszymi

porozumieniami między beneficjentami przy realizacji powiązanych projektów¹⁸. Wsparcie dla beneficjentów zostało ocenione zdecydowanie dobrze przez blisko połowę respondentów, a raczej dobrze przez ponad 30% z nich. Na uwagę zasługują minimalny udział odpowiedzi negatywnych, który nieznacznie przekracza 3% (por. Rysunek 28).

Rysunek 28. Ocena wsparcia beneficjentów przez koordynatorów



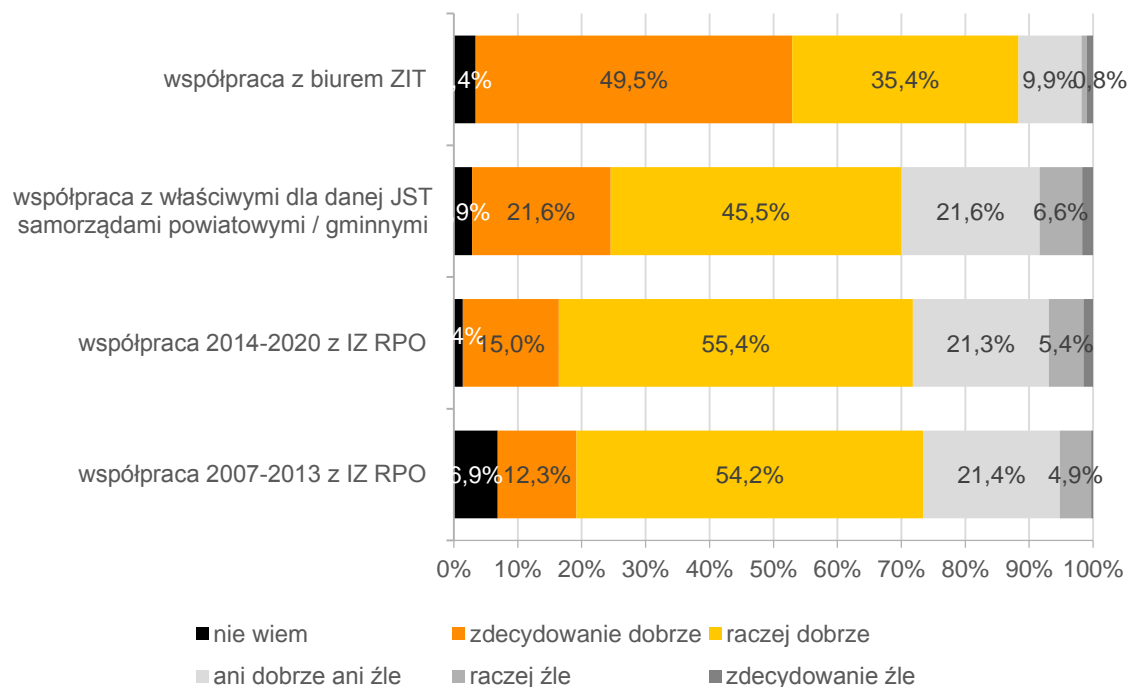
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Ocena systemu stosowania pre-umów jest również pozytywna, choć ok. 40% respondentów prawdopodobnie nie miała z nim styczności, co przekłada się na wysoki udział odpowiedzi *nie wiem*. Ponad 36% respondentów ocenia ten system dobrze lub zdecydowanie dobrze. Udział odpowiedzi neutralnych jest stosunkowo duży, ale z kolei negatywnych jest bardzo niewielki, na poziomie ok. 3%.

Jakość otrzymywanego przez beneficjentów wsparcia od IP ZIT jest wyraźnie widoczna na tle oceny współpracy z IZ (por. Rysunek 29). Różnica w zdecydowanie pozytywnych odpowiedziach przemawia znacząco na korzyść IP ZIT. Współpracę z IZ w obecnej perspektywie finansowej zdecydowanie dobrze oceniło jedynie 15% respondentów, a współpracę z IP ZIT blisko połowa. W przypadku odpowiedzi raczej dobrze większy udział odnotowano po stronie IZ, jednakże suma ocen pozytywnych jest zdecydowanie większa (ok. 15 p.p.) po stronie IP ZIT. Należy również podkreślić minimalny udział odpowiedzi negatywnych w ocenie współpracy z biurami IP ZIT.

¹⁸ Ecorys (2018), Ewaluacja bieżąca wdrażania zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020, s. 58.

Rysunek 29. Oceny współpracy z IZ RPO i biurami ZIT przy przygotowaniu i realizacji projektów oraz współpracy z właściwymi samorządami powiatowymi lub gminnymi



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Interesującym przykładem wsparcia eksperckiego oferowanego przez biuro IP ZIT są działania prowadzone przez ZIT ŁOM. Biuro IP ZIT zawarło umowę ramową z firmą doradczą, która świadczy usługi na rzecz beneficjentów. Jej zadaniem jest weryfikacja dokumentacji aplikacyjnej jeszcze przed jej zgłoszeniem do naboru. Komplet dokumentów przygotowywanych przez jednostkę trafia do ekspertów, którzy je analizują i następnie wskazują niedoskonałości. Zakres wsparcia nie ogranicza się jednak tylko do weryfikacji dokumentacji. Na podstawie zgłoszonego zapotrzebowania biuro IP ZIT może w ramach umowy ramowej zlecić wykonawcy inne zadania na rzecz beneficjentów, w tym np. warsztaty i szkolenia.



- Istnieją różne formy wsparcia systemowego dla beneficjentów, w tym w szczególności w zakresie odpowiednich do oczekiwań szkoleń i warsztatów, wsparcia w formie mailowej i telefonicznej: bieżącego i cyklicznego, organizacyjnego, merytorycznego, wsparcie przy przygotowaniu i rozliczeniu projektów oraz przy wypełnieniu dokumentów.
- Ocena wsparcia ze strony IP ZIT dla beneficjentów jest zdecydowanie pozytywna i szczególnie dobrze prezentuje się w porównaniu z oceną współpracy beneficjentów z IZ. Determinantą dbałości o utrzymywanie pozytywnych relacji z beneficjentami jest dla IP ZIT pozostawanie z nimi w bezpośredniej zależności podmiotowej.
- Interesującym rozwiązaniem wsparcia beneficjentów jest przykład ZIT ŁOM,

gdzie biuro współpracuje z ekspertami oferującymi beneficjentom pomoc m. in. w poprawie jakości dokumentacji aplikacyjnej.

3.2.2. FUNKCJONOWANIE IP W STRUKTURZE REALIZACJI INSTRUMENTU ZIT



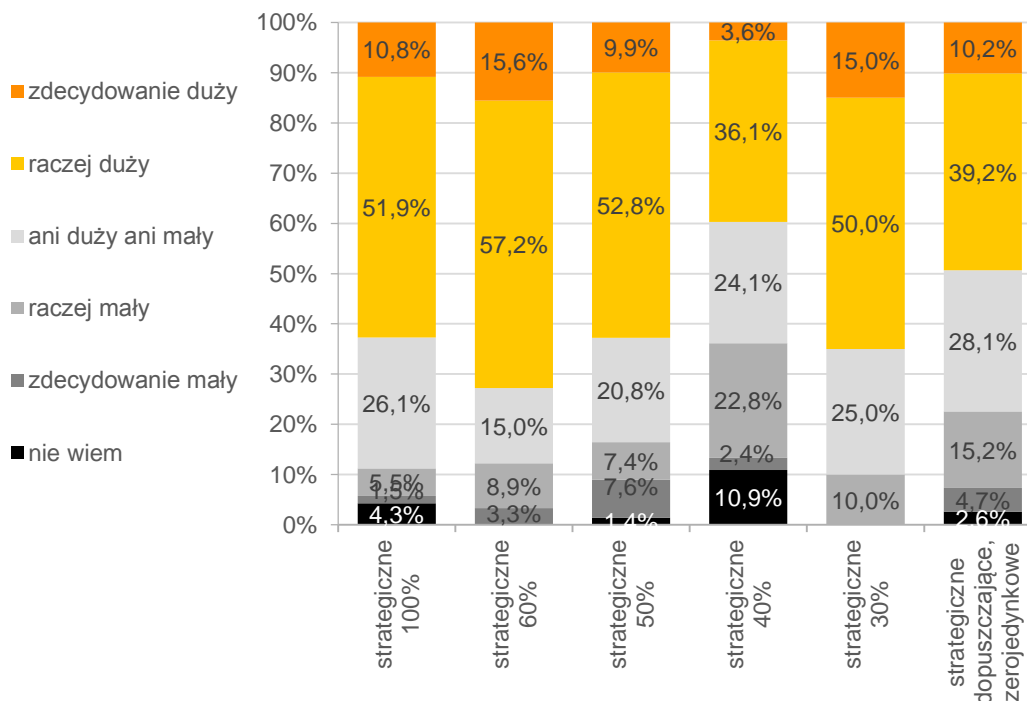
- **Czy funkcja IP ZIT zapewnia faktyczny wpływ władz miejskich (Związków ZIT) na wybór projektów do dofinansowania, zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej do art. 7 rozporządzenia 1301/13, oraz z celami z Umowy Partnerstwa?**
- **Jaki wpływ na realizację instrumentu ZIT ma obligatoryjne pełnienie przez Związki ZIT funkcji instytucji pośredniczącej (IP ZIT) w systemie wdrażania RPO?**

Wpływ związków ZIT na wybór projektów do dofinansowania jest uwarunkowany zapisami strategii ZIT, która definiuje kształt kryteriów wyboru. Jak wykazano wyżej IP ZIT miały za zadanie przygotowanie kryteriów wyboru do oceny strategicznej, które w dalszej kolejności były konsultowane i uzgadniane z IZ. Omawiana już waga tych kryteriów względem pozostałych w ocenie merytorycznej jest elementem, który decyduje o wpływie związku ZIT na projekty wybierane do dofinansowania. Waga kryteriów oceny strategicznej i pozostałych kryteriów różni się w zależności od związku ZIT. Najczęściej spotykanym rozwiązaniem (9 związków ZIT) jest 50-procentowy udział kryteriów oceny strategicznej względem pozostałych kryteriów.

Na wykresie (por. Rysunek 30) przedstawiono wyniki oceny wpływu związku ZIT na projekty w podziale na grupy związków ZIT scharakteryzowane ze względu na wagę kryteriów w ocenie strategicznej. Zakładając, że kryteria determinują wpływ związku ZIT, należałoby upatrywać najwyższego udziału odpowiedzi *zdecydowanie duży* i *raczej duży* w grupie związków z ZIT o wadze kryteriów 100%, czyli decydującej o kolejności miejsc na liście rankingowej w projektach do dofinansowanie. Wyniki te są jednak zróżnicowane, choć w związkach ZIT gdzie występują kryteria dopuszczające są jednymi z najniższych.



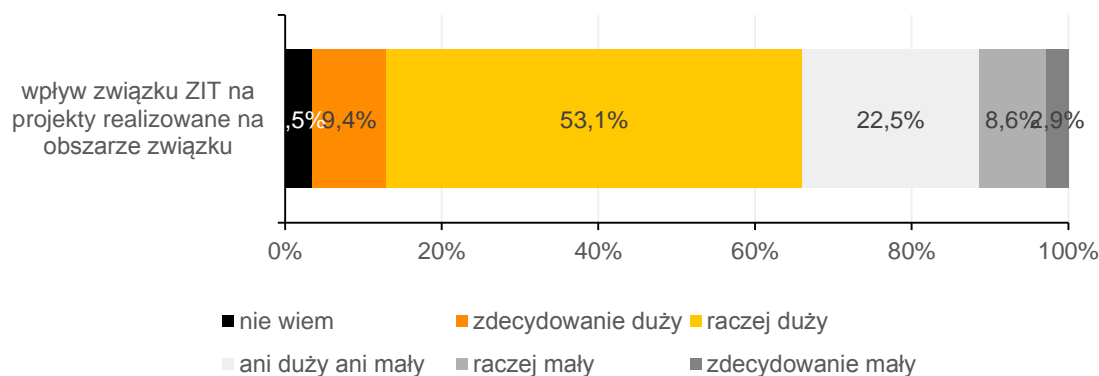
Rysunek 30. Ocena wpływu związku ZIT na projekty realizowane na swoim obszarze w podziale na wagę kryteriów oceny strategicznych w grupach związków ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Poza wagą kryteriów istotnym elementem jest ich kształt, który w ocenie respondentów wywiadów nie zawsze precyzyjnie odwzorowuje założenia strategii ZIT ze względu na ich ogólny charakter. Pomimo to wpływ związków ZIT na projekty został ogólnie oceniony w badaniu CAWI jako duży. Ok. 40% respondentów uznała, że taki wpływ jest neutralny lub raczej mały. Niewielki udział badanych ocenia, że wpływ ten jest zdecydowanie mały (por. Rysunek 31).

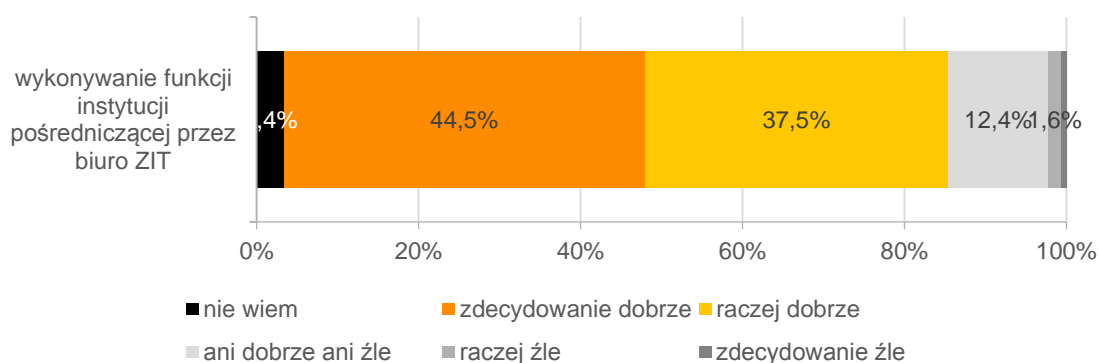
Rysunek 31. Ocena wpływu związku ZIT na projekty realizowane na swoim obszarze



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Wyniki badania CAWI pokazują, że wykonywanie funkcji IP przez biura ZIT jest odbierane zdecydowanie pozytywnie. Jedynie 12,4% respondentów oceniło wykonywanie tej funkcji neutralnie, a udział odpowiedzi negatywnych nie przekracza 2%.

Rysunek 32. Ocena wykonywania funkcji instytucji pośredniczącej przez biuro ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].


Powyższe wyniki należy interpretować przez pryzmat pozostałych odpowiedzi na pytania związane przede wszystkim ze wsparciem beneficjentów. Biorąc pod uwagę stwierdzenia z wywiadów bezpośrednich z koordynatorami to prawdopodobnie ten element należy uznać za decydując w ogólnej ocenie wykonywania funkcji IP przez biura ZIT. Wsparcie dla beneficjentów to jedna z największych zalet jaką wiązała się z wykonywaniem funkcji IP w systemie realizacji instrumentu ZIT.

Jak podkreślano w wywiadach funkcja IP zapewniła związkom ZIT silniejszą pozycję w relacjach z IZ i sprawiła, że spostrzeżenia i zdania związków ZIT mogły być szerzej reprezentowane i potencjalnie uwzględniane przez IZ. Jak podkreślano, w początkowej fazie IP nie były dostatecznie włączone w programowanie RPO. Dlatego zwiększenie wpływu miejskich obszarów funkcjonalnych na realizację działań w ramach polityki spójności jest istotnym elementem realizacji instrumentu ZIT ale ograniczonym do działań wdrażanych w tych obszarach, które zostały wskazane przez IZ RPO. Respondenci wywiadów podkreślali, że wpływ na wybór priorytetów był niewielki oraz że chcieliby mieć większy wpływ w przyszłości na etapie programowania. Był to także jeden z szeroko omawianych wątków w trakcie formułowania wyzwań w trakcie warsztatu rekomendacyjnego z przedstawicielami ZIT.

Z kolei w opinii przedstawicieli IZ proces tworzenia IP ZIT był w wielu przypadkach nieproporcjonalnie pracochłonny do korzyści, które są dostrzegane po czasie ich funkcjonowania. Niemniej jednak w coraz większym stopniu dostrzegany jest potencjał instytucjonalny IP ZIT oraz zalety związane z silnymi relacjami jakie wiążą je z beneficjentami. Odnosi się to także do oceny stopnia

zintegrowania interwencji, która zasadniczo uznawana jest za słabą stroną i ma ograniczony zakres, aczkolwiek zdolności IP ZIT do wytwarzania projektów zintegrowanych należy ocenić zdecydowanie wyżej niż w przypadku działań indywidualnych lub odgórnych wymogów. Jak pokazują badania inicjatywy na najniższym poziomie o często początkowym nieformalnym charakterze dają szansę na przerodzenie się w zinstytucjonalizowaną formę przedsięwzięć. Tworzenie możliwości do wymiany doświadczeń i powstania relacji między beneficjentami bazująca na aktywności IP ZIT we wsparciu realizowanym na rzecz beneficjentów oddziałuje pozytywnie na poziom zintegrowania przedsięwzięć¹⁹.

Przede wszystkim opisane wyżej elementy dostrzec analizując fazę identyfikacji projektów pozakonkursowych przez IP ZIT. Jak wskazywali respondenci reprezentujący IZ był to dla IP ZIT proces obarczony wieloma trudnościami, szczególnie związany z życzeniowym myśleniem reprezentowanym przez partnerów Związków ZIT. IP ZIT wdrażany różne modele identyfikacji takich projektów, od ankiet zapotrzebowania na projekty i debaty, po nabory fiszek wniosków projektowych. W ocenie IZ brak doświadczenia instytucjonalnego w przygotowaniu takich konkursów, mnogość oczekiwań partnerów i dynamika prac nad projektami spowodowała, że na dalszych etapach zapisy dotyczące przedsięwzięć zawarte w strategiach ZIT bardzo często zmieniały swoją formę. Niemniej jednak organizacja tego procesu przez IP ZIT i zaangażowanie partnerów pozwoliło na zrealizowanie stawianego przed instrumentem ZIT celu, tj. zwiększania wpływu Związków ZIT na kształt projektów. Należy oczekiwać, że doświadczenie nabyte w obecnej perspektywie finansowej pozwoli na lepsze zarządzanie tym procesem w przyszłości, a także spowoduje większe zrozumienie i lepsze-partycypacyjne nastawienie partnerów ZIT w przyszłości.

-
- 
- **Wykonywanie funkcji IP wpływa pozytywnie na realizację instrumentu ZIT, gwarantując związkom ZIT wpływ na projekty, Ukierunkowanie prac biura na zadaniach związanych z wdrażaniem projektów, spowodowało jednak ograniczone możliwości wykorzystania zasobów do realizacji celu promowania partnerskiego modelu współpracy w ramach MOF.**
 - **Potencjał instytucjonalny IP ZIT do wykonywania powierzonych zadań jest coraz bardziej dostrzegalny przez interesariuszy, w tym przez przedstawicieli IZ.**
-

¹⁹ Ecorys (2018) Ewaluacja bieżąca wdrażania zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020, s. 58

4. ZINTEGROWANIE I KOORDYNACJA W RAMACH INSTRUMENTU ZIT

4.1. STRATEGIE ZIT



- **Jakie jest miejsce strategii ZIT w systemie lokalnych i ponadlokalnych dokumentów strategicznych, obowiązujących na obszarze realizacji ZIT?**
- **Czy dokumenty te są ze sobą powiązane i zgodne? (spójność zewnętrzna strategii)**
- **Czy strategie ZIT są dokumentami strategicznie wewnętrznymi, w których cele i działania bezpośrednio wynikają z diagnozy i wyzwań rozwojowych?**

Planowanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce przebiega zgodnie z rozporządzeniami PE i R (UE) Nr 1301/2013 oraz 1303/2013, Umową Partnerstwa przyjętą przez Radę Ministrów w dniu 8.01.2014 r., ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 379) oraz dokumentem Zasady Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce z lipca 2013 r. zatwierdzonym przez Ministra Rozwoju Regionalnego.

Zgodnie z ustawą wdrożeniową w strategiach ZIT określone musiały zostać w szczególności:

1. diagnoza obszaru realizacji ZIT wraz z analizą problemów rozwojowych;
2. cele, jakie mają być zrealizowane w ramach ZIT, oczekiwane rezultaty oraz wskaźniki rezultatu i produktu powiązane z realizacją regionalnego programu operacyjnego;
3. propozycje kryteriów wyboru projektów w trybie konkursowym;
4. wstępna lista projektów wybieranych w trybie pozakonkursowym wraz z informacją na temat sposobu ich identyfikacji oraz powiązania z innymi projektami, w tym projektami wybieranymi w trybie pozakonkursowym pozytywnie zaopiniowanymi przez właściwą instytucję zarządzającą krajowym programem operacyjnym;
5. źródła jej finansowania;
6. warunki i procedury obowiązujące w realizacji strategii ZIT.

Wszystkie te kryteria były przedmiotem oceny w opinii w zakresie zgodności strategii ZIT z umową partnerstwa oraz możliwości finansowania projektów z krajowych programów operacyjnych dokonywanej przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego dla każdej ze strategii ZIT i dla wszystkich strategii były warunkiem obligatoryjnym ich zatwierdzenia.

Kwestia wykazania zgodności z dokumentami niższego i wyższego rzędu dotyczącymi kształtowania polityki miejskiej i ogólnej polityki rozwoju na danym



obszarze nie została określona jako warunek obligatoryjny w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020²⁰. Nie było to także przedmiotem oceny w opinii w zakresie zgodności strategii ZIT z umową partnerstwa oraz możliwości finansowania projektów z krajowych programów operacyjnych dokonywanej przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego dla każdej ze strategii ZIT. Elementem wskazującym spójność z krajowymi i unijnymi dokumentami strategicznymi oraz planistycznymi była umowa partnerstwa²¹.

Podejście do planowania wdrażania instrumentu ZIT w Polsce było zróżnicowane. Wszystkie strategie ZIT uwzględniały wykazanie zgodności ze strategiami wyższego rzędu – europejskimi, krajowymi i regionalnymi. Jak wskazano w jednej ze strategii, wynika to bezpośrednio ze sposobu realizacji unijnej polityki rozwoju – to na poziomie UE zostały wskazane unijne priorytety ogólne oraz wymierne cele, dlatego też dokumenty strategiczne wyższego rzędu stanowią swego rodzaju warunki brzegowe dla konstruowania strategii, natomiast zdiagnozowane na poziomie regionalnym potrzeby pozwalają uszeregować indywidualną dla danego regionu hierarchię celów i potrzeb²². Np. w przypadku ZIT BOF wykazano zgodność trzech głównych celów strategicznych ze Strategią Rozwoju Miasta Białegostoku, RPO Województwa Podlaskiego, Strategią Rozwoju Województwa Podlaskiego, Strategią rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2010-2020 oraz strategią EU 2020²³. Spośród analizowanych strategii ZIT zdecydowana większość (21) bezpośrednio odwołuje się do Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2010-2020, w przypadku pozostałych trzech dokumentów strategicznych ZIT zadeklarowano jedynie ogólną zgodność z KSRR²⁴.

Wszystkie strategie uwzględniają również powiązania strategii ZIT ze strategiami poszczególnych województw lub wojewódzkimi planami zagospodarowania przestrzennego. Stosunkowo często przytaczane są także opracowania sektorowe, np. w Strategii ZIT KrOF w zestawieniu tabelarycznym wykazano powiązania priorytetów ZIT z wybranymi dokumentami branżowymi z poziomu krajowego i regionalnego, w tym z Planem zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w województwie małopolskim, Programem ochrony powietrza dla województwa małopolskiego, Krajowym programem oczyszczania ścieków

²⁰ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020.

²¹ Programowanie perspektywy finansowej 2014 -2020 - Umowa Partnerstwa, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, sierpień 2017 r.

²² Urząd Miasta Lublin, Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020, Wersja z dnia 3 marca 2016 roku, Lublin 2016, s. 12.

²³ Strategia ZIT BOF, 12 lutego 2016 r., s. 252.

²⁴ Dotyczy ZIT Łódzkiego, Szczecińskiego i Kieleckiego.

komunalnych, Planem Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego, Programem Strategicznym Ochrony Zdrowia, Programem Strategicznym Włączenia Społecznego oraz Programem Strategicznym Kapitału Inteluktualnego i Rynku Pracy.

Analizowane dokumenty strategiczne ZIT powszechnie uwzględniają odniesienia do dokumentów Unii Europejskiej takich jak umowa partnerstwa, strategia Europa 2020 i inne. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 została uwzględniona w 15 dokumentach strategicznych ZIT, natomiast odwołania do Krajowej Polityki Miejskiej 2023 znalazły się w 13 dokumentach²⁵. W 19²⁶ dokumentach strategicznych uwzględniono pozostałe dokumenty krajowe, w tym np. Strategię Rozwoju Transportu, Strategię Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo, a także Długookresową Strategię Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności.

W części strategii ZIT²⁷ inicjatywy współpracy międzygminnej pomiędzy miastem-rdzeniem i okolicznymi gminami podejmowano jeszcze przed utworzeniem instrumentu ZIT lub formułowano szersze strategie rozwojowe dla obszarów funkcjonalnych utworzonych na potrzeby ZIT. Choć z reguły strategie ZIT zawężyły się do opracowania celów ukierunkowanych na przeznaczone osie priorytetowe w RPO, to w części z nich założono rozszerzenie zakresu tematycznego interwencji, uzasadniając to chęcią przygotowania *dokumentu obejmującego kompleksowo zagadnienia i problemy mające wpływ na rozwój miasta i jego obszaru aglomeracyjnego*²⁸. W zamierzeniach autorów taka strategia miała być nie tylko podstawą wydatkowania środków w ramach ZIT, ale [też] wskazywać długofalową ścieżkę wzrostu obszaru metropolitalnego, uwzględniając różnorodne szanse, jak i różnorodne możliwości finansowania wykraczające poza instrument ZIT²⁹. Poza Strategią MOF Olsztyna opisane podejście zakładały także Strategia ŁOM 2020+ i Strategia ZIT BOF na lata 2014-2020.

W przypadku ZIT AW strategia pełni funkcję wykonawczą w stosunku do Strategii Rozwoju Aglomeracji Wałbrzyskiej na lata 2013-2020, dlatego też zdecydowano, aby cel główny, cele rozwojowe i priorytety nawiązywały

²⁵ Dotyczy RIT SPd, ZIT BTOF, RIT SPn, ZIT MOF GW, ZIT SC, ZIT KKBOF, ZIT KrOF, ZIT LOF, ZIT ŁOM, ZIT ROF, ZIT SOM, ZIT WOF i ZIT MOF ZG.

²⁶ Dotyczy ZIT BOF, RIT SPd, ZIT BTOF, RIT SPn, ZIT OMGGs, ZIT MOF GW, ZIT AJ, ZIT SC, ZIT KOF, ZIT KKBOF, ZIT KrOF, ZIT LOF, ZIT ŁOM, ZIT Olsztyna, ZIT AO, ZIT ROF, ZIT SOM, ZIT WrOF i ZIT MOF ZG.

²⁷ ZIT BTOF, ZIT OMG-G-S, ZIT MOF GW, ZIT AJ, ZIT SC, ZIT KKBOF, ZIT AO, ZIT MOF Poznań, ZIT SOM, Wałbrzych, Wrocław.

²⁸ Geoprofit, Strategia Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna, Warszawa-Olsztyn 2016, s. 4.

²⁹ Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020 (wersja 3), Białystok 2016, s. 6.

bezpośrednio do tego dokumentu. W strategii ZIT OMGGS założono spójność z trzema strategiami o charakterze metropolitalnym: Strategią Transportu i Mobilności OMG-G-S do roku 2030, Programem Gospodarki Niskoemisyjnej dla OMG-G-S oraz Strategią Rozwoju OMG-G-S do 2030 roku. W przypadku tej ostatniej stwierdzono, że cele strategiczne Strategii ZIT wpisują się w cele strategiczne Strategii OMG-G-S 2030 (rozwój społeczny, innowacyjna i konkurencyjna gospodarka, zrównoważona przestrzeń). Autorzy strategii ZIT SOM podkreślają zaś, że powstawała ona równolegle ze Strategią Rozwoju SOM, co pozwoliło na zachowanie spójności obu dokumentów w kluczowych kwestiach. Z tego względu wszelkie założone w strategii ZIT cele strategiczne, priorytety i działania Strategii ZIT wpisują się w założenia Strategii Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego. W pozostałych przypadkach nowy mechanizm finansowania stał się pierwszą okazją do sformułowania wspólnej wizji rozwojowej miast-rdzeni oraz ich obszarów funkcjonalnych, co stanowi wartość samą w sobie, sprzyjając zacieśnieniu współpracy między samorządami lokalnymi.

Tabela 7. Analiza strategii ZIT i ich zgodności z dokumentami strategicznymi wyższego i niższego rzędu

ZIT	DOKUMENTY STRATEGICZNE, Z KTÓRYMI WYKAZYWANA JEST ZGODNOŚĆ STRATEGII ZIT										
	Zawarcie misji	ujęcie szersze niż wdrażanie ZIT	KSRR 2010 – 2020	SRW / WPZP	strategia miasta-rdzenia	dotychczasowa strategia MOF	dokumenty europejskie	KPZK 2030	KPM 2023	inne krajowe	strategie gminne
BOF	TAK	TAK	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE	NIE	TAK	NIE
SPd	NIE	NIE	TAK	TAK	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
BTOF	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
SPn	TAK	NIE	TAK	TAK	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	NIE
OMG GS	TAK	NIE	TAK	TAK	NIE	TAK	TAK	TAK	NIE	TAK	NIE
MOF GW	NIE	NIE	TAK	TAK	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
AJ	NIE	NIE	TAK	TAK	NIE	TAK	TAK	NIE	NIE	TAK	TAK
AKO	NIE	NIE	TAK	TAK	NIE	NIE	TAK	NIE	NIE	NIE	NIE
SC	NIE	NIE	TAK	TAK	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
KOF	TAK	NIE	NIE	TAK	NIE	NIE	TAK	NIE	NIE	TAK	NIE
KKBO F	NIE	NIE	TAK	TAK	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	NIE
KrOF	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
LOF	TAK	NIE	TAK	TAK	TAK	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
ŁOM	TAK	TAK	NIE	TAK	NIE	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	NIE

EWALUACJA SYSTEMU REALIZACJI INSTRUMENTU ZIT

ZIT	DOKUMENTY STRATEGICZNE, Z KTÓRYMI WYKAZYWANA JEST ZGODNOŚĆ STRATEGII ZIT										
MOF Olsztyna	NIE	TAK	TAK	TAK	NIE	NIE	TAK	NIE	NIE	TAK	NIE
AO	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	NIE	NIE	TAK	NIE
MP	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE	NIE
SZ	TAK	NIE	TAK	TAK	NIE	NIE	TAK	NIE	NIE	NIE	NIE
ROF	NIE	NIE	TAK	TAK	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	NIE
SOM	NIE	NIE	NIE	TAK	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	NIE
AW	NIE	NIE	TAK	TAK	NIE	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE	NIE
WOF	NIE	NIE	TAK	TAK	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	NIE	NIE
WrOF	NIE	NIE	TAK	TAK	NIE	TAK	TAK	TAK	NIE	TAK	NIE
MOF ZG	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy strategii ZIT.

Strategie lokalne były z reguły analizowane mniej wnikliwie (np. w formie syntetycznego zestawienia tabelarycznego) lub wręcz pomijane. Zgodność ze strategiami miast rdzeni metropolii została wykazana w siedmiu strategiach ZIT³⁰, z gminnymi lub powiatowymi – w ośmiu³¹. Forma uwzględnienia lokalnych dokumentów strategicznych była zróżnicowana. Przykładowo Strategia ZIT SPd zawierała syntetyczne przedstawienie lokalnych planów gospodarki niskoemisyjnej, w części jedynie wykazano, że strategia jest zgodna z celami strategii gmin. W strategii ZIT KrOF zestawiono w syntetycznej tabeli odwołania do celów ZIT w strategiach gmin strefy podmiejskiej, podkreślając przy tym, że *strategie rozwoju ośrodków ze strefy podmiejskiej akcentują sąsiedztwo Krakowa jako jedno z głównych uwarunkowań strategicznych rozwoju*. Z kolei w strategii ZIT LOF strategie lokalne potraktowano analogicznie do strategii wyższego rzędu, przytaczając obszernie ich wizje, misje i cele, choć nie odniesiono do nich celów strategicznych ZIT. Inne podejście przyjęto w Strategii ZIT KOF – w stosownym rozdziale zadeklarowano, że *Strategia ZIT KOF jest spójna z dokumentami takimi, jak (m.in.) lokalne dokumenty strategiczne wszystkich JST Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego*, jednak nie wymieniono wskazanych dokumentów strategicznych ani nie wykazano w sposób szczegółowy ich zgodności ze Strategią ZIT KOF. W przypadku ZIT BTOF potwierdzono ogólną zgodność ze Strategią rozwoju Bydgoszczy do 2030 r. oraz ze Strategią Rozwoju Torunia do 2020 r.: *cele Strategii ZIT są spójne z wymienionymi w programie celami operacyjnymi tak w zakresie ogólnych kierunków jak i planowanych przedsięwzięć i zadań do*

³⁰ ZIT BOF, ZIT BTOF, ZIT KrOF, ZIT LOF, ZIT AO, ZIT MOF Poznań, ZIT MOF ZG.

³¹ RIT SPd, ZIT BTOF, ZIT MOF GW, ZIT AJ, ZIT SC, ZIT KrOF, ZIT LOF, ZIT MOF ZG.

zrealizowania w ramach ZIT. Ponadto dostrzeżono rolę strategii ZIT w kontekście strategii miast Bydgoszczy i Torunia oraz województwa kujawsko-pomorskiego jako planu działania w celu realizacji priorytetów opisanych w poszczególnych strategiach jako szeroko rozumiane zwiększanie roli metropolitalnej rdzenia wojewódzkiego³².



Pozycja strategii ZIT w hierarchii dokumentów strategicznych jest ulokowana ponad strategiami lokalnymi, jednak w przypadku strategii ZIT pomijających odniesienia do strategii niższego rzędu nie jest to jednoznaczne. Brak wykazanych powiązań pomiędzy celami strategicznymi ZIT a celami strategicznymi poszczególnych partnerów ZIT może poddawać w wątpliwość spójność wizji rozwoju obszarów funkcjonalnych i sytuować strategie ZIT równolegle, a nie nadrzędnie względem strategii gminnych.

Zgodność wewnętrzna strategii ZIT w większości była wykazywana w formie narracji uzasadniającej sformułowaną wizję oraz cele strategiczne, np. w Strategii ZIT MOF GW opis przyjętych celów strategicznych rozpoczęto od wskazania, że opisane Priorytety rozwojowe oraz Działania, realizujące Cele rozwojowe, powiązane są z problemami MOF, zdefiniowanymi w rozdziale będącym podsumowaniem diagnozy obszaru wsparcia³³. W przypadku niektórych strategii ZIT zgodność wniosków z diagnozy z przyjętymi celami strategicznymi wynikała jednoznacznie z przyjętej metody podsumowania – np. w strategiach ZIT MOF Poznania i RIT SZ analiza SWOT podsumowująca diagnozę obejmowała taką samą liczbę obszarów, co sformułowane w dalszych częściach opracowania główne cele strategiczne (odpowiednio 4 i 2). Interesujące podejście zastosowano w Strategii ZIT KKBOF, w której diagnoza każdego z obszarów wsparcia zakończona była konkluzjami strategicznymi.

Sformułowane w strategiach poszczególnych ZIT wizje są sformułowane w odmienny sposób. Różnią się nie tylko objętością, ale także podejściem koncepcyjnym – od najpopularniejszego, jakim jest próba określenia stanu docelowego, po próby wskazywania kierunku, w jakim powinien rozwijać się dany obszar i wyboru obszarów kluczowych z punktu widzenia strategii. W literaturze planowania strategicznego wskazuje się, że wizja powinna być zobrazowaniem stanu docelowego, w którym zawarte są wszystkie cele strategiczne, a także aspiracje podmiotów ją formułujących³⁴. Dobrze sformułowana wizja powinna nakreślać kierunek działania i opisywać sytuację strategiczną, w której organizacja

³² Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Funkcjonalnego, Bydgoszcz 2017, s. 29.

³³ Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Gorzowa Wilk., Gorzów Wielkopolski 2015, s. 115.

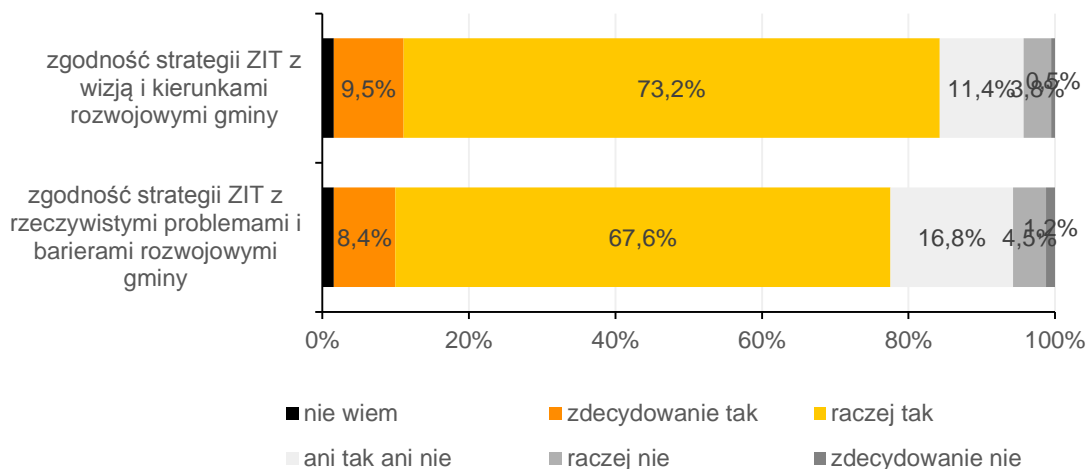
³⁴ W. Dziemianowicz, K. Szmigiel-Rawska, P. Nowicka, A. Dąbrowska, Planowanie strategiczne, Poradnik dla pracowników administracji publicznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 51.

chciałyby się znaleźć. W większości przypadków wizje strategii ZIT są bardzo krótkie, syntetyczne i konkretne, np. w przypadku ZIT SOM jest to *przekształcenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego w obszar o dużym i aktywnym potencjale wzrostu, który pozostaje spójny wewnętrznie i powiązany funkcjonalnie, a także zapewnia wszystkim mieszkańcom wysoką jakość życia.*

Na przeciwległym biegunie można umieścić bardzo długie, opisowe wizje będące szczegółowym i drobiazgowym opisem pożądanego przez autorów strategii stanu docelowego, jak to ma miejsce w przypadku niezwykle rozbudowanej wizji ZIT SC czy ZIT MOF ZG. Wizja bywa uzupełniona o część opisową, w której wymienione są np. naczelną wartości rozwoju, w przypadku ZIT ŁOM są to *integracja, pozytywny wizerunek oraz informacyjne i obywatelskie społeczeństwo, a także o część zawierającą syntetyczne definicje podstawowych używanych w wizji pojęć. Jeżeli chodzi o sformułowane w poszczególnych strategiach misje, również one są najczęściej syntetyczne, np. *Szanując człowieka i jego prawo do życia w czystym i przyjaznym, funkcjonalnie zintegrowanym środowisku, a także dziedzictwo kulturowe, przemysłowe i przyrodnicze obszaru opowiadamy się za realizacją wszelkich działań na rzecz Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego 2020+ jako przyjaznej, tętniącej życiem przestrzeni integracji.* Jednak ich cechą charakterystyczną jest to, że zwykle nie dotyczą one w sposób bezpośredni roli biura związku w samym procesie tworzenia wizji.*

Kwestia zgodności strategii ZIT ze strategiami JST była również przedmiotem badania CAWI, w którym koordynatorów ZIT pytano o to, czy ich zdaniem rzeczywiste problemy i wizje rozwojowe danej gminy są odwzorowane w strategii ZIT. Znacząca większość respondentów (ok. 83%) udzieliła odpowiedzi twierdzącej, zaś odpowiedzi negatywne stanowiły zaledwie 4% próby. Pozostałe odpowiedzi miały charakter neutralny (*ani tak, ani nie i nie wiem*, por. Rysunek 33). Nieco lepiej oceniona została zgodność wizji rozwojowych (różnica o ok. 7 p.p.), czego przyczyną z pewnością jest moment przeprowadzania badania, kiedy część strategii ZIT będzie lub już jest aktualizowana i dostosowywana do zmieniających się wyzwań obszarów funkcjonalnych.

Rysunek 33. Ocena zgodności strategii ZIT ze strategiami gminnymi w ocenie koordynatorów ZIT



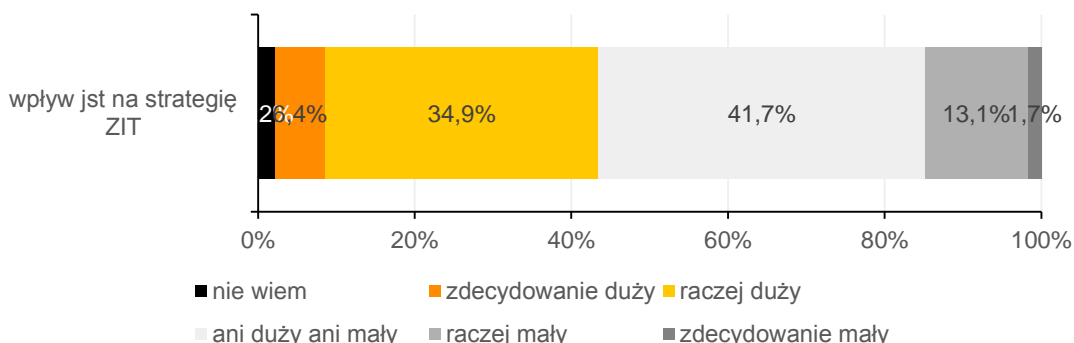
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI. [n = 312].



Brak szerokiego włączenia i wykazywania zgodności strategii lokalnych z celami strategicznymi ZIT nie spowodował, że ocena uwzględnienia potrzeb JST w strategiach ZIT jest negatywna. Przeciwnie, wyniki badania CAWI obrazują ich zdecydowaną zgodność. Z oczywistych przyczyn nie jest to wniosek definitywny, ponieważ respondentów nie odpytywano ze stopnia znajomości zapisów czy to lokalnych, czy ponadlokalnych dokumentów strategicznych, a samo pytanie dotyczyło odczuć respondentów.

W badaniu CAWI koordynatorzy ZIT oceniali również wpływ swojej JST na strategię ZIT. Przez około 40% respondentów oceniany jest on jako raczej duży lub zdecydowanie duży. Porównywalna liczba badanych nie potrafiła określić, czy jest on duży, czy mały.

Rysunek 34. Ocena wpływu gminy na strategię ZIT w ocenie koordynatorów ZIT

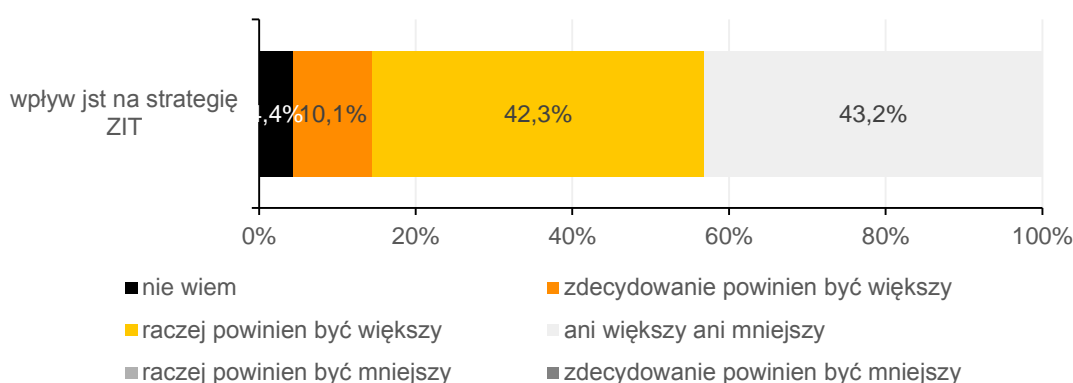


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

W ocenie ponad połowy koordynatorów ZIT wpływ JST na strategię ZIT powinien być większy niż obecnie (por. Rysunek 35). Z kolei blisko 45% respondentów

oceniło dotychczasowy udział i reprezentowanie głosu gmin i powiatów w zapisach strategii ZIT jako wystarczający, nie widząc konieczności jego rozszerzania. Wzbudzący zastanowienie jest całkowity brak odpowiedzi przeciwnych, wskazujących, że wpływ ten powinien być mniejszy. Z jednej strony wydaje się naturalne, że JST chciałyby, żeby ich wizja rozwoju była w pełni uwzględniona, z drugiej strony stwarza to jednak wrażenie odpowiedzi kategorycznych, niedających płaszczyzny do kompromisu i włączenia głosów innych partnerów.

Rysunek 35. Ocena kwestii, jaki powinien być w przyszłości wpływ JST na strategię ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI. [n = 312].

Na wszystkie powyżej opisywane aspekty dokumentów wpływ miały okoliczności tworzenia strategii ZIT. Powstawały one w początkowej fazie realizacji instrumentu, tuż po zawiązaniu porozumień. W wielu przypadkach zapisy strategiczne odnoszą się jedynie do zakresu wskazywanego w RPO co prawdopodobnie podporządkowało również diagnozy dokumentów. Na potwierdzenie tej tezy warto przytoczyć głos respondenta wywiadu IDI:


- To znaczy, prawda jest taka, że strategia ZIT-u została napisana pod to, co dostali z RPO. (...) Aby wydatkować środki, to po prostu strategia musiała odnosić się do tych obszarów, które idą z RPO. Najpierw tak naprawdę była struktura RPO, a później była struktura strategii ZIT.

Dlatego też nie można zarzucić braku zgodności strategiom ZIT z najważniejszymi dokumentami wyższego rzędu, która jest wykazywana i w zdecydowanej większości została opracowana poprawnie (por. Tabela 7). Także w zakresie spójności wewnętrznej strategii nie doszukano się znaczących nieprawidłowości. W marginalnej części dokumentów zaprezentowano podejście mniej rzeczowo i konkretnie uzasadniające wybrane cele rozwojowe. Wyraźne występuje jednakże zjawisko przeciwne, tj. brak przedstawienia rozwiązań w częściach strategicznych na problemy dostrzeżone i opisane na etapie diagnozy. Dotyczy to przede wszystkim ujęcia zjawiska niekontrolowanej suburbanizacji, które opisywane jest w dziewiętnastu diagnozach, a uznane za ważny problem w około szesnastu z nich.

W większości strategii zaprojektowano rozwiązania służące niwelowaniu negatywnych konsekwencji tych zjawisk, tj. inwestycje w transport zbiorowy, rowerowy czy parkingi przesiadkowe, a także w ochronę środowiska. Temat koordynacji działań planistycznych podejmowanych przez gminy nie był uznawany za istotny, co wobec zdiagnozowanego problemu jest podejściem niewłaściwym. Jedynie w przypadku ZIT KrOF i ZIT MOF ZG zostało to mocniej zaakcentowane.


Zagraniczne strategie ZIT nierzadko były przygotowywane przy zastosowaniu międzysektorowego podejścia. Przykładem tak tworzonej strategii jest strategia ZIT dla Obszaru Metropolitalnego Brno (por. Tabela 8).

Tabela 8. Międzysektorowe podejście do przygotowania strategii ZIT (Brno, Czechy)



Za przygotowanie strategii ZIT dla Obszaru Metropolitalnego Brno było odpowiedzialne miasto Brno wytypowane na lidera obszaru. W praktyce proces ten był kierowany i koordynowany przez specjalnie do tego powołany komitet sterujący. Komitet składał się z głównych aktorów obszaru metropolitalnego, m.in. władz miasta i regionu, Centrum Innowacji Południowych Moraw, lokalnych uniwersytetów, organizacji pozarządowych i izby handlowej, a także przedstawiciele tamtejszego stowarzyszenia miast i gmin. W przygotowaniu strategii dodatkowo brali udział przedstawiciele Zarządu Transportu Publicznego Miasta Brno, Dyrektoriatu Sieci Drogowej i Zarządu Dorzecza Rzek, instytucje zarządzające programami operacyjnymi powiązanych z ZIT oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Interesariusze dobrani zostali na podstawie diagnozy lokalnych instytucji i wcześniej prowadzonej współpracy (np. przy projekcie Eurocities) oraz w celu opracowania strategicznych projektów do realizacji w ramach strategii. Przedstawiciele wymienionych podmiotów pracowali nad strategią w podziale na cztery grupy robocze: 1) transport i mobilność, 2) środowisko, 3) konkurencyjność i edukacja, 4) włączenie społeczne i usługi społeczne. Cele strategiczne zostały opracowane przez zewnętrznych autorów na podstawie pracy grup roboczych oraz zewnętrznych analiz i ekspertyz, a następnie zaakceptowane i przyjęte przez komitet sterujący. Wówczas miasto Brno jako lider obszaru dokonało hierarchizacji celów w stosunku do przedsięwzięć możliwych do realizacji w ramach osi priorytetowych UE oraz poszczególnych programów operacyjnych. Na koniec strategia została poddana konsultacjom społecznym, w ramach których zbierano opinie podczas seminariów i webinarów, wykładów, wystaw i wysłuchań publicznych. Konsultacje prowadzone były w 167 gminach wchodzących w skład obszaru metropolitalnego i go okalających. Strategia została przyjęta przez Radę Miasta Brno w grudniu 2015 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Feřtrová, 2018).

- 
- Przeanalizowane strategie ZIT charakteryzują się wysoką spójnością zewnętrzną i stosunkowo niższą spójnością wewnętrzną. Wpływ na gorszą ocenę ma pominięcie kluczowego problemu MOF jakim jest niekontrolowana suburbanizacja, dostrzegana w wielu strategiach ZIT i szeroko omawiana w

dokumentach strategicznych wyższego rzędu. W strategiach ZIT nie zaprojektowano efektywnych działań na rzecz ograniczenia tego typu procesów, pomimo określenia ich występowania.

- Większość strategii ZIT wykazywała zgodność ze strategiami wyższego rzędu, stosunkowo nieliczne – także ze strategiami aglomeracyjnymi, miejskimi i gminnymi. Brak uwzględnienia strategii niższego rzędu w niektórych strategiach ZIT może podawać w wątpliwość spójność wizji rozwoju obszarów funkcjonalnych i sytuje część strategii ZIT równoległe, a nie nadrzędnie względem strategii gminnych.
 - Pomimo tego zgodność tych dokumentów ze strategiami lokalnymi została oceniona bardzo wysoko, pomimo że wpływ na kształt strategii ZIT został oceniony dużo gorzej, stąd naturalnym wydaje się wyrażony przez koordynatorów postulat większego włączenia gmin w proces budowy strategii.
 - Wartością w samą w sobie jest to, że niektóre MOF po raz pierwszy opracowały strategie rozwoju.
 - Przyjmowane w strategiach ZIT wizje są bardzo różne – od sformułowania stanu docelowego po wskazywanie, jak się będzie rozwijał obszar i co ma się w nim poprawić. W części strategii ZIT sformułowano także misje, ale nie odnoszono się w nich do roli biura Związku ZIT w ich realizacji.
-



4.2. ZAKRES TEMATYCZNY WSPARCIA



- **Czy obecnie zdefiniowany zakres tematyczny wsparcia w ramach ZIT jest odpowiedni (trafny)?**
 - **Dla jakich typów projektów instrument ZIT (lub podobne instrumenty terytorialne) stanowi najbardziej trafny i efektywny sposób wdrażania interwencji publicznej?**
-

Ogólny zakres tematyczny w ramach instrumentu ZIT został określony w dokumencie *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce* z 2013 r. Jako priorytetowe kierunki interwencji w ramach ZIT wskazano działania w zakresie:

- rozwoju zrównoważonego, sprawnego transportu łączącego miasto i jego obszar funkcjonalny (cele tematyczne 4, 7);
- przywracania funkcji społeczno-gospodarczych zdegradowanych obszarów miejskiego obszaru funkcjonalnego (cele tematyczne 6, 8, 9, 10);
- poprawy stanu środowiska przyrodniczego na obszarze funkcjonalnym miasta (cele tematyczne 4, 6);
- wspierania efektywności energetycznej oraz promowania strategii niskoemisyjnych (cel tematyczny 4);
- wzmacniania rozwoju funkcji symbolicznych budujących międzynarodowy charakter i ponadregionalną rangę miejskiego obszaru funkcjonalnego oraz poprawy dostępu i jakości usług publicznych w całym obszarze funkcjonalnym (cele tematyczne 2, 6, 8, 9);
- wzmacniania badań, rozwoju technologicznego oraz innowacji (cele tematyczne 1, 3).

Zgodnie z zapisami tych zasad każdy ze Związków ZIT powinien wybrać co najmniej dwa z wyżej wymienionych kierunków interwencji. Ponadto dokument pozostawił możliwość rozszerzenia powyższego katalogu działań w uzasadnionych przypadkach (w ten sposób w niektórych Związkach ZIT dołączono do katalogu działań cel tematyczny 5: promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem). Jednakże w praktyce katalog kierunków z zasad okazał się mieć podstawowe znaczenie dla określenia ostatecznego kształtu planowanej interwencji. Wynikało to także z tego, że ustalanie zakresu interwencji w poszczególnych Związkach ZIT następowało często po ustaleniu zakresu regionalnego programu operacyjnego, co ograniczało możliwości wyboru działań w ZIT do tych, które uprzednio już znalazły się w RPO. W efekcie działania podejmowane w ramach poszczególnych ZIT są wypadkową rzeczywistych potrzeb obszaru funkcjonalnego oraz określonego w ogólnych zasadach katalogu możliwych typów podejmowanych działań.

EWALUACJA SYSTEMU REALIZACJI INSTRUMENTU ZIT

Tabela 9. Liczba i wartość umów w ramach instrumentu ZIT – stan na 31 stycznia 2018 r.

CEL TEMATYCZNY	LICZBA PROJEKTÓW	WARTOŚĆ PROJEKTÓW W MLN ZŁ
01 Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji	13	3,1
02 Zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych	51	158,4
03 Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)	133	415,2
04 Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach	691	6 764,3
05 Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem	4	36,4
06 Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami	152	850,6
07 Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej	31	730,5
08 Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników	228	565,5
09 Promowanie włączenia społecznego oraz walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją	316	1 613,7
10 Inwestowanie w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie	566	1 485,7
Razem	2185	12 663,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.

Rzeczywisty rozkład tematyczny interwencji można oszacować na podstawie liczby i wartości podpisanych umów. Na obecnym etapie wdrażania instrumentu ZIT zdecydowanie najwięcej projektów (32%), zarazem o największej sumarycznej wartości (53%), dotyczy celu tematycznego 4: Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach. Projekty w ramach tego tematu dotyczą przede wszystkim transportu publicznego, infrastruktury rowerowej, efektywności energetycznej oraz jakości powietrza. Liczne projekty o kumulatywnej dużej wartości dotyczą także celów 9: Promowanie włączenia społecznego oraz walka z



ubóstwem i wszelką dyskryminacją (14% liczby projektów i 13% wartości projektów) oraz 10: Inwestowanie w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie (odpowiednio 26% i 12%). Na wszystkie pozostałe siedem celów przypada 28% projektów oraz około jedna piąta wartości wszystkich zadań (por. Tabela 9).

Więcej informacji dostarcza bardziej szczegółowy podział projektów, tj. ze względu na obszar tematyczny interwencji. Na tej podstawie można stwierdzić, że największa liczba projektów ZIT dotyczy renowacji infrastruktury publicznej dla celów efektywności energetycznej (w tym zwłaszcza termomodernizacja), edukacji na poziomie od przedszkolnej do średniej, transportu miejskiego, rynku pracy i dostępu do usług publicznych (w tym ochrony zdrowia). Natomiast pod względem kwotowym dominuje przede wszystkim transport miejski, a w mniejszej mierze efektywność energetyczna infrastruktury publicznej (por. Tabela 10).

Tabela 10. Liczba i wartość umów w ramach instrumentu ZIT – stan na 31 stycznia 2018 r. (w tabeli pokazano jedynie 20 obszarów tematycznych o największej sumarycznej wartości projektów)

OBSZAR TEMATYCZNY	L. PROJ.	WARTOŚĆ PROJ. W MLN ZŁ
043 Infrastruktura na potrzeby czystego transportu miejskiego i jego promocja (w tym wyposażenie i tabor)	157	3 579.7
013 Renowacja infrastruktury publicznej dla celów efektywności energetycznej, projekty demonstracyjne i środki wsparcia	345	1 879.8
055 Pozostała infrastruktura społeczna przyczyniająca się do rozwoju regionalnego i lokalnego	66	645.0
090 Ścieżki rowerowe i piesze	54	626.9
054 Infrastruktura mieszkalnictwa	40	483.3
034 Inne drogi przebudowane lub zmodernizowane (autostrady, drogi krajowe, regionalne lub lokalne)	22	403.0
102 Dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych i oddalonych od rynku pracy, m.in. poprzez lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia i wspieranie mobilności pracowników	136	394.0
050 Infrastruktura edukacyjna na potrzeby kształcenia i szkolenia zawodowego oraz kształcenia osób dorosłych	63	389.6
052 Infrastruktura na potrzeby wczesnej edukacji elementarnej i opieki nad dzieckiem	89	389.0
115 Ograniczanie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki, zapewnianie równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego, z uwzględnieniem formalnych, nieformalnych i pozaformalnych ścieżek kształcenia umożliwiających ponowne podjęcie kształcenia i szkolenia	264	317.7
072 Infrastruktura biznesowa dla MŚP (w tym parki przemysłowe i obiekty)	23	263.3
022 Oczyszczanie ścieków	26	257.6

EWALUACJA SYSTEMU REALIZACJI INSTRUMENTU ZIT

OBSZAR TEMATYCZNY	L. PROJ.	WARTOŚĆ PROJ. W MLN ZŁ
118 Lepsze dopasowywanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, ułatwianie przechodzenia z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia oraz wzmacnianie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego i ich jakości, w tym poprzez mechanizmy prognozowania umiejętności, dostosowania programów nauczania oraz tworzenia i rozwoju systemów uczenia się poprzez praktyczną naukę zawodu, realizowaną w ścisłej współpracy z pracodawcami	120	240.5
083 Działania w zakresie jakości powietrza	31	215.5
051 Infrastruktura edukacyjna na potrzeby edukacji szkolnej (na poziomie podstawowym i średnim ogólnokształcącym)	31	195.5
044 Inteligentne systemy transportowe (w tym wprowadzenie zarządzania popytem, systemy poboru opłat, informatyczne systemy monitorowania, kontroli i informacji)	6	191.0
094 Ochrona, rozwój i promowanie dóbr publicznych w dziedzinie kultury i dziedzictwa	38	187.9
109 Aktywne włączenie, w tym w celu promowania równości szans i aktywnego uczestnictwa, oraz zwiększanie szans na zatrudnienie	90	170.0
026 Inne koleje	2	151.8
112 Ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym	106	147.7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.

Biorąc pod uwagę opinie respondentów badań ilościowych oraz jakościowych, należy wskazać, że realizowany zakres tematyczny wsparcia w ramach ZIT jest oceniany jako trafny. Trzech na czterech respondentów wskazuje, że obecna strategia ZIT odpowiada na rzeczywiste problemy i bariery rozwojowe obszaru funkcjonalnego. Prawie 83% badanych zgadza się z twierdzeniem, że obecna strategia ZIT jest zgodna z wizją i kierunkami rozwojowymi obszaru funkcjonalnego (por. Rysunek 33). Opinie przedstawicieli związków ZIT także wskazują na trafność obecnego zakresu wsparcia w odniesieniu do potrzeb i wyzwań poszczególnych obszarów funkcjonalnych. Podkreślana jest zwłaszcza duża przydatność projektów w zakresie transportu publicznego, w tym działań zintegrowanych, multimodalnych, oraz włączających wymiar środowiskowy. Drugim obszarem najczęściej wymienianym w wywiadach jako wysoce trafny jest ten związany z kwestiami ochrony środowiska, zwłaszcza jakości powietrza, w tym działania nakierowane na likwidację lub zmniejszenie uciążliwości niskiej emisji. Trzecim często ocenianym wysoko obszarem jest szeroko rozumiana rewitalizacja (w tym kwestie efektywności energetycznej).

Wśród najczęściej wymienianych obszarów tematycznych, których obecnie w instrumencie ZIT brakuje lub które są ujęte w zbyt małym stopniu (małe finansowanie lub brak danego zakresu wsparcia w poszczególnych obszarach funkcjonalnych), znalazły się turystyka (infrastruktura, promocja, rozwój produktów turystycznych), planowanie przestrzenne, polityka senioralna (dostosowanie obszaru funkcjonalnego do efektów starzenia się społeczeństwa),

oraz rewitalizacja i rozwój gospodarczy (te dwa ostatnie w przypadku obszarów funkcjonalnych, w których ten zakres nie jest obecnie wspierany w ZIT).

Innym spojrzeniem na trafność zakresu interwencji ZT jest odniesienie jej do głównych problemów i wyzwań obszarów funkcjonalnych. Na podstawie badania CAWI przeprowadzonego na przedstawicielach partnerów ZIT można wskazać, że najważniejsze problemy to starzenie się społeczeństwa, jakość środowiska, jakość transportu publicznego, niski poziom przedsiębiorczości i innowacyjności oraz niskie płace (por. Rysunek 36).

Rysunek 36. Najważniejsze problemy obszarów funkcjonalnych

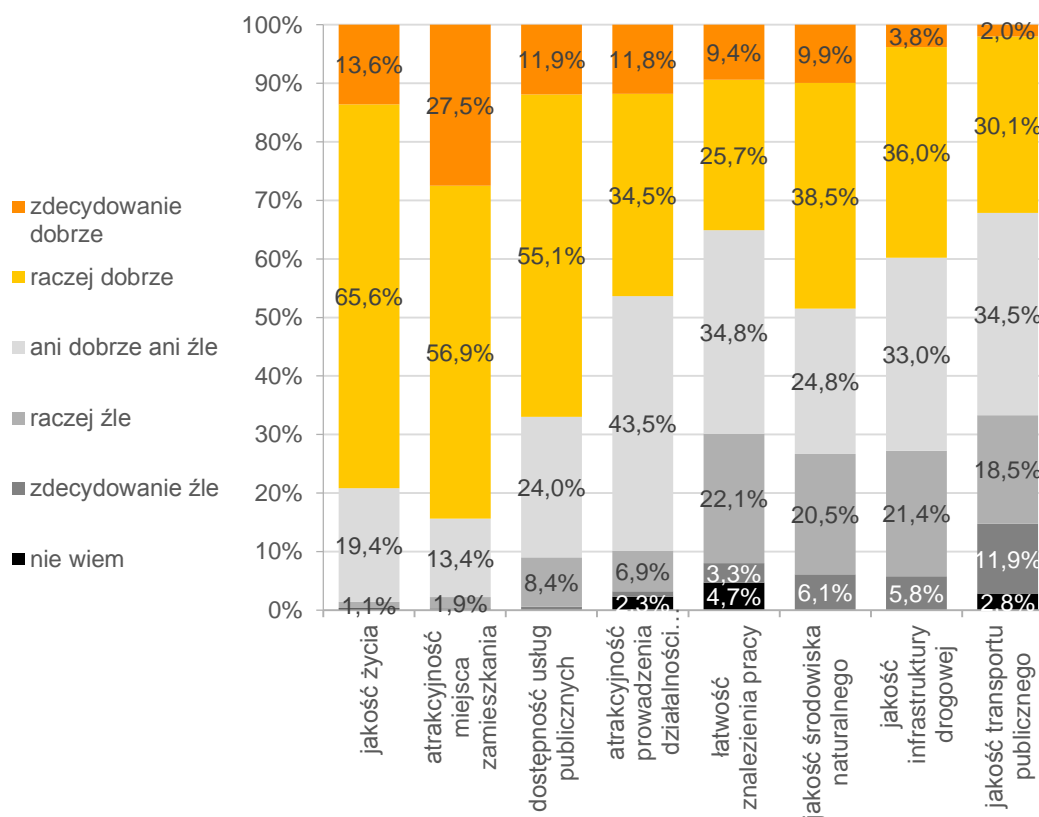


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Respondenci oceniali także swoją gminę w oparciu o charakterystykę obejmującą: jakość życia, atrakcyjność miejsca zamieszkania, dostępność usług publicznych (edukacji, usług zdrowotnych czy kulturalnych), atrakcyjność prowadzenia działalności gospodarczej i atrakcyjność inwestycyjną, łatwość znalezienia pracy oraz jakość środowiska naturalnego (por. Rysunek 37).

Elementami otoczenia najlepiej ocenionymi przez respondentów były: atrakcyjność miejsca zamieszkania (aż 84% respondentów oceniło jako zdecydowanie dobrą lub raczej dobrą), jakość życia (80%) oraz dostępność usług publicznych (67%). Najgorzej oceniono jakość transportu publicznego – ok. 30% respondentów oceniło zdecydowanie źle lub raczej źle. W następnej kolejności najwięcej ocen zdecydowanie złych i raczej złych otrzymały jakość infrastruktury drogowej i środowiska naturalnego (po ok. 27%) oraz łatwość znalezienia pracy (25%).

Rysunek 37. Ocena wybranych charakterystyk JST przez koordynatorów



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Interesujące jest odniesienie wyników uzyskanych w badaniu CAWI do wyników podobnego badania, przeprowadzonego na potrzeby projektu pt. Efekty transportowe interwencji wspartych w ramach NSRO 2007–2013. W badaniu udział wzięła reprezentatywna próba 2000 mieszkańców Polski, oceniających miejsce zamieszkania w układzie kryteriów zbieżnym z badaniem przeprowadzonym na przedstawicielach partnerów ZIT.

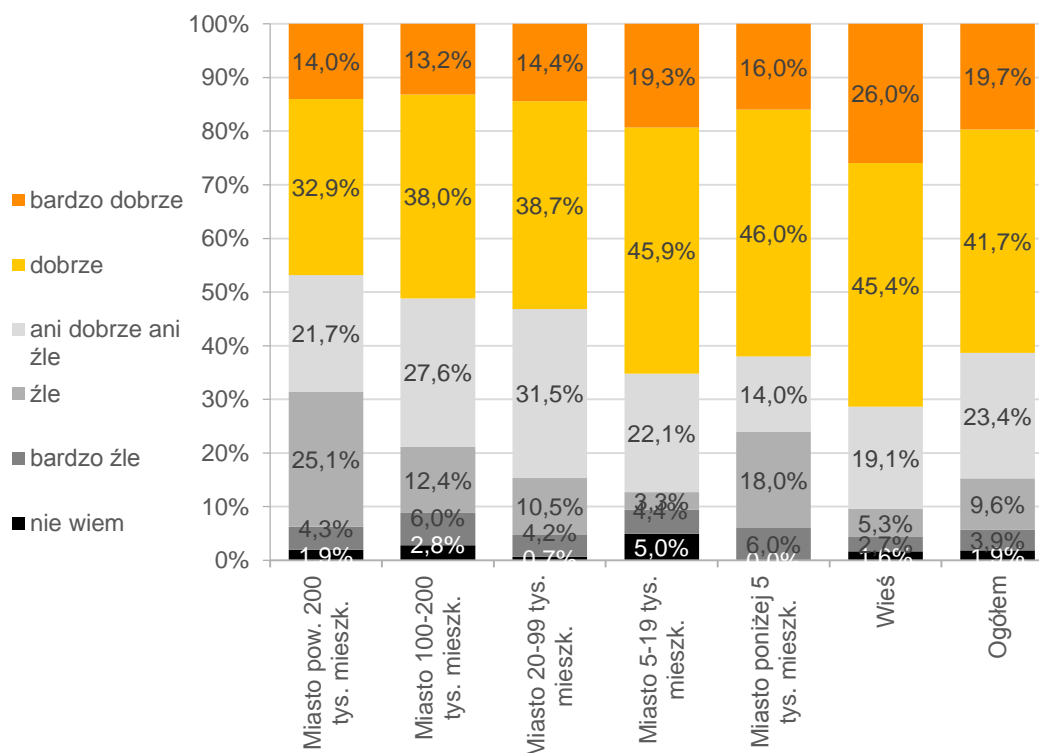
W ujęciu ogólnym respondenci najlepiej oceniali atrakcyjność miejsca zamieszkania (64% odpowiedzi bardzo dobrych i dobrych), jakość środowiska naturalnego (62%), jakość życia (45%) i dostępność usług publicznych (40%). Źle i bardzo źle oceniano kwestie takie, jak: łatwość znalezienia pracy (48%), jakość infrastruktury drogowej (41%), jakość transportu publicznego (33%) oraz atrakcyjność prowadzenia działalności gospodarczej (30%).

We wszystkich kryteriach zauważalne są rozbieżności zależne od miejsca zamieszkania – w szczególności pomiędzy mieszkańcami dużych miast a mieszkańcami najmniejszych miast, co jest istotne z perspektywy obszarów funkcjonalnych obejmujących duże miasta-rdzenie oraz mniejsze miasta ościenne. Dostępność usług publicznych najczęściej była oceniana jako dobra tylko w miastach powyżej 200 tys. mieszkańców, a atrakcyjność prowadzenia działalności

gospodarczej w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. W pozostałych grupach oba aspekty oceniono neutralnie. Oceny łatwości znalezienia pracy ulegały pogorszeniu wraz z niższą klasą miejscowości. Dobrze i neutralnie najczęściej ocenianą ją w największych miastach, neutralnie i źle w miastach od 5 do 200 tys. mieszkańców, natomiast w najmniejszych miastach i na wsiach – źle oraz bardzo źle. Jakość środowiska naturalnego najczęściej oceniano dobrze we wszystkich grupach miejscowości, jednak w miastach powyżej 200 tys. mieszkańców drugą najliczniejszą grupą odpowiedzi były oceny złe.

Zauważalna jest rozbieżność w ocenie jakości środowiska naturalnego. W opinii przedstawicieli ZIT jest to jeden z obszarów ocenianych najgorzej (por. Rysunek 37), a według mieszkańców – najlepiej (por. Rysunek 38). Odpowiedzi przedstawicieli ZIT są zbieżne z odpowiedziami mieszkańców dużych miast, a na średnią ocen mieszkańców wpływa stosunkowo dobrze oceniana jakość środowiska naturalnego na wsiach i w najmniejszych miastach.

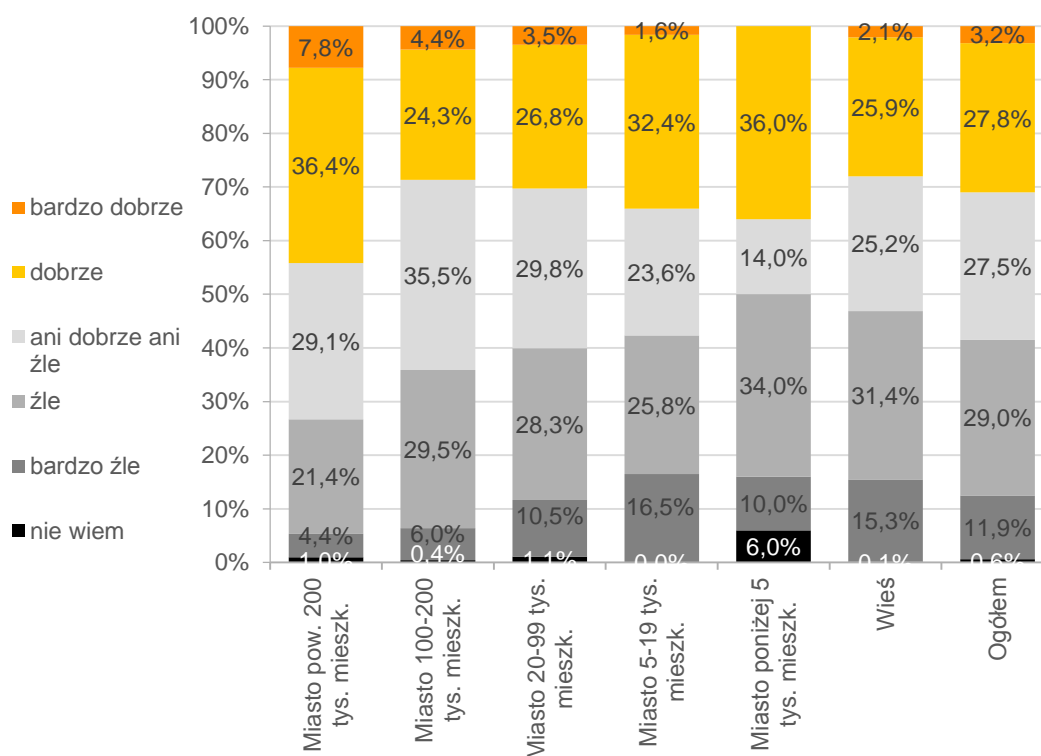
Rysunek 38. Ocena jakości środowiska naturalnego w podziale na miejsce zamieszkania respondentów



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników panelu CAWI *Efekty transportowe interwencji wspartych w ramach NSRO 2007-2013*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018 [n = 2000].

Infrastruktura drogowa jest najbardziej negatywnie oceniana w najmniejszych miastach i na wsi (ok. 45% odpowiedzi złych i bardzo złych w porównaniu z 25% w największych miastach i średnią 40% dla wszystkich grup miejscowości, por. Rysunek 39).

Rysunek 39. Ocena jakości infrastruktury drogowej w podziale na miejsce zamieszkania respondentów

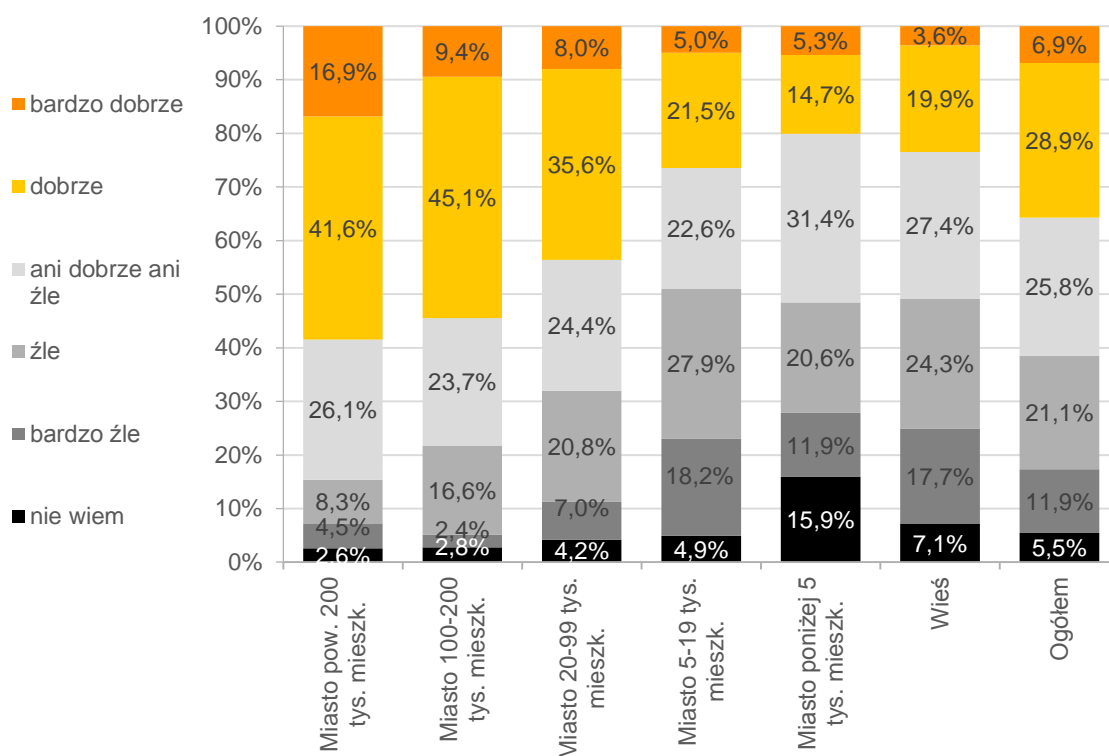


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników panelu CAWI *Efekty transportowe interwencji wspartych w ramach NSRO 2007-2013*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018 [n = 2000].

Również w przypadku transportu publicznego najbardziej niekorzystne oceny formułowali mieszkańcy wsi oraz małych miast – powyżej 40% odpowiedzi złych i bardzo złych w porównaniu z 13% w największych miastach i średnią 33% (por. Rysunek 40).



Rysunek 40. Ocena jakości transportu publicznego w podziale na miejsce zamieszkania respondentów




Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników panelu CAWI *Efekty transportowe interwencji wspartych w ramach NSRO 2007-2013*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018 [n = 2000].

Zestawienie działań podejmowanych w ramach ZIT i zidentyfikowanych problemów pozwala stwierdzić po pierwsze dużą trafność w zakresie transportu publicznego oraz ochrony środowiska oraz nieco mniejszą w zakresie rozwoju gospodarczego (w tym przypadku dostępne są jednak istotne środki ze źródeł innych niż ZIT), po drugie zaś pewne napięcie dotyczące zagadnienia starzenia się społeczeństwa. Z jednej strony nie jest to temat bardzo priorytetowy w ramach interwencji ZIT, z drugiej należy jednak zauważyć, że niektóre inne elementy interwencji ZIT wpływają na ten obszar pośrednio, np. poprawa transportu publicznego będzie ułatwiać przemieszczanie się seniorów w obszarach funkcjonalnych. Być może też zagadnienia polityki senioralnej powinny być adresowane przez inne instrumenty (programy lokalne, regionalne, krajowe). Po trzecie, komentarza wymagają zagadnienia rynku pracy. Jest to obszar silnie obecny w strategiach ZIT. Jednocześnie w związku ze zdecydowaną poprawą na rynku pracy w skali kraju, jaka następuje w ostatnich latach, problem bezrobocia w wielu miejscach zniknął lub przestał być tak ważny jak jeszcze kilka lat temu, tj. w momencie określania zakresu interwencji ZIT. Wobec tego adekwatność tego obszaru wsparcia zmniejszyła się, co w praktyce oznacza raportowane przez niektórych respondentów trudności z realizacją projektów dotyczących rynku pracy (problemy z rekrutacją uczestników).

Ocena trafności tematycznej interwencji ZIT powinna jednak wykraczać poza zestawienie problemów z działaniami. Nie wszystkie działania słuszne ze względu na zidentyfikowane problemy lub wyzwania muszą być realizowane w formie instrumentu ZIT. Kluczowa jest w tym przypadku ocena, na ile w danym zakresie tematycznym konieczna jest współpraca i koordynacja w obszarze funkcjonalnym. Na tej podstawie, można przyjąć, że instrument ZIT jest najbardziej odpowiedni w odniesieniu do działań, których nie można skutecznie i efektywnie zrealizować bez współpracy i koordynacji między jednostkami z obszaru funkcjonalnego (zgodnie z efektem synergii). Innymi słowy testem na trafność narzędzia ZIT dla danego typu projektów może być ocena stopnia, w jakim do realizacji danego działania konieczna jest co najmniej koordynacja, a optymalnie współpraca i stałe współdziałanie partnerów z różnych jednostek terytorialnych. Przykładowo realizacja typowych projektów rewitalizacyjnych nie wymaga współpracy. Realizacja projektów zmniejszających małą emisję wymaga małego stopnia koordynacji – większość procesu może być prowadzona niezależnie. Natomiast działania w zakresie transportu publicznego wymagają nie tylko chęci osiągnięcia wspólnego celu, ale także stałego aktywnego współdziałania – zarówno na etapie inwestycyjnych (np. rozwój infrastruktury, zakup taboru), jak i na etapie eksploatacyjnym (współfinansowanie kursów, koordynowanie rozkładów jazdy itp.).

Wskazania przedstawicieli związków oraz stowarzyszeń metropolitalnych wydają się dobrze wpisywać w tę logikę. Jako najtrafniejsze projekty wymieniane były przede wszystkim te związane z obszarami: transport publiczny, ochrona środowiska (zwłaszcza jakość powietrza) oraz ponadlokalne usługi publiczne (w tym zwłaszcza w zakresie edukacji). Ponadto jako wysoce trafny obszar wsparcia, jednak obecnie w zasadzie pomijany w instrumencie ZIT, oceniane jest planowanie przestrzenne w skali całego obszaru funkcjonalnego.

-
- 
- **Obecny tematyczny zakres wsparcia w ramach instrumentu ZIT jest trafny w stosunku do potrzeb i wyzwań obszarów funkcjonalnych.**
 - **Najtrafniejsze tematyczne obszary wsparcia, to te, w których konieczne jest współdziałanie lub możliwy jest efekt synergii – dotyczy to zwłaszcza transportu publicznego, jakości środowiska naturalnego oraz ponadlokalnych usług publicznych.**
-



4.3. PROJEKTY ZINTEGROWANE



- W jaki sposób projekty realizowane w ramach ZIT wpływają na realizację celów strategii ZIT?
 - Jakie są przykłady projektów zintegrowanych (projekty zintegrowane wielofunduszowo, funkcjonalnie, przestrzennie, podmiotowo, w ramach innego podejścia)? W jaki sposób IP ZIT gwarantują ich zintegrowanie, zarówno w trybie pozakonkursowym, jak i w konkursowym?
 - Czy istnieją modelowe przykłady realizacji projektów zintegrowanych odpowiadające w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miejskich obszarów funkcjonalnych?
 - Czy realizacja zintegrowanych projektów jest bardziej efektywna od realizowania zwykłych projektów?
 - Czy możliwość realizacji projektów zintegrowanych w danych priorytetach inwestycyjnych nie powinna być kluczowym kryterium przy planowaniu kopert finansowanych dedykowanych instrumentowi ZIT?
-

Jak wynika z dokumentów i wytycznych regulujących zasady realizacji ZIT, jednym z trzech podstawowych celów tego instrumentu jest realizacja projektów zintegrowanych, tj. takich, które w sposób kompleksowy odpowiadają na potrzeby i problemy miast i ich obszarów funkcjonalnych. Takie sformułowanie definicji projektu zintegrowanego jest działaniem świadomym, wynikającym m.in. z podejścia samej Komisji Europejskiej, której intencją było pozostawienie pewnej elastyczności beneficjentom, bez narzucania odgórznej interpretacji. Na podstawie doświadczeń zgromadzonych w toku realizacji polityki spójności stwierdzono jedynie potrzebę realizacji działań zintegrowanych *nie tylko obszarowo, ale też tematycznie, a przede wszystkim zintegrowanych na podstawie działań finansowanych z różnych funduszy* (Zasady realizacji ZIT w Polsce, 2013).

Początkowo aspekt wielofunduszowości projektu, tj. łączenia środków EFRR i EFS, zdawał się szczególnie akcentowany w dokumentach i wytycznych. Mogło to jednak wynikać z pewnej promocji nowego podejścia do realizacji polityki spójności, czyli odwrotu od działań monofunduszowych (programów operacyjnych, projektów) w perspektywie 2014-2020. Jak się jednak szybko okazało, w praktyce skupienie się na tym atrybucie projektu zintegrowanego przysporzyło zbyt wiele trudności formalnych potencjalnym beneficjentom i tym samym było mało efektywne. Potwierdza to spostrzeżenie, że projekty realizowane w formule dwufunduszowej to obecnie znikomy ułamek projektów ZIT.

Następnie podejście do projektu zintegrowanego ewoluowało, pozostając zgodnie z intencją *regulatora*, podejściem otwartym. Projekty zintegrowane miały być realizowane w formule *pakietów różnych tematycznie, ale wzajemnie powiązanych i komplementarnych*, unikać miano za to sytuacji realizowania projektów niepowiązanych, wyizolowanych, realizowanych przez jeden podmiot (w domyśle:

działający bez uzgodnienia z innymi podmiotami, wyłącznie na własnym terytorium, realizujący potrzeby ograniczonej społeczności tego obszaru).

Ostatecznie definicja projektu zintegrowanego zyskała następujące brzmienie: *projekt zintegrowany to co najmniej dwa projekty powiązane ze sobą tematycznie, wokół wspólnego celu, jaki ma zostać osiągnięty dzięki ich realizacji, których wybór do dofinansowania oraz koordynacja jest kierowana przez właściwe instytucje.* Koordynacja polega w szczególności na określeniu wzajemnych relacji pomiędzy projektami w zakresie warunków ich wyboru i oceny lub postanowień umów o dofinansowaniu projektu lub decyzji o dofinansowaniu projektu (art. 32 Ustawy o zasadach realizacji programów). W konsekwencji o zintegrowaniu projektu decyduje cel projektu, który obowiązkowo wpisywać się ma w Strategię ZIT, a instrumentem pozwalającym na weryfikację takiego zintegrowania, tj. powiązania z innymi projektami realizującymi ten sam cel strategii na wyodrębnionym obszarze MOF, są strategiczne kryteria wyboru projektów.

Tabela 11. Różne podejścia do zintegrowania interwencji

Zintegrowanie interwencji ma na celu osiągnięcie efektu synergii za pomocą łączenia różnego rodzaju inwestycji na danym obszarze. W praktyce może oznaczać to:



- **integrację celów strategicznych poszczególnych podmiotów danego obszaru funkcjonalnego;**
- **realizację priorytetów inwestycyjnych z zakresu różnych celów tematycznych;**
- **integrację krajowych i europejskich celów i priorytetów;**
- **partnerstwa projektowe: wspólnie planowane, finansowane i realizowane inwestycje na danym obszarze funkcjonalnym;**
- **łączenie różnych funduszy UE oraz form dotacji jako źródeł dofinansowania;**
- **łączenie publicznych i prywatnych źródeł finansowania inwestycji.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ferry & McMaster, 2018.

Przyjęte, rozpatrywane od strony logiki instrumentu podejście wydaje się bardzo dobrym kierunkiem interpretacji, zwłaszcza że pozostaje w ścisłej zgodzie z wymogami art. 7 rozporządzenia o EFRR³⁵. Obowiązek posiadania strategii jest podstawowym warunkiem realizacji ZIT (Zasady realizacji ZIT w Polsce, 2013). Kryteria strategiczne są natomiast zindywidualizowane, formułowane przez IP ZIT w porozumieniu z IZ ZIT i MliR, co świadczy o oddolnym, zdecentralizowanym podejściu do wdrażania instrumentu, w pełni zgodnym z przyjętą ideą realizacji instrumentu ZIT. W praktyce perturbacje towarzyszące szybkiemu i opóźnionemu w czasie przygotowaniu pilotażowych strategii ZIT, a przede wszystkim

³⁵ Rozporządzenie wskazuje na konieczność posiadania strategii nakreślającej cele i kierunki rozwoju, przekładające się na niezbędne działania, które wynikają z analizy potencjałów i barier rozwojowych obszaru ZIT.



powiązanie ich z istniejącymi już wyborami strategicznymi kierunków inwestycyjnych zawartych w RPO, w pewnym stopniu ograniczają efektywność zastosowanego rozwiązania, które samo w sobie należy uznać za odpowiednie. Poniżej przedstawiamy wyniki dyskusji o cechach projektów zintegrowanych oraz przykłady projektów, które w interpretacji IP ZIT najlepiej obrazują te cechy.

Analiza strategii ZIT wykonana na potrzeby tego badania wykazała, że cele założone w niektórych z tych dokumentów obejmują szerszy zakres niż tylko realizacje instrumentu ZIT, a co za tym idzie podejmują problemy miejskich obszarów funkcjonalnych w sposób bardziej kompleksowy. Sama realizacja projektów zintegrowanych w oparciu o strategię ZIT jest uwarunkowana pozytywnym przejściem oceny zgodności ze strategią, stąd należy zakładać, że wszystkie z wybranych do dofinansowania projektów spełniają ustalone cele i realizują założone wskaźniki strategii i RPO. W oczywisty sposób stopień oddziaływania realizowanych projektów, a przez to także wpływ na cele, jest zróżnicowany. Duże projekty infrastrukturalne przedstawione w niniejszym rozdziale wpisują się pośrednio jednocześnie w wiele celów strategicznych, stwarzając wymierną wartość dodaną. Wyzwaniem staje się ustalenie takiego wpływu wielu różnych projektów, w których zintegrowanie materializuje się wyłącznie poprzez przejście oceny strategicznej w trakcie wyboru projektów. Z drugiej strony niekiedy zakres tematyczny interwencji w ramach instrumentu ZIT nie pozwala na wykorzystanie instrumentu ZIT do realizacji celów. Przykładem jest cel strategii ZIT Metropolii Poznańskiej sformułowany następująco: *kształtowanie środowiska, krajobrazu i urbanistyki, zgodnie z zasadami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju*. Jak można zakładać osiągnięcie tak postawionego celu wymagałoby realizacji projektów w oparciu o skoordynowane dokumenty z zakresu planowania przestrzennego, które miałyby realne przełożenie na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w gminach. W przypadku Metropolii Poznańskiej inicjatywy kierowania rozwoju przestrzennego z poziomu metropolitalnego zostały podjęte, jednakże ich skuteczność zależy nie tyle od realizowanych w formule ZIT projektów, co od stosowania owej koordynacji planowania miejscowego w praktyce.

Jak wykazano w analizie benchmarkingowej pomiar efektywności instrumentów ZZRM to jeden z najsłabszych aspektów aktualnego sposobu wdrażania podejścia *place-based*. W ramach badania dla Komisji Europejskiej powstał na ten temat osobny raport (Ferry, McMaster, Van Der Zwet, 2018). Badacze wskazują w nim na trzy istotne aspekty w tym kontekście:

1. sposób i zakres prowadzenia monitoringu wdrażanych instrumentów;
2. sposób i zakres prowadzenia ewaluacji wdrażanych instrumentów;
3. trudności w sformułowaniu wskaźników umożliwiających pomiar faktycznych efektów instrumentów terytorialnych i wdrażanych przy ich pomocy polityk.

Pomiar efektów wdrażania instrumentów ZZRM został oceniony przez badaczy jako fundamentalny w celu pełnego wprowadzenia podejścia *place-based* w życie (Ferry & McMaster, 2018). Jednocześnie wskazują oni liczne trudności z tym związane. Wynikają one z istoty wdrażanych interwencji, których wartość dodana polega właśnie na przekraczaniu barier administracyjnych, czasowych i przestrzennych, a także na poprawie ich jakości, a nie ilości. Tymczasem większość wskaźników dotyczących instrumentów ZZRM została stworzona z myślą o tych samych celach co pozostała część polityki spójności i w konsekwencji ma wymiar ilościowy. Ich nieadekwatność do rzeczywistości i realnej wartości dodanej była podkreślana zarówno w stosunku do poszczególnych państw (np. Naterer *et al.*, 2018), jak i w odniesieniu do całej UE (Ferry, McMaster, Van Der Zwet, 2018). Jest to po części związane z niepoliczalnym stopniem zintegrowania interwencji. W wymiarze geograficznym zwiększenie liczby szpitali w danej gminie może nie poprawić wskaźnika ilościowego w tym samym zakresie w gminie sąsiedniej. Jednak już czas oczekiwania w kolejce do lekarza może się skrócić w obu gminach. Ponadto istnieje wyzwanie pomiaru synergii pomiędzy powiązаныmi projektami finansowanymi z EFRR i EFS – pod względem ilościowym wpłyną one na zupełnie inne wskaźniki, jednak razem mogą rozwiązać szerszy problem. Dlatego badacze wskazują na wagę wskaźników ilościowych w planowaniu dalszego rozwoju instrumentów ZZRM. Przykłady tego typu wskaźników zostały zawarte poniżej.

Tabela 12. Przykłady wskaźników jakościowych stosowanych w strategiach ZZRM w państwach członkowskich UE

Wśród wskaźników jakościowych stosowanych w strategiach ZZRM można wymienić:

- poziom satysfakcji mieszkańców danego obszaru (Cascais, Porto);
- kapitał społeczny i kapitał ludzki (Brno);
- poprawa społecznego, gospodarczego i fizycznego wymiaru warunków życia w wybranych dzielnicach (Cork);
- poprawa percepcji ochrony środowiska przez mieszkańców (CFC Pole);
- powierzchnia obszaru z transportem publicznym dowożącym do miasta w mniej niż 45 minut.



Najczęstszymi metodami pomiaru wskaźników są badania ankietowe, ale mogłyby one również zostać poszerzone o obserwację uczestniczącą, spacerowanie badawcze, badania fokusowe, tajemniczego klienta i inne.

Ponadto badacze wskazują, że w przyszłości wskaźniki powinny zawierać:

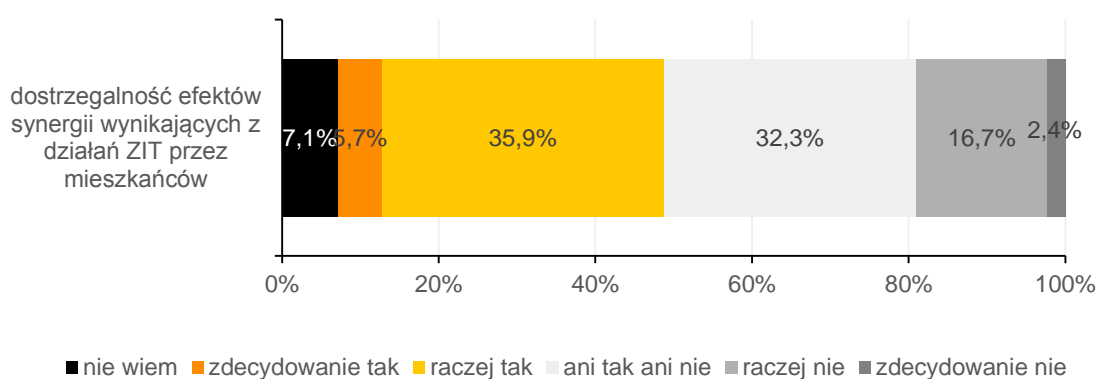
- ocenę zintegrowania procesu zarządzania i wdrażania instrumentów na różnych poziomach hierarchii;
- ocenę zintegrowania terytorialnego, np. efekty inwestycji w jednej gminie na obszar okalający;
- ocenę osiągnięć ZIT w krótkim i długim okresie.

Źródło: Ferry & McMaster, 2018.



W badaniu podjęto próbę oceny realizowanych projektów poprzez skierowanie pytania do koordynatorów ZIT, czy ich zdaniem efekty współpracy JST i generowana przez to synergia działań jest dostrzegalna przez mieszkańców (por. Rysunek 24). W odczuciu ok. 40% respondentów takie efekty synergii są dostrzegane. Należy uznać to za wysoki wynik szczególnie, że beneficjenci w zdecydowanej większości Związków ZIT nie mają obowiązku informowania mieszkańców o zintegrowanym czy partnerskim źródle finansowania inwestycji w ramach instrumentu ZIT.

Rysunek 41. Dostrzegalność efektów synergii wynikających z działań podejmowanych w ramach ZIT przez mieszkańców



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI. [n = 312].

Jak wskazują eksperci dla trwałości obecnie funkcjonujących Związków ZIT kluczowe znaczenie będzie m.in. sukces realizowanych przez nie przedsięwzięć³⁶. Efekty podejmowanych działań są jeszcze trudne do pełnej oceny, ponieważ większość projektów jest obecnie w fazie realizacji lub zaraz po jej zakończeniu. Zapewne gro z nich należałoby ocenić negatywnie w świetle oczekiwanego zintegrowania i wpływu na realizację celów strategii ZIT. W pewnym stopniu ocena respondentów wywiadów IDI dowodzi, że wiele projektów osiągnęłoby lub osiągać będzie ten sam efekt, jak gdyby byłyby realizowane indywidualnie, a nie formule zintegrowanej. Należy jednakże pamiętać, że dla w większości Związków ZIT podjęta współpraca, szczególnie ta dotycząca poziomu operacyjnego w administracji, jest doświadczaniem nowym, charakteryzowanym przez ekspertów w odniesieniu do Związków mianem *spóźnionych pionierów*³⁷. Formułowanie zbyt wygórowanych oczekiwań wobec tak nowatorskich twórców wydaje się więc nieadekwatne. Niemniej tym istotniejsze jest, aby podejmowane w ich ramach inicjatywy były dostrzegane przez mieszkańców, a ewentualne sukcesy wspólnych

³⁶ Kociuba, D. (2017b). Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie zarządzania terytorialnego w miejskich obszarach funkcjonalnych. Studia KPZK PAN, s. 155.

³⁷ J. Krukowska, M. Lackowska, Metropolitalne kolory europeizacji. Instytucjonalizacja współpracy w funkcjonalnych obszarach miejskich w Polsce w świetle nowych instrumentów polityki spójności UE, Studia Regionalne i Lokalne nr 1(63)2016 Warszawa, s. 100.

przedsięwzięć promowane w celu upowszechniania kultury współpracy i eksponowania zalet jej inicjowania.

4.3.1. CECHY PROJEKTU ZINTEGROWANEGO

Mając na uwadze elastyczne i zdecentralizowane podejście do wdrażania ZIT, punktem wyjścia dla prezentacji modelowych projektów zintegrowanych realizowanych na obszarze polskich MOF, jest sposób interpretacji pojęcia *zintegrowania* projektu przez udziałowców ZIT (IP ZIT oraz projektodawców).

Rysunek 42. Ocena cech projektu zintegrowanego przez projektodawców ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Jak wynika z przeprowadzonych rozmów i ankiet, projekt zintegrowany w opinii respondentów polega przede wszystkim na odpowiednim połączeniu sił w dążeniu do wspólnego celu. Takie rozumienie jest zatem zgodne z intencją MliR. Ważnym atrybutem projektu zintegrowanego jest jego partnerska realizacja, czyli udział w projekcie wielu podmiotów (zwłaszcza wielu samorządów). Znajduje ona swoje odzwierciedlenie w strategicznych kryteriach wyboru projektów, w których punktacja przyznawana w trybach konkursowych zwykle premiuje partnerstwo. Jest to cecha projektu zintegrowanego podawana przez respondentów IP ZIT w pierwszej kolejności. Jako przykłady działań partnerskich respondenci wymieniali projekty z dziedziny promocji gospodarczej oraz edukacji.

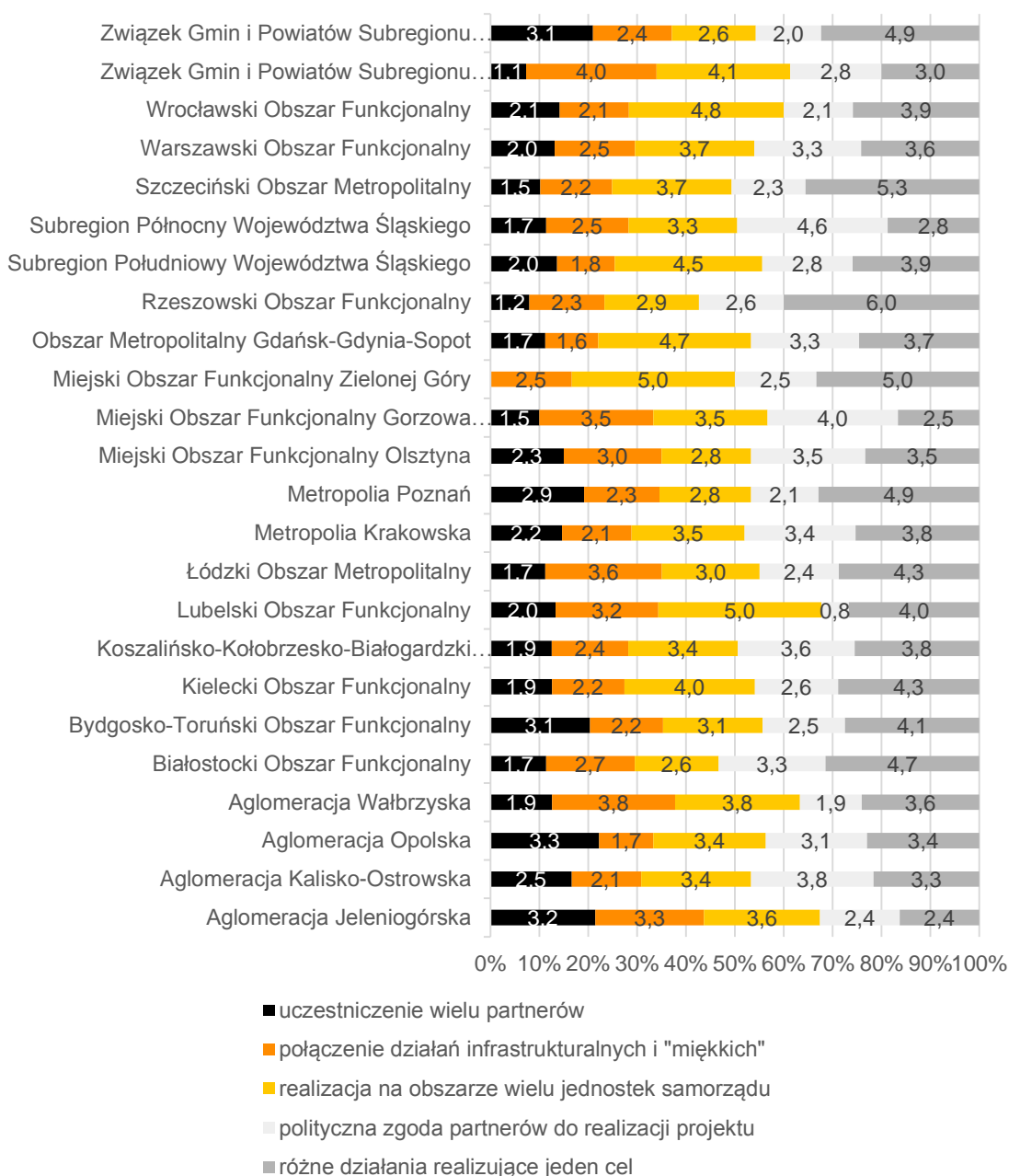
Jednak nie w każdej sytuacji wymóg posiadania partnerów jest warunkiem koniecznym dla realizacji projektu zintegrowanego, jeśli realizacja w formule partnerskiej pozostaje bez wpływu na osiągnięcie założonego celu projektu. Za przykład takiego działania respondenci uznali projekt budowy parkingów, w którym sama rzeczowa realizacja projektu jest wprawdzie indywidualna, ale uzyskanie kompleksowego (ewentualnie systemowego) efektu inwestycji wymaga,



aby wiele samorządów realizowało podobne projekty według ustalonego wspólnie planu. Podobnie kompleksowy efekt pozwala uzyskać realizacja przez poszczególne gminy indywidualnych projektów w zakresie termomodernizacji. Tu należy założyć, że dopiero realizacja znaczącej liczby projektów (ewentualnie wielu komplementarnych działań) na terenie całego obszaru MOF pozytywnie wpłynie na ogólne wskaźniki charakteryzujące gospodarkę niskoemisyjną. Być może zatem właściwszym sformułowaniem opisu tej cechy byłaby konieczność partnerskiej realizacji lub wspólnego (partnerskiego) uzgodnienia, gdyż niewątpliwie dokonane wybory strategiczne lub koncepcje przyjęte do realizacji wymagają konsensusu, akceptacji i współpracy wszystkich jednostek JST.

Taki sposób myślenia zdają się preferować projektodawcy ZIT, tj. gminy i powiaty (por. Rysunek 43). Sam fakt posiadania partnera w realizacji projektu jest w opinii tych podmiotów wprawdzie najmniej istotną cechą projektu spośród zaproponowanych, ale aspekt ten wzmacnia polityczna zgoda co do realizacji uzgodnionych działań. Podobnie jak w opinii IP ZIT, najważniejsze jest, że konkretny projekt przyczynia się do osiągnięcia określonego celu.

Rysunek 43. Ocena cech projektu zintegrowanego przez projektodawców w przekroju jednostek ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Najważniejsze wydają się zatem odpowiednio zidentyfikowane obszary problemowe, wspólne deficyty rozwojowe występujące w konkretnych obszarach tematycznych, a więc sam cel projektu, który powinien uzasadniać potrzebę realizacji inwestycji w formule ZIT.

Na tej podstawie można wnioskować, że wyłącznie projekty wymagające wspólnych i skoordynowanych działań powinny składać się na strategię ZIT, która jest i powinna pozostać nieco węższa niż ogólna strategia danego obszaru



funkcjonalnego oraz strategii poszczególnych jednostek funkcjonujących na tym obszarze. Idealnie byłoby, aby strategia ZIT w sposób operacyjny przyczyniała się do realizacji szerszej wizji rozwoju obszaru MOF, a środki alokowane w ramach ZIT stanowiły jedno z wielu źródeł finansowania wspólnych przedsięwzięć określonej w strategii obszaru MOF. Istotne jest zrozumienie, że instrument ZIT nie służy realizacji indywidualnych strategii rozwoju poszczególnych gmin czy powiatów, nie zaspokaja wszystkich ich potrzeb, a tym samym nie zwalnia z obowiązku sięgania po inne środki prorozwojowe. Wybór wspólnych obszarów strategicznej interwencji w ramach ZIT powinien premiować ich aspekt funkcjonalny lub dotyczyć dziedzin zgodnych funkcjonalną charakterystyką MOF (zidentyfikowanych powiązań funkcjonalnych), ewentualnie korzystnie wpływać na komplementarność poszczególnych funkcji/usług publicznych lub solidarność i efektywność kosztów ponoszonych w związku z ich realizacją na obszarze MOF. Z takiego punktu widzenia, przywołana wcześniej partnerska realizacja promocji gospodarczej niekoniecznie stanowi najlepszy przykład projektu zintegrowanego.

Rozumowanie to prowadzi to do wniosku, że jakość strategii ZIT, wynikająca pośrednio z jakości strategii dla obszaru MOF (często nieistniejącej) jest kluczowa w ocenie *zintegrowania* realizowanych na jej podstawie projektów. Większy nacisk należy zatem położyć na proces przygotowania strategii ZIT oraz jej ocenę/ opinię formułowaną przez MliR. Odpowiednia jakość strategii ZIT tj. wewnętrznie logiczny i dobrze uzasadniony wybór wiązek projektów o walorze funkcjonalnym, warunkuje bowiem jakość oczekiwanego *zintegrowania* projektów.

Działania, które podejmowane są indywidualnie, a ich masa krytyczna ma powodować określony efekt *globalny*, mogą być oczywiście ujmowane w strategii, jednak ocena ich zasadności powinna być uzależniona od spodziewanego efektu globalnego, co często pociąga za sobą relatywnie duży nakład finansowy. Mimo, że respondenci chętnie podawali przykład projektów termomodernizacyjnych jako projektów zintegrowanych, ocena ich faktycznego zintegrowania będzie możliwa dopiero w oparciu o analizę osiągniętych wskaźników kumulatywnych (efektu globalnego) uzyskanych dla całego obszaru MOF.

Możliwość realizacji projektów w formule dwufunduszowej lub możliwość powiązania wzajemnych oddziaływań projektów realizowanych oddzielnie z funduszy EFRR i EFS jest oczywiście zaletą instrumentu ZIT powalającą na możliwie kompleksowe podejście do realizacji celów strategii ZIT. Trudno zakładać, że wyznaczone cele strategiczne mają charakter jedynie infrastrukturalny lub wyłącznie społeczny. W sensie merytorycznym cecha ta nie jest jednak sama w sobie wyznacznikiem zintegrowania, może być jednak traktowana jako techniczne ułatwienie realizacji idei projektu kompleksowego. Bezdyskusyjną i niewymagającą komentarza cechą projektów zintegrowanych jest podejście geograficzne, realizacja projektu na obszarze ZIT. Może przy tym dotyczyć to projektu zrealizowanego na obszarze tylko jednej z gmin, ale którego

oddziaływanie ma zasięg ponadgminny lub w sposób skoordynowany realizuje on cel wspólny dla obszaru MOF. Co ciekawe, także projektodawcy ZIT potwierdzają, że realizacja projektu na obszarze wielu jednostek obszaru funkcjonalnego jest drugą w ich opinii pod względem wagi cechą projektu zintegrowanego.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że teoretycznie każdy projekt realizowany w ramach strategii ZIT jest z założenia projektem zintegrowanym. W strategii ZIT nie powinno być miejsca na działania innego typu, tj. projekty gmin lub powiatów, służące jedynie ich własnym celom rozwojowym. Odrębnym zagadnieniem pozostaje jednak ocena, czy to założenie jest spełnione w bieżącej perspektywie finansowej. Obecnie główną przesłanką dla oceny jest jakość procesu przygotowania (i oceny) strategii ZIT i co się z tym wiąże jakość dokumentów planistycznych/ operacyjnych. Jednak pełna ocena sytuacji w tym zakresie może być przeprowadzona dopiero na podstawie uzyskanych efektów realizacji ZIT na danym obszarze funkcjonalnym. Wnioski z tych analiz pozwolą ocenić, które działania okazały się mniej a które bardziej efektywne z punktu widzenia całego obszaru. Kluczowe jest wykazanie, że finansowane projekty (pozakonkursowe) lub wspierane działania (dla projektów w trybie pozakonkursowym) rozwiązują lub w istotny sposób przyczyniają się do rozwiązania problemu o charakterze funkcjonalnym i/lub systemowym. Dobrym pomysłem wydaje się stworzenie matrycy logicznej strategii ZIT, która wykazywałaby takie powiązania na poziomie dokumentu.

Kolejną kwestią, istotną z punktu prowadzonych rozważań jest ocena *zintegrowania* pojedynczego projektu, adekwatnie do strategii ZIT. W praktyce wdrożeniowej pewnym wyzwaniem może być odpowiednie uzasadnienie powiązań występujących pomiędzy projektami realizującymi strategię ZIT. Jak wskazują rozmówcy z IP ZIT stosowana terminologia nie jest w pełni zrozumiała dla beneficjentów końcowych. W szczególności chodzi tu o precyzyjne rozróżnienie projektu zintegrowanego, projektu komplementarnego i powiązań pomiędzy projektami. Odpowiednie uporządkowanie tych pojęć oraz działania szkoleniowe i wymiana dobrych praktyk mogą pomóc beneficjentom przezwyciężyć barierę techniczną. Jest to sprawa istotna zwłaszcza w przypadku projektów zgłaszanych w trybie konkursowym, ponieważ sposób opisu powiązań z innymi projektami stanowi przedmiot punktacji w ramach oceny strategicznej wielu ZIT. Natomiast w przypadku projektów zgłaszanych w trybie pozakonkursowym problem ten ma dużo mniejsze znaczenie (choć podlegają one także ocenie strategicznej). O wpisaniu ich do strategii decyduje *zintegrowany charakter i strategiczne znaczenie*. Charakterystyka tych projektów powinna uwzględniać informacje o ich powiązaniu z innymi projektami (*Założenia realizacji...*, 2013). Ponownie prowadzi to do wniosku, że projekty pozakonkursowe są zasadniczo lepszym instrumentem realizacji ZIT, natomiast projekty zgłaszane w trybie konkursowym mają charakter raczej uzupełniający i mogą być realizowane, jeśli ich powiązanie z innymi projektami jest dobrze uzasadnione przez wnioskodawcę, a działanie w ramach,



którego są realizowane przyniesie oczekiwane efekty globalne. Przedmiotem szczegółowej analizy odpowiedniego *zintegrowania* projektów powinna być zatem pula działań realizowana w trybie pozakonkursowym.

Wygenerowanie wspólnego projektu zintegrowanego jest procesem czasochłonnym, a jego przebieg postępuje w zależności od wzrostu świadomości w danym obszarze (zarówno merytorycznym, jak i geograficznym). Czasochłonność przygotowania projektu zintegrowanego polega na wcześniejszym opracowaniu odpowiedniej bazy merytorycznej w postaci studium, koncepcji, planów i masterplanów, co również wskazuje na to, że załączki współpracy musiały mieć miejsce odpowiednio wcześniej.

Niestety przebieg prac nad strategiami ZIT z różnych względów nie był optymalny (por. rozdział 4.1). Zostały one napisane w raczej szybkim tempie – nie zawsze na podstawie istniejących wcześniej dokumentów wspólnych dla obszaru MOF. Dodatkowo należało je dostosować do istniejących już priorytetów inwestycyjnych w ramach RPO. Nie wyczerpują zatem wszystkich potencjalnych obszarów tematycznych współpracy w zakresie powiązań funkcjonalnych, a jednocześnie możliwości realizacji projektów zintegrowanych. Należy się jednak spodziewać, że na podstawie zgromadzonych doświadczeń ta sytuacja ulegnie znaczącej poprawie w perspektywie 2020+.

-
- **Projekt zintegrowany polega przede wszystkim na odpowiednim połączeniu sił w dążeniu do wspólnego celu.**
 - **Cel projektu powinien uzasadniać potrzebę realizacji w formule zintegrowanej (tj. ZIT).**
 - **Każdy projekt realizowany w ramach strategii ZIT jest z założenia projektem zintegrowanym. Gwarantuje to fakt, że każdy projekt realizuje cele ustalone wspólnie w strategii ZIT. Jest to weryfikowane na podstawie kryteriów oceny strategicznej.**
 - **Dobrym pomysłem byłoby umieszczenie w każdej strategii ZIT 2020+ matrycy logicznej, która pokazuje wzajemne powiązania (i/lub) kumulatywność efektów realizacji zarówno dla projektów pozakonkursowych jak i dla działań skierowanych do realizacji w trybie pozakonkursowym.**
 - **Projekty wybierane w trybie pozakonkursowym są potencjalnie bardziej *zintegrowane* niż projekty wybierane w trybie konkursowym.**
-

4.3.2. WYBRANE PROJEKTY ZINTEGROWANE O CHARAKTERZE MODELOWYM

Jak już zasygnalizowano, obszary tematyczne realizacji ZIT zostały w pewnym stopniu narzucone przez wytyczne i ograniczone przez sformułowane wcześniej priorytety inwestycyjne poszczególnych RPO. Katalog możliwych do realizacji działań obejmował:

- zwiększanie konkurencyjności obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich, atrakcyjności ich rynków pracy, czy inwestycyjnej;
- rozwój zrównoważonego, sprawnego transportu łączącego miasto i jego obszar funkcjonalny oraz poprawę dostępności transportowej do głównych ośrodków miejskich w kraju;
- realizację planów gospodarki niskoemisyjnej;
- rewitalizację zdegradowanych dzielnic;
- poprawę stanu środowiska przyrodniczego; wzmacnianie badań, rozwoju technologicznego, innowacji;
- sieciowania miast w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Niewątpliwie są to obszary, które mają istotny wpływ na powiązania funkcjonalne lub problemy o charakterze *globalnym*, występujące na obszarach miejskich, zwłaszcza metropolitalnych. Obszary te w opinii respondentów dobrze korespondowały ze strategiami obszarów funkcjonalnych (jeśli takie istniały wcześniej), choć nie wyczerpywały w pełni istniejących potrzeb ani w zakresie tematycznym, ani w zakresie alokacji środków proporcjonalnie do skali występującego problemu, np. ze względu na ograniczenia spowodowane *ring fencingiem* na poziomie RPO.

Najczęściej podawanym, a więc najbardziej typowym przykładem projektu zintegrowanego zarówno w przypadku IP ZIT, jak i bezpośrednio beneficjentów projektów, jest budowa systemu ścieżek rowerowych na obszarze funkcjonalnym. Jest to najłatwiejszy do przywołania (a pewnie i zrealizowania) przykład racjonalnego zaplanowania spójnego przestrzennie systemu komunikacyjnego, wymagającego pewnej wizji i partnerstwa gmin. Zintegrowany transport gwarantujący mobilność – swobodne przepływy ludności (towarów, usług) na obszarze funkcjonalnym to zresztą fundament delimitacji takich obszarów i, co zrozumiałe, sztandarowy obszar tematycznej interwencji.

Analiza częstości swobodnych wskazań projektodawców (pytanie otwarte) w podziale na poszczególne kategorie obszarów tematycznych potwierdza, że najczęściej – w 40% przypadków – jako najbardziej zintegrowany obszar tematyczny identyfikowali oni transport. Na dalszych miejscach znalazły się projekty z zakresu ochrony środowiska (niska emisja) – 25% – oraz rewitalizacji – 21%. Projekty społeczne wskazywano rzadziej – w 9% przypadków, a pozostałe – w



tym np. usługi w zakresie cyfryzacji – uzyskały nieznaczną liczbę wskazań oscylującą na poziomie 1-2%.

W analizie projektów przywołanych przez respondentów badania jako modelowe działania zintegrowane posłużono się przykładami projektów przedstawionymi przez przedstawicieli IP ZIT. Przykłady w podziale na poszczególne kategorie odpowiadające pożądanym cechom projektu zintegrowanego przedstawiono poniżej.

4.3.2.1. PROJEKTY ZINTEGROWANE PRZESTRZENNIE

Projekty transportowe pozostają nadal podstawą interwencji zwiększających przepływy, a tym samym dostęp do poszczególnych usług/ funkcji w polskich obszarach metropolitalnych. Często projekty te mają charakter rdzeniowy dla strategii obszaru funkcjonalnego, są najważniejszym jej elementem, a ZIT stanowi jedno z wielu źródeł ich finansowania. Poniżej przywołujemy dwa kompleksowe projekty integrujące system transportu na obszarach funkcjonalnych. Prezentują one różne stadium zaawansowania współpracy na rzecz rozwiązania wspólnego problemu, jednak skutecznie zmierzają do poprawy sytuacji.

Poznańska Kolej Metropolitalna to dobry przykład projektu zintegrowanego na obszarze funkcjonalnym, w którym integracja systemu transportowego materializuje się dzięki długoletniej współpracy JST w tym zakresie. Nie jest to przykład wyizolowany, podobne projekty realizowane są także w Szczecinie, a rozbudowywane – w Warszawie i Trójmieście. Podobnie jak inne projekty, ten dotyczący Poznańskiej Kolei Metropolitalnej realizowany jest z wielu różnych źródeł (z funduszy norweskich, POliŚ w ramach puli ZIT-u, z POliŚ w ramach puli na kolej). Jego realizacja jest zapisana w strategiach rozwoju na wielu szczeblach: regionalnym, lokalnym: w strategii Metropolii, strategii ZIT, w strategiach powiatu i stowarzyszonych gmin. Na tle innych ten projekt wyróżnia postęp w zakresie porozumień o solidarnym finansowaniu rozwoju o charakterze ponadlokalnym transportu ze środków własnych gmin. Partnerzy lokalni Stowarzyszenia dopłacają do budżetu samorządu regionalnego, aby zwiększyć liczbę par pociągów i częstotliwość kursów kolei regionalnych na obszarze MOF. Projekt obejmuje prace koncepcyjne, rozbudowę linii kolejowych, zakup taboru dla funkcjonowania kolei metropolitalnych, system parkingów *parkuj i jedź* przy węzłach kolejowych (działania w ramach ZIT), budowę tras tramwajowych w ośrodku rdzeniowym – Poznaniu, opracowywana jest koncepcja biletu metropolitalnego i systemu zdalnych opłat parkingowych.

Tabela 13. Poznańska Kolej Metropolitalna. Integracja transportu publicznego wokół transportu szynowego w MOF Poznań

1. Przedmiot projektu zintegrowanego

Realizacja projektu wynika z potrzeby poprawy funkcjonowania transportu publicznego w MOF Poznań. Jego celem jest stworzenie systemu transportu publicznego integrującego różne formy przemieszczania się na obszarze funkcjonalnym. Szczególną rolę w tym względzie będzie odgrywać Poznańska Kolej Metropolitalna jako alternatywna propozycja niskoemisyjnego środka transportu na linii Poznań – obszary podmiejskie. Stworzenie sprawnego systemu transportu zbiorowego integrującego transport szynowy (kolejowy i tramwajowy) skłaniać będzie mieszkańców do korzystania z komunikacji publicznej, która stanie się szybka, niezawodna i atrakcyjna cenowo. Kluczową częścią projektu (ZIT) jest budowa punktów przesiadkowych, które integrować będą różne formy transportu indywidualnego z komunikacją tramwajową lub kolejową. Pozwoli to na poprawę czasu dostępu komunikacją publiczną do centrum miasta dla wielu mieszkańców MOF, skrócenie czasu dojazdów do pracy, szkół i placówek usługowych, będzie sprzyjało redukcji zatłoczenia komunikacyjnego oraz poprawie stanu środowiska przyrodniczego.



2. Powiązanie projektu zintegrowanego z innymi działaniami

Projekt jest komplementarny z dwoma projektami WRPO 2014+ (Zakup ekologicznych autobusów, Modernizacja obiektów dworcowych i pokolejowych), 7 projektami POIiŚ w ramach podstawowej alokacji (projekty dotyczą budowy lub przebudowy tras tramwajowych oraz zakupu taboru niskopodłogowego na terenie miasta Poznań), 16 projektami rezerwowymi POIiŚ (zakupy taboru i organizacja transportu publicznego na terenie gmin MOF), dwoma projektami postulowanymi POIiŚ: Rozbudowa węzła kolejowego dla potrzeb ruchu metropolitalnego- składanego przez PKP PLK S.A. oraz Zakup i modernizacja taboru dla potrzeb regionalnego i metropolitalnego ruchu kolejowego- składanego przez Województwo Wielkopolskie.

3. Uzasadnienie w Strategii ZIT

Projekt jest zgodny ze Strategią Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2020 r., Strategią Rozwoju Aglomeracji Poznańskiej, Planem Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Miasta Poznań, Spójną Polityką parkingową dla Obszaru Funkcjonalnego Aglomeracji Poznańskiej, Planem Gospodarki Niskoemisyjnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Strategii ZIT MOF Poznań.

Studium Transportowe dla Subregionu Centralnego – Katowice. To kompleksowe studium możliwości optymalizacji integracji systemów transportowych powstaje na jednym z najbardziej zurbanizowanych obszarów UE i drugim pod względem wielkości ZIT w Polsce. Projekt ten jest konsekwencją wielu lat nieudanych doświadczeń polegających na prowadzeniu wyizolowanych i słabo



skoordynowanych działań w tym obszarze na terenie konurbacji górnośląskiej zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne (organizatorów transportu). Wyzwaniem dla tego projektu jest znaczna liczba partnerów o relatywnie silnej pozycji pod względem potencjału ludnościowego.

4.3.2.2. PROJEKTY ZINTEGROWANE PARTNERSKO

Jedną z najważniejszych cech projektu zintegrowanego – partnerstwo – jest szczególnie podkreślana w projektach o charakterze edukacyjnym. W obszarze edukacji projekty ZIT wspierają zwłaszcza szkolnictwo zawodowe, które od wielu lat przeżywa znaczny regres i jest niedopasowane do rosnących potrzeb rynku. W dziedzinie edukacji bardzo istotną kwestią jest zapewnienie komplementarności oferty, tj. niedublowanie działań, współpraca zamiast konkurencji. W niektórych przypadkach, takich jak opisany poniżej, projekty te zapisane są w strategii ZIT jako wybierane w trybie pozakonkursowym, co podkreśla ich znaczenie i kompleksowość.

Centrum Edukacji Zawodowej i Biznesu w Gorzowie Wlkp. To projekt infrastrukturalny realizowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, ale ściśle powiązany z działaniami podejmowanymi w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego finansowanymi w ramach ZIT (doskonalenie jakości kształcenia zawodowego). Projekt EFS polega na prowadzeniu praktyk zawodowych sprofilowanych do występujących potrzeb.

Tabela 14. Centrum Edukacji Zawodowej i Biznesu w Gorzowie Wielkopolskim

1. Przedmiot projektu zintegrowanego

Utworzenie Centrum Edukacji Zawodowej i Biznesu to odpowiedź na wyzwania współczesnego rynku pracy. CEZiB to połączenie potencjału i zasobów dwóch zespołów szkół i jednej placówki: Zespołu Szkół Mechanicznych, Zespołu Szkół Budowlanych i Samochodowych oraz Centrum Kształcenia Zawodowego. W ramach centrum planowane jest również utworzenie Centrum Doradztwa Zawodowego. W założeniu ma być ono generatorem innowatorów: kreatywnych i rzetelnych pracowników w takich branżach jak automotive, transport, spedycja, logistyka, budowlana, mechaniczna i stolarska.



CEZiB to przede wszystkim nowoczesna infrastruktura edukacyjna (pracownie i warsztaty zawodowe, hala sportowa, boiska, place zabaw, interaktywne wystawy techniki i nauki) oraz metody nauczania adekwatne do wyzwań lokalnego rynku pracy i oczekiwań pokolenia. W ramach inwestycji dokonana zostanie adaptacja sześciu istniejących budynków. Powstanie kompleks dydaktyczno-administracyjny o łącznej powierzchni ponad 10 tys. m². To Zespół Poradnictwa Zawodowego, Zespół Poradni Pedagogiczno-Psychologicznej oraz internat dla uczniów zamiejscowych. Wybudowany zostanie nowy obiekt hali sportowej, w tym zaplecze szatniowe oraz klub fitness, sala ćwiczeń aerobowych i samoobrony, siłownia, strefa kardio, budynek warsztatowy – pracownie samochodowe, warsztaty budowlane, myjnia samochodowa i stacja

diagnostyczna oraz pracownie zawodowe z najnowocześniejszym sprzętem

2. Powiązanie projektu zintegrowanego z innymi działaniami

Projekt infrastrukturalny połączony z (1) działaniami na rzecz podniesienia jakości kształcenia i szkolenia zawodowego oraz z rozwojem współpracy szkół i placówek systemu oświaty prowadzących kształcenie zawodowe z ich otoczeniem społeczno-gospodarczym, doskonaleniem umiejętności i kompetencji zawodowych nauczycieli zawodu i instruktorów praktycznej nauki zawodu związanych z nauczaniem zawodem we współpracy z instytucjami otoczenia społeczno-gospodarczego szkół i placówek systemu oświaty prowadzących kształcenie zawodowe; podnoszeniem umiejętności oraz uzyskiwaniem kwalifikacji zawodowych przez uczniów i słuchaczy szkół lub placówek systemu oświaty prowadzących kształcenie zawodowe oraz uczestników pozaszkolnych form kształcenia zawodowego i wzmacnianiem ich zdolności do zatrudnienia; tworzeniem w szkołach lub placówkach systemu oświaty prowadzących kształcenie zawodowe warunków odzwierciedlających naturalne warunki pracy właściwych dla nauczanych zawodów; rozwojem współpracy szkół lub placówek systemu oświaty prowadzących kształcenie zawodowe z ich otoczeniem społeczno-gospodarczym.

(2) tworzeniem i rozwojem ukierunkowanych branżowo centrów kształcenia zawodowego i ustawicznego oraz tworzenie innych zespołów realizujących zadania zbieżne z zadaniami CKZiU poprzez: przygotowanie szkół i placówek systemu oświaty prowadzących kształcenie zawodowe do pełnienia funkcji CKZiU lub innych zespołów realizujących zadania zbieżne z zadaniami CKZiU dla określonej branży; wsparciem realizacji zadań przez CKZiU lub innych zespołów realizujących zadania zbieżne z zadaniami CKZiU dla określonych branż.

(3) rozwojem doradztwa edukacyjno-zawodowego poprzez uzyskiwanie kwalifikacji doradców zawodowych przez osoby realizujące zadania z zakresu doradztwa zawodowego w szkołach i placówkach, które nie mają kwalifikacji z tego zakresu, oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych doradców edukacyjno-zawodowych realizujących zadania z zakresu doradztwa edukacyjno-zawodowego; tworzenie Szkolnych Punktów Informacji i Kariery; zewnętrzne wsparcie szkół w obszarze doradztwa edukacyjno-zawodowego. Powyższe projekty mogą być realizowane w ramach Działań: 8.4.1 Doskonalenie jakości kształcenia zawodowego oraz 8.4.2 Doskonalenie jakości kształcenia zawodowego realizowanych przez ZIT Gorzów Wielkopolski w ramach RPO Województwa Lubuskiego.

3. Uzasadnienie w Strategii ZIT

Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego 2020 Cel 3.1 Wzrost dostępności i atrakcyjności kształcenia w placówkach edukacyjnych, RPO: Oś priorytetowa Równowaga społeczna, Strategia Rozwoju Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego M. Gorzowa, cel operacyjny 1.2 Rozwój kapitału ludzkiego poprzez m.in. Wzmocnienie infrastruktury edukacyjnej; Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Gorzowa Wielkopolskiego, obszar strategiczny: oświata i nauka.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Liberkowska, *Centrum Edukacji Zawodowej i Biznesu – nowoczesne kształcenie w Gorzowie* {dostęp: www.gorzow.pl}.

4.3.2.3. PROJEKTY ZINTEGROWANE FUNKCJONALNE

To nieliczne projekty, których podstawą jest wygenerowanie przez poszczególne samorządy oferty o charakterze usługowym, spójnej z punktu widzenia mieszkańca. W tych obszarach szczególnym wyzwaniem jest pokonanie trudności wynikających z dysproporcji w rozwoju występujących pomiędzy ośrodkiem rdzeniowym a poszczególnymi gminami. Przekłada się to na różnicę potrzeb, bo gdy w bogatszym ośrodku rdzeniowym zaspokojone zostaną podstawowe potrzeby infrastrukturalne, pojawia się zapotrzebowanie na bardziej zaawansowane rozwiązania. Tej sytuacji niekonięcznie towarzyszy analogiczny postęp w gminach poza ośrodkiem rdzeniowym. Utrudnia to możliwość zintegrowanego rozwoju bardziej zaawansowanej oferty usługowej, dlatego projekty przełamujące te tendencje są bardzo cenne.

Virtual WOF, projekt, którego liderem jest Warszawa, realizowany jest na terenie 26 gmin. Jego celem jest upowszechnianie nowoczesnych technologii informacyjnych ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnościami, w tym osób z dysfunkcjami wzroku. Jego realizacja ma ułatwić mieszkańcom oraz turystom poruszanie się po metropolii warszawskiej.

Tabela 15. Wirtualny Warszawski Obszar Funkcjonalny – Virtual WOF

1. Przedmiot projektu zintegrowanego

Celem projektu jest podniesienie jakości życia mieszkańców i osób przyjezdnych, w tym turystów, poprzez dostarczenie pakietu e-usług ulawiających wielopłaszczyznową interakcję z gminami i korzystanie z usług publicznych przy wykorzystaniu technologii mobilnych. Projekt będzie realizowany w zakresie następujących komponentów merytorycznych:

- e-dostępność – wdrożenie systemu mikronawigacji i informacji kontekstowej w urzędach publicznych i przestrzeniach publicznych typu stacje metra oraz węzły komunikacyjne;
- e-turystyka – implementacja inteligentnego, personalizowanego przewodnika po atrakcjach turystycznych WOF opartego o narzędzia geolokalizacji i system informacji kontekstowej;
- e-transport – planowanie podróży i poruszanie się po metropolii, identyfikacja przystanków, szacowanie realnego czasu podróży, informacje o utrudnieniach w ruchu;
- e-środowisko – stworzenie systemu zbierania i przetwarzania danych w czasie rzeczywistym dotyczących parametrów środowiskowych w dwóch obszarach – jakości powietrza oraz natężenia hałasu;
- e-parkowanie – pomoc w lokalizowaniu wolnych miejsc parkingowych na terenie metropolii.



Realizacja projektu przyczyni się do stworzenia jednolitego i spójnego systemu informatycznego dla gmin WOF, umożliwiającego świadczenie usług elektronicznych w tym samym trybie, standardzie oraz pod wspólną marką, zwiększenia liczby mieszkańców i turystów korzystających z e-usług publicznych, zwiększenia liczby gmin oferujących innowacyjne e-usługi mieszkańcom i turystom, budowy ekosystemu innowacji sektora publicznego na poziomie metropolitalnym, podniesienia atrakcyjności i innowacyjności WOF.

2. Powiązanie projektu zintegrowanego z innymi działaniami

Projekt realizowany w połączeniu z działaniem e-archiwum poprawiającego dostęp obywateli do informacji publicznej WOF oraz z działaniami na rzecz informatyzacji instytucji publicznych i instytucji kultury funkcjonującymi na obszarze WOF.

3. Uzasadnienie w Strategii ZIT

Projekt wpisuje się w Strategię Rozwoju Województwa Mazowieckiego w obszarze dwóch celów: (1) wzrost konkurencyjności regionu poprzez rozwój działalności gospodarczej oraz transfer i wykorzystanie nowych technologii; (2) Poprawa jakości życia oraz wykorzystanie kapitału ludzkiego i społecznego do tworzenia nowoczesnej gospodarki. Projekt realizuje postulat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, w obszarze 1.1.1 Wzmacnianie funkcji metropolitalnych... – Warszawa, stolica państwa, w którym zwraca się uwagę na konieczność wprowadzenia regulacji organizacyjnych w zakresie integracji usług publicznych, oraz cel 1 KPZK. Realizuje postulat Priorytetu Inwestycyjnego 2c UE: Wzmocnienie zastosowań TIK dla e-administracji, e-uczenia się, e-włączenia społecznego, e-kultury i e-zdrowia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji prasowej z dn. 19.10.2017 r. [dostęp: <http://omw.um.warszawa.pl/>].

4.3.2.4. DODATKOWE OBSZARY REALIZACJI PROJEKTÓW ZINTEGROWANYCH

W badaniu sygnalizowano pewne problemy związane z niedoskonałym dopasowaniem strategii realizacji ZIT do istniejących ram strategicznych w kontekście programów RPO. Mimo to wielu respondentów w ramach IP ZIT **deklaruje chęć kontynuacji prowadzonych działań w wybranych obszarach tematycznych** z uwzględnieniem ewentualnej **zmiany proporcji nakładów**. Innym kierunkiem jest wybór dodatkowych obszarów – zgodnych z obecnymi możliwościami współfinansowania ze źródeł europejskich, ale niewykorzystanymi w ramach obecnych Strategii ZIT. Najczęściej respondenci za taki obszar uważają głównie **rewitalizację**. Mało wykorzystanymi w tej perspektywie, ale możliwymi do współfinansowania ze źródeł unijnych, są projekty z zakresie **adaptacji do zmian klimatu – walka z miejskimi wyspami ciepła, racjonalne gospodarowanie wodami ze szczególnym uwzględnieniem retencji, ochrona bioróżnorodności – błękitna i zielona sfera w miastach**. Pojawiają się także pomysły na instrumenty lub środki krajowe uzupełniające współfinansowanie UE obarczone ograniczeniami

tematycznymi. Największe zapotrzebowanie w zakresie przestrzennej i finansowej koordynacji usług respondenci zauważają **w obszarze usług zdrowotnych, opieki społecznej i kulturalnych jako** działań, które mogłyby zostać wpisane do Kontraktów Terytorialnych na zasadach podobnych do infrastrukturalnych projektów komplementarnych finansowanych w ramach POIiŚ.

Tabela 16. Możliwości włączenia instrumentów finansowych i środków prywatnych w system realizacji ZIT



Wiele państw wykorzystuje instrumenty finansowe i środki prywatne do realizacji inwestycji (por. Załącznik 1. Analiza benchmarkingowa), podczas gdy w Polsce te rozwiązania nie są stosowane w znaczącym stopniu. W przyszłości warto je włączyć do systemu finansowania ZIT, aby zwiększyć pulę dostępnych środków oraz umożliwić ponowne zainwestowanie przynajmniej części z nich, szczególnie w zakresie wspierania rozwoju MŚP, rewitalizacji, mieszkalnictwa socjalnego i ochrony środowiska.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ferry & McMaster, 2018.

Najczęściej respondenci za taki obszar uważają głównie rewitalizację. Należy to uznać za w miarę sensowny sposób wykorzystania współfinansowania ze środków UE na obszarach miejskich, jednak sama rewitalizacja jest zjawiskiem punktowym i w większości przypadków projekt rewitalizacyjny nie będzie miał charakteru funkcjonalnego (poza Aglomeracją Śląską i Łódzką). Jak wykazują doświadczenia innych państw członkowskich UE, część interwencji realizuje działania rewitalizacyjne jako skierowane do szczególnie cennych obszarów/dzielnicy miast.

Mało wykorzystanymi w tej perspektywie, ale możliwymi do współfinansowania ze źródeł unijnych, są projekty z zakresie adaptacji do zmian klimatu – walka z miejskimi wyspami ciepła, racjonalne gospodarowanie wodami ze szczególnym uwzględnieniem retencji, ochrona bioróżnorodności – błękitna i zielona sfera w miastach. Pojawiają się także pomysły na instrumenty lub środki krajowe uzupełniające współfinansowanie UE obarczone ograniczeniami tematycznymi. Największe zapotrzebowanie w zakresie przestrzennej i finansowej koordynacji usług respondenci zauważają w obszarze usług zdrowotnych, kulturalnych, opieki społecznej i turystyki jako działań, które mogłyby zostać wpisane do Kontraktów Terytorialnych na zasadach podobnych do infrastrukturalnych projektów komplementarnych finansowanych w ramach POIiŚ. Dodatkowo, jak wykazuje analiza doświadczeń międzynarodowych warto rozważyć uzupełnienie źródeł finansowania ZIT o inne fundusze UE: FS, FPU i EFRROW oraz instrumenty zwrotne oraz instrument RLKS (por. Załącznik 1. Analiza Benchmarkingowa).



- **Obszary strategicznej interwencji w ramach ZIT powinny mieć aspekt funkcjonalny lub dotyczyć dziedzin zgodnych z funkcjonalną charakterystyką MOF (zidentyfikowanych powiązań funkcjonalnych), ewentualnie korzystnie wpływać na komplementarność poszczególnych funkcji lub usług świadczonych**

na obszarze MOF.

- Dotychczasowe kierunki interwencji w ramach ZIT są ocenione przez udziałowców ZIT jako adekwatne, a ich realizacja powinna być kontynuowana w kolejnej perspektywie.
 - Pomysły na dodatkowe obszary tematycznej interwencji ZIT to adaptacja do zmian klimatu – walka z miejskimi wyspami ciepła, racjonalne gospodarowanie wodami ze szczególnym uwzględnieniem retencji, ochrona bioróżnorodności – błękitna i zielona sfera w miastach, polityka antysmogowa. Pomysły te wpisują się w ramy Strategii Europa 2020.
 - Inne pomysły na obszary tematycznej realizacji projektów to optymalizacja przestrzenna i jakościowa usług zdrowotnych, usług kulturalnych, opieki społecznej oraz możliwość realizacji projektów w zakresie turystyki. Pomysły te mogą wykraczać poza priorytety inwestycyjne wynikające ze Strategii Europa 2020.
 - Poza obszarami tematycznymi warto wprowadzić do realizacji ZIT nowe instrumenty: inne fundusze UE, instrument RLKS, rozszerzenie zastosowania instrumentów zwrotnych.
 - Zdaniem respondentów badania efekty synergii działań podejmowanych w ramach realizacji instrumentu ZIT są dostrzegalne przez mieszkańców, choć ta ocena wydaje się zawyżona względem poziomu zintegrowania w realizowanych projektach i braku dotychczasowego wdrożenia wielu z zakładanych przedsięwzięć. Niemniej jednak istotne jest aby ewentualne sukcesy wspólnych inicjatyw były promowane celem upowszechniania kultury współpracy i eksponowania zalet jej inicjowania, a także zwiększania poparcia mieszkańców dla ich idei kooperacji.
-

4.4. PROJEKTY KOMPLEMENTARNE



- Jakie były problemy/wyzwania przy przygotowaniu i realizacji projektów komplementarnych ZIT?
 - Jaki wpływ na ostateczne zidentyfikowanie, złożenie wniosku o dofinansowanie oraz podpisanie umowy o dofinansowanie miały IP ZIT?
 - W jaki sposób IP ZIT monitorują realizację projektów komplementarnych ZIT?
-

Zgodnie z wytycznymi Zasad realizacji ZIT (2013) strategia ZIT może zawierać listę projektów wybieranych w trybie pozakonkursowym w formule poza ZIT, które są niezbędne do realizowania celów strategii ZIT. Są to projekty komplementarne. Jako źródło współfinansowania dla nich wskazano dwa programy na poziomie krajowym: PO Infrastruktura i Środowisko oraz PO Polska Wschodnia. Projekty POIiŚ obejmują wyodrębnioną dla ZIT pulę projektów podstawowych i rezerwowych, podobnie w przypadku Polski Wschodniej, gdzie przyporządkowane są im tryby konkursowe i pozakonkursowe. Obszarami tematycznymi finansowanymi w ramach środków krajowych są zrównoważony transport oraz



gospodarka niskoemisyjna (szczególnie kogeneracja i termomodernizacja). Te przedsięwzięcia są wpisane do kontraktów terytorialnych negocjowanych przez stronę rządową i samorządową (samorząd regionalny).

Choć projekty komplementarne mają często charakter kluczowy dla pomyślnej realizacji strategii ZIT, co ma miejsce zwłaszcza w obszarze transportu, gdzie projekty są wręcz rdzeniem założeń strategicznych, nie ma gwarancji ich wyboru do realizacji. Jest to zdaniem rozmówców IP ZIT najbardziej niekorzystna sytuacja wymagająca poprawy systemu wdrażania w aspekcie projektów komplementarnych. Z natury są to projekty duże, mające kluczowy wpływ w obszarze tematycznym, z którymi mniejsze projekty ZIT są zaledwie zintegrowane. Wydaje się zatem, że przyjęta terminologia *projekt komplementarny* nie oddaje rzeczywistości. Wśród IP ZIT pojawiają się głosy, że te projekty nie powinny być odrębne, a należałoby włączyć je do puli ZIT (w sensie instrumentu/programu) – niewykluczone, że przy zachowaniu odrębnych zasad realizacyjnych i uzgodnień na poziomie właściwych ministerstw.

Ogólnie IP ZIT starają się monitorować przygotowanie i realizację projektów komplementarnych, pozostając w kontakcie z ich beneficjentami. Jak jednak deklarują: *na jedne projekty mają większy wpływ, na drugie trochę mniejszy*. Największy wpływ na projekty komplementarne stowarzyszenia i porozumienia ZIT mają w przypadkach, gdy beneficjentami projektów komplementarnych są miasta (ośrodki metropolitalne) lub spółki komunalne funkcjonujące na ich obszarze. Niektóre z tych projektów są tak skonstruowane, że stanowią wręcz jedną całość z projektami z puli ZIT. Zdarza się nawet, że dla takiego projektu finansowanego z dwóch źródeł (ZIT, POIiŚ) organizowany jest wspólny przetarg i wybierany jeden wykonawca. Co oczywiste w przypadku takich projektów, także na etapie przygotowania projektu IP ZIT aktywnie uczestniczyło w ich konstruowaniu, aby mieć pewność, że *faktycznie cele zapisane w strategii będą miały odzwierciedlenie w projektach na etapie identyfikacji projektów*. Najmniejszy wpływ i wiedzę o projektach IP ZIT mają w przypadku projektów składanych przez beneficjentów niezwiązanych bezpośrednio z miastami, np. przez spółki PKP, wspólnoty mieszkaniowe o charakterze komercyjnym/prywatnym itp. W takich przypadkach IP ZIT są najczęściej informowane o wynikach naboru wniosków przez instytucje zarządzające POIiŚ i Polska Wschodnia, często z *uprzejmości*, czyli bez sformalizowanych ścieżek dostępu do takiej informacji. Możliwości oddziaływania na projekty o charakterze niekomunalnym są bardzo ograniczone.



- **Projekty komplementarne często mają kluczowe znaczenie dla realizacji strategii ZIT i stanowią punkt odniesienia dla projektów zintegrowanych.**
- **IP ZIT mają ograniczony wpływ na projekty komplementarne: większy w przypadku projektów o charakterze *komunalnym* a mniejszy w przypadku projektów, składanych przez podmioty niepowiązane bezpośrednio z miastem/gminą.**

- **Warto rozważyć rozszerzenie puli środków projektów komplementarnych o inne obszary tematyczne realizacji projektów, w razie potrzeby finansując ich realizację ze źródeł krajowych.**

4.5. KOORDYNACJA REALIZACJI POLITYKI SPÓJNOŚCI



- **Czy realizacja ZIT umożliwiła, i w jakim stopniu, jednostkom samorządu terytorialnego wchodzącym w skład Związków ZIT koordynację realizacji polityki spójności na ich obszarze?**
- **Czy komplementarne wsparcie dla realizacji ZIT w ramach RPO, w postaci dedykowanej dodatkowej alokacji w ramach POIiŚ 2014-2020 i POPW 2014-2020 zwiększyło wpływ władz miejskich (Związków ZIT) na realizację działań na ich obszarze w ramach polityki spójności?**

Zgodnie ze słownikową definicją koordynacja to organizowanie działań wykonywanych wspólnie przez wiele osób lub harmonijny przebieg/harmonijne funkcjonowanie czegoś. Pojęcie koordynacji w odniesieniu do polityki spójności czy szerzej – polityki rozwoju – nie jest jasno sprecyzowane. Pojawia się ono wielokrotnie w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ale jedynie pośrednio można domniemywać, że wiąże się ono z kompetencjami w zakresie: określania potrzeb (art. 35a), podziału środków (art. 35) i przygotowania dokumentów programowych (art. 3a). Również wśród zadań jednego z departamentów MliR pojawia się stwierdzenie sugerujące, że koordynacja prowadzenia polityki rozwoju to m.in. przygotowanie propozycji strategii rozwoju³⁸.

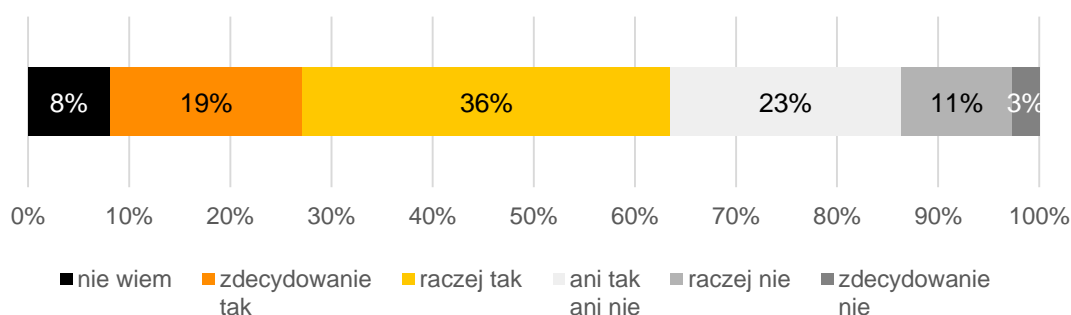
W kontekście powyższego koordynację realizacji polityki spójności na obszarze JST można rozumieć jako możliwość pozyskania wsparcia ze środków UE na realizację układających się w spójną wiązkę przedsięwzięć³⁹ odpowiadających na najważniejsze potrzeby/wyzwania danej gminy i wynikające z przyjętej strategii rozwoju. Owo wsparcie i plany realizacji powinny być możliwie długofalowe i przewidywalne, tym samym zredukowany winien być element niepewności i przypadkowości w prowadzonych działaniach. Podobne rozumienie pojęcia koordynacji można przyjąć dla szerszego obszaru całego MOF. Oczywiście wtedy elementem spajającym będzie strategia rozwoju MOF, a podmiotem, od którego należy oczekiwać wysiłków na rzecz koordynacji, będą przede wszystkim organy stowarzyszenia lub lider porozumienia.

³⁸ Także wypowiedzi ministra sugerują, że zadanie MliR, jakim jest koordynacja polityki rozwoju kraju, realizowane jest poprzez fakt, iż w kompetencjach ministerstwa jest przygotowanie i realizacja SOR – <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1098630,kwiecinski-ministerstwo-inwestycji-i-rozwoju.html>, dostęp 2018-05-08.

³⁹ Nie wszystkie z nich muszą być dofinansowane z UE.

Wpływ instrumentu ZIT na tak rozumiane możliwości koordynacji realizacji polityki spójności został oceniony przez JST będące członkami poszczególnych porozumień/stowarzyszeń pozytywnie, choć nie jest to ocena jednoznaczna. Nieco więcej niż połowa (55%) przedstawicieli członków wszystkich ZIT deklaruje, że koordynacja realizacji projektów unijnych w perspektywie 2014-2020 z wykorzystaniem ZIT jest łatwiejsza niż w okresie 2007-2013 (por. Rysunek 44). Tylko 14% respondentów było przeciwnego zdania. Wzrost możliwości koordynacji zauważono w prawie $\frac{3}{4}$ ZIT⁴⁰.

Rysunek 44. Ocena kwestii, czy koordynacja realizacji projektów unijnych w perspektywie 2014-2020 z wykorzystaniem ZIT jest łatwiejsza niż w okresie 2007-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI. [n = 312]

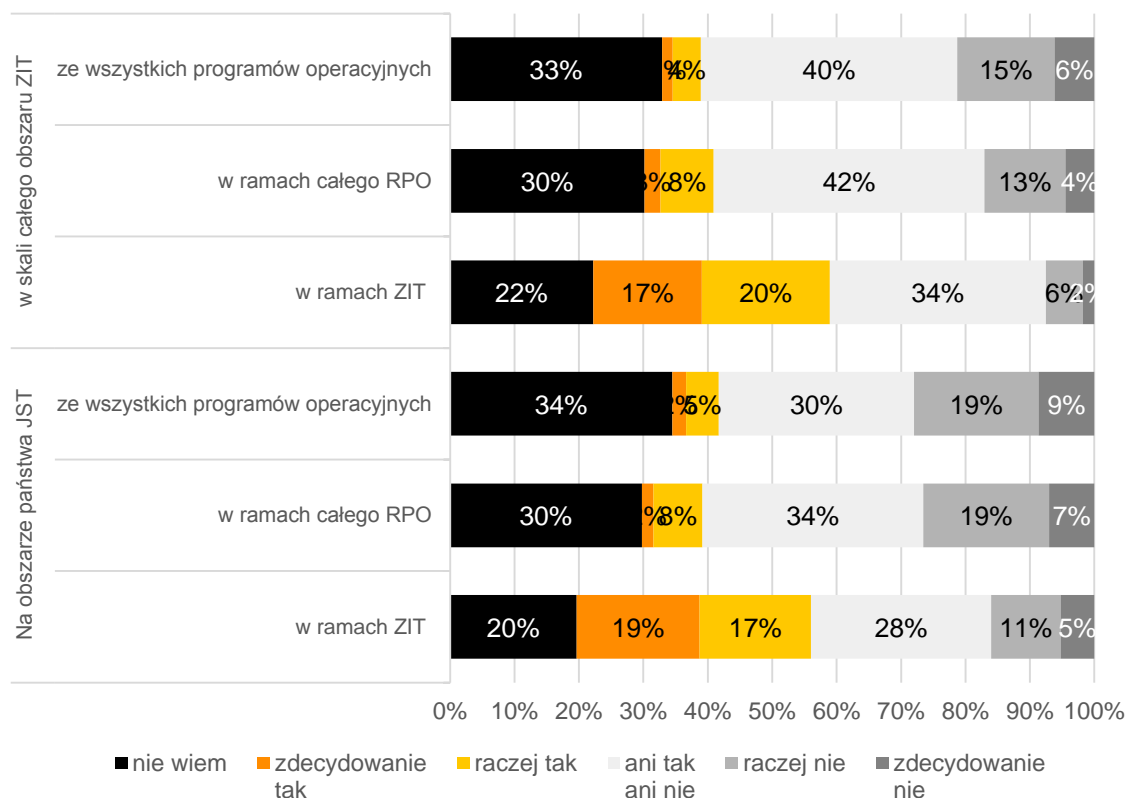
Zdaniem członków ZIT instrument ten ułatwia koordynację realizacji projektów w zasadzie jedynie w ramach alokacji ZIT (por. Rysunek 44). Dotyczy to w prawie takim samym stopniu koordynacji w ramach jednej gminy (36% odpowiedzi potwierdzających), jak i w skali całego obszaru funkcjonalnego (37%). Jeśli chodzi o ułatwienie koordynacji w szerszym zakresie – w ramach całego RPO bądź jeszcze szerzej, w ramach wszystkich programów operacyjnych – to efekt taki zauważa w obu przypadkach nie więcej niż 10% respondentów. To ograniczenie wpływu do alokacji ZIT wyjaśnić mogą mechanizmy zapewniania koordynacji opisane na następnej stronie.

Jeśli chodzi o obszary tematyczne, w których zauważany jest dodatni wpływ ZIT na możliwości koordynacji, to są to przede wszystkim budowa ścieżek rowerowych, następnie transport publiczny, ochrona środowiska, w tym ograniczanie niskiej emisji, termomodernizacja, OZE. Często wymieniane były też inwestycje drogowe i projekty z zakresu edukacji⁴¹.

⁴⁰ Udział odpowiedzi *zdecydowanie tak* i *raczej tak* przekraczający 50% respondentów danego ZIT. Ponad 75% pozytywnych odpowiedzi zanotowano w 5 ZIT.

⁴¹ W oparciu o przykłady podawane w ramach pytania otwartego przez respondentów wybierających wcześniej odpowiedzi *zdecydowanie tak* bądź *raczej tak*.

Rysunek 45. Ocena wpływu związku ZIT na projekty realizowane na swoim obszarze w opinii respondentów



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI. [n = 312]

Mechanizm wspomaganie koordynacji polityki spójności poprzez ZIT wyjaśniany jest na kilka sposobów.

- Po pierwsze, koordynacja odbywa się już na poziomie strategii ZIT poprzez wskazanie konkretnych, wspólnie uzgodnionych obszarów wsparcia i powiązań między nimi.
- Koordynację działań na poziomie gminy i ponad nią ułatwia ustalanie z odpowiednim wyprzedzeniem i dogodnych terminów składania wniosków, a możliwość konsultacji oraz treść zawartego porozumienia pozwala określić, jakie projekty mają szansę na dofinansowanie.
- Wielokrotnie podkreślana jest pozytywna rola biura Związku ZIT bądź miasta-lidera porozumienia w zakresie tak koordynacji, jak i pośredniczenia w kontaktach z IZ.
- Równie często podkreśla się zalety powołania koordynatorów gminnych, którzy zdecydowanie ułatwiają wymianę informacji, realizację projektów komplementarnych, zawiązywanie partnerstw i wspólne aplikowanie.



Pytani o kwestię koordynacji, przedstawiciele biur stowarzyszeń i liderów porozumień również wskazują na kilka obszarów, w których ona zachodzi⁴².

- Przede wszystkim koordynacja ma miejsce już na poziomie celów strategii ZIT, gdzie wskazane są zintegrowane pakiety działań w odpowiedzi na zidentyfikowane problemy wspólne dla obszaru ZIT.
- Za przejaw koordynacji uznano również możliwość wpływu na sposób rozdysponowania pewnej puli środków POIiŚ zgodnie z celami strategii ZIT, a następnie realizacji projektów komplementarnych w ramach alokacji ZIT⁴³. Jako przykłady pojawiały się tutaj m.in. projekty rozwoju kolei metropolitalnych wraz z towarzyszącymi im projektami w zakresie transportu publicznego w ramach ZIT.
- Ciekawym pomysłem – próbą koordynacji inwestycji w skali całego obszaru ZIT – może być też mająca niedługo powstać mapa inwestycji dla metropolii krakowskiej. Ma ona zebrać i prezentować w formie przestrzennej informacje o inwestycjach realizowanych na terenie miasta zarówno ze środków ZIT, jak i innych, a także uwzględniać inwestycje pozostałych gmin wchodzących w skład metropolii.

Zdaniem respondentów ZIT pomaga pośrednio koordynować realizację inwestycji również poprzez to, że ogranicza niepewność. Członkowie ZIT regularnie rozmawiają o problemach obszaru i swoich potrzebach oraz uzgadniają, na co przeznaczyć środki. Często mimo konkursowego trybu wnioskodawcy mogą z relatywnie dużym (większym niż w otwartych konkursach) prawdopodobieństwem przewidywać, jakie projekty otrzymają dofinansowanie, bowiem alokacja jest dzielona zgodnie z przyjętymi porozumieniami. Konkursy charakteryzuje relatywnie duża stopa sukcesu, a harmonogramy naborów są ogłaszane z dużym wyprzedzeniem i dopasowywane w miarę możliwości do potrzeb beneficjentów. Wskazane w tym akapicie mechanizmy tłumaczą przynajmniej w części, dlaczego wpływ ZIT na zwiększenie możliwości ogranicza się do alokacji w ramach tego instrumentu. Zarówno dopasowane do potrzeb harmonogramy naborów, jak i ograniczona niepewność spowodowana wysoką stopą sukcesu oraz uzgodnieniami dotyczącymi rozdysponowania alokacji wywołuje efekt jedynie w ramach alokacji ZIT.

W związku z opisanymi wyżej mechanizmami można wskazać też co najmniej kilka czynników ułatwiających JST koordynację realizacji polityki spójności w ramach ZIT.

- Tryb pozakonkursowy jest dogodniejszy niż konkursowy – zapewnia większą przewidywalność, a więc możliwość planowania, buduje lepszy

⁴² Wypowiedzi respondentów IDI dotyczyły w zasadzie jedynie koordynacji powyżej poziomu gminy.

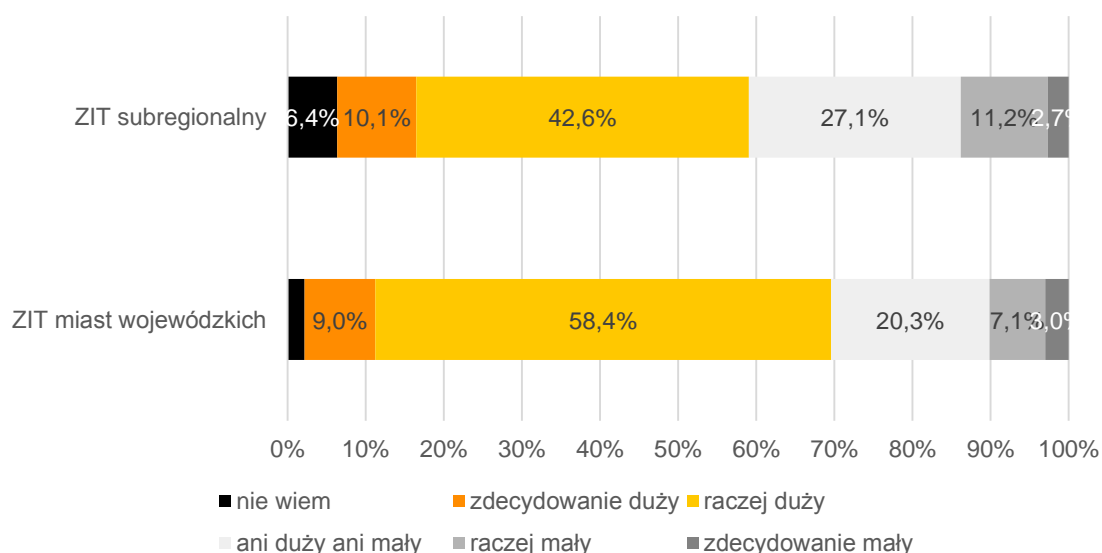
⁴³ Zrozumiałe zatem, że w przypadku ZIT subregionalnych brak dostępu do wydzielonej puli środków POIiŚ wskazano jako barierę koordynacji.

klimat do wzajemnych dyskusji o potrzebach, planach i uzgodnień co do planowanych projektów, wymaga mniejszego zaangażowania w procedurę naboru, oceny i wyboru projektów, dzięki czemu pracownicy biura mogą w większym stopniu angażować się w inne aktywności służące koordynacji wsparcia.

- Dostęp do alokacji POIiŚ – duże projekty z tego programu stanowią naturalne punkty/osie, wokół których można organizować inne przedsięwzięcia.
- Udział ZIT na etapie programowania RPO pozwoliłby (także w opinii respondentów) na lepsze dopasowanie interwencji do potrzeb gmin i tym samym na lepszą koordynację rozumianą jako spójna wiązka projektów odpowiadająca na zidentyfikowane problemy.

Komplementarne wsparcie dla realizacji ZIT w ramach RPO w postaci dodatkowej alokacji w ramach POIiŚ 2014-2020 i POPW 2014-2020 otrzymywały jedynie Związki ZIT będące stolicami województw. Sześć Związków ZIT tzw. subregionalnych nie miało do dyspozycji tego typu wsparcia. W badaniu CAWI respondentów wprost pytano o dwa zagadnienia związane z wpływem Związku ZIT na projekty. Po pierwsze jaki ten wpływ jest obecnie (por. Rysunek 46), a po drugie jaki powinien być w przyszłości (por. Rysunek 47).

Rysunek 46. Wpływ Związku ZIT na projekty realizowane na swoim obszarze w opinii respondentów



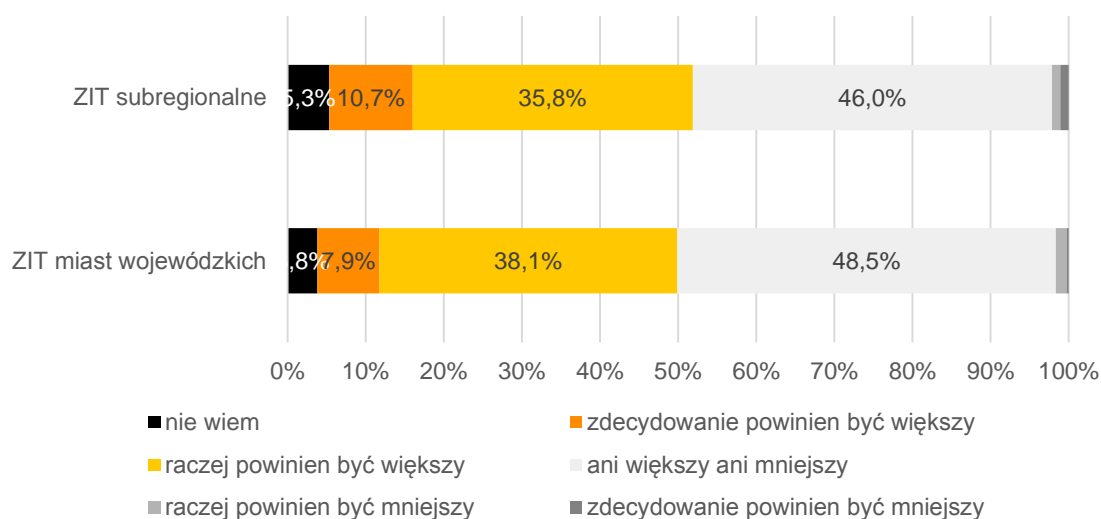
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Obecny wpływ Związku ZIT na projekty realizowane na obszarze ZIT w ocenie koordynatorów w ujęciu średnim był oceniany w większości jako raczej duży. Wśród Związków ZIT subregionalnych jako duży lub zdecydowanie duży oceniło go 52,7%, a wśród ZIT 67,4% respondentów. Nieznacznie wyższy w Związkach

subregionalnych był także udział odpowiedzi negatywnych, określających wpływ Związku ZIT jako mały lub zdecydowanie mały.

Powyższe wyniki korespondują z oceną respondentów czy opisywany wpływ Związków powinien być większy. Wśród subregionalnych ZIT opinia ta była nieznacznie mocniejsza niż wśród ZIT miast wojewódzkich.

Rysunek 47. Ocena kwestii, jaki powinien być w przyszłości wpływ Związku ZIT na projekty realizowane na obszarze



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Z całą pewnością należy stwierdzić, że dodatkowa alokacja w ramach POIiŚ i POPW była zachętą do współpracy, co otwarcie potwierdzali respondenci wywiadów. Skorzystały na nim głównie miasta-rdzenie, które miały duże możliwości absorpcji tych środków. Efektem uzgodnień między władzami Związków ZIT była w kilku przypadkach rezygnacja z alokacji przeznaczonej w RPO na miasta-rdzenie na rzecz pozostałych partnerów, co powodowało zwiększenie ich zaangażowania we współpracę i realizację instrumentu ZIT.

- **Koordinacja realizacji projektów unijnych w perspektywie 2014-2020 z wykorzystaniem ZIT jest łatwiejsza niż w okresie 2007-2013.**
- **Pozytywny wpływ ZIT na możliwości koordynacji ogranicza się jednak tylko do projektów w ramach alokacji ZIT.**
- **Koordinację ułatwia przede wszystkim ograniczenie niepewności, które zapewniają m.in. wysoka stopa sukcesu aplikacji, dogodne dostosowywane do potrzeb terminy naborów oraz bieżące uzgodnienia między członkami ZIT.**
- **Komplementarne wsparcie w postaci dodatkowej alokacji w ramach POIiŚ 2014-20120 i POPW 2014-2020 spowodowało, że zwiększył się wpływ Związków ZIT na realizację działań na ich obszarze, stanowiąc dodatkowy motywator do zawiązywania współpracy dla partnerów.**



5. SYSTEM ZARZĄDZANIA INSTRUMENTEM ZIT



- **Czy system zarządzania (poziom kraju/województwa/pojedynczego Związku ZIT) pozwala na skuteczną i efektywną realizację celów stawianych przed tym instrumentem?**

Zgodnie z założeniami instrument ZIT spełnić miał następujące cele:

1. promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na miejskich obszarach funkcjonalnych;
2. zwiększenie efektywności podejmowanych interwencji poprzez realizację zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie;
3. zwiększenie wpływu miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie na kształt i sposób realizacji działań wspieranych na ich obszarze w ramach polityki spójności.

W warunkach powszechnego niskiego zaufania, nisko ocenianego kapitału społecznego⁴⁴ i słabo ocenianej sprawności proceduralnej w administracji instrument ZIT przyniósł wymierne korzyści i zrealizował postawione cele w zakresie budowania współpracy między JST. Mechanizm umożliwił uaktywnienie szeregu relacji pomiędzy partnerami JST, które dotychczas nie zachodziły. Wśród nich wymienić należy m.in. pogłębienie integracji, zbudowanie zaufania między partnerami, ograniczenie niekorzystnej rywalizacji i konkurencji, definiowanie i rozwiązywanie wspólnych problemów oraz zniwelowanie obaw odnośnie dominującej pozycji miast-rdzeni.

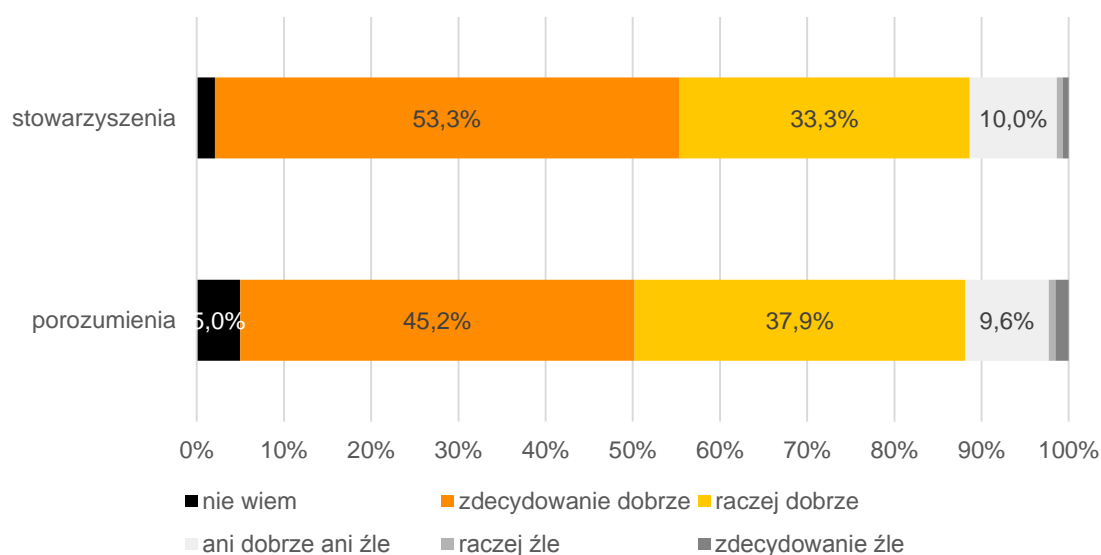
Zwiększyła się również efektywność podejmowanych decyzji, ponieważ do ustalenia wspólnego stanowiska wymagany był dialog partnerów, a to pozwalało na wymianę informacji, dzielenie się wiedzą i doświadczeniami. W badaniach fokusowych uczestniczyli przedstawiciele władz, którzy w każdym z analizowanych studiów przypadków podkreślali sukces wspólnego spotkania, poznania własnych zamierzeń i problemów. W obszarach, w których takie relacje nie występowały, było to bardzo cenne, choć należy podkreślić, że nie wszędzie podjęcie tematu współpracy miało łatwe początki. W tych obszarach, w których istniały wcześniejsze załączki partnerstw realizacja instrumentu ZIT dała szanse na ich rozwinięcie. Trwałości współpracy sprzyjać będzie wypracowana dzięki ZIT

⁴⁴ Herbst J., 2008, Kraina nieufności: kapitał społeczny, rozwój gospodarczy i sprawność instytucji publicznych w polskiej literaturze akademickiej, w: P. Swianiewicz, J. Herbst, M. Lackowska, A. Mielczarek (red.), Szafarze darów europejskich, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

ścieżka nieformalnych kontaktów pomiędzy pracownikami urzędów partnerów JST, co pozwala na wymianę praktyk, doświadczeń, usprawnienie komunikacji oraz skuteczniejsze wdrażanie wspólnych działań. Istotne jest także nabycie kompetencji wypracowywania stanowisk i zabierania silnego, wspólnego głosu, reprezentującego interesy obszaru.

Bardzo ważnym elementem wspierającym początkowe fazy tworzenia partnerstw była możliwość skorzystania z wybranej przez partnerów formy organizacyjnej: porozumienia lub stowarzyszenia.

Rysunek 48. Ocena współpracy z biurami ZIT przy realizacji i wdrażaniu projektów w rozróżnieniu na przyjętą w ZIT formę prawną partnerstwa



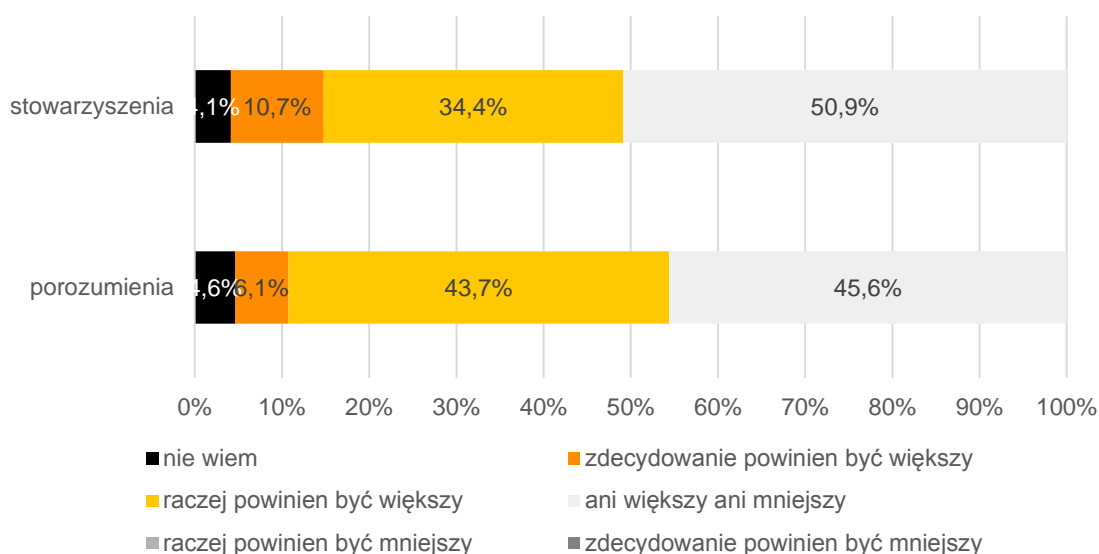
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Jak pokazują wyniki badania (por. Rysunek 48) współpraca z biurami IP ZIT w ramach stowarzyszeń jest obecnie nieznacznie lepiej oceniana (różnica ok. 3 p.p. w pozytywnych odpowiedziach) ale wśród stowarzyszeń wyraźnie widoczna jest przewaga głosów zdecydowanie dobrych nad porozumieniami. Ponadto respondenci wskazywali na potrzebę większego uwzględniania głosu JST w decydowaniu w partnerstwach opartych o porozumienie. Przekształcanie partnerstw z formy porozumień w stowarzyszenia wiąże się jednak z ograniczeniami jakie niesie konieczność budowy nowej struktury i ponoszenia kosztów utrzymania. W Związkach ZIT o mniej ugruntowanej współpracy może być to elementem powodującym istotne trudności. Wśród zalet luźniejszej formy, tj. porozumień wymienia się często możliwość skorzystania z zasobów i potencjału miast-rdzeni, których w nowotworzonych instytucjach (stowarzyszeniach) byłby dublowane dla zapewnienia zdolności działania. Jak jednak pokazuje praktyka zarządzania w administracji miejskiej angażowanie wydziałów merytorycznych skupionych na zadaniach własnych miasta (np. transport, planowanie) w inicjatywy



obejmujące cały MOF jest trudniejsza w koordynacji, ponieważ biura Związków ZIT umiejscowione są w hierarchii administracyjnej urzędów miejskich na tym samym poziomie. Ogranicza to siłę oczekiwanego wpływu Związku ZIT na zarządzanie i wymagałoby zmiany struktury w relacjach międzywydziałowych w urzędach miejskich. Jak wskazują badania nad instrumentem ZIT preferowaną formą zinstytucjonalizowanego partnerstwa między samorządami jest stowarzyszenie, zapewniające większe zacieśnienie współpracy na rzecz wspólnych celów⁴⁵.

Rysunek 49. Ocena kwestii, jaki powinien być w przyszłości wpływ JST na kierunki zarządzania związkami ZIT



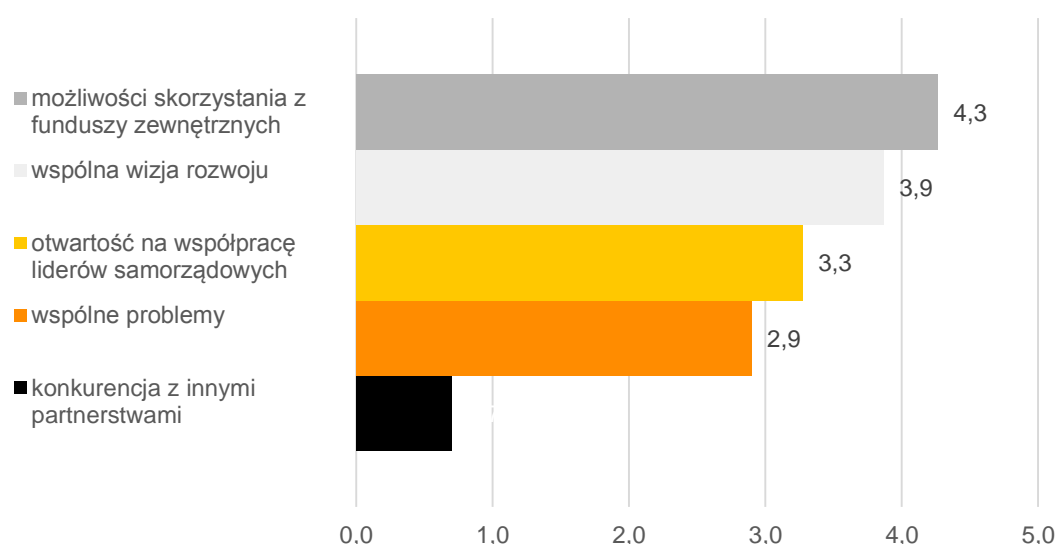
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].+

Relacje między gminami a stowarzyszeniami powinny być wzmacniane nie tylko mechanizmami finansowymi i wspólnie realizowanymi projektami ale także poprzez zwiększenie zależności podmiotowych i ustanowienie procedur umożliwiających szybsze podejmowanie decyzji i przepływ informacji. Z badania wynika, że efekty współpracy nie są dostatecznie dostrzegalne dla mieszkańców (por. rozdział 4.3), co może się przekładać na obniżanie potencjału i uzasadnienia dla funkcjonowania stworzonych struktur współpracy. Na etapie wywiadów ustalono również, że rola samorządów powiatowych w kreowaniu współpracy jest bardzo ograniczona. Aktywność starostów zależała od indywidualnego zaangażowania w prace nad realizacją instrumentu ZIT. W opinii respondentów rola samorządu powiatowego w kształtowaniu partnerskich relacji i wdrażaniu jest niedookreślona. Dominuje podejście, że samorzady powiatowe korzystają z funkcjonowania instrumentu ZIT nie wykazując odpowiedniego zaangażowania.

⁴⁵ Ecorys (2018) Ewaluacja bieżąca wdrażania zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020, s. 56.

Dalszy rozwój współpracy może być motywowany poprzez zwiększanie czynnika konkurencji o środki między miejskimi obszarami funkcjonalnymi na zasadach spełniania wymogów z zakresu rozwiązywania kluczowych problemów MOF o charakterze nieinwestycyjnym: przede wszystkim planowania przestrzennego i organizacji sprawnego transportu publicznego. Na podstawie wywiadów IDI sformułowano pięć elementów, które kształtują dobrą współpracę. Respondenci mieli możliwość rozdysponowania puli 15 punktów pomiędzy 5 elementów: wspólne problemy, możliwość skorzystania z funduszy zewnętrznych, wspólną wizję rozwoju, konkurencję z innymi partnerstwami oraz otwartość na współpracę liderów samorządowych.

Rysunek 50. Najważniejsze elementy dla rozwoju dobrej współpracy między jednostkami samorządu w ocenie koordynatorów



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

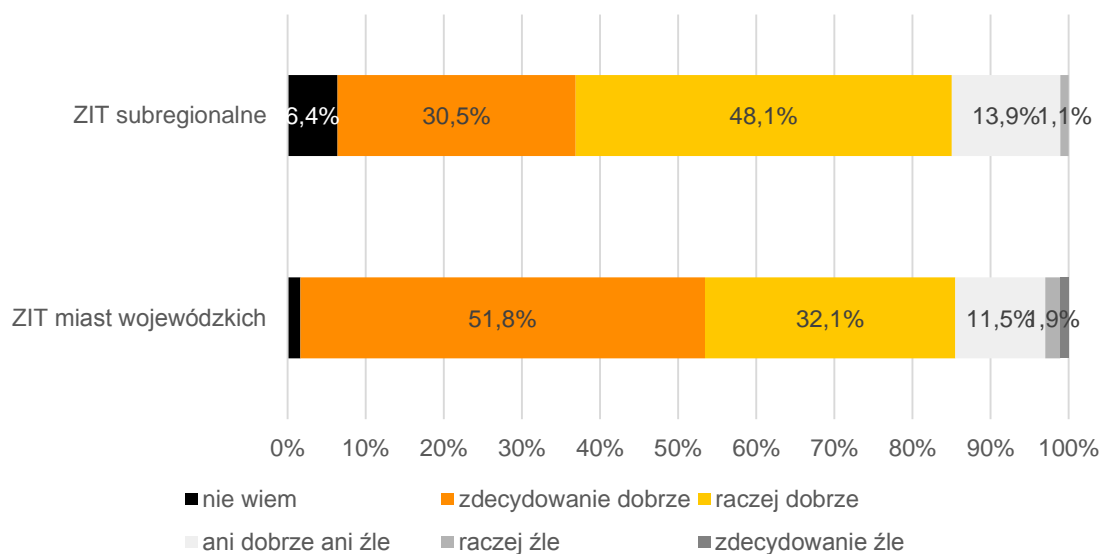
Jak pokazują wyniki badania dla respondentów najmniejsze znaczenie dla dobrej współpracy ma konkurencja z innymi partnerstwami, która otrzymała najniższą średnią ocenę równą 0,7. Za najbardziej znaczące respondenci uznali możliwości skorzystania z funduszy zewnętrznych z oceną 4,3, tuż za nimi notowana jest zaś wspólna wizja rozwoju. Ocena wspólnych problemów i otwartości na współpracę liderów samorządowych kształtuje się na poziomie około 3, a małe rozbieżności w stosunku do elementów określonych jako najważniejsze wskazują na fakt, że są one również istotne dla całego procesu współpracy. Podsumowując, niski udział komponentu konkurencji między partnerstwami w budowaniu współpracy w ramach ZIT może stanowić punkt wyjścia do zmiany kierunków realizacji instrumentu.

Wyznaczenia takiego kierunku domagali się respondenci wywiadów IDI, którzy jak elementy przyszłej wizji instrumentu ZIT wskazywali na konieczne *nowe otwarcie*



oraz ustalenie zakresu dziedzin w jakie powinny się angażować Związki. Za słuszny uznawano kierunek zwiększania poziomu samoorganizacji ZIT i przejmowania odpowiedzialności. Z kolei w kwestii problemów z wdrażaniem ZIT wskazywano na działanie w warunkach *niepewności i pewnej niewiedzy*. Jak scharakteryzowano szerzej w rozdziale 3.2.1 początkowe fazy tworzenia IP ZIT są uznawane za wyjątkowo żmudne i chaotyczne. Na tym etapie zabrakło etapu rozpoznania potrzeb i możliwości wśród interesariuszy i jednostek oraz rozpoznania własnych zdolności, także kadrowych i przede wszystkim ustalenia prostych i efektywnych kanałów przepływu informacji. Zdaniem przedstawicieli IZ dużym problem we współpracy z IP ZIT są zmieniające się przepisy, a co za tym idzie, zmieniające się interpretacje i powstające opóźnienia. Przeszkodę stanowi również fakt, że Związki ZIT powstały zbyt późno i ich rola w tworzeniu RPO była zawężona. Dla przedstawicieli IZ poważną obawą jest rozwój metropolii/miasta-rdzienia prowadzony oddzielnie od rozwoju regionu.

Rysunek 51. Ocena wykonywania funkcji IP przez Związki ZIT w rozróżnieniu na ZIT miast wojewódzkich i subregionalne



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI [n = 312].

Jednym z kluczowych zagadnień poruszanych w ramach badania był podział kompetencji między IP a IZ, który zdaniem respondentów powinien być przede wszystkim uszczegółowiony. Zauważano, że potencjał instytucjonalny IP ZIT wzrósł i mogą one przejmować nowe obowiązki. Dotyczy to zarówno ZIT miast wojewódzkich jak i subregionalnych, gdzie ocena wykonywania obowiązków IP jest porównywalna (por. Rysunek 51). Zdaniem respondentów rolę IP ZIT powinna polegać także na aktywnej pomocy beneficjentom, ponieważ są one bliżej mieszkańców i bliżej beneficjentów, znają ich potrzeby oraz już teraz ściśle z nimi współpracują. Zapisy precyzujące same procedury oraz określające wymierne cele do zrealizowania zarówno dla IP, jak i dla IZ, wymusza i uruchamia zacieśnienie

współpracy między tym instytucjami, co przekłada się także na większy stopień współpracy w Związkach ZIT, oraz na bardziej intensywny kontakt i wymianę informacji o bieżących problemach.

Samo wykonywanie funkcji IP wpływa pozytywnie na realizację instrumentu ZIT, gwarantując Związkom ZIT wpływ na projekty. Ukierunkowanie prac biura na zadania związane z wdrażaniem projektów spowodowało jednak ograniczone możliwości wykorzystania zasobów do realizacji celu promowania partnerskiego modelu współpracy różnych JST w MOF. Zasadniczo współpraca z IP ZIT została dużo lepiej oceniona niż współpraca z IZ, ponieważ istnieje bezpośrednia relacja zależna między JST a IP, której nie ma między JST a IZ. Wzmaga to popyt JST na wykorzystanie zasobów, którymi dysponuje biuro ZIT – praktyki, wiedzy, informacji i doświadczeń. To, a także konieczność utrzymania dobrych relacji w partnerstwie, motywuje biura ZIT do jak największych starań o zadowolenie beneficjentów. Ten element nie odgrywa tak dużej roli w relacjach w IZ, ponieważ najważniejsze są tam wskaźniki wykonania programu, ponadto funkcjonowanie IZ nie zależy od dobrej woli partnerów JST. Jak pokazują badania na przykładzie województwa śląskiego podział zadań, odpowiedzialności i stosowane procedury skonstruowane sprzyjają realizacji projektów zintegrowanych⁴⁶. Szansy w zwiększaniu zintegrowania projektów upatruje się w przekazaniu szerszych kompetencji samorządom lokalnym, lepiej orientującym się w uwarunkowaniach panujących na swoich obszarach.

Zakres zadań delegowanych do IP ZIT w Polsce był początkowo ograniczony m.in. z uwagi na znikome doświadczenie i niewystraczający potencjał administracyjny na poziomie lokalnym przed 2014 r. Wydaje się jednak, że doświadczenie zdobyte w latach 2014-2020 będzie solidną podstawą do rozszerzania funkcji na poziomie lokalnym w przyszłości. Z przedstawionych wyżej rozwiązań międzynarodowych warte rozważenia jest przekazanie pełnych zadań IP m.in. w zakresie wyboru i oceny projektów pod kątem formalnym i merytorycznym, ogłaszania konkursów i zarządzania finansowego. Wart uwagi jest również *model sztokholmski*, który włącza do dyskusji nad planowanymi projektami strategicznymi nie tylko jednostki, samorządu terytorialnego, ale również podmioty zewnętrzne. W Polsce mogłoby to pomóc w osiągnięciu dalej idących efektów synergii dzięki koordynacji inwestycji samorządów z projektami niesamorządowymi, prywatnymi i naukowymi. Badanie dla Komisji Europejskiej wykazało ponadto, że delegacja zadań na poziom lokalny może przynieść konkretne usprawnienia w procesie wdrażania, zaproponowane i wprowadzone przez instytucje pośredniczące. Przykładami mogą być: ogłaszanie konkursów w podziale na priorytety inwestycyjne (Lille, Francja), zwiększenie liczby projektodawców i powiązana większa możliwość priorytetyzacji projektów

⁴⁶ Ecorys (2018) Ewaluacja bieżąca wdrażania zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020, s. 56.



(Ploiesti, Rumunia), włączenie mieszkańców do procesu wyboru projektów (Haga, Holandia) lub ocena projektów przez wspólną radę miast (6 cities, Finlandia) (Van der Zwet *et al.*, 2017, s. 24, 86; Vironen, 2018).

Rozdziale 4.1 dowiedziono, że zaprojektowane w strategiach ZIT rozwiązania pomijają jeden z najistotniejszych zjawisk dotyczących MOF – suburbaniacji. Jak wskazano w KPZK 2030⁴⁷ jednym z najistotniejszych problemów polskiego systemu osadniczego jest właśnie suburbanizacja, czyli nieskoordynowany rozwój obszarów funkcjonalnych głównych ośrodków miejskich. W strefach podmiejskich występuje zjawisko żywiołowej urbanizacji i rosnącego chaosu przestrzennego, czego efektem jest degradacja krajobrazu, rosnące koszty ekonomiczne i społecznymi ponoszonymi przez poszczególne obszary funkcjonalne⁴⁸. Wzmoczone procesy suburbanizacyjne (ang. *urban sprawl*) są bezpośrednio powiązane z aspektami planowania przestrzennego. Brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego pogłębia chaos urbanistyczny, który dotyczy w szczególności terenów o silnej presji inwestycyjnej. Zaliczyć do nich można miejskie obszary funkcjonalne, gdzie lokalizowanie mieszkalnictwa lub działalności gospodarczej jest znacznie tańsze niż w samych miastach z uwagi na ceny gruntów, a równie atrakcyjne z uwagi na czas dojazdu do centrum MOF samochodem. Oszacowania sytuacji planistycznej w kontekście demograficznym i transportowym są jeszcze bardziej niepokojące, jeśli uwzględnić kategorie gmin według stopnia urbanizacji funkcjonalnej. Dla kategorii stref podmiejskich i innych gmin zurbanizowanych oszacowano, że plany miejscowe zakładają chłonność na poziomie blisko 30 mln osób, co stanowi 47,5% wartości dla całego kraju. Jeśli wziąć pod uwagę niedoinwestowanie infrastrukturalne oraz nierozwinięty transport zbiorowy (a także brak ekonomicznego uzasadnienia dla jego funkcjonowania ze względu na ekstensywność zabudowy) na terenach podmiejskich, oznacza to postępujące uzależnienie mieszkańców od transportu indywidualnego. Procesy te stanowią duże zagrożenie dla poziomu kongestii w centrach miejskich obszarów funkcjonalnych. Ponadto niewiele jest przykładów rozwoju przestrzennego opartego o zasady *Transit Oriented Development*, która zakłada lokalizowanie nowej zabudowy w sąsiedztwie przystanków transportu zbiorowego.

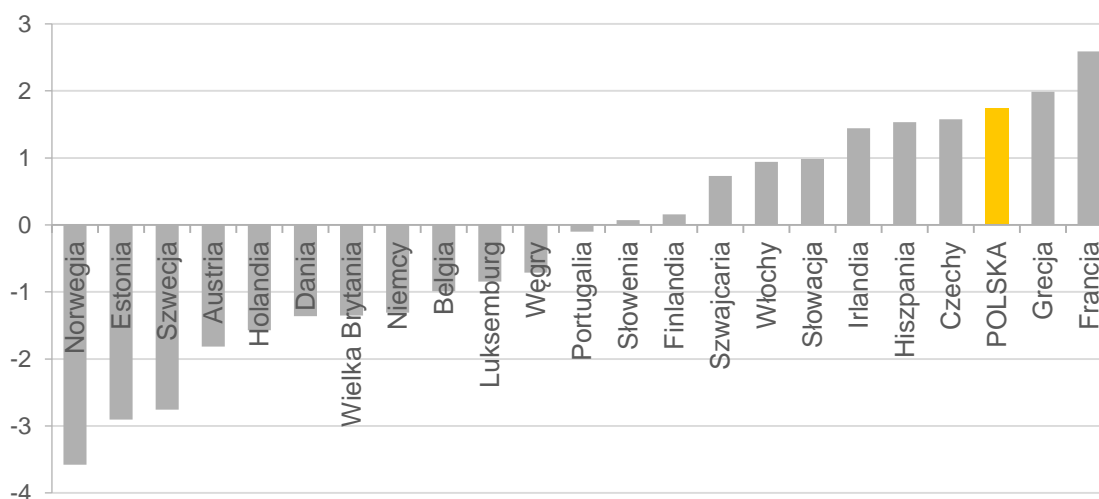
Występowanie zjawiska *urban sprawl* obrazuje m.in. indeks monitorowany przez OECD. Wskazuje on, że w latach 2001-2011 skala wyprowadzek Polaków z miast na tereny podmiejskie była jedną z największych w analizowanych państwach (por. Rysunek 10). Należy przy tym zauważać, że np. na Węgrzech, w Niemczech, czy w Wielkiej Brytanii wyraźne jest zjawisko przeciwne – powroty mieszkańców terenów nieurbanizowanych i podmiejskich do centrów miast. Bardziej szczegółowe dane wskazują, że najsilniejszy przyrost liczby mieszkańców terenów

⁴⁷ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Warszawa 2012, s. 75.

⁴⁸

podmiejskich dotyczy Poznania, a w dalszej kolejności: Gdańska, Warszawy, Łodzi i Krakowa. Z kolei najszybciej z centrów metropolii wyludniają się Łódź, Katowice i Poznań.

Rysunek 52. Wartości zmian w indeksie występowania zjawiska urban sprawl w Polsce i innych krajach Europy



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD (2016) OECD Economic Surveys: Poland 2016, OECD Publishing, Paryż [dostęp: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2016-en].

Poza brakiem odpowiedniego pokrycia powierzchni Polski planami miejscowymi istnieje problem ich jakości, a dokładnie docelowych ustaleń MPZP, jakie przyjmują gminy. Wyznaczone w opracowaniach planistycznych kierunki rozwoju przestrzennego nie są skoordynowane z sytuacją demograficzną i gospodarczą, nie uwzględniają też uwarunkowań danego MOF. Przykładowo według szacunków łączna chłonność demograficzna dla obowiązujących planów miejscowych to ok. 62,4 mln mieszkańców, w tym około 43,4 mln dotyczy zabudowy jednorodzinnej i około 19 mln wielorodzinnej. Jak już wspomniano, plany pokrywają niecałe 30% powierzchni kraju i w oczywisty sposób nie obejmują wszystkich obecnie zagospodarowanych terenów osadniczych, a zatem faktyczna chłonność jest znacznie wyższa.

Zagadnienia planowania przestrzennego, organizacji transportu publicznego i innych zdiagnozowanych w MOF wyzwań o charakterze nieinwestycyjnym powinny stać się w przyszłości osią prac biur Związków ZIT w ramach tzw. III-ego filaru. W badaniu wykazano, że dużym wyzwaniem nie tylko w przypadku Polski ale innych krajów Europy jest pomiar stopnia zintegrowania w realizowanych projektach. Podjęcie działań w zakresie koordynacji planowania miejscowego i organizacji transportu może pozwolić na zagwarantowanie owego zintegrowania niezależnie od wymogów w kryteriach stawianych przez założenia programów operacyjnych. Takie podejście sprzyja postulowanemu ukierunkowaniu interwencji



na osiągnięciu celów, a nie wydatkowaniu środków. Jak wskazują eksperci inna orientacja *grozi przywróceniem dawnej orientacji na wydawanie środków jako głównego kryterium publicznej (i medialnej) oceny polityki spójności*⁴⁹.

ZAGRANICZNE INSPIRACJE DLA REALIZACJI INSTRUMENTU ZIT W POLSCE

Biorąc pod uwagę różne sposoby wdrażania instrumentów ZZRM w Europie, prace nad dalszym rozwojem ZIT w Polsce mogą znacznie zyskać, jeśli będą bazować na inspiracjach z międzynarodowych doświadczeń. Rozwiązań wartych wzięcia pod uwagę jest wiele, zarówno tych stosowanych już w poszczególnych państwach członkowskich UE, jak i tych rekomendowanych na podstawie badania porównującego międzynarodowe doświadczenia z wdrażania instrumentów ZZRM. Poniżej zaproponowano obszary inspiracji, które na podstawie analizy benchmarkingowej wydają się najbardziej adekwatne do polskiego kontekstu i aktualnego modelu ZIT.

Tabela 17 Wybór inspiracji z benchmarkingu w kontekście różnych wymiarów zintegrowania

INSPIRACJE Z BENCHMARKINGU MIĘDZYNARODOWEGO ZIT

⁴⁹ Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako eksperyment, Studia Regionalne i Lokalne Nr 3(65)/2016, M. Kozak

	INSPIRACJE Z BENCHMARKINGU MIĘDZYNARODOWEGO ZIT
Zintegrowanie Geograficzne	<ul style="list-style-type: none"> • Część strategii została przygotowana przez miasto lub gminy z danego obszaru funkcjonalnego, ale planowane interwencje są skupione na strategicznym fragmencie terytorium, np. wybranej dzielnicy. Pozwala to na ulokowanie środków w szczególnie cennych lub problematycznych obszarach, które mają kluczowy charakter dla strategicznego rozwoju miasta lub całego obszaru funkcjonalnego. W Polsce inwestycje ZIT zwykle realizowane są na terytorium całego obszaru funkcjonalnego, tj. każdej gminy należącej do ZIT. Każda z nich decyduje, w który fragment swojego terytorium zainwestować, przy czym nie jest to ujęte w strategii ZIT. W przyszłości warto rozważyć wprowadzenie mechanizmów wspólnej debaty nad szczególnie cennymi i problematycznymi z punktu widzenia całego terytorium obszarami i współdecydowania o strategicznym ulokowaniu w nich wspólnych funduszy. • Koncentracja środków jest ważnym czynnikiem różnicującym sposób i zakres wdrażania strategii ZZRM: część państw przeznaczała środki dla niewielu wybranych miast (zwykle największych w kraju), zaś pozostałe zdecydowały się rozproszyć środki pomiędzy kilkaset mniejszych miast. Polska wybrała rozwiązanie pośrednie, obejmując instrumentem ZIT 24 miasta o znaczeniu wojewódzkim i subregionalnym. Wydaje się to dobrym rozwiązaniem, dlatego większe rozproszenie ani większa koncentracja środków nie są rekomendowane do rozważenia. • Państwa UE obierały różne tryby wyboru obszarów objętych instrumentami ZZRM: część odgórnie wyznaczyła listę miast (podobnie jak w Polsce), zaś inne ogłosiły konkursy na strategię rozwoju, z których krajowa komisja ekspercka wybrała obszary do dofinansowania. Tryb konkursu mógłby być rozważony podczas planowania przyszłości ZIT w Polsce, aby w ten sposób zapewnić wzrost jakości strategii (ocena ekspercka) i zdyscyplinować przygotowanie dokumentów (termin konkursu). Warto jednak podkreślić, że takie rozwiązanie może wydłużyć proces programowania (dodatkowe terminy konkursów dla strategii wcześniej odesłanych do poprawek) oraz dopuścić większą polityzację wyboru i treści strategii (zwiększenie mocy decyzyjnej szczebla centralnego kosztem władz regionu).

INSPIRACJE Z BENCHMARKINGU MIĘDZYNARODOWEGO ZIT

Zintegrowanie Interwencji

- Część państw utworzyła na potrzeby instrumentów ZZRM osobny program operacyjny, podczas gdy inne (w tym Polska) rozlokowały środki w kilku regionalnych lub krajowych programach operacyjnych. Pierwsze rozwiązanie mogłoby być rozważone w przyszłości w Polsce, aby zaangażować osobną instytucję zarządzającą dla wszystkich ZIT (co mogłoby przyspieszyć proces oceny i wyboru projektów, bo uwaga IZ nie musiałaby być dzielona między projekty RPO i ZIT) oraz uwzględnić specyfikę celów i sposobu wdrażania, monitorowania i ewaluacji strategii ZZRM (np. przygotować odrębne, niezwiązane z RPO wskaźniki nastawione na uchwycenie zmian o charakterze zintegrowanym). Z drugiej strony umieszczenie wszystkich ZIT w krajowym PO zwiększa potencjalne uzależnienie wyboru projektów ZIT od szczebla centralnego (co zaprzecza idei podejścia *place-based*) oraz wydłuża fizyczny dystans lokalnych instytucji do IZ, co mogłoby prowadzić do proceduralnych opóźnień i pogorszenia relacji IP – IZ.
- Niektóre kraje włączyły instrument RLKS do realizacji strategii ZZRM, podczas gdy w Polsce rozwiązanie to nie jest obecnie stosowane. W przyszłości włączenie instrumentu RLKS jest warte rozważenia w kontekście ZIT, aby zwiększyć poziom zaangażowania lokalnej społeczności w realizację polityki na całym obszarze funkcjonalnym.
- ZIT umożliwił łączenie inwestycji z różnych funduszy UE: EFS, FS, FPU i EFRROW, co sprzyja osiągnięciu efektu synergii realizowanych inwestycji. W Polsce instrument ZIT jest finansowany z EFRR i EFS oraz pośrednio z FS. Z uwagi na silne powiązania miejsko-wiejskie w polskich obszarach funkcjonalnych warto rozważyć wykorzystanie pozostałych funduszy UE. Warto również dopracować zapewnienie efektu synergii projektów finansowanych z różnych funduszy, gdyż obecnie aspekt ten często oceniany jest powierzchownie (np. we wniosku o dofinansowanie wystarczy wskazać nazwę komplementarnego projektu, jednak zakres ich uzupełniania się oraz wartość dodana z ich powiązania nie są jasne).
- Wiele państw wykorzystuje instrumenty finansowe i środki prywatne do realizacji inwestycji, podczas gdy w Polsce te rozwiązania nie są stosowane w znaczącym stopniu. W przyszłości warto je włączyć do systemu finansowania ZIT, aby zwiększyć pulę dostępnych środków oraz umożliwić ponowne zainwestowanie przynajmniej części z nich, szczególnie w zakresie wspierania rozwoju MŚP, rewitalizacji, mieszkalnictwa socjalnego i ochrony środowiska.


INSPIRACJE Z BENCHMARKINGU MIĘDZYNARODOWEGO ZIT	
Zintegrowanie Wiedzy	<ul style="list-style-type: none"> • W Europie, podobnie jak w Polsce, w procesie przygotowania strategii ZZRM główną rolę odgrywały gminy, jednak ponadto w wielu przypadkach aktywnie uczestniczyli w nim lokalni interesariusze wszystkich sektorów: prywatnego, pozarządowego, publicznego i naukowego. Podczas planowania przyszłości systemu ZIT w Polsce warto rozważyć stworzenie takich międzysektorowych komitetów, które umożliwiłyby oparcie strategii na większej ilości i wyższej jakości danych pozyskanych przez lokalnych interesariuszy oraz zwiększyłyby szansę na koordynację ich działań z inwestycjami samorządów. • W niektórych państwach podkreślano problematyczność przygotowania strategii dla obszarów funkcjonalnych z uwagi na brak dostępnych danych na poziomie NUTS3 lub niższym. Część miast UE (np. portugalskie Tamega e Sousa) w celu rozwiązania tego problemu utworzyła specjalne obserwatoria lub jednostki ukierunkowane na gromadzenie i przetwarzanie danych lokalnych. Podobny problem pojawił się podczas przygotowania polskich strategii ZIT, dlatego warto rozważyć utworzenie takich lokalnych obserwatoriów służących przygotowaniu diagnozy problemów i potrzeb w strategii, a także późniejszemu monitoringowi. • Konsultacje społeczne strategii ZZRM w Europie były organizowane w większości przypadków, a ich metody i zakres nie odbiegały od rozwiązań stosowanych w Polsce. Jednak zarówno w UE, jak i w Polsce jakość i wartość dodana z tego procesu nie została zbadana. Proces konsultacji wymaga większej uwagi w przyszłości, tak aby wzbogacał wiedzę na temat potrzeb i problemów mieszkańców jeszcze na etapie tworzenia strategii. Komisja Europejska utworzyła sieci współpracy miast, z których część skupia się na instrumentach ZZRM (UIA, UDN, CIA 7), a część obejmuje szerszy zakres (np. IUC). W sieciach tych współpracuje wiele europejskich miast, jednak rzadko polskich. W przyszłości zdecydowanie warto zwiększyć udział polskich miast w europejskich sieciach współpracy, aby umożliwić im międzynarodową wymianę doświadczeń oraz realizację pilotażowych, innowacyjnych interwencji. Tego typu aktywność mogłaby usprawnić sposób wdrażania ZIT w Polsce oraz poprawić jakość inwestycji realizowanych w miejskich obszarach funkcjonalnych.

INSPIRACJE Z BENCHMARKINGU MIĘDZYNARODOWEGO ZIT

Zintegrowanie Zarządzania

- Większość państw członkowskich zdecydowała się przekazać znaczną część funkcji w procesie wdrażania instrumentów ZZRM na poziom lokalny, aby zwiększyć wpływ miast na realizowane z ich pomocą polityki rozwoju. Wiele państw delegowało więcej zadań związanych z wyborem projektów do instytucji pośredniczących niż uzyskały polskie IP. W przyszłości warto rozważyć przekazanie większej mocy decyzyjnej na poziom lokalny, bazując na potencjale administracyjnym zbudowanym w perspektywie 2014-2020. Mogłoby to obejmować przekazanie pełnych uprawnień IP ZIT przez IZ (obecnie poza IP w Wałbrzychu są one ograniczone), co wiązałoby się z przeprowadzaniem pełnej oceny formalnej i merytorycznej, ewaluacji, zarządzania finansowego, a także pełnej obsługi beneficjentów na poziomie lokalnym. Takie rozwiązanie oznaczałoby dokładniejszą realizację podejścia *place-based*, przy czym należy pamiętać, że wymagałoby ono również oddelegowania większej liczby pracowników do zadań IP ZIT. Na uwagę zasługuje też *model sztokholmski* dopuszczający partnerów zewnętrznych do wspólnego przygotowania projektów przed ogłoszeniem konkursu, aby zwiększyć koordynację i strategiczne planowanie inwestycji samorządowych i niepublicznych.
- System monitoringu i ewaluacji jest jednym z najsłabszych aspektów wdrażania instrumentów ZZRM w państwach członkowskich, jednak kilka zagranicznych rozwiązań zasługuje na uwagę przy planowaniu rozwoju systemu ZIT w Polsce. Warte rozważenia jest uniezależnienie obu procesów od wskaźników typowych dla RPO i dostosowanie ich do specyfiki danego obszaru funkcjonalnego (stosowane np. w Lille, Timisoarze i Wiedniu), tak aby służyły przede wszystkim lepszej diagnozie, refleksji i usprawnieniu rozwoju obszaru, nie zaś głównie kontroli tempa wdrażania, tak jak często ma to miejsce obecnie w Polsce. Ponadto w zakresie monitoringu warto rozważyć zagraniczne komitety przekładające odpowiedzialność za monitoring na kolektywne ciała złożone z przedstawicieli gmin obszaru funkcjonalnego (np. fińskie ZIT 6 Cities) lub poszerzone ponadto o lokalnych interesariuszy wielu sektorów (angielskie ZIT Kornwalii i Wysp Scilly). W tym kontekście warte rozważenia są wspomniane wcześniej lokalne obserwatoria nakierowane na gromadzenie i analizę danych lokalnych (np. Obserwatorium w portugalskim Tamega e Sousa).
- Podobnie jak w Polsce, większość wskaźników stosowanych europejskich strategiach ZZRM ma charakter ilościowy i jest spójna z systemem strategii wyższego rzędu. W przyszłości warto rozważyć wprowadzenie wskaźników jakościowych, aby w większym stopniu uchwycić wartość dodaną płynącą z zintegrowania inwestycji, która często ma charakter długofalowy i przekracza typowe podziały administracyjne, funduszowe i statystyczne. Wskaźniki takie mogłyby dotyczyć np. budowy potencjału administracyjnego na poziomie lokalnym, częstotliwości kontaktów międzygminnych na poziomie operacyjnym i strategicznym, efektu synergii inwestycji realizowanych z różnych osi priorytetowych i w różnych gminach obszaru funkcjonalnego, a także poziomu zadowolenia mieszkańców z różnego rodzaju usług na terenie danego obszaru.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonej analizy benchmarkingowej.

- 
- **Dalszy rozwój współpracy może być motywowany poprzez zwiększenie czynnika konkurencji o środki między miejskimi obszarami funkcjonalnymi na zasadach spełniania wymogów z zakresu rozwiązywania kluczowych problemów MOF o charakterze nie inwestycyjnym: przede wszystkim planowania przestrzennego i organizacji sprawnego transportu publicznego.**
 - **Zarządzanie instrumentem z poziomu krajowego i wojewódzkiego powinno tak jak dotychczas przyjmować elastyczną formę dopuszczającą różne modele współpracy i zarządzania Związkami ZIT. Należy jednakże określić oczekiwane kierunki i różnicować zakres udzielanego wsparcia zgodnie z nimi, co byłoby mechanizmem motywującym ale nie wykluczającym.**
 - **Na etapie wywiadów zdiagnozowano niewielką rolę samorządów powiatowych w tworzeniu współpracy. Aktywność starostów zależała od indywidualnego zaangażowania w prace nad realizacją instrumentu ZIT. W opinii respondentów rola samorządu powiatowego w kształtowaniu partnerskich relacji i wdrażaniu jest niedookreślona. Dominuje podejście, że samorządy powiatowe korzystają z funkcjonowania instrumentu ZIT nie wykazując zaangażowania.**
-



6. GŁÓWNE WNIOSKI

6.1. GŁÓWNE WNIOSKI

Delimitacja

- Obecna delimitacja Związków ZIT jest odpowiednia i jest w dużej mierze akceptowana przez regionalnych i lokalnych interesariuszy.
- Wskazywane przez respondentów problemy z delimitacją dotyczą niewielkiej części Związków ZIT i nie mają dużej wagi gatunkowej, tzn. dotyczą raczej potrzeby drobnych korekt zasięgu, a nie zanegowania całego podejścia do delimitacji.
- Problem zbyt wąskiej delimitacji dotyczy zwłaszcza Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna, Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Gorzowa Wielkopolskiego i Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Zielonej Góry.
- Problem zbyt szerokiej delimitacji dotyczy przede wszystkim Aglomeracji Opolskiej i Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot.
- Kontynuacja instrumentu ZIT w kolejnej perspektywie finansowej funduszy europejskich wymagać będzie powtórzenia analiz delimitacyjnych z wykorzystaniem aktualnych wskaźników (szczególnie informacji o przepływach, tj. dojazdach do pracy, migracjach, korzystaniu z usług publicznych itp.), a także istotnego uwzględniania czynnika jakościowego, w tym zwłaszcza tradycji i woli współpracy w danym obszarze.



Modele współpracy

- Trwały charakter partnerstwa można przypisać ok. połowie związków ZIT.
- Zwykle dotyczy to obszarów, na których istnieją wcześniejsze tradycje współpracy.
- Współpraca wykraczająca poza wdrażanie wydzielonej alokacji ZIT ma miejsce w około 80% obszarów objętych instrumentem.
- Trwałość współpracy i jej wykraczanie poza wdrażanie alokacji ZIT nie zależy od formy związku (porozumienie/stowarzyszenie).
- Najbardziej typowymi przykładami współpracy są porozumienia transportowe i grupy zakupowe.
- Najczęściej współpraca obejmuje tylko niektóre z gmin MOF, a ich powstanie często nie może być uznane za efekt ZIT.

Zadania IP ZIT

- Znaczący odcisk na obecnej percepcji funkcjonowania IP ZIT w strukturach wdrażania instrumentu ZIT miały początkowe fazy tworzenia instytucji, obarczone wieloma trudnościami i problemami wynikającymi z braku doświadczenia w postępowaniu z nowym instrumentem. Kluczowe dla dalszych prac nad jego realizacją jest określenie zasad współpracy między interesariuszami, stwarzającymi ramy dla m.in. określania podziału zadań,
-

odpowiedzialności czy rozliczenia z efektów,

- Zakres wykonywanych przez IP ZIT zadań jest zróżnicowany, ale wraz z upływem czasu od ich powstania rozszerza się. Rozwijają się również przekonanie o potencjale instytucjonalnym pozwalającym na przejmowanie nowych obowiązków i odpowiedzialności przez IP ZIT.
 - Ocena zakresu wykonywanych zadań przez IP przez koordynatorów ZIT jest tym lepsza, im zakres ten jest szerszy. Jednym z czynników determinujących taki stan rzeczy jest dużo wyższa dbałość o relacje z beneficjentami w przypadku IP ZIT, która wynika z bezpośrednich zależności podmiotowych, które nie funkcjonują w relacjach z IZ.
 - W zdecydowanej większości IZ brały pod uwagę głosy IP ZIT i konsultowały kryteria oceny merytorycznej.
 - W przypadku kryteriów oceny strategicznej te propozycje były przygotowywane przez IP ZIT, a następnie uzgadniane lub konsultowane z IZ.
 - Waga kryteriów oceny strategicznej i pozostałych kryteriów różni się – w większości zależy od związku ZIT. Najczęściej spotykanym (9 związków ZIT) rozwiązaniem jest 50-procentowy udział kryteriów oceny strategicznej względem pozostałych kryteriów.
 - Pierwszeństwo oceny strategicznej sprawia, że wszystkie wnioski - nawet te zawierające błędy formalne – muszą być jej poddane, przez co ocenianych jest bardzo dużo wniosków.
 - Ocena strategiczna poprzedzona oceną formalną jest korzystniejszym rozwiązaniem, pozwala bowiem rankingować projekty i mniej obciąża pracowników IP ZIT.
 - Ocena strategiczna przeprowadzana jako ostatnia powoduje jednak problemy z czasem oczekiwania – powszechna jest opinia, że proces oceny formalnej i merytorycznej przedłuża się, co jest wynikiem dużej liczby projektów poddawanych ocenie w IZ.
 - Angażowanie ekspertów zewnętrznych do oceny strategicznej jest efektywnym rozwiązaniem w momencie spiętrzenia liczby wniosków wymagających oceny lub przy niewielkich zasobach kadrowych biura IP ZIT, które zaangażowane do oceny wykluczone zostają z innych form współpracy z beneficjentami.
 - Tryb pozakonkursowy jest ogólnie lepszym sposobem identyfikacji projektów zintegrowanych.
 - Tryb pozakonkursowy jest lepszym sposobem identyfikacji kompleksowych projektów infrastrukturalnych współfinansowanych z EFRR, systemowych projektów współfinansowanych z EFS oraz projektów współfinansowanych z obu funduszy.
 - Przygotowywanie projektów w ramach trybu pozakonkursowego jest z reguły czasochłonne i lepiej się sprawdza w dziedzinach, w których samorzady podejmowały wcześniej współpracę.
 - Tryb konkursowy jest odpowiednim trybem wyboru projektów, w których rywalizacja o środki w konkursie przyczynia się do lepszej jakości projektów.
 - Część ZIT prowadzi monitoring w oparciu o wizyty monitoringowe, jednak w
-

większości ZIT podstawą są kontakty z koordynatorami ZIT.

- Projekty komplementarne nie są brane pod uwagę w istotny sposób, z racji innej instytucji zarządzającej niż RPO i braku relacji administracyjnych między IP ZIT a beneficjentami nie-samorządowymi.
- Skuteczną formą monitorowania projektów jest bezpośredni kontakt z beneficjentem. Efektywność takich działań zależna jest od umocowania IP ZIT w ramach procedury monitoringu np. w umowie o dofinansowanie.
- Biura IP ZIT dysponują jedynie podstawowymi narzędziami, które stwarzają ograniczenia w bieżącej pracy. Brak jest narzędzi do zbierania danych służących szczegółowemu raportowaniu zmian w projektach, wspierających zarządzanie i podejmowanie aktywności w odpowiednim momencie.
- Istnieją różne formy wsparcia systemowego dla beneficjentów, w tym w szczególności w zakresie odpowiednich do oczekiwań szkoleń i warsztatów, wsparcia w formie mailowej i telefonicznej: bieżącego i cyklicznego, organizacyjnego, merytorycznego, wsparcie przy przygotowaniu i rozliczeniu projektów oraz przy wypełnieniu dokumentów.
- Ocena wsparcia ze strony IP ZIT dla beneficjentów jest zdecydowanie pozytywna i szczególnie dobrze prezentuje się w porównaniu z oceną współpracy beneficjentów z IZ. Determinantą dbałości o utrzymywanie pozytywnych relacji z beneficjentami jest dla IP ZIT pozostawanie z nimi w bezpośredniej zależności podmiotowej.
- Interesującym rozwiązaniem wsparcia beneficjentów jest przykład ZIT ŁOM, gdzie biuro współpracuje z ekspertami oferującymi beneficjentom pomoc m. in. w poprawie jakości dokumentacji aplikacyjnej.
- Wykonywanie funkcji IP wpływa pozytywnie na realizację instrumentu ZIT, gwarantując związkom ZIT wpływ na projekty, Ukierunkowanie prac biura na zadaniach związanych z wdrażaniem projektów, spowodowało jednak ograniczone możliwości wykorzystania zasobów do realizacji celu promowania partnerskiego modelu współpracy w ramach MOF.
- Potencjał instytucjonalny IP ZIT do wykonywania powierzonych zadań jest coraz bardziej dostrzegalny przez interesariuszy, w tym przez przedstawicieli IZ.

Strategie ZIT

- Przeanalizowane strategie ZIT charakteryzują się wysoką spójnością zewnętrzną i stosunkowo niższą spójnością wewnętrzną. Wpływ na gorszą ocenę ma pominięcie kluczowego problemu MOF jakim jest niekontrolowana suburbanizacja, dostrzegana w wielu strategiach ZIT i szeroko omawiana w dokumentach strategicznych wyższego rzędu. W strategiach ZIT nie zaprojektowano efektywnych działań na rzecz ograniczenia tego typu procesów, pomimo określenia ich występowania.
 - Większość strategii ZIT wykazywała zgodność ze strategiami wyższego rzędu, stosunkowo nieliczne – także ze strategiami aglomeracyjnymi, miejskimi i gminnymi. Brak uwzględnienia strategii niższego rzędu w niektórych
-

strategiach ZIT może podawać w wątpliwość spójność wizji rozwoju obszarów funkcjonalnych i sytuuje część strategii ZIT równolegle, a nie nadrzędnie względem strategii gminnych.

- Pomimo tego zgodność tych dokumentów ze strategiami lokalnymi została oceniona bardzo wysoko, pomimo że wpływ na kształt strategii ZIT został oceniony dużo gorzej, stąd naturalnym wydaje się wyrażony przez koordynatorów postulat większego włączenia gmin w proces budowy strategii.
- Wartością w samą w sobie jest to, że niektóre MOF po raz pierwszy opracowały strategię rozwoju.
- Przyjmowane w strategiach ZIT wizje są bardzo różne – od sformułowania stanu docelowego po wskazywanie, jak się będzie rozwijał obszar i co ma się w nim poprawić. W części strategii ZIT sformulowano także misje, ale nie odnoszono się w nich do roli biura Związku ZIT w ich realizacji.

Zakres tematyczny wsparcia

- Obecny tematyczny zakres wsparcia w ramach instrumentu ZIT jest trafny w stosunku do potrzeb i wyzwań obszarów funkcjonalnych.
- Najtrafniejsze tematyczne obszary wsparcia, to te, w których konieczne jest współdziałanie lub możliwy jest efekt synergii – dotyczy to zwłaszcza transportu publicznego, jakości środowiska naturalnego oraz ponadlokalnych usług publicznych.

Projekty zintegrowane

- Projekt zintegrowany polega przede wszystkim na odpowiednim połączeniu sił w dążeniu do wspólnego celu.
 - Cel projektu powinien uzasadniać potrzebę realizacji w formule zintegrowanej (tj. ZIT).
 - Każdy projekt realizowany w ramach strategii ZIT jest z założenia projektem zintegrowanym. Gwarantuje to fakt, że każdy projekt realizuje cele ustalone wspólnie w strategii ZIT. Jest to weryfikowane na podstawie kryteriów oceny strategicznej.
 - Dobrym pomysłem byłoby umieszczenie w każdej strategii ZIT 2020+ matrycy logicznej, która pokazuje wzajemne powiązania (i/lub) kumulatywność efektów realizacji zarówno dla projektów pozakonkursowych jak i dla działań skierowanych do realizacji w trybie pozakonkursowym.
 - Projekty wybierane w trybie pozakonkursowym są potencjalnie bardziej *zintegrowane* niż projekty wybierane w trybie konkursowym.
 - Obszary strategicznej interwencji w ramach ZIT powinny mieć aspekt funkcjonalny lub dotyczyć dziedzin zgodnych z funkcjonalną charakterystyką MOF (zidentyfikowanych powiązań funkcjonalnych), ewentualnie korzystnie wpływać na komplementarność poszczególnych funkcji lub usług świadczonych na obszarze MOF.
 - Dotychczasowe kierunki interwencji w ramach ZIT są ocenione przez udziałowców ZIT jako adekwatne, a ich realizacja powinna być kontynuowana
-

w kolejnej perspektywie.

- Pomysły na dodatkowe obszary tematycznej interwencji ZIT to adaptacja do zmian klimatu – walka z miejskimi wyspami ciepła, racjonalne gospodarowanie wodami ze szczególnym uwzględnieniem retencji, ochrona bioróżnorodności – błękitna i zielona sfera w miastach, polityka antysmogowa. Pomysły te wpisują się w ramy Strategii Europa 2020.
- Inne pomysły na obszary tematycznej realizacji projektów to optymalizacja przestrzenna i jakościowa usług zdrowotnych, usług kulturalnych, opieki społecznej oraz możliwość realizacji projektów w zakresie turystyki. Pomysły te mogą wykraczać poza priorytety inwestycyjne wynikające ze Strategii Europa 2020.
- Poza obszarami tematycznymi warto wprowadzić do realizacji ZIT nowe instrumenty: inne fundusze UE, instrument RLKS, rozszerzenie zastosowania instrumentów zwrotnych.
- Zdaniem respondentów badania efekty synergii działań podejmowanych w ramach realizacji instrumentu ZIT są dostrzegalne przez mieszkańców, choć ta ocena wydaje się zawyżona względem poziomu zintegrowania w realizowanych projektach i braku dotychczasowego wdrożenia wielu z zakładanych przedsięwzięć. Niemniej jednak istotne jest aby ewentualne sukcesy wspólnych inicjatyw były promowane celem upowszechniania kultury współpracy i eksponowania zalet jej inicjowania, a także zwiększania poparcia mieszkańców dla ich idei kooperacji.

Projekty komplementarne

- Projekty komplementarne często mają kluczowe znaczenie dla realizacji strategii ZIT i stanowią punkt odniesienia dla projektów zintegrowanych.
- IP ZIT mają ograniczony wpływ na projekty komplementarne: większy w przypadku projektów o charakterze *komunalnym* a mniejszy w przypadku projektów, składanych przez podmioty niepowiązane bezpośrednio z miastem/gminą.
- Warto rozważyć rozszerzenie puli środków projektów komplementarnych o inne obszary tematyczne realizacji projektów, w razie potrzeby finansując ich realizację ze źródeł krajowych.

Koordinacja realizacji polityki spójności

- Koordinacja realizacji projektów unijnych w perspektywie 2014-2020 z wykorzystaniem ZIT jest łatwiejsza niż w okresie 2007-2013.
 - Pozytywny wpływ ZIT na możliwości koordynacji ogranicza się jednak tylko do projektów w ramach alokacji ZIT.
 - Koordinację ułatwia przede wszystkim ograniczenie niepewności, które zapewniają m.in. wysoka stopa sukcesu aplikacji, dogodne dostosowywane do potrzeb terminy naborów oraz bieżące uzgodnienia między członkami ZIT.
 - Komplementarne wsparcie w postaci dodatkowej alokacji w ramach POIiŚ 2014-20120 i POPW 2014-2020 spowodowało, że zwiększył się wpływ Związków
-

ZIT na realizację działań na ich obszarze, stanowiąc dodatkowy motywator do zawiązywania współpracy dla partnerów.

System zarządzania instrumentem ZIT

- Dalszy rozwój współpracy może być motywowany poprzez zwiększanie czynnika konkurencji o środki między miejskimi obszarami funkcjonalnymi na zasadach spełniania wymogów z zakresu rozwiązywania kluczowych problemów MOF o charakterze nie inwestycyjnym: przede wszystkim planowania przestrzennego i organizacji sprawnego transportu publicznego.
 - Zarządzanie instrumentem z poziomu krajowego i wojewódzkiego powinno tak jak dotychczas przyjmować elastyczną formę dopuszczającą różne modele współpracy i zarządzania Związkami ZIT. Należy jednakże określić oczekiwane kierunki i różnicować zakres udzielanego wsparcia zgodnie z nimi, co byłoby mechanizmem motywującym ale nie wykluczającym.
 - Na etapie wywiadów zdiagnozowano niewielką rolę samorządów powiatowych w tworzeniu współpracy. Aktywność starostów zależała od indywidualnego zaangażowania w prace nad realizacją instrumentu ZIT. W opinii respondentów rola samorządu powiatowego w kształtowaniu partnerskich relacji i wdrażaniu jest niedookreślona. Dominuje podejście, że samorzady powiatowe korzystają z funkcjonowania instrumentu ZIT nie wykazując zaangażowania.
-

6.2. ROZWIĄZANIA WYNIKAJĄCE Z WARSZTATÓW SERVICE DESIGN

- Jakie powinny być zadania Związków ZIT po 2018 r., przede wszystkim w sytuacji, gdy IZ RPO delegowała IP ZIT minimalny zakres zadań, a gros zadań związanych z wyborem projektów do dofinansowania zostanie zakończonych w 2017 r.?
- Jaki wpływ na proces wdrażania instrumentu ZIT ma realizacja zadań z zakresu minimalnego, a jaki z rozszerzonego zakresu – jaki jest optymalny zakres delegowanych zadań, który pozwala z jednej strony na zapewnienie wymaganego wpływu władz miejskich na wybór projektów, oraz na utrzymanie odpowiedniego tempa wdrażania alokacji dedykowanej ZIT z drugiej, gwarantując przy tym brak dublowania zadań na poziomie IP oraz IZ?
- Które rozwiązanie (w zakresie oceny projektów) jest bardziej efektywne, przy równoczesnym zachowaniu obligatoryjnego wpływu IP ZIT na wybór projektów?
- W jakim trybie wyboru projektów o dofinansowanie powinien być wdrażany instrument ZIT – w trybie konkursowym czy pozakonkursowym?



Poniższy rozdział jest podsumowaniem rekomendacji opracowanych na potrzeby badania z zastosowaniem podejścia service design. Wykorzystanie tego podejścia miało na celu włączenie w proces tworzenia rekomendacji i rozwiązań dla systemu



realizacji instrumentu ZIT ich rzeczywistych i potencjalnych użytkowników (w tym przypadku – związków ZIT). Najważniejszą cechą zastosowanego podejścia jest koncentracja na zrozumieniu uświadomionych i nieuświadomionych potrzeb końcowych odbiorców rekomendacji, dzięki czemu staną się nie tylko odbiorcami, ale również twórcami i właścicielami wypracowanych rekomendacji.

Proces wypracowywania rekomendacji oparty był o pracę warsztatową w trzech fazach: diagnostycznej i strategicznej z udziałem przedstawicieli związków ZIT oraz testującej z udziałem przedstawicieli IZ RPO i MliR.

Pierwszym krokiem było poznanie barier utrudniających realizację projektów w obszarach funkcjonalnych (istotne było rozszerzenie perspektywy przedstawicieli związków ZIT z projektów realizowanych w ramach instrumentu ZIT na projekty realizowane w obszarach funkcjonalnych). Wskazywane bariery dotyczyły następujących obszarów:

- związanych ze strategicznym podejściem do instrumentu ZIT,
- związanych z systemem realizacji instrumentu ZIT,
- związanych z procesem podejmowania decyzji w systemie realizacji instrumentu ZIT,
- związanych z przepływem informacji w systemie realizacji instrumentu ZIT,
- związanych z finansowaniem ZIT,
- związanych z wyborem i realizacją projektów,
- związanych z potencjałem ludzkim w związkach ZIT,
- zewnętrznych, w tym związane z wpływem czynników politycznych .

Zidentyfikowane bariery były punktem wyjścia do identyfikacji potrzeb, które, jak się okazało, łącznie są de facto emanacją jednej potrzeby nadrzędnej – pewności co do przyszłości funkcjonowania związków ZIT:

- potrzeba udziału związków ZIT w planowaniu i podejmowaniu decyzji,
- potrzeba wpływu na realizowanie działań faktycznie odpowiadających na potrzeby OF,
- potrzeba jasnego podziału zadań i kompetencji pomiędzy aktorami systemu,
- potrzeba sprawnej komunikacji pomiędzy instytucjami w systemie wdrażania,
- potrzeba pozyskiwania, rozwoju i utrzymania kompetentnych pracowników związków ZIT.

Na zidentyfikowane potrzeby odpowiadają wypracowane przez przedstawicieli biur IP ZIT rozwiązania, przedstawione poniżej. Dla każdego rozwiązania wskazano potrzebę, na jaką odpowiada, feedback od przedstawicieli IZ i MliR, odniesienie do wyników badania i komentarz zespołu badawczego dotyczący zasadności wdrożenia danego rozwiązania oraz tam, gdzie było to zasadne, dodatkowe rekomendacje wynikające wprost z przeprowadzonego badania.

6.2.1. ROZWIĄZANIE: WSPÓŁUCZESTNICTWO W PROGRAMOWANIU

Tabela 18. Logika rozwiązania pn. współuczestnictwo w programowaniu

LOGIKA	UZASADNIENIE
Jeśli:	Przyszły program wsparcia ZIT zostanie stworzony wspólnie przez obecne IP ZIT z KE, MliR i IZ
To:	decydenci będą mieli szansę poznać perspektywę i doświadczenia z poziomu wdrażania
I dzięki temu:	program będzie lepiej dostosowany do możliwości i potrzeb beneficjentów i zwiększy się sprawność jego realizacji.

Źródło: opracowanie własne.

6.2.1.1. OPIS ROZWIĄZANIA

Przyszłe wsparcie ZIT powinno być przede wszystkim skoncentrowane na adresowaniu potrzeb jego użytkowników ostatecznych (beneficjentów projektów zintegrowanych). Zaangażowanie do współpracy już na poziomie planowania działań wspierających wszystkich instytucji odpowiedzialnych za programowanie, zarządzanie i wdrażanie obecnego instrumentu wsparcia ZIT (KE, MliR, IZ i IP ZIT) pozwoli decydom poznać perspektywę oddolną, w tym praktyczne trudności we wdrażaniu. Uwzględnienie od początku procesu programowania perspektywy osób odpowiedzialnych za wdrażanie projektów pozwoli wykorzystać zdobyte przez nich doświadczenia. Dzięki temu projektowane wsparcie będzie mogło opierać się na rozwiązaniach sprawdzonych i zrezygnować z tych, które się nie sprawdziły, co przyczyni się do lepszego dostosowania wsparcia do potrzeb beneficjentów i możliwości instytucji wdrażających. Dodatkową korzyścią z uwzględnienia w procesie planowania programu wsparcia perspektywy i doświadczenia praktyków, będzie możliwość zastosowania mechanizmów, które pozwolą na sprawniejsze zarządzanie i realizację programu. Uwzględnienie w procesie programowania etapu testowania zaplanowanego wsparcia przed ostateczną akceptacją pozwoli urealnić zaplanowane rozwiązania i dostosować program do faktycznych uwarunkowań systemu i możliwości instytucji odpowiedzialnych za realizację programu.

6.2.1.2. ODPOWIADAJĄCE NA POTRZEBĘ

- udziału Związków ZIT w planowaniu i podejmowaniu decyzji,
- wpływu na realizowanie działań faktycznie odpowiadających na potrzeby obszarów funkcjonalnych,
- sprawnej komunikacji pomiędzy instytucjami w systemie wdrażania.



6.2.1.3. FEEDBACK

Pomysł uczestnictwa ZIT w programowaniu kolejnej perspektywy finansowej spotkał się ze zrozumieniem przedstawicieli IZ RPO – zdają sobie sprawę, że taka potrzeba ZIT wynika przede wszystkim z niepewności ich roli w przyszłym systemie wsparcia. Podkreślali jednak, że każdy z uczestników systemu jest istotny i chciałby uzyskać jak największą elastyczność realizacji zadań. Z drugiej strony przedstawiciele IZ zwrócili uwagę, że w obecnej perspektywie ZIT miały wpływ na decyzje dotyczące działań, jakie będą realizowane, a jedyne co zostało im narzucone to pełnienie formalnie roli IP. Ważne jest, żeby ZIT nie zamykały się tylko na Politykę Spójności i nie koncentrowały na słabej pozycji negocjacyjnej w programowaniu, ponieważ właściwym celem ZIT powinno być stworzenie trwałej współpracy, także bez środków unijnych. W tym kontekście istotne są inicjatywy planowane i podejmowane w ramach III-ego filaru, które ciągle jeszcze nie są na tyle dojrzałe, żeby mogły funkcjonować bez zewnętrznego impulsu w postaci środków unijnych. Przedstawiciele IZ i MiR zwrócili również uwagę, że KE nie może negocjować ze wszystkim, a uwzględnianiem i adresowaniem potrzeb oddolnych zajmują się odpowiednie gremia, jak np. Komitet Regionów.

Podobną opinię wyrazili eksperci uczestniczący w panelu ekspertów: zgodzili się, że ZIT powinny uczestniczyć w planowaniu wsparcia w kolejnej perspektywie, uznali wręcz konieczność uwzględnienia ich perspektywy za oczywistą. Ponadto, podobnie jak przedstawiciele IZ zwrócili uwagę, że Związki ZIT powinny przyjąć dłuższą, bardziej strategiczną perspektywę funkcjonowania i nie mogą zamykać się na funkcjonowanie w ramach funduszy unijnych, bo brak współpracy niezwiązanej bezpośrednio z wydzielonymi środkami przełoży się na ich niepewną przyszłość.

6.2.1.4. CO MÓWIĄ WYNIKI BADANIA

Benchmarking rozwiązań na poziomie europejskim wskazuje, że w większości krajów organizowane są konsultacje strategii ZZRM z interesariuszami (w tym konsultacje społeczne), jednak do tej pory nie pochyłono się nad jakością i wartością dodaną tego procesu. Jedną z rekomendacji z benchmarkingu jest poświęcenie większej uwagi procesowi konsultacji, aby dostarczyć wiedzę o faktycznych potrzebach i problemach mieszkańców i móc uwzględnić je w strategii.

Kontynuowanie wsparcia miejskich obszarów funkcjonalnych w kolejnej perspektywie, tak by wykorzystać już osiągnięte efekty i dać szansę na zawiązanie trwałej, wymiernej współpracy w kolejnych obszarach, jest jak najbardziej zasadne. Udział ZIT na etapie programowania nowego wsparcia pozwoliłby w opinii respondentów na lepsze dopasowanie interwencji do potrzeb gmin i co za tym idzie na lepszą koordynację rozumianą jako spójna wiązka projektów odpowiadająca na zidentyfikowane problemy.

W obecnej perspektywie ZIT ustalanie zakresu interwencji w poszczególnych Związkach ZIT następowało często po ustaleniu zakresu regionalnego programu operacyjnego. Ograniczenie możliwości wyboru działań do realizacji przez ZIT do zakresu interwencji RPO sprawiło, że podejmowane w ZIT działania stanowiły wypadkową rzeczywistych potrzeb obszaru funkcjonalnego oraz określonych przez RPO ram.

6.2.1.5. ZASADNOŚĆ WDROŻENIA

Niezależnie od tego jaki będzie ostateczny kształt wsparcia MOF w kolejnej perspektywie finansowej i jaki zakres zadań oraz kompetencji zostanie przyznany obecnym Związkom ZIT, uwzględnienie perspektywy podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie obecnego instrumentu wsparcia na pewno wniesie wartość do procesu programowania. Przy założeniu, że obecny program traktowany jest jako pilotaż, decyzja o kontynuowaniu wsparcia i jego formule powinna zostać podjęta przy udziale wszystkich interesariuszy, a procesy programowania i negocjacji powinny odbywać się z włączeniem przedstawicieli IP ZIT.

6.2.1.6. DODATKOWE REKOMENDACJE

- Wsparcie zewnętrzne rozwoju MOF powinno być kontynuowane w kolejnej perspektywie, tak by wykorzystać już osiągnięte efekty i dać szansę na zawiązanie trwałej, wymiernej współpracy w kolejnych obszarach.
- Wyniki badania wskazują, że trwałe partnerstwa funkcjonują przede wszystkim w MOF, w których istniały tradycje współpracy przed uruchomieniem ZIT. W pozostałych obszarach efekt ZIT jako interwencji inicjującej trwałą współpracę jest ograniczony. Równocześnie w co najmniej kilku obszarach można zauważyć perspektywy zawiązania bardziej wymiernej współpracy, bowiem deklarowane jest, iż udało się zbudować sieć kontaktów między samorządowcami, doprowadzić do tego, że spotykają się, wymieniają doświadczeniami.

6.2.2. ROZWIĄZANIE: OBOWIĄZEK PRZYGOTOWANIA PLANU DZIAŁAŃ MOF I REALIZACJI PROJEKTÓW ZGODNYCH Z PRZYGOTOWANYM PLANEM

Tabela 19. Logika rozwiązania pn. obowiązek przygotowania planu działań MOF i realizacji projektów zgodnych z przygotowanym planem

LOGIKA	
JEŚLI:	MOF będą miały obowiązek przygotowania planów działań przy zaangażowaniu JST, odpowiadających na konkretne problemy obszaru i realizowania projektów zgodnych z przygotowanymi planami działania

LOGIKA	
TO:	realizowane projekty będą odpowiadały na faktyczne potrzeby MOF
I DZIĘKI TEMU:	JST będą czuły większą odpowiedzialność za swoje działania i będą bardziej zaangażowane w realizację projektów, co poprawi ich jakość.

Źródło: opracowanie własne.

6.2.2.1. OPIS ROZWIĄZANIA

Przyszłe wsparcie powinno zakładać obowiązek rozszerzenia strategii z poziomu ZIT na poziom MOF i przygotowania na podstawie zidentyfikowanych kierunków rozwoju krótkookresowych planów działań, które byłyby dokumentami wykonawczymi dla strategii ZIT. Działania zapisane do realizacji w planach odpowiadałyby na konkretne, zdiagnozowane przy udziale JST, potrzeby obszaru. Jednostki samorządowe byłyby zaangażowane w rozwiązywanie problemów w kilku konkretnych obszarach i w przygotowanie planów działań od początku. Dzięki temu nie tylko mogłyby dopasować projekty zaplanowane do realizacji do swoich potrzeb, ale też już na wstępie miałyby pełną wiedzę dotyczącą zasad i obowiązków związanych z realizacją projektów. Dzięki temu mogłyby się lepiej przygotować do ich realizacji, rozpoznawać i planować inwestycje oraz działania organizacyjne wcześniej, w czym pomagałoby również zapewnione w oparciu o strategię i precyzowane w planach działań wieloletnie finansowane (oparte, oprócz środków pochodzących z programu wsparcia, o planowane dochody MOF). Zaangażowanie wszystkich jednostek MOF i zapewnienie im pewnego poziomu autonomii, zwiększy jakość projektów zintegrowanych i poziom zaangażowania JST w realizację projektów, co z kolei przełoży się na tempo i sprawność realizacji.

6.2.2.2. ODPOWIADAJĄCE NA POTRZEBĘ

- wpływu na realizowanie działań faktycznie odpowiadających na potrzeby OF
- jasnego podziału zadań i kompetencji pomiędzy aktorami systemu

6.2.2.3. FEEDBACK

Przedstawiciele IZ i MliR zgodzili się, że powinny zostać wybrane obszary wsparcia, które przynoszą efekt dla całego obszaru funkcjonalnego, a instrument ZIT powinien być mechanizmem realizacji projektów wymagających większej koordynacji. Zaplanowane do realizacji powinny być projekty, w których współpraca jest autentyczną wartością, a nie takie, które równie dobrze mogłyby być realizowane przez pojedyncze gminy.

6.2.2.4. CO MÓWIĄ WYNIKI BADANIA

Benchmarking pokazał, że na poziomie europejskim część strategii została przygotowana przez miasto lub gminy z całego obszaru funkcjonalnego, ale

planowane interwencje zostały skupione na strategicznym fragmencie terytorium, co pozwala przeznaczyć środki dla kluczowych obszarów, które są strategiczne z punktu widzenia rozwoju miasta lub całego obszaru funkcjonalnego. W przyszłości warto rozważyć w instrumencie wsparcia ZIT wprowadzenie mechanizmów wspólnej debaty nad szczególnie cennymi i problematycznymi terytoriami z punktu widzenia całego obszaru funkcjonalnego i współdecydowania o strategicznym ulokowaniu w nich wspólnych funduszy.

Opinie przedstawicieli Związków ZIT także wskazują na trafność obecnego zakresu wsparcia w odniesieniu do potrzeb i wyzwań poszczególnych obszarów funkcjonalnych.

W obecnej perspektywie wdrażania brak szerokiego włączenia i wykazywania zgodności strategii lokalnych z celami strategicznymi ZIT nie spowodował, że ocena uwzględnienia potrzeb JST w strategiach ZIT jest negatywna. Trzech na czterech koordynatorów gminnych wskazało, że, w ich opinii, obecna strategia ZIT odpowiada na rzeczywiste problemy i bariery rozwojowe obszaru funkcjonalnego, a prawie 83% badanych zgodziło się z twierdzeniem, że obecna strategia ZIT jest zgodna z wizją i kierunkami rozwojowymi obszaru funkcjonalnego. Jednocześnie w ocenie ponad połowy koordynatorów, wpływ JST na strategie ZIT powinien być większy niż obecnie. Brak uwzględnienia strategii niższego rzędu w niektórych strategiach ZIT może podawać w wątpliwość spójność wizji rozwoju obszarów funkcjonalnych i sytuuje część strategii ZIT równolegle, a nie nadrzędnie względem strategii gminnych. Jednocześnie istotne jest zrozumienie, że instrument ZIT nie służy realizacji indywidualnych strategii rozwoju poszczególnych gmin czy powiatów, nie powinien zaspokajać wszystkich potrzeb indywidualnych JST, a raczej adresować wspólne obszary strategiczne dla całego obszaru funkcjonalnego.

6.2.2.5. ZASADNOŚĆ WDROŻENIA

W przyszłym programie wsparcia nadal powinien istnieć obowiązek opracowania strategii zawierającej wszystkie wymagane dotychczas elementy i wskazującej kierunki rozwoju oraz sposób realizacji instrumentu ZIT, natomiast warto rozszerzyć jej zakres także o cele i działania, których źródła finansowania zlokalizowane są poza ZIT: z innych programów europejskich i krajowych, środków własnych partnerów, czy wzorem inspiracji zagranicznych - ze środków prywatnych. Dodatkowo MOF powinny mieć nałożony w dokumentach programowych obowiązek opracowania konkretnych planów działań, tj. krótkookresowych dokumentów wykonawczych do strategii ZIT, zgodnych z jej założeniami i zawierających uszczegółowienia i precyzyjne zapisy.



6.2.3. ROZWIĄZANIE: OBOWIĄZEK PROWADZENIA BIURA MOF

Tabela 20. Logika rozwiązania pn. obowiązek prowadzenia biura MOF

LOGIKA	
JEŚLI:	MOF będą miały obowiązek prowadzenia biura z zapewnionymi narzędziami koordynacji i wpływu na działalność JST
TO:	zapewniona zostanie koordynacja realizacji najważniejszych zasad polityki rozwoju, w celu rozwiązania konkretnych problemów wspólnych dla MOF
I DZIĘKI TEMU:	utworzy się współpraca, w której partykularne interesy JST nie będą nadrzędne w stosunku do interesów MOF.

Źródło: opracowanie własne.

6.2.3.1. OPIS ROZWIĄZANIA

Przyszły program wsparcia ZIT powinien zawierać obowiązek powołania biura MOF. Biuro pełniłoby rolę kreatora, koordynatora i animatora realizacji polityki rozwoju dla całego obszaru funkcjonalnego. Konieczne jest zapewnienie narzędzi koordynacji i realnego wpływu biura na działalność wszystkich JST danego MOF. Odpowiedzialność JST przed biurem zapewni przestrzeń do projektowania i realizacji konkretnych zadań w celu rozwiązania najważniejszych problemów wspólnych dla MOF i usprawni realizację przygotowanych planów działań MOF. Ustanowienie biura organem wykonawczym działań realizowanych w MOF, sprawi, że partykularne interesy nie będą nadrzędne w stosunku do interesów całego obszaru, co będzie przyczyniało się do zrównoważonego rozwoju MOF.

6.2.3.2. ODPOWIADAJĄCE NA POTRZEBĘ

- wpływu na realizowanie działań faktycznie odpowiadających na potrzeby MOF;
- jasnego podziału zadań i kompetencji pomiędzy aktorami systemu;

6.2.3.3. FEEDBACK

Uczestnicy panelu ekspertów zwrócili uwagę, że obecne Związki ZIT są obecnie jedynymi strukturami działającymi w obszarze wsparcia MOF ze względu na brak ustawy metropolitalnej. W obecnej działalności, w ich opinii, należy upatrywać potencjału do budowania trwałych struktur i rozszerzenia zakresu ich działalności jako organu wykonawczego polityki rozwoju w MOF. W wielu miejscach w Polsce jest już na tyle dojrzały klimat, żeby można przejść do etapu zarządzania aglomeracyjnego, a zakres zadań pełniony przez konkretne biura mogłyby być zróżnicowane regionalnie w zależności od poziomu dojrzałości struktur.

6.2.3.4. CO MÓWIĄ WYNIKI BADANIA

Zdaniem 80% przedstawicieli JST utworzenie ZIT przyczyniło się do zintensyfikowania współpracy w obszarach funkcjonalnych. Jednak tylko połowa przedstawicieli JST uważa, że współpraca ta ma charakter trwały i zostałaby utrzymana w przypadku zarzucenia instrumentu ZIT.

Można oczekiwać od ZIT, że w kilkuletnim okresie, na który wsparcie zewnętrzne jest zapewnione, ułatwi on wykreowanie silnych liderów oraz zbuduje pozytywne doświadczenia i tradycję. Z drugiej strony w istniejącym kontekście (ZIT obowiązkowy jako warunek otrzymania wsparcia) prawdopodobne jest ryzyko nastawienia, iż zawiązana współpraca ma charakter doraźny na potrzeby otrzymania konkretnych środków. Ryzyko to jest tym bardziej prawdopodobne, że korzyści działań wspólnych ujawniają się później niż korzyści działań indywidualnych (m.in. ze względu na koszty, które trzeba ponieść na etapie inicjowania i organizowania współpracy), co może prowadzić do niedoceniań wartości kooperacji.

6.2.3.5. ZASADNOŚĆ WDROŻENIA

Funkcjonowanie na poziomie MOF organu wykonawczego, pełniącego jednocześnie rolę koordynacyjną dla realizacji polityki rozwoju i animacyjną dla interesariuszy działań prowadzonych w MOF jest jak najbardziej zasadne. Obecnie funkcjonujące biura Związków ZIT mogłyby rozszerzyć zakres swoich działań, niezależnie od zadań, jakie zostaną im przyznane w przypadku kontynuowania wsparcia, aby móc pełnić wskazane funkcje w oparciu o przygotowane strategie MOF.

6.2.3.6. DODATKOWE REKOMENDACJE

W przypadku kontynuacji wsparcia MOF w formie podobnej do obecnej wskazane jest skoncentrowanie się na trybie pozakonkursowym i ograniczonym katalogu działań / tematów (oczywiście różnym w zależności od potrzeb MOF).

- Pozakonkursowy tryb wyboru projektów tworzy lepszy klimat do wzajemnych dyskusji o potrzebach, planach i uzgodnień co do planowanych projektów, wymaga też mniejszego zaangażowania w procedurę naboru, oceny, wyboru projektów, dzięki czemu pracownicy biura i gmin beneficjentów mogą w większym stopniu angażować się w inne aktywności służące koordynacji wsparcia, rozwijaniu innych obszarów współpracy.

6.2.4. ROZWIĄZANIE: FUNKCJONOWANIE KRAJOWEGO OŚRODKA I REGIONALNYCH OŚRODKÓW WIEDZY O MOF

Tabela 21. Logika rozwiązania pn. funkcjonowanie krajowego i regionalnych ośrodków wiedzy o MOF

LOGIKA	
---------------	--

LOGIKA	
JEŚLI:	stworzymy krajowy ośrodek wiedzy o MOF w istniejącej strukturze instytucjonalnej i regionalne ośrodki wiedzy o MOF, w ramach biur MOF
TO:	powstaną platformy wymiany wiedzy i doświadczeń na poziomie krajowym (pomiędzy poszczególnymi MOF) i regionalnym (JST w ramach MOF) i usystematyzowany zostanie proces zbierania i dostarczania wiedzy
I DZIĘKI TEMU:	realizowane w MOF działania będą mogły odpowiadać realnym i bieżącym problemom i wykorzystywać najlepsze praktyki.

Źródło: opracowanie własne.

6.2.4.1. OPIS ROZWIĄZANIA

Powołanie krajowego ośrodka wiedzy o MOF pozwoliłoby utworzyć platformę do dzielenia się wiedzą o funkcjonowaniu MOF i realizacji projektów oraz inspiracji najlepszymi praktykami. Dodatkową funkcją ośrodka byłoby zbieranie spójnych, usystematyzowanych na poziomie kraju danych na potrzeby MOF oraz pozyskiwanie wiedzy o funkcjonowaniu MOF na potrzeby instytucji zarządzających, pozwalającej na uzyskanie realnego obrazu potrzeb i możliwości MOF. Krajowy ośrodek wiedzy zostałby umieszczony w istniejącej strukturze instytucjonalnej, dzięki czemu nie będzie konieczności tworzenia kolejnej instytucji.

Zadaniem regionalnych ośrodków wiedzy o MOF, funkcjonujących w ramach każdego biura MOF byłoby tworzenie przestrzeni do wymiany wiedzy dotyczącej pomysłów, sukcesów i porażek pomiędzy JST. Działanie regionalnych ośrodków będzie mogło stanowić dobry punkt wyjścia do realizacji konkretnych działań odpowiadających realnym i bieżącym problemom MOF.

6.2.4.2. ODPOWIADAJĄCE NA POTRZEBĘ

- wpływu na realizowanie działań odpowiadających na faktyczne potrzeby MOF;
- sprawnej komunikacji pomiędzy instytucjami w systemie wdrażania;

6.2.4.3. FEEDBACK

Przedstawiciele IZ RPO i MIiR pozytywnie ocenili kierunek myślenia ZIT w kontekście zbierania danych, które mają pomóc odpowiadać na realne i bieżące potrzeby obszarów funkcjonalnych. Potwierdzili, że są świadomi potrzeby wymiany dobrych i złych praktyk (jako przykład wskazane spotkania w ramach Unii Metropolii Polskich, stanowiące platformę wymiany wiedzy, które cieszą się ogromnym powodzeniem przedstawicieli metropolii). Zgłosili jednak wątpliwości,

co do zakresu potrzebnej wiedzy oraz celu zbierania danych i ich późniejszego wykorzystania. Uznali, że istotną kwestią jest zdefiniowanie rodzaju wiedzy, jakiej potrzebują MOF i instytucje zarządzające wsparciem: czy miałyby ona dotyczyć zasad współpracy, gotowych rozwiązań w pewnych obszarach (często problemy MOF mają charakter horyzontalny), modelu zarządzania, rozwiązań prawnych? Pojawił się pomysł, aby ośrodek po rozpoznaniu problemu kierował go do odpowiedniej instytucji i koordynował proces opracowywania rozwiązania. Dobrze byłoby zmapować konkretne potrzeby informacyjne – to pomogłoby znaleźć instytucję, która ma kompetencje i mogłaby pełnić taką funkcję (np. Krajowe i Regionalne Obserwatoria Terytorialne). Większą słuszość przypisywali też powstaniu krajowego ośrodka wiedzy o MOF niż regionalnym, których zadania mogłyby realizować Związki ZIT.

Uczestnicy panelu ekspertów również potwierdzili, że powołanie krajowego ośrodka wiedzy o MOF jako wspólnej bazy wiedzy, dobrych praktyk i metod rozwiązywania problemów mogłoby być bardzo pomocne dla obszarów funkcjonalnych w tworzeniu nowych strategii. Podobnie jak przedstawiciele IZ wskazali, że tworzenie w tym przypadku nowej instytucji jest niezasadne.

6.2.4.4. CO MÓWIĄ WYNIKI BADANIA

Benchmarking pokazał, że niektóre państwa napotkały na trudności w strategii dla obszarów funkcjonalnych z uwagi na brak dostępnych danych na poziomie NUTS3 lub niższym. W części krajów rozwiązaniem tego problemu było powołanie specjalnych jednostek zajmujących się gromadzeniem i przetwarzaniem danych lokalnych. W przyszłym instrumencie wsparcia ZIT warto rozważyć utworzenie takich lokalnych obserwatoriów pełniących funkcje wspierające przy przygotowywaniu diagnozy problemów i potrzeb na potrzeby strategii ZIT i mogących również spełniać rolę monitoringową.

Przebieg prac nad strategiami ZIT w Polsce z różnych względów nie był optymalny. Zostały one napisane w raczej szybkim tempie – nie zawsze na podstawie istniejących wcześniej dokumentów wspólnych dla obszaru MOF. Należało je dostosować do istniejących już priorytetów inwestycyjnych w ramach RPO. Nie wyczerpują zatem wszystkich potencjalnych obszarów tematycznych współpracy w zakresie powiązań funkcjonalnych, a jednocześnie możliwości realizacji projektów zintegrowanych.

W kilku obszarach funkcjonalnych podkreślany jest wkład ZIT w zbudowanie kontaktów między samorządowcami, zauważane jest też doprowadzenie do tego, że przedstawiciele JST spotykają się, wymieniają doświadczeniami i rozmawiają o wspólnych problemach, ale nie zostało to poparte jeszcze wiążącymi rozstrzygnięciami, rozwiązaniami na przyszłość gwarantującymi dalszą współpracę. Zanotowano również opinie, że współpraca (zapewne) będzie kontynuowana, ale w innym, ograniczonym układzie przestrzennym.



6.2.4.5. ZASADNOŚĆ WDROŻENIA

Rolę animacyjną dla 12 metropolii pełni obecnie Unia Metropolii Polskich – ta działalność mogłaby stanowić bazę dla krajowej platformy wymiany wiedzy i inspiracji pomiędzy MOF. Dodatkowo warto zastanowić się nad przeprowadzeniem ekspertyzy, której przedmiotem byłoby zmapowanie rzeczywistych potrzeb informacyjnych MOF i luk w dostępnych źródłach informacji, która mogłaby być podstawą do zaadresowania zidentyfikowanych potrzeb.

6.2.5. ROZWIĄZANIE: STWORZENIE KRAJOWEGO PROGRAMU ORAZ NARZĘDZI WSPARCIA MOF

Tabela 22. Logika rozwiązania pn. stworzenie krajowego programu operacyjnego oraz narzędzi wsparcia MOF

LOGIKA	
JEŚLI:	stworzymy krajowy program wsparcia dla MOF z pewnym poziomem elastyczności, angażując MOF w proces programowania
TO:	MOF uzyskają instrumentarium do planowania zintegrowanego rozwoju w obszarach kluczowych, dostosowane do swoich potrzeb
I DZIĘKI TEMU:	MOF będą miały realny wpływ na planowanie rozwoju.

Źródło: opracowanie własne.

6.2.5.1. OPIS ROZWIĄZANIA

Zapewnienie wieloletniego finansowania polityki rozwoju w obszarach funkcjonalnych poprzez stworzenie krajowego programu wsparcia dałoby MOF, jako liderowi procesu rozwojowego, realny wpływ na planowanie rozwoju. Wsparcie na poziomie krajowym skróciłoby drogę dotarcia dla środków UE do MOF i zapewniłoby bardziej komfortowe warunki do realizacji projektów. Zidentyfikowane źródło finansowania z długą perspektywą finansowania stanowiłoby impuls zewnętrzny dla świadomej polityki finansowej samorządów stanowiących MOF. Zaangażowanie MOF na etapie planowania i konsultacji narzędzi wsparcia pozwoliłoby na optymalne wykorzystanie doświadczeń ZIT, sił i środków do realizacji rzeczywistych potrzeb i zapewniłoby wyższy poziom identyfikacji kadr samorządowych MOF z kierunkami rozwoju. Od początku ustalony łańcuch zarządzania i podejmowania decyzji pozwoliłby na ustabilizowanie struktur wdrażania instrumentu (obecnie już wykrystalizowanych i posiadających konkretny potencjał) i usprawnienie wdrażania programu i realizacji projektów. Zapewnienie pewnej elastyczności instrumentu pozwoliłoby modyfikować program w oparciu o faktyczne potrzeby i dostosowywać do zmieniających się wyzwań rozwojowych.

6.2.5.2. ODPOWIADAJĄCE NA POTRZEBĘ

- wpływu na realizowanie działań odpowiadających na faktyczne potrzeby MOF
- jasnego podziału zadań i kompetencji pomiędzy aktorami w systemie
- sprawnej komunikacji pomiędzy instytucjami w systemie wdrażania

6.2.5.3. FEEDBACK

Przedstawiciele IZ zwrócili uwagę, że pomysł stworzenia programu wsparcia na poziomie krajowym wynika przede wszystkim z potrzeby realnego wpływu Związków ZIT na uporządkowanie podziału kompetencji w systemie wdrażania i ze stanu niepewności spowodowanego kończącym się finansowaniem ich działalności ze środków POPT. Pomysł stworzenia krajowego programu dla MOF został przez przedstawicieli IZ zinterpretowany jako wynik późnego włączenie ZIT do procesu programowania obecnej perspektywy i złej komunikacji między IZ a Związkami ZIT.

Zgodzili się, że przyporządkowanie Związkom ZIT w obecnej perspektywie roli instytucji pośredniczących i wyznaczenie im zadań związanych z wdrażaniem, ograniczyło ich rolę kreatora rozwoju na poziomie MOF. Wskazywali z jednej strony, że nie można wykluczyć IZ RPO, tj. regionu, z kształtowania polityki regionalnej, z drugiej zaś strony zwrócili uwagę, że zaletą zwiększenia znaczenia wsparcia na poziomie krajowym mogłoby być powstawanie projektów faktycznie zintegrowanych, dzięki przeniesieniu konkurencji na poziom krajowy (gminy musiałyby faktycznie się zintegrować w ramach MOF, żeby wygrać z innym MOF).

Największą wątpliwością dotyczącą pomysłu wsparcia w formie krajowego programu dla MOF w opinii przedstawicieli IZ dotyczyła niedojrzałości obecnych Związków ZIT do realizacji takiego programu. Na poparcie tej tezy wskazywali fakt, że obecnie projekty wykraczające poza ramy wsparcia ZIT są bardzo nieliczne i niewiele Związków ZIT faktycznie wskoczyło na wyższy poziom myślenia strategicznego o realizacji projektów odpowiadających na faktyczne problemy. W opinii IZ Związku ZIT powinny poświęcić okres 2018-2020 na prace analityczne diagnostyczne i strategiczne, aby były przygotowane do planowania i realizacji działań adresujących ich faktyczne potrzeby.

Zwracali również uwagę, że zaplanowanie wsparcia na poziomie krajowym programów operacyjnych wymagałoby przeanalizowania możliwości wpisania programu w system obowiązujących dokumentów (Umowa Partnerstwa, KPZK 2030, Krajowa Polityka Miejska, strategię rozwoju regionu), a logika wsparcia powinna opierać się na zdiagnozowanych potrzebach i pomysłach na ich zaadresowanie i dopiero potem dopasowywaniu odpowiednich środków.

Uczestnicy panelu ekspertów wskazali, że wsparcie na poziomie krajowym ma sens z punktu widzenia otwarcia ZIT na finansowanie działań ze środków europejskich na poziomie krajowym. W obecnej perspektywie duża część projektów była



wykluczona ze względu na zamknięcie ZIT w programach regionalnych. Pomysł wsparcia z poziomu krajowego miałby według nich sens, jeśli w ramach nowego programu każdy Związek ZIT miałby zagwarantowane środki i nie byłoby konieczności konkurowania. Z drugiej strony eksperci zwrócili uwagę, że wprowadzenie krajowego programu operacyjnego jeszcze bardziej rozluźniłoby współpracę między Związkiem ZIT a samorządem województwa, co sprawiłoby, że obszary funkcjonalne byłyby wyizolowanymi jednostkami na poziomie regionów. Eksperci zarekomendowali, że lepszym niż rewolucyjna zmiana systemu wsparcia, rozwiązaniem byłoby wykorzystanie doświadczeń zdobytych przez Związki ZIT i JST, zidentyfikowanie najlepszych rozwiązań i dopracowanie obecnego systemu wsparcia.

6.2.5.4. CO MÓWIĄ WYNIKI BADANIA

Jak pokazał benchmarking na poziomie europejskim, część państw dedykowała instrumentom ZZRM osobny program operacyjny, podczas gdy inne (w tym Polska) rozlokowały środki w kilku regionalnych i/lub krajowych programach operacyjnych. Pierwsze rozwiązanie mogłoby być rozważone w przyszłości w Polsce, aby zaangażować osobną instytucję zarządzającą dla wszystkich regionów ZIT (co mogłoby przyspieszyć proces oceny i wyboru projektów, bo uwaga IZ nie musiałaby być dzielona między projekty RPO i ZIT) oraz uwzględnić specyfikę celów i sposobu wdrażania, monitorowania i ewaluacji strategii ZZRM (np. przygotować odrębne, niezwiązane z RPO wskaźniki nastawione na uchwycenie zmian o charakterze zintegrowanym). Z drugiej strony umieszczenie wszystkich ZIT w krajowym PO zwiększa potencjalne uzależnienie wyboru projektów ZIT od szczebla centralnego (co zaprzecza idei podejścia *place-based*) oraz wydłuża fizyczny dystans lokalnych instytucji do IZ, co mogłoby prowadzić do proceduralnych opóźnień i pogorszenia relacji IP-IZ.

Związki ZIT, nawet te charakteryzujące się rozwiniętą współpracą, postulują kontynuowanie wsparcia, przekonując m.in., że byłby to wyraz poparcia rządu dla rozwoju obszarów metropolitalnych. Wsparcie takie oczywiście mogłoby przyjąć inną niż obecnie formę, np. jednego krajowego programu/funduszu dopuszczającego konkurencję ZIT. Decyzja o planach takiego wsparcia oraz oczekiwaniach względem ZIT powinna pojawić się jak najszybciej, bowiem często podnoszonym problemem negatywnie wpływającym na jakość i zakres współpracy jest niepewność przyszłości połączona ze zbyt często zmieniającymi się wymaganiami ministerstwa co do zadań, jakie powinny wypełniać ZIT.

Wśród IP ZIT pojawiają się głosy, że projekty komplementarne nie powinny być odrębne, a należałoby włączyć je do puli ZIT (w sensie instrumentu/programu) – niewykluczone, że przy zachowaniu odrębnych zasad realizacyjnych i uzgodnień na poziomie właściwych ministerstw. Wynika to z faktu, że choć projekty komplementarne mają często charakter kluczowy dla pomyślnej realizacji strategii ZIT (zwłaszcza w obszarze transportu), nie ma gwarancji ich wyboru do realizacji.

6.2.5.5. ZASADNOŚĆ WDROŻENIA

Dalszy rozwój współpracy może być motywowany poprzez zwiększanie czynnika konkurencji o środki między miejskimi obszarami funkcjonalnymi na zasadach spełniania wymogów opartych z zakresu rozwiązywanie kluczowych problemów MOF: przede wszystkim chaotycznej suburbanizacji i organizacji sprawnego transportu publicznego, a także innych usług publicznych. Wymaga to organizacji

6.2.5.6. DODATKOWE REKOMENDACJE

- Proponuje się rozszerzenie źródeł finansowania instrumentu ZIT o środki krajowe, co pozwoli rozszerzyć zakres obszarów tematycznych ZIT o obszary nieunijne, istotne dla budowania powiązań funkcjonalnych na obszarze ZIT (np. usługi zdrowotne)

6.2.6. ROZWIĄZANIE: SYSTEM SZKOLEŃ I ROZWOJU PRACOWNIKA

Tabela 23. Logika rozwiązania pn. system szkoleń i rozwoju pracownika

LOGIKA	
JEŚLI:	stworzymy atrakcyjny, wydajny i przejrzysty system podnoszenia kwalifikacji i rozwoju kompetencji pracowników
TO:	zapewnimy pracownikom związków ZIT dobre i konkurencyjne warunki pracy
I DZIĘKI TEMU:	łatwiej będzie pozyskać i utrzymać wysoko wykwalifikowanych pracowników.

Źródło: opracowanie własne.

6.2.6.1. OPIS ROZWIĄZANIA

Stworzenie systemu rozwoju pracowników w pierwszej kolejności wymagałoby przekonania decydentów do inwestowania w potencjał ludzki. W ramach systemu zostałby stworzony *kodeks zasad* opisujący warunki, jakie musi spełnić pracownik, jak może wpisać się w strukturę instytucji i co instytucja może mu zaoferować, co pomogłoby w znalezieniu odpowiednich kadr. Potencjalny pracownik, już w procesie rekrutacji, zapoznawałby się z zasadami, ofertą organizacji, sprecyzowanymi korzyściami (jasna ścieżka kariery zawodowej, jasne możliwości finansowe, możliwości awansu). Bardzo ważne jest też, żeby wykorzystać i rozwijać potencjał ludzki już istniejący w biurach ZIT. Warto postawić na szkolenia wynikające z długofalowych planów i szkolenia ad hoc. Korzyścią z atrakcyjnego i przejrzystego systemu rozwoju kompetencji byłoby pozyskiwanie i utrzymywanie wyspecjalizowanej kadry, co przekładałoby się na profesjonalną realizację projektów wpisanych w strategię i plany działania MOF.



6.2.6.2. ODPOWIADAJĄCE NA POTRZEBĘ

- pozyskiwania, rozwoju i utrzymania kompetentnych pracowników biur IP ZIT;

6.2.6.3. ZASADNOŚĆ WDROŻENIA

Budowanie kapitału ludzkiego Związków ZIT jest działaniem jak najbardziej zasadnym, szczególnie przy założeniu potencjalnego rozszerzenia zakresu zadań biur Związków do pełnienia funkcji koordynującej politykę rozwoju na poziomie MOF. Podstawowym warunkiem powodzenia działań wspierających potencjał kadrowy jest zapewnienie długofalowego finansowania etatów w biura IP ZIT.

SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1. Delimitacja MOF ośrodków wojewódzkich z 2013 r.	18
Rysunek 2. Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich z 2013 r.	19
Rysunek 3. Zakres przestrzenny projektowanych miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich oraz ostatecznych obszarów wsparcia ZIT (bez subregionalnych ZIT).....	19
Rysunek 4. Ostateczna delimitacja ZIT miast wojewódzkich oraz subregionalnych (wraz ze wskazaniem gmin z pierwotnej delimitacji MRR, które zostały wyłączone z finalnej delimitacji).....	20
Rysunek 5. Ocena zadowolenia z delimitacji	21
Rysunek 6. Ocena zadowolenia z delimitacji w podziale na Związki ZIT	22
Rysunek 7. Obszar ZIT subregionu centralnego	25
Rysunek 8. Ocena zadowolenia z delimitacji	27
Rysunek 9. Trwałość i intensywność współpracy w ramach obszarów funkcjonalnych	30
Rysunek 10. Trwałość współpracy wg deklaracji członków poszczególnych ZIT.....	30
Rysunek 11. Zakres współpracy w ramach obszarów funkcjonalnych.....	32
Rysunek 12. Zakres współpracy wg deklaracji członków poszczególnych ZIT.....	32
Rysunek 13. Przejawy współpracy wykraczające poza wykorzystanie alokacji ZIT ..	33
Rysunek 14. Ocena trwałości współpracy w danym obszarze funkcjonalnym w przypadku brak instrumentu ZIT w przyszłości w opinii respondentów	36
Rysunek 15. Ocena przejawów współpracy wykraczającej poza wykorzystanie alokacji ZIT wskazująca na ich brak	37
Rysunek 16. Ocena wykonywania funkcji IP przez biura ZIT w podziale na wykonywane zadania	41
Rysunek 17. Ocena wykonywania funkcji instytucji pośredniczącej przez biuro ZIT	44
Rysunek 18. Ocena wpływu JST (partnerów ZIT) na kształt kryteria oceny projektów	47
Rysunek 19. Ocena kwestii, jaki powinien być w przyszłości wpływ poszczególnych jednostek na kryteria wyboru projektów.....	47



Rysunek 20. Ocena systemu wyboru projektów w podziale na wybrane wagi kryteriów oceny strategicznej względem pozostałych kryteriów	49
Rysunek 21. Ocena systemu wyboru projektów w podziale na tryby oceny.....	51
Rysunek 22. Ocena oczekiwanego podziału alokacji w realizacji instrumentu ZIT ze względu na udział alokacji w trybie pozakonkursowym w danej grupie związków ZIT	55
Rysunek 23. Ocena systemu wyboru projektów w konkursach ZIT ze względu na alokację w trybie pozakonkursowym	55
Rysunek 24. Ocena stopnia zintegrowania projektów w trybie pozakonkursowym w przekroju ZIT	56
Rysunek 25. Ocena stopnia zintegrowania projektów w poszczególnych w trybie konkursowym w przekroju ZIT.....	57
Rysunek 26. Ocena stopnia zintegrowania projektów wyłanianych w poszczególnych trybach w opinii respondentów	59
Rysunek 27. Oczekiwany podział alokacji w ZIT w odniesieniu do trybów wyboru projektów w opinii respondentów	59
Rysunek 28. Ocena wsparcia beneficjentów przez koordynatorów.....	63
Rysunek 29. Oceny współpracy z IZ RPO i biurami ZIT przy przygotowaniu i realizacji projektów oraz współpracy z właściwymi samorządami powiatowymi lub gminnymi.....	64
Rysunek 30. Ocena wpływu związku ZIT na projekty realizowane na swoim obszarze w podziale na wagę kryteriów oceny strategicznych w grupach związków ZIT	66
Rysunek 31. Ocena wpływu związku ZIT na projekty realizowane na swoim obszarze	66
Rysunek 32. Ocena wykonywania funkcji instytucji pośredniczącej przez biuro ZIT	67
Rysunek 33. Ocena zgodności strategii ZIT ze strategiami gminnymi w ocenie koordynatorów ZIT.....	76
Rysunek 34. Ocena wpływu gminy na strategię ZIT w ocenie koordynatorów ZIT. 76	
Rysunek 35. Ocena kwestii, jaki powinien być w przyszłości wpływ JST na strategię ZIT	77
Rysunek 36. Najważniejsze problemy obszarów funkcjonalnych.....	84
Rysunek 37. Ocena wybranych charakterystyk JST przez koordynatorów	85

Rysunek 38. Ocena jakości środowiska naturalnego w podziale na miejsce zamieszkania respondentów	86
Rysunek 39. Ocena jakości infrastruktury drogowej w podziale na miejsce zamieszkania respondentów	87
Rysunek 40. Ocena jakości transportu publicznego w podziale na miejsce zamieszkania respondentów	88
Rysunek 41. Dostrzegalność efektów synergii wynikających z działań podejmowanych w ramach ZIT przez mieszkańców	94
Rysunek 42. Ocena cech projektu zintegrowanego przez projektodawców ZIT	95
Rysunek 43. Ocena cech projektu zintegrowanego przez projektodawców w przekroju jednostek ZIT.....	97
Rysunek 44. Ocena kwestii, czy koordynacja realizacji projektów unijnych w perspektywie 2014-2020 z wykorzystaniem ZIT jest łatwiejsza niż w okresie 2007-2013	112
Rysunek 45. Ocena wpływu związku ZIT na projekty realizowane na swoim obszarze w opinii respondentów	113
Rysunek 46. Wpływ Związku ZIT na projekty realizowane na swoim obszarze w opinii respondentów	115
Rysunek 47. Ocena kwestii, jaki powinien być w przyszłości wpływ Związku ZIT na projekty realizowane na obszarze.....	116
Rysunek 48. Ocena współpracy z biurami ZIT przy realizacji i wdrażaniu projektów w rozróżnieniu na przyjętą w ZIT formę prawną partnerstwa.....	119
Rysunek 49. Ocena kwestii, jaki powinien być w przyszłości wpływ JST na kierunki zarządzania związkiem ZIT.....	120
Rysunek 50. Najważniejsze elementy dla rozwoju dobrej współpracy między jednostkami samorządu w ocenie koordynatorów	121
Rysunek 51. Ocena wykonywania funkcji IP przez Związki ZIT w rozróżnieniu na ZIT miast wojewódzkich i subregionalne	122
Rysunek 52. Wartości zmian w indeksie występowania zjawiska urban sprawl w Polsce i innych krajach Europy	125



SPIS TABEL

Tabela 1. Etapy i tryby wyboru obszarów objętych instrumentami Zintegrowanego Zrównoważonego Rozwoju Miast w państwach członkowskich UE	24
Tabela 2. IP ZIT w podziale na grupy ze względu na zakres wykonywanych zadań 40	
Tabela 3. Model sztokholmski działania instytucji pośredniczącej	42
Tabela 4. Waga kryteriów oceny strategicznej w stosunku do kryteriów oceny ogólnej*	48
Tabela 5. Tryb oceny projektów w poszczególnych ZIT	50
Tabela 6. Zagraniczne podejście do wyboru projektów w ramach instrumentu ZIT	52
Tabela 7. Analiza strategii ZIT i ich zgodności z dokumentami strategicznymi wyższego i niższego rzędu.....	72
Tabela 8. Międzysektorowe podejście do przygotowania strategii ZIT (Brno, Czechy).....	78
Tabela 9. Liczba i wartość umów w ramach instrumentu ZIT – stan na 31 stycznia 2018 r.....	81
Tabela 10. Liczba i wartość umów w ramach instrumentu ZIT – stan na 31 stycznia 2018 r. (w tabeli pokazano jedynie 20 obszarów tematycznych o największej sumarycznej wartości projektów)	82
Tabela 11. Różne podejścia do zintegrowania interwencji	91
Tabela 12. Przykłady wskaźników jakościowych stosowanych w strategiach ZZRM w państwach członkowskich UE.....	93
Tabela 13. Poznańska Kolej Metropolitalna. Integracja transportu publicznego wokół transportu szynowego w MOF Poznania.....	103
Tabela 14. Centrum Edukacji Zawodowej i Biznesu w Gorzowie Wielkopolskim ...	104
Tabela 15. Wirtualny Warszawski Obszar Funkcjonalny – Virtual WOF	106
Tabela 16. Możliwości włączenia instrumentów finansowych i środków prywatnych w system realizacji ZIT.....	108
Tabela 17 Wybór inspiracji z benchmarkingu w kontekście różnych wymiarów zintegrowania	126
Tabela 18. Logika rozwiązania pn. współuczestnictwo w programowaniu.....	139

Tabela 19. Logika rozwiązania pn. obowiązek przygotowania planu działań MOF i realizacji projektów zgodnych z przygotowanym planem.....	141
Tabela 20. Logika rozwiązania pn. obowiązek prowadzenia biura MOF	144
Tabela 21. Logika rozwiązania pn. funkcjonowanie krajowego i regionalnych ośrodków wiedzy o MOF	145
Tabela 22. Logika rozwiązania pn. stworzenie krajowego programu operacyjnego oraz narzędzi wsparcia MOF	148
Tabela 23. Logika rozwiązania pn. system szkoleń i rozwoju pracownika	151



SPIS STUDIÓW PRZYPADKU

Studium przypadku 1. ZIT Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego.....	25
Studium przypadku 2. ZIT Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego	36
Studium przypadku 3. ZIT Aglomeracji Wałbrzyskiej	43
Studium przypadku 4. ZIT Wrocławskiego obszaru funkcjonalnego	58

BIBLIOGRAFIA

- Ecorys (2018) Ewaluacja bieżąca wdrażania zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020, 56-58.
- Frankowski J., Szmytkowska M. (2015). Regionalne zróżnicowanie nowych partnerstw miejskich w Polsce. *Zarządzanie Publiczne*, 2(30): 131-152.
- Herbst J., 2008, Kraina nieufności: kapitał społeczny, rozwój gospodarczy i sprawność instytucji publicznych w polskiej literaturze akademickiej, w: P. Swianiewicz, J. Herbst, M. Lackowska, A. Mielczarek (red.), *Szafarze darów europejskich*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kaczmarek, T. (2017). Implementacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w miejskich obszarach funkcjonalnych. Przykład metropolii Poznań. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, (40), 9-24.
- Kaczmarek, T., & Kociuba, D. (2017). Models of governance in the urban functional areas: Policy lessons from the implementation of integrated territorial investments (ITIs) in Poland. *Quaestiones Geographicae*, 36(4), 47-64.
- Kociuba, D. (2017a). Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych w Polsce – teoria versus praktyka. *Studia Regionalne i Lokalne*, (3 (69)), 54-78.
- Kociuba, D. (2017b). Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie zarządzania terytorialnego w miejskich obszarach funkcjonalnych. *Studia KPZK PAN*, 174, 144-153.
- Krukowska, J., & Lackowska, M. (2016). Metropolitalne kolory europeizacji. Instytucjonalizacja współpracy w funkcjonalnych obszarach miejskich w Polsce w świetle nowych instrumentów polityki spójności UE. *Studia Regionalne i Lokalne*, (1 (63)), 82-107.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2013a). Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2013b). Zasady uwzględniania wymiaru miejskiego polityki spójności UE, w tym realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. 2013. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Szafranek, E. (2015). Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie wspierające kształtowanie centrów rozwoju regionalnego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, (32), 81-94.



- Szafranek, E. (2017). Miejskie obszary funkcjonalne a kształtowanie spójności terytorialnej. Research Papers of the Wrocław University of Economics/Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, (467).
- Śleszyński P. (2013). Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw. Przegląd Geograficzny, 85(2): 173–197.
- Zygadło (2017). Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju.