

Marek W. Kozak

Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych,
EUROREG, ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa; e-mail: m.kozak@uw.edu.pl

ZINTEGROWANE INWESTYCJE TERYTORIALNE JAKO EKSPERYMENT

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza przyczyn powstania zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) w nowym okresie 2014–2020 w kontekście reform UE oraz analiza procesu tworzenia ZIT i zagrożeń, jakie wynikać mogą dla tego eksperymentalnego podejścia w Polsce. Podstawowa teza głosi, że eksperymentalna koncepcja ZIT powoduje dodatkowe konflikty między zarządzającymi a beneficjentami przywykłymi, że cele (działania) ogólne polityki odbiegają od faktycznie realizowanych. Hipoteza uzupełniająca zaś głosi, iż istnieją istotne czynniki potencjalnie sprzyjające ograniczeniu radykalnej reformy i przywróceniu *status quo* („oswojenia” wymagań). Główne metody (studia literaturowe oraz udział w pracach przygotowawczych w roli eksperta ministerstwa) determinują strukturę źródeł.

Słowa kluczowe: Polska, ZIT, czynniki planowania, proces tworzenia, potencjalne zagrożenia dla realizacji.

INTEGRATED TERRITORIAL INVESTMENTS AS AN EXPERIMENT

Abstract: The main objective of this paper is to analyze the reasons of development of the Integrated Territorial Investments in the new 2014-2020 period in the context of EU reforms, and to describe the creation process and the threats this experimental approach may encounter in Poland. The Author's main thesis is that the experimental ITI concept causes additional conflicts between management authorities and beneficiaries who are used to the fact that declared and implemented intervention aims are different. The Author also assumes that there exist important factors that could potentially hinder the radical reforms and re-establish the status quo (or “domesticate” the policy). The main methods (desk research and involvement in preparatory works as a Ministry expert) determine the structure of the sources used. The paper offers some conclusions.

Keywords: Poland, ITI, planning factors, development process, potential implementation threats.

Z reguły polityce pierwotnie zwanej polityką regionalną, a dziś generalnie określanej mianem polityki spójności, przypisuje się wywodzony jeszcze z traktatów rzymskich cel wyrównywania poziomu rozwoju. W opinii autora ten mityczny cel, wygodny dla wielu polityków, w istocie jest nierealizowalny. Czy można sobie wyobrazić Unię o wyrównanym poziomie życia, wspólnym dla regionów wiejskich i metropolii globalnych? To zadanie zwyczajnie niewykonalne i zbędne. Z upływem czasu próbowano powiązać tę politykę z szerszymi celami i zjawiskami zachodzącymi na poziomie unijnym i globalnym (zob. Molle 2007; Bachtler, Mendez, Wislade 2013). W istocie nie wprowadzano daleko

idących celów ogólnych, głębokie zmiany następowały natomiast na poziomie operacyjnym, na poziomie czynników stosowanych do pobudzania rozwoju. Bo też polityka ta w ciągu zaledwie ćwierćwiecza przeszła istotną zmianę od polityki zorientowanej regionalnie i nakazującej dostosowywać interwencje do lokalnej charakterystyki do polityki o charakterze coraz bardziej horyzontalnym, uznającej, iż czynniki sprzyjające rozwojowi są w zasadzie takie same w każdym regionie. A skoro tak, to interwencja zasadniczo winna stosować te same narzędzia, oparte na tych samych założeniach i celach, wynikających z nowego paradygmatu rozwojowego, kładącego większy nacisk na tzw. miękkie czynniki rozwoju (innowacyjność, konkurencyjność itp) niż na infrastrukturę techniczną. W gruncie rzeczy trudności ze zmianą podejścia dowodnie pokazują, że łatwiej jest zmienić fakty (strukturę społeczno-ekonomiczną) niż sposoby myślenia na temat rozwoju i stosownej interwencji. Stąd zamiast radykalnej zmiany podejścia do interwencji w okresie 2014–2020, pełną zmianę zaproponowano jedynie w odniesieniu do konsumującej tylko kilka procent zasobów finansowych koncepcji zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT), kładącej wyraźny nacisk na współpracę w definiowaniu problemów, wyborze celów i uwzględnianie wspólnych, a nie tylko indywidualnych interesów. W skali całej interwencji 2014–2020 to najbardziej zaawansowana i innowacyjna forma działania, być może tester zmian planowanych na potem.

Celem tego artykułu jest analiza ZIT od fazy koncepcyjnej po – do dziś niezałożone – prace przygotowawcze nad strategiami ZIT, postrzegane na tle przemian instytucjonalnych UE oraz przemian całej polityki spójności i powiązanych z nią polityk rozwojowych.

Kluczowa hipoteza głosi, że ze wszech miar pożądana eksperymentalna koncepcja ZIT prowokuje dodatkowe konflikty między zarządzającymi a beneficjentami, przywykłymi do tego, że cele ogólne (działania) polityki nie odpowiadają faktycznie realizowanym. Hipoteza uzupełniająca zaś głosi, iż istnieją ważne czynniki potencjalnie sprzyjające ograniczeniu radykalnej reformy i przywróceniu *status quo* („oswojenia” wymagań).

Główna metoda wynika z charakteru analizowanego zjawiska i obejmuje przede wszystkim studia literaturowe oraz obserwacje czynione podczas pracy autora w roli eksperta Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MIR) w okresie kwiecień–listopad 2014 r., obejmującej między innymi krytyczne analizy kolejnych wersji strategii ZIT, przygotowywanych przez związki powstałe w poszczególnych województwach na obszarach funkcjonalnych stolic, oraz wizyty i dyskusje nad szczegółami interwencji. W części – za zgodą zlecającego – wykorzystano zatem doświadczenie zgromadzone w okresie prac eksperckich, przedłożone sprawozdanie oraz późniejsze seminaria i materiały udostępnione przez MIR. Metoda (studia literatury oraz obserwacja) wyznaczała też wykorzystywane źródła informacji.

Artykuł składa się z kilku uzupełniających się części, poświęconych analizie związków między koncepcją ZIT a ewolucją polityki spójności, analizie elementów nowatorskich i związków z nowym paradygmatem, wreszcie analizie dokumentów polskich, planowanych nakładów, formy prawnej związków ZIT

i procesu powstawania strategii ZIT. Artykuł wieńczy podsumowanie zawierające wnioski i rekomendacje.

ZIT w kontekście zmian polityki spójności

Do 1988 r. polityka regionalna nie odgrywała większej roli ani finansowo, ani merytorycznie. Unia (wówczas jeszcze wspólnoty) od początku wykazywała znaczne zróżnicowanie regionalne (nie tylko Włochy są tego przykładem), ale ani wpływ negocjacji akcesyjnych Zjednoczonego Królestwa, ani powstanie w 1975 r. podległego Dyrekcji Generalnej (DG REGIO) Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego nie prowadziły do rozwoju polityki regionalnej. Obszerną analizę związków polityki regionalnej z reformami budżetowymi i instytucjonalnymi można znaleźć w pracy Bachtlera i in. (2013). O ewolucji i uwarunkowaniach tej polityki pisze także Sługocki (2013), a pracę poświęconą analizie współczesnego wzrostu opublikował ostatnio Churski (2014). Dopiero chroniczny kryzys gospodarczy we wspólnotach zrodził debatę o przyczynach tej chroniczności i możliwościach jej przezwyciężenia. Rozwiązanie nasunęło się samo: główną przyczyną kryzysu miało być wieloletnie zaniechanie reform instytucjonalnych, zapoczątkowane kryzysem „pustego krzesła”¹, a remedium przyjęcie Jednolitego Aktu Europejskiego w 1986 r., powołującego Unię Gospodarczą i Walutową (UGW), następnie traktatu o Unii Europejskiej w 1992 r., czyli tzw. traktatu z Maastricht. Plany przewidywały pogłębienie integracji europejskiej, w tym zwłaszcza stworzenie wielkiego wspólnego rynku (faktyczne zniesienie granic wewnętrznych), wprowadzenie wspólnej waluty (zwaney początkowo ECU, potem ostatecznie EURO) pod nadzorem Europejskiego Banku Centralnego i innych reform instytucjonalnych związanych z potrzebami wdrożenia UGW i integracją wspólnot.

Wprowadzenie reform miało zostać poprzedzone dekadą przygotowań, a zwieńczone wprowadzeniem wspólnej waluty w okresie od 1999 r. (rozliczenia) do 2002 r. (gotówka). Dla uniknięcia potencjalnego kryzysu, jaki w regionach najsłabiej rozwiniętych mogło spowodować zniesienie granic wewnętrznych i wdrożenie czterech swobód przepływu², postanowiono wzmocnić je narzędziami polityki regionalnej. Tak zrodziła się i w 1989 r. zaczęła funkcjonować na wielką skalę strukturalna polityka regionalna, zaczątek polityki zwanej dziś polityką spójności. Zrealizowanie celów UGW i stworzenie nowej architektury systemu decyzyjnego Unii oznaczało faktycznie osiągnięcie celów, dla jakich powołano nową politykę regionalną (strukturalną). Tym można tłumaczyć gwałtowny spadek dynamiki przyrostu środków na tę politykę. Nawet wejście do UE nowych państw Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej nie spowodowało proporcjonalnego do wzrostu zróżnicowań wzrostu budżetu polityki spójności. Po co zatem ZIT?

¹ Wszystkie decyzje wspólnot były początkowo podejmowane jednogłośnie. W 1965 r., gdy miano przyjąć reformę WPR, przedstawiciel Francji przed głosowaniem opuścił pokój (stąd puste krzesło) i reforma upadła. Zasadę jednomyślności (tzw. kompromis luksemburski z 1966 r.) zniesiono w praktyce dopiero w 1987 r., z chwilą uchwalenia Jednolitego Aktu Europejskiego.

² Kapitału, osób, wyrobów i usług (z tym ostatnim rodzajem przepływu było najtrudniej).

Otóż zdaniem autora to pierwsza tak daleko idąca próba dostosowania polityki spójności do nowej strategii (Europa 2020) i nowego paradygmatu leżącego u jej podstaw³. W razie jej zaniechania trzeba by się liczyć ze stopniową likwidacją polityki spójności, tak nieskutecznej nawet w obliczu kryzysu 2008 r.

ZIT traktowane są przez Unię jako szczególnie ważne zintegrowane strategie terytorialne dla osiągnięcia celów strategii Europa 2020 (wzrost inteligentny, zrównoważony i trwały oraz inkluzyjny). ZIT reprezentować mają podejście zintegrowane, to jest obejmować:

- wyznaczone terytorium dysponujące zintegrowaną strategią rozwoju terytorialnego;
- terytorium dysponujące listą działań do wykonania oraz niezbędnymi rozwiązaniami zarządczymi dla ZIT (EC 2014, s. 2).

Preferowane dla ZIT terytorium powinno albo być terenem działań przekrojowych odnoszących się do jego potrzeb, albo dysponować strategią pozwalającą budować projekty wykorzystujące efekt synergii. Wybór pozostaje w rękach władz krajowych.

Co do meritum podejmowane działania muszą się odnosić do celów tematycznych na lata 2014–2020 danego programu operacyjnego i respektować cele terytorialne strategii. Działania mogą być finansowane z EFRR, EFS i FS, a dodatkowo z funduszy rozwoju wsi i morskiego. Zwłaszcza kombinacja środków EFRR i funduszy rozwoju obszarów wiejskich jest uważana za kluczową dla współpracy miasto–wieś, gdzie – dodajmy – najłatwiej o problemy do rozwiązania przez ZIT. Nie wyklucza się, że system zarządzania może korzystać z doświadczeń rozwoju kierowanego przez społeczność lokalną w skali dostosowanej do lokalnych potrzeb. Co do odpowiedzialności za zarządzanie, Unia obarcza nią instytucję zarządzającą danym programem operacyjnym, w którym finansowany jest ZIT, jednak dopuszcza skorzystanie z wyznaczonej przez tę instytucję instytucji pośredniczącej (EFSI 2014).

Zdaniem Komisji Europejskiej główne korzyści z zastosowania ZIT to:

- osiągnięcie większego efektu przy niezmienionym (danym) poziomie inwestycji publicznych;
- wzmocnienie społeczności lokalnej (interesariuszy) przez zapewnienie jej udziału i poczucia odpowiedzialności za przygotowanie i wdrażanie programu;
- zwiększenie dostępności środków na zintegrowane działania na danym terenie;
- możliwość wyzwolenia nie dość wykorzystanego potencjału na szczeblu lokalnym i regionalnym (EC 2014, s. 3–5).

Więcej na temat rozwiązań znaleźć można w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej z 17 grudnia 2013 r. (EFSI 2013).

Jak widać, oczekiwania są złożone, ale generalnie zmierzają ku lepszemu wykorzystaniu zasobów, lepszym efektom, integracji, koordynacji i synergii działań dzięki specyfice wspólnego zarządzania (od programowania po rozliczenie). Wydaje się też zasadna hipoteza, iż jest to test możliwości usunięcia wcześniej-

³ Pamiętajmy, że pierwsza próba podporządkowania polityki spójności strategii lizbońskiej skończyła się kompletnym fiaskiem.

szych słabości polityki spójności, które można najszerzej wyjaśnić brakiem narzędzi dyscyplinujących kraje członkowskie i beneficjentów oraz tzw. następstwem celów, czyli akceptowanym do niedawna w ramach polityk europejskich zastępowaniem celów trudnych łatwiejszymi działaniami i *de facto* dostosowywanie wymagań unijnych do potrzeb beneficjentów („oswajanie” polityki spójności) (Kozak 2014b).

Zintegrowane inwestycje terytorialne w Polsce

Zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) były w Polsce przygotowywane od początku 2013 r., kiedy to powstała ekspertyza Przemysława Śleszyńskiego na temat delimitacji funkcjonalnych obszarów stołecznych na potrzeby ZIT (MRR 2013a)⁴ oraz kilka miesięcy później *Zasady realizacji ZIT w Polsce* (MRR 2013c). Dodajmy, że oba dokumenty powstały, zanim Unia dokonała wykładu ZIT np. w rozporządzeniach. Polska – inaczej niż pozostałe kraje – skoncentrowała się na największych aglomeracjach wojewódzkich, zdecydowanie wiążąc ZIT z polityką miejską, co podtrzymano w *Umowie Partnerstwa z 2014 roku*⁵. Celnie podkreśla się nowatorstwo ZIT w Polsce, polegające na:

- sprzyjaniu rozwojowi współpracy i integracji;
- promowaniu partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych;
- realizacji zintegrowanych projektów;
- zwiększaniu wpływu miast i ich obszarów funkcjonalnych na działania w ramach polityki spójności na ich obszarze (MRR 2013c, s. 4).

Trudno jednak nie zauważyć, że na tle rozwiązań innych państw członkowskich cechą specyficzną polskich propozycji jest świadoma rezygnacja z wyzwolenia niewykorzystanego potencjału na szczeblu lokalnym, co sugerowała Unia, a zatem instrumentalne podejście zawężające cele. Temu najwyraźniej przyświecały ogólne zasady metodologii wyznaczania miejskich obszarów funkcjonalnych na poziomie stolic wojewódzkich. Śleszyński w ekspertyzie przygotowanej dla MRR przyjął następujące założenia metodologiczne delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych:

- gmina jako podstawowa jednostka delimitacyjna;

⁴ Opracowanie prof. Śleszyńskiego bazuje na ekspertyzie własnej, delimitacjach „Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030” oraz metodologii i danych GUS, a także publikacjach ESPON. Do wyznaczania obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich służą zbieżne dane GUS, z których pewne się mocno dezaktualizują, jak np. mobilność mierzona meldunkami, innymi danymi jednak nie dysponujemy. Ostateczna ocena będzie możliwa po zrealizowaniu projektu ZIT. Na razie obiektywizm metodologiczny, mimo słabości pewnych kryteriów, zasługuje na bliższą uwagę. Brak innych danych, które można by zastosować w delimitacji, ogranicza możliwość krytycznej analizy.

⁵ „ZIT to nowe narzędzie służące realizacji strategii terytorialnych. W Polsce przy pomocy instrumentu ZIT realizowane będą w szczególności zintegrowane działania służące zrównoważonemu rozwojowi obszarów miejskich, o których mowa w art. 7 rozporządzenia EFRR. Za pomocą instrumentu ZIT (w zależności od decyzji IZ) mogą być realizowane strategie terytorialne obejmujące inne typy obszarów (w tym obszary miejskie).” (*Umowa Partnerstwa 2014*, s. 213).

- wskaźniki wykorzystujące przyjętą definicję obszaru funkcjonalnego: „spójna pod względem przestrzennym strefa oddziaływania miasta, charakteryzująca się istnieniem powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych”;
- możliwie aktualne dane źródłowe, jako bazowy – rok 2011; dla niego zebrano większość danych statystycznych;
- nieznaczne korekty eksperckie (włączanie pojedynczych gmin, np. otoczonych z kilku stron jednostkami spełniającymi kryteria, gminy charakteryzujące się minimalnymi brakami wartości wskaźników (MRR 2013a, s. 8).

Jednostki uwzględnione do dalszych analiz (korekt eksperckich) przedstawiono na rycinie 1. Biorąc pod uwagę gorące dyskusje z wieloma związkami ZIT dążącymi do powiększenia obszaru objętego interwencją, można przypuszczać, że głównym polem debaty była kwestia powiązań funkcjonalnych miasta z obszarem otaczającym. Wielokrotnie podkreślano silne związki, nie wspierając jednak tych twierdzeń danymi statystycznymi. Podobnie jak używano wskaźniki niedostępne w źródłach statystycznych. Być może w niektórych przypadkach uwagi te miały istotny sens, ale brak możliwości ich weryfikacji statystycznej dla wszystkich województw czynił je niestosownymi w delimitacji. Ich uwzględnienie oznaczałoby zderzenie kryteriów naukowych z politycznymi, z wiązką interesów politycznych łączących różne gminy, ale też dyskusyjność wartości niektórych wskaźników (np. opartych na liczbie ludności, meldunkach itp. danych szybko się dezaktualizujących). Kwestia ta była podnoszona głównie przez przedstawicieli nauki.

W *Umowie Partnerstwa* (UP) z maja 2014 r. ZIT są wyraźnie traktowane jako jeden z instrumentów realizacyjnych na lata 2014–2020:

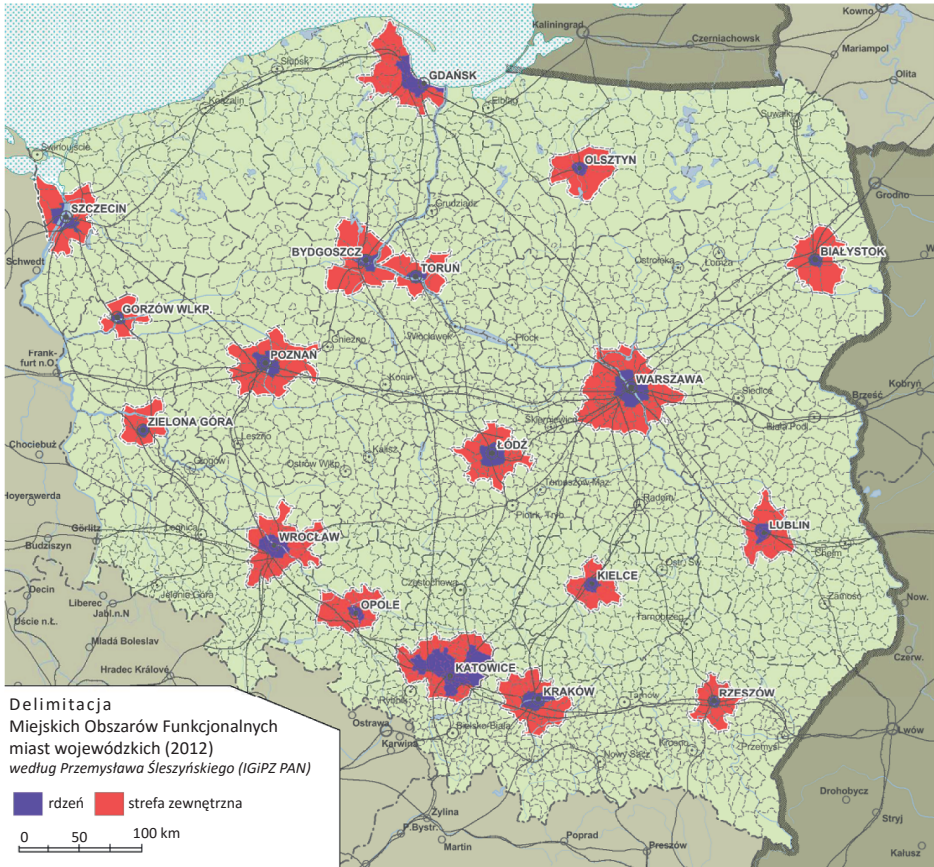
Instrument ten koordynowany przez IK UP⁶ jest mechanizmem koordynacji interwencji już na etapie programowania działań i opracowywania koncepcji projektów w ramach różnych programów operacyjnych, łącząc interwencję szczebla krajowego i regionalnego na terenie miejskich obszarów funkcjonalnych. Realizacja tego instrumentu zapewnia realną komplementarność podejmowanych interwencji, zapewniając realizację zintegrowanych wiązek projektów opartych na strategii ZIT, zwiększając skuteczność podejmowanej interwencji” (*Umowa Partnerstwa* 2014, s. 182).

W *Umowie* akcentuje się zintegrowaną terytorialnie koordynację wsparcia powierzonego ośrodkom miejskim (z pominięciem szczebla lokalnego). Dalej czytamy:

Strategia ZIT pełni w szczególności rolę „strategii określającej zintegrowane działania służące rozwiązywaniu problemów gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych, które mają wpływ na obszary miejskie”, o której mowa w art. 7 rozporządzenia ws. EFRR (EFSI 2013). Strategia ZIT (w zależności od decyzji IZ) obejmuje inne typy obszarów, na których podejmowane będą działania zintegrowane w formule ZIT. W związku z tym powinna ona zawierać część diagnostyczną opartą na analizach terytorialnych i demograficznych, które wskazują potencjał rozwojowy danego obszaru, w szczególności w odniesieniu do wyzwań zidentyfikowanych w *Strategii Europa 2020*. Aby Strategia ZIT spełniała wymogi

⁶ IK UP – instytucja koordynująca Umowę Partnerstwa – przyp. MWK.

KE opisane powyżej, musi zawierać spójny zestaw powiązanych ze sobą działań służących długotrwałej poprawie warunków społecznych, gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych i demograficznych danego funkcjonalnego obszaru miejskiego lub innego obszaru objętego ZIT. Strategia ZIT będzie odnosić się do wszystkich ww. sfer, jednak działania przewidziane do wsparcia ze środków polityki spójności mogą dotyczyć wybranych problemów. Strategia ZIT stanowi podstawę do uczestniczenia Związku ZIT w procesie zarządzania i realizacji RPO, w uzgodnionym z IZ RPO zakresie (*Umowa Partnerstwa 2014*, s. 215).



Ryc. 1. Delimitacja obszarów funkcjonalnych ZIT zaproponowana w ekspertyzie dla MRR (luty 2013)

Źródło: MRR 2013d; prezentacja R. Rysia, Warszawa, 24.01.2013.

Można zatem pokrótce powiedzieć, że z koncepcją ZIT wiąże się szczególnie wprowadzenie systemu partnerstwa i współpracy przy definiowaniu i realizacji przez różne, lecz funkcjonalnie powiązane, JST wspólnych celów rozwojowych. Dlaczego akurat teraz? Dlaczego w ogóle współpraca beneficjentów i innych interesariuszy nabrała takiego znaczenia? Wydaje się, że wynika to z dwóch generalnych grup przyczyn.

Po pierwsze, z dotychczasowych trudności z wprowadzaniem do praktyki polityki spójności (szerzej polityk rozwoju UE) elementów współczesnego paradygmatu poprzemysłowego. Zwracali na to uwagę eksperci w kolejnych raportach, ale dopiero od 2010 r. z powodzeniem.

Po drugie, z utrzymującego się w wielu krajach i regionach indywidualizmu JST, niskiej skłonności do wspólnego przygotowania i realizacji projektu, a także konsumowania jego efektów. Przyjrzyjmy się obu grupom przyczyn.

Współczesną gospodarkę określa się mianem opartej na wiedzy, a społeczeństwo informacyjnym, bez wiedzy i jej wymiany trudno byłoby bowiem mówić dziś o postępie. Cechą charakterystyczną nowej ery jest też możliwa dzięki postępowi technologicznemu indywidualizacja wyrobów i usług, co jest jednym z przejawów wzmocnienia rynku konsumenta, nie zaś – jak kiedyś – producenta. Prorozwojowe czynniki twarde (np. infrastruktura techniczna) zostały zmarginalizowane lub wręcz wyparte przez czynniki miękkie (kultura, instytucje, sieci, przepływy, kapitał ludzki i społeczny itp.). W ślad za czynnikami rozwoju zmianie uległy też kryteria lokalizacji inwestycji, najchętniej dokonywanych na obszarach zurbanizowanych, zamożnych, najlepiej w metropoliach i ich pobliżu.

Bank Światowy (2009) podkreśla wręcz, że koncentracja ludności i aktywności w metropoliach prowadzi do „iglicowatości” rozwoju (skupiania go na niewielu obszarach wysoce zurbanizowanych, głównie metropolitalnych). Ale, jak twierdzi Friedman (2005), postęp innowacyjny skojarzony z globalizacją prowadzi do transferu rozwoju do wielu tradycyjnie postrzeganych jako słabo rozwinięte państw i regionów (BRIC, Meksyk i inne). Jedno być może nie wyklucza drugiego: w skali świata może trwać spłaszczanie poziomu rozwoju, w skali krajów i regionów zaś koncentracja ludności i dochodu. Przyszłość pokaże, czy istotnie takie współwystępowanie jest możliwe w dłuższym okresie. Podobnie jak konwergencja w odniesieniu do poziomu rozwoju UE jako całości oraz równoczesna dywergencja rozwoju na poziomie krajowym. Przy okazji pojawiły się prace wskazujące na brak efektów, a nawet negatywne efekty interwencji europejskiej (De Dominicis 2014; Ederveen i in. 2006; Rodriguez-Pose, Fratesi 2004; Gorzelak 2007a; Gorzelak 2014) i w związku z tym zgłaszające postulat wdrożenia reform polityki spójności.

Omawiane tu koncepcje były stopniowo wprowadzane do dyskursu europejskiego. Kolejno publikowano: raport Sapira (2003), *Reflection paper* Hübner, *Orientation paper* Sameckiego czy zamówiony przez komisarz Danutę Hübner raport Barki (wszystkie z 2009 r.), strategię lizbońską (EC 2000) czy wreszcie strategię Europa 2020 (KE 2010). Do najbardziej znanych koncepcji leżących u podstaw zmiany należy podejście oparte na dowodach (*evidence based*) oraz, mimo wszystko różnorodnie i dość dowolnie początkowo interpretowane, podejście terytorialne (*place based*). Obie te zasady, oparcia na dowodach i odwołania do terytorium, zostały mocno wykorzystane przez KE dla potrzeb uzasadnienia ZIT (EC 2014, s. 3–5). Okres kryzysu, obejmującego wiele krajów UE, wywarł dodatkowy wpływ na weryfikację oceny efektów polityki spójności (zob. *Szósty raport na temat spójności...* 2014, bardzo krytycznie oceniający skutki kryzysu dla rezultatów polityki spójności). Krytyka pojawiła się także na szczeblu kra-

jowym (w Polsce zob. np. Boni 2009; Geodecki i in. 2012; Jarosz 2012, 2013, 2014; Olbrycht i in. 2013; Misiąg i in. 2013). Zróżnicowane są oceny MRR (dziś Ministerstwo Rozwoju, MR), gdzie spotkać można było obok ocen wysoce pozytywnych (*Umowa Partnerstwa* 2014, s. 51 i nast.) także opinie o utrzymującym się braku efektów podaźowych (MRR 2013a, s. 9).

Druga grupa czynników wpływających ostatecznie na zmiany rozporządzeń wiąże się z ugruntowanym w słabiej rozwiniętych krajach indywidualizmem beneficjentów, związanym z niskim poziomem kapitału społecznego (zob. Czapiński, Panek 2013), czyli niską skłonnością do wspólnej aktywności czy po prostu: współpracy, angażowania się w życie społeczne. Ponieważ instytucja to przede wszystkim uformowani kulturowo ludzie, poziom kapitału społecznego musi przekładać się też na funkcjonowanie instytucji. Nawet krótki przegląd tzw. mapy dotacji (ministerialnej bazy projektów zrealizowanych w ramach polityki spójności) pokazuje, że projekty obejmujące więcej niż jednego beneficjenta (wnioskodawcę) zdarzają się bardzo rzadko. Co więcej, liczne społeczeństwa, zwłaszcza te od niedawna wkraczające w erę poprzemysłową, mające za to w świeżej pamięci erę przemysłową, zdają się znajdować w sytuacji regresji kulturowej (Hryniewicz 2004), zakotwiczenia (Zaucha i in. 2014) czy po prostu *lock-in* (mentalnego uwięźnięcia), czyli sięgania po stare recepty w nowych warunkach. Nie bez racji zatem, jak można sądzić, sternicy nawy europejskiej podejmowali od blisko dwóch dekad próby modernizacji polityki spójności. O ile do 2013 r. postęp był znikomy, nawet najbardziej zaawansowana w swych celach i wskaźnikach strategia lizbońska (EC 2000) nie została zaopatrzona w sankcje w przypadku nierealizowania postawionych celów, o tyle od roku 2014 strategia Europa 2020 (KE 2010) ze swoimi wymiernymi celami została wbudowana w system polityki spójności (i innych polityk opisanych w zbiorze rozporządzeń PE i Rady z 17 grudnia 2013 r., objętych łącznie Wspólnymi Ramami Strategicznymi) i po raz pierwszy w dziejach zaopatrzona w liczne ograniczenia (11 celów tematycznych, w części narzuconych beneficjentom⁷) i warunki uzależniające dostęp do środków finansowych od spełniania konkretnych warunków makro- i mikroekonomicznych⁸. Po raz pierwszy Unia wyraźnie – choć nie wprost – stwierdziła, że bez odgórnego popchnięcia w określonym kierunku beneficjenci ostatecznie będą nadal hołdowali starymu paradygmatowi i inwestowali głównie w infrastrukturę, podporządkowując realizację znacznej części polityki spójności kamieniom milowym cyklu politycznego. Zgodnie z *Szóstym raportem na temat spójności...* (2014, s. 259) nakłady na infrastrukturę sieciową w latach 2014–2020 w skali Unii miały się zmieścić w 18,2% ogółu nakładów (stan na 1.06.2014), a w krajach słabiej rozwiniętych 24,2% (tamże, s. 261). To około trzykrotnie mniej, niż w okresie wcześniejszym przeznaczano na infrastrukturę w ogóle.

⁷ Tylko w części, zasadniczo są to bowiem cele pozostawione do wyboru zarządzającym interwencją.

⁸ Formalnie Fundusz Spójności był wcześniej udostępniany krajom członkowskim z zastrzeżeniem dotrzymania tzw. kryteriów z Maastricht, w praktyce jednak nigdy nie zastosowano tych obostrzeń.

Dla wielu instytucji zarządzających i przedstawicieli władz publicznych, przyzwyczajonych od lat do oczywistej rozbieżności deklarowanych i realizowanych celów, do zastępowania zadań złożonych i trudnych przez proste i łatwe (np. remont zamiast rewitalizacji; dom weselny zamiast innowacji, szlak turystyczny zamiast produktu turystycznego czy wreszcie wydanie środków finansowych zamiast osiągnięcia celów; zob. Kozak 2014a), stanowcze i konsekwentne przestrzeganie wymogów rozporządzeń Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI 2014) na lata 2014–2020 w toku negocjacji programów operacyjnych na ten okres było jak kubek zimnej wody. Doświadczenia z okresu negocjacji w 2014 r. zdają się świadczyć o tym, że UE postawiła stanowczo na osiągnięcie jasno określonych celów, a także na zmianę podejścia zarządzających i wnioskodawców. Byłaby to prawdziwa rewolucja w praktyce polityki rozwoju UE. Pod warunkiem że pod naciskiem opinii publicznej reprezentowanej przez media znów na czoło kryteriów sukcesu nie wysunie się zdolność do wydatkowania środków (zamiast osiągnięcia celów).

Dokumenty polskie ZIT

Kluczowe polskie dokumenty dla ustanowienia strategii poszczególnych obszarów funkcjonalnych metropolii wojewódzkich to przyjęte w lipcu 2013 r. *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce* (MRR 2013c) oraz przygotowana na potrzeby ZIT ekspertyza Przemysława Śleszyńskiego *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich* (MRR 2013a) oraz *Umowa Partnerstwa* (zatwierdzona przez KE 23 maja 2014 r.), omawiająca strategiczne decyzje o inwestowaniu w obszary, które najbardziej mogą się przyczynić do rozwoju Polski, a wśród nich – bliżej nowego paradygmatu:

- zwiększenie konkurencyjności gospodarki,
- poprawa spójności społecznej i terytorialnej kraju,
- podnoszenie sprawności i efektywności państwa.

Dokumenty te niekoniecznie uwzględniały wszystkie uwagi krytyczne, jakie pojawiały się w kontekście oceny polityki spójności, ale w porównaniu z podejściem do programowania 2007–2013 odznaczały się bardziej wyrazistą konstrukcją i mocniej zarysowanymi celami, warunkowością oraz zbliżeniem (na ogół) do współczesnego paradygmatu, nie tracąc zarazem z pola widzenia ogólnych celów strategicznych Unii.

Mimo że punktem wyjścia dla nich były dokumenty unijne, wiele z nich zostało przygotowanych przed zakończeniem prac unijnych. Wspomniane wcześniej rozporządzenia EFSI (2014) jedynie doprecyzowały postanowienia wcześniej zawarte w strategii Europa 2020. Warto zauważyć, że przygotowaniu ważnych materiałów towarzyszyły charakterystyczne opóźnienia, świadczące głównie o przeciągającej się debacie politycznej nad ostatecznymi postanowieniami realizacji polityki spójności i pokrewnych. Później niż zwykle ukazały się rozporządzenia Parlamentu i Rady (w połowie grudnia 2013 r., podczas gdy w okresach wcześniejszych działo się to na przełomie czerwca i lipca), z blisko rocznym opóźnieniem opublikowano także *Szósty raport na temat spójności gospodarczej*,

społecznej i terytorialnej (2014, podczas gdy winien być opublikowany trzy lata po poprzednim, który ukazał się w listopadzie 2010 r., czyli pod koniec 2013 r.)

Finanse ZIT w Polsce: ewolucja

Zasady realizacji ZIT w Polsce zostały określone już w 2013 r., jednakże dla ich ostatecznej realizacji kluczowe znaczenie ma *Umowa Partnerstwa* wynegocjowana z KE w maju 2014 r. (*Umowa Partnerstwa* 2014). Nie znaczy to, że są one istotnie sprzeczne, ale w przypadku rozbieżności decydujące jest brzmienie *Umowy* (jako umowy międzynarodowej mającej pierwszeństwo przed – swoją drogą niskiej rangi – prawnymi aktami krajowymi). Dla omówienia planowanego finansowania ZIT zasadnicze znaczenie mają postanowienia zawarte w *Umowie Partnerstwa* oraz decyzje dotyczące obszarów objętych ZIT. W związku z początkowym ograniczeniem delimitacji do obszarów funkcjonalnych stolic województw finanse negocjowane z KE ograniczały się zasadniczo do tychże obligatoryjnych obszarów. Zgodnie z postanowieniami *Umowy Partnerstwa*, ich obszar funkcjonalny wyznaczano na podstawie ekspertyzy Śleszyńskiego (MRR 2013a), natomiast w przypadku ośrodków subregionalnych obszar funkcjonalny miał być wyznaczony przez samorząd wojewódzki oraz zainteresowane gminy (*Umowa Partnerstwa* 2014, s. 214).

Tab. 1. Podstawowa alokacja środków UE przeznaczona na „województwie” zintegrowane inwestycje terytorialne, która została włączona w alokację regionalnych programów operacyjnych (2014)

Województwo	ZIT łącznie, ceny bieżące (mln euro)	Z tego EFRR*
Dolnośląskie	173,0	155,9
Kujawsko-pomorskie	153,8	135,7
Lubelskie	105,4	93,3
Lubuskie	66,6	58,9
Łódzkie	203,5	180,2
Małopolskie	229,9	201,5
Opolskie	46,0	40,9
Podkarpackie	70,8	62,8
Podlaskie	75,8	67,2
Pomorskie	215,8	189,4
Śląskie	484,0	421,7
Świętokrzyskie	62,3	56,5
Warmińsko-mazurskie	45,2	42,1
Wielkopolskie	178,6	158,4
Zachodniopomorskie	109,1	97,9
RAZEM 15 woj.	2220,0	1971,2
Mazowieckie	164,8	141,1
RAZEM 16 woj.	2384,9	2112,3

* Reszta to środki EFS.

Źródło: na podstawie *Umowy Partnerstwa* (2014, s. 213–214).

Dodatkowe źródła wsparcia ZIT, obok regionalnych programów operacyjnych, to programy operacyjne Infrastruktura i Środowisko oraz – w przypadku pięciu województw wschodnich – Polska Wschodnia. Skala wsparcia jest wyznaczana wymogiem ograniczenia udziału ZIT w EFRR (do 5%) oraz uzgodnieniami z instytucjami zarządzającymi tych programów. Obok obszarów stołecznych województw, możliwe jest opcjonalne wprowadzenie ZIT na innych obszarach (w ośrodkach subregionalnych). Ostateczna skala finansowania może być zatem większa niż wskazana w tabeli 1, jednak w przypadku EFRR i EFS nie powinna przekroczyć zawartych tam kwot. Proces negocjacji dowiódł jednak, że możliwe są ustępstwa i przekroczenie kwot z tabeli.

Ostatecznie, u schyłku procesu ustalania i negocjowania kwot przypadających na ZIT, według danych otrzymanych w kwietniu 2015 r. z Departamentu Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju MIR (MIR 2015), w ramach RPO przeznaczono na ten cel wstępnie łącznie 2562,4 mln euro z EFRR, 468,2 mln euro z EFS oraz 565,2 mln euro ze środków własnych (współfinansowanie). Łącznie zatem przewidywane nakłady na ZIT w regionach sięgają, zdaniem badanych województw, 3595 mln euro (MIR 2015). Dane te są oceniane jako wiarygodne, aczkolwiek naturalnie drobne zmiany mogą jeszcze nastąpić.

Należy pamiętać, że w wielu przypadkach finansowanie projektów ZIT jest mocno uzależnione od środków z innych (krajowych) programów operacyjnych, a mianowicie z programu Infrastruktura i Środowisko (1900 mln euro), Polska Wschodnia⁹ (440,1 mln euro) oraz programu Pomocy Technicznej (21,3 mln euro), a także od środków własnych (448,0 mln euro) wygenerowanych w związku z planowanym wykorzystywaniem wyżej wymienionych środków programów krajowych. Dodawszy te kwoty do środków własnych i zaplanowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych otrzymamy w sumie kwotę 6308,2 mln euro (MIR 2015).

Nakłady różnie się kształtowały w różnych województwach. Stosunkowo najmniej środków europejskich (EFRR i EFS) przewidziano w miejskim obszarze funkcjonalnym (MOF) gorzowskim (49,3 mln euro), zielonogórskim (58,4 mln euro), olsztyńskim (58,6 mln euro) oraz opolskim (71,4 mln euro). Najwięcej środków przeznaczono w MOF katowickim (793,0 mln euro), wrocławskim (308,8 mln euro), gdańskim (259,2 mln euro) oraz poznańskim (196,6 mln euro). W jedynym polskim województwie o statusie regionu tymczasowego, mazowieckim, na stołeczny ZIT przeznaczono 165,8 mln euro (MIR 2015).

Z kolei największym zainteresowaniem cieszył się priorytet inwestycyjny 4e (promocja gospodarki niskoemisyjnej), na który w ramach regionalnych ZIT przeznaczono łącznie 1012,4 mln euro. Na drugi w kolejności priorytet inwestycyjny 4c (wsparcie efektywności i zarządzania energetycznego) przewidziano 489,7 mln euro (MIR 2015). Oba te priorytety inwestycyjne miały być finansowane przez EFRR. Każdy z priorytetów finansowanych przez EFS pochłaniał znacznie więcej niż 100 mln euro (MIR 2015).

⁹ Tylko w odniesieniu do pięciu województw objętych programem Polska Wschodnia.

Wszystkie podane wyżej informacje finansowe (pomijając wstępne plany *Umowy Partnerstwa*) pochodzą z badań MIR w regionach. Uważane są za wiarygodne i odpowiadające w przybliżeniu stanowi ostatecznemu. Naturalnie przekonamy się o tym za jakiś czas. Mimo wszystko pozwalają one na uzyskanie ogólnego obrazu.

Za poważne wyzwanie należy uznać przygotowanie wymaganego ustawowo rozporządzenia umożliwiającego finansowanie także ZIT subregionalnych (poza stołecznymi), ale dopiero w chwili poważnie zaawansowanych prac nad ZIT obszarów funkcjonalnych stolic województw.

Forma prawna związku ZIT

Umowa Partnerstwa przewidywała daleko idące zróżnicowanie form prawnych, zarówno tzw. silnych (powołanie nowego wspólnego podmiotu prawnego), jak i słabych (porozumienie międzygminne) (*Umowa Partnerstwa* 2014, s. 214). Rozwiązanie to okazało się jednak niezbyt fortunne tam, gdzie zastosowano porozumienie międzygminne, u schyłku 2014 r. MIR – powołując się na decyzje UE – wycofało się bowiem z możliwości powołania związku w słabej formule prawnej. Decyzja słuszna, ale przyjęta z opóźnieniem, przedłużyła okres prac nad ZIT z uwagi na potrzebę powołania nowego bytu prawnego przez partnerów. Dotknęła ona na dodatek przede wszystkim te związki ZIT, w których poziom napięć i nieporozumień międzygminnych wyjaśniał pierwotne przyjęcie możliwie najsłabszej formy prawnej. Ostatecznie jednak bardziej rygorystyczne wymagania formy prawnej będą mogły mieć pozytywny wpływ na poczucie współodpowiedzialności za wspólnie uzgodnione działania.

Koncepcja ZIT jest szczególnie interesująca, stanowi bowiem całkowitą nowość w realizowanej w Polsce polityce spójności. Jak wspomniano, jest niewątpliwie zachętą do wdrożenia, przećwiczenia, a następnie rozszerzenia na inne obszary zarządzania nowego, zintegrowanego podejścia, łączącego w sobie – oprócz logiki powiązań – także intensywne zastosowanie współpracy podmiotów (głównie publicznych), zasad oparcia na dowodach (*evidence based*) oraz na terytorium (*place based*). Warunkiem dostępu do środków finansowych w postaci części rezerwy programowej (stanowiącej zgodnie z *Zasadami...* 4,5% funduszy strukturalnych) oraz środków regionalnego programu operacyjnego (RPO) było opracowanie przez związki ZIT dla danego obszaru funkcjonalnego strategii spełniającej wymogi wcześniej nieznane w praktyce zarządzania polityką spójności. ZIT zrywa z przeważającą dotychczas praktyką indywidualnego realizowania swoich interesów (stąd w nazwie „zintegrowane”) i stymuluje bliską współpracę gmin składających się na obszar metropolitalny miast wojewódzkich. ZIT nie jest lekarstwem na całe zło, ale wnosi zupełnie nową wartość do polskiej praktyki.

Wojewódzkie strategie związków ZIT na obszarach funkcjonalnych – proces powstawania

Powstawanie strategii można śledzić przez pryzmat trzech faz. Faza pierwsza obejmowała okres transferu na grunt polski niezbędnych dokumentów transponowanych z UE lub innych (jak Śleszyńskiego projekt delimitacji obszarów funkcjonalnych z 2013 r.), pomocnych w przygotowaniu strategii. Na tym etapie potencjalne związki ZIT raczej zapoznawały się z kolejnymi dokumentami, uczestniczyły w posiedzeniach i konferencjach organizowanych przez MRR/MIR, z rzadka podejmując prace przygotowawcze, a jeśli to ogólnooorganizacyjne. Faza ta obejmowała okres od początku 2013 r. do wiosny 2014 r.

Faza druga, obejmująca okres przygotowania pierwszych wersji i ich przedyskutowania z zespołem występującym w imieniu eksperckim i MIR, zakończyła się w połowie 2014 r. po serii spotkań, ocen, dyskusji. W niektórych spotkaniach na szczeblu województw brali udział przedstawiciele JASPERS (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions). Szczególnie aktywne prace nad strategiami trwały do końca lipca 2014 r. W pracach tych (i późniejszych, do listopada 2014 r.) uczestniczył ekspert wspomagający zespół MIR, odpowiedzialny m.in. za sporządzanie dla MIR ocen proponowanych projektów strategii i przedstawienie ich związkom ZIT.

Faza trzecia, rozpoczynająca się *de facto* pod koniec sierpnia 2014 r., polegała na wzmożonej pracy nad kolejnymi wersjami strategii, wprowadzaniu kluczowych zmian (np. wzmocnienie wymaganej formy prawnej) i doskonaleniu podejścia związków do ZIT. W oczywisty sposób obserwować można było zwiększoną akceptację dla nowej formuły ZIT, wspólnotowego podejścia do programowania i realizacji. To w tej fazie nastąpiła widoczna zmiana świadcząca o rosnącym zrozumieniu dla celów i zasad ZIT, w tym stopniowe zmniejszanie presji na inwestycje infrastrukturalne. Faza ta, która miała potrwać do końca listopada 2014 r., wskutek potrzeby zmian organizacyjnych (zawiązanie wspólnego podmiotu) przeciągnęła się na pierwszą połowę 2015 r. Poprawiła się także jakość prezentowanych dokumentów strategicznych, w tym diagnozy, SWOT, powiązań logicznych między diagnozą a celami, wprowadzono zasadę partnerstwa i współodpowiedzialności na wszystkich etapach realizacji ZIT, wzmocniono związki między projektami i grupami projektów. Stopniowo kolejne wersje strategii stały się coraz bliższe celom ZIT.

Główne, najczęściej spotykane słabości powstających strategii to:

- indywidualizm (żeby nie powiedzieć początkowy egoizm) podejścia gmin obszaru funkcjonalnego; niska skłonność do współpracy;
- zdecydowane preferowanie projektów infrastrukturalnych, co często było sprzeczne z nowym paradygmatem i rozporządzeniami (i co gorsza pozbawione uzasadnień);
- słabość logiki interwencji (wewnętrznych powiązań strategii: diagnozy i SWOT z projektowanymi celami, priorytetami, działaniami, projektami);

- nazbyt rozbudowana, obszerna diagnoza, nieco w myśl zasady „szwarc, mydło i powidło”, choć w ramach ZIT przewiduje się nader ograniczoną liczbę celów tematycznych do realizacji;
- przewaga w diagnozie analiz ilościowych nad jakościowymi (bez których nie sposób zidentyfikować kluczowych problemów);
- nazbyt rozbudowany, niekonkluzywny, a przez to nieużyteczny SWOT; często zawierający błędy techniczne, głównie w przyporządkowaniu czynników (będących *de facto* silnymi i słabymi stronami) do szans i zagrożeń;
- niska jakość lub brak uzasadnień dla wyborów dokonywanych w projekcie strategii;
- skłonność do Mertonowskiego następstwa celów (zastępowania celów złożonych, trudnych i czasochłonnych przez łatwiejsze i prostsze w wykonaniu) (Kozak 2015, s. 21).

Jeden z poważniejszych problemów ogólnych to wybór celów tematycznych.

Specyfika ZIT (z góry zakreślonych 6 celów tematycznych, spośród których można wybrać te najlepiej pasujące do potrzeb obszaru) stawia pod znakiem zapytania „jedyną słusność” tradycyjnie pojmowanej w interwencji spójnościowej formuły „diagnoza – SWOT – drzewko problemów – drzewko celów”. ZIT z racji swej konstrukcji wynikającej z rozwiązań unijnych nie musi się opierać na modelu, w którym to zidentyfikowane istniejące (zatem wywołane przez przyczyny mające swe źródła w przeszłości, często odległej) problemy determinują wybór celów/priorytetów. Przeciwnie, wydaje się, że możliwe jest podejście oparte na modelu bardziej perspektywnym, odwołującym się do wizji (gdzie chcemy być po zakończeniu interwencji?). Zgodnie z tym modelem wszystkie zasoby (też intelektualne) koncentrują się nie na przezwyciężaniu historycznych problemów, lecz zmianie i budowie przyszłości. W przypadku ZIT z góry ograniczających wybór celów wydaje się to podejściem w pełni uzasadnionym, znajdującym też uzasadnienie w teorii zarządzania strategicznego (...) (Kozak 2015, s. 22).

Ciekawe, że w zasadzie wszystkie związki ZIT konsekwentnie, czasem nawet zbyt szeroko, rozbudowywały diagnozę, choć znaczna jej część z racji ograniczonej liczby celów tematycznych była zbędna.

Naturalnie, z różnych względów (na ogół lokalnych) proces doskonalenia strategii nie postępował z jednakim natężeniem we wszystkich przypadkach, ale wszędzie był widoczny. Stosunkowo najtrudniejsze okazywało się budowanie partnerstwa w obszarach, gdzie mamy do czynienia z zadawnioną konkurencją głównych interesariuszy, wzajemnie blokujących swoje zamiary.

Na szczęście widmo wycofania środków na dany ZIT okazywało się dotąd każdorazowo dostatecznym motywem, by skłonić zainteresowane strony do współpracy. Optymistycznie można uznać, że przeważa poczucie wspólnoty interesów, a zatem jeden z głównych celów koncepcji ZIT. W gruncie rzeczy najważniejsze, że postęp w organizacji związków ZIT jest widoczny.

Ze względu na przeciągające się prace nad dokumentami UE (*Umowa Partnerstwa* zawarta została w połowie 2014 r., a zakończenie negocjacji dotyczących programów operacyjnych nastąpiło dopiero w 2015 r.) coraz większą rolę w organizacji prac i przygotowaniu strategii ZIT odgrywały służby MIR,

udzielające rad, rozstrzygające wątpliwości, poddające dyskusji i opiniujące kolejne projekty przy wykorzystaniu materiałów przedstawionych przez eksperta i zespół JASPERS, wspierający prace nad ZIT głównie w kilku województwach, ale też udostępniający dorobek innym regionom.

Główne słabości wynikały z uwięzienia intelektualnego w dawnym paradygmacie i doświadczeniach poakcesyjnych. Stąd też tak wielkie zaskoczenie wymaganiami stawianymi w 2014 r. programom operacyjnym, nie tylko regionalnym, choć na tym poziomie zapewne najbardziej widocznymi. Stąd zapewne początkowe problemy ze zrozumieniem koncepcji ZIT i próba stosowania dawnego podejścia na zasadzie „dla każdego coś, czego oczekuje”. Analizy JASPERS dowodziły słabego zintegrowania projektów i działań, wskazując dalszą potrzebę prac w tym zakresie. To okazało się jednym z ważniejszych problemów. Nie brakowało też problemów technicznych, np. z przypisaniem czynników SWOT do odpowiednich kategorii (w szansach i zagrożeniach zbyt często znajdowały się *de facto* czynniki silnych i słabych stron). SWOT czasem liczył grubo ponad 50 elementów, co czyniło go bezwartościowym narzędziem. Tym bardziej że wypracowana w końcu lat dziewięćdziesiątych¹⁰ metoda wykorzystania SWOT do wyznaczenia listy kluczowych problemów nie znajduje dostatecznego uzasadnienia, kraje dokonujące wielkiego skoku rozwojowego z reguły budowały bowiem swoje plany rozwojowe bez odwoływania się do diagnozy i listy dawnych problemów, lecz z myślą o celach, jakie chciano osiągnąć.

Niestety, przystępując do prac nad strategiami ZIT, nie zaproponowano alternatywnej metodyki, lepiej dostosowanej do specyfiki ZIT, choć taka metodyka była prezentowana w publikacjach MRR (zob. Gorzelak, Kozak 2012).

Podsumowanie

Prace nad strategiami ZIT nie zostały dotąd (czerwiec 2015) zakończone, nie znamy zatem jeszcze ich rezultatów. Niewątpliwie można obserwować postęp w przejmowaniu ducha i litery koncepcji ZIT. Nowatorstwo koncepcji zmusza jednak do krótkiej refleksji nad metodyką: otóż podejście oparte na szerokiej diagnozie obszaru w przypadku terytorium mającego do realizacji zaledwie kilka odgórnie wskazanych celów jest w takiej sytuacji nieuzasadnione. Lepiej byłoby wykorzystać wizję i cele: określić, gdzie jesteśmy, i zdefiniować, gdzie chcemy być po zrealizowaniu wszystkich działań. Konsekwentnie trzeba też kłaść nacisk na jakość uzasadnień, związków logicznych, na osiąganie celów, realizację zasady opierania się na dowodach, uwzględnianie długofalowych potrzeb terytorium, respektowanie zasady partnerstwa i współzrządzenia wielopoziomowego. Innymi słowy, osiąganie celów, nie wydawanie dostępnych środków. Tym samym podjąć należałoby też wysiłki w zakresie upowszechnienia nowego paradygmatu, który zawiera w sobie wszystkie powyższe pożądanego w ZIT (i polityce spójności) cechy.

¹⁰ Zob. koncepcja MEANS, obecnie Evalsed, gdzie ewaluację interwencji opiera się na jej odczytaniu w kontekście czynników i kryteriów rozwoju.

Trzeba zatem modernizować działania, ale i myślenie o rozwoju. Inaczej grozi bowiem zintegrowanym inwestycjom terytorialnym, jak i całej polityce spójności, przywrócenie dawnej orientacji na wydawanie środków jako głównego kryterium publicznej (i medialnej) oceny polityki spójności. A że groźba jest poważna, wynika z wieloletniego przyzwyczajenia do następstwa celów i „oswajania” polityki. A to byłoby ze szkodą także dla tych, którzy czują się niekomfortowo w związku z ostrym dotąd stanowiskiem Unii, narzucającej wiele celów i rozwiązań. Bo zmiana spojrzenia na korzyści wynikające z polityk unijnych jest konieczna: inaczej nadal będziemy wydawać pieniądze, zamiast osiągać cele. Różnica jest niebagatelna. A z wykonania tego zadania rozliczą nas przyszłe pokolenia.

Literatura

- Amin A., Thrift N. (red.), 2003, *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Bachtler J., Mendez C., Wishlade F., 2013, *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, Ashgate Publishing.
- Bank Światowy, 2009, *Reshaping Economic Geography: World Development Report 2009*, Washington D. C.: The World Bank.
- Barca F., 2009, *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy*, April 2009, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf (dostęp: 17.11.2014).
- Boldrin M., Canova F., 2001, „Inequality and convergence in Europe’s regions: Reconsidering European regional policies”, *Economic Policy*, nr 16 (32), s. 205–253.
- Boni M. (red.), 2009, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Camagni R. (red.), 1991, *Innovation Networks: Spatial Perspectives*, London: Belhaven-Pinter.
- Castells M. 2007, *Spółeczeństwo sieci*, tłum. M. Marody i in., Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Churski P. (red.), 2014, *The Social and Economic Growth vs. the Emergence of Economic Growth and Stagnation Areas*, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Cooke Ph., 2002, *Knowledge Economies: Clusters, Learning and Cooperative Advantage*, London: Routledge.
- Czapiński J., Panek T. (red.), 2013, *Diagnoza społeczna 2013*, Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego.
- De Dominicis L., 2014, „Inequality and growth in European regions: Towards a place-based approach”, *Spatial Economic Analysis*, t. 9, nr 2, s. 120–141.
- EC, 2000, *Strategia Lizbońska*, Brussels: EC
- EC, 2014, *Integrated Territorial Investment* (factsheet), http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_en.pdf (dostęp: 4.05.2015).
- Ederveen S., de Groot H.L.F., Nahuis R., 2006, „Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European Cohesion Policy”, *Kyklos*, t. 59, nr 1, s. 17–42.

- EFSI, 2013, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303 (dostęp: 10.07.2014).
- EFSI, 2014, *Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020*, Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Florida R., 2004, *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York: Basic Books.
- Friedman T.L., 2005, *The World is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*, New York: Farrar, Straus & Giroux.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., 2012, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Kraków: Fundacja GAP.
- Gorzelak G. (red.), 2007a, *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gorzelak G., 2007b, „Rozwój, region, polityka”, w: G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), *Rozwój, region, przestrzeń*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, EUROREG UW.
- Gorzelak G., 2014, „Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 5–25.
- Gorzelak G., Kozak M.W., 2012, „Regionalny wymiar strategicznego programowania rozwoju”, w: J. Górniak, S. Mazur (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Harrison L.E., Huntington S.P. (red.), 2003, *Kultura ma znaczenie*, tłum. S. Dymczyk, Poznań: Zys i S-ka Wydawnictwo.
- Hryniewicz J., 2004, *Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hübner D., 2009, „Reflection paper on future Cohesion Policy”, Informal Meeting of Minister for Regional Policy, Mariánské Lázně, 22–24 kwietnia.
- Jarosz M. (red.), 2012, *Instytucje: konflikty i dysfunkcje*, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Jarosz M. (red.), 2013, *Polskie bieguny*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, Oficyna Naukowa.
- Jarosz M. (red.), 2014, *Polska europejska czy narodowa?*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, Oficyna Naukowa.
- KE, 2010, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela: KE.
- Keating M., Loughlin J., Deshouwer Ch., 2003, *Culture, Institutions and Economic Development*, Cheltenham, UK – Northampton, USA: Edward Elgar.
- Kozak M.W., 2012, „Polskie regiony a podejście terytorialne”, w: *Wymiar terytorialny w politykach rozwoju*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Kozak M.W., 2014a, „Rewitalizacja w praktyce polityki spójności”, *Problemy Rozwoju Miast*, nr 2, s. 71–80.
- Kozak M.W., 2014b, „Deklarowane a rzeczywiste priorytety rozwoju”, w: M. Jarosz (red.), *Polska europejska czy narodowa?*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, Oficyna Naukowa.
- Kozak M.W., 2014c, Raport z realizacji projektu „Zintegrowane inwestycje terytorialne w Polsce w 2014 roku: doświadczenia i wnioski”, zleconego przez MIR w ramach szerszego projektu „Badanie zgodności 17 projektów strategii Zintegrowanych

- Inwestycji Terytorialnych (ZIT) dla miast wojewódzkich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie z Umową Partnerstwa oraz Zasadami realizacji ZIT w Polsce”, przygotowanego dla MIR.
- Kozak M.W., 2015, „Polityka spójności 2014–2020: rewolucja, reforma czy utrzymanie status quo?”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4, s. 5–24.
- MIR, 2015, Ankieta zbiorcza-2, plik Excel.xlsx, materiał roboczy udostępniony w kwietniu 2015 r. przez MIR (w posiadaniu autora).
- MIR, Mapa Dotacji UE, <http://www.mapadotacji.gov.pl> (dostęp: 2.11.2014).
- Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., 2013, *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Rzeszów: Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania.
- Molle W., 2007, *European Cohesion Policy*, London – New York: Routledge.
- MRR, 2013a, *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich* – ekspertyza przygotowana przez prof. Przemysława Śleszyńskiego, opublikowana przez MRR w lutym 2013 r.
- MRR, 2013b, *Sprawozdanie z realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013. Przebieg realizacji w 2012 r.*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- MRR, 2013c, *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, lipiec, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/Documents/ZIT_na_WWW_26_07_2013.pdf (dostęp: 10.09.2014).
- MRR, 2013d, *Miejskie obszary funkcjonalne w polityce spójności 2014-2020*, opracowana przez R. Rysia prezentacja przedstawiona w Warszawie 24 lutego, <http://www.npf.rpo.lubelskie.pl/widget/file/get/1359706401402844.pdf/Miejskie%2Bobszary%2Bfunkcjonalne%2Bw%2Bpolityce%2Bsp%25C3%25B3jno%25C5%259Bci%2B2014-2020%2B/Miejskie%2Bobszary%2Bfunkcjonalne%2Bw%2Bpolityce%2Bsp%25C3%25B3jno%25C5%259Bci%2B2014-2020%2B.pdf> (dostęp: 10.09.2015).
- Olbrycht J., Grosse G.T., Kozak M., Kuźnik F., Palmen L., Sapała M., Woźniak J., 2013, *Wyzwania polityki spójności w Polsce 2014–2020 – opinie ekspertów*, Gliwice: Wydawnictwo „Wokół nas”.
- Porter M.E., 1990, *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press.
- Putnam R.D., 1995, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, tłum. J. Szacki, Warszawa–Kraków: Fundacja im. Stefana Batorego, Wydawnictwo Znak.
- Rodríguez-Pose A., Fratesi U., 2004, „Między rozwojem a polityką społeczną – europejskie fundusze strukturalne w regionach Celu 1”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 5–32.
- Samecki P., 2009, *Orientation Paper on the Future of Cohesion Policy*, EC Brussels.
- Sapir A. i in., 2003, *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Brussels.
- Sługocki W., 2013, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a rozwój polskich regionów – studium przypadku*, Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.
- Szósty raport na temat spójności..., 2014, *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach*.

Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Bruksela: Komisja Europejska.

Umowa Partnerstwa, 2014, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/programowanie_2014_2020/umowa_partnerstwa/strony/glowna.aspx (dostęp: 10.07.2014).

Zaucha J., Ciołek D., Brodzicki T., Głazek E., 2014, „Wrażliwość polskich regionów na wyzwania gospodarki globalnej”, w: K. Gawlikowska-Hueckel, J. Szlachta (red.), *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki*, Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer Business.