



WOLAŃSKI



Badanie „Ewaluacja stosowania Instrumentów Terytorialnych ZIT i IIT w ramach perspektywy 2021- 2027”

Raport końcowy



Wolański sp. z o.o.

dr hab. Michał Wolański, prof. SGH

Beata Paczek

Dominik Makurat

Michał Babicki

Karolina Orcholska

Julia Widłak

Marcin Pinkosz

Mirosław Czerliński

Paulina Kozłowska

Artur Dziubiński

Wojciech Szłapacki

Michał Żelazowski

Spis treści

Streszczenie kierownicze	4
Słownik skrótów i akronimów	13
1. Wprowadzenie	16
1.1. Cel i zakres badania	16
1.2. Opis przebiegu badania i zastosowanej metodologii	17
2. Formalne umocowanie instrumentów terytorialnych i rozwiązania strategicznego w regionach	19
2.1. Podstawowe informacje na temat wdrażanych instrumentów terytorialnych w Polsce	19
2.2. Demarkacja wsparcia	31
2.3. Ocena ram prawnych unijnych i krajowych oraz założeń regionalnych związanych z realizacją instrumentów terytorialnych	33
2.4. Dobre praktyki we współpracy partnerstw	41
3. Podejście zintegrowane i projekty zintegrowane	48
3.1. Znaczenie podejścia zintegrowanego i jego zastosowanie	48
3.2. Sposób wyboru projektów	55
3.3. Monitoring projektów	59
3.4. Podejście do instrumentów terytorialnych w województwach	60
4. Zakres tematyczny instrumentów terytorialnych	64
5. Zarządzanie ZIT i IIT z poziomu lokalnego – zadania Związków ZIT i partnerstw IIT	71
5.1. System funkcjonowania partnerstw JST wdrażających instrumenty terytorialne	71
5.2. Współpraca partnerstw z IZ programów regionalnych	77
6. System zarządzania wdrażaniem ZIT i IIT:	85
6.1. Formy prawne partnerstw wdrażających instrumenty terytorialne	85
6.2. Wdrażanie strategii ZIT/IIT	87
6.3. Koordynacja realizacji instrumentów terytorialnych	92
6.4. Finansowanie działalności partnerstw wdrażających instrumenty terytorialne	98
6.5. System zarządzania wdrażaniem ZIT i IIT a skuteczność i efektywność realizacji celów	103
7. Wdrażanie instrumentu IIT w obszarze rewitalizacji	106

7.1.	Charakterystyka wdrażania instrumentu IIT w obszarze rewitalizacji.....	106
7.2.	Wsparcie w obszarze rewitalizacji	111
7.3.	System opiniowania GPR	114
7.4.	System wyboru projektów, w tym zintegrowanych.....	118
7.5.	Zaangażowanie partnerów społeczno-gospodarczych w realizację GPR	122
7.6.	Przyszłość rewitalizacji jako samodzielnego instrumentu terytorialnego.....	123
8.	Analiza porównawcza systemu wdrażania instrumentów ZIT i IIT w Polsce i wybranych państwach członkowskich	128
8.1.	Charakterystyka instrumentów terytorialnych i tworzących je partnerstw....	128
8.2.	Zakres terytorialny i tematyczny instrumentów terytorialnych.....	132
8.3.	System wdrażania instrumentów terytorialnych	142
8.4.	Zintegrowane podejście.....	146
8.5.	Finansowanie wsparcia.....	147
9.	Wnioski i rekomendacje.....	151
	Spis rysunków	166
	Spis tabel	166
	Spis wykresów.....	166

Streszczenie kierownicze

Cel, zakres i metodyka badania

Celem badania była kompleksowa ocena systemu realizacji instrumentów terytorialnych ZIT i IIT w Polsce w perspektywie finansowej 2021–2027. Analiza objęła zarówno poziom programowania tych instrumentów (UE i krajowy), jak i praktykę ich wdrażania przez partnerstwa JST, gminy, powiaty oraz instytucje zarządzające (IZ PR). W badaniu wykorzystano następujące metody badawcze: analiza desk research, wywiady IDI i FGI (110), ankiety CAWI (zwrot z 710 JST), studia przypadku. W ostatnim etapie przeprowadzono panele ekspertów oraz wywiady FGI poświęcone wypracowaniu rekomendacji z badania.

Delimitacja partnerstw

W perspektywie 2014–2020 instrumenty terytorialne w Polsce realizowano w formule Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w obszarach miejskich oraz RLKS, natomiast w perspektywie 2021–2027 rozszerzono je o Inne Instrumenty Terytorialne (IIT), umożliwiające tworzenie licznych partnerstw także poza obszarami metropolitalnymi.

W perspektywie 2021-2027 instrument ZIT realizowany jest w 95 obszarach funkcjonalnych, instrument IIT objął 57 partnerstw JST oraz 7 pojedynczych gmin (w woj. wielkopolskim). Dodatkowo 229 gmin wdraża GPR jako strategię IIT. 6 województw zdecydowało się na objęcie instrumentami terytorialnymi całego swojego terytorium. W przypadku czterech województw możliwe jest zwiększenie ostatecznej liczby partnerstw/gmin objętych IIT (innymi niż GPR) z uwagi na trwające prace nad strategiami IIT, w przypadku 13 możliwe jest zwiększenie liczby gmin objętych GPR jako strategią IIT.

Delimitacja obszarów funkcjonalnych (objętych w tej perspektywie UE instrumentem ZIT) nastąpiła w dokumentach planistycznych (plan zagospodarowania przestrzennego województwa) bądź strategicznych (strategia rozwoju województwa). Gminy miały zwykle wpływ na przynależność do ZIT albo na etapie konsultacji wskazanych wyżej dokumentów albo na etapie ustaleń, które obszary zostaną objęte instrumentami terytorialnymi. W wielu województwach nastąpiły korekty granic ZIT w stosunku do obszarów wyznaczonych w dokumentach – zarówno poprzez dołączanie się, jak i odłączanie się gmin. Możliwość wystąpienia z partnerstwa bądź niechęć do przyłączenia się do niego była negatywnie

oceniana przez reprezentantów województw, w których wystąpiły problemy ze spójnością obszarów funkcjonalnych określonych w strategiach oraz w obszarach partnerstw ZIT/IIT np. woj. małopolskie, łódzkie.

Delimitacja obszarów partnerstw IIT następowała przeważnie oddolnie. Gminy miały dużą dowolność w ich kształtowaniu (wytyczne dot. kształtu IIT powstały jedynie w woj. lubelskim). W części województw, w których zapadły decyzje o objęciu instrumentami terytorialnymi całych województw silnie zachęcano do utworzenia partnerstwa (np. w woj. lubuskim) lub też narzucano granice IIT (w woj. dolnośląskim). W części badanych partnerstw zidentyfikowano istotny problem ze spójnością obszaru funkcjonalnego.

Istotnym aspektem, który należy poruszyć w kontekście delimitacji partnerstw jest miejsce i rola powiatów. W ok. 60% partnerstw ZIT i IIT powiaty bądź miasta na prawach powiatu są ich członkami. Ich obecność ma kluczowe znaczenie dla możliwości realizacji projektów o charakterze ponadlokalnym – w zakresie transportu, zdrowia czy edukacji ponadpodstawowej. W partnerstwach większych, dobrze zorganizowanych, identyfikowane są przypadki gdy powiaty pełnią rolę łączników i koordynatorów działań między gminami – stanowiąc szczebel pośredni pomiędzy nimi a biurem ZIT i pokazując kaskadowość przekazu informacji. W mniejszych strukturach zdarzają się przypadki niskiego zaangażowania powiatów lub wręcz niechęci gmin do ich uczestnictwa, widzących w nich zagrożenie w kontekście podziału środków alokowanych per capita.

Typologia partnerstw i ich specyfika

Wyróżnić można trzy grupy partnerstw (partnerstwa ZIT mające już doświadczenia z poprzedniej perspektywy, nowe ZIT -y oraz partnerstwa IIT). Wyraźnie widać, że pierwsza grupa partnerstw wykazuje wyższe zaawansowanie w planowaniu i wdrażaniu rozwiązań usprawniających współpracę wewnątrz partnerstwa, a także w dopasowywaniu projektów do zidentyfikowanych potrzeb. Większe doświadczenie tzw. „starych” partnerstw ZIT wynika m.in. z ich długoletniego funkcjonowania – część z nich działa nieprzerwanie od co najmniej 10 lat, a niektóre, jak Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, nawet od dwóch dekad. Ich rozwój był wspierany nie tylko poprzez wcześniejszy udział w realizacji ZIT w perspektywie 2014–2020, ale także dzięki znaczącemu wsparciu finansowemu i

eksperckiemu, m.in. w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna. Dodatkowym czynnikiem wzmacniającym ich kompetencje było pełnienie funkcji instytucji pośredniczącej, co wiązało się z odpowiedzialnością za wdrażanie części środków i rozwijaniem zaplecza instytucjonalnego. Wszystko to przyczyniło się do wypracowania przez te partnerstwa stabilniejszych struktur organizacyjnych, mechanizmów współpracy oraz umiejętności strategicznego zarządzania projektami.

ZIT-y rozpoczynające swoje funkcjonowanie borykały się z licznymi wyzwaniami związanymi z formą zawarcia porozumienia, koniecznością wyboru formy prawnej funkcjonowania, wyborem lidera czy tworzeniem wspólnie dokumentu strategicznego. Z uwagi na przeznaczone dla nich, w większości regionów dedykowane środki, ich motywacja do podejmowania wspólnych działań jest wysoka. Wśród nich są partnerstwa, które mają doświadczenie we współpracy np. w formule ZIT (bis), Zintegrowanych Porozumień Terytorialnych; jak i partnerstwa nowe.

W przypadku partnerstw IIT zwracano uwagę na dominujący partykularny interes poszczególnych włodarzy, brak ich czasowego zaangażowania, problemy z istniejącym zapleczem kadrowym i skomplikowaniem procedur. Zidentyfikowano kilka partnerstw IIT, które nie są w pełni połączone ze sobą przestrzennie i współpraca na tych obszarach jest na niskim poziomie.

Zróżnicowanie podejść regionalnych do wdrażania instrumentów terytorialnych

Analiza dokumentów wskazuje, że na instrumenty terytorialne w programach regionalnych przeznaczono łącznie 8,7 mld euro, co odpowiada od 13% alokacji w woj. świętokrzyskim do 29% w śląskim. Zdecydowana większość województw zdecydowała się na podpisanie porozumień z ZIT, w których określiła wysokość alokacji przypadającej na poszczególne partnerstwa. Rozwiązanie to jest oceniane pozytywnie, w szczególności przez partnerstwa. Wskazano, że łatwiej jest planować inwestycje mając gwarancję środków finansowych, co zwiększa możliwości długofalowego myślenia o rozwoju. Budowanie partnerstw opartych na jasno określonych, wymiernych korzyściach z uczestnictwa w danej strukturze sprzyja pozyskiwaniu akceptacji ze strony radnych oraz lokalnych społeczności dla zaangażowania w mechanizmy ZIT/IIT. Badani zwracali uwagę, że konkurowanie partnerstw pomiędzy sobą pogłębia różnice rozwojowe. Z uwagi na ograniczenia kadrowe mniejszych JST/partnerstw

nie są one w stanie skutecznie konkurować o środki np. z partnerstwem z obszaru funkcjonalnego miasta wojewódzkiego.

Analizy pokazują duże zróżnicowanie w alokacji środków na instrumenty terytorialne w obszarach tematycznych – wsparcie przyznawane jest w 3 celach szczegółowych w woj. opolskim i podkarpackim, a w 14 w lubelskim i w 16 w małopolskim. W przypadku małej liczby celów szczegółowych zwraca się uwagę na trudność w dopasowaniu interwencji do potrzeb obszaru. W przypadku dużej liczby celów szczegółowych problemem dla partnerstw okazuje się kwota dedykowana na poszczególne działania, która pozwala na realizację tylko pojedynczych projektów i wpływa na „rozmycie się” efektów interwencji. Województwa w zróżnicowany sposób podeszły także do zapewnienia wpływu partnerstw na kształt programów regionalnych: od bardzo rozbudowanej części partycypacyjnej, w której zbierano pomysły/projekty by pod nie kształtować alokację (model zastosowany np. w woj. wielkopolskim), poprzez konsultacje z partnerstwami w obrębie wybranych przez województwo obszarów tematycznych, aż do ograniczonych konsultacji – gdzie partnerstwa nie miały wpływu na wybór działań wspieranych np. w woj. świętokrzyskim. Zdecydowanie najlepiej oceniane są te rozwiązania, w których wpływ partnerstw na wybór możliwości finansowania projektów był większy – należy również wskazać, że zwiększenie udziału partnerstw w kreowaniu kształtu programów regionalnych okazało się kluczowym ich postulatem w badaniu ankietowym na przyszłą perspektywę finansową UE.

Zróżnicowane jest również podejście do zastosowanych rozwiązań włączających partnerstwa w proces wyboru projektów oraz samego trybu ich wyboru. Województwa decydowały się zarówno na tryb niekonkurencyjny we wszystkich naborach dla partnerstw ZIT np. woj. łódzkie, na tryb konkurencyjny np. woj. warmińsko – mazurskie bądź na wykorzystywanie obydwu trybów, w zależności od naborów np. woj. podkarpackie. Trudno porównać obecnie efektywność trybów – w części województw nabory dopiero się rozpoczynają bądź podpisane są umowy na pojedyncze projekty.

Organizacja pracy partnerstw ZIT i IIT

Istotnym wyzwaniem dla „nowych” ZIT-ów oraz partnerstw IIT jest w zdecydowanej większości brak wyodrębnionego biura partnerstwa. Przeważnie sprawami partnerstwa

zajmuje się urzędnik będący pracownikiem Lidera, dla którego często nie jest to jedyne zajęcie. Zauważono, że takie rozwiązanie często budzi sprzeciw lokalnych radnych. Wynika to z niezrozumienia potrzeby stawiania interesów całego obszaru ponad partykularnymi interesami gminy czy powiatu, który finansuje etat lub jego część dla osoby pracującej na rzecz partnerstwa. Aby zrozumieć wartość współpracy w ramach obszaru funkcjonalnego, potrzebny jest czas, wzajemne zaufanie i wspólne działania. Z tego wynika więc rekomendacja o wsparciu instrumentów terytorialnych również w kolejnej perspektywie finansowej UE (2028+).

Obligatoryjne ustanowienie biura odpowiedzialnego za kreowanie, koordynowanie i animowanie działań w zakresie realizacji polityki rozwoju dla całego obszaru funkcjonalnego (w przypadku partnerstw większych) jest niezbędne by zapewnić spójność działań oraz skuteczną realizację celów rozwojowych w ramach obszaru funkcjonalnego (nie tylko wydatkowanie funduszy UE). Biuro to powinno zostać wyposażone nie tylko w odpowiednie narzędzia koordynacyjne, ale również mieć możliwość wytworzenia odpowiedniego potencjału kadrowego. Ponadto obszar działania powinien pozwalać na realny wpływ na działania wszystkich JST wchodzących w skład danego obszaru. W perspektywie 2021-2027 część województw zdecydowała się na wsparcie funkcjonowania biur partnerstw poprzez dedykowane środki finansowe na ten cel. Należy uznać to za korzystne rozwiązanie przyczyniające się do rozwoju instytucjonalnego partnerstwa.

„Doświadczone” ZIT i ich miejsce w systemie

W perspektywie 2021-2027 trzy ZIT-y zachowały status Instytucji Pośredniczącej (Miasto Bydgoszcz jako reprezentant ZIT BydOF, Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot oraz ZIT Aglomeracji Wałbrzyskiej), pozostałe ZIT-y pełniące tę funkcję w perspektywie 2014-2020 zostały jej pozbawione. Partnerstwa te w większości oceniają te decyzje za błędną wskazując na utratę wiedzy o realizacji instrumentu (pełną wiedzę posiada tylko IZ) i brak wglądu w system informatyczny. W perspektywie 2014-2020 wsparcie z pomocy technicznej było kierowane również na wzmocnienie zdolności instytucjonalnej i operacyjnej miejskich obszarów funkcjonalnych. Partnerstwa te mają wykształcone struktury, doświadczonych pracowników, którzy mają wiedzę formalno-prawną na temat funkcjonowania partnerstw, realizacji projektów zintegrowanych, przez większą grupę JST. W ostatnim czasie nowe ZIT-y

coraz częściej zwracają się do nich po pomoc i doradztwo, również poza oficjalnymi kanałami. Rozwiązaniem sugerowanym w tej perspektywie finansowej jest wygospodarowanie puli środków z krajowej pomocy technicznej bądź z innych środków krajowych dla chętnych doświadczonych ZIT-ów wraz z pulą godzin przeznaczonych na wsparcie nowych ZIT-ów – na działania doradcze, wizyty studyjne.

Rewitalizacja

Z analiz wynika, że w perspektywie 2021-2027, w porównaniu do okresu 2014-2020 zmniejszyło się zainteresowanie tworzeniem programów rewitalizacji. Wskazać można na dwa kluczowe czynniki wpływające na to zjawisko. Po pierwsze aspektem, który wpłynął na aktywność gmin w tym zakresie jest konieczność przygotowania programu rewitalizacji zgodnie z ustawą o rewitalizacji. Przygotowanie GPR zgodnie z obowiązującymi przepisami jest wyzwaniem dla gmin, z uwagi na szeroki zakres partycypacji przy jego opracowywaniu, długotrwałość procesu, konieczność stworzenia zintegrowanego planu działania. Drugim zagadnieniem jest ograniczona dostępność środków finansowych na wsparcie działań rewitalizacyjnych z funduszy programów regionalnych. Trzy województwa nie zdecydowały się na wspieranie działań rewitalizacyjnych z środków programu regionalnego: dolnośląskie, podkarpackie, zachodnio-pomorskie. Cztery województwa zdecydowały się na wspieranie tylko obszarów miejskich: małopolskie, kujawsko-pomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie. Część przedstawicieli województw uzasadniając swoją decyzję o wspieraniu jedynie obszarów miejskich wskazuje na niedostateczną efektywność procesu rewitalizacji na obszarach wiejskich. Przytaczają oni przykłady realizacji jedynie pojedynczych projektów, zamiast kompleksowego wdrażania działań służących wyprowadzeniu obszaru ze stanu kryzysowego. Zauważają, że dla części gmin GPR mógł stać się jedynie kluczem do pozyskania środków UE na projekty, a nie realnie wdrażanym dokumentem. Jedynie nieliczne gminy decydują się na tworzenie GPR samodzielnie – powszechną praktyką jest zatrudnianie firm, konsultantów, którzy przygotowują dokument, co wiąże się z dodatkowymi kosztami. Jednocześnie zrealizowanie na jego podstawie zaledwie jednego lub dwóch projektów rodzi pytania o efektywność takiego wydatkowania środków.

Analiza wpisanych do wykazu GPR¹ w 12 województwach (bez woj. pomorskiego, podkarpackiego, dolnośląskiego i zachodniopomorskiego²) pokazała, że na realizację umieszczonych tam projektów podstawowych potrzeba ok. 34,5 mld zł (z czego ok. 10,8 mld zł wg. założeń autorów GPR miałyby pochodzić z środków programów regionalnych). Analiza programów regionalnych pokazuje, że na wsparcie działań rewitalizacyjnych przeznaczono 3,6 mld zł, co pokrywa zapotrzebowanie w ok. 33%. Liczba GPR, jak wynika z później realizowanych wywiadów pogłębionych z przedstawicielami IZ programami regionalnymi zwiększa się a co za tym idzie następuje wzrost kwoty potrzebnych środków. Finalnie wyliczony % pokrycia potrzeb z środków programów regionalnych może okazać się zdecydowanie zawyżony. Inne dostępne środki m.in. z KPO czy ze źródeł krajowych np. Funduszu Dopłat, które mogą wspierać realizację części działań rewitalizacyjnych są przyznawane bez wykorzystania mechanizmów preferowanego ich wykorzystania na potrzeby rewitalizacyjne. Możliwe, że całkowita realizacja założeń GPR będzie osiągalna jedynie w pojedynczych gminach, a niewykluczone, że w żadnej nie uda się jej w pełni zrealizować.

Dokumenty strategiczne

Obserwuje się zróżnicowanie podejść dotyczących przygotowywania dokumentów strategicznych (w przypadku związku ZIT możliwe było posiadanie: strategii ZIT, strategii rozwoju ponadlokalnego pełniąca funkcję strategii ZIT bądź strategia ZIT oraz spójna z nią strategia rozwoju ponadlokalnego). Ponad 61% partnerstw zdecydowało się na przygotowanie strategii ZIT, blisko 30% wybrało możliwość przygotowania strategii rozwoju ponadlokalnego, a ok. 9% ma już strategię ZIT oraz spójną z nią strategię rozwoju

¹ Analiza wpisanych do wykazu GPR wg. stanu na 11.02.2025 r.

² W województwach: podkarpackim, dolnośląskim oraz zachodniopomorskim w perspektywie 2021-2027 nie zdecydowano się na wspierania działań rewitalizacyjnych poprzez dedykowane środki z programu regionalnego – nie są wdrażane GPR jako strategię IIT (co za tym idzie nie jest prowadzony wykaz). W woj. pomorskim, w momencie realizacji analiz desk research (11.02.2025) nie było GPR wpisanych do wykazu stąd pominięcie tego województwa w analizie finansowej.

ponadlokalnego (część partnerstw ZIT miast wojewódzkich jest w trakcie przygotowywania tychże strategii). Wyzwaniem staje się aktualizacja strategii ZIT. Wskazywano, iż dokonanie zmian na liście projektów wiąże się z całościową koniecznością aktualizacji strategii (w tym przejściem pełnego procesu opiniowania/uzgadniania z organami środowiskowymi), co przy częstych zmianach (na które wpływają m.in. wybory samorządowe, sytuacja finansowa samorządów, pozyskane środki na projekty z innych źródeł) oddziałuje na pozbawienie jej strategicznego charakteru. Wskazywano, że konieczne jest wprowadzenie mechanizmów umożliwiających elastyczną aktualizację strategii – w szczególności w zakresie procesu opiniowania/uzgadniania z organami środowiskowymi.

Badanie pokazało też problem nadmiernej złożoności i dużej liczby dokumentów o charakterze strategicznym, co skutkuje chaosem i trudnościami w ich stosowaniu. JST wdrażają strategie (rozwoju gminy, ponadlokalną, ZIT/IIT), SUMP, Plany Adaptacji do Zmian Klimatu, gminne programy ochrony środowiska itd. Istnieje wyraźna potrzeba uproszczenia systemu poprzez ograniczenie go do jednej strategii (w której poszczególne obszary tematyczne mogłyby mieć swoje dokumenty stanowiące załączniki) lub przynajmniej jednej wspólnej diagnozy stanowiącej podstawę dla wszystkich dokumentów. JST jednoznacznie wskazują na preferencję w kierunku stworzenia jednolitego, przejrzystego systemu planowania strategicznego, który w sposób skoordynowany obejmowałby wszystkie poziomy zarządzania i ułatwiał wyznaczenie i realizację celów rozwojowych.

Podejście europejskie

Badaniem objęto system wdrażania instrumentów ZIT i IIT w Niemczech i we Włoszech. W Niemczech dominują IIT-y, realizowane w dużej mierze oddolnie dzięki autonomii landów — ZIT mają marginalne znaczenie. Na IIT przeznaczają się ok. 8% EFRR, 1% EFS+ i aż 38% FST, a kluczowym przykładem jest konkurs RegioWIN oraz doświadczenia regionu metropolitalnego Stuttgartu. Projekty koncentrują się głównie na innowacjach i badaniach.

We Włoszech podejście terytorialne jest bliższe polskiemu — przeważają ZIT-y, które obejmują zarówno miasta, ich obszary funkcjonalne, jak i obszary wewnętrzne podobne do polskich obszarów zagrożonych marginalizacją. Na ZIT przeznaczają się ok. 12% EFRR i 4% EFS+, natomiast IIT odgrywają marginalną rolę. Dobrym przykładem jest region Emilia-

Ewaluacja stosowania instrumentów terytorialnych ZIT i IIT
w ramach perspektywy 2021-2027

Romania, gdzie ZIT-y wspierają projekty rewitalizacyjne, energetyczne, transportowe i ICT
w 23 lokalnych partnerstwach.

Słownik skrótów i akronimów

Skrót	Wyjaśnienie
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
BydOF	Bydgoski Obszar Funkcjonalny
CAWI	Ankieta internetowa wspierana komputerowo (ang. <i>Computer Assisted Web Interview</i>)
CP	Cel Polityki
CST2021	Centralny System Teleinformatyczny
CWD	Centrum Wsparcia Doradczego
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS+	Europejski Fundusz Społeczny Plus
FEnIKS	Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027
FEPW	Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027
FGI	Zogniskowane wywiady grupowe (FGI - focused group interview)
FS	Fundusz Spójności
FST	Fundusz Sprawiedliwej Transformacji
GPR	Gminny Program Rewitalizacji
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IDI	Pogłębiony wywiad indywidualny (ang. <i>In-depth Interview</i>)
IIT	Inny Instrument Terytorialny

Ewaluacja stosowania instrumentów terytorialnych ZIT i IIT
w ramach perspektywy 2021-2027

Skrót	Wyjaśnienie
IK	Instytucja Koordynująca
IT	Instrument Terytorialny
IZ	Instytucja Zarządzająca
JST	Jednostki samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KM	Komitet Monitorujący
KOP	Komisja Oceny Projektów
KPO	Krajowy Plan Odbudowy
LGD	Lokalna Grupa Działania
MFiPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MOF	Miejski Obszar Funkcjonalny
MRiT	Ministerstwo Rozwoju i Technologii
MŚP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
OF	Obszar Funkcjonalny
OMGGS	Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot
OPPT	Obszar Prowadzenia Polityki Terytorialnej
OPS	Ośrodek Pomocy Społecznej
OSI	Obszary Strategicznej Interwencji
PT	Pomoc Techniczna

Skrót	Wyjaśnienie
RLKS	Rozwój Lokalny Kierowany Przez Społeczność
SRW	Strategia Rozwoju Województwa
SUMP	Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej
SZOP	Szczegółowy Opis Priorytetów
UE	Unia Europejska
UM	Urząd Marszałkowski
UP	Umowa Partnerstwa
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

1. Wprowadzenie

1.1. Cel i zakres badania

Celem głównym badania była kompleksowa ocena systemu realizacji IT w Polsce, tj. dokonanie pogłębionej analizy i oceny tego czy IT zostały właściwie zaprogramowane, zarówno na poziomie UE, jak i na poziomie krajowym. Przeprowadzona została ocena efektów oraz sposobu ich wdrażania przez partnerstwa JST, gminy i powiaty, IZ programami regionalnymi i inne podmioty zaangażowane w ich realizację.

Wynikiem badania jest opracowanie wniosków dla systemu wdrażania IT na podstawie zastosowanego podejścia terytorialnego we wszystkich 16 programach regionalnych. Dodatkowym celem badania było uzyskanie informacji na temat funkcjonowania instrumentów ZIT i IIT w wybranych innych państwach członkowskich oraz przeprowadzenie analizy porównawczej systemów wdrażania. Badaniu zostały poddane państwa członkowskie zbliżone do Polski pod względem struktury samorządu terytorialnego i systemu wdrażania funduszy UE – Niemcy i Włochy.

W ramach badania przedstawione zostały rekomendacje co do funkcjonowania IT w przyszłości.

Zakres przedmiotowy

Przepisy prawa europejskiego i krajowego, UP oraz programy na lata 2021-2027 (w Polsce i innych krajach UE), strategie ZIT, strategie IIT, strategie rozwoju ponadlokalnego pełniące funkcję strategii ZIT lub strategii IIT, strategie rozwoju gminy pełniące funkcję strategii IIT, gminne programy rewitalizacji pełniące funkcję strategii IIT, programy regionalne, programy krajowe, statuty i porozumienia Związków ZIT i partnerstw JST wdrażających IIT (partnerstw IIT), dokumenty programowe i wdrożeniowe, (m.in. opisy funkcji i procedur, porozumienia pomiędzy IZ PR i Związkami ZIT/partnerstwami IIT, kryteria wyboru projektów, protokoły i regulaminy KOP), akty prawne i dokumenty strategiczne w wybranych innych państwach członkowskich.

Zakres podmiotowy

- Zarządy i Liderzy Związków ZIT oraz partnerstw IIT,

- władze JST wchodzących w skład Związków ZIT i partnerstw IIT,
- biura Związków ZIT/partnerstw IIT (dyrektorzy i pracownicy),
- pracownicy instytucji wdrażających ZIT/IIT/ na szczeblu centralnym (IK programów regionalnych, IZ FEnIKS 2021-2027, IZ FEPW 2021-2027),
- pracownicy instytucji wdrażających ZIT/IIT na szczeblu regionalnym,
- beneficjenci realizujący projekty w formule ZIT/IIT (z rozróżnieniem gmin członkowskich i pozostałych beneficjentów),
- osoby odpowiedzialne za przygotowanie strategii ZIT/IIT, w przypadku, gdy było ono realizowane przez podmioty lub ekspertów zewnętrznych,
- partnerzy wchodzący w skład ciał doradczych w Związkach ZIT,
- przedstawiciele Komisji Europejskiej,
- przedstawiciele odpowiednich instytucji i podmiotów terytorialnych w wybranych państwach członkowskich UE.

Zakres czasowy

2022-2024 – okres wdrażania instrumentów terytorialnych

1.2. Opis przebiegu badania i zastosowanej metodologii

Generalna koncepcja badania obejmowała kilka etapów realizacji badania:

Pierwszy etap badania obejmował przygotowanie raportu metodycznego uszczegóławiającego założenia badania.

W drugiej fazie badania przeprowadzona została analiza desk research uwzględniająca m.in. akty prawne UE i Polski, dokumenty strategiczne, UP. Ten etap pozwolił zespołowi badawczemu na lepsze zrozumienie założeń przyświecających terytorializacji i jej znaczenia w polityce UE i krajowej.

Trzeci etap prac stanowił najbardziej rozbudowaną część badania. W pierwszej kolejności nastąpiła w nim identyfikacja sposobu wdrażania IT w poszczególnych regionach.

Przeanalizowanych został szereg dokumentów z poziomu krajowego i regionalnego, aby zapoznać się z założeniami i sposobami wspierania partnerstw JST i jednostkowych

samorządów lokalnych. Etap ten obejmował także szeroko zakrojone wywiady pogłębione (przedstawiciele partnerstw ZIT/IIT, gminy wdrażające działania rewitalizacyjne, przedstawiciele IZ programami regionalnymi). O wskazanie założeń i efektów wsparcia strategii ZIT z poziomu krajowego zostali zapytani przedstawiciele IZ FEPW oraz IZ FEnKS. Zdecydowano się również na przeprowadzenie wywiadów z przedstawicielami LGD – jako podmiotami zaangażowanymi w ciała doradcze ZIT. Chcąc ocenić w sposób kompleksowy efekty i sposób wdrożenia IT zdecydowano się również na realizację badania CAWI z przedstawicielami członków ZIT/IIT.

Wypracowany w ramach etapu trzeciego materiał pozwolił na przedstawienie **w kolejnym kroku (etap czwarty)** 16 portretów systemów IT w polskich regionach. Przedstawione zostały w ten sposób zarówno dane liczbowe pokazujące podziały IT, jak i rozdział środków.

Etapem piątym prac była analiza funkcjonowania ZIT i IIT w wybranych krajach UE. W tym celu dokonana została szczegółowa analiza desk research (programy operacyjne, dokumenty opisujące funkcjonowanie IT ogółem, inne materiały źródłowe). Przeprowadzone zostały także wywiady z przedstawicielami ministerstw (instytucji) odpowiedzialnych za terytorializację bądź wdrażanie funduszy UE. Zgromadzony materiał badawczy pozwolił, **w etapie szóstym** na dokonanie analizy porównawczej systemów wdrażania IT w Polsce i w wybranych krajach UE.

Ostatnim etapem badania była synteza pozyskanego materiału i formułowanie rekomendacji. W tym celu przeprowadzone zostały trzy wywiady grupowe: z przedstawicielami wybranych podmiotów objętych IT, przedstawicielami wybranych IZ programami regionalnymi oraz z przedstawicielami IZ FEnKS oraz IZ FEPW i IK UP PR. Zwieńczeniem prac była organizacja dwóch paneli dyskusyjnych – z przedstawicielami ekspertów naukowych oraz ekspertów – osób odpowiedzialnych za przygotowywanie strategii ZIT/ strategii IIT/GPR tzw. ekspertów branżowych.

Całość procesu realizacji zamówienia zakończona została przygotowaniem raportu końcowego.

2. Formalne umocowanie instrumentów terytorialnych i rozwiązania strategicznego w regionach

2.1. Podstawowe informacje na temat wdrażanych instrumentów terytorialnych w Polsce

W perspektywie 2014–2020 IT w Polsce realizowano w formule ZIT w obszarach miejskich (głównie miast wojewódzkich) oraz Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS), natomiast w perspektywie 2021–2027 rozszerzono je o IIT, umożliwiające tworzenie licznych partnerstw, także poza obszarami metropolitalnymi (Rysunek 1).

Sześć województw zdecydowało się na pełne pokrycie IT – partnerstwami JST – swojej powierzchni. Są to województwa: dolnośląskie, lubuskie, kujawsko-pomorskie, opolskie, śląskie i zachodniopomorskie (z czego woj. śląskie zdecydowało się tylko na wykorzystanie instrumentu ZIT).

W perspektywie 2021–2027 instrument ZIT jest wdrażany we wszystkich województwach w Polsce. Najwięcej partnerstw nim objętych jest w województwie lubelskim (17), a najmniej w mazowieckim i opolskim (1). Instrumentem ZIT zazwyczaj obejmowane są MOF-y ośrodków wojewódzkich (w każdym regionie) oraz ośrodki o znaczeniu subregionalnym bądź w nielicznych przypadkach lokalnym.

W pięciu województwach: łódzkim, podlaskim, pomorskim, śląskim i wielkopolskim zdecydowano się na niewdrażanie wsparcia poprzez partnerstwa IIT. Najwięcej partnerstw JST objętych IIT jest w województwie kujawsko-pomorskim (13), a najmniej w dolnośląskim (1). W woj. podkarpackim przewidziano wsparcie dla partnerstw IIT mimo, że obecnie żadne z nich nie ma pozytywnie zaopiniowanej strategii.

W niektórych województwach IIT-em objęte są partnerstwa gmin nieobjętych instrumentem ZIT (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubuskie, opolskie i zachodniopomorskie). Dodatkowo w kilku województwach wdraża się ten instrument w ramach wsparcia uzdrowisk (kujawsko-pomorskie, małopolskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie).

W 13 województwach zaoferowano dedykowane wsparcie na działania rewitalizacyjne. Rolę strategii IIT pełnią w tym przypadku GPR. Należy zaznaczyć, że ostateczna liczba gmin wdrażających GPR ulegnie zmianie (analizy są aktualne na 11.02.2025). Z później przeprowadzonych wywiadów z przedstawicielami IZ programami regionalnymi wynika, że liczba GPR dynamicznie wzrasta w wielu województwach.

W woj. wielkopolskim wynegocjowano założenie, w którym pojedyncze gminy mogą wdrażać Strategię Rozwoju Gminy jako Strategię IIT.

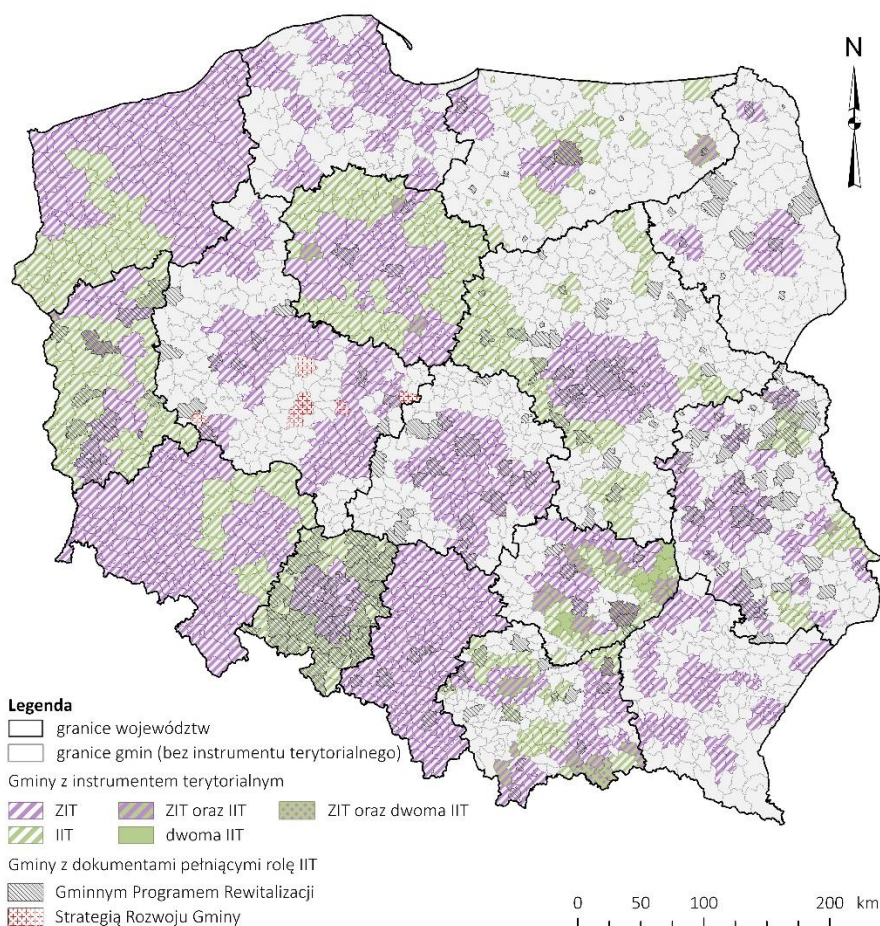
W 163 gminach występuje sytuacja, w której oprócz strategii ZIT lub IIT uchwalono także GPR pełniący rolę strategii IIT (104 gminy posiadające ZIT, 59 gmin posiadających IIT).

W jednej gminie oprócz ZIT przyjęto także Strategię Rozwoju Gminy w roli instrumentu IIT.

Ogółem, najniższe pokrycie IT odnotowano w woj. podlaskim, gdzie zaledwie 25 gmin (21%) jest członkiem partnerstwa ZIT bądź uchwaliło GPR.

W województwach: lubelskim, warmińsko-mazurskim i podkarpackim ostateczna liczba partnerstw IIT może ulec zmianie; w woj. wielkopolskim może zwiększyć się liczba gmin objętych strategią IIT.

Rysunek 1. Instrumenty ZIT i IIT w gminach, w tym GPR i Strategię Rozwoju Gminy pełniące rolę IIT³.



Źródło: opracowanie własne

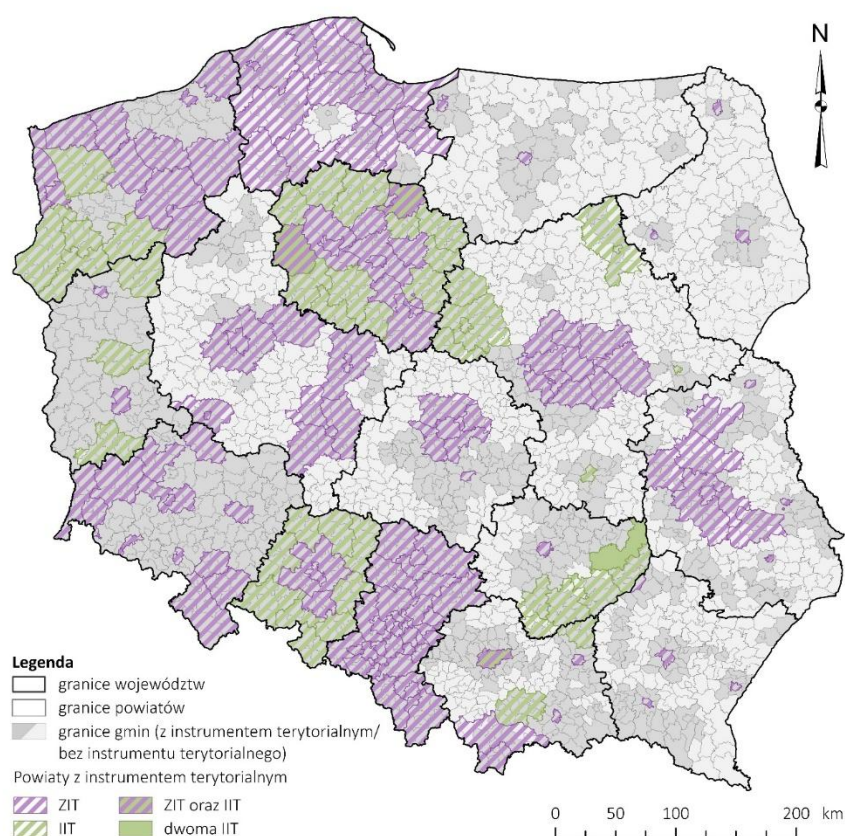
Powiaty nie zawsze decydowały się na współpracę w ramach partnerstwa ZIT lub IIT, nawet w przypadkach, gdy wszystkie gminy w ich obrębie tworzyły instrument. Analiza pokazała, że w ok. 60 partnerstwach ZIT i IIT powiat bądź miasto na prawach powiatu był jego członkiem

³ Na rysunku zostały ujęte wszystkie partnerstwa, które zostały wyszczególnione w SZOP bądź w innych dokumentach województwa jako te, którym dedykowano wsparcie w ramach instrumentów terytorialnych – niezależnie od statusu strategii ZIT/IIT/rozwoju ponadlokalnego.

(Rysunek 2). Pełne pokrycie instrumentami z uwzględnieniem szczebla powiatowego i gminnego odnotowano w województwach: śląskim (ZIT), opolskim i kujawsko-pomorskim (ZIT oraz IIT). W województwach: warmińsko-mazurskim, podlaskim i podkarpackim jedynie powiaty grodzkie współtworzyły strategie terytorialne. Na obszarze kraju jedno miasto na prawach powiatu nie przygotowało strategii ZIT lub IIT dla OF – Skierniewice (woj. łódzkie).

Dość rzadkim dla powiatów zjawiskiem było członkostwo w więcej niż jednym porozumieniu. Taka sytuacja występuje w czterech powiatach – nakielskim, grudziądzkim, mieście Kraków (ZIT oraz IIT) oraz opatowskim (dwa IIT).

Rysunek 2. Instrumenty ZIT i IIT w powiatach.



Źródło: opracowanie własne.

Z przeprowadzonego badania wynika, że opinie dotyczące udziału powiatów w partnerstwach i ich roli w nich są zróżnicowane – zarówno pośród partnerstw, województw jak i ekspertów. W partnerstwach większych pod kątem liczby JST przeważa

przekonanie, że obecność powiatów w strukturze przynosi liczne korzyści, zwłaszcza w zakresie spójności działań i koordynacji projektów. Pokazywano przykłady, w których na szczeblu powiatu ustanawiani są koordynatorzy zbierający informacje z gmin ze swojego terenu nt. wdrażania instrumentu, np. MOF Torunia, Subregion Centralny. Tworzy to kaskadowość przekazu informacji – od biura ZIT do powiatów, a dalej do gmin.

W mniejszych partnerstwach częściej podnoszone są argumenty dotyczące trudności (obecnych lub potencjalnych), jakie może generować członkostwo powiatów. Dotyczą one zwłaszcza różnic interesów czy braku wspólnych celów i podziału zadań. W kilku partnerstwach wskazywano na konflikty polityczne, które mogłyby wpływać na jakość współpracy na linii powiat – gminy.

W województwach, w których odnotowano pełne pokrycie instrumentami z uwzględnieniem szczebla powiatowego i gminnego współpraca ta kształtuje się już od perspektywy 2014-2020, a w przypadku woj. śląskiego jeszcze dłużej (podział na cztery obszary w 2000 r.). Woj. kujawsko-pomorskie jako jedyne, w dokumencie pn. „Polityka Terytorialna Województwa Kujawsko-Pomorskiego” zobligowało partnerstwa do uwzględniania w strategiach terytorialnych projektów starostw powiatowych.

Pomiędzy delimitacją partnerstw ZIT/IIT oraz OSI wskazanych w SRW występuje swego rodzaju synergia. Najbardziej jest ona widoczna w przypadku instrumentu ZIT, który jest skierowany do MOF-ów, które w każdej SRW stanowią OSI regionalne. W siedmiu województwach pokrycie instrumentem ZIT jest w pełni tożsame z granicami MOF w SRW (woj. lubelskie, woj. mazowieckie, woj. opolskie, woj. podlaskie, woj. śląskie, woj. świętokrzyskie i woj. warmińsko-mazurskie). Delimitacja granic partnerstw ZIT w pozostałych województwach objęta jest zmianami, polegającymi najczęściej na poszerzeniu granic MOF względem tych określonych w SRW.

Relacja i synergia omawianej delimitacji są mniejsze w przypadku instrumentu IIT. W kilku województwach nie jest ona w pełni powiązana z ich regionalnymi OSI (np. woj. lubelskie i woj. lubuskie). Wyjątkowym przykładem jest województwo świętokrzyskie, gdzie granice

partnerstw IIT są tożsame z granicami OSI regionalnych określonych w SRW⁴. Kolejnymi przykładami pełnej zgodności w przypadku niektórych OSI z SRW są uzdrowiska w woj. małopolskim oraz sieć miast CITTASLOW w woj. warmińsko-mazurskim.

Silne powiązanie pomiędzy OSI krajowymi a delimitacją IT występuje w przypadku miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. W większości województw wszystkie z nich są wspierane w ramach IT, najczęściej poprzez dedykowane MOF-y. Zdarzają się również przypadki, że tego typu miasta włączone są w MOF-y większych ośrodków. Jednak nie wszystkie województwa wspierają wszystkie miasta tracące funkcje na swoim terenie w ramach IT (woj. łódzkie, woj. mazowieckie, woj. podlaskie, woj. warmińsko-mazurskie)⁵.

W przypadku gmin zagrożonych trwałą marginalizacją społeczno-gospodarczą nie widać związku z delimitacją IT w województwach. W regionach o dużym udziale gmin w poszczególnych IT udział tego typu gmin również jest wysoki. Jedynie woj. lubelskie wprowadziło założenie dodatkowe: wdrażać IIT mogą partnerstwa JST, w których składzie min. 70% ogólnej liczby gmin, stanowią gminy o statusie: gminy zagrożone trwałą marginalizacją i/lub miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze.

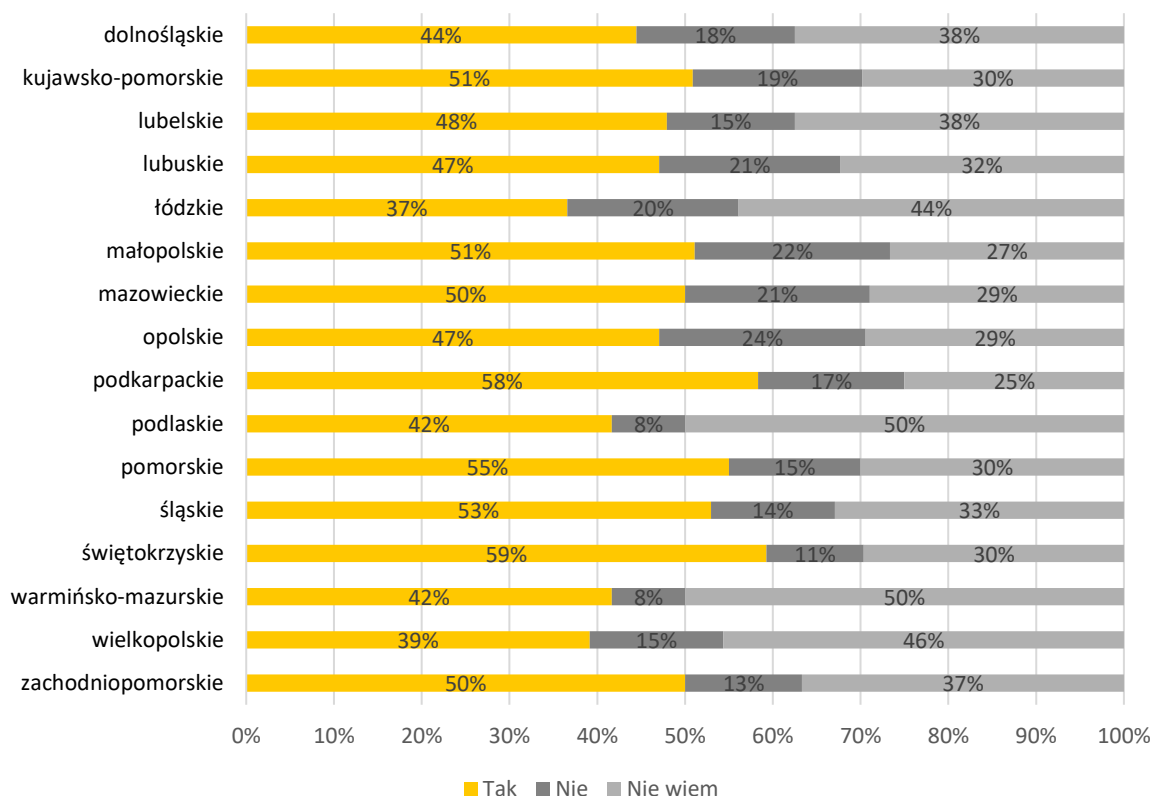
Jedynym OSI krajowym w pełni pokrywającym się z delimitacją IT jest Śląsk z racji włączenia wszystkich gmin województwa w partnerstwa ZIT.

Znaczna część JST (gmin i powiatów) uczestniczących w badaniu ankietowym wskazuje, że były włączone w wybór IT, którym zostały objęte (49%). Tylko 17% badanych JST zaznaczyło odpowiedź „Nie”. W każdym województwie dominuje udział odpowiedzi potwierdzających wpływ JST na typ IT, którym zostały objęte. Największy udział takich odpowiedzi (pow. 50%) jest w województwach: świętokrzyskim, podkarpackim, pomorskim, śląskim, kujawsko-pomorskim i małopolskim (Wykres 1).

⁴ Wyjątkiem jest Ziemia Opatowska, która nie ma dedykowanego OSI. Została jednak wskazana jako potencjalne partnerstwo JST.

⁵ Część z tych miast wspierana jest jednak poprzez dodatkowe wsparcie dla partnerstw np. OSI regionalne w woj. warmińsko – mazurskim, partnerstwa strategiczne w woj. podlaskim.

Wykres 1. Wpływ JST na wybór IT, którymi zostały objęte (w podziale na województwa)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI (n=670)

Stopień zaangażowania samorządów w proces projektowania systemu wdrażania IT w zakresie jego delimitacji był zróżnicowany. W większości województw udział JST miał charakter konsultacyjny – mogły wyrazić swoje opinie na etapie konsultacji SRW, co do zasięgu terytorialnego MOF/OSI regionalnych objętych potem IT.

Przedstawiciele IZ w kilku województwach podkreślali, że JST miały silny oddolny wpływ na późniejsze granice partnerstw poprzez dobrowolne przystąpienie do realizacji IT, np. woj. mazowieckie, lubuskie i zachodniopomorskie. W niektórych województwach (np. małopolskim i podkarpackim) JST miały wpływ na poszerzanie/zmniejszanie granic partnerstw. Przykładem poszerzenia granic MOF jest dołączenie dodatkowych gmin do Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego. Z kolei w przypadku Metropolii Krakowskiej doszło

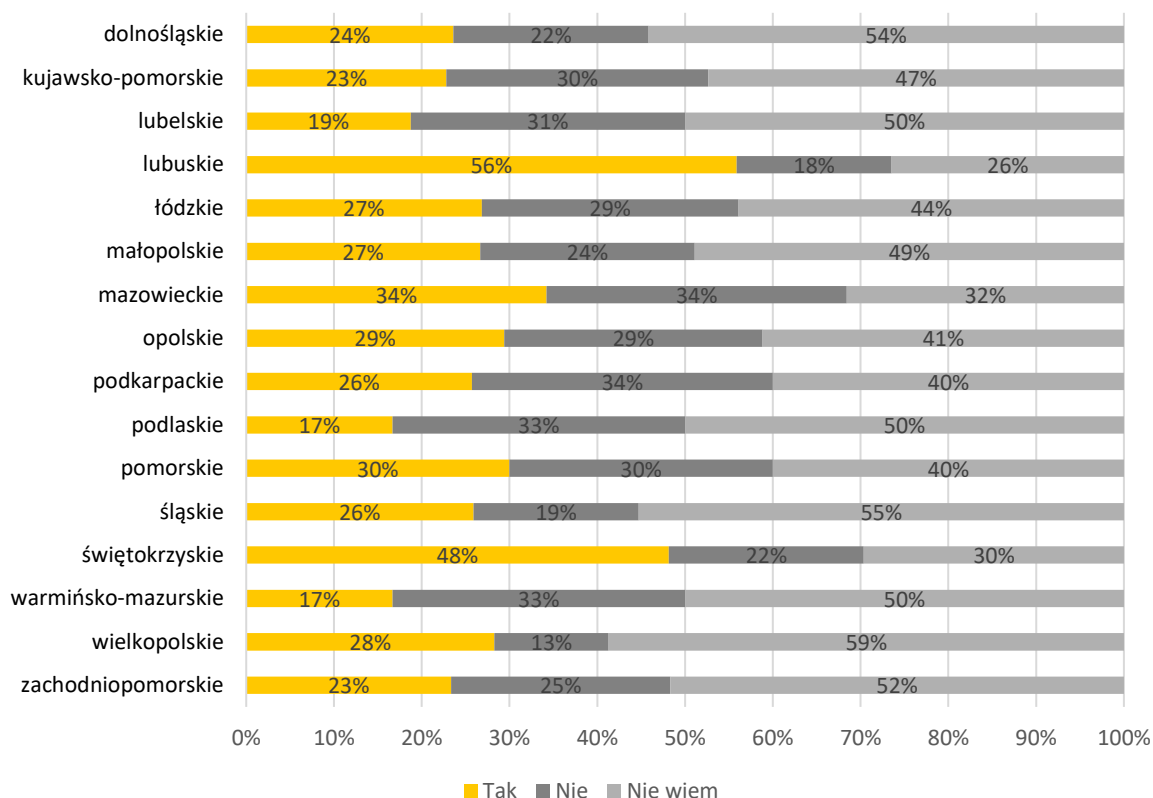
do sytuacji, w której gminy należące już do ZIT uniemożliwiły dołączenie nowych JST z uwagi na już funkcjonujące struktury.

Odgórnie podejście do wyznaczania granic częściej pojawiało się w przypadku instrumentu ZIT. Przykładem może być pokrycie całego województwa śląskiego czterema subregionami. Należy mieć na względzie, że jest to wieloletnia koncepcja rozwoju terytorialnego stosowana w tym województwie.

Identyfikowano również przypadki, gdy pojawiały się naciski ze strony IZ programami regionalnymi, aby wszystkie gminy w województwie objęte zostały IT (np. woj. dolnośląskie). W tym przypadku ramach dyskusji zdecydowano się na objęcie MOF Wrocławia zarówno instrumentem ZIT (miasto rdzeniowe i pobliskie gminy) oraz IIT (tzw. „drugi ring”).

Badanie ankietowe wskazuje jednak na dużą nieświadomość JST (gmin i powiatów) w zakresie wpływu w kreowanie granic partnerstw, do których zostały one włączone (Wykres 2). Aż 47% z nich wskazało odpowiedź „Nie wiem”. Widoczna jest jednak niewielka „przewaga” JST stwierdzających wpływ w kreowanie granic partnerstw. Sytuacja w poszczególnych województwach jest bardzo zróżnicowana. Do tych z największą liczbą odpowiedzi twierdzących należą: lubuskie (56%) oraz świętokrzyskie (48%). Z kolei największa dysproporcja odpowiedzi przeczących w stosunku do twierdzących jest w województwie podlaskim. Jednak może to wynikać z niewielkiej próby badanych z tego województwa (12 JST).

Wykres 2. Wpływ JST na kreowanie granic partnerstw/a ZIT/IIT, do których/ego należą (w podziale na województwa)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI (n=669)

Należy jednak zaznaczyć, że z przeprowadzonych wywiadów wynika, że część przedstawicieli partnerstw uznaje swoje partnerstwo za niepowiązane funkcjonalne. Identyfikowane są przypadki, gdzie np. gmina przylegająca do miasta centralnego nie należy do partnerstwa, w środku partnerstwa jest „dziura” bo dane JST nie chciało dołączyć do partnerstwa czy obszar partnerstwa został wykreowany wzdłuż granicy województwa i jak wskazywano, członków nie łączą ani wspólne problemy ani potencjały. Partnerstwa, w których zdaniem badanych występują problemy ze strukturą funkcjonalno-przestrzenną zwracały uwagę na brak możliwości zobligowania danej gminy do przyłączenia się do partnerstwa. Część rozmówców zaznaczała, że poziom współpracy z poszczególnymi JST nie jest w pełni zależny od łączących ich wspólnych problemów, a od czynnika ludzkiego – relacji pomiędzy

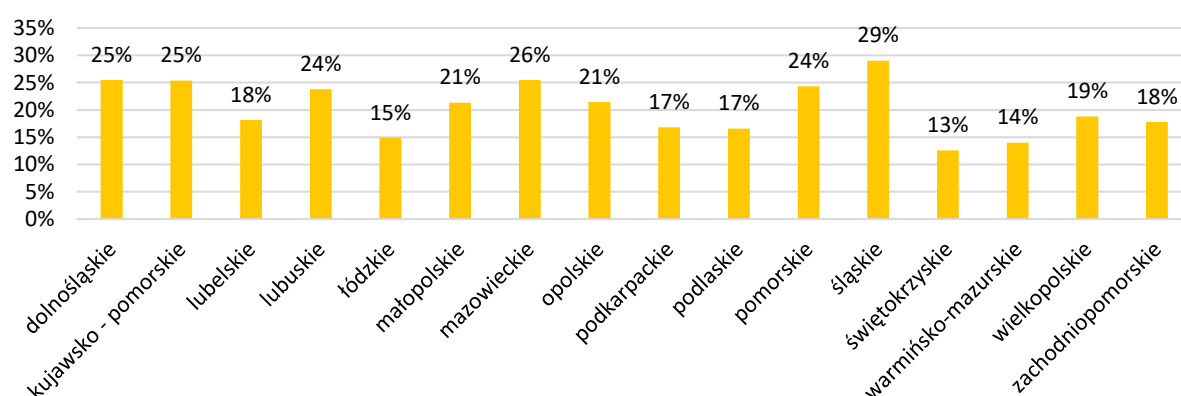
włodarzami na danym terenie. W panelach ekspertów podkreślano, że konieczne jest takie kształtowanie mechanizmu współpracy by gminy widziały korzyść ze współpracy.

W województwach widać duże zróżnicowanie dot. obszarów partnerstw stanowiących, zgodnie z założeniem, OF. Identyfikujemy zarówno partnerstwa duże (liczące kilkunastu czy kilkudziesięciu członków), jak i małe (kilku gminne – w skrajnych przypadkach dwu gminne).

Identyfikowane są także partnerstwa kilku wiejskich gmin (bez ośrodka centralnego) charakteryzujących się podobnymi problemami związanymi z odpływem ludności, starzejącym się społeczeństwem i niskim poziomem przedsiębiorczości, w których trudno będzie o wytworzenie potencjału rozwojowego.

Podczas paneli ekspertów podkreślano, że w części partnerstw nie zweryfikowano rzeczywistych powiązań funkcjonalno-przestrzennych na podstawie obiektywnych danych np. dojazdów do pracy, dojazdów do szkół czy problemów środowiskowych. Podawano przykłady prowadzonych przez badaczy prac, które wskazywały, że gdyby uwzględnić wyżej wymienione wskaźniki to kształty przestrzenne niektórych partnerstw byłyby inne. Podejście do finansowania IT różni się w poszczególnych województwach — udział środków przeznaczonych na te instrumenty w programach regionalnych waha się od 13% do 29% całego budżetu programu (Wykres 3).

Wykres 3. Alokacja na IT [% w odniesieniu do całości programu regionalnego]



Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy programów regionalnych, w tym załączników z tabelami finansowymi (n= 16)

Wsparcie dla partnerstw oferowane jest również w ramach programów krajowych. W FENIKS 2021-2027 w ramach Działania FENX.03.01 Transport miejski przewidziano wsparcie dedykowane miastom wojewódzkim i innym miastom objętym w okresie programowania 2014-2020 instrumentem ZIT oraz ich OF z wyłączeniem obszaru Polski Wschodniej. W jego ramach finansowane są projekty tj. inwestycje infrastrukturalne liniowe, w tym: infrastruktura szynowa (tramwajowa, metro), systemy szybkiego transportu autobusowego (Bus Rapid Transit), węzły przesiadkowe (w tym: parkingi P&R poza centrami miast), miejskie inteligentne systemy transportowe, rozwiązania IT, systemy sprzedaży biletów i informacji pasażerskiej; tabor szynowy (tramwaje, metro); tabor autobusowy i trolejbusowy oraz plany SUMP. Wysokość alokacji z UE na wskazane działania to 2 mld euro.

W ramach FEPW dedykowane wsparcie przewidziano w ramach Działania 3.1 Zrównoważona mobilność miejska, dla miast posiadających wymagany dokument z zakresu mobilności miejskiej, m.in. SUMP oraz strategię ZIT lub strategię rozwoju ponadlokalnego zawierającą listę projektów. Do wsparcia wskazano 19 miast, wśród których, poza miastami wojewódzkimi, znalazły się miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze oraz pozostałe miasta subregionalne z podregionów z najwyższą kumulacją gmin zmarginalizowanych, wraz z ich OF. Obszary te objęte są instrumentami ZIT bądź IIT. Jednocześnie wśród beneficjentów ww. działania uwzględniono również ww. miasta działające na podstawie porozumienia zawartego z JST położonymi w MOF oraz związki i stowarzyszenia utworzone przez ww. miasta oraz JST zlokalizowane w MOF. Wysokość alokacji z UE na to działanie to 420 mln euro.

Zasady realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027 zobligowały Związki ZIT do wyboru rodzaju dokumentu strategicznego za pomocą, którego będzie wdrażany instrument ZIT:

1. strategia ZIT,
2. strategia rozwoju ponadlokalnego pełniąca funkcję strategii ZIT,
3. strategia ZIT oraz spójna z nią strategia rozwoju ponadlokalnego.

Blisko 62% partnerstw ZIT zdecydowało się na przygotowanie strategii ZIT (Wykres 4).

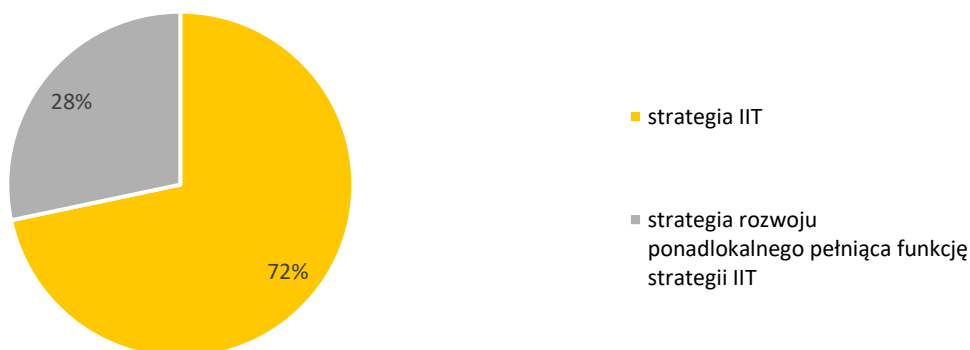
Wykres 4. Rodzaj posiadanego dokumentu przez partnerstwa ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy typów strategii partnerstw objętych IT (n=95)

W przypadku partnerstw IIT również zdecydowana większość zdecydowała się na przygotowanie strategii IIT (Wykres 5).

Wykres 5 Rodzaj posiadanego dokumentu przez partnerstwa IIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy typów strategii partnerstw objętych IT (n=57)

Wypowiedzi partnerstw, które zdecydowały się na przygotowanie strategii rozwoju ponadlokalnego świadczą, że wiele samorządów gminnych postanowiło przygotować własne strategie rozwoju. Uzasadniali to niedostatecznym uwypukleniem w strategii rozwoju ponadlokalnego ich potrzeb i planowanych działań.

2.2. Demarkacja wsparcia

Przeprowadzone analizy wskazują, że nakładanie się IT (w postaci partnerstw ZIT i IIT) występuje w sześciu województwach: kujawsko-pomorskim, lubelskim, lubuskim, świętokrzyskim, małopolskim oraz warmińsko-mazurskim (Tabela 1). W województwie warmińsko-mazurskim wyszczególnić można specyficzny przykład – MOF Ełku funkcjonuje jednocześnie jako partnerstwo ZIT i partnerstwo IIT w tych samych granicach dwóch gmin (gminy miejskiej i wiejskiej Ełk). Jak wskazano, wynika to z braku możliwości sfinansowania projektu strategicznego w CP5 w ramach ZIT. Demarkacja w tym przypadku pomiędzy instrumentami polega na zakresie tematycznym wsparcia.

W przypadku pozostałych wskazanych województw poszczególne gminy należą do dwóch (bądź trzech w przypadku trzech gmin w woj. małopolskim) partnerstw wdrażających IT. Najczęściej nakładanie się IT wynika z nakładania się partnerstwa ZIT z partnerstwem IIT terenów uzdrowiskowych (województwa: kujawsko-pomorskie, małopolskie, świętokrzyskie). Dodatkowo część gmin wdraża zarówno IT w formule partnerstwa ZIT/IIT jak i samodzielnie poprzez GPR jako strategię IIT.

Tabela 1. Nakładanie się IT w województwach

Województwo	Liczba gmin, które wdrażają IT w więcej niż jednym partnerstwie	Rodzaj nakładania się IT
kujawsko-pomorskie	5	5 gmin: łączenie partnerstwa ZIT i IIT
lubelskie	1	1 gmina: łączenie partnerstwa ZIT i IIT
lubuskie	2	2 gminy: łączenie partnerstwa ZIT i IIT

Województwo	Liczba gmin, które wdrażają IT w więcej niż jednym partnerstwie	Rodzaj nakładania się IT
świętokrzyskie	22	16 gmin: łączenie partnerstwa ZIT i IIT 6 gmin: łączenie dwóch partnerstw IIT
małopolskie	10	7 gmin: łączenie partnerstwa ZIT i IIT 3 gminy: łączenie partnerstwa ZIT i dwóch partnerstw IIT
warmińsko-mazurskie	3	3 gminy łączenie partnerstwa ZIT i IIT

Źródło: opracowanie własne

W celu uniknięcia dublowania interwencji oraz ryzyka podwójnego finansowania, IZ programów regionalnych wprowadziły mechanizmy organizacyjne i kontrolne.

Kluczowym założeniem jest wymaganie osobnych strategii właściwych dla poszczególnych IT. Przykładowe zapisy wskazują na brak możliwości dublowania interwencji poprzez założenie, że projekt ujęty na liście IIT nie może być przedmiotem listy w strategii ZIT (woj. lubelskie) bądź w ramach strategii IIT nie będą mogły znaleźć się projekty, zlokalizowane na terenie gmin wchodzących w skład związków ZIT oraz innych IIT (woj. małopolskie). W woj. lubuskim (z uwagi na przyznaną alokację per capita dla gmin) gminy musiały określić, w którym partnerstwie są członkiem zwyczajnym, a w którym wspierającym. Oznacza to, że gmina będąca członkiem wspierającym nie będzie finansowo partycypować w realizacji zaplanowanych projektów ze środków dla IT w danym partnerstwie.

Przedstawiciele IZ wskazywali, że monitorują na etapie opiniowania strategii czy nie zachodzi podwójne finansowanie. Dotychczas nie stwierdzono problemów z przestrzeganiem tych założeń w żadnym z województw.

2.3. Ocena ram prawnych unijnych i krajowych oraz założeń regionalnych związanych z realizacją instrumentów terytorialnych

Niemożliwa jest jednoznaczna ocena unijnych i krajowych ram prawnych określających zasady realizacji IT – pomiędzy poszczególnymi badanymi identyfikowano istotne różnice zdań w zakresie np. elastyczności założeń KE, sposobu ich zaimplementowania przez szczebel krajowy czy roli regionu w kreowaniu własnych założeń.

Ocena unijnych ram prawnych była często skrajnie różna – część badanych przedstawicieli województw oceniała je jako elastyczne, a część jako sztywne. Ci, którzy wskazywali na niską elastyczność założeń wskazywali na sztywne kategorie interwencji narzucane przez KE czy trudności w spełnianiu wymagań KE przez słabsze JST np. wymóg taboru zeroemisyjnego w gminach nieprzygotowanych technicznie bądź tam gdzie warunki klimatyczne utrudniają wdrażanie takich rozwiązań (np. w Polsce wschodniej). Zwracali uwagę na wymagania UE odnoszące się do *ring-fencingu* – mechanizmu, który służy do zabezpieczenia minimalnego poziomu funduszy przeznaczonych na konkretny cel. Wskazywali przy tym, że założenia te blokują pełną swobodę we wspieraniu partnerstw i podejście oddolne do kreowania zakresu interwencji – w tym swobodniejsze przesuwanie środków.

Rozmówcy, którzy uznawali obowiązujące założenia UE za elastyczne wskazywali, że przepisy UE są odpowiednie, ale problemem jest ich implementacja do polskiego prawodawstwa. Podawano przykłady wprowadzanych przez szczebel krajowy wymogów, które nie są obligatoryjne na szczeblu UE. Przykładem jest wymóg, aby lista projektów była wprost wskazana w strategii terytorialnej. W Rozporządzeniu⁶ zostawiono w tym aspekcie

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby

dowolność tj. strategię terytorialną mogą również zawierać wykaz operacji, które mają być wspierane. W przypadku gdy strategia terytorialna nie zawiera wykazu operacji, które mają być wspierane, odpowiednie instytucje lub podmioty terytorialne dokonują wyboru operacji lub biorą udział w takim wyborze. Część badanych wskazywała, że sztywny wymóg listy projektów, która zawiera informacje tylko o projektach dofinansowanych ze środków UE powoduje utratę myślenia o kompleksowym rozwoju obszaru. Innym wymaganiem przyjętym przez Polskę, do którego zastrzeżenia zgłaszano dotyczyło możliwości zastosowania trybu pozakonkurencyjnego tylko w przypadku, gdy projekt i wnioskodawca są jednoznacznie wskazani. W wywiadzie powiedziano:

„to trudne w małych partnerstwach, bo np. w trakcie okazuje się, że lider nie jest w stanie fizycznie jakimś projektowi podołać. Trzeba wtedy zmienić lidera, a więc i wnioskodawcę, a za tym idzie konieczność zmiany listy projektów, i trzeba przejść cały proces aktualizacji strategii.” [przedstawiciel województwa]

Badani wskazywali także na przypadki zapisów pomiędzy różnymi aktami prawnymi czy dokumentami publikowanymi przez szczebel krajowy, które są niespójne, budzą wątpliwości interpretacyjne. Przykładem mogą być zapisy dot. form instytucjonalnych partnerstw. UP wskazuje na zamknięty katalog dostępnych czterech możliwości. W ustawie o samorządzie gminnym art. 10g ust 4 znajduje się sformułowanie: „w celu przygotowania i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć w szczególności...”, co sugeruje otwartość form. Wydaje się, że intencje ustawodawcy są jasne – dopuszczają możliwość wyboru jednej z czterech form. Tą nieścisłością legislacyjną warto rozwiązać formalnie (np. przez nowelizację ustawy o samorządzie gminnym). W ramach kolejnej perspektywy finansowej, przy projektowaniu założeń prawnych, należy zwrócić uwagę na spójność z istniejącymi przepisami stosowanych zapisów.

Również zmiana definicji projektu zintegrowanego w trakcie perspektywy została oceniona przez pojedynczych badanych negatywnie (otworzenie katalogu pojęciowego poprzez

Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego
i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej

dodanie „np.”). Zdaniem rozmówców, ograniczyło to możliwości wymagania na partnerstwach projektów ściśle zintegrowanych.

Większość badanych zgodziła się, że istnieje różnica pomiędzy deklarowanym dążeniem UE do oddolnego kreowania interwencji a faktycznymi ograniczeniami programowymi i finansowymi narzuconymi przez KE.

Z jednej strony, model partnerstwa i premiowanie inicjatyw wychodzących od społeczności lokalnych miały być fundamentem polityki terytorialnej — czego wyrazem jest m.in. tworzenie celu polityki piątej (CP5), dedykowanego zintegrowanemu rozwojowi lokalnemu. Z drugiej strony, w praktyce pojawiają się bariery formalne i interpretacyjne, które ograniczają możliwości pełnego wykorzystania potencjału podejścia oddolnego. Wskazywano, że interwencja w ramach CP5 miała być narzędziem wspierającym rozwój obszaru uwzględniającym potrzeby lokalne, a tak naprawdę jest „skostniałą formą pomocy” z uwagi na wysoki poziom uregulowania — określanie na wczesnym etapie jakiego rodzaju i jakie będą realizowane projekty. Przedstawiciele wielu województw wskazywali, że przeczy to założonej idei podejścia oddolnego. W ramach CP5, przewidziano pięć dedykowanych kategorii interwencji, które dotyczą turystyki, kultury, dziedzictwa naturalnego, odnowy i bezpieczeństwa przestrzeni publicznych oraz ogólnie inicjatyw na rzecz rozwoju terytorialnego, w tym przygotowania strategii⁷. Mimo, że w komentarzu do Rozporządzeń UE 2021-2027 wskazano, że nie oznacza to, że rozwój terytorialny powinien dotyczyć w szczególności ww. tematów to praktyka pokazała, że część partnerstw np. IIT skoncentrowała się tylko na tych działaniach. W części przypadków wynika to z założeń IZ

⁷ 165 – ochrona, rozwój i promowanie publicznych walorów turystycznych i usług turystycznych; 166 – ochrona, rozwój i promowanie dziedzictwa kulturowego i usług w dziedzinie kultury; 167 – ochrona, rozwój i promowanie dziedzictwa naturalnego i ekoturystyki poza obszarami Natura 2000; 168 – fizyczna odnowa i bezpieczeństwo przestrzeni publicznych; 169 – inicjatywy na rzecz rozwoju terytorialnego, w tym przygotowanie strategii terytorialnych.

programami regionalnymi, które wskazały wśród możliwych typów działań wsparcia dla partnerstw IIT jedynie w tych obszarach tematycznych (przykładowo woj. podkarpackie). Identyfikowano jednak przykłady, gdy partnerstwo nie zdecydowało się na realizację innych działań mimo szerszego katalogu możliwości otrzymania wsparcia z programu regionalnego. Przykładem może być partnerstwo IIT Gminy Olkusz, Gminy Klucze i Gminy Bolesławiec, które ma na liście jedynie pięć projektów – wszystkie dotyczące turystyki bądź kultury.

Badani zauważali, że potrzeby poszczególnych partnerstw czasami nie wpisują się w założenia kodów interwencji i planowane do wsparcia typy projektów np. brak możliwości wsparcia szkół specjalnych. Należy jednak zauważyć, że przyczyną identyfikowanych problemów jest niedostateczne powiązanie strategii rozwoju obszarów i planowanych tam działań z finansowaniem ze źródeł krajowych. W ostatnich latach programy kreowane przez szczebel krajowy nie uwzględniały założeń dokumentów strategicznych partnerstw czy pojedynczych JST. Przykładem jest Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, w ramach którego oferowane wsparcie nie było powiązane i uzależnione od zintegrowanych działań samorządów lokalnych. Powiązanie systemu polityki spójności ze wsparciem z politykami krajowymi wydaje się niezbędne by wdrażać spójną wizję rozwojową.

Często pojawiająca się opinia wśród przedstawicieli JST na poziomie lokalnym dotyczyła zakresu zmian we wdrażaniu IT w perspektywie 2021-2027 w odniesieniu do perspektywy 2014-2020. Spójny system, w którym przyjęto założenia dot. wyznaczania miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkim, wskazano ich rolę w systemie wdrażania polityki spójności (jako IP) oraz zapewniono możliwość rozwoju instytucjonalnego partnerstw ZIT (również ze względu na finansowanie działalności z PT) ewoluował, a wręcz został zrewolucjonizowany do systemu, w którym wiodącą rolę w kreowaniu założeń ma poziom województw. Szczebel krajowy opublikował „Zasady realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027”, których celem było omówienie przepisów dot. IT na lata 2021-2027, w szczególności tych wynikających z ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (tzw. ustawy wdrożeniowej) oraz

przedstawienie rekomendacji opartych na doświadczeniach z wdrażania IT w perspektywie 2014-2020. Pokazano tam w niemal każdym aspekcie katalog możliwych rozwiązań.

Decyzja o ustanowieniu w gestii województw możliwości kreowania sposobu wsparcia była decyzją dobrą – pozwoliła na uwzględnienie zróżnicowań regionalnych i dotychczasowych doświadczeń w kreowaniu polityki regionalnej. Pozostawienie dużej swobody działań regionom zostało jednak negatywnie ocenione przez partnerstwa, które zgłaszały problemy związane z niejednorodnością interpretacji, stawianymi wymogami, co uniemożliwia im uczenie się od siebie i budzi poczucie niesprawiedliwości. W toku badania zidentyfikowano zagadnienia, które zgłaszane są jako problemy/wyzwania przez partnerstwa z różnych województw co pokazuje ich uniwersalny charakter np. ograniczony dostęp do systemów informatycznych, różny sposób uwzględnienia udziału partnerstw w KM. Wydaje się, że ich rozwiązanie wymaga albo interwencji poziomu krajowego albo wspólnych uzgodnień na szczeblu województw.

W jednostkowych przypadkach również przedstawiciele województw negatywnie podchodzili do dużej dowolności interpretacyjnej na tym szczeblu:

„Niby mamy rozporządzenie jednobrzmiące dla wszystkich, a później się okazuje, że forma wdrażania jest zupełnie inna w różnych regionach. Mamy wiele przykładów, gdzie jest inna interpretacja Komisji, inna interpretacja ministerstwa, a jeszcze inna regionu, który się nikogo nie pyta i robi po swojemu.” [przedstawiciel województwa]

Zagadnieniem poruszonym przez przedstawicieli partnerstw są rozbieżności w interpretacji przepisów przez UM, co powodowało, że niektóre kwestie proceduralne ulegały zmianom w trakcie trwania procesu aplikacyjnego. Brak stałych założeń prowadziły do sytuacji, w której JST musiały kilkakrotnie dostosowywać dokumentację do nowych wytycznych. To z kolei powodowało opóźnienia i utrudniało start inwestycji.

Doświadczone partnerstwa ZIT zauważały, że jednym z kluczowych problemów obecnej perspektywy finansowej (2021-2027) była niejednoznaczność przepisów dotyczących roli ZIT oraz brak jasnych wytycznych dotyczących sposobu funkcjonowania w nowej perspektywie

finansowej. W poprzednim okresie programowania (2014-2020) rola ZIT była klarowna, natomiast w obecnej perspektywie ograniczono ich kompetencje, co doprowadziło do niepewności w zakresie wdrażania projektów. Jednym z największych problemów, jak wskazywali, było wycofanie funkcji Instytucji Pośredniczącej (IP) dla ZIT, co znacząco ograniczyło ich wpływ na proces wdrażania funduszy. Część partnerstw została zapytana o chęć pozostania IP, części decyzja o niewypełnianiu tej funkcji została narzucona. Wcześniej ZIT mógł weryfikować projekty pod kątem zgodności ze strategią, eliminując błędy formalne na wczesnym etapie, a także monitorować postępy w realizacji działań. Obecnie ocena projektów jest w pełni w gestii IZ, a ZIT nie ma dostępu do narzędzi, które pozwalałyby na śledzenie statusu składanych wniosków. Brak dostępu do CST2021 uniemożliwia bieżącą kontrolę nad alokacją środków, co sprawia, że ZIT nie wie, które projekty uzyskały finansowanie, jakie kwoty zostały zakontraktowane i na jakim etapie realizacji znajdują się poszczególne działania.

Aspektem podnoszonym przez rozmówców zarówno ze strony przedstawicieli partnerstw jak i przedstawicieli województw są opóźnienia we wdrażaniu perspektywy 2021-2027. Zaznaczane jest, że opóźnienia w uruchomieniu systemu wsparcia, nie wpływają na obniżenie wymagań dot. osiąganych wskaźników co zagraża powodzeniu wdrażania projektów przez część partnerstw.

Na początkowym etapie zawiązywania się partnerstw JST wyzwaniem wskazywanym przez partnerstwa w wielu województwach był brak jasnych wytycznych jak opracować porozumienie międzygminne czy powiatowo-gminne. Brak było wzorów dokumentów, z których można było skorzystać⁸. Nawiązywano kontakt z radcami prawnymi z JST członkowskich, którzy przedstawiali różne często niespójne ze sobą wizje tego jak powinno wyglądać porozumienie.

„My byliśmy kompletnie nieprzygotowani do wdrożenia partnerstwa. Sama osobiście wydzwaniałam do Ministerstwa, do IZ - szukałam osoby, która mnie przez tę procedurę za

⁸ Chociaż np. woj. kujawsko-pomorskie przygotowało przykładowy wzór uchwały rady powiatu czy rady gminy w sprawie wyrażenia woli zawarcia porozumienia.

rękę przeprowadzi. Nasi radcowie prawni też nie byli przygotowani do takiej procedury Zostaliśmy rzućeni na głęboką wodę.” [przedstawiciel partnerstwa]

Część partnerstw zwracała uwagę na niedostateczne wsparcie ze strony IZ programami regionalnymi m.in. w zakresie ustrukturyzowania formalnego współpracy czy na etapie przygotowania strategii. Partnerstwa ZIT/IIT biorące udział w projekcie CWD wskazywały, że dzięki temu doświadczeniu mieli już nawiązaną współpracę np. poprzez porozumienie czy stowarzyszenie, co pozwalało im na uniknięcie problemów na tym etapie działań. Należy pokazać również interesującą praktykę zastosowaną przez woj. kujawsko-pomorskie. Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego przygotowało dla każdego z partnerstw diagnozę wraz z analizą problemów, potrzeb i potencjałów rozwojowych, w tym wzajemnych powiązań gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Województwo opracowało również „szkielety” strategii wspierając tym samym partnerstwa w ich przygotowaniu.

Inny wątek, który należy poruszyć przy okazji oceny systemu wdrażania IT to charakter i zakres dokumentów strategicznych, które przygotowywały partnerstwa. W opinii wielu badanych strategii ZIT i IIT nie mają charakteru strategicznego. Silne powiązanie z jednym źródłem finansowania (fundusze UE) i konieczność wpasowania się w „szuflady” przeznaczone dla partnerstwa w ramach danego IT sprawiają, że należy mówić w tym przypadku o planie działań, niż o kierunkowo wyznaczanej polityce rozwoju obszaru. Podnoszono, że strategia terytorialna wprowadza dublowanie się dokumentów o charakterze teoretycznie strategicznym – na obszarze jednej gminy mogą być wdrażane różne strategii: gminna, ponadlokalna i ZIT czy IIT. Jednocześnie, jak zauważano, część gmin nie przenosi projektów założonych w strategiach terytorialnych do ustaleń swoich strategii co powoduje chaos założeń polityki rozwoju danej gminy (nie ma też takiego obowiązku). Biorąc pod uwagę, że istnieje także szereg innych dokumentów, które przygotowują JST np. SUMP (w części przypadków obszar interwencji niespójny z granicami obecnych ZIT), Miejskie Plany Adaptacji do zmian klimatu, strategii rozwiązywania problemów społecznych należy zastanowić się czy system, w którym dodawana jest kolejna strategia stał się spójny.

Część badanych wskazuje, że potrzeba uproszczenia systemu np. przygotowywania jednej strategii z załącznikami tematycznymi albo przynajmniej wspólna diagnoza dla jednego obszaru.

Zwrócono również uwagę, że obecne przepisy nie regulują jasno, jak traktować strategię ZIT/IIT.

„O ile strategia rozwoju ponadlokalnego jest bardzo mocno uregulowana to strategia terytorialna wcale - nie ma szczegółowego opisu, wskazania technik/metod partycypacji społecznej (oprócz GPR), nie wiadomo jak tą strategię rozliczać w praktyce, prowadzić i zakończyć. Na razie nikt sobie tym głowy nie zawraca – a jeżeli uznajemy, że to dokument strategiczny dla jakiegoś obszaru to powinno się monitorować postępy osiągania tych celów strategicznych jakie zostały wyznaczone. Obecnie nie ma takiego obowiązku w obowiązujących dokumentach” [przedstawiciel województwa]

Zdecydowanie lepszym, chociaż trudniejszym, rozwiązaniem jest przygotowywanie strategii rozwoju ponadlokalnego, która jest już umocowana w systemie dokumentów strategicznych. Co prawda, wprowadzenie jej obligatoryjności wiąże się to z ryzykiem opóźnień np. w woj. podkarpackim, gdzie ustanowiono obowiązek przygotowania strategii rozwoju ponadlokalnego dla partnerstw IIT, do kwietnia 2025 r. żadna nie była pozytywnie zaopiniowana. Przypuszcza się jednak, że okres pozostający do rozpoczęcia kolejnej perspektywy jest wystarczającym by stabilnie działające partnerstwa je przygotowały.

Badanie ujawniło też problem związany z aktualizacją strategii ZIT/IIT. Badani wskazywali, że nie jest określony moment, w którym strategia ZIT/IIT powinna być aktualizowana. Ciężko wybrać moment decydujący o zmianie strategii (w którym nastąpi konieczność przystąpienia do zmian całości dokumentu strategicznego).

W części województw w przypadku drobnych zmian partnerstwa podpisują deklaracje, że wprowadzą te korekty przy kolejnej aktualizacji. Odnotowano jednak przypadki, w których partnerstwa dokonują zmian w strategii ZIT kilkakrotnie w ciągu roku, co przeczy idei planowania strategicznego.

2.4. Dobre praktyki we współpracy partnerstw

Oceniając siłę i trwałość partnerstw JST wdrażających IT należy odwołać się do doświadczeń z perspektywy 2014-2020. Partnerstwa, które w tamtym okresie zawiązały się i wdrażały instrument ZIT stworzyły struktury, które sprzyjają budowaniu trwałych i zinstytucjonalizowanych relacji między JST (co widać np. po zachodzących w perspektywie 2021-2027 zmianach dot. zmiany formy prawnej partnerstw – z porozumienia na stowarzyszenie). Doświadczone partnerstwa (OF miast wojewódzkich) mają wyższe zrozumienie dla idei kształtowania rozwoju w całym OF, projekty planowane do realizacji na ich terenie/bądź już wdrażane cechują się większym poziomem zintegrowania. Partnerstwa te planując rozwój obszaru wskazują na potrzebę uchwalenia narzędzi prawnych pozwalających im na pogłębienie współpracy, takich jak np. ustawa metropolitalna.

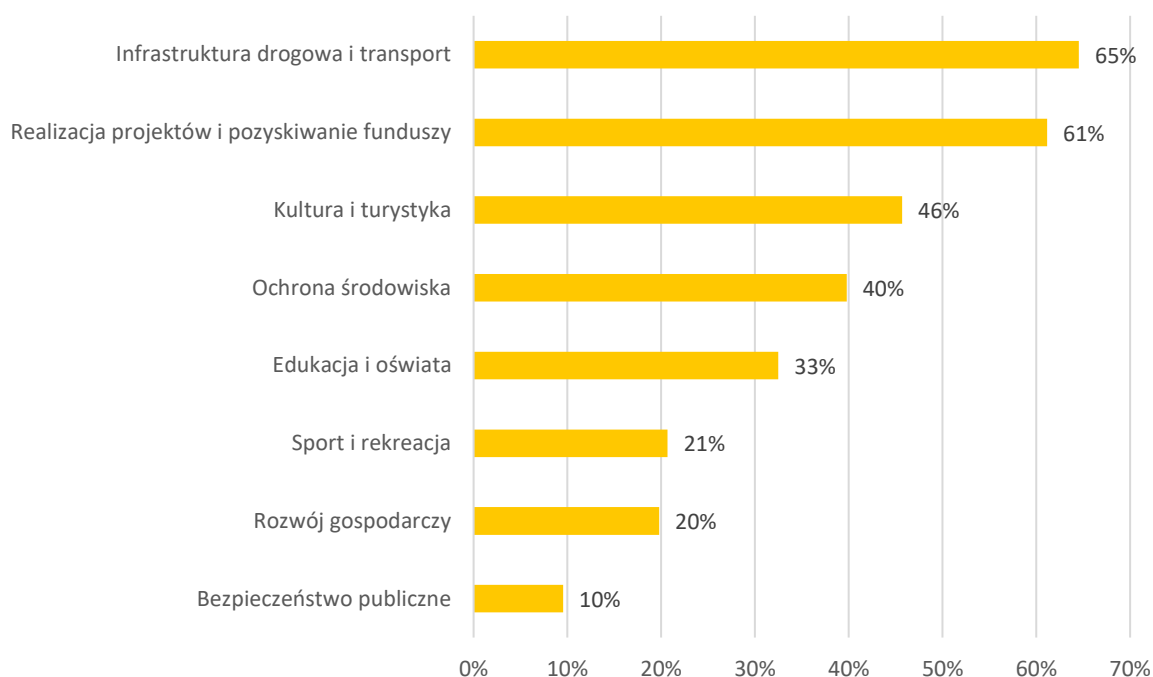
W wielu województwach zauważano, że tworzenie się partnerstw wdrażających obecnie instrument ZIT rozpoczęło się już w perspektywie 2014-2020, gdy były one objęte autorskimi instrumentami wsparcia. Przykładowo w woj. pomorskim Zintegrowanymi Porozumieniami Terytorialnymi, w woj. mazowieckim Regionalnymi Instrumentami Terytorialnymi czy w woj. warmińsko-mazurskim Zintegrowanymi Inwestycjami Terytorialnymi (bis). Wdrażanie w perspektywie 2014-2020 innych autorskich instrumentów wpłynęło na wzmacnianie zdolności współpracy pomiędzy JST. Pozwoliło to na nawiązanie relacji z sąsiednimi JST i rozpoczęcie procesu współpracy w OF. W perspektywie 2021-2027 partnerstwa te stały się podmiotami wdrażającymi IT – głównie ZIT (oprócz woj. mazowieckiego, gdzie zdecydowano się na objęcie tych partnerstw IIT), co pokazuje, że zwiększa się ich poziom dojrzałości. Wskazuje to, że na utworzenie sprawnie funkcjonującego partnerstwa potrzeba czasu. Instrument ZIT wdraża również liczna grupa nowych partnerstw na terenach OF zidentyfikowanych w SRW i planach zagospodarowania przestrzennego województw. Dla tych partnerstw samo przygotowanie strategii zgodnie z wymogami IZ, programem regionalnym oraz podejmowanie regularnej współpracy uważane jest za sukces, który wskazywano w badaniu jako dobrą praktykę. W „nowych” ZIT-ach widać problemy związane

ze zróżnicowanym poziomem rozwoju JST wchodzących w ich skład, z wykreowaniem lidera czy zasobami kadrowymi.

Trudno jednoznacznie ocenić funkcjonowanie partnerstw IIT. Tak jak wcześniej wspomniano, część partnerstw IIT powstała w wyniku procesów oddolnych, a część JST została silnie zachęcana do łączenia się w partnerstwa – szczególnie w województwach, w których zdecydowano się na pokrycie IT całości obszaru. Część partnerstw IIT wskazuje na problem niedostatecznego zintegrowania funkcjonalno-przestrzennego obszaru (przykładem może być brak dołączenia się do Ostrołęckiego Obszaru Strategicznej Interwencji wdrażającego IIT gminy Olszewo Borki graniczącej z miastem rdzeniem Ostrołęką). Partnerstwa te mają w większości problem z koordynacją wewnętrznych działań. Dla poszczególnych JST podejmowanie inicjatyw nie jest priorytetem, dominuje myślenie indywidualne i postrzeganie partnerstwa jako sposobu na pozyskanie środków unijnych. Negatywnie należy ocenić wyznaczenie partnerstw IIT w drugich „ringach” miast wojewódzkich – Wrocławia i Krakowa. Członkowie tych partnerstw nie są powiązani ze sobą przestrzennie, wskazują na różne kluczowe problemy. W partnerstwie IIT Subregionu Wrocławskiego współpraca pomiędzy JST jest na bardzo niskim poziomie, a trwałość tego partnerstwa można ocenić jako niewielką.

Badanie ankietowe pokazało, że ok. 40% JST współpracowało z wszystkimi samorządami należącymi do danego partnerstwa ZIT/IIT już wcześniej - przed rozpoczęciem perspektywy 2021-2027. Około 30% respondentów wskazuje na współpracę z wybranymi członkami partnerstwa, którego obecnie są członkiem. Jak wskazywano, najczęściej współpraca ta dotyczyła obszaru infrastruktury drogowej i transportu np. w zakresie organizacji transportu zbiorowego (65% badanych JST) oraz realizacji projektów i pozyskiwania funduszy, np. zawiązując partnerstwa projektowe czy współpracując w ramach funkcjonujących struktur LGD (Wykres 6).

Wykres 6. Obszary współpracy JST należących obecnie do partnerstwa ZIT/IIT przed perspektywą 2021-2027



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI (n=440)

Realizacja instrumentów ZIT i IIT przez JST jest postrzegana przez przedstawicieli IZ programami regionalnymi jako sposób na budowanie zaufania, identyfikowania wspólnych potrzeb i przełamywania sposobu patrzenia przez pryzmat granic administracyjnych. Wielu zauważało jednak, że samo wprowadzenie IT nie stworzy automatycznie silnych partnerstw. Środki finansowe są, ich zdaniem, animatorem pewnych procesów rozwojowych na obszarze partnerstwa, lecz nie są gwarantem sukcesu jego funkcjonowania. Jakość i efektywność partnerstw zależą przede wszystkim od wcześniejszych relacji i poziomu zaufania pomiędzy poszczególnymi włodarzami. Kluczową rolę pełni również lider, który widzi wartość we współpracy z innymi JST.

W badaniu zauważono, że tam, gdzie następuje nakładanie się partnerstw, JST chętniej angażują się w partnerstwa ZIT. Partnerstwa IIT są postrzegane jako mniej stabilne struktury (oferujące mniejsze korzyści przystępującym do nich JST) i relacje pomiędzy samorządami

należącymi do nich są słabsze. Nowe partnerstwa nie wykształciły jeszcze trwałych relacji pozwalających na długofalową współpracę. W części województw badani przyznają, że utworzenie nowych partnerstw było w dużej mierze formalnością, podyktowaną możliwością uzyskania środków, bez głębszego procesu budowania relacji i wspólnych działań.

Badanie ankietowe jako dobrą praktykę wskazuje podjęcie współpracy pomiędzy najbliższymi JST. Wskazuje się, że organizacja spotkań wewnętrznych, wspólne uzgadnianie alokacji czy funkcjonowanie zespołów (grup) roboczych jest istotną zmianą w stosunku do perspektywy 2014-2020, która zaistniała w wyniku wdrażania IT. Za kluczowe dobre praktyki we współpracy uznawano przede wszystkim realizację projektów zintegrowanych (35%), wspólne spotkania (14%) oraz możliwą wymianę doświadczeń (9%). Potwierdzają to wyniki wywiadów indywidualnych, w których jako dobre praktyki wskazywano:

- Tworzenie biur ZIT bądź etatu koordynatora współfinansowanego ze składek JST,
- Organizację pracy w ramach partnerstw w ramach zespołów tematycznych,
- Regularne spotkania przedstawicieli JST.

W toku badania zidentyfikowano pojedyncze ponadstandardowe dobre praktyki związane ze współpracą w ramach partnerstwa.

Dobra praktyka

Wykorzystanie istniejących sieci powiązań i wypracowanych metod współpracy cechuje partnerstwo Lider Pojezierzy (woj. zachodniopomorskie). Partnerstwo zostało zainicjowane w ramach LGD (Stowarzyszenie „Lider Pojezierza”). Z uwagi na pozytywne opinie o podejmowanych przez LGD działaniach i współpracy w ramach niego, dołączyć chciały kolejne samorządy (zdecydowano na przyłączenie czterech gmin). Stowarzyszeniu LGD powierzono wykonywanie usług księgowo-biurowych związanych z prowadzoną przez Stowarzyszenie „Lider Pojezierza” działalnością, jakie są konieczne dla prawidłowej realizacji celów. Pozwala to na ścisłą współpracę

w partnerstwie i kierowanie interwencji przy wykorzystaniu zarówno środków z polityki spójności, jak i wspólnej polityki rolnej.

Zdecydowana większość partnerstw podeszła do rozdzielania przyznanej w programie regionalnym alokacji wskazując kwotę przypadającą na gminę. Można jednak wskazać przykłady partnerstw (miejskich ośrodków wojewódzkich), w których taki algorytm praktycznie uniemożliwiałby realizację projektów przez gminy inne niż miasto rdzeniowe. Z tego względu w wyniku wspólnych uzgodnień podejmowano decyzje, w ramach których miasta wojewódzkie otrzymywały mniejszą kwotę niż wynikałoby z podziału środków per capita. Wskazywano procent alokacji środków (wynikający z przeprowadzonych rozmów), który był dzielony poprzez pozostałe gminy z partnerstwa. Takie rozwiązanie pozwala mniejszym JST na realizację projektów.

Jako ponadstandardową praktykę wskazać można działalność Związku Gmin i Powiatów Subregionu Północnego Województwa Śląskiego. Wskazywano, że jest on partnerem w wielu projektach wraz z poszczególnymi JST w ramach środków programu regionalnego. Biuro ZIT w tym subregionie nie tylko uczestniczy biernie w projektach, ale także realizuje zadania merytoryczne np. przygotowanie wymaganej dokumentacji i organizuje działania wspierające, np. kampanie społeczne. Pokazuje to rolę Związku ZIT jako współrealizatora polityki rozwoju.

Dobra praktyka

W Subregionie Centralnym przeprowadzono szkolenia dla pracowników JST, m.in. z obsługi programu QGIS – narzędzia wykorzystywanego do projektowania i analiz przestrzennych. Nabyte kompetencje umożliwiły tworzenie i udostępnianie map, na które nanoszone są planowane inwestycje poszczególnych gmin. Taki system pozwala sąsiednim jednostkom na bieżąco śledzić zamierzenia partnerów – na przykład przebieg projektowanych tras rowerowych czy lokalizację przyszłych

przedsięwzięć np. nowej szkoły czy obiektu rekreacyjnego – co znacząco ułatwia planowanie i koordynację działań. Umożliwia to również analizę planowanych przebiegów np. inwestycji liniowych oraz przeciwdziałanie sytuacjom, w których brakuje ich wzajemnych powiązań.

Warto również zauważyć ponadstandardowe stosowane rozwiązania. dotyczące organizacji wewnętrznej współpracy pomiędzy partnerami. Wyróżnić tu można m.in.

- wyznaczenie dwóch koordynatorów u każdego z partnerów, aby w przypadku nieobecności jednej osoby następował przepływ informacji,
- wyznaczenie koordynatorów na szczeblu powiatowym, którzy są w ścisłym kontakcie z przedstawicielami gmin i przekazują informacje do biura ZIT,
- utworzenie na poziomie partnerstwa wspólnego zespołu ds. zarządzania funduszami unijnymi, który usprawnia wymianę informacji, wspiera przygotowanie wniosków o dofinansowanie oraz koordynuje realizację projektów na poziomie całego partnerstwa.

Odnosząc się do zagadnienia współpracy partnerstw docenić należy realizowane projekty przez MFiPR: „Sieciowanie Związków ZIT w Polsce” oraz przez MFiPR i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej „Zintegrowani”.

Pierwszy z wymienionych projektów to konkurs dotacji dotyczący organizacji i prowadzenia sieci współpracy Związków ZIT w głównych obszarach wdrażania strategii ZIT. W ramach planowanego zakresu podejmowane są działania m.in edukacyjne i eksperckie, wspierany proces wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk czy wsparcie tworzenia powiązań sieciowych pomiędzy MOF.

Celem projektu „Zintegrowani” jest wzmocnienie potencjału efektywnego zarządzania, komunikacji i partnerskiej współpracy pomiędzy samorządami tworzącymi Związki ZIT. Przedstawiciele partnerstw ZIT mają możliwość zarówno uczestnictwa w wizytach studyjnych, jak i realizację programu szkoleniowego.

Partnerstwa doceniają możliwość wzięcia udziału w tego typu działaniach. Podkreślano, że dzięki możliwości poznania przedstawicieli innych ZIT istnieje wymiana informacji, dobrych praktyk. W szczególności doceniane są wizyty studyjne mające wymiar praktyczny. Zgłaszają dalsze zapotrzebowanie na działania edukacyjne i wymianę doświadczeń w obszarze zagadnień praktycznych np. zmiany formy porozumienia na stowarzyszenie (w tym wskazania wad i zalet takiego rozwiązania), tworzenia Centrów Usług Wspólnych, rozliczania projektów czy realizacji projektów w formule partnerskiej.

3. Podejście zintegrowane i projekty zintegrowane

3.1. Znaczenie podejścia zintegrowanego i jego zastosowanie

Według przedstawicieli badanych województw podejście zintegrowane jest rozumiane jako proces strategiczny – przejście od przeprowadzenia diagnozy, poprzez sformułowanie celów, następnie zwykle wiązek projektów, aż po konkretne pojedyncze projekty. To strategia powinna stanowić według rozmówców „układankę logicznych powiązań”, w której powinna następować integracja założeń dotyczących rozwoju danego terytorium. Pojawiały się głosy, że wymaganie zintegrowania na poziomie niższym – projektów prowadzi do wymuszania sztucznego łączenia niepowiązanych ściśle działań.

Zgodnie z definicją ujętą w „Zasadach realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027” projekt zintegrowany powinien spełniać przynajmniej jeden z dwóch warunków:

- a. jest projektem partnerskim w rozumieniu art. 39 ustawy wdrożeniowej (partnerstwo przez podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe, realizujące wspólnie projekt);
- b. deklarowany jest wspólny efekt, rezultat lub produkt końcowy projektu, np. wspólne wykorzystanie stworzonej w jego ramach infrastruktury w przypadku projektów „twardych”, lub objęcie wsparciem w przypadku projektów „miękkich”, mieszkańców co najmniej 2 gmin OF, co powinno znaleźć swoje uzasadnienie zarówno w części diagnostycznej, jak i kierunkowej strategii.

Część badanych przyznawała, że pojęcia „podejście zintegrowane” oraz „projekt zintegrowany” są wzajemnie przeplatające się, nie są jednoznaczne (z uwagi na dodanie otwartego katalogu możliwości poprzez wtrącenie „np.”) i nie znajdują umocowania w aktach prawnych, co utrudnia posługiwanie się nimi. Dla części respondentów sama kwestia definicji nie jest kluczowa – uznają, że nawet najlepsza definicja nie pomoże, jeżeli nie będzie zrozumienia idei zintegrowania działań.

Przedstawiciele partnerstw wskazywali, że podejście zintegrowane odnosi się do realizacji projektów, które nie służą wyłącznie jednej JST, ale całemu OF. Podkreślają, że projekty te powinny dążyć do osiągnięcia wspólnego celu oraz być ze sobą powiązane – terytorialnie, tematycznie lub funkcjonalnie. Powszechnie w wywiadach pojawiało się także odniesienie do tzw. „wiązek projektowych”, czyli grup projektów, które tworzą spójną całość umożliwiających wykazanie powiązań między projektami, celami oraz działaniami. Jest to wyrażnie widoczne również w strategiach. W większości z nich przyjęto założenie pokazywania wiązek projektowych składających się z pojedynczych projektów służących realizacji wspólnych celów. W dokumentach strategii ZIT/IIT obok pojęcia projektów stosowane jest również słowo „przedsięwzięcia”. Jak wskazywano w przypadku strategii IIT w woj. mazowieckim zasadnicza różnica polega na tym, że projekt stanowi całość aplikacyjną, która będzie przedmiotem jednego wniosku o dofinansowanie w ramach programu regionalnego. Z kolei przedsięwzięcie stanowi również merytoryczną całość, jednak możliwą do zrealizowania także przez złożenie większej liczby odrębnych wniosków o dofinansowanie.

Identyfikowano przypadki, gdzie rozmówcy wprost przyznają, że traktują projekt zintegrowany stricte formalnie – jako spełnienie określonych wymogów dokumentacyjnych a w rzeczywistości będą realizowane w odrębnych lokalizacjach, przez odrębne podmioty i jego poziom zintegrowania nie jest wysoki. Jak przyznawało kilku badanych kluczowa jest umiejętność napisania spójnego uzasadnienia dla realizacji projektów zintegrowanych – nawet jeżeli czasami nie będzie to miało pełnego przełożenia na faktyczne działania.

UP na lata 2021-2027 wskazała proponowany zakres tematyczny interwencji w ramach IT. W przypadku ZIT wyszczególniła: rozwój zrównoważonego transportu publicznego, poprawę stanu środowiska przyrodniczego, zwiększenie efektywności energetycznej przechodzenie w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, wsparcie rozwoju kształcenia i szkolenia zawodowego oraz wsparcie rozwoju innowacyjności w obszarach miejskich. Nie był to jednak katalog zamknięty, IZ miały możliwość zmieniać zakresu interwencji. Wszystkie

województwa zdecydowały się na zapewnienie dedykowanego/preferencyjnego wsparcia IT w zakresie: rozwoju zrównoważonego transportu publicznego.

Trzy obszary tematyczne, w których zdania przedstawicieli województw są podzielone w zakresie uznania ich za możliwe do wykazania zintegrowania to:

- efektywność energetyczna,
- odnowa przestrzeni publicznej,
- remonty obiektów kultury w pojedynczych gminach.

W przypadku pierwszego z wymienionych tematów pojawiają się najbardziej zróżnicowane opinie. Z jednej strony pojawiały się głosy wskazujące, że kluczowe znaczenie ma osadzenie projektu w logice strategii:

„Dla mnie nie jest problemem sytuacja, w której mamy trzy projekty termomodernizacyjne, które indywidualnie wyglądają jak niezintegrowane, ale jeśli w strategii cel niskoemisyjności jest bardzo wyraźnie zaznaczony, i partnerstwo prowadzi szerokie działania w tym zakresie – to jak najbardziej można to uznać za projekt zintegrowany” [przedstawiciel województwa]

Z drugiej strony widoczne były głosy wskazujące na brak korzyści z realizacji projektów termomodernizacyjnych (najczęściej modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej) w formule niekonkurencyjnej, poprzez wyodrębnienie osobnej alokacji na ten cel dla partnerstw – w przypadku, gdy stanowią pojedyncze projekty. Wydaje się, że w odniesieniu do wielu projektów tego typu można stwierdzić, że taki sam efekt zostałby osiągnięty także w przypadku ich indywidualnej realizacji, nie poprzez IT. Uzasadnienie realizacji wiązek projektów tego typu jest podobne w każdym województwie. Wskazywane jest, że przedsięwzięcie to ma znaczenie dla całego MOF, gdyż realizowane jest na obszarze o wysokim zanieczyszczeniu powietrza. Jak wskazywano w strategiach przedsięwzięcia są te zintegrowane wewnętrznie - tożsame projekty będą realizowane w kilku gminach a opisane powyżej korzyści odniosą nie tylko mieszkańcy gminy, ale i całego obszaru partnerstwa.

Jednocześnie analizując strategie ZIT/IIT można zidentyfikować projekty, które w obszarze efektywności energetycznej wykazują się zarówno partnerskim, jak i zintegrowanym podejściem na wyższym niż wcześniej wymieniony przykład poziomie. Wyszczególnić można

partnerstwo OF Malowniczy Wschód, które planuje budowę w ramach Spółdzielni Energetycznej Ziemi Chełmskiej farmy fotowoltaicznej z magazynem energii dla mieszkańców OF. Jak wskazywano do spółdzielni należy kilkaset osób z kilku gmin OF, w tym rolników i przedsiębiorców.

W tym zakresie tematycznym można przywołać doświadczenia z poprzedniej perspektywy (2014-2020) MOF Bytowa, który mimo realizacji inwestycji w pojedynczych lokalizacjach podejmował wspólne działania w zakresie zakupu i montażu instalacji. Partnerzy projektu zorganizowali wspólny przetarg na zakup instalacji odnawialnych źródeł energii i realizację prac montażowych. Dzięki temu udało się uzyskać korzystniejsze warunki zakupu oraz przyspieszyć proces instalacji. Pokazuje to, że możliwe jest partnerskie myślenie o realizacji projektu również i w tym obszarze tematycznym.

Podzielone zdania dotyczące możliwości zintegrowania projektów dotyczyły również zagadnień: odnowy przestrzeni publicznych czy remontów obiektów kultury w pojedynczych gminach np. świetlic czy domów kultury. Badani zastanawiali się czy remont pojedynczych obiektów w większości gmin partnerstwa bądź pojedynczych przestrzeni rekreacyjnych ma wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy partnerstwa. Wskazywali przy tym, że realizacja tych projektów ma charakter lokalny – oddziałujący jedynie na pojedyncze gminy. Podobnie jak w przypadku projektów termomodernizacyjnych pojawiały się wątpliwości, czy realizując projekty w formule IT nie osiągnie się dokładnie tych samych efektów, jak gdyby podejmując działania indywidualnie. Badani podkreślali, że należy wziąć pod uwagę zróżnicowany poziom rozwoju JST, który nie pozwala na budowanie bardziej zaawansowanych projektów zintegrowanych. Badanie ankietowe pokazało, że dla ok. 60% JST biorących w nim udział obecna perspektywa jest pierwszą, w której realizują/realizować będą projekty zintegrowane.

Często pojawiająca się opinia wśród badanych dotyczyła dużej uwagi poświęconej kwestiom definicji podejścia zintegrowanego czy projektu zintegrowanego, a mniejszej pokazywaniu przykładów modelowych przykładów projektów, które są zintegrowane. Z tego względu w niniejszym raporcie zdecydowano się na pokazanie kilku przykładów projektów w różnych

obszarach tematycznych pokazujących interesujące przykłady zintegrowania projektów. Wczesny etap wdrażania interwencji powoduje, że część z tych projektów nie jest jeszcze realizowana, ale ma zostać wybrana do dofinansowania w trybie niekonkurencyjnym co wpływa na wysokie prawdopodobieństwo ich realizacji.

Do najczęściej przywoływanych przykładów projektów zintegrowanych należą te z obszarów tematycznych:

- rozwój mobilności w ramach obszaru funkcjonalnego,
- turystyka.

Oceniane są one przez wszystkich jako projekty faktycznie oddziałujące na dany OF.

W pierwszym wyszczególnionym obszarze wskazuje się na projekty w zakresie zakupu lub modernizacji taboru na potrzeby niskoemisyjnego transportu publicznego wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury. W zakresie tym uwzględnia się również budowę dróg rowerowych np. łączących kilka gmin. W każdym województwie można wskazać przykłady projektów odnoszących się do tych zagadnień. Dodając do tego np. świadczenie usług transportu publicznego przez jeden podmiot bądź harmonizując rozkłady jazdy różnych podmiotów otrzymujemy prawdziwie zintegrowane działanie.

W drugim przypadku tworzone działania skoncentrowane są na rozwoju infrastruktury turystycznej, tworzeniu wspólnej oferty czy kreowaniu marki. Należy uznać, że w obu wskazanych obszarach realizowane projekty są ze sobą ściśle powiązane i wdrażanie ich w ramach IT jest bardziej adekwatne, niż wdrażanie ich pojedynczo.

Obszarem, w którym część województw zdecydowała się wesprzeć partnerstwa jest gospodarka odpadami. Można zidentyfikować projekty, w których siła oddziaływania pojedynczego projektu będzie odczuwalna na OF.

Dobra praktyka w zakresie gospodarki odpadami

W Aglomeracji Tarnowskiej realizowany będzie projekt dot. modernizacji systemu gospodarki odpadami. W jego ramach Miasto Tarnów budować będzie sortownię obsługującą gminy Stowarzyszenia Aglomeracji Tarnowskiej, a poszczególne gminy rozwijać będą w ramach projektów uzupełniających własne Punkty Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych, co ma stworzyć spójny, nowoczesny system zbiórki i przetwarzania odpadów – obniżyć koszty oraz zwiększyć efektywność zarządzania systemem gospodarki odpadami.

Na dedykowane wsparcie dla IT ze środków EFS+ zdecydowało się 12 województw (bez woj. śląskiego, opolskiego, świętokrzyskiego i podkarpackiego). Zdaniem wielu, to właśnie w sferze społecznej najtrudniej partnerstwom o wykreowanie projektu ściśle zintegrowanego. Analizując jednak strategie ZIT/IIT wyróżnić można projekt, w których dopuszczono do współpracy inne niż JST podmioty, a zakres działań jest zintegrowany.

Dobra praktyka w obszarze społecznym

We Wrocławskim Obszarze Funkcjonalnym realizowany jest projekt „Usługi społeczne w gminach Długołęka, Dobroszyce, Kobierzyce, Miękinia, Oborniki Śląskie, Oleśnica (miasto), Wisznia Mała, Zawonia”. Celem projektu jest zwiększenie dostępu do usług społecznych (asystenckich, opiekuńczych i wytchnieniowych) z ośmiu gmin. Oprócz wspomnianych gmin w przedsięwzięciu bierze udział także partner spoza sektora finansów publicznych – Fundacja Manufaktura Inicjatyw – która zapewnia realizację dużej części usług społecznych oraz przeprowadzenie szkoleń dla osób chcących świadczyć usługi społeczne w projekcie. Gminy partnerskie powierzyły gminie Wisznia Mała rolę lidera projektu (koordynatora) – poszczególne OPS/komórki w wydziałach gmin są odpowiedzialne za rekrutację uczestników we własnych gminach i określenie założeń wsparcia każdej z zakwalifikowanych osób. Projekt ten stanowi przykład zintegrowanego działania o

charakterze społecznym realizowanego w formule partnerskiej, odpowiadającego na zdiagnozowany problem w każdej z gmin objętych wsparciem. W projekt zaangażowane są zarówno JST (najczęściej poprzez OPS), jak i organizacja pozarządowa, co jest unikatowym rozwiązaniem, jak wynika z analiz projektów partnerstw ZIT.

Wyróżnić warto również projekty o charakterze gospodarczym (identyfikowane licznie w woj. lubuskim i zachodniopomorskim).

Dobra praktyka w obszarze gospodarczym

Centrum Wsparcia Biznesu Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Gorzowa Wielkopolskiego (MOF GW). Planowane do realizacji przedsięwzięcie ma na celu wzmocnienie trwałego wzrostu i konkurencyjności MŚP oraz tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości poprzez stworzenie Centrum Wsparcia Biznesu MOF GW (CWB). Działania w ramach CWB będą realizowane w ramach funkcjonowania Wydziału Obsługi Inwestora i Biznesu (WOB) Urzędu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego, który stanowi grupa osób odpowiedzialnych za relację z lokalnym biznesem, promocję potencjału inwestycyjnego obszaru MOF GW i obsługę lokalnych przedsiębiorstw oraz inwestorów zewnętrznych. W ramach działania Centrum Wsparcia Biznesu MOF GW, następowała będzie wymiana doświadczeń między gminami, przedsiębiorcami, przedstawicielami otoczenia biznesu. Spotkania z przedsiębiorcami, mające na celu wymianę doświadczeń będą odbywały się w poszczególnych gminach MOF GW. Dzięki połączeniu działań wspierających i promujących przedsiębiorczość, firmy z obszaru MOF GW, będą miały możliwość poznawania wzajemnie swojej działalności i jej efektów. Poza szeregiem już wymienionych działań skierowanych do lokalnych podmiotów, CWB będzie świadczyć usługi doradcze dla inwestorów chcących inwestować na obszarze MOF GW.

Analizując zapisy strategii ZIT/IIT czy strategii rozwoju ponadlokalnego zwrócono również uwagę na projekty mniej typowe – pokazujące dojrzałe myślenie o partnerstwie i wspólnym działaniu.

Dobra praktyka w obszarze usług publicznych

Przykładem takiego projektu jest Schronisko dla zwierząt z Zielonogórsko-Nowosolskiego Obszaru Funkcjonalnego (ZNOF) - projekt partnerski. Zakłada on budowę schroniska wraz z rozbudową istniejącej lecznicy dla zwierząt, co zapewni możliwość udzielenia schronienia większej liczbie psów i kotów z terenu ZNOF, a tym samym przyczyni się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa oraz porządku w przestrzeni publicznej. Ze schroniskiem umowy mają podpisane wszystkie gminy z obszaru – zdecydowały one kolegiąlnie o realizacji tej inwestycji jako służącej potrzebom wszystkich gmin.

3.2. Sposób wyboru projektów

Analiza pokazała, że województwa zdecydowały się na różne sposoby wyboru projektów do dofinansowania dla partnerstw ZIT/IIT. Zastosowane zostały różne modele:

- nabory w ramach wszystkich (bądź prawie wszystkich) działań dedykowanych partnerstwom ZIT w trybie konkurencyjnym (ale z konkursem dla każdego z partnerstw/IT oddzielnie bądź ze wskazaną alokacją na partnerstwo) – woj. śląskie, woj. warmińsko – mazurskie, woj. kujawsko - pomorskie⁹,

⁹ W wywiadzie wskazywano, że tryb formalnie nazywany konkurencyjnym, w praktyce nie spełnia klasycznej definicji konkursu rankingu projektów. Jeżeli projekt ujęty jest w strategii ZIT/IIT, spełnia kryteria oraz mieści się w dostępnej alokacji to otrzymuje wsparcie.

- nabory w ramach wszystkich działań dedykowanych partnerstwu IIT w trybie konkurencyjnym (bez wskazania alokacji), a dla partnerstwa ZIT w formule mieszanej (część działań w trybie niekonkurencyjnym, a część w konkurencyjnym) – woj. mazowieckie,
- nabory w ramach wszystkich (powyżej 80% działań) działań w trybie niekonkurencyjnym (uzgodnione projekty) - woj. lubelskie, woj. lubuskie, woj. łódzkie, woj. pomorskie, woj. zachodniopomorskie, woj. małopolskie, woj. dolnośląskie,
- nabory w ramach części działań w trybie konkurencyjnym (w części przykładów z dedykowaną alokacją na partnerstwo), a w części działań w trybie niekonkurencyjnym np. woj. podkarpackie, woj. świętokrzyskie, woj. wielkopolskie, woj. podlaskie, woj. opolskie.

Wskazuje się także sytuacje, w których nabór w ramach jednego działania dla jednych ZIT odbywa się w trybie konkurencyjnym, a dla innych ZIT w trybie niekonkurencyjnym.

Przykładem takiego działania jest woj. dolnośląskie i nabory w działaniu FEDS.02.06 Gospodarka ściekowa – ZIT (dla Legnicko-Głogowskiego OF realizowanego w trybie naboru konkurencyjnego, a dla pozostałych ZIT w trybie naboru niekonkurencyjnego).

Proces przygotowania kryteriów wyboru projektów w ramach dedykowanych partnerstwu ZIT/IIT opierał się głównie na działaniach IZ, która opracowywała propozycje kryteriów, a następnie poddawała je konsultacjom – zarówno publicznym, jak i w ramach KM oraz grup roboczych, w których uczestniczyli przedstawiciele partnerstw ZIT i IIT. Udział tych partnerstw miał głównie charakter doradczy. Badani podkreślali, że część propozycji zgłaszanych na tym etapie przez przedstawicieli partnerstw udało się wprowadzić w życie. Badani przedstawiciele województw wskazywali, że większość kryteriów była już ustalona na poziomie krajowym, co znacznie ograniczyło możliwość ich modyfikacji na poziomie regionalnym. W niektórych województwach dodawano dodatkowe formy konsultacyjne np. organizowano ankiety wśród obszarów ZIT/IIT, aby zidentyfikować najtrudniejsze kryteria.

Trudno odpowiedzieć na pytanie o wagę kryteriów oceny strategicznej (projekt wynika ze strategii ZIT/IIT) w stosunku do kryteriów ogólnych. Kryterium zgodności projektu ze

strategią ZIT/IIT ma charakter przede wszystkim formalny (zero-jedynkowy) i jest warunkiem wstępnym, a nie elementem punktowanej oceny projektu.

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.

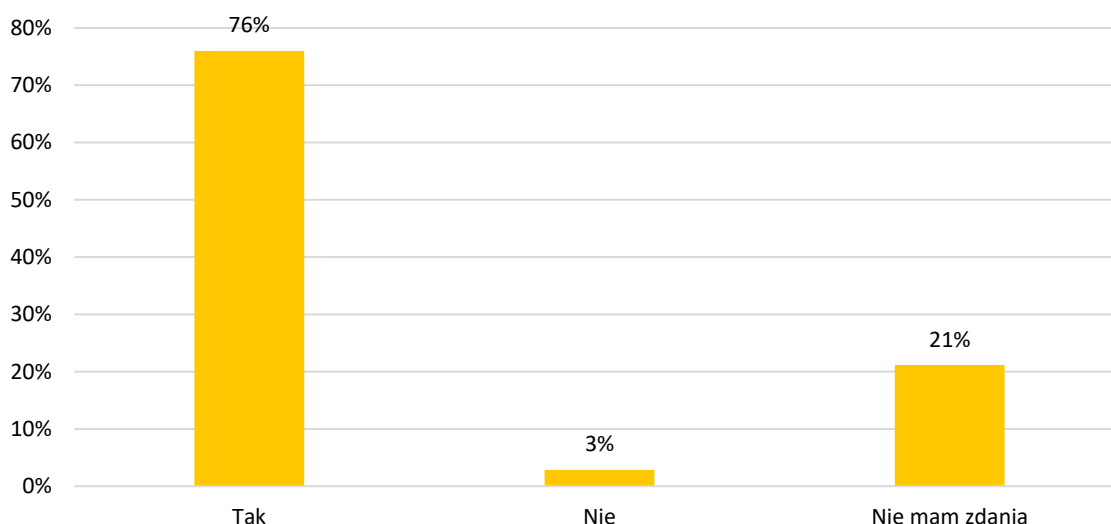
W trybie niekonkurencyjnym projekty są zazwyczaj uzgadniane na etapie przygotowania strategii, listy przedsięwzięć kluczowych oraz/lub w zakresie fiszek projektowych (w różnych województwach położony został nacisk na różne elementy procesu). Jak wskazują przedstawiciele województw, dzięki temu łatwiej powiązać je z diagnozą i celami strategii oraz zaplanować ich wzajemną komplementarność (służące kompleksowemu rozwiązaniu projektu). W województwach, które zdecydowały się na wybór trybu konkurencyjnego wskazywano, że celem przyjętego rozwiązania był wybór najlepszych projektów. Pojawiały się również argumenty, że tryb konkurencyjny mobilizuje beneficjentów. Potencjalni odbiorcy wsparcia muszą w sprawny sposób przygotować wymaganą dokumentację by wziąć udział w naborze (ryzykiem jest długi czas oceny projektów w przypadku złożenia wielu aplikacji). Liczono również na silną współpracę podmiotów, by na liście projektów znalazły się rzeczywiście zintegrowane działania. Jednocześnie, jak przyznawano w jednym ze wskazanych województw, nadal dominuje nastawienie na korzyści konkretnych samorządów. Te niechętnie rezygnowały z wpisania na listę projektów wszystkich swoich propozycji.

Związki ZIT i partnerstwa IIT nie są zazwyczaj bezpośrednim wnioskodawcą projektów realizowanych w ramach ZIT¹⁰ (w pojedynczych przypadkach partnerem, jak w przywoływanym już przykładzie Związku Gmin i Powiatów Subregionu Północnego Województwa Śląskiego). Nie miały więc wpływu na ostateczne złożenie wniosku o dofinansowanie oraz podpisanie umowy o dofinansowanie. Zależało to od poszczególnych beneficjentów.

¹⁰ Wyjątkiem projekty dot. rozwoju instytucjonalnego partnerstwa.

Zdecydowana większość województw zdecydowała się na podpisanie porozumień z ZIT, w których określiła wysokość alokacji przypadającej na poszczególne partnerstwa. Rozwiązanie to jest oceniane pozytywnie, w szczególności przez partnerstwa (Wykres 7).

Wykres 7. Opinia członków partnerstw na temat gwarantowania alokacji (odpowiedź na pytanie czy alokacja dla partnerstw powinna być zagwarantowana)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI (n= 629)

Wskazano, że łatwiej jest planować inwestycje mając gwarancję środków finansowych, co zwiększa możliwości długofalowego myślenia o rozwoju. Budowanie partnerstw opartych na jasno określonych, wymiernych korzyściach z uczestnictwa w danej strukturze sprzyja pozyskiwaniu akceptacji ze strony radnych oraz lokalnych społeczności dla zaangażowania w mechanizmy ZIT/IIT. Badani zwracali uwagę, że konkurowanie partnerstw pomiędzy sobą pogłębia różnice rozwojowe. Z uwagi na ograniczenia kadrowe mniejszych JST/partnerstw nie są one w stanie skutecznie konkurować o środki np. z partnerstwem z OF miasta wojewódzkiego.

Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że obecna praktyka formułowania strategii w oparciu o dostępną i zagwarantowaną alokację środków stanowi odwrócenie właściwej logiki procesu strategicznego. System powinien zmierzać w kierunku spójnego przejścia od diagnozy, identyfikacji potrzeb, wskazania projektów do identyfikacji źródeł finansowych na

realizację działań i zapewnienie wsparcia. Tylko takie podejście gwarantuje spójność strategiczną, efektywność interwencji oraz realny wpływ na rozwój OF. W perspektywie 2021-2027 na przeszkodzie takiemu podejściu stały założenia polityki UE nakładające na programy regionalne i krajowe ścisłe ramy dot. finansowania konkretnych typów działań. Dodatkowo niedostateczne powiązanie systemu polityki spójności z finansowaniem działań z środków krajowych nie pozwala na realizację w pełni kompleksowych działań odpowiadających na potrzeby OF.

3.3. Monitoring projektów

Do monitorowania projektów wykorzystane są różnorodne narzędzia. Należy do nich zaliczyć:

- fiszki projektowe (wraz z modyfikacjami), które zawierają informacje o beneficjentach, wskaźnikach, zakresie rzeczowym oraz harmonogramie projektu,
- krajowe i wewnętrzne systemy informatyczne,
- cykliczne raporty i sprawozdania (kwartalne, półroczne i roczne), które przekazywane są przez partnerstwa do IZ.

Zarówno przedstawiciele IZ programami regionalnymi oraz przedstawiciele partnerstw ZIT/IIT wskazują na problemy związane z monitorowaniem projektów. Z perspektywy IZ są to głównie:

- problemy związane z brakami w zasobach ludzkich i czasowych,
- brak jasno określonych regulacji dotyczących monitoringu strategii,
- monitorowanie tylko projektów z dedykowaną alokacją na ZIT/IIT, co ogranicza pozyskiwanie pełnego wglądu w rozwój regionu,
- zorientowanie wskaźników na projekty, co powoduje, że nie pokazują one zmian w OF.

Natomiast z poziomu partnerstw zgłaszane są przede wszystkim następujące uwagi:

- brak dostępu do danych z systemu CST2021 dla partnerstw, co powoduje konieczność ręcznego zbierania danych, które jest czasochłonne i generuje błędy,
- problemy z odpowiedzialnością za koordynowanie monitoringu (przerzucenie obowiązku monitorowania na partnerstwa bez wyposażenia ich w odpowiednie narzędzia),
- brak danych o projektach niewspieranych z alokacji dedykowanej ZIT/IIT, co utrudnia pozyskanie pełnego obrazu wpływu strategii ponadlokalnej na dany OF,
- problemy z zasobami ludzkimi (braki kadrowe i czasowe).

Przedstawiciele IZ programami regionalnymi wskazują, że w przypadku strategii rozwoju ponadlokalnego na ich poziomie monitorowane są przede wszystkim projekty finansowane z dedykowanej alokacji. Większość województw skupia się na monitorowaniu projektów, a nie całych strategii. Ewentualne sprawozdania monitorujące strategie są czasami przekazywane do wiadomości IZ, jednak nie są formalnie monitorowane (woj. warmińsko-mazurskie). Również w przypadku partnerstw ZIT/IIT monitoring strategii ponadlokalnej jest rzadko prowadzony w całości i ogranicza się do projektów z dedykowaną alokacją. Identyfikowano nieliczne przykłady partnerstw deklarujących monitorowanie również pozostałych projektów zawartych w strategiach ponadlokalnych m.in. Stowarzyszenie Metropolia Krakowska oraz Kielecki OF.

3.4. Podejście do instrumentów terytorialnych w województwach

Zróżnicowanie wewnątrzregionalne i międzyregionalne w podejściu do wdrażania IT ZIT i IIT w Polsce w perspektywie 2021–2027 jest znaczące i dotyczy zarówno delimitacji obszarów wsparcia, zakresu wsparcia i jego formuły, jak i mechanizmów zarządzania oraz wpływu partnerstw na procesy decyzyjne.

Analizując zróżnicowanie wewnątrzregionalne można zidentyfikować kilka aspektów, które pokazują odrębność podejść do partnerstw.

- Zróżnicowanie obszarów tematycznych wsparcia w ramach jednego rodzaju IT (woj. łódzkie i woj. pomorskie – Łódzki Obszar Metropolitalny oraz Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot ma szerszy zakres tematyczny obszarów wsparcia niż pozostałe

ZIT-y w regionach; woj. małopolskie - IIT Stowarzyszenia Otulina Podkrakowska ma inny zakres wsparcia niż pozostałe IIT w regionie, woj. warmińsko-mazurskie cechuje zróżnicowanie działań dedykowanych partnerstwom ZIT).

- Zróżnicowanie obszarów tematycznych wsparcia w ramach poszczególnych rodzajów IT (partnerstwa ZIT mają szerszy katalog dedykowanych działań niż partnerstwa IIT).
- Wykorzystanie instrumentów finansowych (w woj. warmińsko-mazurskim i woj. świętokrzyskim partnerstwa IIT mogą ubiegać się o wsparcie w ramach efektywności energetycznej w ramach instrumentów finansowych, w woj. małopolskim wsparcie w ramach instrumentów finansowych przeznaczone jest dla partnerstw ZIT).
- Zróżnicowanie roli partnerstw w regionach (woj. pomorskie, woj. kujawsko-pomorskie, woj. dolnośląskie powierzyły rolę IP odpowiednio: OMGGS, miastu Bydgoszcz oraz gm. Wałbrzych jako reprezentantowi ZIT OMGGS, ZIT BydOF, ZIT Aglomeracji Wałbrzyskiej).
- Zróżnicowanie zaangażowania przedstawicieli partnerstw w KM (woj. kujawsko-pomorskie, lubelskie, małopolskie, świętokrzyskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie zdecydowały się na nieuwzględnienie w KM miejsca dla wszystkich partnerstw ZIT).
- Zróżnicowanie wsparcia finansowego umożliwiającego rozwój potencjału administracyjnego (woj. pomorskie zaoferowało wsparcie w tym zakresie OMGGS jako IP).

Również analizy regionalnych systemów wdrażania IT pokazały istotne zróżnicowanie w zakresie podejść między województwami. Pomimo prób typologizacji podejść do wdrażania IT w Polsce, należy podkreślić, trudno jednoznacznie wyodrębnić spójne modele realizacji ZIT i IIT obejmujących wszystkie województwa w sposób całościowy, uwzględniając wszystkie aspekty.

Należy pokazać więc podejście wielowymiarowe, polegające na identyfikacji różnic w wielu obszarach uwzględniając zróżnicowane elementy.

1. Delimitację i logikę wyznaczania obszarów IT (rozwiązania: pokrycie IT całego województwa vs koncentracja IT na wybranych obszarach; podejście oddolne do wskazywania granic partnerstw IT vs narzucanie/silne sugerowanie potrzeby objęcia danego obszaru partnerstwem IT, wykorzystanie doświadczeń z poprzedniej perspektywy vs. kreowane w większości nowych partnerstw, spójność funkcjonalno-przestrzenna partnerstw vs. niedostateczne dostosowanie do występujących na obszarze powiązań).
2. Zakres i sposób przypisania celów szczegółowych do IT (rozwiązania: podejście partycypacyjne, czyli liczne ankiety, rozwinięty proces konsultacyjny vs. decyzja odgórna o wsparciu IT w ramach wybranych celów szczegółowych, wsparcie w ramach wielu obszarów tematycznych vs. ograniczenie się do pojedynczych – zwykle transportu, odnowy przestrzeni, turystyki, kultury).
3. Umocowanie współpracy pomiędzy partnerstwami a IZ programu regionalnego (rozwiązania: podpisanie porozumienia vs. brak narzędzia porozumienia).
4. Wysokość i rodzaj środków finansowych (rozwiązania: alokacja na IT na poziomie od 13% do 29% programu regionalnego, wykorzystanie również instrumentów finansowych vs brak wykorzystania instrumentów finansowych).
5. Tryb wyboru projektów (rozwiązania: tryb konkurencyjny bez wskazanej alokacji na partnerstwo, tryb konkurencyjny z wskazaną alokacją na partnerstwo, tryb niekonkurencyjny).
6. Udział partnerstw w przygotowaniu i akceptacji kryteriów wyboru projektów (np. poprzez członkostwo w KM) (rozwiązania: przedstawiciele wszystkich partnerstw w KM, wybór jednego reprezentanta dla danego typu IT, włączenie w KM przedstawiciela ZIT wojewódzkiego, brak przedstawicieli partnerstw IIT w KM vs. ich udział).
7. Wpływ partnerstw na wybór projektów i programowanie interwencji (rozwiązania: lista projektów jako podstawowy i jedyny wpływ na wybór projektów, status

obserwatora dla związków ZIT w KOP, opinia Związku ZIT co do zgodności z listą projektów realizującą cele ww. strategii ZIT).

Wskazany katalog nie jest katalogiem zamkniętym zróżnicowań – można odnosić się również m.in. do wymogów województw odnośnie do rodzaju strategii, jej zawartości, sposobu organizacji współpracy na linii IZ a partnerstwa. Należy jednak zaznaczyć, że wskazane aspekty różnicują zwykle jedno bądź dwa województwa względem innych, a co za tym idzie nie jest wskazane opierać na nich dalszych analiz.

Stosując duże uproszczenie należy wskazać podział modeli realizacji ZIT/IIT na:

- model wykorzystujący doświadczenia wdrażanej od lat polityki terytorialnej, umożliwiający szerszą współpracę na linii partnerstwa – IZ, np. woj. kujawsko-pomorskie, pomorskie, śląskie,
- model pośredni, w którym partnerstwa mają możliwość pozyskiwania wsparcia w różnych obszarach tematycznych, mają wyodrębnioną alokację jednak część przyjętych rozwiązań/założeń jest oceniana negatywnie z uwagi na np. niedostateczne powiązania funkcjonalno-przestrzenne, specyfikę wymogów IZ, niewielki wpływ na kształt wsparcia, np. woj. dolnośląskie, lubelskie, małopolskie,
- model, w którym IT nie są kluczowe dla rozwoju obszaru, wsparcie dla nich jest mniejsze i tematycznie i wysokościowo np. woj. podkarpackie, świętokrzyskie,
- model, w którym przyjęto szereg odmiennych rozwiązań (m.in. w zakresie wpływu partnerstw na wybór projektów i ich kształt), sprawia, że województwo warmińsko-mazurskie należy traktować jako przypadek odrębny względem pozostałych województw.

Należy uznać go jednak, za klasyfikację często zbyt uproszczoną z uwagi za duży katalog zróżnicować wewnątrzregionalnych i międzyregionalnych.

4. Zakres tematyczny instrumentów terytorialnych

Województwa przyjęły różne podejścia do alokacji środków na IT oraz doboru celów polityki i celów szczegółowych wspierających JST realizujące te instrumenty. Na podstawie wypowiedzi przedstawicieli województw można wyróżnić trzy uproszczone modele, według których określano obszary tematyczne objęte wsparciem w ramach IT.

Pierwszy model zastosowany m.in. w woj. wielkopolskim i woj. małopolskim opierał się na szerokich konsultacjach z partnerstwami dotyczących potrzeb i oczekiwań. Jak wskazywali przedstawiciele pierwszego wskazanego województwa – przy konsultacjach nowej strategii rozwoju województwa zbierano pomysły na kluczowe projekty (wpłynęło ich ok. 1200), co było podstawą wyjścia do negocjacji programu regionalnego 2021-2027. W drugim z województw partnerstwa ZIT-owe były kilkakrotnie pytane o potrzeby i projekty, które chcą zrealizować. Przedstawiciele województwa wskazywali jednak, że konsultacje te nie pomogły im w precyzyjnym określeniu obszarów tematycznych, w których powinno być zapewnione partnerstwom wsparcie. Przedstawiciele partnerstw na ówczesnym etapie nie byli w stanie wskazać kluczowych działań, które chcieliby sfinansować ze środków UE.

Drugi model wdrożony w większości województw m.in. w śląskim i zachodniopomorskim polegał na konsultacjach z partnerstwami potrzeb i oczekiwań w zakresie wskazanych przez IZ obszarów tematycznych, które były określane m.in. na podstawie strategii województwa czy doświadczeń z poprzedniej perspektywy. Partnerstwa miały możliwość wyrażenia opinii na temat obszarów, którymi są zainteresowane i na które chciałyby uzyskać największe wsparcie.

Trzeci model, który zastosowano w województwach, w których alokacja na IT jest stosunkowo niewielka, w porównaniu do średniej dla wszystkich województw (m.in. opolskie, podkarpackie i świętokrzyskie) cechuje ograniczony wpływ partnerstw na kształt programu regionalnego. W województwach tych zdecydowano się na wsparcie JST wdrażających IT w trzech działaniach – stąd również niewielkie możliwości negocjowania tematycznego zakresu wsparcia. Z wypowiedzi IZ wynika, że również partnerstwa nie wyrażały potrzeb zmian zakresu wsparcia.

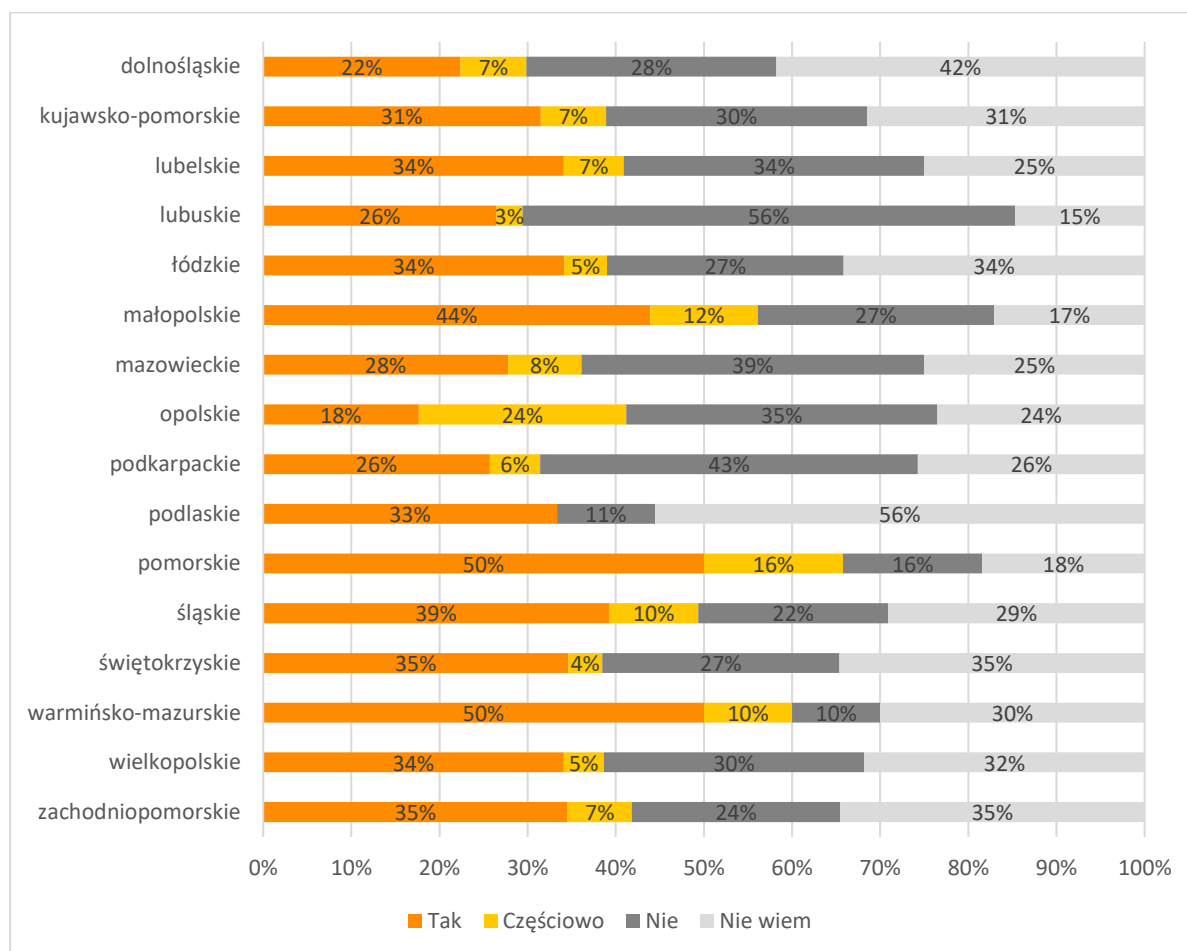
Badanie ankietowe pokazało, że największy odsetek JST wskazujących na możliwość wpływu na wybór działań dedykowanych IT w ramach programu regionalnego odnotowano w woj. pomorskim (66% deklaruje co najmniej wpływ częściowy), w woj. warmińsko-mazurskim (60%) oraz w woj. małopolskim (56% analogicznych odpowiedzi) (Wykres 8). Znajdowało to potwierdzenie w większości wywiadów w tych województwach, gdzie przedstawiciele partnerstw wskazywali na chęć podejmowania dialogu z nimi przez przedstawicieli IZ regionalnych. Zaznaczali, że nie wszystkie ich postulaty zostały spełnione, ale mieli możliwość aktywnego udziału w kreowaniu zakresu wsparcia. Zwraca uwagę duży odsetek negatywnych odpowiedzi pokazujący brak poczucia wpływu na wybór działań dedykowanych IT w ramach programu regionalnego w woj. lubuskim. Tu również znalazło to potwierdzenie w wywiadach, gdzie partnerstwa wskazywały, że wpływu na przyznane im wsparcie nie miały.

Opinie przedstawicieli IZ woj. wielkopolskiego, w którym zgodnie z wypowiedziami przyjęto aktywny model współpracy nad kształtem programu nie są spójne z postrzeganiem przyjętego modelu przez przedstawicieli JST. Może mieć to związek z faktem, że część badanych nie pamięta etapu zbierania projektów do strategii rozwoju województwa.

Zaskakuje duży odsetek JST, które nie wiedzą, czy miały wpływ na wybór działań dedykowanych IT w ramach programu regionalnego. Jednocześnie problemy z identyfikacją w części partnerstw osób, które mogłyby pamiętać ten etap wskazują, że nastąpiły istotne zmiany kadrowe i tematyką współpracy partnerstwa zajmuje się już inna osoba.

Należy pamiętać, że w części województw, w momencie kształtowania programu regionalnego, niektóre partnerstwa były na etapie tworzenia się – ciężko podejmować dialog z podmiotami, które nie istnieją.

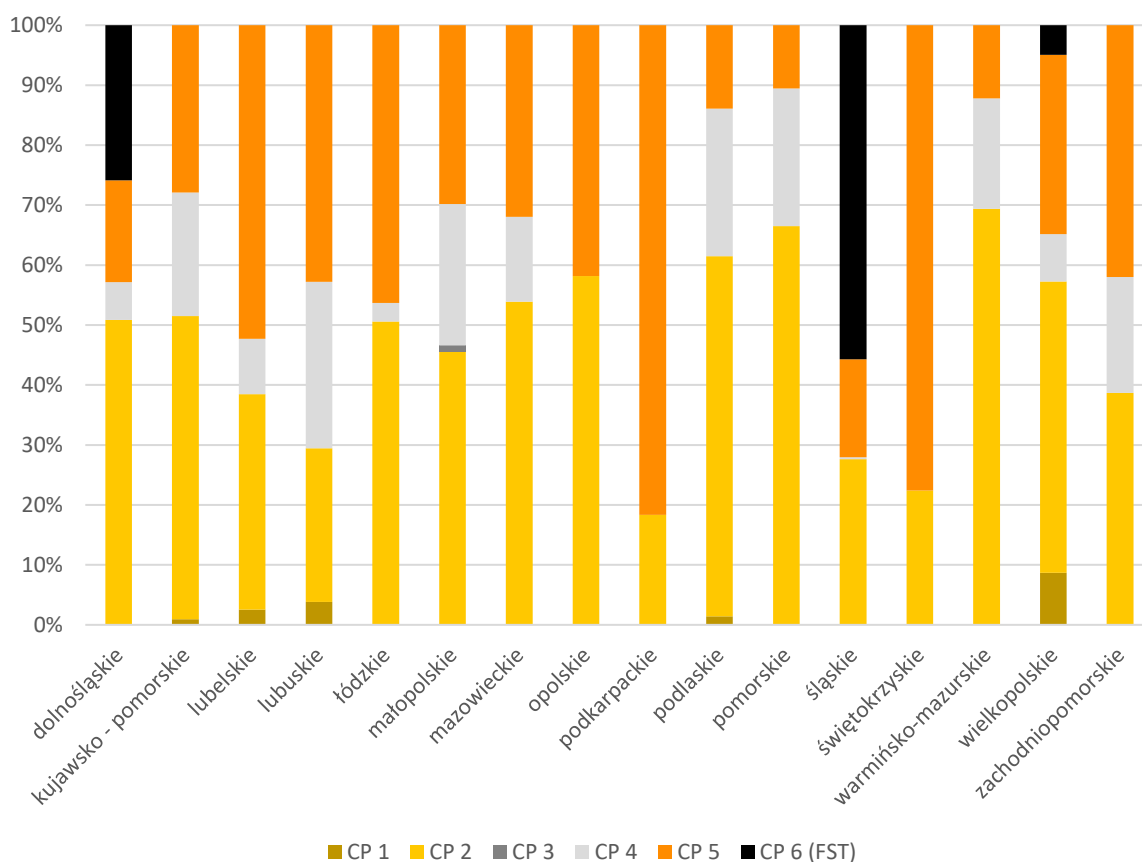
Wykres 8. Wpływ partnerstw na wybór działań dedykowanych IT (w podziale na województwa)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI (n= 630)

Badanie pokazało, że województwa w zróżnicowany sposób podeszły do przyznawania alokacji w podziale na CP i cele szczegółowe – kierując wsparcie w zakresie od dwóch do czterech Celów (Wykres 9). Dominuje wsparcie w ramach CP2 Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa i CP5 Europa bliżej obywateli.

Wykres 9. Skumulowana alokacja w ramach programów regionalnych na IT



Źródło: opracowanie własne na podstawie programów Fundusze Europejskie dla poszczególnych regionów

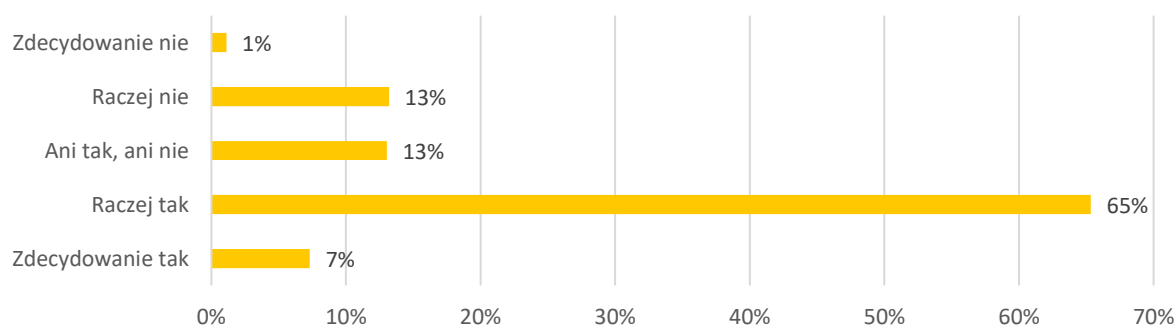
Dokonując bardziej szczegółowych analiz – w podziale na cele szczegółowe – widoczne jest duże zróżnicowanie w liczbie celów ukierunkowanych na wsparcie JST wdrażających IT w poszczególnych województwach. Najmniejsza ich liczba (3) identyfikowana jest w województwach: opolskim, podkarpackim i świętokrzyskim, największa w woj. lubelskim (14) oraz woj. małopolskim (16)¹¹.

¹¹ Z uwagi na niedostateczną czytelność wykresu zdecydowano się nie publikować go w raporcie. Podane liczby celów szczegółowych uwzględniają również rewitalizację.

Przedstawiciele województw uzasadniając zakres tematyczny wsparcia i skalę zwracali uwagę przede wszystkim na wymagania UE odnoszące się do *ring-fencingu* – mechanizmu, który służy do zabezpieczenia minimalnego poziomu funduszy przeznaczonych na konkretny cel. Wskazywali przy tym, że założenia te blokują pełną swobodę we wspieraniu partnerstw i podejście oddolne do kreowania zakresu interwencji. Przyznawali, że są obszary tematyczne, które nie cieszą się dużym zainteresowaniem ze strony partnerstw np. bioróżnorodność – ale z uwagi na przydzielone środki w programie regionalnym (wynikające z poziomu funduszy przeznaczonych na dany cel) kierują je do partnerstw wdrażających IT. Dodatkowo, część rozmówców wyraziła obawy dot. opóźnień w starcie perspektywy finansowej i niedostatecznego poziomu dojrzałości partnerstw by skutecznie wdrażać wsparcie w większej liczbie celów szczegółowych czy w ramach większych środków finansowych.

W badaniu ankietowym przedstawiciele JST w większości wskazywali, że obecnie zdefiniowany zakres tematyczny wsparcia w ramach IT jest odpowiedni, z punktu potrzeb rozwoju partnerstw (72% odpowiedzi to „Raczej tak” i „Zdecydowanie tak”) (Wykres 10).

Wykres 10. Ocena dostosowania wsparcia do potrzeb obszaru z punktu potrzeb rozwojowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI (n= 630)

Nie potwierdziły tego w pełni wywiady, w których zwracano uwagę na brak uwzględnienia specyfiki lokalnej i narzucenie zunifikowanego podejścia tematycznego. Podnoszono kwestię braku możliwości realizacji projektów kluczowych dla partnerstwa (trzeba jednak zaznaczyć, że po dopytaniu często za najważniejsze uznawano inwestycje w infrastrukturę drogową).

Przytoczyć należy tu liczne cytaty partnerstw wskazujące na ukierunkowanie projektów na możliwość pozyskania wsparcia ze środków programów regionalnych i krajowych.

„Projekty wyznaczone w strategii ZIT są ważne, ale nie wszystkie są kluczowe dla rozwoju obszaru. Niektóre projekty są realizowane głównie ze względu na dostępność środków.”

[przedstawiciel partnerstwa]

„Strategia ZIT była pisana od końca. Najpierw była lista projektów, a potem dopisaliśmy do niej cele, wskaźniki i całą resztę” [przedstawiciel partnerstwa]

„To jest dokument po to, żeby pozyskać środki, a nie żeby realnie planować rozwój obszaru.”

[przedstawiciel partnerstwa]

Pojawiają się również zdania odrębne – w szczególności od dwóch grup partnerstw: doświadczonych ZIT-ów oraz partnerstw, które przygotowały strategię rozwoju ponadlokalnego.

„Projekty są kluczowe – wynikają ze strategii i wspólnych analiz. Fundusze są dopasowywane do potrzeb, nieodwrotnie. Staramy się unikać projektów pisanych „pod środki”.”

[przedstawiciel partnerstwa]

„Wszystkie projekty są kluczowe i znalazły się w strategii ponadlokalnej – te, na które nie ma wsparcia w programie regionalnym umieszczono w drugim załączniku” [przedstawiciel partnerstwa]

Zakres tematyczny strategii ZIT i IIT formalnie umożliwiał realizację podejścia zintegrowanego. W zależności od województwa w dokumentach uwzględniano różne spektrum celów tematycznych projektów (wiązek projektów), takich jak mobilność miejska, niskoemisyjność, odnowa przestrzeni, co teoretycznie stwarzało przestrzeń do planowania działań wzajemnie powiązanych. Jednak wydaje się, że rzeczywiste podejście zintegrowane jest silnie uzależnione od jakości przygotowania strategii (i skali włączenia się przedstawicieli partnerstwa w ten proces) oraz od zrozumienia tej idei przez partnerstwa. Praktyka pokazała, że często ograniczano się do formalnego przypisania projektów do jednego celu strategii, bez rzeczywistych powiązań np. przestrzennych. W efekcie w wielu strategiach

przedstawiane są pojedyncze projektów, które będą realizowane równolegle (choć pod hasłem wiązki projektów) i nie wpłyną na całościowe rozwiązanie zdiagnozowanego problemu. W szczególności dotyczy to zagadnienia termomodernizacji. Należy też założyć, że dopiero realizacja znaczącej liczby projektów (ewentualnie wielu komplementarnych działań) na terenie całego obszaru MOF pozytywnie wpłynie na ogólne wskaźniki charakteryzujące gospodarkę niskoemisyjną – w przypadku realizacji np. pięciu punktowych inwestycji nie jest to możliwe.

Dodatkowym ograniczeniem jest konstrukcja programów regionalnych, które warunkowały możliwe do realizacji typy projektów. Należy uznać, że duża część strategii była tworzona przede wszystkim w oparciu o dostępne środki, a nie w odpowiedzi na zidentyfikowane problemy danego terytorium. To odwrócenie logiki strategicznej sprawiało, że integracja projektów była wtórna wobec alokacji, a nie wynikała z przemyślanego planowania.

Badani zauważali również, że ze względu na niewielką skalę finansowania, a co za tym idzie – małą skalę projektów – ich oddziaływanie jest ograniczone. Jak wskazywano, im większy zakres projektu, tym większy wpływ na funkcjonowanie całego obszaru, a tym samym lepsze wpisanie się projektu w długofalową strategię jego rozwoju. Można zastanawiać się czy nie lepiej w przyszłości skoncentrować się na rozwiązaniu jednego – dwóch kluczowych problemów zamiast próbować oddziaływać na wszystkie obszary interwencji.

5. Zarządzanie ZIT i IIT z poziomu lokalnego – zadania Związków ZIT i partnerstw IIT

5.1. System funkcjonowania partnerstw JST wdrażających instrumenty terytorialne

Kształt struktury Związku ZIT jest kreowany jako suwerenna decyzja każdego z partnerstw. Jest ona zależna m.in. od przyjętej formy prawnej współpracy. Zgodnie z założeniami Zasad realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce struktura Związku ZIT powinna uwzględniać:

- a) organ wykonawczy, który może mieć charakter kolegialny (zarząd) lub jednoosobowy (lider porozumienia), w zależności od wybranej formy prawnej współpracy;
- b) organ uchwałodawczy (lub co najmniej doradczy w przypadku porozumienia) o charakterze kolegialnym, złożony z przedstawicieli wszystkich JST tworzących Związek ZIT;
- c) ciało doradcze dla organu wykonawczego lub lidera porozumienia reprezentujące partnerów.

Założenia te zostały wypełnione w badanych partnerstwach.

Z uwagi na większość partnerstw funkcjonujących w formule porozumienia, dominującym modelem jest ustanowienie lidera porozumienia organem wykonawczym – przedstawiciela miasta centralnego. W strukturze organizacyjnej OF identyfikowana jest również rada ZIT bądź Komitet Sterujący.

Przyjęte zostały różne rozwiązania dot. podejmowania decyzji.

- Rada ZIT podejmuje swoje decyzje w formie uchwał przyjmowanych zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu jej członków. Wśród głosów „za” musi być głos oddany przez Lidera ZIT.
- Każda ze stron ZIT posiada jeden głos. W przypadku równej liczby głosów, decyduje głos Lidera.

- Decyzje podejmowane są jednogłośnie.

Analizując sposób przygotowania i wyboru projektów można wyróżnić cztery najbardziej powszechne modele.

- Model 1: Lider (koordynator) – miasto centralne jako podmiot zbierający projekty od pozostałych JST, które przygotowują je samodzielnie i wpisując je na listę projektów.
- Model 2: Lider – najczęściej miasto centralne jako koordynator przygotowania projektów m.in. aktywne uczestnictwo w ich powstawaniu, organizacja spotkań np. grup roboczych, monitorowanie statusu projektów np. czy są gotowe do aplikowania.
- Model 3: Biuro partnerstwa (o różnej liczebności) zajmujące się całościowo koordynacją przygotowania projektów – funkcje podobne jak w modelu 2.
- Model 4: Różni liderzy zostali wyznaczeni do różnych tematycznie wiązek projektów odpowiadają za ich przygotowanie i wdrażanie.

Jak wynika z wypowiedzi partnerstw ZIT/IIT, w przypadku partnerstw ZIT dominują modele 2 i 3, a w przypadku partnerstw IIT model 1 bądź 2.

Odnotowano również pojedynczy przypadek, w którym lider zbiera pomysły na projekty od poszczególnych JST i przekazuje je zewnętrznym ekspertom, którzy mają je przygotować pod firmę projektową. Wyjątkiem jest również sytuacja, w której wg. rozmówcy (czemu przeczy strategia) nie ma biura czy wyznaczonego koordynatora, który rzeczywiście się sprawami partnerstwa zajmuje. Poszczególne JST aplikują o środki indywidualnie. Nie doszło do złożenia wspólnego projektu.

W kilku przypadkach partnerstw IIT rolę lidera – koordynatora przejęła osoba funkcyjna w JST np. wójt, sekretarz gminy. Decyzja ta była spowodowana, jak wskazywali, brakami kadrowymi w urzędzie, niedostatecznym poziomem wiedzy czy możliwościami wpłynięcia na pracę innych JST przez zwykłych pracowników.

W przypadku kilku partnerstw IIT nastąpiło utworzenie biura bądź trwają prace nad jego utworzeniem. Rozmówcy chwalą to rozwiązanie wskazując, że biuro wspiera gminy, pomaga w rozwiązywaniu problemów i dla o spójność odpowiedzi na uwagi IZ. W pojedynczym przypadku partnerstwa IIT wskazano, że biuro odpowiada również za poszukiwanie nowych

projektów i źródeł ich finansowania. Porównując utworzenie odrębnego biura z powierzeniem funkcji koordynatora pracownikowi w ramach zasobów własnych lidera, badani podkreślali, że w pierwszym przypadku partnerstwo zyskuje poczucie, iż biuro reprezentuje interesy wszystkich JST z danego obszaru, a nie wyłącznie lidera.

Kilka małych partnerstw wskazało, że nie widzą potrzeby tworzenia biura, w przypadku, gdy współpraca zachodzi w obrębie dwóch czy trzech JST, a współpraca opiera się na wnioskowaniu o środki z UE, wdrażaniu projektów i ich rozliczaniu. Uznają, że biuro jest potrzebne, gdy planowana jest realizacja większej liczby, bardziej skomplikowanych projektów włączających dużą liczbę partnerów. Podobną opinię wyrazili eksperci naukowcy, wskazując, że nie w każdym przypadku biuro jest niezbędne.

Opinie odnośnie do tego czy funkcja koordynatora powinna być uregulowana są podzielone i zależą głównie od poziomu współpracy i relacji w ramach współpracy. Tam, gdzie kontakty pomiędzy samorządami nie są ugruntowane, występują problemy z przekazem informacji i zaangażowaniem poszczególnych JST tam wskazano na potrzebę regulacji prawnych w tym zakresie.

W badaniu pojawiły się także postulaty by UM lub MFiPR przygotowały modelowe przykłady/dobre praktyki pokazujące funkcjonowanie i zasady działania Partnerstw oraz pokazały modelowy przykład struktur organizacyjnych, ponieważ wiele mniejszych MOF-ów nie ma takiego doświadczenia i nie wie w jaki sposób ustrukturyzować współpracę. Wydaje się to jednak niezasadne z uwagi na różną specyfikę partnerstw: ich liczebność, przyjętą formę współpracy, zakres działań czy dotychczasowe doświadczenie. Modele działające w jednym partnerstwie mogą nie zadziałać w innym.

UP zakłada również potrzebę zaangażowania partnerów społeczno-gospodarczych w przygotowanie i realizację Strategii ZIT.

UP wskazuje na kilka warunków, które muszą spełniać ciała doradcze w ramach instrumentu ZIT. Muszą być one odpowiednio umocowane prawnie w strukturze Partnerstwa ZIT (statutowo lub w inny prawny sposób) oraz jego reprezentacja powinna uwzględniać m.in.

społeczeństwo obywatelskie, podmioty działające na rzecz ochrony środowiska oraz odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, praw podstawowych, praw osób ze specjalnymi potrzebami, równości płci i niedyskryminacji. Zasady realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce wskazują jako dobrą praktykę, reprezentację w nim przedstawicieli środowiska biznesowego i naukowego.

Formuła obligatoryjnego ciała doradczego co do zasady została wdrożona zgodnie z warunkami określonymi w UP i w Zasadach realizacji instrumentów terytorialnych. W skład takich zespołów wchodzi organizacje zajmujące się wskazanymi przez UP obszarami działalności, W większości partnerstw ZIT w skład zespołów doradczych wchodzi również przedstawiciele biznesu oraz nauki. Zdarzają się przypadki, w których w skład ciała doradczego wchodzi podmioty niezwiązane w sposób bezpośredni z danym obszarem tematycznym działalności. Jednak zakres ich działań jest na tyle szeroki, aby móc spełniać warunki określone w UP. Takim przykładem jest zaliczanie Ochotniczych Straż Pożarnych do podmiotów działających na rzecz ochrony środowiska np. w Zespole Doradczym w MOF Przemysł.

Duże zróżnicowanie występuje w zakresie rodzaju podmiotów reprezentowanych przez członków ciał doradczych. Zdarzają się ciała doradcze, w których skład wchodzi tylko przedstawiciele organizacji niezwiązanych stricte z samorządem. Jednak w dużej ich części pojawiają się przedstawiciele samorządów i ich organów. Należy wśród nich wymienić przedstawicieli rad gmin, sołectw, władz gminnych i powiatowych, jednostek organizacyjnych i wydziałów urzędów gmin i powiatów, Biur Stowarzyszeń poszczególnych partnerstw (w takim przypadku Dyrektor Biura Stowarzyszenia zostaje przewodniczącym ciała doradczego) czy przedstawicieli IZ programami regionalnymi (tylko w przypadku ZIT-ów wojewódzkich, nie wszystkich).

Umocowanie prawne ciał doradczych jest zróżnicowane. Do najczęściej wykorzystywanych form ich powoływania należą:

- Zarządzenia Lidera,
- Uchwały Rady Partnerstwa,
- Uchwały Komitetu Sterującego,

- Uchwały Zarządu Partnerstwa,
- Uchwały Walnego Zebrania Członków Partnerstwa.

Analizom poddano procedury związane z naborem do ciał doradczych Partnerstw ZIT. Najczęściej był on otwarty i ogłaszany na stronach internetowych JST wchodzących w skład danego Partnerstwa lub tylko na stronie internetowej Lidera. W niektórych związkach ZIT był on uzupełniony (zdecydowanie rzadziej zastąpiony) przez zaproszenia do uczestnictwa skierowane dla konkretnych podmiotów przez JST lub Lidera Partnerstwa. W wywiadach wielu przedstawicieli partnerstw ZIT wskazywało na problem ze znalezieniem osób chętnych do uczestnictwa w ciele doradczym, a później w utrzymaniu ich zaangażowania. Najtrudniej jest zaangażować sektor prywatny – przedsiębiorców. Jak wskazują badani, jest to grupa, która często nie widzi korzyści z uczestnictwa w tego typu działaniach, dodatkowo w przypadku części strategii ZIT nie było działań, które bezpośrednio mogły odnosić się do sektora gospodarczego.

Skład ciał doradczych jest również bardzo zróżnicowany pod kątem liczebności członków. Liczba członków waha się od 3 do aż 68 osób. Nie ma korelacji pomiędzy liczbą członków ciała doradczego a liczbą ludności danego partnerstwa czy liczbą JST wchodzących w skład partnerstwa. W największej liczbie partnerstw mieści się ona w przedziale od 8 do 15 osób. Ciała doradcze o liczbie powyżej 20 członków należą do rzadkości. Badania pokazały, że w większości partnerstw nie było dużego zainteresowania uczestnictwem w ciele doradczym.

„Został ogłoszony nabór na członków ciała doradczego. [...] jednak zainteresowanie było zerowe.” [przedstawiciel partnerstwa]

„Myśmy wręcz wyłuskiwali te osoby, które mogłyby działać i prosiliśmy ich wprost, żeby się zgłosili. – Mówiliśmy, że będzie nam bardzo miło. Damy ciasto, damy kawę.” [przedstawiciel partnerstwa]

„Ogłoszenie było m.in. w BIP, było na Facebooku, było na stronie miasta i na stronach gmin - 2 razy zapraszaliśmy a nikt się nie zgłosił – przecież nikogo nie zmuszę do takiego ciała.”
[przedstawiciel partnerstwa]

Jak wskazują Zasady realizacji instrumentów terytorialnych działania ciała doradczego mogą obejmować m.in. „prowadzenie działań edukacyjnych i informacyjnych, w tym o istocie, celach, zasadach wdrażania instrumentu ZIT oraz o przebiegu tego procesu, rozwijanie dialogu między mieszkańcami MOF i partnerami czy zapewnienie udziału mieszkańców MOF i partnerów w przygotowaniu dokumentów dotyczących wdrażania instrumentu ZIT, w szczególności strategii ZIT”. Wskazuje się także na możliwość zapewnienia w czasie przygotowania, prowadzenia i oceny realizacji instrumentu ZIT możliwości wypowiedzenia się przez mieszkańców MOF i partnerów.

Przedstawiciele ZIT wskazywali, że aktywność ciał doradczych była widoczna na etapie konsultowania strategii ZIT. Pojawiały się uwagi, komentarze dotyczące kształtu dokumentu i proponowanych projektów. Po jej zatwierdzeniu aktywność jest przeważnie znikoma.

Wielu badanych podkreśla fasadowość ciała doradczego wskazując na brak możliwości zapewnienia faktycznego wpływu na kształt strategii i sposób jej wdrażania. Przedstawiciele LGD włączeni w struktury ciał doradczych wskazywali, że doproszenie ich następowało często po etapie przygotowania całej Strategii, a czasami w celu formalnego zatwierdzenia zmian w przyjętej już Strategii ZIT. Konsultacje miały charakter opiniodawczy – gotowy dokument Strategii był udostępniany do konsultacji, ale uwagi zgłaszane przez LGD w praktyce nie zmieniały zapisów.

Badani partnerzy społeczno-gospodarczy mówią o postrzeganiu ZIT w praktyce jako instrumentu **jednosektorowego** (samorządowego), ich zdaniem szersze partnerstwo realizuje RLKS. Uważają, że głównym wyzwaniem jest realizacja projektów w partnerstwa, nie tylko samorządowych. W ocenie badanych LGD fikcją jest zintegrowanie części projektów. Ich zdaniem, wiele projektów ZIT ma charakter indywidualny, odpowiadający potrzebom pojedynczych gmin. Zauważano, że niewielki odsetek społeczeństwa ma w ogóle świadomość istnienia instrumentu ZIT i przynależności do niego. Brak utożsamiania się z podmiotem skutkuje niedostateczną chęcią zaangażowania się w działania.

Rozmówcy wskazywali, że sposobem na zachęcenie podmiotów społeczno-gospodarczych do działań ZIT może być mechanizm grantowy, w ramach którego o wsparcie mogłyby ubiegać się różne podmioty spoza sektora JST. Ich zdaniem, pomogłoby to w elastyczny sposób odpowiadać na lokalne potrzeby społeczne. Inną propozycją było wygospodarowanie środków finansowych dla osób, które zdecydują się zasiadać w ciele doradczym ZIT.

5.2. Współpraca partnerstw z IZ programów regionalnych

Zaangażowanie partnerstw we wdrażanie programów regionalnych w ramach instrumentów terytorialnych jest zróżnicowane i w dużej mierze zależy od regionu oraz przyjętego modelu zarządzania.

Analiza pokazała, że województwa w różnorodny sposób podeszły do uwzględniania przedstawicieli partnerstw w KM (Tabela 2). W większości województw przedstawiciele ZIT są obecni w KM – reprezentanci wszystkich ZIT w 10 województwach¹². Często mają oni status obserwatora, co ogranicza ich realny wpływ na kształt i sposób wdrażania programu (np. woj. łódzkie, podkarpackie, zachodniopomorskie).

Reprezentacja partnerstw IIT w KM jest znacząco słabsza – w większości województw nie mają żadnych przedstawicieli. Jedynie cztery województwa deklarują ich obecność w KM, ale udział ten jest zwykle niewielki.

Niektóre regiony wyznaczyły jednego przedstawiciela dla wielu partnerstw (np. woj. kujawsko-pomorskie – jeden przedstawiciel dla wszystkich OPPT, woj. pomorskie – jeden przedstawiciel dla wszystkich ZIT oraz w obu przypadkach miejsce w KM posiada przedstawiciel IP).

¹² W niektórych KM zamiast przedstawicieli ZIT są wskazywani z funkcji tylko przedstawiciele miasta centralnego np. w kujawsko-pomorskim Prezydent Miasta Włocławka występuje jako przedstawiciel miasta a nie ZIT MOF Włocławka.

W części województw widoczne jest zróżnicowanie wewnętrzne dotyczące roli przedstawicieli ZIT w KM (np. w podkarpackim tylko Rzeszowski OF ma pełne członkostwo, inne ZIT mają status obserwatora).

W wywiadach wybrzmiały postulaty dot. włączania partnerstw ZIT i IIT do KM, a w optymalnym rozwiązaniu zapewnienie przedstawicielowi chociaż jednego z nich statusu członka z głosem decydującym, a nie tylko obserwatora. Uznaje się, że wzmocnienie obecności partnerstw w KM jest warunkiem skuteczniejszego wdrażania podejścia oddolnego.

Tabela 2. Reprezentacja partnerstw ZIT/IIT w KM

Województwo	Procent ZIT mających swoich przedstawicieli w KM	Procent partnerstw IIT mających swoich przedstawicieli w KM	Uwagi
dolnośląskie	100%	100%	
kujawsko-pomorskie	20%	7% (bądź 100% w zależności od przyjętej interpretacji)	Wyznaczony 1 przedstawiciel dla wszystkich OPPT
lubelskie	6%	0%	
lubuskie	100%	0%	
łódzkie	100%	nie dotyczy	status obserwatora
małopolskie	17%	13%	
mazowieckie	100%	0%	
opolskie	100%	0%	

Województwo	Procent ZIT mających swoich przedstawicieli w KM	Procent partnerstw IIT mających swoich przedstawicieli w KM	Uwagi
podkarpackie	100%	0%	ROF – członek zwykły, pozostałe ZIT -status obserwatora
podlaskie	100%	nie dotyczy	
pomorskie	22% (bądź 100% w zależności od przyjętej interpretacji)	nie dotyczy	Wyznaczony 1 przedstawiciel dla wszystkich ZIT-ów (dodatkowo OMGGS)
śląskie	100%	nie dotyczy	
świętokrzyskie	33%	0%	
warmińsko-mazurskie	100%	0%	
wielkopolskie	29%	nie dotyczy	
zachodniopomorskie	13%	0%	status obserwatora

Źródło: opracowanie własne

Jednocześnie należy wskazać, że sama obecność przedstawiciela partnerstwa w KM nie przesądza o jego aktywności. Analizy dokumentów regionalnych pokazały, że część

województw zdecydowała się na wyznaczenie grup roboczych dot. IT, terytorialnego wymiaru polityki: woj. lubuskie, woj. mazowieckie, woj. podkarpackie, woj. podlaskie czy woj. kujawsko-pomorskie. Liczba odbytych posiedzeń grup roboczych dedykowanych IT jest zróżnicowana. Najwięcej (12) odbyło się do tej pory (czerwiec 2025) w woj. kujawsko-pomorskim. Z kolei najmniej (2) w woj. lubuskim i mazowieckim. Zwracając uwagę na protokoły z posiedzeń można odnieść wrażenie, że w części województw np. w woj. kujawsko-pomorskim przedstawiciele JST są dużo bardziej aktywni niż w innych w zakresie zgłaszania postulatów zmian w kryteriach naboru projektów, wskazywania na potrzeby doprecyzowania zapisów. Dlatego należy jasno komunikować partnerstwom, że udział ich przedstawicieli w KM ma nieść wymiar praktyczny, wspomagający IZ w podejmowaniu decyzji.

W większości regionów rola partnerstw ZIT/IIT (oprócz uczestnictwa w KM) kończy się na przygotowaniu listy projektów, fiszek lub wstępnej selekcji, bez wpływu na późniejsze etapy oceny merytorycznej. Większość województw uzasadnia to trybem niekonkurencyjnym wyboru projektów, w którym na etapie oceny nie ma dużego znaczenia ocena merytoryczna projektu.

W części województw np. woj. pomorskim, zachodniopomorskim włączenie partnerstw w wybór projektów uwidacznia się w procesie uzgadniania treści przedsięwzięć i projektów w ramach porozumień podpisywanych między IZ programami regionalnymi a związkami ZIT. Rozwiązanie to służy podniesieniu jakości przygotowanych projektów, w tym zwiększenia stopnia ich zintegrowania. Badani przedstawiciele partnerstw w tych województwach zwracają jednak uwagę na długość procesu uzgodnień projektów, wskazując, że nierzadkie są sytuacje, że trwa on kilkanaście miesięcy. Za przyczynę takich sytuacji uznają niedostatecznie dostosowane procedury w ramach IZ programów regionalnych, w tym bardzo szczegółowe wymagania na wczesnym etapie prac.

„Karty projektów/fiszki miały być pierwotnie ogólne. A teraz te karty przechodzą konsultacje, wiele departamentów, biur i innych agencji Urzędu Marszałkowskiego. Taką jedną kartę ogląda kilkadziesiąt osób i każda osoba wnosi do tej karty uwagi. My poprawiamy te uwagi, po czym dostajemy uwagi do uwag. Ja ostatnio liczyłam, że jedna karta była uzgadniana

prawie 2 lata. I dlatego stoi tak wdrażanie... Ten proces jest często wykluczający się. Gdy poprawimy na jedną wersję, to po miesiącu otrzymujemy uwagę, że jednak mamy to poprawić tak jak było wcześniej.” [przedstawicielka partnerstwa]

„Karty rozrosły się przeogromnie i pracownicy departamentów wdrożeniowych przywiązują ogromną wagę do zawartości tych kart. Problem pojawił się, ponieważ na początku projekty były koncepcyjne a należało podać bardzo szczegółowo zakres projektów np. długość ścieżki co do pół kilometra czy szczegółową moc instalacji fotowoltaicznej. IZ nie zostawiała nam żadnego pola manewru, więc my spędziliśmy długie godziny opracowując te fiszki projektowe, po czym obecnie jest problem z modyfikacjami – dostosowaniem ich do rzeczywistości. Zapewniano nas, że nie będą aż tak restrykcyjnie brane pod uwagę, w momencie, kiedy będą składane a okazało się, że mają one większą wagę niż informacje o projektach w strategii. Uważam, że to jest mocne wypaczenie samej idei - chyba z jakiegoś powodu pracowaliśmy tyle czasu nad dokumentem, który jest strategią, a nie nad poszczególnymi fiszkami. [przedstawicielka partnerstwa]

W niektórych województwach partnerstwa mogą uczestniczyć w KOP jako obserwatorzy (woj. wielkopolskie, woj. kujawsko-pomorskie). Jednocześnie badani przedstawiciele województw wskazywali, że związki ZIT zwykle nie czują potrzeby uczestnictwa w KOP. Mniejsze ośrodki (IIT) nie mają potencjału by uczestniczyć w spotkaniach, zarówno z uwagi na zasobność kadrową jak i potencjał osobowy (wiedzy).

W woj. mazowieckim dodatkowym sposobem zaangażowania partnerstwa JST/gminy we wdrażanie programu regionalnego są wysyłane cyklicznie ankiety, z pytaniami dot. największych problemów we wdrażaniu strategii/projektów.

Należy również wspomnieć o odmiennym rozwiązaniu zastosowanym w woj. warmińsko-mazurskim. Kluczowym narzędziem angażowania Związków ZIT w wybór projektów jest tam obowiązkowa opinia Związku ZIT o zgodności projektu ze strategią ZIT. Jest to forma zaangażowania partnerstwa przed etapem oceny merytorycznej: Rozwiązanie to jest

doceniane przez partnerstwa z regionu, które uznają, że wartością dla nich jest posiadanie kluczowego wpływu określającego czy dany projekt jest zgodny z założeniami strategii.

W perspektywie finansowej 2021-2027 trzy partnerstwa ZIT posiadają status Instytucji Pośredniczącej: Miasto Bydgoszcz jako reprezentant Bydgoskiego OF, Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot oraz ZIT Aglomeracji Wałbrzyskiej. Ich zadania i zakres działań jak wynika z analiz wywiadów oraz porozumień jest inny – w BydOF najszerszy. IP ByOF wykonuje zadania wchodzące w zakres odpowiedzialności IZ m.in. przeprowadzanie postępowania w zakresie wyboru projektów do dofinansowania, prowadzenie postępowań w zakresie procedury odwoławczej, zawieranie i rozliczanie umów o dofinansowanie projektu czy rozliczanie projektów.

OMGGS w zakresie zadań jako IP m.in. uczestniczy w KOP, wyraża opinie w zakresie zmian projektów przedkładanych do IZ z uwzględnieniem przeprowadzonej analizy zgodności proponowanych zmian z założeniami Strategii ZIT.

Najważniejsze zadania jako IP ZIT Aglomeracji Wałbrzyskiej dotyczą m.in. przeprowadzania naboru i oceny wniosków o dofinansowanie, zawierania umów o dofinansowanie projektu z wnioskodawcami, rozliczania podpisanych z beneficjentami umów oraz monitorowania postępów realizacji projektów realizowanych przez beneficjentów.

Związki ZIT, które w perspektywie 2014-2020 pełniły funkcję IP odebranie im tej funkcji oceniają w większości krytycznie wskazując na szereg problemów.

- Brak umocowania prawnego w systemie wdrażania środków z UE. łączy się to z trudnością zobligowania poszczególnych JST do przekazywania danych i informacji. Jak podkreślali: utrata funkcji IP oznacza pozbawienie ich narzędzi, wizerunku silnego podmiotu, co utrudnia szukanie partnerów i wnioskowanie o współpracę międzynarodową oraz wpływu na JST z partnerstwa.
- Brak wglądu w system informatyczny.
- Brak możliwości weryfikacji zgodności projektów ze strategią.

- Brak wykorzystania ich doświadczeń zdobytych w poprzedniej perspektywie UE. Część doświadczonych ZIT nieformalnie jest proszona o wsparcie przez nowe partnerstwa.

Część doświadczonych ZIT wskazuje, że w przypadku naborów konkurencyjnych chcieliby mieć możliwość weryfikacji zgodności projektów ze strategią np. w postaci wydawania opinii bądź uczestnictwa w KOP.

Jako przykład pokazujący problem badani wskazywali konkurs w ramach Funduszy Europejskich dla Pomorza Zachodniego (FEPZ) w ramach Działania 6.10 Edukacja zawodowa (ZIT). Zgodnie z zapisami SZOP projekt, który ma być w realizowany w ramach tego działania jest przedsięwzięciem podstawowym wskazanym w porozumieniu terytorialnym będącym podstawą realizacji ZIT w ramach Programu FEPZ. Jak wskazują badani Związek ZIT nie ma wiedzy ani wpływu na zakres konkretnych projektów zgłaszanych do dofinansowania:

„My kompletnie nie wiemy, jakie to są projekty. (...) To nie powinno tak być. (...) Skoro to jest alokacja na rozwiązywanie problemów w ZIT, ma wpływać na rozwój obszaru funkcjonalnego to my chcemy wiedzieć jakie projekty, w jakim zakresie będą składane. Skąd IZ wie czy dany projekt jest zgodny z naszymi założeniami?” [przedstawiciel partnerstwa]

Identyfikowano także partnerstwa zadowolone z utraty funkcji IP wskazujące na zmniejszenie obciążeń administracyjnych i formalnych związanych z tą rolą. Część partnerstw otrzymała propozycję objęcia funkcji IP i z niej świadomie zrezygnowała.

Województwa uzasadniając swoją decyzję o braku statusu IP dla poszczególnych ZIT-ów wskazują na:

- niechęć rozróżniania roli ZIT w regionie (część ZIT-ów nie jest przygotowana organizacyjnie do pełnienia roli IP),
- generowanie niepotrzebnych kosztów i obciążeń dla partnerstw,
- dublowanie się zadań z IZ.

Wydaje się, że część powodów niezadowolenia partnerstw z utraty funkcji IP można rozwiązać sprawnie na poziomie kraju bądź regionu np. zapewnienie dostępu do systemu informatycznego.

6. System zarządzania wdrażaniem ZIT i IIT:

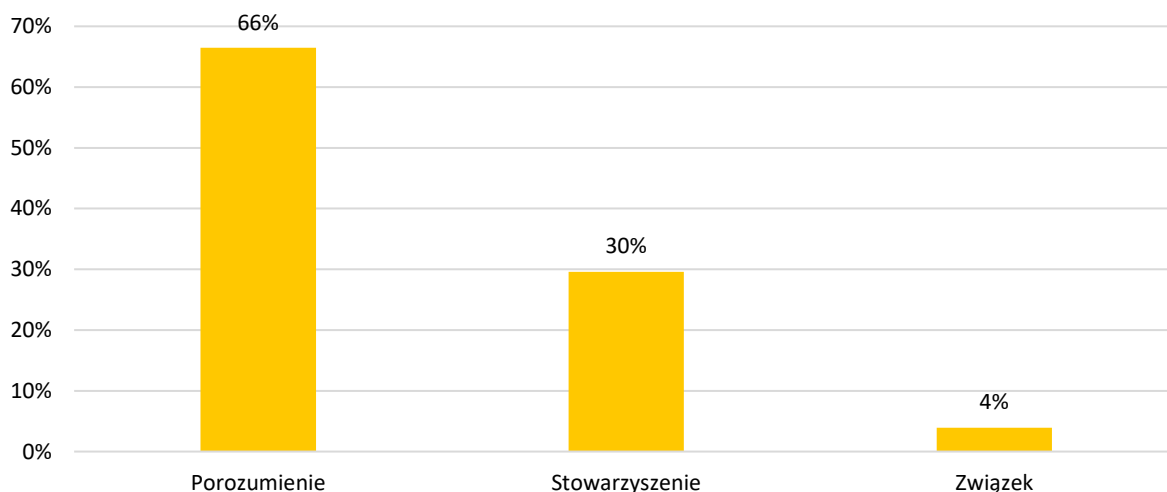
6.1. Formy prawne partnerstw wdrażających instrumenty terytorialne

UP wskazała, że są możliwe cztery formy partnerstwa:

- stowarzyszenie JST,
- porozumienie międzygminne,
- związek międzygminny, powiatowy lub powiatowo-gminny,
- Związek metropolitalny województwa śląskiego.

Porozumienie międzygminne bądź powiatowo-gminne jest najczęściej wybieraną formą prawną współpracy JST realizujących IT (ok. 2/3 wszystkich badanych partnerstw). Mniej niż 1/3 partnerstw zdecydowała się na zawiązanie stowarzyszenia. Zdecydowanie najmniej partnerstw postanowiło współpracować w formule związku komunalnego (Wykres 11).

Wykres 11. Forma prawna partnerstw ZIT/IIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie wywiadów oraz analizy desk research.

Badani wskazują, że kluczowymi aspektami wpływającymi na wybór formy porozumienia są: największa elastyczność, najmniejsza kosztowność oraz najmniejsze zinstytucjonalizowanie. Zauważają, że sytuacja, w której jedna gmina (lider) wykonuje zadania za pozostałe pozwala

na odciążenie gmin mniejszych, wiejskich. Ich zdaniem jest to sposób umożliwiający wspólne działanie bez konieczności tworzenia podmiotu posiadające odrębną osobowość prawną.

Głosy krytyczne dotyczące wybrania formuły porozumienia pochodzą najczęściej od koordynatorów prac partnerstw (szczególnie w partnerstwach, w których brakuje chęci współpracy pomiędzy włodarzami), którzy wskazywali, że trudno zaangażować przedstawicieli poszczególnych partnerów JST do wspólnych działań:

„Chciałem uzyskać odpowiedź następnego dnia, a ta odpowiedź przychodziła po 2 tygodniach jak było dobrze, a jak było źle to po 3 tygodniach otrzymywałem informację, że wójt zabronił pracownikowi rozmawiać ze mną, bo on ma inne zadania, a nie zajmować się tymi głupotami” [koordynator partnerstwa]

Zwracano uwagę, że z uwagi na brak wyodrębnionego biura formuła ta powoduje czasami niską efektywność operacyjną, opóźnienia i trudności z koordynacją projektów.

Przedstawiciele partnerstw, które zdecydowały się na przekształcenie formy prawnej funkcjonowania porozumienia na stowarzyszenie zwracali uwagę na niestabilność tej pierwszej. Porozumienie może być w każdej chwili wypowiedziane przez którąś z gmin. Taka niestabilność osłabia długoterminowe planowanie, zniechęca do inwestowania zasobów w rozwój wspólnych struktur. Wskazywali, że stowarzyszenie pozwala na wzmocnienie trwałości współpracy (z uwagi na wymaganie np. statutu, rejestracji) oraz większą profesjonalizację zarządzania instrumentem (z uwagi na zatrudnianie przez stowarzyszenie pracowników). Dodatkowo analiza pokazała, że cele stowarzyszeń będących Związkami ZIT wykraczają poza zadania wynikające z wdrażania tego instrumentu, co pozwala na rozwinięcie współpracy nie tylko w oparciu o dedykowane środki z programu regionalnego.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że nie ma jednej uniwersalnie najlepszej formy prawnej dla realizacji IT. Dla małych partnerstw JST niemających doświadczenia we wspólnej współpracy, które realizują/będą realizować niewielką liczbę projektów (często przez pojedyncze gminy) formą wystarczającą jest porozumienie, które zapewnia niskie koszty funkcjonowania oraz szybkość działań. Dla dużych partnerstw JST (szczególnie w OF miast wojewódzkich), które mają już za sobą doświadczenie we współpracy w perspektywie

finansowej 2014-2020 lepsze są formy sformalizowane (stowarzyszenia, związki), a docelowo w części przypadków metropolie z własnymi kompetencjami. Jednocześnie biorąc pod uwagę zgromadzony materiał widać, że uwarunkowania prawne formy funkcjonowania partnerstwa są rzeczą wtórną, jeżeli brakuje kadr oraz chęci współpracy pomiędzy włodarzami.

6.2. Wdrażanie strategii ZIT/IIT

Na podstawie wypowiedzi partnerstw ZIT i IIT wyszczególnić można kilka grup głównych problemów i ograniczeń wpływających na sprawne zarządzanie realizacją strategii.

1. Niedostateczne zaplecze organizacyjne i kadrowe

W wielu partnerstwach zwrócono uwagę na brak stałego, dedykowanego funkcjonowaniu partnerstwa zespołu projektowego. Przeważnie sprawami partnerstwa zajmuje się urzędnik będący pracownikiem Lidera, dla którego często nie jest to jedyne zajęcie. Zauważono, że takie rozwiązanie często budzi sprzeciw lokalnych radnych. Wynika to z niezrozumienia potrzeby stawiania interesów całego obszaru ponad partykularnymi interesami gminy czy powiatu, który finansuje etat lub jego część dla osoby pracującej na rzecz partnerstwa. Wskazywano, że osoba, która jest nadmiernie obłożona obowiązkami nie wykazuje się inicjatywą i kreatywnością – traktując pracę na rzecz partnerstwa jako kolejny, często niechciany obowiązek. Innym występującym modelem jest rozproszenie zadań pomiędzy pracowników różnych JST i trudność z wskazaniem struktury odpowiedzialnej za koordynację wdrażania strategii (mimo, iż w strategii jest ona określona). Dodatkowo, nawet jeżeli zostaną wygospodarowane środki finansowe, które pozwoliłyby na zatrudnienie dodatkowej osoby to oferowane pensje są zbyt niskie w stosunku do oczekiwanych kompetencji, co skutkuje problemami z rekrutacją. Brak wysoko wyspecjalizowanej kadry z doświadczeniem w obsłudze projektów unijnych, w tym w realizacji trudnych projektów w partnerstwach prowadzić może, zdaniem rozmówców, do problemów na etapie wdrażania a następnie rozliczania. Nawet w doświadczonych ZIT-ach w obszarach miast wojewódzkich identyfikowane są przypadki, kiedy w biurze partnerstwa zatrudnione są 2-3 osoby, które

w ramach swoich obowiązków starają się dodatkowo i nieformalnie pomagać również mniej doświadczonym, mniejszym partnerom w podejmowanych działaniach.

2. Ograniczone zasoby finansowe JST i nierówny dostęp do środków

Partnerstwa, w których nie zapewniono środków na wzmocnienie zdolności administracyjnych z poziomu regionalnego nie są w stanie bądź nie są chętne finansować kosztów koordynacji i działania biura/koordynatora. W szczególności małe gminy wiejskie wskazują, że nie są w stanie finansować udziału w partnerstwach np. składki członkowskiej w przypadku stowarzyszenia ze względu na ograniczone budżety. Dla władarzy gmin priorytetem nie jest wydawanie środków na rozwijanie współpracy w ramach partnerstw – brak jest stałych systemów motywowania JST do działania w ramach partnerstwa. Kluczowe jest pokazywanie korzyści (np. związanych z optymalizacją struktur urzędowych, korzyściami w budżecie) wynikających z funkcjonowania w ramach partnerstwa (nie tylko w odniesieniu do dodatkowych środków finansowych z UE).

Dodatkowo w wywiadach zwracano uwagę, że występują trudności z zapewnieniem wkładu własnego, co blokuje możliwość realizacji nawet dobrze przygotowanych projektów (w co najmniej kilku partnerstwach zidentyfikowano przypadki wycofania się JST z chęci aplikowania o środki w danych projektach z uwagi na brak możliwości zapewnienia finansowania). Wpływa to na stabilność i aktualność strategii, w których dokonywane są zmiany na liście projektów.

Wiąże się to także z zagadnieniem różnic w kosztorysach inwestorskich i przetargach, które mogą prowadzić do rezygnacji partnerów z realizacji projektów. Jak wskazała jedna z rozmówczyń: *„Jeżeli mamy projekt, gdzie zintegrowanie polega, że są inwestycje po dwóch stronach, a partner rezygnuje, a ja mam jednego partnera, to tak naprawdę mam cały projekt do odrzucenia.”* Przyczyną wycofania się jest zwykle brak wystarczających środków finansowych na pokrycie kosztów inwestycji. Z tym aspektem wiąże się też kwestia ryzyka kursowego, na które zwracali uwagę badani.

W badaniu zidentyfikowano przykłady co najmniej kilku partnerstw, które wskazywały, że poszczególne JST nie miały możliwości jednolitego dostępu do środków finansowych,

z uwagi na wysokie wymagania stawiane beneficjentom. Wywołało to frustrację i nieporozumienia wśród partnerów. Jak wskazywano, rozbieżności w możliwościach realizacji projektów osłabiły spójność strategii i zwiększyły rywalizację między samorządami zamiast promować współpracę.

3. Złożoność i biurokracja procedur

Zdaniem badanych, wyzwaniem we wdrażaniu strategii są skomplikowane, czasochłonne procedury aplikowania o środki oraz wymagania formalne, które wymagają pozyskiwania dużej liczby dokumentów. Część partnerstw zdecydowała się na realizację projektów partnerskich, co również wpływa na skalę i złożoność projektów. Zwraca ich uwagę również niedostateczna elastyczność zadeklarowanych wartości wskaźników – „kamieni milowych”, z których osiągnięcia rozliczani są beneficjenci. Podawano liczne przykłady, że w wyniku zmian sytuacji społeczno-gospodarczej czy interpretacji zapisów przez IZ partnerstwa widzą jak dużym wyzwaniem może być osiągnięcie założonych wskaźników (głównie w projektach EFS+). Dodatkowo część partnerstw skarży się na niedostatecznie szybkie tempo oceny wniosków o dofinansowanie przez IZ, co może wpływać na płynność wdrażania programu regionalnego.

4. Zmienność zasad wdrażania programów regionalnych oraz niska elastyczność założeń unijnych

Partnerstwa zwracają uwagę na niedostateczną stabilność zasad pozyskiwania środków z programów regionalnych. Wskazują na częste zmiany wytycznych i warunków formalnych dot. np. kwalifikowalności wydatków/wymaganej dokumentacji. Kilukrotnie podawano przykłady zlecenia przygotowania dokumentacji technicznej, która następnie po zmianach na poziomie programu regionalnego była już nieprzydatna w danym kształcie. To głębszy problem – budzący wątpliwość co do adekwatności wydatkowania środków publicznych. Należy jednak zauważyć, że może to wynikać też ze zbyt wczesnego zlecenia zamówienia przez partnerstwo – bez osiągnięcia ostatecznych porozumień w sprawie finansowania projektu z IZ programami regionalnymi.

Respondenci zaznaczają, że obecne regulacje i procedury ustanawiane na szczeblu UE są zbyt sztywne i nie pozwalają na szybkie dostosowanie się do dynamicznie zmieniającej się sytuacji. Konieczność zaplanowania działań na wiele lat z góry, powoduje niedostateczną możliwość szybkiej odpowiedzi na sytuacje kryzysowe, których w ostatnich latach nie brakowało – pandemia COVID-19, wojna na Ukrainie czy powódź.

5. Ograniczona rola i możliwości partnerstw ZIT/IIT

Partnerstwa wskazują, że miały niewielki wpływ na kształt programów regionalnych, a następnie np. na harmonogram naborów. W województwach, w których współpraca pomiędzy partnerstwami funkcjonuje dobrze następuje dialog dot. terminu ogłaszania naboru na projekty w trybie niekonkurencyjnym. Jednak w części województw partnerstwa wskazywały, że nie miały możliwości wypowiedzenia się – ani na temat rozpoczęcia naboru ani na temat jego długości trwania.

Dodatkowo partnerstwa zwracają uwagę na brak dostępu do systemów informatycznych używanych przez IZ utrudniający monitorowanie realizacji strategii ZIT/IIT. Brak możliwości pozyskania szybko informacji na temat postępów w realizacji IT był podnoszony zarówno przez partnerstwa doświadczone, jak i nowe. Wskazują na konieczność każdorazowego zwracania się o dane do IZ programami regionalnymi, co obciąża pracą również szczebel województw.

Duża część doświadczonych partnerstw odnosi się negatywnie do utraty uprawnień IP. Ich przedstawiciele wskazują, że w obecnym systemie nie mają bezpośredniego wpływu na decyzję o wyborze projektów. To sprawia ich zdaniem, że ich rola została sprowadzona do koordynowania listy projektów i analizowania wskaźników osiągniętych przez beneficjentów, podczas gdy kluczowe decyzje podejmuje IZ. Należy jednak zaznaczyć, że partnerstwa te mają kluczowy wpływ na to jakie projekty znajdują się na liście – jeżeli jest ich za dużo/bądź nie są to projekty kluczowe to należałoby się zastanowić nad sposobem ich wyboru.

6. Inne czynniki

Wśród innych aspektów, na które należy zwrócić uwagę jest zagadnienie czynnika politycznego – kadencyjnego. Wpływają one na zmiany priorytetów i kierunków działań – po

wyborach samorządowych w części partnerstw odnotowano chęć modyfikacji założeń strategii i listy projektów. Część JST, pomiędzy którymi funkcjonują animozje polityczne również ma niewielką chęć do podejmowania współpracy.

Podnoszono również zagadnienie niedostatecznie wysoko rozwiniętej współpracy z UM (wątek wybrzmiał w kilku województwach) wskazujące na trudności z uzyskaniem jednolitej interpretacji/odpowiedzi na pytanie (*„każdy departament – a nawet każdy dyrektor czy pracownik ma swoją wykładnię”*), współpracę o charakterze fikcyjnym bez uwzględnienia głosów partnerstw czy zrzucanie odpowiedzialności na partnerstwa za opóźnienia powstałe na szczeblu centralnym (*„dostajemy pisma, że jak się nie wyrobimy ze złożeniem wniosku do końca 2025 roku, to nam odbiorą pieniądze”*).

Poszczególne związki ZIT pełnią rolę koordynatora realizacji strategii. Jednak w przeważającej części partnerstw działania koncentrują się na monitorowaniu wdrażania strategii, czasami we wspieraniu gmin w przygotowaniu projektów i pilnowaniu harmonogramu składania wniosków. Część uznaje to za funkcje administracyjno-koordynacyjną, a nie rolę kreatora kierunków rozwoju obszaru czy inicjatora nowych działań.

Zdecydowana większość ZIT wskazała, że zadanie poszukiwania nowych projektów i źródeł finansowych spoczywa na poszczególnych gminach i nie ma wypracowanego mechanizmu, który koncentrowałby się na projektach partnerskich/realizowanych w ramach MOF. Badani przyznają, że główną przeszkodą są ograniczone możliwości kadrowe osoby/osób zajmujące się danym ZIT. Z uwagi na niedostateczne premiowanie projektów realizowanych w partnerstwach gminy wolą samodzielnie aplikować o środki, a pozostałe gminy z partnerstwa traktują jako konkurentów. Jedynie pojedyncze ZIT-y wskazywały, że wymieniają się informacjami na temat interesujących konkursów, naborów pomiędzy sobą.

Odmienne prezentuje się sytuacja w doświadczonych ZIT-ach. Zgodnie z pozyskanymi informacjami biura ZIT aktywnie działają na rzecz pozyskania dodatkowych projektów. W niektórych przypadkach pełnią funkcję punktu doradczego dla mniejszych gmin, wspierając je merytorycznie i organizacyjnie. Dobrze rozwinięta współpraca instytucjonalna

i wypracowane mechanizmy wewnętrzne ułatwiają im skuteczne poszukiwanie nowe możliwości finansowania.

Dobra praktyka

Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego aktywnie włącza się w kreowanie kierunków rozwoju obszaru i poszukiwania środków – np. poprzez aplikowanie o wsparcie w ramach Funduszy Norweskich, czy programu Interreg. Bierze udział w projektach badawczo-analitycznych np. Model transgranicznego monitoringu – innowacyjne sposoby pozyskiwania danych w Regionie Metropolitalnym Szczecina czy wdrażania pilotażowych rozwiązań pn. „Bezpieczna droga do szkoły – standardy projektowania infrastruktury pieszo-rowerowej”.

Dobra praktyka

Poszczególne Subregiony woj. śląskiego współrealizują projekt „Śląskie. Przywracamy błękit”. To największy w Europie projekt ochrony powietrza, obejmujący swoim zasięgiem całe województwo. Projekt współfinansowany jest z Programu LIFE Unii Europejskiej. W ramach projektu tworzona jest grupa tzw. ekodoradców, którzy działają lokalnie na obszarze gmin, świadcząc usługi doradcze dla mieszkańców oraz inicjując i koordynując lokalne działania na rzecz poprawy jakości powietrza.

6.3. Koordynacja realizacji instrumentów terytorialnych

Ocena obecnego zakresu koordynacji realizacji strategii ZIT/IIT na poziomie regionalnym jest zróżnicowana wśród przedstawicieli partnerstw. Nie zależy ona jednak w pełni od wielkości partnerstwa czy województwa (choć są województwa, które są oceniane przez partnerstwa lepiej bądź gorzej). Mają na nią wpływ osobiste relacje koordynatorów partnerstw bądź władarzy z przedstawicielami IZ, dotychczasowe doświadczenia we współpracy, oczekiwania

dotyczące roli, którą mogłoby pełnić województwo czy moment, w którym znajduje się partnerstwo.

Zdaniem wielu zakres koordynacji realizacji strategii ZIT/IIT na poziomie regionalnym opiera się na koordynacji systemu naborów i oceny projektów oraz monitorowaniu i sprawozdawczości, w tym identyfikacji problemów wdrożeniowych. Wskazywano również na istnienie większego bądź mniejszego zakresu wsparcia merytorycznego i instytucjonalnego. Rozwiązaniem, które jest oceniane pozytywnie jest wyznaczenie na szczeblu województwa osoby bądź osób odpowiedzialnych za kontakty z partnerstwami. Badani wskazywali, że dzięki wskazaniu takiej osoby mogą się sprawniej kontaktować z IZ. W części województw funkcjonują różne fora współpracy pomiędzy partnerstwami a IZ m.in. w postaci cyklicznych, regularnych spotkań, grup roboczych przy KM. Wyróżnić należy woj. mazowieckie, które zdecydowało się na realizację Mazowieckiego Centrum Wsparcia Doradczego, w ramach którego partnerstwa otrzymują wsparcie w zakresie podejmowanych działań przy wdrażaniu strategii.

Często pojawiającymi się głosami wśród partnerstw jest krytyka dużej autonomii województw przy kreowaniu wymagań dla beneficjentów w zakresie wymaganych dokumentów oraz dowolności interpretacji prawa i zapisów przez każdą z IZ osobno. Uznają oni część zapisów za mające charakter uznaniowy np. w zakresie kosztów pośrednich.

Plany Zrównoważonej Mobilności Miejskiej w województwie lubelskim – między formalnością a realną potrzebą

Zgodnie z obowiązującymi wytycznymi, dla jednostek terytorialnych liczących mniej niż 100 tys. mieszkańców nie było formalnego obowiązku opracowywania SUMP. W takich przypadkach dopuszczalne było tworzenie dokumentów strategicznych zawierających jedynie elementy typowe dla SUMP, pod warunkiem, że spełniały one określone kryteria, w tym przede wszystkim dostępności transportowej, rozwoju transportu publicznego i niezmotoryzowanego.

Jednakże, w przypadku województwa lubelskiego odnotowano istotną presję instytucjonalną ze strony IZ programem regionalnej, która promowała opracowywanie pełnych dokumentów planów mobilności zamiast ograniczania się do ujęcia zagadnień transportowych w ramach ogólnych strategii rozwoju. W rezultacie w szeregu mniejszych ośrodków miejskich – takich jak Zamość, Ryki, Łuków czy Puławy – powstały dokumenty formalnie klasyfikowane jako SUMP, mimo braku realnego zapotrzebowania bądź wystarczającej zdolności implementacyjnej.

Przykład jednego z wcześniej wyszczególnionych miast, analizowany w ramach odrębnego badania ewaluacyjnego, ujawnia szereg problemów związanych z instrumentalnym traktowaniem procesu powstawania dokumentu. Wywiady prowadzone z przedstawicielami lokalnych instytucji wskazują, że opracowanie planu miało charakter czysto formalny, zdeterminowany wymogami administracyjnymi, a nie rzeczywistą diagnozą potrzeb transportowych. Dokument nie został zintegrowany z innymi narzędziami zarządzania rozwojem miejskim, nie zyskał lokalnego zakorzenienia i w praktyce funkcjonuje jako „dokument na półkę” – nieodwołujący się do lokalnych działań ani decyzji strategicznych.

Zjawisko to unaocznia istotne napięcie między logiką zgodności formalnej wobec wytycznych programowych a rzeczywistą skutecznością polityk zrównoważonej mobilności. W kontekście regionów peryferyjnych i słabiej zurbanizowanych, takich jak np. woj. lubelskie, może to prowadzić do powierzchownej implementacji polityk europejskich, gdzie planowanie mobilności staje się elementem spełniania wymogów instytucjonalnych, a nie narzędziem rzeczywistego zarządzania zmianą transportową.

Podkreślano, że istnieje szereg zagadnień, które powinni mieć swoje rozstrzygnięcie w założeniach krajowych, co zapewni jednolite standardy funkcjonowania ZIT np. wprowadzenie obowiązkowej reprezentacji partnerstw ZIT (a czasami i IIT) w strukturach

decyzyjnych, takich jak KM¹³ czy dostęp do systemów informatycznych pozwalający na monitorowanie statusu realizacji projektu. Przykład, w którym jedno z partnerstw starając poradzić sobie z sytuacją buduje własny system informatyczny, do którego będą wprowadzane podobne dane (ich uzupełnienie stanowić będzie dodatkowe obciążenie dla poszczególnych JST) pokazuje wadę obecnych założeń systemu.

Przedstawiciele województw wskazują, że różne wymagania kierowane w stronę partnerstw wynikają z ich dotychczasowych doświadczeń czy konieczności brania na siebie odpowiedzialności za wydatkowanie środków unijnych. Mówią o szczegółowych audytach, kontrolach, w ramach których to oni, a nie partnerstwa muszą wykazać się prawidłowością w wydatkowaniu środków UE. W tym kontekście należy wspomnieć o dyskutowanym obecnie postulatcie „Unia Europejska + zero” skutkująca brakiem nadmiernych regulacji ponad wymogi UE będących odpowiedzią na nadregulację obecnych założeń. Z informacji zespołu badawczego wynika, że rekomendacja ta została wskazana w projekcie raportu końcowego z badania pn. Synteza efektów Polityki Spójności 2014-2020 jako jeden z postulatów zmian na kolejną perspektywę finansową.

Wydaje się, że wprowadzenie pewnych założeń nic nie zmieni w przypadku województw, które już aktywnie współpracują z partnerstwami ze swojego obszaru, traktując ich jako równorzędnego partnera. Pomoże natomiast tym partnerstwom, w których IZ nie ma pełnej wiary w zasadność wydatkowania środków poprzez IT.

Badani przedstawiali przykłady także innych sytuacji, w których interwencja szczebla krajowego w zakresie wydawania wiążących interpretacji przepisów wydaje się konieczna.

¹³ Są województwa, które wyznaczyły przedstawiciela jednego ZIT z obszaru, ale jest on wskazywany jako przedstawiciel wszystkich ZIT-ów z obszaru. Przekazuje on informacje i bieżące ustalenie innym partnerstwom z regionu. Jeżeli w KM wyznaczony jest jeden przedstawiciel partnerstw to jasno powinno zostać wskazane, że jest on reprezentantem wszystkich partnerstw z obszaru i przez nich powinien zostać wybrany.

Kwestia realizacji dróg rowerowych a obowiązki środowiskowe

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, realizacja dróg rowerowych oraz chodników w istniejących, uregulowanych pasach drogowych – a nawet poza nimi – nie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Stanowisko to zostało jednoznacznie wyrażone przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (GDOŚ) w komunikacie z dnia 6 kwietnia 2022 r. (DOOŚ-WAPiS.400.55.2022), w którym potwierdzono, że inwestycje tego rodzaju nie podlegają obowiązkowi sporządzenia karty informacyjnej przedsięwzięcia (KIP) ani decyzji środowiskowej.

W praktyce samorządy lokalne, planując projekty infrastruktury rowerowej w ramach środków IZ regionalnej, przyjęły powyższe stanowisko jako wiążące, przygotowując dokumentację projektową bez uwzględniania procedur środowiskowych. Jednakże IZ dla tego programu zakwestionowała to podejście, nakazując gminom wykonanie KIP dla planowanych inwestycji. IZ argumentowała swoje stanowisko istnieniem alternatywnych interpretacji prawnych, które podważają komunikat GDOŚ i sugerują, że każda inwestycja infrastrukturalna wymaga przynajmniej przeprowadzenia procedury screeningowej. Tego rodzaju rozbieżność interpretacyjna pomiędzy organem ochrony środowiska a IZ skutkują istotnymi konsekwencjami praktycznymi. Po pierwsze, doszło do znaczących opóźnień w przygotowaniu dokumentacji projektowej, co w warunkach realizacji projektów w ramach perspektywy unijnej obarczone jest ryzykiem utraty finansowania. Po drugie, nałożenie obowiązku opracowania kart informacyjnych przedsięwzięcia i ewentualnych dalszych etapów oceny oddziaływania na środowisko wygenerowało nieplanowane wcześniej koszty, obciążające budżety JST.

Badani dostrzegają rolę szczebla krajowego nie tylko jako instytucji koordynującej, ale również jako aktywnego moderatora współpracy między poziomami zarządzania.

Podkreślają znaczenie cyklicznych spotkań, wymiany doświadczeń i wspólnych działań.

Chwalone są również programy ukierunkowane na sieciowanie partnerstw ZIT.

Biorąc pod uwagę różnorodność przyjętych założeń wsparcia, wskazywana jest potrzeba intensyfikacji wymiany doświadczeń oraz wzajemnego inspirowania się. Dotyczy to zarówno poziomu województw – w zakresie stosowanych rozwiązań i ewentualnego wypracowania wspólnych interpretacji – jak i poziomu partnerstw, zwłaszcza w kontekście realizacji projektów i identyfikowania tych, które najskuteczniej rozwiązują lokalne problemy.

Wymiana doświadczeń powinna obejmować także relacje między partnerstwami a samorządem województwa. Jest to szczególnie istotne w regionach, gdzie partnerstwa nie czują się traktowane jak równorzędny partner. Jednocześnie podkreślaną przez ekspertów naukowych i branżowych rekomendacją było lepsze komunikowanie celów, dla których zostały powołane partnerstwa. Zamiast promowania przekazu o „łatwych pieniądzach” typowego dla perspektywy finansowej 2021–2027, należy podkreślać trwałe efekty współpracy terytorialnej, prowadzącej do osiągnięcia wspólnych celów rozwojowych i korzyści finansowych. Należałoby pokazywać przykłady partnerstw, którym udało się już podjąć wspólne działania związane z realizacją np. wspólnych usług - system podejmowania decyzji, kroki, które zostały podjęte, korzyści osiągnięte, ale i wyzwania, które wiążą się z tym procesem. Obecnie można powoływać się na pojedyncze przykłady, w ramach których nastąpiła np. integracja transportu publicznego czy wspólne planowanie i wykonywanie zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi. W toku realizacji działań w ramach obecnej perspektywy finansowej 2021-2027 mogą uwidocznić się kolejne przykłady wspólnych projektów (mających też potencjał dłuższej niż wymagana trwałości), które warto będzie przedstawiać jako dobre praktyki.

6.4. Finansowanie działalności partnerstw wdrażających instrumenty terytorialne

Analiza pokazała, że zakres wsparcia ze strony programu regionalnego dla partnerstw na funkcjonowanie zaplecza instytucjonalnego jest zróżnicowany. Część województw zdecydowała się na wsparcie tylko doradczo-szkoleniowe, część dodatkowo na wsparcie finansowe dla funkcjonowania Partnerstwa, a część wsparcia nie zaoferowała w ogóle.

Na wsparcie finansowe ze środków programów regionalnych ukierunkowane na funkcjonowanie zaplecza instytucjonalnego partnerstw JST zdecydowało się sześć województw: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, pomorskie (tylko dla OMGGs), śląskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie. W przypadku ostatniego w wymienionych województw przyjęto rozwiązanie, w którym partnerstwo musi samodzielnie zdecydować, czy korzysta z wsparcia potencjału JST w zakresie współpracy i realizacji zintegrowanych projektów (do 2% alokacji EFRR dla partnerstwa) czy środki te są kierowane do puli na realizację projektów (Tabela 3).

Za wsparcie doradczo-szkoleniowe uznano np. wsparcie w zakresie przygotowania i wdrażania strategii terytorialnych, przygotowania lub aktualizacji opracowań (m.in. analiz, raportów, ekspertyz) czy wzmocnienie kompetencji JST do zarządzania strategicznym rozwojem lokalnym w partnerstwach społeczno-gospodarczych na rzecz zintegrowanych działań, skutecznego pozyskiwania środków i kapitału inwestycyjnego na projekty rozwojowe. Jest to wsparcie, w ramach którego partnerstwa otrzymują środki finansowe na realizację projektów w wymienionych obszarach a następnie np. zatrudniają samodzielnie ekspertów. Województwem, które zdecydowało się na realizację wsparcia doradczo-szkoleniowego w innej formule jest woj. mazowieckie. Realizowane jest tam Mazowieckie Centrum Wsparcia Doradczego. Celem projektu jest wzmocnienie kompetencji JST wchodzących w skład partnerstw zawiązanych na obszarach sześciu mazowieckich MOF-ów do strategicznego zarządzania swoim rozwojem.

Tabela 3. Zakres wsparcia ukierunkowanego na funkcjonowanie zaplecza instytucjonalnego partnerstw JST

Województwo	Zakres wsparcia	Wspierany instrument
dolnośląskie	wsparcie doradczo-szkoleniowe oraz finansowe dla funkcjonowania partnerstw	ZIT/IIT
kujawsko-pomorskie	wsparcie doradczo-szkoleniowe oraz finansowe dla funkcjonowania partnerstw	ZIT/IIT
lubelskie	brak wsparcia	nie dotyczy
lubuskie	wsparcie doradczo-szkoleniowe	ZIT/IIT
łódzkie	wsparcie doradczo-szkoleniowe	ZIT
małopolskie	brak wsparcia	nie dotyczy
mazowieckie	wsparcie doradczo-szkoleniowe	ZIT/IIT
opolskie	brak wsparcia	nie dotyczy
podkarpackie	wsparcie doradczo-szkoleniowe	ZIT
podlaskie	wsparcie doradczo-szkoleniowe	ZIT
pomorskie	wsparcie doradczo-szkoleniowe oraz finansowe dla funkcjonowania partnerstw	ZIT (tylko dla OMGGS jako IP)
śląskie	wsparcie doradczo-szkoleniowe oraz finansowe dla funkcjonowania partnerstw	ZIT
świętokrzyskie	brak wsparcia	nie dotyczy
warmińsko-mazurskie	wsparcie doradczo-szkoleniowe	ZIT

Województwo	Zakres wsparcia	Wspierany instrument
wielkopolskie	wsparcie doradczo-szkoleniowe oraz finansowe dla funkcjonowania partnerstw	ZIT
zachodniopomorskie	wsparcie doradczo-szkoleniowe oraz finansowe dla funkcjonowania partnerstw	ZIT/IIT

Źródło: opracowanie własne na podstawie SZOP oraz wywiadów

Ogólna ocena zakresu wsparcia w zakresie funkcjonowania zaplecza instytucjonalnego partnerstw JST w większości województw jest negatywna z uwagi na brak dedykowanego wsparcia finansowego. W części województw partnerstwa wskazują na brak możliwości finansowania z środków realizowanych projektów kosztów osobowych, co utrudnia rozwój instytucjonalny partnerstwa.

Biorąc pod uwagę partnerstwa z województw, gdzie nie ma wsparcia finansowego z poziomu programu regionalnego w zakresie funkcjonowania zaplecza instytucjonalnego wyróżnić można trzy modele finansowania działań.

- Pierwszy, w którym koszty administracyjne, osobowe i bieżące funkcjonowanie biura/koordynatora pokrywane są ze środków własnych gmin bądź składek wynikających z porozumienia bądź stowarzyszenia – model dominujący.
- Drugi, w którym finansowanie etatu/ów biura/koordynatora wzięło na siebie miasto centralne obszar.
- Trzeci model, będący połączeniem obu wcześniej przedstawionych modeli.

Rozmowy z partnerstwami pokazały, że dostępne wsparcie finansowe i jego wysokość najlepiej oceniane jest przez partnerstwa w dwóch województwach: kujawsko-pomorskim oraz śląskim. Dzięki otrzymywanym potrzebom finansowane są stanowiska pracy w biurach ZIT czy dodatki dla koordynatorów – stanowiące motywację do podejmowanych działań.

„Wsparcie częściowo zaspokaja potrzeby i jest to dobre. W ramach CP5 istnieje możliwość dofinansowania stanowisk (kadr) zwianych z realizacją dokumentów i przygotowania wdrażania ZIT oraz wyjazdów, delegacji – tym finansowaniem objętych jest 25% zespołu biura. To jest bardzo dużo.” [partnerstwo z woj. śląskiego]

„Wsparcie finansowe ze środków programów regionalnych umożliwia zaspokajanie potrzeb związanych z realizowanymi zadaniami i realnie wpływa na zwiększenie potencjału instytucjonalnego Związku ZIT. Środki te są przeznaczane na dodatki motywacyjne dla pracowników zajmujących się wdrażaniem polityki terytorialne w każdym z naszych JST.” [partnerstwo z woj. kujawsko-pomorskiego]

Część badanych miała problem z określeniem jakie zadania/działania są finansowane ze środków z programów regionalnych a jakie ze środków własnych Związków ZIT/partnerstw IIT wskazując, że traktują posiadane środki z tych źródeł jako jeden budżet.

Przedstawiciele partnerstw, którzy byli w stanie odpowiedzieć precyzyjnie na to pytanie wskazują, że:

- ze środków programu regionalnego finansują główne usługi doradcze np. dofinansowanie do przygotowania dokumentów, ekspertyz, wyjazdy studyjne oraz wyposażenie biur,
- ze środków własnych finansowane są podstawowe koszty administracyjne (IT, obsługa prawna, kadrowa) oraz działania promocyjne.

Przedstawiano różne podejścia dotyczące źródła finansowania etatów w ramach biura partnerstwa – część partnerstw finansuje etaty z programu regionalnego, część ze środków własnych.

Doświadczone ZIT-y starają się również o pozyskiwanie dodatkowych projektów, umożliwiających finansowanie dodatkowych etatów osób ich realizujących.

Badanie pokazało, że doświadczone ZIT-y posiadają biura i zaplecze kadrowe umożliwiające sprawną realizację zadań, w partnerstwach nowych ZIT-ów biura są w trakcie powstawania

bądź też mają już ustrukturyzowaną formułę koordynacyjną prac – osobę zatrudnioną u lidera.

W części partnerstw IIT (oprócz woj. kujawsko-pomorskiego, mazowieckiego, małopolskiego oraz zachodniopomorskiego) istniał wyraźny problem ze znalezieniem osoby, która posiada pełną wiedzę na temat funkcjonowania partnerstwa i mogłaby udzielić odpowiedzi na pytania. W innych niż wymienione województwa można było spotkać się z sytuacją, kiedy do wywiadu wyznaczany był włodarz – lider partnerstwa. Fakt, że na pytania mógł odpowiadać tylko włodarz może sugerować brak operacyjnego zaplecza, które mogłoby samodzielnie odpowiadać na pytania o realizację instrumentu. Może to również wskazywać na silne scentralizowanie wiedzy i decyzji w rękach jednej osoby, co w przypadku zmian wyborczych stanowi ryzyko dla ciągłości zarządzania funkcjonowania partnerstwa.

Partnerstwa wskazują, że bez wsparcia systemowego, w tym finansowego trudno mówić o budowaniu potencjału instytucjonalnego. Badanie pokazało, że partnerstwa, w których została wyodrębniona struktura organizacyjna funkcjonują sprawniej, a tam, gdzie zapewnione zostało finansowanie zwykle rotacje kadrowe są na niższym poziomie oraz jest zapewniona lepsza jakość realizacji działań oraz współpracy.

Dobra praktyka

Woj. kujawsko-pomorskie zdecydowało się na skierowanie oddzielnych działań dla partnerstw ZIT i IIT na wsparcie administracyjne. W ich ramach możliwe są do sfinansowania: wynagrodzenia pracowników/dodatki specjalne osób odpowiedzialnych za realizację polityki terytorialnej w danym obszarze; zakup wyposażenia biurowego, sprzętu komputerowego oraz materiałów biurowych i eksploatacyjnych oraz koszty związane z organizacją spotkań w ramach partnerstwa i rozwijaniem współpracy. Założono, że odbędą się dwa nabory. Wnioskowanie o wsparcie w drugim naborze możliwe będzie w przypadku tych partnerstw, które wykażą się odpowiednim postępem rzeczowym i finansowym (warunek osiągnięcia założonych kamieni milowych) projektu wybranego do

dofinansowania w pierwszym naborze. Jest to czynnik motywujący partnerstwa do współpracy i sprawnej realizacji projektu.

6.5. System zarządzania wdrażaniem ZIT i IIT a skuteczność i efektywność realizacji celów

Jak podkreślono w UP głównym celem ZIT w perspektywie 2021–2027 jest realizacja projektów, które odpowiadają na wspólne wyzwania oraz potrzeby danego obszaru – w sposób skoordynowany i zintegrowany. Instrumenty takie jak ZIT i IIT mają wspierać rozwój powiązań funkcjonalnych w wyznaczonych obszarach. Aby jednak mogły skutecznie spełniać swoją rolę, potrzebne jest zaplecze instytucjonalne i sprawnie działający system zarządzania.

Obecny model zarządzania tymi instrumentami – zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i w ramach poszczególnych partnerstw – nie zawsze pozwala na efektywną realizację ich celów. W praktyce występuje wiele barier: instytucjonalnych, organizacyjnych i systemowych. Często wynikają one z braku odpowiedniej spójności między polityką spójności a innymi politykami krajowymi. Partnerstwa zamiast kreować wieloletnie strategie rozwojowe koncentrują się na przygotowywaniu planów działań możliwych do sfinansowania ze środków UE.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że opinie na temat systemu zarządzania są bardzo zróżnicowane – często sprzeczne – w zależności od doświadczeń partnerstw i ich potencjału. Odmienne spostrzeżenia przedstawiają również przedstawiciele IZ regionalnych. Podkreślają oni swoją rolę zarządczą i potrzebę zachowania autonomii decyzyjnej. Z kolei partnerstwa często krytykują nadmierną swobodę województw w interpretowaniu przepisów oraz w ustalaniu wymagań dokumentacyjnych, które różnią się w zależności od regionu. W efekcie pojawiają się rozbieżności między interpretacjami regionalnymi a stanowiskiem instytucji krajowych (np. w sprawie decyzji środowiskowych), a skomplikowane wymagania

dokumentacyjne prowadzą do opóźnień w realizacji projektów lub zniechęcają do podejmowania bardziej ambitnych działań.

Partnerstwa sygnalizują potrzebę wprowadzenia ogólnokrajowych standardów – np. obowiązkowego udziału przedstawicieli ZIT/IIT w KM czy zapewnienia obligatoryjnego dostępu do krajowych systemów informatycznych. Problemy związane z tymi zagadnieniami były zgłaszane przez przedstawicieli partnerstw w wielu województwach, co pokazuje ich uniwersalny charakter. W ich ocenie, poziom krajowy powinien również bardziej aktywnie wspierać współpracę między szczeblami – wspierając dialog, organizując spotkania sieciujące – w tym w różnych obszarach tematycznych oraz promując dobre praktyki.

Na poziomie lokalnym (Związki ZIT i partnerstwa IIT) skuteczność realizacji strategii zależy przede wszystkim od uwarunkowań organizacyjnych – formy prawnej, dostępnych zasobów kadrowych i finansowych, świadomości znaczenia współpracy partnerskiej a także relacji pomiędzy władzami partnerstwa (pozwalających bądź nie na wybór rzeczywiście zintegrowanych projektów, uwzględniających większy obszar oddziaływania). Najczęściej stosowaną formą prawną funkcjonowania partnerstw pozostaje porozumienie, które – choć elastyczne i nisko kosztowe – nie zapewnia trwałości ani odpowiedniego zaplecza instytucjonalnego. Brakuje profesjonalnych biur, dedykowanej kadry oraz stabilnych źródeł finansowania funkcjonowania partnerstwa. W wielu przypadkach obowiązki związane z realizacją strategii spoczywają na pojedynczym pracowniku urzędu lidera partnerstwa, który nie posiada czasami wystarczających kompetencji, ani czasu, by skutecznie koordynować działania całego obszaru funkcjonalnego. Wiele partnerstw nie szuka też innych źródeł finansowania poza programem regionalnym, co ogranicza ich możliwości, np. w zatrudnianiu pracowników w oparciu o inne projekty – co z powodzeniem robią bardziej doświadczone ZIT-y.

Tylko część województw przewidziała możliwość finansowania zaplecza instytucjonalnego partnerstw ze środków funduszy UE – pozytywnie wyróżniają się tu województwa, które umożliwiły również dofinansowanie koordynatorów działań także na szczeblu pojedynczych gmin. W pozostałych przypadkach partnerstwa muszą samodzielnie pokrywać koszty

działania, co często przekracza możliwości małych, wiejskich JST i jest dla nich dużym obciążeniem.

Zgromadzony materiał wskazuje również na przykłady dobrych praktyk. Niektóre ZIT-y funkcjonujące jako stowarzyszenia mają profesjonalne biura, stałą kadrę i aktywnie szukają nowych źródeł finansowania. To pokazuje, że skuteczność systemu zarządzania da się osiągnąć – o ile zapewni się odpowiednie zasoby, strukturę i motywację do współpracy.

7. Wdrażanie instrumentu IIT w obszarze rewitalizacji

7.1. Charakterystyka wdrażania instrumentu IIT w obszarze rewitalizacji

W perspektywie finansowej 2014–2020 w skali kraju powstało niespełna 1500 programów rewitalizacji. Zgodnie z danymi GUS-u, około 78% z nich stanowiły programy rewitalizacji lub lokalne programy rewitalizacji, które nie były opracowywane w trybie ustawy o rewitalizacji. Badanie pt. *Badanie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce*¹⁴ opierające się na doświadczeniach perspektywy 2014-2020 wykazało, że poziom realizacji zaplanowanych działań na obszarach rewitalizacji – w ujęciu finansowym – można oszacować na ok. 15%. Najwyższą skuteczność w realizacji przedsięwzięć, mierzonych poziomem wydatkowania środków, osiągnęły miasta na prawach powiatu, natomiast najniższą – gminy wiejskie. Uwidocznilo to problem związany z trudnością we wdrażaniu kompleksowych działań rewitalizacyjnych, również ze względu na brak możliwości pozyskania wsparcia finansowego w skali adekwatnej do potrzeb.

Analiza wg. stanu na luty 2025 r. pokazała, że w perspektywie finansowej 2021-2027, w związku ze zmianą wymagań prawnych liczba programów rewitalizacji (obecnie jedynie GPR), na podstawie których wnioskodawcy będą mogli ubiegać się o wsparcie przedsięwzięć ujętych w tych programach, uległa drastycznemu zmniejszeniu w zdecydowanej liczbie województw (oprócz woj. opolskiego¹⁵) (Tabela 4). Wyniki później realizowanych (kwiecień, maj 2025 r.) wywiadów z przedstawicielami IZ programami regionalnymi pokazują, że liczba GPR zwiększa się (i nadal będzie się zwiększać). Jednak należy założyć, że liczba GPR wdrażanych w perspektywie 2021-2027 będzie wyraźnie niższe niż ok. 1500 programów rewitalizacji w perspektywie 2014-2020. Wg. stanu na 11.02. 2025 r. do wykazów GPR

¹⁴ Badanie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce, 2020, Instytut Rozwoju Miast i Regionów & ECORYS Sp. z o.o.

¹⁵ W perspektywie 2014-2020 nie wspierano tam działań rewitalizacyjnych w gminach wiejskich, natomiast w perspektywie 2021-2027 przewidziano możliwość wdrażania działań rewitalizacyjnych na obszarach innych niż miejskie.

prowadzonych przez UM wpisanych było 222 GPR. Należy zaznaczyć jednak, że w części województw, w których GPR nie pełnią roli strategii IIT również podejmowane są procesy rewitalizacji – zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich.

Tabela 4. Liczba programów rewitalizacji wpisanych do wykazów GPR prowadzonych przez UM w perspektywie 2014-2020 i 2021-2027 pełniących rolę strategii IIT

Województwo	Programy rewitalizacji w perspektywie 2014-2020 (w nawiasie liczba GPR)	GPR pełniące rolę strategii IIT w perspektywie 2021-2027
dolnośląskie	119 (12)	0 – odstąpienie od wspierania GPR jako strategii IIT
kujawsko-pomorskie	127 (9)	3
lubelskie	133 (9)	47
lubuskie	57 (9)	13
łódzkie	49 (7)	20
małopolskie	144 (140)	14
mazowieckie	136 (22)	35
opolskie	30 (2)	51
podkarpackie	83 (11)	0 – odstąpienie od wspierania GPR jako strategii IIT

Ewaluacja stosowania instrumentów terytorialnych ZIT i IIT
w ramach perspektywy 2021-2027

Województwo	Programy rewitalizacji w perspektywie 2014-2020 (w nawiasie liczba GPR)	GPR pełniące rolę strategii IIT w perspektywie 2021-2027
podlaskie	55 (16-17)	12
pomorskie	29 (15)	0
śląskie	111 (16)	7
świętokrzyskie	93 (17)	7
warmińsko-mazurskie	33 (0)	9
wielkopolskie	143 (17)	11
zachodniopomorskie	95 (6)	0 – odstąpienie od wspierania GPR jako strategii IIT

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykazów GPR w województwach [stan na 11.02.2025]

Jak wspomniano, czynnikiem, który ma wpływ na niższe niż wcześniej zainteresowanie gmin wdrażaniem działań rewitalizacyjnych jest koniec okresu przejściowego w ustawie z 9 października 2015 r. o rewitalizacji likwidującą możliwość przygotowania rewitalizacji według trybu pozaustawowego. Badani wskazywali na dużą szczegółowość ustawy i trudność wymogów związanych z m.in. partycypacją czy procesem konsultowania/opiniowania dokumentu.

„ustawa o rewitalizacji jest tak kazuistycznie napisana, że wygląda czasem jak akt wykonawczy do ustawy” [przedstawiciel województwa]

Przedstawiciele województw wskazywali, że część gmin, które w poprzedniej perspektywie otrzymywały liczne uwagi do przygotowywanych Lokalnych Programów Rewitalizacji,

zaangażowały się one w ich poprawę, lecz ostatecznie zrealizowały jedynie 2–3 projekty z całego założenia kompleksowych działań. Tego rodzaju doświadczenie było oceniane jako mało efektywne, co przełożyło się na niższe zainteresowanie rewitalizacją w obecnej perspektywie. Przykładowo, w województwie śląskim w ramach badania ankietowego prowadzonego przez IZ PR sprawdzano zainteresowanie wdrażaniem działań rewitalizacyjnych w latach 2021–2027 – blisko połowa gmin, które prowadziły politykę rewitalizacyjną w latach 2014–2020, nie wyraziła chęci jej kontynuowania. Drugim bardzo istotnym czynnikiem, który ma wpływ na zmniejszone zainteresowanie podejmowaniem działań rewitalizacyjnych, jest dostępność środków finansowych z programów regionalnych. Wysokość wsparcia przeznaczonego w programach regionalnych na działania rewitalizacyjne jest wyraźnie niższa niż w perspektywie finansowej 2014–2020. W perspektywie finansowej 2014–2020 na działania skierowane wyłącznie na rewitalizację w programach regionalnych przeznaczono ok. 1,3 mld EUR¹⁶. Z kolei w perspektywie finansowej 2021–2027 jest to ok. 0,8 mld EUR¹⁷.

Rewitalizację w perspektywie finansowej 2021–2027 wspierają województwa: kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, pomorskie, podlaskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie oraz wielkopolskie. Cztery województwa zdecydowały się na wspieranie tylko obszarów miejskich: małopolskie, kujawsko-pomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie. Przedstawiciele tych województw zwracali uwagę na różnice w potrzebach pomiędzy gminami wiejskimi i miejskimi, ich potencjał kadrowy, finansowy i organizacyjny. Część przedstawicieli województw uzasadniając swoją decyzję o wspieraniu jedynie obszarów miejskich wskazuje na niedostateczną efektywność procesu rewitalizacji na obszarach wiejskich. Przytaczają oni przykłady realizacji jedynie pojedynczych projektów, zamiast kompleksowego wdrażania działań służących wyprowadzeniu obszaru ze stanu kryzysowego. Zauważają, że dla części

¹⁶ Rewitalizacja. Raport o stanie polskich miast, 2019, Instytut Rozwoju Miast i Regionów

¹⁷ Przyjęty kurs EUR do wyliczeń EUR=4,25 zł

gmin GPR mógł stać się jedynie kluczem do pozyskania środków UE na projekty, a nie realnie wdrażanym dokumentem. Przyjęte w perspektywie 2021-2027 rozwiązania umożliwiły, aby funkcje programów rewitalizacyjnych częściowo można było zastąpić innymi instrumentami: IIT i RLKS, zwłaszcza w tym obszarze, w którym działania związane były z odnową przestrzeni publicznych (kod interwencji 168), co stanowiło najpopularniejszy kierunek interwencji – szczególnie w gminach wiejskich. Województwa te wskazują, że umożliwiają finansowanie działań, które gminy wiejskie dotychczas realizowały pod hasłem działań rewitalizacyjnych – głównie związanych ze zmianami w przestrzeni publicznej – następuje przez środki z CP5 Europa bliżej obywateli, bez konieczności opracowywania programu rewitalizacji. Rozwiązanie to jest pozytywnie oceniane przez JST, które w perspektywie 2014-2020 wdrażały programy rewitalizacji, a obecnie z tego zrezygnowały. Pokazuje to również niedostateczne zrozumienie kompleksowości procesu rewitalizacji przez część gmin i znaczenia działań społecznych.

Na wspieranie finansowo działań rewitalizacyjnych z programu regionalnego nie zdecydowały się województwa: dolnośląskie, podkarpackie i zachodniopomorskie¹⁸. Badani wskazywali, że ich doświadczenia z wdrażania wsparcia w ramach działań rewitalizacyjnych nie są pozytywne – podnosili kwestię niskiej świadomości gmin wiejskich, niską jakość przygotowywanych dokumentów oraz brak prób pozyskiwania wsparcia z innych źródeł niż program regionalny. Zauważali, że jedynie nieliczne gminy decydują się na tworzenie programów rewitalizacji samodzielnie – powszechną praktyką jest zatrudnianie firm, konsultantów, którzy przygotowują dokument, co wiąże się z dodatkowymi kosztami. Jednocześnie zrealizowanie na jego podstawie zaledwie jednego lub dwóch projektów rodzi pytania o efektywność takiego wydatkowania środków.

„Jeżeli założylibyśmy na działania rewitalizacyjne alokację na poziomie 20 mln euro i pomyśleliśmy, że 100 gmin przygotowuje GPR – to będzie to wydatek rzędu kilku milionów

¹⁸ W woj. dolnośląskim i zachodniopomorskim w wybranych działaniach projekty wynikające z GPR mogą otrzymać dodatkowe punkty w ramach naboru.

złotych co najmniej ponoszony przez gminy. Nie jest to gra warta świeczki, na końcu skorzystałoby z możliwego wsparcia z 8–10 gmin.” [Przedstawiciel województwa]

Badanie pokazuje jednak, że również w województwach, które nie wspierają działań rewitalizacyjnych z programu regionalnego identyfikować można gminy, które zdecydowały się na przygotowanie GPR. Z rozmów wynika, że motywacją do przygotowania ich są zarówno przygotowanie miast do nowej ścieżki rozwoju (uznano, że rewitalizacja koncentrująca się na zintegrowanym podejściu może być istotnym narzędziem wspomagającym kreowanie polityk), jak i nadzieje na uruchomienie dodatkowych źródeł finansowych, w których wymagane bądź preferowane będzie posiadanie GPR.

7.2. Wsparcie w obszarze rewitalizacji

Zgodnie z „Zasadami realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027” w ramach IZ programami regionalnymi funkcjonuje Zespół ds. rewitalizacji, który koordynuje działania związane z wsparciem procesów rewitalizacji w gminach z danego województwa (również w tych, które nie wspierają działań rewitalizacyjnych w ramach dedykowanych działań).

Analiza składów Zespołów ds. rewitalizacji pokazała, że występuje zróżnicowanie dot. liczby członków, reprezentowanych podmiotów czy departamentów oraz długości ich funkcjonowania¹⁹. Najdłużej funkcjonującym jest Zespół w województwie pomorskim, który działa w różnym składzie od 2008 r. Doświadczenie to przekłada się na kreowanie spójnej polityki rewitalizacyjnej na przestrzeni kolejnych perspektyw finansowych UE. Największą liczbą członków cechuje się Zespół ds. rewitalizacji działający w województwie lubuskim (22), z kolei najmniej liczebne są Zespoły w województwach kujawsko-pomorskim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim (9). Największą część członków Zespołów we wszystkich województwach stanowią przedstawiciele UM z różnych departamentów. Najczęściej są to

¹⁹ Zgromadzone dane nie pozwoliły na wyciągnięcie pełnych wniosków w tym zakresie w odniesieniu do woj.: mazowieckiego, opolskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

departamenty odpowiedzialne za politykę rozwojową oraz wdrażanie programów EFRR i EFS+. W niektórych przypadkach w skład Zespołu wchodzi przedstawiciele innych instytucji. Są to m.in. regionalne biura planowania przestrzennego (woj. kujawsko-pomorskie, woj. warmińsko-mazurskie), Wojewódzki Urząd Pracy (woj. podkarpackie), Regionalne Ośrodki Pomocy Społecznej (woj. pomorskie, woj. warmińsko-mazurskie). Badani wskazywali, że dzięki względnej stałości struktury Zespołu wypracowane są już schematy współpracy międzyinstytucjonalnej i jasny podział zadań.

Obligatoryjny katalog określony przez „Zasady realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027” wskazuje na kilka zadań, za które odpowiadają Zespoły ds. rewitalizacji. Są to m.in.:

- wsparcie doradcze na rzecz gmin we wszystkich etapach prac nad GPR,
- opiniowanie GPR,
- prowadzenie i aktualizacja wykazu GPR,
- prowadzenie i aktualizacja Systemu Informacji Przestrzennej województwa w zakresie rewitalizacji (umożliwienie identyfikacji gmin posiadających GPR wpisany do wykazu).

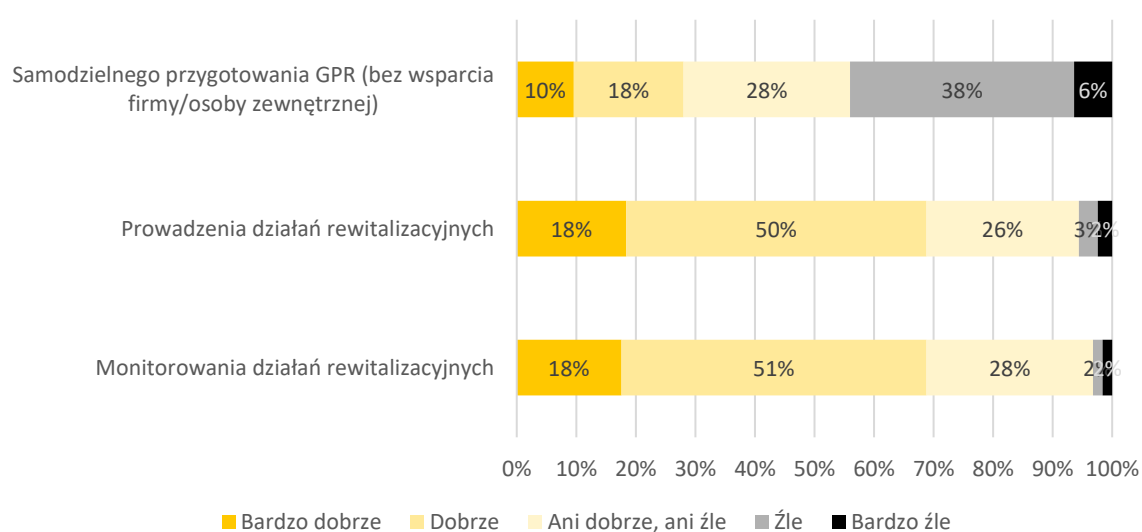
Analiza pokazała, że Zespoły odpowiadają za większą liczbę zadań. Wśród nich należy wymienić m.in. współpracę z MFiPR, w tym w zakresie realizacji projektów współfinansowanych z funduszy UE, w szczególności w ramach programów Pomocy Technicznej (obecnie „Regiony Rewitalizacji 3.0.”), wypracowywanie rekomendacji dla Zarządu Województwa w zakresie rewitalizacji, informowanie o możliwości wspierania procesów rewitalizacji ze środków pochodzących ze źródeł krajowych, prywatnych i zagranicznych czy monitoring procesów rewitalizacyjnych na poziomie województwa.

Praca członków Zespołu ds. rewitalizacji funkcjonujących w urzędach marszałkowskich oceniana jest pozytywnie. Badani przedstawiciele JST wskazywali, że współpraca z Zespołem ds. Rewitalizacji jest stała i odpowiada na potrzeby gmin. Podkreślano, że możliwość odbycia spotkań roboczych, rozmów telefonicznych oraz udział w cyklu doradczym –podczas szkoleń i warsztatów są bardzo przydatne i pomocne.

Z perspektywy gmin doceniana jest możliwość udziału w projektach szkoleniowo-doradczych. W perspektywie 2021-2027 Zespoły ds. rewitalizacji przy współudziale MFiPR realizują Projekt „Regiony Rewitalizacji Edycja 3.0”, który ma na celu wzmocnienie zdolności gmin do programowania i wdrażania działań rewitalizacyjnych poprzez wsparcie doradcze i szkoleniowe, promocję dobrych praktyk rewitalizacyjnych i wsparcie w realizacji gminnych programów rewitalizacji. Program ten jest kontynuacją edycji 2.0, której jednym z celów było wzmocnianie zdolności gmin do przygotowania i wdrażania skutecznych GPR.

Przedstawiciele gmin stosunkowo wysoko oceniają swoje możliwości w zakresie zarówno prowadzenia działań rewitalizacyjnych jak i ich monitorowania (ok. 70% odpowiedzi pozytywnych: ocena bardzo dobra bądź dobra).

Badanie pokazało, że mimo podejmowanych działań doradczych i szkoleniowych w zakresie przygotowania PR nadal ok. 45% badanych przedstawicieli JST ocenia swoje możliwości w zakresie samodzielnego przygotowania GPR niewystarczająco (źle bądź bardzo źle). Również rozmowy z przedstawicielami Zespołów ds. rewitalizacji potwierdziły, że niewiele JST decyduje się na przygotowanie GPR bez wsparcia firmy, osoby zewnętrznej (Wykres 12). Wykres 12. Samoocena możliwości reprezentowanych gmin w zakresie możliwości podjęcia działań



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI (n=126)

Co ciekawe, mimo wieloletniego doświadczenia w promowaniu działań rewitalizacyjnych, edukacji w wyniku częstych zmian kadrowych w urzędach gmin zdarzają się jednostkowe przypadki, gdy przedstawiciel JST nie ma świadomości istnienia Zespołu ds. rewitalizacji – mimo, że sama gmina GPR posiada. Pokazuje to, że proces uświadamiania i edukowania powinien być czynnością stałą, a działalność Zespołów ds. rewitalizacji powinna być kontynuowana również w kolejnych latach.

7.3. System opiniowania GPR

Opinia dla GPR jest wydawana w trybie art. 36 ust. 4 ustawy wdrożeniowej, tj. na zasadach określonych dla strategii IIT. Opinia wydawana jest w terminie 60 dni od dnia otrzymania GPR. Po wydaniu pozytywnej opinii GPR wpisywany jest do wykazu GPR danego województwa. Jak określono w z „Zasadach realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027” w celu wydania opinii i wpisania GPR do wykazu IZ programem regionalnym weryfikuje jednocześnie:

- GPR w zakresie spełnienia wymogów dotyczących elementów i cech GPR pełniącego funkcję strategii IIT,
- możliwość finansowania projektów rewitalizacyjnych przewidzianych do objęcia wsparciem IIT ze środków programu regionalnego.

Województwa przygotowały regulaminy opiniowania/oceny GPR jako strategii IIT.

Załącznikiem do niego jest m.in. lista sprawdzająca GPR/karta oceny. Analiza pokazała, że województwa podchodzą do tego zagadnienia z różną szczegółowością. Przykładowo w woj. podlaskim sprawdzane są 4 kryteria formalne i 6 aspektów merytorycznych, a w woj. lubelskim 6 kryteriów formalnych (z których część zawiera dodatkowe podpunkty) oraz 35 aspektów merytorycznych. Część województw koncentruje się przy opiniowaniu, w ramach wymogów merytorycznych, na elementach kluczowych dla uznania GPR jako strategii IIT, część ocenia poprawność sporządzenia GPR zgodnie z ustawą o rewitalizacji w tym m.in.

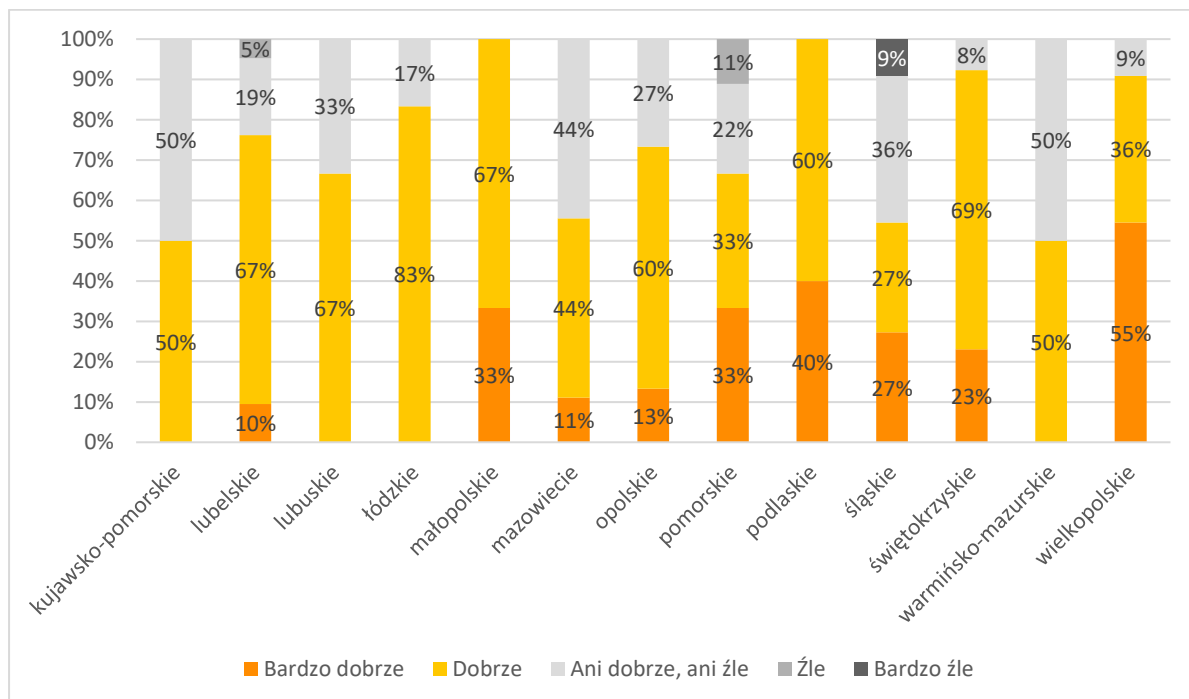
informacje na temat ustanawiania bądź nie Specjalnej Strefy Rewitalizacji, wskazanie zmian w dokumentach planistycznych.

Najlepiej oceniane jest podejście woj. małopolskiego i podlaskiego (100% ocen pozytywnych) prezentujące odmienne podejście do opiniowania – bardziej i mniej szczegółowe. Interpretując wyniki warto zauważyć, że w woj. małopolskim wsparcie w zakresie działań rewitalizacyjnych oferowane jest dla średnich i małych będących jednocześnie miastami powiatowymi. Na pytania odpowiadały więc tam większe miasta, które mają doświadczenie w prowadzeniu działań rewitalizacyjnych, zasoby kadrowe i potencjał do przygotowywania lepszych jakościowo GPR-ów, co może wpływać na zakres i charakter uwag. Dodatkowo, już w perspektywie finansowej 2014-2020 w woj. małopolskim miasta te przygotowywały GPR, co ma wpływ na ich większe przygotowanie do ponownego kreowania dokumentu zgodnie z wymogami ustawy o rewitalizacji.

W woj. podlaskim różne aspekty oceny podejścia IZ do rewitalizacji oceniane są wysoko - może wiązać się to z obowiązującą tam Regionalną Polityką Rewitalizacji będącą narzędziem wspomagającym zdobywanie wiedzy na temat działań rewitalizacyjnych i większą świadomością gmin (Wykres 13).

Pytając JST (zaznaczające odpowiedź neutralną bądź negatywną) o aspekty wymagające zmian w kontekście opiniowania GPR jako strategii IIT zwracano uwagę na niezależne od IZ wymogi i procedury ustawowe, które zdaniem badanych są czasochłonne i kosztochłonne – jak podkreślano nieadekwatne do efektów programu. W woj. lubelskim podnoszono subiektywny, zdaniem badanych, charakter uwag, utrudniający odniesienie się do nich gminom. W kilku województwach pojawiały się również głosy na temat zbyt dużej ingerencji IZ w kształt i treść dokumentu czy braku możliwości odwołania się od decyzji IZ (czy też od zgłoszonych uwag).

Wykres 13. Ocena procesu opiniowania/oceny GPR jako strategii IIT w województwach



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI (n=109)

Wszystkie regiony, które wspierają działania rewitalizacyjne z programu regionalnego, dopuściły możliwość konsultacji założeń GPR bądź uzgodnienia listy projektów bądź ich oceny wstępnej. Aspekt ten jest oceniany przez badanych bardzo wysoko (ponad 70% ocen pozytywnych). Pojawiają się jednak krytyczne głosy, formułowane przez przedstawicieli miast z woj. pomorskiego dotyczące wprowadzania dodatkowych, niewymaganych prawem procedur. IZ nie konsultuje w trybie roboczym GPR tylko uzgadnia listę projektów.

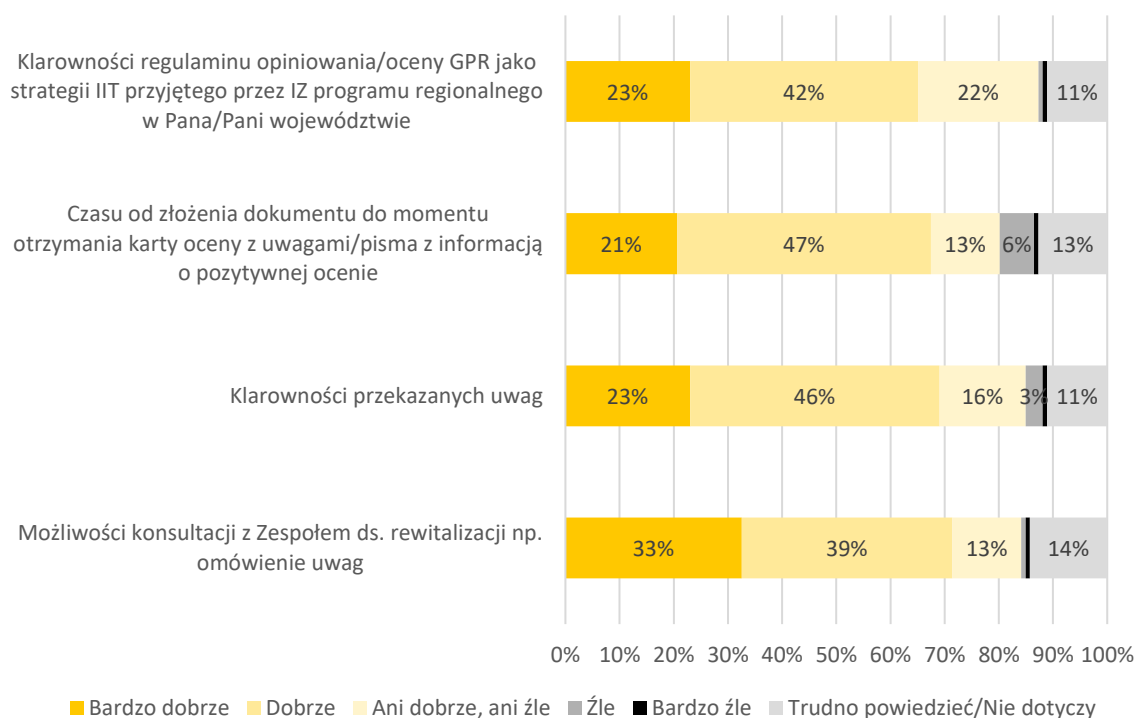
Wnioskując o wydanie opinii dla uchwalonego GPR miasta muszą dołączyć załącznik wymagany swoimi wytycznymi „Procedura opiniowania gminnych programów rewitalizacji w województwie pomorskim” - formularz do autoweryfikacji zapisów GPR dla gminy..

Uznawano to za istotną zmianę w stosunku do poprzedniej perspektywy finansowej i dołączenie dodatkowego, nie wymaganego w innych województwach czy przez KE, wymogu.

Inne aspekty dotyczące opiniowania GPR – klarowność regulaminu opiniowania, czas od złożenia dokumentu do otrzymania uwag czy klarowność przekazanych uwag oceniane są pozytywnie. Analizując wyniki w podziale na regiony (Wykres 14) należy wyróżnić ponownie

woj. podlaskie, które nie otrzymało w żadnym z aspektów ani jednej negatywnej oceny (odpowiedzi źle i bardzo źle).

Wykres 14. Ocena poszczególnych aspektów związanych z opiniowaniem GPR pod kątem pełnienia roli strategii przez gminy



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI (n=126)

Co trzeci przedstawiciel JST biorący udział w ankiecie wskazał, że uwagi, które otrzymał od przedstawicieli zespołu ds. rewitalizacji dotyczyły planowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych – w tym ich zintegrowania, a co czwarty otrzymał uwagi odnoszące się do diagnozy służącej wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji lub do wskazanych celów rewitalizacji i kierunków działań. Pokazuje to wagę dalszych działań edukacyjnych i szkoleniowych dla gmin.

Po wydaniu pozytywnej opinii GPR wpisywany jest do wykazu GPR. Funkcjonalność wykazów GPR pełniących rolę IIT jest zróżnicowana. Jak określono w z „Zasadach realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027”

wykaz obejmuje co najmniej: nazwę gminy, pełny tytuł programu, datę, numer i tytuł uchwały dotyczącej przyjęcia przez gminę GPR oraz link do uchwały na stronie BIP gminy i datę wydania pozytywnej opinii. W większości województw zastosowano odnośnik w formie linku kierujący odbiorcę do konkretnego GPR, co znacząco ułatwia ich znalezienie. Jednak nie jest to normą we wszystkich województwach, niektóre, jak np. kujawsko-pomorskie powołuje się tylko na numer i tytuł odpowiedniej uchwały rady gminy. W przypadku linków zdarzają się przypadki, że link jest już nieaktywny. Takie błędy utrudniają odbiorcy sprawne korzystanie z wykazu, aby móc je niwelować należałoby systematycznie kontrolować wpisane pozycje do wykazu pod kątem aktualności linku. Wśród dodatkowych pól pojawiających się w wykazach są m.in. informacja na temat ciągłości programu rewitalizacji (czy jest to dokument nowy, jego kontynuacja czy aktualizacja), kod TERYT, status dokumentu (czy jest to dokument obowiązujący czy nie), informacje na temat, czy dana JST jest uprawniona do pozyskiwania wsparcia w ramach programu regionalnego na działania rewitalizacyjne. Szczególnie przydatne byłoby dodanie do wykazu GPR pola dot. kodu TERYT, co pozwoliłoby na ujednolicenie, jakiej gminy dotyczy wpis. Dodatkowo ułatwiłoby to przygotowywanie opracowań mapowych w skali województwa bądź kraju dot. wspierania działań rewitalizacyjnych. . Pozostały wymagany minimalny zakres funkcjonalności wykazów ocenia się jako wystarczający i niewymagający korekt.

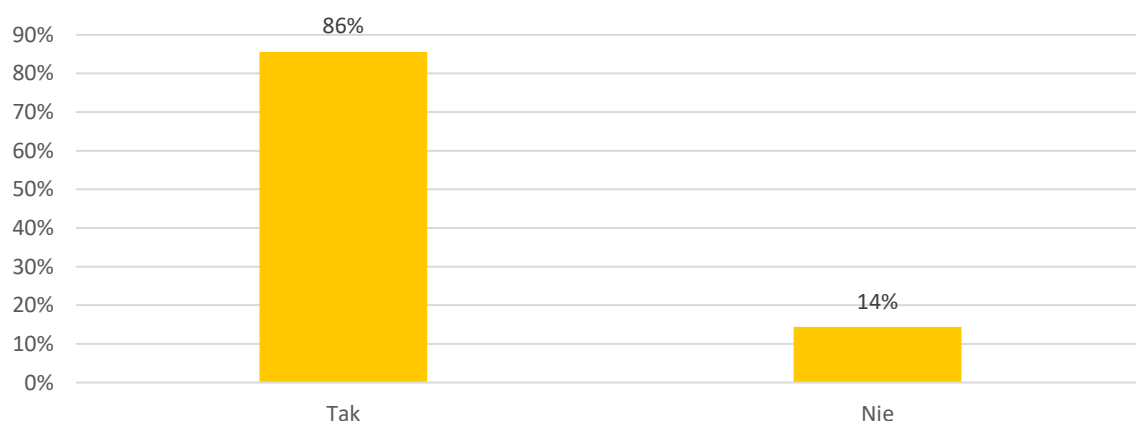
7.4. System wyboru projektów, w tym zintegrowanych

W perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027 większość województw zdecydowała się na wsparcie działań rewitalizacyjnych w ramach programów regionalnych w trybie konkurencyjnym, bez określonej alokacji dla poszczególnych JST. Wyjątek stanowi woj. pomorskie (decydujące się na niekonkurencyjny sposób wyboru projektów) oraz woj. kujawsko-pomorskie (gdzie określono maksymalną możliwą kwotę dofinansowania w naborze przypadającą na miasto). Przedstawiciele województw wskazywali, że to najlepsza ich zdaniem droga, by wybrać do dofinansowania projekty kluczowe dla gmin. Zwracali jednak uwagę, że system ten powoduje obciążenie przygotowaniem GPR także dla tych gmin, które ostatecznie nie uzyskają wsparcia. Biorąc pod uwagę duże zainteresowanie

naborami przy ograniczonych środkach z programów regionalnych istnieje duże prawdopodobieństwo, że JST nie zrealizują swoich założeń.

Ogólna ocena trafności systemu wyboru projektów rewitalizacyjnych do dofinansowania wśród JST jest pozytywna – ponad 85% ocenia go jako właściwy (z tym stwierdzeniem zgodziło się 100% gmin, które odpowiedziały w ankiecie z woj. łódzkiego, lubuskiego, świętokrzyskiego oraz podlaskiego). Największy odsetek gmin, które nie zgadzają się z tym stwierdzeniem odnotowano w woj. kujawsko-pomorskim (50%), małopolskim (33%)²⁰, pomorskim (27%) oraz warmińsko-mazurskim (25%) (Wykres 15).

Wykres 15. Ocena trafności systemu wyboru projektów rewitalizacyjnych do dofinansowania



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI (n=126)

Dodatkowych informacji dostarczyły analizy pytań otwartych w badaniu ankietowym oraz wyniki wywiadów. JST zgłaszając uwagi do systemu wyboru projektów rewitalizacyjnych do dofinansowania wskazują na problem wynikający z wskazania maksymalnej wysokości dofinansowania projektu w formie finansowania UE (woj. mazowieckie, woj. lubelskie). Badani zwracają uwagę, że określenie maksymalnej kwoty dofinansowania, bez uwzględnienia specyfiki gmin/miast, oddziałuje negatywnie na możliwość realizacji

²⁰ Choć zarówno w woj. kujawsko-pomorskim jak i małopolskim wysoko odsetek niezgadzających się z trafnością systemu może wynikać z małej próby badanych.

projektów infrastrukturalnych w miastach, w których obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji cechuje się dużymi walorami historyczno-kulturowymi – obecnością licznych zabytków, terenami z ograniczeniami konserwatorskimi. Inwestycje w tych obszarach są wielokrotnie droższe niż w innych miastach, w których nie trzeba uwzględniać takich aspektów. Część wskazywała na potrzebę ukierunkowania wsparcia dla miast, w tym uwzględnienie w sposobie wyboru w większym stopniu projektów OSI miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (choć np. w części województw OSI krajowe dostawały dodatkową premię w alokacji środków bądź dodatkowe punkty w naborach). W woj. pomorskim kilku badanych negatywnie odniosło się do założeń wsparcia wskazując, że stosunkowo niewielkie środki podzielono na wiele działań i typów, co ich zdaniem implikuje konieczność napisania, realizacji i rozliczenia dużej liczby niewielkich projektów. Dodatkowo poruszonym aspektem przez kilka miast było tempo wdrażania obecnej perspektywy UE (2021-2027). Badani zaznaczali, że kryteria wyboru projektów zostały opublikowane z opóźnieniem; nabory dopiero się rozpoczną, co wpływa na płynność prowadzenia procesu rewitalizacji w przypadku kontynuacji działań z perspektywy 2014-2020.

Kluczowym założeniem dot. podejmowanych działań rewitalizacyjnych jest kompleksowość i podejście zintegrowane w interwencji. W celu zapewnienia zintegrowania projektów rewitalizacyjnych województwa wskazywały na konieczność komplementarności działań z przedsięwzięciami finansowanymi w ramach innych działań. W SZOP-ach zapisy wskazują na komplementarność z działaniami społecznymi bez rozróżnienia źródeł finansowania (np. woj. kujawsko-pomorskie), albo wskazując bezpośrednio EFS+ (np. woj. łódzkie). Niektóre województwa zakładają pewną elastyczność w zakresie komplementarności działań, przewidując w kryteriach oceny (załącznik do regulaminu wyboru projektów) możliwość powiązania z projektami rewitalizacyjnymi interwencji społecznych realizowanych zarówno w perspektywie 2014–2020, jak i 2021–2027. W woj. mazowieckim komplementarność projektów rewitalizacyjnych może odnosić się również do innych działań finansowanych z EFRR. W woj. małopolskim w kryteriach oceny projektów przedstawiono szeroki zakres źródeł finansowych komplementarnych projektów np. który może być planowany do

wsparcia w ramach innych priorytetów programu Fundusze Europejskie dla Małopolski 2021- 2027 lub ze środków własnych, lub ze źródeł zewnętrznych (np. KPO, FENIKS).

W pojedynczych przypadkach w kryteriach oceny projektów przewidywane były preferencje punktowe premiujące projekty powiązane z projektami społecznymi np. woj. świętokrzyskie.

Są województwa, w których w obecnej perspektywie nastąpiło uproszczenie założeń dotyczących projektów zintegrowanych np. woj. warmińsko-mazurskie czy małopolskie.

W perspektywie 2014-2020 kładziono tam nacisk na ścisłe łączenie projektu infrastrukturalnego z projektem społecznym (finansowanych z konkretnych osi/działań z programu regionalnego). Jak wskazywali badani, rozwiązanie to powodowało problemy, m.in. z harmonogramem naborów i utrzymaniem sekwencji działań stąd decyzja o zmianach.

W województwie pomorskim przyjęto unikatowe założenia dot. wsparcia działań rewitalizacyjnych z środków programu regionalnego również w innych obszarach. Mając na uwadze doświadczenia z poprzednich okresów programowania, wsparcie rewitalizacji w ramach Funduszy Europejskich dla Pomorza (FEP) 2021-2027 jest tam kontynuacją przyjętych wcześniej rozwiązań i jest oparte o wieloetapowy proces, w ramach którego zainteresowane miasta przystąpiły do procesu uzgadniania Pakietu Projektów w ramach FEP 2021-2027. Na Pakiet Projektów mogą składać się projekty ubiegające się o dofinansowanie z pięciu Działań (Działanie 7.1. Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich; Działanie 5.12. Aktywne włączenie społeczne – programy rewitalizacji, Działanie 5.19. Usługi społeczne i zdrowotne – programy rewitalizacji, Działanie 6.5. Infrastruktura społeczna – programy rewitalizacji, Działanie 2.4. Efektywność energetyczna – programy rewitalizacji).

W załączniku do dokumentu „Zasady dotyczące wspierania rewitalizacji w ramach programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Pomorza 2021-2027” przedstawiono możliwe warianty realizacji Pakietu Projektów Rewitalizacyjnych. Dopuszczona jest także możliwość realizacji projektów fazowanych.

7.5. Zaangażowanie partnerów społeczno-gospodarczych w realizację GPR

Zgodnie z zapisami ustawowymi (Ustawa o rewitalizacji) oraz założeniami dotyczącymi realizacji IT, udział interesariuszy jest obowiązkowym elementem prac nad GPR. Art. 5 ust 1 ustawy o rewitalizacji wskazuje, że partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych oraz w pracach Komitetu Rewitalizacji.

Na etapie przygotowywania GPR-ów nie odnotowano problemów z włączeniem interesariuszy w proces. Partnerzy społeczni i gospodarczy byli angażowani poprzez różnego rodzaju formy m.in. spacerów badawcze, warsztaty, ankiety. Na etapie przygotowywania diagnozy oraz na etapie kreowania projektów zapraszano do podzielenia się spostrzeżeniami szerokie grono instytucji m.in. przedstawicieli jednostek kultury, radnych, przedstawicieli seniorów, młodzieży, organizacji pozarządowych czy podmiotów gospodarczych.

Wyzwaniem okazuje się czasami włączenie ich we wdrażanie działań rewitalizacyjnych. Choć formalnie wszystkie gminy deklarują udział partnerów społecznych i gospodarczych w procesie rewitalizacji, w praktyce ich realne zaangażowanie we wdrażanie i monitoring GPR-ów jest zróżnicowane – zależne m.in. od kapitału społecznego w danym JST, relacji wewnątrzgminnych czy możliwości pozyskania wsparcia. Wśród podmiotów, które najczęściej angażują się w realizację działań są organizacje pozarządowe, które w szczególności realizują projekty o charakterze społecznym – aktywizujące lokalną społeczność.

Wskazywano na potencjał wykorzystania **Komitetów Rewitalizacji** jako platformy włączenia partnerów w proces rewitalizacji, co ma odzwierciedlenie w zapisach GPR-ów. Komitet Rewitalizacji powinien odgrywać ważną rolę uczestnicząc w konsultacjach, opiniowaniu planowanych założeń. Część badanych wskazywała jednak na trudności ze znalezieniem chętnych do uczestnictwa w nim:

„Nie powiem, żeby ludzie się sami wyrwali do tego. Trzeba było odpowiednie osoby palcem wyznaczyć.” [przedstawiciel gminy]

Część respondentów wskazywała, że jeśli w perspektywie 2014–2020 Komitet Rewitalizacji nie był w pełni wykorzystywany, a opinie i stanowiska jego członków były ignorowane, to obecnie pojawia się problem z ponownym zaangażowaniem tych osób w działania.

W zależności od badanej JST pojawiały się różne opinie na temat aktywności członków Komitetu Rewitalizacji oraz sposobu jego funkcjonowania obecnie. Część badanych podkreślała kluczową rolę wóldarza, którego osobiste zaangażowanie nadaje Komitetowi odpowiednią rangę. Tam, gdzie wójt, burmistrz czy prezydent „przypomina” sobie o istnieniu Komitetu jedynie przy okazji wyjątkowych wydarzeń, aktywność i motywacja członków są znacząco ograniczone. Aktywność Komitetu Rewitalizacji jest więc w dużej mierze pochodną świadomości władz gminy co do jego roli i znaczenia w procesie rewitalizacji.

Część przedstawicieli JST wskazywała również na trudności w określeniu roli członków Komitetu po uchwaleniu GPR i jego wpisaniu do wykazu programów rewitalizacji na poziomie województwa. Obecnie ich główną aktywnością jest zgłaszanie problemów oraz wskazywanie obszarów wymagających interwencji.

7.6. Przyszłość rewitalizacji jako samodzielnego instrumentu terytorialnego

Rewitalizacja jako instrument polityki rozwoju lokalnego, posiada znaczący potencjał w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, poprawy jakości przestrzeni oraz aktywizacji lokalnych społeczności. W perspektywie przyszłych okresów programowania i planowania terytorialnego pojawia się jednak pytanie, w jaki sposób wspierać działania rewitalizacyjne by były one możliwie efektywne.

Badani zgodnie przyznawali, że kluczowym problemem w realizacji GPR w perspektywie finansowej 2021-2027 jest niedostateczna ilość środków finansowych w stosunku do potrzeb. Aby określić skalę potrzeb analizie poddano 229 GPR (stan na 11.02.2025 r.)

znajdujących się w wykazach programów rewitalizacji poszczególnych województw.

Potrzeby JST wskazywane w GPR wynoszą ok. 34,5 mld zł na projekty podstawowe (z czego blisko ok. 10,8 mld zł wg. założeń autorów GPR miałyby pochodzić z środków programów regionalnych). W dużej części GPR-ów nie są określane szacunkowe koszty projektów uzupełniających (tam, gdzie udało się wskazać kwotę – potrzeba 4,5 mld zł), co wskazuje na ogromne potrzeby JST w zakresie wsparcia. W ramach programów regionalnych na działania dedykowane stricte rewitalizacji przeznaczono ok. 3,6 mld zł, co stanowi ok. 33% ogólnego zapotrzebowania. Liczba GPR, jak wynika z później realizowanych (maj, czerwiec 2025) wywiadów pogłębionych z przedstawicielami IZ programami regionalnymi zwiększa się, a co za tym idzie następuje wzrost kwoty potrzebnych środków. Finalnie wyliczony % pokrycia potrzeb z środków programów regionalnych może okazać się zdecydowanie zawyżony.

Należy pamiętać, że projekty rewitalizacyjne mogą otrzymać wsparcie np. z innych działań SZOP, KPO. Jednak niski poziom spełnienia potrzeb JST w zakresie finansowania projektów może świadczyć o problemach, które mogą wystąpić i zaszkodzić sprawnej realizacji GPR.

Dodatkowo przedstawiciele województw wskazywali na niedopasowanie możliwości finansowania do oczekiwań gmin, np. niemożność finansowania infrastruktury szkolnej, przedszkolnej czy sportowej, mimo że takie potrzeby są zgłaszane w GPR – ich realizacja jest niemożliwa ze względu na ograniczenia wynikające z założeń wsparcia UE.

Zdaniem ekspertów oraz samorządów odpowiedzialnych za realizację GPR, zagadnienia związane z mieszkalnictwem mają zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia trwałych efektów społecznych. Tymczasem obecne instrumenty wsparcia są w tym obszarze bardzo ograniczone, co znacząco utrudnia kompleksowe podejście do rewitalizacji.

W rezultacie działania rewitalizacyjne koncentrują się głównie na inwestycjach w przestrzeń i infrastrukturę, podczas gdy kluczowe wyzwania społeczne oraz poprawa warunków bytowych mieszkańców pozostają często nierozwiązane.

Wyzwaniem, w kontekście wdrażania polityki rewitalizacyjnej, jest nadal duże oparcie założeń finansowania GPR o środki z programu regionalnego. Przedstawiciel jednego z zespołów ds. rewitalizacji wskazywał:

„Im większa gmina – gmina miejska, ewentualnie miejsko-wiejska – to tam widać, że świadomość konieczności dywersyfikacji źródeł jest większa. Natomiast w gminach wiejskich to jest z tym różnie, zwykle źle.”

Większość gmin skupia się na funduszach europejskich, mimo że zespoły ds. rewitalizacji podczas oceny GPR zwracają uwagę na konieczność komplementarności finansowania:

„Staramy się na tę komplementarność źródeł finansowania też zwracać uwagę przy ocenie. (...) Nie zdarzyło nam się chyba jeszcze, żeby został przepuszczony u nas GPR, który by miał tylko Fundusze Europejskie jako źródło finansowania, bo zasadniczo byłoby to niezgodne z samą ideą.”

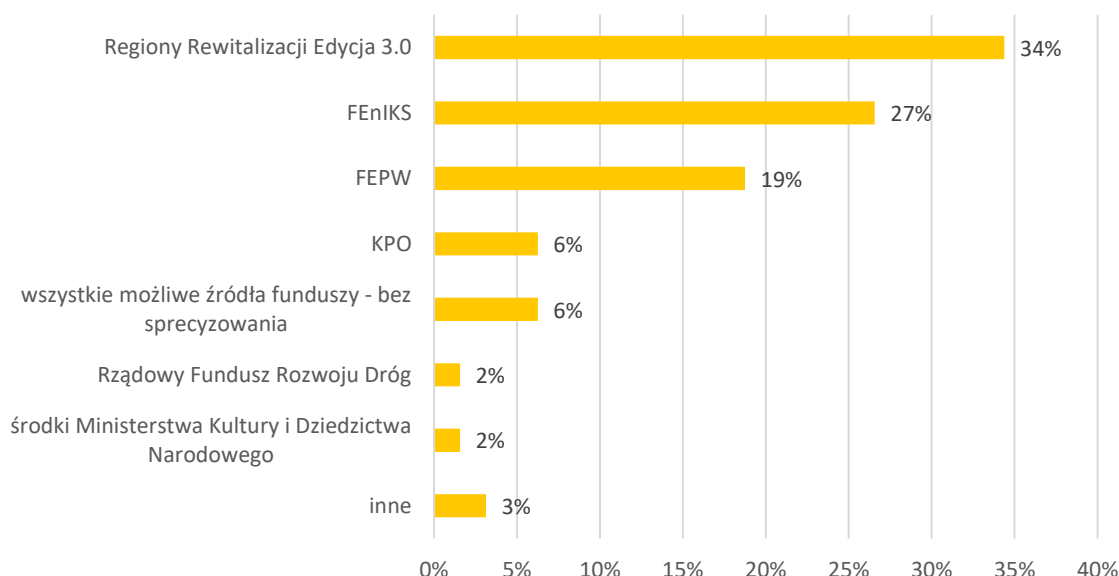
Mimo, że w dokumentach strategicznych pojawiają się odniesienia do innych programów – takich jak FEPW, krajowe programy dotyczące infrastruktury sportowej czy inicjatywy społeczne – to w przypadku gmin wiejskich zapisy te mają zazwyczaj bardzo ograniczony charakter. Rzadko uwzględniane są również dodatkowe źródła finansowania ze środków prywatnych, co stanowi istotne utrudnienie w prowadzeniu kompleksowej polityki rozwojowej.

Komplementarnym źródłem finansowania ekologicznych inwestycji rewitalizacyjnych na obszarach miejskich jest dofinansowanie ze środków KPO w ramach Funduszu Zielonej Transformacji Miast. Wsparcie dotyczy działań i inwestycji przyczyniających się do zrównoważonej odnowy miast i podwyższenia standardów jakości środowiska na podstawie kompleksowej koncepcji zagospodarowania przestrzeni. Wsparcie będzie miało charakter zwrotny – pożyczkowy.

Badani podkreślali, że brakuje obecnie systemowego wsparcia ze źródeł krajowych umożliwiającego finansowanie działań rewitalizacyjnych.

W badaniu ankietowym poproszono gminy, o wskazanie, czy planują pozyskiwać środki na działania rewitalizacyjne z programów innych niż programy regionalne. Ok. 58% badanych odpowiedziało twierdząco i podało planowane źródła finansowania działań (Wykres 16).

Wykres 16. Planowane źródła finansowania działań rewitalizacyjnych w perspektywie 2021-2027



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI (n=73 – liczba gmin, które planują pozyskiwanie środków z innych niż dedykowane na działania rewitalizacyjne z programów regionalnych)

Wielu badanych przedstawicieli województw wskazuje na niedostateczną jakość tworzonych GPR, zwłaszcza w gminach mniejszych. Uznają, że nadal wiedza w gminach jest niewystarczająca w odniesieniu do określenia celów GPR, planowania różnych wymiarów rewitalizacji. Część gmin nadal nie rozumie znaczenia projektów nie infrastrukturalnych. Co ciekawe, badanie pokazało, że są gminy, które wdrażały działania rewitalizacyjne w perspektywie 2014-2020 i traktowały projekty nieinwestycyjne jako nieistotny dodatek.

Teraz zamiast rewitalizacji robimy projekty z CP5 dot. bezpieczeństwa czy zagospodarowania przestrzeni publicznych. Już nie musimy udawać i ubierać tego w jakieś społeczne dodatki, żeby dostać po prostu na to pieniądze. [przedstawiciel miasta]

Badania ewaluacyjne pokazują, że w perspektywie 2014-2020 przedsięwzięcia rewitalizacyjne były identyfikowane jako najbardziej skuteczne wśród innych typów

projektów prawie we wszystkich obszarach tematycznych²¹. Zwracano uwagę m.in. na zwiększenia jakości oraz ilości oferowanych na terenie miasta usług, zmiany o charakterze przestrzennym (w tym poprawę estetyki). Panel ekspertów uwidoczniał konieczność dalszego wsparcia dla prowadzenia polityki rewitalizacyjnej.

Odpowiadając na pytanie o przyszłość rewitalizacji badani wskazywali, że obecnie *de facto* jest już ona odrębnym instrumentem terytorialnym – z uwagi na obowiązującą i warunkującą przygotowanie GPR i jego wdrażanie ustawę o rewitalizacji. Zwracano uwagę, aby umiejscawiając rewitalizację w systemie IT nie wprowadzać dodatkowych regulacji. To właśnie obecne skomplikowanie założeń procesu rewitalizacji i stopień jego sformalizowania był wskazywany jako jeden z czynników, który zniechęca do podejmowania działań rewitalizacyjnych.

²¹ Badanie ewaluacyjne pt. „Wpływ polityki spójności 2014-2020 na rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych” ECORYS Polska Sp. z o.o. & Instytut Rozwoju Miast i Regionów, 2025, Warszawa.

8. Analiza porównawcza systemu wdrażania instrumentów ZIT i IIT w Polsce i wybranych państwach członkowskich

W celu lepszego zrozumienia różnorodnych podejść do wdrażania IT w Europie, zdecydowano się na porównanie z systemem polskim systemów funkcjonujących w Niemczech i we Włoszech. Analiza ta ma na celu ukazanie zróżnicowania mechanizmów instytucjonalnych, roli poszczególnych interesariuszy oraz zastosowanych rozwiązań w kontekście wdrażania interwencji za pomocą instrumentów ZIT oraz IIT.

Zastosowane podejścia w obu krajach istotnie się różnią. W Niemczech znacznie większą rolę odgrywa instrument IIT, natomiast we Włoszech dominującym narzędziem polityki terytorialnej jest ZIT. Dodatkowo w Niemczech podejście terytorialne cechuje się znaczną różnorodnością w poszczególnych landach, co wpływa na sposób wdrażania polityki spójności. W związku z tym zdecydowano się na analizę studiów przypadku, które obrazują specyfikę wdrażania instrumentów w wybranych regionach. W Niemczech badaniu poddano land Badenia-Wirtembergia oraz Region Metropolitalny Stuttgartu, gdzie instrument IIT realizowany jest w ramach konkursu RegioWIN organizowanego przez władze landu. Region Stuttgartu stanowi jednocześnie przykład efektywnie funkcjonującego obszaru metropolitalnego.

Z kolei we Włoszech przedmiotem analizy jest region Emilia-Romania oraz dwa partnerstwa ZIT: Cesena wraz z trzema sąsiednimi gminami oraz Unione della Romagna Faentina. Przykłady te pozwalają ukazać różne modele organizacyjne i praktyki wdrożeniowe w ramach instrumentów ZIT na poziomie lokalnym.

8.1. Charakterystyka instrumentów terytorialnych i tworzących je partnerstw

W perspektywie finansowej UE 2021-2027 w Niemczech wdrażany jest przede wszystkim instrument IIT. Tylko w jednym z landów wdrażany jest instrument ZIT (tzw. „Regiony Przyszłości” w Dolnej Saksonii). Natomiast większą rolę odgrywa instrument IIT, który jest

wdrażany w 13 landach w bardzo zróżnicowanej formie. Z racji niewielki udział władz krajowych oraz zróżnicowanie w podejściu poszczególnych landów nie sposób określić dokładnej liczby strategii terytorialnych wdrażających te instrumenty. W przypadku Badenii-Wirtembergii jest to 11 regionów konkursowych pokrywających cały land, co do których w przypadku uczestnictwa w konkursie RegioWIN warunkiem jest posiadanie strategii innowacyjności. Strategia opracowana w ramach konkursu może być realizowana przez gminy, powiaty, miasta oraz ich partnerstwa w ramach OF. Jest ona strategią terytorialną zgodną z art. 29 Rozporządzenia ogólnego²².

We Włoszech dominującą rolę odgrywa instrument ZIT. Praktycznie wszystkie włoskie regiony stosują IT. Są one przeznaczone dla dwóch typów obszarów: samych miast lub miast ich OF oraz dla obszarów wewnętrznych²³. Z racji na zbliżone podejście w regionach potencjalna liczba strategii terytorialnych wdrażających te instrumenty jest możliwa do oszacowania i wynosi ponad 250 dokumentów. Należy jednak mieć na względzie, że liczba ta nie odnosi się do pozytywnie zaopiniowanych tego typu strategii. Natomiast w regionie Emilia-Romania są to 23 zaopiniowane strategie (14 dla obszarów miejskich oraz 9 dla obszarów wewnętrznych). Są one zarządzane przez miasta, unie gmin oraz utworzone na potrzebę realizacji IT partnerstwa gmin położonych w obszarach wewnętrznych.

²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej

²³ Obszary cechujące się słabym dostępem do usług publicznych i infrastruktury oraz doświadczające depopulacji. Są to głównie obszary wiejskie i górskie.

System wdrażania instrumentów terytorialnych w Polsce jest bardziej zbliżony do systemu włoskiego. Świadczy o tym duży udział instrumentu ZIT (jednak dysproporcja pomiędzy oboma IT jest znacznie mniejsza). W analizowanych krajach jest więcej strategii realizujących IT. Z kolei we wszystkich krajach strategie terytorialne realizowane są przez podobne podmioty, chociaż w Polsce jest położony większy nacisk na partnerstwa JST.

W obu przypadkach władze krajowe nie określają ram prawnych realizacji IT. Władze regionalne opierają się na ramach unijnych oraz dostosowują je do własnych potrzeb. W obu badanych państwach przedstawiciele IZ w analizowanych regionach wskazują, że nie ma żadnego ogólnokrajowego dokumentu regulującego realizację IT. Opiera się ona natomiast na dokumentach regionalnych: zasadach konkursu RegioWIN w Badenii-Wirtembergii oraz Regionalnym Dokumencie Strategicznym w Emilii-Romanii.

UP w Niemczech wskazuje, że konkretne decyzje co do formy i wykorzystania IT mają zapadać na szczeblu poszczególnych landów. Z kolei we Włoszech władze krajowe mają duży udział w wyznaczaniu obszarów wewnętrznych (124 w całym kraju) poprzez opracowanie kryteriów ich wyboru. Dodatkowo w *Agendzie Miejskiej* zidentyfikowano 72 obszary metropolitalne i miejskie. Dokument ten nie określa jednak wszystkich miast i ich OF objętych IT. Część z nich została wyznaczona na poziomie regionalnym.

Krajowe ramy prawne realizacji IT w Polsce zdecydowanie bardziej oddziałują na ich realizację. UP w Polsce ma znacznie bardziej rozbudowany komponent poświęcony IT niż jej odpowiedniki w Niemczech i we Włoszech. Dodatkowo, tylko w Polsce jest oddzielny ministerialny dokument opisujący zasady wdrażania IT w kraju.

W Niemczech instytucje i podmioty terytorialne nie muszą łączyć się w konkretne (narzucone katalogiem) formy partnerstwa, aby realizować IT. Przyczyną tego stanu rzeczy są zróżnicowane modele ustrojowe samorządu terytorialnego na poziomie gminnym i powiatowym, a także różnorodne formy organizacyjne i funkcjonalne współpracy między gminami i powiatami oraz innymi strukturami samorządowymi o charakterze

ponadgminnym lub ponadpowiatowym²⁴. Utrudnia to stworzenie katalogu dostępnych form prawnych dla partnerstw JST na poziomie krajowym.

Przedstawiciele IZ wskazują, że jest to w pełni dobrowolne oraz, że liczy się przede wszystkim jakość i partycypacyjność strategii, a nie forma prawna powstałych partnerstw. Strategia zatwierdzana jest przez władze landu Badenia-Wirtembergia, a dokładniej przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Turystyki. Następnie jest formalnie przyjmowana przez odpowiednie organy w poszczególnych regionach konkursowych. W regionie metropolitalnym Stuttgartu strategię przyjmuje Zgromadzenie Regionalne.

Odpowiedzialność za wdrażanie strategii terytorialnych spoczywa na JST tworzących dane partnerstwa. Region metropolitalny Stuttgartu ma swoją osobną strukturę związku metropolitalnego, który został powołany ustawą z 1994 r. Posiada własną Radę Regionalną wybieraną w wyborach powszechnych oraz własną administrację i biuro. Nie jest to jednak struktura dedykowana i powstała na potrzeby realizacji instrumentu IIT, lecz samodzielna jednostka regionalna. Jednak organem koordynującym wdrażanie regionalnej koncepcji rozwoju (a co za tym idzie realizacją instrumentu IIT na terenie tego Regionu) jest Agencja Rozwoju Gospodarczego Regionu Stuttgartu. Jest to spółka publiczna będąca spółką zależną Stowarzyszenia Region Stuttgartu.

Natomiast we Włoszech partnerstwa przybierają różne formy prawne. W przypadku MOF-ów często tworzy się stowarzyszenia/związki gmin, które posiadają osobowość prawną i są uznawane przez prawo administracyjne. Przykładowo, w partnerstwie Unione della Romagna Faentina kompetencje i personel gmin zostały przekazane do Stowarzyszenia gmin. Aby dane partnerstwo w regionie Emilia-Romania spełniało kryteria bycia uznanym za taki stowarzyszenie/związek, musi wspólnie zarządzać minimum czterema funkcjami administracyjnymi. Współdzielone funkcje są określane poprzez podpisywaną w ramach agregacji gmin wchodzących w skład danego partnerstwa umowę. Najczęściej wśród

²⁴ Por. Miemiec M., Determinacja prawa współdziałania komunalnego w Niemczech [w:] Współpraca transgraniczna w administracji publicznej, red. R. Kusiak-Winter, Wrocław 2015

współdzielonych funkcji są: obsługa kadrowa, usługi informatyczne, usługi księgowe. Analiza pokazała, że w każdym roku zwiększa się katalog usług/funkcji, które przejmuje partnerstwo np. wspólne planowanie przestrzenne, promocja gospodarcza i turystyczna, usługi socjalne.

W przypadku obszarów wiejskich nie tworzy się formalnych struktur i nie mają one osobowości prawnej. Przedstawicielka Ceseny wskazała, że ich partnerstwo funkcjonuje w oparciu o lidera (miasto Cesena). Z kolei koordynacją jego działań zajmuje się biuro projektów europejskich funkcjonujące w mieście-rdzeniu.

Podejście zastosowane w Polsce jest odmienne niż w badanych krajach. Jak wspomniano wcześniej nie ma w nich krajowego dokumentu regulującego formę prawną powstających partnerstw. Należy nadmienić, że zarówno w Niemczech, jak i we Włoszech stopień zaawansowania partnerstw jest większy. Partnerstwa te cechują się stabilną strukturą organizacyjną oraz wysokim poziomem zaufania między JST. Za dobrą praktykę w Niemczech może posłużyć: Region metropolitalny Stuttgartu regulowany dedykowaną ustawą i posiadający wybraną w powszechnych wyborach Radę. Z kolei we Włoszech przykładem dobrej integracji partnerstwa JST jest Unione della Romagna Faentina, gdzie kompetencje gmin zostały przekazane Stowarzyszeniu. Takie praktyki pozwalają na większą stabilność funkcjonowania partnerstw, nie tylko w oparciu o fundusze UE.

8.2. Zakres terytorialny i tematyczny instrumentów terytorialnych

Zakres terytorialny IT w wybranych państwach członkowskich wskazują poszczególne programy regionalne. IT w Niemczech realizowane są na wielu szczeblach. W przypadku dominującego instrumentu IIT realizowanymi kodami terytorialnymi są:

- Dzielnice miejskie, landy: Berlin, Brandenburgia, Saksonia, Turyngia,
- Miasta, małe miasta i przedmieścia, landy: Dolna Saksonia, Hamburg, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Saksonia, Turyngia,
- MOF-y, landy: Badenia-Wirtembergia, Bawaria, Nadrenia-Północna Westfalia, Szlezwik-Holsztyn, Turyngia,
- Inne ukierunkowanie terytorialne, landy: Nadrenia-Północna Westfalia, Saara, Saksonia-Anhalt, Szlezwik-Holsztyn.

W przypadku instrumentu ZIT są to MOF-y i obszary wiejskie w Dolnej Saksonii. Zakres terytorialny funkcjonowania instrumentu IIT w Badenii-Wirtembergii obejmuje cały land. Jest on podzielony na 11 regionów, składających się zazwyczaj z 2-3 powiatów. Oznacza to, że są zgodne z granicami powiatów.

Zakres określony kodami terytorialnymi we Włoszech jest szerszy niż w Niemczech.

W przypadku instrumentu ZIT należy do nich zaliczyć:

- Dzielnice miejskie, region Umbria,
- Miasta, małe miasta i przedmieścia, regiony: Abruzja, Basilicata, Emilia-Romania, Friuli-Wenecja Julijska, Kalabria, Kampania, Lacjum, Liguria, Lombardia, Marche, Sardynia, Umbria,
- MOF-y, regiony: Abruzja, Lacjum, Molise, Sycylia, Wenecja Euganejska,
- Obszary wiejskie, regiony: Abruzja, Emilia-Romania, Liguria, Marche,
- Obszary górskie, regiony: Abruzja, Emilia-Romania, Marche,
- Obszary słabo zaludnione, regiony: Abruzja, Basilicata, Kalabria, Sycylia, Wenecja Euganejska,
- Inne ukierunkowanie terytorialne, regiony: Friuli-Wenecja Julijska, Kampania, Lombardia, Molise, Piemont, Sardynia, Toskania, Umbria

Instrument IIT jest wdrażany poprzez następujące kody terytorialne:

- Dzielnice miejskie, region Toskania,
- Miasta, małe miasta i przedmieścia, regiony: Piemont, Toskania,
- Obszary górskie, region: Dolina Aosty.

Jeżeli chodzi o region Emilia-Romania, to jest on w całości pokryty IT. Obszary miejskie zostały wyznaczone na podstawie kryteriów, takich jak liczba ludności oraz obecność usług wyższego rzędu. Ich delimitacja odbywa się na poziomie regionalnym. Natomiast obszary wewnętrzne zostały wyznaczone na podstawie krajowych i regionalnych kryteriów, w tym tzw. indeksu kruchości. Jest on mierzony na podstawie 11 wskaźników podzielonych na

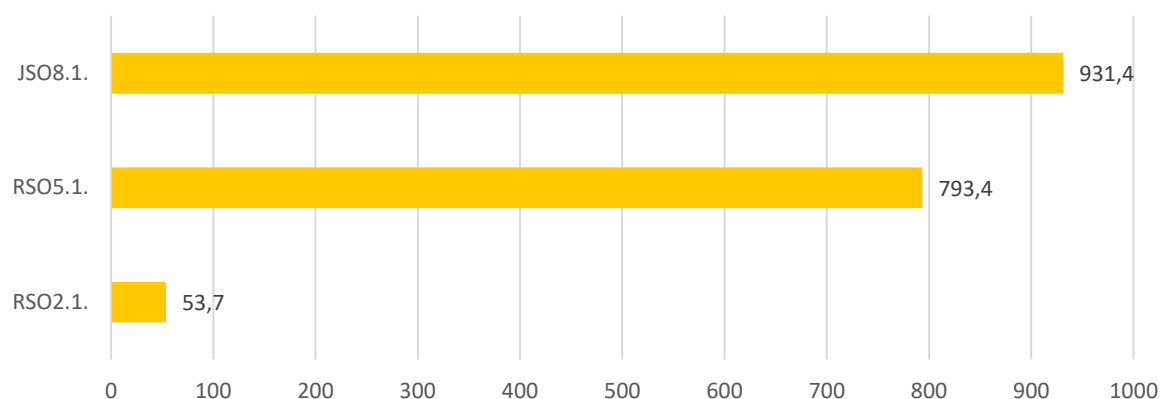
następujące kategorie: demograficzne, ekonomiczne i społeczne. Granice obszarów miejskich oraz zewnętrznych pokrywają się z granicami administracyjnymi gmin.

Zasadnicza różnica pomiędzy zakresem terytorialnym instrumentu ZIT w Polsce i we Włoszech (w Niemczech ZIT-y stanowią wyjątek) jest taka, że w Polsce przeznaczony jest on tylko do MOF-ów. We Włoszech ten zakres jest szerszy i obejmuje miasta, stricte obszary wiejskie, obszary górskie oraz słabo zaludnione. We wszystkich trzech państwach instrument IIT ma szeroki zakres terytorialny. Dodatkowo w Polsce jest on skierowany też do obszarów wiejskich. W odniesieniu do struktury administracyjnej JST Polska jest porównywalna z Niemcami. We Włoszech jest to ściśle powiązane z granicami gmin. Natomiast w Polsce²⁵ i Niemczech zdarzają się sytuacje, gdy granice realizacji IT nie są tożsame z granicami JST, np. IT jest objęty tylko fragment gminy. Przykładem w Polsce są miejscowości uzdrowskie stanowiące fragment danej gminy, a w Niemczech wybrane dzielnice większych miast.

Zakres tematyczny funkcjonowania IT w Niemczech obejmuje szerokie spektrum działań (Wykres 17). Widoczna jest dominacja celów JSO8.1. (FST) oraz RSO5.1. (EFRR). Alokacje na pozostałe cele szczegółowe (poza RSO2.1.) nie przekroczyły 50 mln EUR. W ramach działań finansowanych z FST wspiera się przede wszystkim przedsiębiorstwa (typu start-up oraz ekologiczne procesy produkcyjne w dużych przedsiębiorstwach). Z kolei w ramach celu RSO5.1. wspiera się odnowę przestrzeni publicznych, ochronę przyrody oraz inicjatywy na rzecz rozwoju terytorialnego (Tabela 5).

²⁵ Specyficzna sytuacja występuje w ramach strategii dla uzdrowisk i obszarów ochrony uzdrowskiej w Małopolsce – gdzie wsparcie w ramach IIT otrzymuje miejscowość (dzielnica) Swoszowice w mieście Kraków oraz miejscowość Wapienne w gminie Sękowa.

Wykres 17. Alokacja na najważniejsze cele szczegółowe²⁶ realizowanych w ramach IT w Niemczech (mln EUR)



Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy programów regionalnych wdrażających IT

²⁶ **JSO8.1.** Umożliwianie regionom i ludziom oceny skutków społecznych, zatrudnienia, gospodarki i środowiska wynikających z przejścia na cele Unii w zakresie energii i klimatu na rok 2030 oraz przejścia Unii na gospodarkę neutralną dla klimatu do 2050 r. w oparciu o Porozumienie paryskie, **RSO5.1.** Promowanie zintegrowanego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, kultury, dziedzictwa naturalnego, zrównoważonej turystyki i bezpieczeństwa na obszarach miejskich, **RSO2.1.** Promowanie efektywności energetycznej i redukcja emisji gazów cieplarnianych

Tabela 5. Przykładowe główne działania dla najważniejszych celów szczegółowych w Niemczech

Cel szczegółowy	Przykładowe działania
JSO8.1.	1. Inkubatory przedsiębiorczości, wsparcie dla przedsiębiorstw typu spin-off i spin-out i przedsiębiorstw typu start-up. 2. Wsparcie ekologicznych procesów produkcyjnych oraz efektywnego wykorzystywania zasobów w dużych przedsiębiorstwach.
RSO5.1.	1. Fizyczna odnowa i bezpieczeństwo przestrzeni publicznych. 2. Ochrona, rozwój i promocja dziedzictwa przyrodniczego oraz ekoturystyka poza obszarami Natura 2000. 3. Inicjatywy na rzecz rozwoju terytorialnego, w tym przygotowanie strategii terytorialnych.
RSO2.1.	1. Renowacja zwiększająca efektywność energetyczną lub działania w zakresie efektywności energetycznej w odniesieniu do infrastruktury publicznej, projekty demonstracyjne i działania wspierające. 2. Inne rodzaje energii odnawialnej (w tym energia geotermalna).

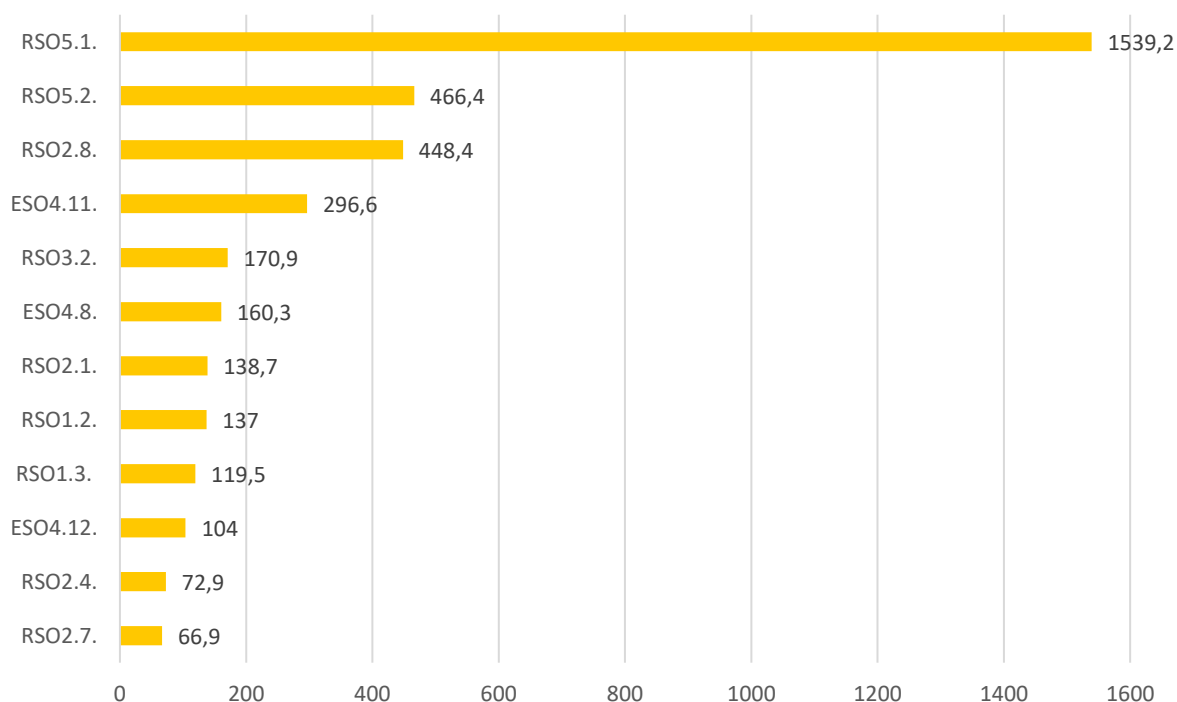
Źródło: opracowanie własne na podstawie programów regionalnych wdrażających IT

Natomiast w samym landzie Badenia-Wirtembergia do najważniejszych realizowanych celów należy zaliczyć RSO1.1. (Rozwój i rozbudowa potencjału badawczego i innowacyjnego oraz wprowadzanie zaawansowanych technologii) oraz RSO 2.1. (Promowanie efektywności energetycznej i redukcja emisji gazów cieplarnianych). Wskazuje to na fakt, że przedmiotem wykorzystania IT są aspekty związane z tematyką badawczo-rozwojową oraz kwestiami proekologicznymi. Przedstawiciele IZ wskazują, że zakres wynika z CP1 i CP2. Nie zdecydowali się na finansowanie w ramach CP5, ponieważ dzięki skupieniu się na CP1 i CP2 można było przeznaczyć większą alokację na podejście regionalne. Wskazane przez land

dominujące cele szczegółowe różnią się od tych w skali całego kraju, gdyż każdy land stosował zróżnicowane podejście do wspierania IT.

We Włoszech zakres tematyczny IT jest bardzo szeroki (Wykres 18). Zdecydowanie największa alokacja przeznaczana jest na RSO5.1. Duża część funduszy wspiera realizację IT w celach RSO5.2., RSO2.8. oraz ESO4.11. Natomiast najważniejsze działania realizowane w ramach tych celów przedstawia Tabela 6. W ramach RSO5.1. stawia się przede wszystkim na odnowę przestrzeni publicznych oraz inicjatywy na rzecz rozwoju terytorialnego. W przypadku jego odpowiednika dla obszarów wiejskich (RSO5.2.) również stawia się na inicjatywy wspierające rozwój terytorialny. Dodatkowo cel w znacznym stopniu skupia się na dziedzictwie kulturowym. Cel RSO2.8. jest wspierany głównie w zakresie infrastruktury czystego transportu miejskiego oraz infrastruktury rowerowej. Z kolei w ramach celu wspieranego z funduszu EFS+ wspiera się w dużej mierze usługi w zakresie opieki rodzinnej i środowiskowej.

Wykres 18. Alokacja na najważniejsze cele szczegółowe²⁷ realizowane w ramach IT we Włoszech (mln EUR).



Źródło: opracowanie własne na podstawie programów regionalnych wdrażających IT i programu krajowego METRO Plus

²⁷ **RSO5.1.** Promowanie zintegrowanego i inkluzyjnego rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, kultury, dziedzictwa naturalnego, zrównoważonej turystyki i bezpieczeństwa na obszarach miejskich, **RSO5.2.** Promowanie zintegrowanego i inkluzyjnego rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego na poziomie lokalnym, kultury, dziedzictwa naturalnego, zrównoważonej turystyki i bezpieczeństwa na obszarach pozamiejskich, **RSO2.8.** Promowanie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej jako części przejścia na gospodarkę o zerowej emisji dwutlenku węgla, **ESO4.11.** Poprawa równego i terminowego dostępu do wysokiej jakości, zrównoważonych i niedrogich usług, w tym usług promujących dostęp do mieszkań i opieki skoncentrowanej na osobie, także w sektorze opieki zdrowotnej; unowocześnić systemy zabezpieczenia społecznego, m.in. poprzez promowanie dostępu do nich i zwrócenie szczególnej uwagi na osoby

Tabela 6. Przykładowe główne działania dla najważniejszych celów szczegółowych we Włoszech

Cel szczegółowy	Przykładowe działania
RSO5.1.	1. Fizyczna odnowa i bezpieczeństwo przestrzeni publicznych. 2. Inicjatywy na rzecz rozwoju terytorialnego, w tym przygotowanie strategii terytorialnych.
RSO5.2.	1. Inicjatywy na rzecz rozwoju terytorialnego, w tym przygotowanie strategii terytorialnych.

niepełnoletnie i grupy znajdujące się w niekorzystnej sytuacji; poprawa dostępności, skuteczności i odporności systemów opieki zdrowotnej i usług opieki długoterminowej, w tym dla osób niepełnosprawnych, **RSO3.2.** Rozwój i wzmocnienie inteligentnej, intermodalnej, odpornej na zmiany klimatu i zrównoważonej mobilności lokalnej, regionalnej i krajowej, poprawa dostępu do sieci TEN-T i mobilności transgranicznej, **ESO4.8.** Promowanie aktywnego włączenia społecznego w celu promowania równych szans, niedyskryminacji i aktywnego uczestnictwa oraz poprawy zdolności do zatrudnienia, zwłaszcza grup defaworyzowanych, **RSO2.1.** Promowanie efektywności energetycznej i redukcja emisji gazów cieplarnianych, **RSO1.2.** Umożliwianie obywatelom, przedsiębiorstwom, organizacjom badawczym i organom publicznym czerpania korzyści z cyfryzacji, **RSO1.3.** Wzmocnienie zrównoważonego wzrostu i konkurencyjności MŚP oraz tworzenie miejsc pracy w MŚP, w tym poprzez inwestycje produkcyjne, **ESO4.12.** Promowanie integracji społecznej osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym osób najbardziej potrzebujących i dzieci, **RSO2.4.** Promowanie adaptacji do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku katastrof i odporności, biorąc pod uwagę podejścia ekosystemowe, **RSO2.7.** Wzmocnienie ochrony i zachowania przyrody, różnorodności biologicznej i zielonej infrastruktury, w tym na obszarach miejskich, oraz ograniczenie wszelkich form zanieczyszczeń

Cel szczegółowy	Przykładowe działania
	2. Ochrona, rozwój i promowanie dziedzictwa kulturowego i usług w dziedzinie kultury.
RSO2.8.	1. Infrastruktura czystego transportu miejskiego. 2. Infrastruktura rowerowa.
ESO4.11.	1. Działania na rzecz poprawy świadczenia usług w zakresie opieki rodzinnej i środowiskowej.
RSO3.2.	1. Inne przebudowane lub zmodernizowane linie kolejowe – elektryczne/bezemisyjne.
ESO4.8.	1. Działania szczególne na rzecz zwiększenia udziału obywateli państw trzecich w rynku pracy. 2. Wsparcie na rzecz ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych.
RSO2.1.	1. Renowacja zwiększająca efektywność energetyczną lub działania w zakresie efektywności energetycznej w odniesieniu do infrastruktury publicznej, projekty demonstracyjne i działania wspierające zgodne z kryteriami efektywności energetycznej.
RSO1.2.	1. Rozwiązania TIK, usługi elektroniczne, aplikacje dla administracji.
RSO1.3.	1. Rozwój działalności i umiędzynarodowienie MŚP, w tym inwestycje produkcyjne. 2. Procesy innowacji w MŚP (innowacje w zakresie procesów, organizacji, marketingu, i współtworzenia, innowacje zorientowane na użytkownika i motywowane popytem).
ESO4.12.	1. Promowanie integracji społecznej osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym osób najbardziej potrzebujących i dzieci.

Cel szczegółowy	Przykładowe działania
RSO2.4.	1. Działania w zakresie przystosowania się do zmian klimatu oraz zapobieganie ryzykom związanym z klimatem i zarządzanie nimi: powódzie i osunięcia ziemi (w tym zwiększanie świadomości, ochrona ludności i systemy zarządzania klęskami żywiołowymi i katastrofami, infrastruktura i podejście ekosystemowe). 2. Zapobieganie ryzykom naturalnym niezwiązanym z klimatem (na przykład trzęsienia ziemi) oraz wywołanym działalnością człowieka (na przykład awarie przemysłowe) i zarządzanie ryzykami w tym zakresie, w tym zwiększanie świadomości, ochrona ludności i systemy zarządzania klęskami żywiołowymi i katastrofami, infrastruktura i podejście ekosystemowe.
RSO2.7.	1. Ochrona przyrody i różnorodności biologicznej, dziedzictwo naturalne i zasoby naturalne, zielona i niebieska infrastruktura

Źródło: opracowanie własne na podstawie programów regionalnych wdrażających IT i programu krajowego METRO Plus

Programy regionalne w regionie Emilia-Romania wskazują, że zakres tematyczny interwencji w ramach instrumentu ZIT koncentruje się na RSO5.1. oraz RSO5.2. Przedstawiciele IZ wskazują, że zakres tematyczny funkcjonowania instrumentu ZIT w regionie Emilia-Romania obejmuje również m.in. regenerację przestrzeni miejskich, efektywność energetyczną budynków publicznych, mobilność, technologie TIK, usługi edukacyjne i społeczne. Wynika on z poszczególnych strategii terytorialnych, które były podstawą doboru projektów. Z kolei przedstawicielka OF Ceseny wskazuje na to, że do zakresu tematycznego projektów realizowanych na ich obszarze należy zaliczyć: inwestycje infrastrukturalne, innowacje, rewitalizację przestrzeni publicznych oraz usługi społeczne, takie jak sport i edukacja. Natomiast przedstawicielka Unione della Romagna Faentina wskazuje na projekty transportowe, cyfryzację i innowacje, turystykę oraz usługi publiczne.

Programy regionalne i krajowy (FEPW) korzystające z IT w Polsce również posiadają szeroki zakres wykorzystania poszczególnych celów szczegółowych. Należy do nich zaliczyć, m.in. RSO2.8., RSO5.1., JSO8.1., RSO2.1. oraz RSO5.2. Wskazuje to na podobieństwa z oboma badanymi krajami. W Polsce, podobnie jak w Niemczech, za pomocą IT wykorzystuje się fundusz FST oraz dużą część alokacji na IT wykorzystuje się w ramach RSO5.1. Z kolei wiele dominujących celów szczegółowych w polskich programach jest tożsamy z ich włoskimi odpowiednikami.

8.3. System wdrażania instrumentów terytorialnych

Udział władz krajowych we wdrażaniu IT jest w Niemczech nieznaczny. Wszystkie ustalenia z tym związane odbywają się na poziomie poszczególnych landów. Wdrażanie instrumentu IIT w Badenii-Wirtembergii odbywa się poprzez konkurs RegioWIN. Skupia się on na wsparciu beneficjentów w ramach CP1 i CP2. Realizują go wspólnie cztery landowe ministerstwa (odpowiedzialne za gospodarkę, naukę, środowisko i obszary wiejskie). Wsparcie udzielane jest na podstawie regionalnych koncepcji rozwoju opracowywanych dla 11 regionów konkursowych, pełniących funkcję strategii terytorialnych. Przygotowują je partnerstwa lokalnych JST. Aby otrzymać wsparcie należy spełnić poszczególne kryteria:

- kompletność dokumentacji konkursowej,
- regionalna koncepcja rozwoju ma zawierać max. 50 stron (bez opisów projektów – oraz załączników),
- złożenie dokumentacji w terminie,
- jednolitość obszaru konkursowego,
- wskazanie partnera wiodącego (pozostali partnerzy wskazywani są na poziomie opisów poszczególnych projektów),
- priorytetyzacja projektów flagowych (z których przynajmniej jeden kwalifikuje się do dofinansowania z EFRR),
- budżet kwalifikowalny projektu musi przekraczać 250 000 EUR.

Z kolei sama regionalna koncepcja rozwoju oceniana jest przez jury składające się z przedstawicieli czterech landowych ministerstw. Musi spełnić następujące punktowane kryteria:

- uzasadnienie wyboru i struktury regionu,
- ocena analizy społeczno-ekonomicznej regionu,
- analiza SWOT,
- wyznaczenie wizji rozwoju regionu,
- zaplanowanie procesów decyzyjnych i zaangażowania kluczowych interesariuszy,
- zaplanowanie struktury organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację projektów
- długoterminowe cele rozwojowe,
- nacisk na innowacje (przede wszystkim w zakresie promowania nowych technologii, rozwiązań w przemyśle, zrównoważonego rozwoju i mobilności),
- orientacja na zrównoważony rozwój i cele transgraniczne,
- przyczynienie się do realizacji celów unijnych i wartości dodanej wynikającej ze współpracy międzyregionalnej i transgranicznej,
- spójność całej koncepcji rozwoju.

Ważną rolę odgrywa partner wiodący, który wyznaczany jest w każdym regionie konkursowym. Reprezentuje on region na szczeblu landu oraz inicjuje i koordynuje współpracę poszczególnych partnerów.

Z kolei ww. projekty flagowe cechuje, m.in. regionalna skala oddziaływania, wysoki poziom innowacyjności oraz możliwość adaptacji tego typu projektów w innych regionach. Każdy region konkursowy może zgłosić maksymalnie sześć takich projektów. W konkursie kluczowa jest również zasada jednorodności terytorialnej, która oznacza, że każda jednostka administracyjna może brać udział w konkursie tylko w ramach jednego regionu konkursowego. Każdy region, który wystartował w konkursie otrzymał dofinansowanie na zgłoszone projekty (przynajmniej na ich część).

We Włoszech wpływ władzy krajowej na wdrażanie instrumentów terytorialnych jest większy, ponieważ w ramach programu krajowego *Metro Plus Citta Medie Sud 2021-2027* wsparcie wdrażane jest w ramach instrumentu ZIT. Jest on przeznaczony dla obszarów metropolitalnych oraz miast średnich położonych na południu Włoch, które cechują się gorszym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Skupia się on na:

- rewitalizacji miast,
- walce z ubóstwem społeczno-ekonomicznym i mieszkaniowym na obszarach peryferyjnych,
- zielonej mobilności,
- włączeniu społecznym i innowacjach społecznych,
- dostępie do zatrudnienia,
- ochronie środowiska i wsparciu gospodarki obiegu zamkniętego,
- poprawie energooszczędności budynków i infrastruktury,
- innowacyjnych usługach cyfrowych,
- wspieraniu rozwoju społecznego poprzez kulturę,
- zrównoważonej turystyce,
- bezpieczeństwie.

W regionie Emilia-Romania beneficjentem tego programu jest Bolonia wraz ze swoim OF. Jednym z projektów strategicznych tego programu realizowanych w Bolonii jest *Opieka nad obywatelami w bliskości* (tł. własne) realizowana ze środków EFS+. Władze krajowe współpracują z regionami i miastami w ramach nieformalnych uzgodnień w celu zapewnienia synergii między programami krajowymi i regionalnymi. Przedstawiciele IZ w regionie wskazują, że prowadzą trójstronne rozmowy (IZ programem krajowym, IZ programem regionalnym oraz gmina Bolonia), aby uniknąć problemu nakładania się działań. Jednak wdrażanie instrumentu ZIT odbywa się przede wszystkim na szczeblu regionalnym.

Koordinacja władz krajowych we wdrażaniu IT w Polsce jest znacznie bardziej zaawansowana niż w Niemczech i we Włoszech. Pewnym podobieństwem jest realizowanie IT w ramach programu krajowego (FEPW – w Polsce i *Metro Plus Citta Medie Sud 2021-2027* we Włoszech). Mimo tego, że koordynacja władz krajowych jest mniejsza w badanych

krajach, warto pochylić się nad koordynacją władz regionalnych w przypadku landu Badenia-Wirtembergia poprzez konkurs RegioWIN. Region otrzymuje mniejsze dofinansowanie z funduszy unijnych, więc projekty wspierane są w większej części przez inne fundusze (regionalne i własne wnioskodawców). Ciekawym rozwiązaniem jest punktowe ocenianie koncepcji jako całości. Należy wspomnieć o wymogu stron takiej koncepcji (max. 50 stron). Wprowadzenie wymogu stron do strategii ZIT/IIT mogłoby być jednym z rozwiązań zaimplementowanych w Polsce.

Udział odpowiednich instytucji i podmiotów terytorialnych w wyborze operacji w Badenii-Wirtembergii został zapewniony poprzez oddolny proces. Projekty są opracowywane i priorytetyzowane przez poszczególne regiony. Przedstawiciele IZ wskazują na kluczowe znaczenie partycypacji w konkursie RegioWIN. Zaangażowanie kluczowych interesariuszy jest jednym z punktowanych kryteriów w ramach oceny projektów przez landowe jury.

Również w regionie Emilia-Romania poszczególne obszary objęte IT same identyfikowały i proponowały projekty w ramach strategii terytorialnych (umiejscowione w strategiach jako załączniki). Następnie były one negocjowane z IZ programem regionalnym. Eksperti oceniali projekty pod kątem kwalifikowalności, zgodności ze strategią oraz kryteriów opracowanych przez KM w ramach konkretnych działań. Region (poprzez dedykowany zespół roboczy) pomagał gminom i ich partnerstwom w dopracowaniu projektów. Z kolei wybór operacji w obu analizowanych partnerstwach zapadał podczas spotkań burmistrzów gmin z danego obszaru. Każda gmina mogła zgłaszać swoje propozycje. Decyzje były podejmowane na zasadzie konsensusu. Przedstawiciele IZ podkreślają, że region „towarzyszył” partnerstwom w dopracowywaniu projektów i proces ten był długotrwały. Jednak doprowadził on do wzmocnienia zdolności administracyjnych tych obszarów.

W Polsce udział instytucji i podmiotów terytorialnych odpowiedzialnych za wdrażanie instrumentów ZIT i IIT jest zbliżony w porównaniu do badanych państw. We wszystkich z nich mają one wpływ na wybór projektów służących realizacji IT. Następnie są one oceniane przez przedstawicieli władz regionalnych.

8.4. Zintegrowane podejście

Władze landu Badenia-Wirtembergia zagwarantowały realizację zintegrowanego podejścia poprzez wymóg zgodności koncepcji rozwoju z Regionalną Strategią Innowacji oraz przełożenie jej na poziom lokalny. W zintegrowaniu projektów nie liczy się ich „rozmiar”, ale połączenie ich ma tworzyć spójną koncepcję. Dodatkowo, strategia musiała być wypracowana w partycypacji z różnymi interesariuszami. Jako dobry przykład wskazują rozwój klastra dla start-upów działających w branży technologii medycznych w Mannheim. W regionie metropolitalnym Stuttgartu zintegrowanie projektów polega na objęciu nimi wielu aspektów i interesariuszy. Ich celem jest przede wszystkim osiągnięcie efektu dla dużej liczby podmiotów w regionie. Dobrymi przykładami projektów zintegrowanych są projekty wspierające mobilność, innowacje oraz budownictwo ekologiczne.

Według przedstawicieli IZ w regionie Emilia-Romania zintegrowanie projektów zostało zapewnione poprzez oparcie instrumentu ZIT na strategiach terytorialnych, które integrują różne źródła finansowe (nie tylko fundusze UE) oraz posiadają ustaloną perspektywą obowiązywania do 2030 r. Dodatkowo, wskazano, że kluczowa jest również partycypacja lokalnych interesariuszy w opracowywaniu strategii. Należy do nich zaliczyć m.in. władze lokalne, przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych, mieszkańców i przedstawicieli uczelni wyższych. Jako dobry przykład zintegrowania projektów wskazują powiązane ze sobą projekty sportowe na terenie kilku wsi w Apeninach. Jednak integracja na obszarach wewnętrznych (które nie mają własnej struktury administracyjnej) jest znacznie trudniejsza niż w MOF-ach. Przedstawicielka Ceseny wskazuje, że siłą ich podejścia zintegrowanego jest integracja poszczególnych funduszy i współpraca między gminami. Przykładami projektów zintegrowanych są: łączące gminy drogi rowerowe oraz centrum sportowe służące całemu obszarowi. Przedstawicielka Unione della Romagna Faentina również wskazuje na jakościową współpracę wszystkich gmin. Dodatkowym atutem zintegrowania projektów jest ich powiązanie z trzema głównymi celami strategicznymi w strategii ZIT.

W Polsce na podejście zintegrowane składają się przede wszystkim różne aspekty, takie jak wspólna diagnoza i wynikające z niej cele rozwojowe, łączenie projektów w wiązki oraz efekt wykraczający poza jedną gminę. Jest to tożsame z podejściem w Niemczech i we Włoszech.

8.5. Finansowanie wsparcia

W Niemczech w ramach funduszy EFRR, EFS+ i FST przeznacza się niecałe 20 mld EUR alokacji UE. Ponad połowę z nich przeznacza się na EFRR. W jego przypadku instrument IIT pokrywa ok. 9% całego funduszu. IT odgrywają marginalną rolę w funduszu EFS+. Natomiast instrument IIT odgrywa dużą rolę w przypadku funduszu FST (Tabela 7).

Tabela 7. Alokacja na IT w Niemczech w porównaniu z funduszami EFRR, EFS+ i FST

Fundusz	Całość	ZIT (% całego funduszu)	IIT (% całego funduszu)
EFRR	ok. 10,8 mld EUR	ok. 84 mln EUR (ok. 1%)	ok. 914 mln EUR (ok. 9%)
EFS+	ok. 6,6 mld EUR	ok. 12 mln EUR (ok. 0,2%)	ok. 53 mln EUR (ok. 1%)
FST	ok. 2,5 mld EUR	-	ok. 931 mln EUR (ok. 37%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie UP dla Niemiec oraz programów regionalnych wdrażających IT

W landzie Badenia-Wirtembergia na instrument IIT przeznacza się ok. 64 mln EUR w ramach funduszu EFRR. Z kolei na cały program EFRR przeznacza się ok. 269 mln EUR, więc alokacja na instrument IIT wynosi ok. 24% całego programu. Przedstawiciele IZ wskazują, że w przypadku realizacji IT unika się finansowania z kilku funduszy. Finansowanie projektów w ramach konkursu RegioWIN odbywa się na zasadzie dofinansowania z EFRR, dofinansowanie ze środków własnych landu oraz wkładu własnego partnera/partnerów.

W ramach analizowanych funduszy we Włoszech przeznacza się nieco ponad 42 mld EUR na Politykę Spójności, z czego ponad połowę na EFRR. Alokacja na instrument ZIT pokrywa ok.

12% alokacji na EFRR oraz ok. 4% alokacji na EFS+. Instrument IIT odgrywa marginalne znaczenie. W przeciwieństwie do Niemiec, w ramach funduszu FST projekty nie są realizowane w ramach IT (Tabela 8).

Tabela 8. Alokacja na IT we Włoszech w porównaniu z funduszami EFRR, EFS+ i FST

Fundusz	Całość	ZIT (% całego funduszu)	IIT (% całego funduszu)
EFRR	ok. 26,3 mld EUR	ok. 3,2 mld EUR (ok. 12%)	ok. 89 mln EUR (ok. 0,3%)
EFS+	ok. 14,8 mld EUR	ok. 603 mln EUR (ok. 4%)	-
FST	ok. 1 mld EUR	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie UP dla Włoch oraz programów regionalnych wdrażających IT i programu METRO Plus

Z kolei w samym regionie Emilia-Romania w ramach instrumentu ZIT przeznacza się ok. 67,4 mln EUR alokacji UE. Stanowi to ok. 8% alokacji UE dla wszystkich programów regionalnych, który wynosi ok. 819 mln EUR (po ok. 409,7 mln EUR na fundusze EFRR i EFS+). W ramach funduszu EFRR na ZIT w regionie przeznacza się ok. 62 mln EUR, co stanowi ok. 15% całej alokacji UE w ramach EFRR. Z kolei udział instrumentu ZIT w funduszu EFS+ jest znacznie mniejszy i wynosi ok. 6 mln EUR (ok. 1% alokacji UE). Przy współfinansowaniu projektów korzysta się krajowych programów finansowych oraz innych programów unijnych, takich jak Next Generation EU, Interreg i Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

W ramach Polityki Spójności UE Polska otrzymuje ok. 75 mld EUR (Tabela 9), z czego znaczną większość stanowi EFRR (ponad 60% alokacji). Jest to wyższy udział EFRR w alokacji na IT niż w analizowanych krajach.

W odniesieniu do instrumentu ZIT, Polska przeznacza relatywnie podobną część alokacji EFRR co Włochy (odpowiednio 13% i 12%). Udział alokacji EFS+ przeznaczanej na ZIT również jest zbliżony do Włoch.

Natomiast w przypadku instrumentu IIT, alokacja w Polsce jest niższa niż w Niemczech. Dodatkowo, zarówno w Polsce, jak i w Niemczech IT wykorzystywane są w ramach funduszu FST. Jednak w Niemczech ten udział jest znacznie wyższy.

Przy porównywaniu alokacji finansowej należy uwzględnić dwie istotne kwestie. Po pierwsze, Polska otrzymuje znacznie większe środki w ramach Polityki Spójności niż analizowane kraje, co sprawia, że łączna kwota przeznaczana na IT, jest wyższa. Po drugie, w Polsce istotną rolę odgrywają oba analizowane IT, podczas gdy w pozostałych krajach dominuje jeden z nich (IIT w Niemczech i ZIT we Włoszech).

Tabela 9. Alokacja na IT w Polsce w porównaniu z funduszami EFRR, EFS+, FST i FS

Fundusz	Całość	ZIT (% całego funduszu)	IIT (% całego funduszu)
EFRR	ok. 47,4 mld EUR	ok. 5,9 mld EUR (ok. 13%)	ok. 1,8 mld EUR (ok. 4%)
EFS+	ok. 12,9 mld EUR	ok. 428,5 mln EUR (ok. 3%)	ok. 146,4 mln EUR (ok. 1%)
FST	ok. 3,8 mld EUR	Ok. 561,1 mln EUR (ok. 15%)	-

Ewaluacja stosowania instrumentów terytorialnych ZIT i IIT
w ramach perspektywy 2021-2027

Fundusz	Całość	ZIT (% całego funduszu)	IIT (% całego funduszu)
FS	ok. 11,3 mld EUR	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie UP dla Polski oraz programów regionalnych, FEnIKS i FEPW²⁸

²⁸ Program FEnIKS nie wspiera bezpośrednio mechanizmu ZIT, jednak projekty realizowane w jego ramach w trybie niekonkurencyjnym mają wynikać z określonych w strategiach ZIT projektów stąd jego włączenie do analiz.

9. Wnioski i rekomendacje

W perspektywie finansowej UE w latach 2014-2020 wykorzystywany był spójny system, w którym przyjęto założenia dotyczące wyznaczania MOF ośrodków wojewódzkich, wskazano ich rolę w systemie wdrażania polityki spójności (jako IP) oraz zapewniono możliwość rozwoju instytucjonalnego partnerstw ZIT (również ze względu na finansowanie działalności z PT). W perspektywie 2021-2027 system ewoluował, a wręcz został zrewolucjonizowany do poziomu, w którym wiodącą rolę w kreowaniu założeń sprawuje samorząd województwa. Z perspektywy kraju widoczne są różnice m.in. w wyznaczaniu obszarów objętych IT, w zakresie i skali wsparcia dedykowanego IT, w sposobie wyboru projektów, czy zaangażowaniu partnerstw w prace KM. Jest to rozwiązanie słuszne, ukierunkowane na wykorzystanie doświadczeń poszczególnych województw.

Jednocześnie kluczowy problem związany z IT i ich wykorzystaniem dotyczy oparcia ich na środkach z funduszy unijnych, nie będąc w pełni kompatybilnym z politykami krajowymi. Stoi to w sprzeczności z zasadą subsydiarności, znaną również jako zasada pomocniczości, w ramach której Unia Europejska podejmuje działania tylko wtedy, gdy cele zamierzonego działania nie mogą być osiągnięte w wystarczający sposób przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, regionalnym, jak i lokalnym.

Aby IT mogły w pełni realizować swój potencjał, niezbędne jest stworzenie spójnego, trwałego i kompatybilnego z krajowym porządkiem administracyjnym systemu ich wdrażania. Obecnie dużą barierą dla efektywności polityki terytorialnej w Polsce jest brak trwałości i instytucjonalnego osadzenia partnerstw wdrażających strategię terytorialną. Prowadzi to do ich tymczasowości i ograniczonego wpływu. Z badania wynika, że większość partnerstw działa w formule porozumienia (około 66%). Respondenci wskazywali, że taka formuła daje możliwość względnie szybkiego wycofania się ze współpracy. Niedostateczna kompatybilność systemu funduszy UE z krajowym systemem podziału terytorialnego i zarządzania polityką rozwoju prowadzi do sytuacji sztucznego tworzenia wielu partnerstw *ad hoc* (na czas realizacji projektu, na czas trwania perspektywy finansowej), które są

nietrwałe i nie mają zdolności wdrożeniowej. Ponad połowa badanych JST stwierdziła, że partnerstwo, którego są członkiem nie byłoby trwałe, gdyby w kolejnej perspektywie finansowej zostało pozbawione dodatkowych środków finansowych ukierunkowanych na wdrażanie IT. Interesy jednostkowych samorządów dominują nad myśleniem o rozwoju całego obszaru. W części nowych partnerstw nie widać potencjału kadrowego do wdrażania trudniejszych, partnerskich i zintegrowanych projektów. W systemie funkcjonują również partnerstwa bardziej doświadczone, mające za sobą współpracę w ramach ZIT bądź autorskich IT w perspektywie 2014-2020. Wśród nich i realizowanych przez nie działań identyfikuje się przykłady dobrych praktyk wdrożeniowych, podejścia do zintegrowania działań czy do samej współpracy i jej organizacji. Trudno jednak zakładać, że ten sam poziom rozwoju instytucjonalnego osiągną pozostałe partnerstwa, nawet na przestrzeni jednej perspektywy finansowej UE.

W modelowym systemie należałoby zacząć od zdefiniowania obszaru funkcjonalnego oraz kryteriów jego delimitacji na poziomie ustawowym. W badaniu identyfikowane były bowiem przypadki, w których partnerstwa nie są powiązane ze sobą funkcjonalno-przestrzennie w prawidłowy sposób. Potwierdzają to zarówno wywiady z samymi partnerstwami jak i ekspertami naukowymi oraz branżowymi. Wyniki paneli eksperckich wskazują, że pozostawienie dużej dowolności w zakresie kreowania obszarów partnerstw może skutkować ich wyznaczaniem na podstawie nietrwałych koalicji politycznych lub osobistych relacji władarzy. W efekcie powstają fikcyjne OF (obecnie przeważnie partnerstwa IIT), które nie odzwierciedlają rzeczywistych wyzwań, takich jak np. organizacja dojazdów do szkół średnich i miejsc pracy czy problemów środowiskowych. Istotnym jest fakt, że dyskusja na temat sposobu delimitacji MOF wymaga poruszenia wielu aspektów. Można wskazać wśród nich m.in. zakres tematyczny wskaźników, horyzont czasowy analiz, uwzględnienie (bądź nie) w analizach specyfiki województw i ich opinii. Istotne jest też odniesienie się samych samorządów, co do przynależności do danego obszaru funkcjonalnego. Z dużym prawdopodobieństwem można przypuszczać, że wywołana zostanie dyskusja na temat kształtu zarówno obecnych jak i przyszłych obszarów funkcjonalnych zarówno w środowisku naukowym, jak i samorządowym. Dysponujemy już propozycjami delimitacji MOF przygotowanymi przez m.in. OECD, zespół pod kierunkiem prof. Churskiego czy IRMiR.

Można więc wnioskować, że ustalenie ostatecznej struktury OF, która będzie akceptowalna przez wszystkie strony nie jest prawdopodobnie możliwe w krótkim czasie.

System powinien opierać się na ujednoliconym modelu wsparcia konkretnego typu podmiotu – partnerstwie JST stanowiącym rzeczywisty OF. Takie podejście umożliwi standaryzację narzędzi wsparcia (unikając sytuacji np. z projektu CWD, gdzie część partnerstw nie wpisywała się w politykę terytorialną województwa) oraz większą przejrzystość i trwałość struktur (ograniczając zmianę podmiotów wsparcia uzależnioną od perspektywy finansowej bądź realizowanego projektu).

W przypadku braku możliwości osiągnięcia konsensusu dotyczącego wyznaczenia MOF rekomenduje się oparcie ich na istniejącej strukturze powiatowej. Powiat jako jednostka administracyjna spełnia dwa kluczowe warunki. Posiada osobowość prawną oraz z założenia odpowiada rzeczywistym powiązaniom funkcjonalnym. Choć nie we wszystkich przypadkach granice powiatów są tożsame z OF, przyjęcie ich jako podstawy terytorialnej pozwala uniknąć dalszego rozwarstwiania i komplikowania systemu. Jest to rozwiązanie pragmatyczne, oparte na trwałości i dostępnych ramach instytucjonalnych. Dla większych, funkcjonujących OF – takich jak obszary subregionalne – można wskazać odrębną ścieżkę instytucjonalizacji, opartą na tych samych zasadach: trwałości i zakorzenieniu w strukturach administracyjnych.

Najważniejszym narzędziem realizacji wsparcia powinien stać się kontrakt terytorialny, zawierany pomiędzy rządem (lub samorządem województwa) a partnerstwem JST z OF. Każdy taki obszar zobligowany zostałby do przygotowania syntetycznego katalogu potrzeb i potencjałów, wskazując priorytetowe kierunki działań. Na tej podstawie możliwe byłoby uzgodnienie pakietu wsparcia – adekwatnego do rzeczywistych uwarunkowań terytorialnych, w miejsce sztywnych schematów programowych. Środki na wsparcie pochodziłyby zarówno ze źródeł unijnych, jak i krajowych.

Na poziomie negocjacji z Komisją Europejską należy postulować rozwiązania umożliwiające wszystkim partnerstwom, spełniającym kryterium trwałości i osadzenia w systemie, pełny

dostęp do aplikowania o wsparcie w ramach wszystkich celów polityki spójności. Oznacza to rezygnację z ograniczeń tematycznych oraz eliminację obecnej praktyki przydzielania partnerstwu dostępu jedynie do wybranych „szuflad” programowych. Partnerstwa powinny móc swobodnie korzystać z funduszy w zależności od zidentyfikowanych potrzeb i potencjałów terytorium.

Aby ten model zaistniał potrzebne są zmiany w postrzeganiu polityki terytorialnej również w samej Unii Europejskiej. Teoretyczne ukierunkowanie polityki spójności na procesy oddolne, wskazywanie głównych problemów do rozwiązania nie jest spójne z praktycznym podejściem, gdzie wsparcie jest silnie ustrukturyzowane i skatalogowane poprzez np. kody interwencji określone na stosunkowo wczesnym etapie.

Przedstawiony model opiera się na założeniu, że efektywna i trwała polityka terytorialna wymaga osadzenia instrumentów w stabilnych ramach instytucjonalnych i terytorialnych. Kluczową rolę pełnić powinno partnerstwo JST na poziomie OF (w najszybszym do wdrożenia modelu: powiatu – jako jednostki administracyjnie umocowanej i funkcjonalnie zintegrowanej). W połączeniu z mechanizmem kontraktowania oraz otwartym katalogiem wsparcia – zarówno ze środków UE, jak i krajowych – model ten pozwala na rzeczywiste dopasowanie interwencji do potrzeb obszarów. Jednocześnie upraszcza system, zwiększa jego przejrzystość i eliminuje sztuczne, nietrwałe struktury. Jest to podejście możliwe do wdrożenia bez konieczności zmiany podziału administracyjnego kraju – bazujące na tym, co już istnieje, ale poprzez uporządkowanie i logicznie powiązanie działań.

Jednocześnie należy podkreślić, że wdrożenie takiego modelu wymaga chęci i woli współpracy różnych stron: KE, Rządu RP, województw i partnerstw. Trudno go także wpisać w sztywne ramy tabeli rekomendacji.

Badanie pokazało, że perspektywy dotyczące oceny założeń systemu wdrażania IT w Polsce i sposobu są ich realizacji w perspektywie 2021-2027 są odmienne w różnych badanych grupach (JST wdrażających IT, przedstawiciele województw) i płyną z nich różne, często sprzeczne rekomendacje. Trudno może być uzyskać w tej sprawie konsensus biorąc pod uwagę różnorodność podmiotów i zastosowanych rozwiązań. Jednocześnie należy dokonać

korekt istniejącego systemu wdrażania IT. Poniżej przedstawiono rekomendacje, które dotyczą różnych zagadnień usprawniających proces (Tabela 10).

Tabela 10. Tabela rekomendacji

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
1	Większość badanych zgodziła się, że istnieje różnica pomiędzy deklarowanym dążeniem UE do oddolnego kreowania interwencji a faktycznymi ograniczeniami programowymi i finansowymi narzuconymi przez KE. Wyraża się on m.in. w określeniu sztywnych kodów interwencji w ramach CP5, „ring-fencingiem” utrudniającym swobodne przesuwanie oferowanego wsparcia.	Zwiększenie elastyczności założeń polityki spójności w obszarze wsparcia IT	Na etapie projektowania przyszłej perspektywy (po 2027 roku): wypracowanie z KE mechanizmów „modułowych alokacji” dla IT— z większą autonomią w określaniu dedykowanego wsparcia dla IT na poziomie celów szczegółowych, bez konieczności wskazania kodów interwencji.	Komisja Europejska z współpracą z MFIPR oraz IZ programami regionalnymi	31.12.2027 (dot. perspektywy 2027+)	Horyzontalna	system realizacji polityki spójności
2	Dotychczasowe doświadczenia potwierdzają, że instrumenty terytorialne, takie jak ZIT i IIT, odgrywają istotną rolę jako narzędzie zachęcające do podejmowania współpracy pomiędzy JST. Są to również narzędzia mające potencjał do integrowania działań rozwojowych na poziomie ponadlokalnym (choć nie we wszystkich partnerstwach myślenie w kategoriach OF, a nie jednostkowym, jest na wysokim poziomie). Należy zapewnić ich dalsze funkcjonowanie i doskonalić ich formułę, tak aby jeszcze skuteczniej odpowiadały na zróżnicowane potrzeby OF oraz wzmacniały współpracę JST i partnerów społeczno-gospodarczych.	Utrzymanie i rozwój IT	W kolejnej perspektywie finansowej UE należy utrzymać wsparcia w ramach już ugruntowanego katalogu instrumentów ZIT, IIT oraz RLKS (który nie był przedmiotem badania). MFIPR powinien odpowiadać za: - kształtowanie systemu prawnego wsparcia (spójność legislacji) oraz za kreowanie systemowych ram i standardów dla polityki terytorialnej np. dot. wymaganych dokumentów strategicznych, formy prawnej, dostępności danych), - koordynację komplementarności działań pomiędzy poziomem krajowym	Komisja Europejska z współpracą z MFIPR oraz IZ programami regionalnymi	31.12.2028 (dot. perspektywy 2027+)	Horyzontalna	system realizacji polityki spójności

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
			(programy krajowe – finansowane z UE i z środków krajowych) a poziomem regionalnym. Koordinacją wsparcia powinien zajmować się szczebel regionalny, który ma największą świadomość potrzeb lokalnych JST. Oznacza to, że szczegółowe założenia systemu wdrażania powinny być tworzone na poziomie IZ programami regionalnymi. Utrzymanie i rozwój IT powinny uwzględniać zarówno kontynuację finansowania, jak i systematyczne podnoszenie potencjału instytucjonalnego partnerstw.				
3	Badanie pokazało, że wiele partnerstw (zarówno ZIT/IIT) zwraca uwagę na brak spójności funkcjonalno-przestrzennej wyznaczonego obszaru. Najczęściej dotyczy to województw, w których podjęto decyzję o objęciu IT całych ich obszarów. Jednak także w innych regionach identyfikowane są przypadki, gdzie np. gmina przylegająca do miasta centralnego nie należy do partnerstwa, brak jest przynależności do partnerstwa gminy leżącej w jego przestrzennym środku czy struktura partnerstwa nie jest spójna z funkcjonującymi już wcześniej strukturami, w których zachodzi współpraca np. w ramach LGD. Podczas paneli ekspertów podkreślano, że w części partnerstw nie zweryfikowano rzeczywistych powiązań funkcjonalno-	Jednoznaczne ustawowe zdefiniowanie OF oraz kryteriów jego delimitacji	Określenie wspólnych standardów delimitacji OF dla wszystkich województw np. katalogu obligatoryjnych sfer tematycznych (bądź wskaźników), które powinny być objętych analizą przy wyznaczaniu OF.	MFIPR, Województwa (departamenty zajmujące się strategiami rozwoju, biura planowania polityki przestrzennej)	31.12.2026	Horyzontalna	rozwój regionalny i lokalny

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
	przestrzennych na podstawie obiektywnych danych np. dojazdów do pracy, dojazdów do szkół, istniejących problemów środowiskowych. Podawano przykłady prowadzonych przez badaczy prac, które wskazywały, że gdyby uwzględnić wyżej wymienione wskaźniki to kształty przestrzenne niektórych partnerstw byłyby inne.						
4	Badanie pokazało, że w perspektywie 2021-2027 mamy nadpodaż słabych instytucjonalnie partnerstw ZIT/IIT, które powstają tylko dla alokacji środków. Ponad połowa badanych JST stwierdziła, że partnerstwo, którego są członkiem nie byłoby trwałe, gdyby w kolejnej perspektywie finansowej zostało pozbawione dodatkowych środków finansowych ukierunkowanych na wdrażanie IT. W województwach widać duże zróżnicowanie dot. obszarów partnerstw stanowiących, zgodnie z założeniem, obszar funkcjonalny. Identyfikujemy zarówno partnerstwa duże (liczące kilkunastu czy kilkudziesięciu członków), jak i małe (kilku gminne – w skrajnych przypadkach dwu gminne). Część partnerstw wydaje się zbyt mała, pod kątem np. liczby członków, liczba ludności czy ma zbyt mały potencjał kadrowy by skutecznie wdrażać zaawansowane projekty zintegrowane o większej sile oddziaływania. Identyfikowane są także partnerstwa kilku wiejskich gmin (bez ośrodka centralnego) charakteryzujących się podobnymi problemami związanymi z odpływem ludności, starzejącym się	Rezygnacja z wsparcia partnerstw nie posiadających potencjału administracyjnego i spójności funkcjonalno-przestrzennej	Analiza partnerstw pod kątem rzeczywistych powiązań funkcjonalno -przestrzennych, potencjału administracyjnego i przyznawanie dedykowanego wsparcia po pozytywnej ocenie tych kryteriów.	IZ programami regionalnymi	31.12.2027 (dot. perspektywy 2027+)	Programowa	rozwój regionalny i lokalny

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
	społeczeństwem i niskim poziomem przedsiębiorczości, w których trudno będzie o wytworzenie potencjału rozwojowego.						
5	W obecnej perspektywie większość partnerstw ZIT/IIT decydowała się na przygotowanie strategii ZIT/IIT, Dokument ten służy bezpośrednio pozyskiwaniu wsparcia w ramach programów regionalnych. Chcąc wzmacniać rozwój społeczno-gospodarczy na obszarach funkcjonalnych, należy zwracać uwagę na szerszy kontekst problemu i źródła finansowania. Analizy pokazały, że dokumenty te ograniczają się do obszarów tematycznych wsparcia oferowanego dla IT przez IZ programów regionalnych. Nieliczne partnerstwa zdecydowały się na przygotowanie strategii rozwoju ponadlokalnego, która jest dokumentem szerszym i bardziej kompleksowym. Strategia rozwoju ponadlokalnego pełniąc funkcję strategii ZIT/IIT powinna zastępować inne strategie (np. strategię ZIT/IIT) tam, gdzie to możliwe. Co prawda, wiąże się to z ryzykiem opóźnień np. w woj. podkarpackim, gdzie ustanowiono obowiązek przygotowania strategii rozwoju ponadlokalnego dla partnerstw IIT, do kwietnia 2025 r. żadna nie była pozytywnie zaopiniowana. Przypuszcza się jednak, że okres pozostający do rozpoczęcia kolejnej perspektywy jest wystarczającym by partnerstwa je przygotowały.	Ujednolicenie systemu wdrażania dokumentów strategicznych	W kolejnej perspektywie finansowej UE rekomenduje się wprowadzenie obligatoryjności posiadania strategii rozwoju ponadlokalnego (zamiast strategii terytorialnej ZIT/IIT, która może stanowić co najwyżej dokument implementacyjny z zakresie finansowania projektów z UE) dla partnerstw JST. Wśród zalecanych rozwiązań jest oparcie także innych dokumentów wdrażanych przez JST o jedną diagnozę, aby unikać wielokrotnego zlecania i przygotowywania analiz społeczno-gospodarczych dla jednego obszaru.	MFIPR, JST	31.12.2027 (dot. perspektywy 2027+)	Pozasystemowa	rozwój regionalny i lokalny
6	Obecnie istotnym wyznawaniem dla partnerstw jest proces aktualizacji strategii terytorialnych partnerstw ZIT/IIT. Jak wskazywali badani, obecnie nawet w przypadku niewielkich	Uproszczenie systemu aktualizacji	Rekomenduje się precyzyjne określenie momentu i zakresu koniecznych aktualizacji (m.in. w odniesieniu do procedur	MFIPR	31.12.2025	Pozasystemowa	rozwój regionalny i lokalny

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
	zmian (jeżeli IZ nie wskazały inaczej) konieczne jest przygotowanie aktualizacji całego dokumentu. Nadmierna szczegółowość list projektów wymusza przejście procedury aktualizacji – w zakresie m.in. konsultacji społecznych, oceny oddziaływania na środowisko. Są to czynności czasochłonne i wymagające zaangażowania zarówno po stronie partnerstw, jak i województw oraz w części przypadków MFiPR (ponowne opiniowanie strategii) czy organów środowiskowych.	strategii terytorialnych	środowiskowych, konsultacji społecznych), aby ograniczyć nadmierne procedury.				
7	Wsparcie finansowe dla ZIT/IIT powinno być silniej powiązane z efektami, a nie rozproszone na wiele małych działań. Dopiero realizacja znaczącej liczby projektów (ewentualnie wielu komplementarnych działań) na terenie całego obszaru OF pozytywnie wpłynie na ogólne wskaźniki świadczące o niwelowaniu problemu. Lepsza koncentracja środków oznacza większy wpływ na rzeczywiste problemy rozwojowe (np. wykluczenie transportowe, jakość powietrza).	Silniejsze powiązanie finansowania z efektami	Wskazanie maksymalnie 2–3 kluczowych wyzwań rozwojowych (np. ograniczenie wykluczenia transportowego, poprawa jakości powietrza), na które ma być ukierunkowane min. 50% alokacji. Ustanowienie kamieni milowych pokazujących cele pośrednie, do których dążymy Rezerwa np. 10–15% alokacji dla danego projektu ZIT/IIT uwalniana po spełnieniu kamieni milowych i osiągnięciu wskaźników wpływu Opcjonalnie: dodatkowe punkty w kolejnych naborach dla ZIT/IIT, które wykażą trwałe efekty Obowiązek corocznego raportowania efektów terytorialnych (a nie realizacji projektów) przez partnerstwa ZIT/IIT, z oceną stopnia realizacji celów kluczowych.	MFiPR, IZ programami regionalnymi	31.12.2027 (dot. perspektywy 2027+)	Horyzontalna	polityki horyzontalne

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
8	Badanie pokazało, że można wskazać już na dobre praktyki dot. zintegrowania projektów, organizacji współpracy w ramach partnerstwa czy podejmowanych przez JST wspólnych działań. Zasadne jest systematyczne upowszechnianie i promowanie interesujących, partnerskich działań, wypracowanych na różnych szczeblach samorządu. Wymiana doświadczeń i wzajemne inspirowanie się sprawdzonymi rozwiązaniami organizacyjnymi, projektowymi sprzyja rozwojowi trwałych form współpracy oraz podnosi potencjał instytucjonalny samorządów.	Upowszechnianie i promowanie dobrych praktyk współpracy JST i ich wsparcia	Stworzenie ogólnopolskiej bazy dobrych praktyk w zakresie m.in. zintegrowania projektów, podejmowanej współpracy poza projektami UE, roli regionów w wyznaczaniu kierunków działań. Postuluje się organizowanie cyklicznych konferencji oraz wydarzeń tematycznych koncentrujących się na praktycznych aspektach	MFIPR we współpracy z IZ programami regionalnymi	31.12.2026	Pozasystemowa	rozwój regionalny i lokalny
9	Analiza obecnych mechanizmów zarządzania i monitorowania IT wskazuje, że partnerstwa ZIT i IIT często nie mają wystarczającego wpływu na kluczowe decyzje dotyczące kształtu programu regionalnego, kryteriów wyboru projektów czy samego wyboru projektów. Brak systemowego, formalnego udziału przedstawicieli tych partnerstw w pracach KM ogranicza możliwości reprezentowania interesów obszarów objętych IT i utrudnia zachowanie spójności między założeniami strategii a wdrażaniem projektów. W związku z tym zasadne jest wprowadzenie rozwiązań, które w sposób obligatoryjny zagwarantują uczestnictwo przedstawicieli ZIT i IIT w systemie kreowania i wdrażania wsparcia UE w większym niż dotychczas stopniu.	Wzmocnienie udziału partnerstw ZIT i IIT w systemie kreowania i wdrażania wsparcia UE	Stworzenie możliwości do wypowiedzenia swojego zdania na etapie negocjowania programu regionalnego np. przez organizację spotkania z przedstawicielami partnerstw ZIT/IIT umożliwiającego wskazanie im swoich potrzeb i oczekiwań, włączenie ich przedstawiciela w proces negocjacji. Rekomenduje się formalnie zapewnienie udziału partnerstw ZIT/IIT w KM (co najmniej jednego wybranego spośród wszystkich ZIT/IIT przedstawiciela) oraz dla chętnych w KOP (w naborach konkurencyjnych), nawet jeśli miałyby to być status obserwatora	MFIPR, IZ programami regionalnymi, partnerstwa ZIT/IIT	31.12.2027 (dot. perspektywy 2027+)	Programowa	system realizacji polityki spójności

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
10	Partnerstwa, w których została wyodrębniona rzeczywista struktura organizacyjna funkcjonują sprawniej, a tam, gdzie zapewnione zostało finansowanie zwykle rotacje kadrowe są na niższym poziomie oraz jest zapewniona lepsza jakość realizacji działań oraz współpracy. Utworzenie odrębnego biura ma tą zaletę, że członkowie partnerstwa zyskują poczucie, iż biuro reprezentuje interesy wszystkich JST z danego obszaru, a nie wyłącznie lidera. Jednocześnie małe partnerstwa, które nie planują realizacji większej liczby projektów – i nie mają potrzeby ani potencjału do podejmowania bardziej kompleksowych działań w przyszłości wsparcia na rzecz utworzenia oddzielnego biura nie potrzebują.	Obligatoryjne tworzenie i współfinansowanie biur partnerstw (obligatoryjne biura dla partnerstw składające się z min. 5 członków)	Utworzenie stałej formy finansowania kosztów koordynacji i pracy biur ZIT/IIT np. w formie dedykowanego funduszu celowego bądź wsparcia z PT. Uzależnienie finansowania i jego wysokości od podejmowanych przez nie działań (kamienie milowe związane z np. ze sprawną realizacją projektów, poszukiwaniem dodatkowych projektów,)	MFiPR, IZ programami regionalnymi, partnerstwa ZIT/IIT	31.12.2027 (dot. perspektywy 2027+)	Pozasystemowa	rozwój regionalny i lokalny
11	Ponad połowa badanych JST stwierdziła, że partnerstwo, którego są członkiem nie byłoby trwałe, gdyby w kolejnej perspektywie finansowej zostało pozbawione dodatkowych środków finansowych ukierunkowanych na wdrażanie IT. Interesy jednostkowych samorządów dominują nad myśleniem o rozwoju całego obszaru. W części nowych partnerstw nie widać potencjału kadrowego do wdrażania trudniejszych, partnerskich i zintegrowanych projektów. Partnerstwa nie widzą korzyści ze współpracy, innych niż pozyskanie wsparcia.	Wzmocnienie systemu zachęt do trwałej współpracy JST	Wprowadzenie mechanizmów zachęt poza funduszami UE np. dodatkowe premie dla partnerstw, które utrzymują współpracę i poszukują alternatywnych źródeł finansowania.	MFiPR	31.12.2027 (dot. perspektywy 2027+)	Pozasystemowa	rozwój regionalny i lokalny

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
12	Analiza doświadczeń partnerstw JST w zakresie planowania i wdrażania instrumentów terytorialnych pokazuje, że część z nich nie dysponuje wystarczającym zapleczem eksperckim, wiedzą i doświadczeniem do realizacji projektów – w różnych obszarach tematycznych, czy różnej formule np. projektu partnerskiego. Doświadczone ZIT z perspektywy 2014-2020 mają doświadczenia formalno-proceduralne związane z przygotowywaniem projektów, ich realizacją, rozliczaniem, współpracą partnerską czy instytucjonalizacją partnerstwa – wykorzystanie potencjału pracujących tam osób powinno być priorytetem w najbliższym czasie. Podjęcie się funkcji doradczej (dla chętnych) powinno wiązać się z gratyfikacjami na rozwój ich biura ZIT.	Zapewnienie systemowego wsparcia doradczego dla partnerstw JST	Organizacja systemowego wsparcia szkoleniowego realizacji określonych typów projektów skierowanego do wszystkich partnerstw JST. Dodatkowo należy wzmocnić rolę partnerstw ZIT z perspektywy 2014-2020 w systemie wsparcia. Proponowane jest utworzenie sieci „doradczej” wśród chętnych doświadczonych ZIT z wyodrębnioną i finansowaną z poziomu krajowego pulą godzin na świadczenie wsparcia dla partnerstw mniej zaawansowanych np. w zakresie instytucjonalizacji partnerstwa, przygotowywania projektów czy angażowania partnerów społeczno-gospodarczych.	MFIPR we współpracy z partnerstwami ZIT/IIT	31.12.2025	Pozasystemowa	rozwój regionalny i lokalny
13	W badaniu zidentyfikowano znaczące różnice m.in. w wymaganiach formalnych między województwami. Partnerstwa sygnalizują potrzebę większej przewidywalności i porównywalnych standardów minimalnych, natomiast przedstawiciele IZ wskazują na konieczność zachowania elastyczności wynikającej z lokalnych uwarunkowań i doświadczeń audytowych. W świetle przeanalizowanych dokumentów należy dążyć do uproszczenia procedur i zwiększyć rolę zaufania.	Przegląd i uproszczenie procedur wymagań względem partnerstw	Ograniczenie nadmiaru dokumentacji, szczególnie w fiskach projektowych – dostosowanie nakładu pracy do skali inwestycji i realnego ryzyka.	IZ programami regionalnymi	31.12.2027 (dot. perspektywy 2027+)	Programowa strategiczna	system realizacji polityki spójności

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
14	Badanie pokazało, że w perspektywie 2014-2020 przedsięwzięcia rewitalizacyjne były identyfikowane jako najbardziej skuteczne wśród innych typów projektów prawie we wszystkich obszarach tematycznych. Zwracano uwagę m.in. na zwiększenia jakości oraz ilości oferowanych na terenie miasta usług czy zmiany o charakterze przestrzennym (w tym poprawę estetyki). Z uwagi na obowiązującą ustawę o rewitalizacji badani wskazywali, że rewitalizacja wdrażana poprzez założenia GPR ma już obecnie charakter odrębnego instrumentu terytorialnego i nie należy komplikować jej założeń ponad zapisy ustawowe. Jednocześnie badanie uwidocznilo problem związany z finansowaniem pojedynczych projektów (często nielicznych), zamiast całościowych założeń wyprowadzania obszaru ze stanu kryzysowego. Należałoby przeprojektować model wsparcia by skoncentrować się na danym obszarze rewitalizacji na większą skalę.	Kontynuacja finansowania rewitalizacji jako odrębnego IT ze środków polityki spójności	Rewitalizacja w warunkach polskich powinna być wyodrębniona jako odrębny instrument terytorialny. Rekomenduje się zmianę modelu wsparcia tj. zamiast obecnego wsparcia pojedynczych projektów (w większości województw) wybieranie dobrze opracowanych GPR i zapewnienia finansowania ich istotnych części – kompleksowych wiązek działań, które pozwolą na odczucie efektu rewitalizacyjnego na danym obszarze.	IZ programami regionalnymi	31.12.2027 (dot. perspektywy 2027+)	Programowa strategiczna	rewitalizacja
15	Zarówno eksperci, jak i przedstawiciele gmin wdrażających GPR wskazują obszar mieszkalnictwa jako kluczowego dla zmian społecznych. Obecnie wsparcie działań z tego zakresu jest mocno ograniczone. Bez stabilnego finansowania mieszkalnictwa, rewitalizacja często ogranicza się do działań przestrzennych i infrastrukturalnych, nie rozwiązując kluczowych problemów społecznych i jakości życia mieszkańców.	Finansowanie mieszkalnictwa w ramach rewitalizacji	Zwiększenie możliwości finansowania (w szczególności poprzez atrakcyjne instrumenty finansowe) dla remontów części wspólnych w budynkach mieszkalnych. zwłaszcza będących w zasobie komunalnym.	IZ programami regionalnymi	31.12.2027 (dot. perspektywy 2027+)	Programowa strategiczna	rewitalizacja

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
16	Ustawodawca tworząc ustawę o rewitalizacji myślał o nim jako o kompleksowym, długoletnim procesie wyprowadzenia obszaru ze stanu kryzysowego. Ścisłe powiązanie wsparcia na działania rewitalizacyjne z perspektywą UE utrudnia wprowadzanie zmian na danym obszarze, silnie uzależniając je od katalogu typów interwencji UE i terminu ich wdrażania. Potrzeby JST wskazywane w GPR wynoszą ok. 34,5 mld zł na projekty podstawowe (z czego blisko ok. 10,8 mld zł wg. założeń autorów GPR miałyby pochodzić z środków programów regionalnych). W ramach programów regionalnych na działania dedykowane stricte rewitalizacji przeznaczono ok. 3,6 mld zł, co stanowi ok. 33% ogólnego zapotrzebowania. Pokazuje to skalę potrzeb finansowych.	Uniezależnienie procesu rewitalizacji od środków z UE- Utworzenie nowego mechanizmu finansowania działań rewitalizacyjnych ze środków krajowych – krajowego fundusz rewitalizacji	Utworzenie krajowego Funduszu Rewitalizacji dystrybuowanego poprzez poszczególne województwa Wsparcie powinno mieć charakter mieszany, dotacyjno-pożyczkowy, na przykład w postaci preferencyjnie oprocentowanej pożyczki, której część może być przekształcona w dotację, jeśli zostaną osiągnięte konkretne wskaźniki założone w programie rewitalizacji.	MFiPR, MRiT we współpracy z innymi resortami	31.12.2026 (dot. perspektywy 2027+)	Pozasystemowa	rewitalizacja

Źródło: opracowanie własne

Spis rysunków

Rysunek 1. Instrumenty ZIT i IIT w gminach, w tym GPR i Strategie Rozwoju Gminy pełniące rolę IIT.	21
Rysunek 2. Instrumenty ZIT i IIT w powiatach.	22

Spis tabel

Tabela 1. Nakładanie się IT w województwach	31
Tabela 2. Reprezentacja partnerstw ZIT/IIT w KM.....	78
Tabela 3. Zakres wsparcia ukierunkowanego na funkcjonowanie zaplecza instytucjonalnego partnerstw JST	99
Tabela 4. Liczba programów rewitalizacji wpisanych do wykazów GPR prowadzonych przez UM w perspektywie 2014-2020 i 2021-2027 pełniących rolę strategii IIT	107
Tabela 5. Przykładowe główne działania dla najważniejszych celów szczegółowych w Niemczech	136
Tabela 6. Przykładowe główne działania dla najważniejszych celów szczegółowych we Włoszech	139
Tabela 7. Alokacja na IT w Niemczech w porównaniu z funduszami EFRR, EFS+ i FST	147
Tabela 8. Alokacja na IT we Włoszech w porównaniu z funduszami EFRR, EFS+ i FST	148
Tabela 9. Alokacja na IT w Polsce w porównaniu z funduszami EFRR, EFS+, FST i FS	149
Tabela 10. Tabela rekomendacji	156

Spis wykresów

Wykres 1. Wpływ JST na wybór IT, którymi zostały objęte (w podziale na województwa)	25
Wykres 2. Wpływ JST na kreowanie granic partnerstw/a ZIT/IIT, do których/ego należą (w podziale na województwa)	27
Wykres 3. Alokacja na IT [% w odniesieniu do całości programu regionalnego]	28

Wykres 4. Rodzaj posiadanego dokumentu przez partnerstwa ZIT.....	30
Wykres 5 Rodzaj posiadanego dokumentu przez partnerstwa IIT	30
Wykres 6. Obszary współpracy JST należących obecnie do partnerstwa ZIT/IIT przed perspektywą 2021-2027.....	43
Wykres 7. Opinia członków partnerstw na temat gwarantowania alokacji (odpowiedź na pytanie czy alokacja dla partnerstw powinna być zagwarantowana).....	58
Wykres 8. Wpływ partnerstw na wybór działań dedykowanych IT (w podziale na województwa)	66
Wykres 9. Skumulowana alokacja w ramach programów regionalnych na IT.....	67
Wykres 10. Ocena dostosowania wsparcia do potrzeb obszaru z punktu potrzeb rozwojowych	68
Wykres 11. Forma prawna partnerstw ZIT/IIT	85
Wykres 12. Samoocena możliwości reprezentowanych gmin w zakresie możliwości podjęcia działań	113
Wykres 13. Ocena procesu opiniowania/oceny GPR jako strategii IIT w województwach...	116
Wykres 14. Ocena poszczególnych aspektów związanych z opiniowaniem GPR pod kątem pełnienia roli strategii przez gminy	117
Wykres 15. Ocena trafności system wyboru projektów rewitalizacyjnych do dofinansowania	119
Wykres 16. Planowane źródła finansowania działań rewitalizacyjnych w perspektywie 2021- 2027	126
Wykres 17. Alokacja na najważniejsze cele szczegółowe realizowanych w ramach IT w Niemczech (mln EUR).....	135
Wykres 18. Alokacja na najważniejsze cele szczegółowe realizowane w ramach IT we Włoszech (mln EUR).	138