

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk  
Zeszyt 272, rok 2018, s. 42–53

**Marcin Wajda**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Katedra Skarbowości,  
ul. Wiśniowa 41, 02-520 Warszawa, mwajda@sgh.waw.pl

## **ROZWÓJ OBSZARÓW FUNKCJONALNYCH NA PRZYKŁADZIE ZINTEGROWANYCH INWESTYCJI TERYTORIALNYCH (ZIT) – DOŚWIADCZENIA I WNIOSKI NA PRZYSZŁOŚĆ**

**Abstract:** The development of functional areas based on the example of Integrated Territorial Investments (ITI) – experiences and conclusions for future projects. Considering the increasing role of cities throughout the world and in Europe, the European Union regulations on cohesion policy that are binding in the 2014–2020 programme period have foreseen the need to introduce a separate intervention dedicated to cities and their functional areas. However, the implementation of these solutions did not come without certain problems. They referred both to the process of institutionalising co-operation and to the realisation of projects. Also in Poland, Integrated Territorial Investments have not gone beyond co-operation for the absorption of EU funding so far, which demonstrates doubtlessly that their potential still remains unexploited. Thus, a discussion on both the positive and negative aspects of the implementation of ITIs is necessary. Poland, as the largest beneficiary of the Cohesion Policy, has a wide experience, which might provide valuable information on that matter. The aim of the paper is to present these experiences and to provide conclusions for the regional policy.

**Keywords:** regional policy, European Union, ITI, Cohesion Policy, regional development

**JEL codes:** O21, Q01, R12

## Wprowadzenie

Obszary funkcjonalne miast wojewódzkich w Polsce stały się przedmiotem szczególnego zainteresowania polityki spójności w perspektywie 2014–2020. Dostrzeżono na tych obszarach potrzebę przeprowadzenia spójnej interwencji, która wykorzysta synergię, jaka powstaje w wyniku współpracy miasta i okolicznych gmin. Jednak programowanie tej interwencji, jak również jej wdrażanie napotkało na szereg problemów. Wynikały one m.in. z potrzeby instytucjonalizacji współpracy, która wcześniej była bardzo słaba albo wręcz jej nie było. Dodatkowo na etapie wdrażania projektów pojawiły się problemy z koordynacją prac. Z drugiej strony udało się doprowadzić do realizacji wielu złożonych projektów, które przy braku wydzielonej alokacji dla ZIT z pewnością by nie powstały, gdyż ich przygotowanie wymaga więcej czasu i nakładów. Tekst podejmuje próbę zaprezentowania wniosków płynących z wykorzystania zintegrowanych inwestycji terytorialnych w Polsce. Cel artykułu został określony przez następujące pytanie badawcze: jakie są obecne doświadczenia we wdrażaniu zintegrowanych inwestycji terytorialnych? Praca wpisuje się w toczącą się w Polsce dyskusję nt. rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz wdrażania środków przekazywanych Polsce w ramach polityki spójności [Kudłacz, Markowski 2017; Noworól 2018; Wolański 2018].

W tekście wykorzystano doświadczenia polskich regionów we wdrażaniu zintegrowanych inwestycji terytorialnych od rozpoczęcia perspektywy finansowej, tj. od 2014 r. do końca 2018 r. Na tej podstawie opracowano wnioski, które omówione zostały w dalszej części.

### 1. Podstawa prawna wdrażania ZIT w Polsce

Głównym rozporządzeniem na szczeblu europejskim regulującym wdrażanie funduszy strukturalnych jest *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006* [Rozporządzenie... 2013b]. Określa ono, że: *w przypadku, gdy strategia rozwoju obszarów miejskich bądź inne strategie lub pakiety terytorialne [...] wymagają zintegrowanego podejścia obejmującego inwestycje ze środków EFS, EFRR lub Funduszu Spójności w ramach więcej niż jednej osi priorytetowej jednego lub kilku programów operacyjnych, działania mogą*

być przeprowadzane w postaci zintegrowanych inwestycji terytorialnych [Rozporządzenie... 2013b, art. 36].

W Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 [Rozporządzenie... 2013a], czytamy: [Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego] wspiera, w ramach programów operacyjnych, zrównoważony rozwój obszarów miejskich poprzez strategię określającą zintegrowane działania służące rozwiązywaniu problemów gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych, jakich doświadczają obszary miejskie, z uwzględnieniem potrzeby wspierania powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi [Rozporządzenie... 2013a, art. 7]. Zgodnie z tym Rozporządzeniem państwo członkowskie jest zobowiązane do przeznaczenia co najmniej 5% środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia* na zrównoważony rozwój obszarów miejskich. Rozporządzenie pozostawia do decyzji władz centralnych w każdym państwie, gdzie wykorzystywany będzie instrument zintegrowanych inwestycji terytorialnych oraz jaki będzie zakres jego zadań. Zgodnie z rozporządzeniem 1301/2013 w Polsce i innych państwach członkowskich *Umowa Partnerstwa* określa zakres wykorzystania ZIT [Rozporządzenie... 2013a].

## 2. Zintegrowane inwestycje terytorialne w Polsce

*Umowa Partnerstwa* (UP) jest dokumentem programowym, który określa wdrażanie polityki spójności w Polsce w latach 2014–2020. Stanowi ona, że zintegrowane inwestycje terytorialne są tworzone w oparciu o tzw. „miasta wojewódzkie” [Umowa... 2017] Na tej podstawie powstało w Polsce 17 zintegrowanych inwestycji terytorialnych (w województwie lubuskim Zielona Góra i Gorzów tworzą osobny ZIT). Dodatkowo władze województw uzyskały prawo do wdrożenia ZIT na innych obszarach, tj. miast regionalnych i podregionalnych wraz z ich obszarami funkcjonalnymi. Partnerami w zintegrowanych inwestycjach terytorialnych (zarówno obligatoryjnych, jak i fakultatywnych) mogą być gmina, powiat i samorząd wojewódzki.

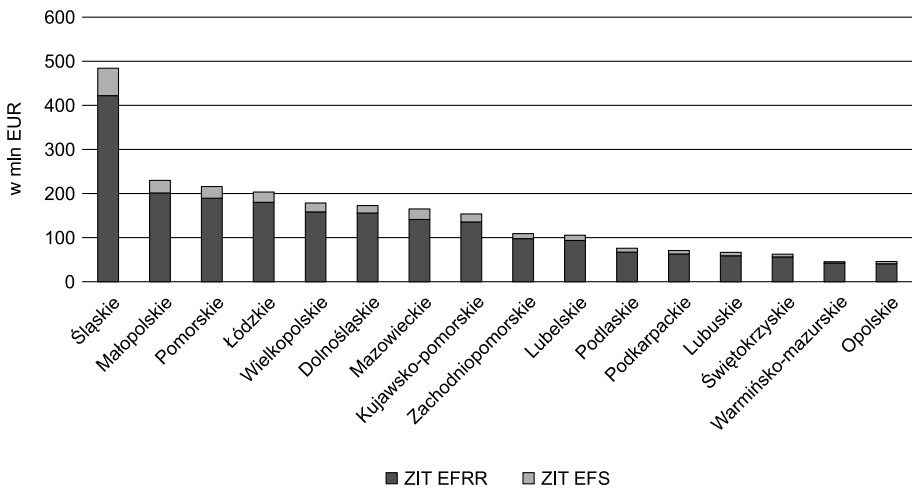
*Realizacja zintegrowanych inwestycji terytorialnych w Polsce ma na celu:*

- *promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na miejskich obszarach funkcjonalnych,*
- *zwiększenie efektywności podejmowanych interwencji poprzez realizację zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie,*

- zwiększanie wpływu miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie na kształt i sposób realizacji działań wspieranych na ich obszarze w ramach polityki spójności [Umowa... 2017: 229].

Alokacja przeznaczona na poszczególne zintegrowane inwestycje terytorialne została zaprezentowana na rycinie 1. Widać w niej wyraźnie, że większość przekazanych pierwotnie środków pochodzi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Mniejszym źródłem finansowania ZIT jest natomiast Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Łączna wartość środków przeznaczonych na finansowanie ZIT z 16 regionalnych programów operacyjnych (RPO) to blisko 3,8 mld euro [MIR 2018], na około 31 mld euro jakie zostały alokowane w regionalnych programach operacyjnych w Polsce (tj. 12,25% całej alokacji).

Jak zauważają to inni badacze, środki alokowane na zintegrowane inwestycje terytorialne z regionalnych programów operacyjnych obejmują niewielki odsetek całej alokacji, jaka jest w dyspozycji poszczególnych zarządów województw. Jednocześnie zasięg ZIT obejmuje znaczący odsetek mieszkańców województw [Noworól 2018: 20]. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy takie rozwiązanie jest błędem. Rolą polityki spójności jest zgodnie z traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 174), ogólnie mówiąc, niwelowanie dysproporcji społeczno-gospodarczych. Przyjmując więc założenie, że obszary



Ryc. 1. Alokacja przeznaczona z RPO na poszczególne ZIT [w mln euro] według województw

\*Alokacja może się różnić od właściwej w przypadku dokonania zmian w RPO, które nie zostały uwzględnione w Umowie Partnerstwa.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Umowy... [2017: 228].

poza miastami wojewódzkimi są słabiej rozwinięte niż miasta wojewódzkie, należy uznać, że taka demarkacja środków nie musi być błędna – może wspierać realizację traktatowego celu polityki spójności.

Dodatkowo należy zauważyć, że zintegrowane inwestycje terytorialne są wspierane przez projekty komplementarne, finansowane z dwóch programów ogólnokrajowych: Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz Programu Operacyjnego Polska Wschodnia. Łączna wartość tego wsparcia to około 2,4 mld euro. Ponadto zintegrowane inwestycje terytorialne otrzymały wsparcie na pomoc we wdrażaniu w wysokości 20 mln euro z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna. W sumie z programów krajowych i regionalnych na realizację ZIT w perspektywie 2010–2020 przewidziano około 6,5 mld euro [Zygadło 2018].

### 3. Wnioski na podstawie dotychczasowych doświadczeń

Pierwszy wniosek płynący z dotychczasowej analizy funkcjonowania ZIT jest związany z regionalnymi programami operacyjnymi. Należy podkreślić, że zintegrowane inwestycje terytorialne (szerzej mówiąc, podejście terytorialne) są jednym z argumentów, który uzasadnia istnienie regionalnych programów operacyjnych. Wynika to z faktu, że zintegrowane podejście terytorialne możliwe jest wyłącznie w sytuacji decentralizacji wdrażania środków publicznych, w tym środków europejskich. Tylko władze regionalne i lokalne znają specyfikę danego regionu, partnerów, mają doświadczenie we współpracy, poczucie odpowiedzialności za rozwój regionu i poczucie wspólnoty, a przepływ informacji jest swobodny. Indywidualne podejście do terytorium wraz ze znajomością jego cech charakterystycznych jest tym, co przemawia za wykorzystaniem regionalnych programów operacyjnych w polityce spójności [Bachtler, McMaster 2008: 3].

Podejście regionalne – nie tylko do funduszy unijnych – znajduje uzasadnienie teoretyczne w lokalizmie, który wskazuje na trzy istotne cechy rozwoju lokalnego [Sztando 2017: 5]:

- Po pierwsze jest to holistyczne spojrzenie na rozwój regionalny, który jest wieloaspektowy. W kontekście funkcjonowania ZIT warto podkreślić, że w Polsce obejmują one nawet 10 różnych celów tematycznych, zarówno dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, jak i Europejskiego Funduszu Społecznego. Implementacja tak wielu różnych obszarów tematycznych wymaga szerokiej współpracy wszystkich interesariuszy.
- Po drugie to podejście zrównoważone, uwzględniające równowagę interesów poszczególnych podmiotów (publicznych i prywatnych) i ról (różne szczeble administracji samorządowej). Warto zauważyć, że w ramach ZIT

współpracują ze sobą gminy miejskie, miejsko-wiejskie i miejskie, które muszą poszukiwać kompromisu korzystnego dla wszystkich członków. Warto podkreślić, że dodatkowego wsparcia dla takiej współpracy może i powinien udzielić samorząd województwa, który odpowiada za rozwój regionalny.

- Po trzecie to zaangażowanie społeczne, czyli partycypacja społeczna. Powinna ona mieć miejsce zarówno na etapie programowania, jak i wdrażania zintegrowanych inwestycji terytorialnych, jednak musi być komplementarna do już istniejących rozwiązań. Jest to istotne ze względu na fakt, że na poziomie regionalnym i lokalnym wdrażana jest już zasada partycypacji społecznej poprzez funkcjonowanie komitetów monitorujących, budżety partycypacyjne czy przeprowadzanie konsultacji w sprawie dokumentów planistycznych. Wdrażanie ZIT wymaga więc koordynacji na poziomie lokalnym i regionalnym.

Jeżeli więc zadaniem władze regionalne najlepiej znają specyfikę terytorialną danego regionu, to są one w stanie najlepiej przygotować i przeprowadzić interwencję. Mogą dostrzec problemy oraz szanse, których ze szczybla centralnego nie uda się zauważyć, ze względu na inną skalę działania. Dodatkowo pojawiające się problemy w procesie wdrażania władze regionalne powinny sprawniej rozwiązywać z powodu indywidualnego podejścia oraz doświadczenia we współpracy.

Innym rozwiązaniem mogłoby być natomiast powierzenie liderom ZIT pełnej odpowiedzialności za wdrażanie programu operacyjnego, czyli stworzenie osobnego programu operacyjnego dla każdego ZIT. Wydaje się jednak, że doprowadziłoby to do zbyt dużej defragmentacji interwencji unijnej i powstania zbyt wielu programów operacyjnych, co negatywnie przełożyłoby się na efektywność.

Należy jednak z pewnością zastanowić się nad zakresem zadań realizowanych przez ZIT. Wydaje się, że duża część zadań realizowanych obecnie przez instytucje zarządzające czy pośredniczące mogłaby być delegowana do ZIT (np. większa autonomia w zakresie realokacji środków, ogłaszania konkursów czy parametryzowania konkursów). To zagadnienie wymaga osobnej analizy, ale wydaje się uzasadnione.

Kolejny wniosek dotyczy kwestii oceny wdrażania ZIT. Pojawiające się głosy o niskim tempie wydatkowania środków w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych są wykorzystywane do całościowej, negatywnej oceny tego instrumentu. Warto zauważyć, że w literaturze przedmiotu istnieje pojęcie *administracyjnej zdolności absorpcyjnej*, która odnosi się do jednostek samorządu terytorialnego [m.in. Duran 2014]. Z pojęciem tym związanych jest szereg elementów, które wpływają na zdolność danego JST do programowania i wdrażania interwencji. Zaliczyć do nich należy m.in. umiejętność

koordynacji prac zgodnie z zasadami partnerstwa czy prowadzenie systemu nadzoru, który powinien służyć do ograniczenia nieprawidłowości w podejmowanych działaniach [Duran 2014: 74]. Jeżeli więc potrzeba koordynacji złożonych działań jest jednym z podstawowych elementów wpływających na „zdolność absorpcyjną”, to proste porównywanie efektywności pomiędzy ZIT i innymi interwencjami regionalnych programów operacyjnych, które wymagają mniejszej koordynacji, musi być błędem.

Należy podkreślić, że zintegrowane inwestycje terytorialne ze swej natury określonej w art. 36 rozporządzenia 1303/2013 realizują projekty złożone, a więc takie, które wymagają koordynacji kilku podmiotów [Rozporządzenie... 2013b]. Koordynacja ta dotyczy przygotowania projektów, ale również ich realizacji. Nie można więc porównywać tempa wdrażania projektów kompleksowych z projektami realizowanymi przez jednego beneficjenta z innych obszarów regionalnego programu operacyjnego. W programach regionalnych jest relatywnie mało projektów zintegrowanych, które mogłyby być porównywane z wdrażaniem ZIT. Powyższe potwierdzają wyniki badań ewaluacyjnych, które wskazują, że negatywna ocena funkcjonowania tego instrumentu jest rezultatem trudności i problemów, jakie pojawiły się w początkowej fazie wdrażania i wynika z naturalnego braku doświadczeń we wdrażaniu takiego instrumentu [Wolański 2018: 149]. Tym samym potwierdzają jego innowacyjny charakter.

Kolejna kwestia dotyczy lidera ZIT. Przyjęte w *Umowie Partnerstwa* założenie, że liderem zintegrowanych inwestycji terytorialnych musi być największe miasto nie ma, jak się wydaje, poparcia w dotychczasowych doświadczeniach. Założeniem takiej regulacji było uznanie, że miasta wojewódzkie mają naturalny potencjał do bycia liderem. Nie ma raczej na to jednoznacznych dowodów, szczególnie jeżeli przeniesiemy ten instrument na miasta podregionalne. Liderem ZIT oraz innych podobnych form powinien być najbardziej sprawny organizacyjnie partner, który gwarantuje efektywną pracę całego instrumentu. Należy podkreślić, że odgórne wskazanie na lidera zintegrowanych inwestycji terytorialnych największego miasta jest sprzeczne z obecnie obowiązującą teorią *New Public Management*. Podkreśla ona, że administracja publiczna powinna być nastawiona na osiąganie uzgodnionych rezultatów, lider natomiast powinien cechować się długoterminowymi umiejętnościami zarządzania, które będą koncentrowały się na rozwiązywaniu konfliktów oraz wspierały zaufanie u wszystkich partnerów, przy jednoczesnym dzieleniu się informacją i wiedzą [Domberger, Fernandez 1999; Entwistle, Martin 2005; O'Flynn 2007]. Odgórne wskazanie na lidera ZIT mogło więc być błędem, a na pewno nie promuje efektywności. Dodatkowo warto podkreślić, że obecnie liderzy ZIT mogą korzystać ze środków pomocy technicznej, w celu zapewnienia odpowiedniej realizacji interwencji.

W tym kontekście ważnym argumentem jest również fakt, że zarządzanie zintegrowanymi inwestycjami terytorialnymi ze względu na różnorodność (ekonomiczną, polityczną, transportową, społeczną, know-how) jest zadaniem złożonym, które wymaga wypracowania odpowiedniego zaufania i rozwiązań instytucjonalnych. Konieczne jest podkreślenie, że partnerzy ZIT mogą być od siebie skrajnie różni. Różnice te mogą powodować np. brak zaufania u mniejszych partnerów. Na problem ten wskazują również inne badania, które podkreślają niską zdolność administracji do współpracy nie tylko w obszarze publiczno-prywatnym, ale również publiczno-publicznym [Noworól 2018: 23]. Konieczne jest więc zbudowanie „kultury współpracy”, która będzie z jednej strony gwarantowała prawa słabszym uczestnikom, ale z drugiej strony będzie pozwalała sprawnie wdrażać ZIT. O problemach związanych z brakiem zaufania pomiędzy Polakami wielokrotnie pisał m.in. J. Czapiński. W wyniku prowadzonych badań stwierdził, że kapitał społeczny w Polsce, a więc i zaufanie pomiędzy obywatelami jest niezmiernie na niskim poziomie i nie ma również przesłanek, że sytuacja ta szybko się poprawi [Czapiński 2006]. Można domniemywać, że analogiczny problem dotyczy relacji pomiędzy instytucjami, który uwidoczniał się podczas wdrażania zintegrowanych inwestycji terytorialnych w Polsce.

Kolejny wniosek dotyczy rozszerzenia kooperacji partnerów poprzez wykorzystanie „wehikułu” ZIT. Należy podkreślić, że zintegrowane inwestycje terytorialne to nie tylko realizacja wspólnych projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, ale również wzrost know-how, instytucjonalizacja współpracy oraz synergia w innych obszarach. Powszechnie przyjęło się, że ZIT-y powstały w celu absorpcji środków unijnych. Choć powodem utworzenia zintegrowanych inwestycji terytorialnych była rzeczywistość potrzeba zapewnienia absorpcji, to oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie, aby ten mechanizm poszerzyć o inne obszary współpracy. Współpraca taka wydaje się naturalna, a jej niewykorzystanie i ograniczenie się tylko do absorpcji środków UE byłoby poważnym błędem. Niestety w Polsce ciągle brak widocznych przykładów rozszerzenia współpracy w ramach ZIT. Potencjalnymi dziedzinami współpracy może być obszar ochrony środowiska oraz dostępność drogowa [Noworól 2018: 24]. Co ciekawe, współpraca JST inna niż wdrażanie środków europejskich widoczna jest na 80% obszarów objętych ZIT, jednak nie wynika ona z wdrażania zintegrowanych inwestycji terytorialnych – koncentruje się na porozumieniach transportowych i grupach zakupowych [Wolański 2018: 151]. Tym samym widać więc, że potencjał do współpracy w ramach ZIT istnieje.

Kwestię tę podnosi również w swoich badaniach A. Noworól, stwierdzając, że interwencja w ramach instrumentów terytorialnych powinna być podzielona na odgórną i oddolną. Ta pierwsza powinna obejmować tworzenie instrumentów istotnych z punktu widzenia polityki państwa, druga natomiast



powinna polegać na formułowaniu strategii ponadlokalnych czy właśnie przełamywaniu barier w rozwoju [Noworól 2018: 21]. Obie te interwencje mogą się zmaterializować w ramach ZIT.

Podobny wniosek w kontekście wdrażania funduszy europejskich zdefiniował Barca. Stwierdził on, że błędne jest przyjęcie założenia *a priori*, że finansowa redystrybucja jest wystarczającym warunkiem skuteczności terytorialnej polityki rozwoju. Rolą polityki spójności nie jest – co podkreśla Barca – prosta redystrybucja, ale również zmiana zachowania na takie, które jest bardziej efektywne. Zwykły transfer środków może według niego doprowadzić do „kultury zależności” [Barca 2009: 61]. W tym kontekście należy podkreślić, że niewykorzystanie potencjału ZIT i ograniczenie ich aktywności tylko do środków europejskich może doprowadzić do zakończenia ich działalności wraz z ustaniem finansowania unijnego. Zintegrowane inwestycje terytorialne w dłuższej perspektywie muszą więc traktować środki europejskie jako jeden z obszarów ich działania.

W tym kontekście warto również podkreślić, że wykorzystanie przez ZIT nowych instrumentów spowodowałoby rozwój i zacieśnienie współpracy. Interesującym pomysłem mogłoby być poszerzenie działalności ZIT o wdrażanie instrumentów zwrotnych, współfinansowanych z Unii Europejskiej. Jedno z badań wskazuje na potrzebę rozszerzenia działalności zintegrowanych inwestycji terytorialnych o angażowanie środków spoza polityki spójności, m.in. dłużnych [Noworól 2018: 21]. Środki przeznaczone na instrumenty zwrotne mogłyby w przyszłości posłużyć do utworzenia lokalnej albo regionalnej instytucji finansowej czy nawet banku, którego celem byłoby finansowanie JST i przedsiębiorców znajdujących się w obszarze zawodności rynku. Niestety, pomimo rosnącej liczby środków zwrotnych w regionalnych programach operacyjnych w Polsce, ciągle brakuje dyskusji na temat publicznego systemu dystrybucji tych środków [Wajda 2016].

Ostatni wniosek dotyczy regionów, na terenie których brakuje dużych metropolii. Prognozowanie przez Komisję Europejską wzrostu gospodarczego w polskich regionach (tab. 1) pokazuje wyraźnie, że podział na województwa lepiej i słabiej rozwinięte na przestrzeni lat będzie się jeszcze bardziej uwidaczniał. Co do zasady najszybciej będą rozwijały się te regiony, w których znajdują się największe metropolie: Warszawa, Katowice, Kraków, Poznań, Łódź, Wrocław (wyjątkiem jest tutaj Gdańsk i województwo pomorskie). Wyniki modelowania można tłumaczyć za pośrednictwem koncepcji *spike development*, która zakłada, że rozwój ma charakter kominowy – koncentruje się na obszarach zurbanizowanych [Kudłacz, Markowski 2017: 25].

Poza różnicami pomiędzy regionami należy podkreślić również rosnące różnice w samych podregionach. Jak wskazują badania przeprowadzone przez GUS pomiędzy 2010 i 2012 r., rozpiętości PKB per capita w podregionach

Tabela 1

## Prognozowane PKB per capita (PPS) w polskich regionach (UE=100 %)

Lp.	Województwo	PKB per capita (PPS) w roku (UE=100%)				Różnica w p.p. (2015–2030)
		2015 (%)	2020 (%)	2025 (%)	2030 (%)	
1	Lubelskie	47	50	52	55	8
2	Warmińsko-mazurskie	49	52	54	56	7
3	Podkarpackie	49	54	58	61	12
4	Podlaskie	50	52	54	56	6
5	Świętokrzyskie	50	54	58	62	12
6	Kujawsko-pomorskie	56	60	64	67	11
7	Opolskie	57	63	66	70	13
8	Lubuskie	57	61	64	67	9
9	Zachodniopomorskie	59	62	64	67	8
10	Małopolskie	62	69	74	80	17
11	Łódzkie	64	70	74	78	14
12	Pomorskie	66	71	74	78	12
13	Śląskie	71	79	85	91	20
14	Wielkopolskie	75	80	85	94	20
15	Dolnośląskie	77	83	87	91	14
16	Mazowieckie	109	119	126	133	24
	Polska	69	75	79	84	15

Źródło: Komisja... [2018].

przeważająco wiejskich się zwiększyły, natomiast w podregionach przeważająco miejskich i mieszanych się zmniejszyły. Świadczy to o rosnącej dysproporcji nie tylko pomiędzy samymi podregionami/grupami, ale również wewnątrz najbiedniejszego typu podregionu [W drodze... 2016: 162].

Wspieranie ZIT jest więc szczególnie ważne dla mniejszych miast wojewódzkich oraz ich regionów. Jak ujęto to w tabeli 1, wzrost gospodarczy do 2030 r. w niektórych regionach Polski w stosunku do średniej UE zwiększy się zaledwie o kilka punktów procentowych. Brak rozwiązań promujących wzrost na obszarach miejskich w regionach słabszych ekonomicznie spowoduje ich dalszą marginalizację. Należy jednak pamiętać, że promowanie wzrostu społeczno-gospodarczego na terenach pozametropolitalnych nie powinno hamować rozwoju tych regionów, w których znajdują się metropolie. Potrzebna jest więc w Polsce dyskusja na temat polityki rozwoju: czy powinna być bardziej solidarna, czy efektywna? Dyskusja ta powinna obejmować m.in. takie tematy, jak dystrybucja środków z polityki spójności czy wpłaty najbogatszych JST na rzecz biedniejszych potocznie zwane „Janosikowym”.

## Zakończenie

Powołanie i funkcjonowanie zintegrowanych inwestycji terytorialnych ma zapewnić stworzenie takiego systemu instytucjonalnego, który poprzez lepszą koordynację działań pozwoli na obniżenie kosztów transakcyjnych funkcjonowania miejskiego obszaru funkcjonalnego [szerz. zob. Kudłacz, Markowski 2017: 23]. Dzięki zaistnieniu pozytywnych efektów zewnętrznych poprawi się sytuacja wszystkich podmiotów działających na danym terenie. Rolą ZIT jest więc nie tylko zrealizowanie projektów, ale również zwiększenie zaufania pomiędzy interesariuszami, ograniczenie „jazdy na gapę” czy zainicjowanie nowych form i obszarów współpracy. Można więc powiedzieć, że choć ZIT powstały w celu realizacji polityki spójności, to możliwości ich działania są dużo szersze niż tylko realizacja projektów współfinansowanych przez Unię Europejską. Niewątpliwie zintegrowane inwestycje terytorialne powinny być rozwijane dalej jako obszary strategiczne nie tylko dla swoich regionów, ale i całej Polski. Najważniejsze wydaje się dalsze promowanie współpracy i poszukiwanie nowych jej zakresów. Jednocześnie w Polsce konieczna jest dyskusja na temat polityki rozwoju regionalnego skierowanej w stronę regionów, gdzie nie ma metropolii – tam zintegrowane inwestycje terytorialne wydają się szczególnie ważne.

## Literatura

- Bachtler J., McMaster I., 2008, *EU Cohesion Policy and the Role of the Regions: Investigating the Influence of Structural Funds in the New Member States*. Environment and Planning C: Government and Policy, 26(2).
- Barca F., 2009, *Program dla zreformowanej Polityki Spójności*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego [tłumaczenie nieoficjalne].
- Czapiński J., 2006, *Polska – państwo bez społeczeństwa*. Nauka, 1.
- Domberger S., Fernandez P., 1999, *Public-Private Partnerships for Service Delivery*. Business Strategy Review, 10(4).
- Duran M., 2014, *The Absorption Capacity of Turkey for Its Use of the European Union Pre-Accession Assistance*. Bogazi Jurnal Review of Social, Economic and Administrative Studies, 28, 1.
- Entwistle T., Martin S., 2005, *From Competition to Collaboration in Public Service Delivery: A New Agenda for Research*. Public Administration, 83(1).
- Komisja Europejska, 2018, *Model LUISA* [<https://ec.europa.eu/jrc/en/Luisa>; dostęp: 20.12.2018].
- Kudłacz T., Markowski T., 2017, *Miejskie obszary funkcjonalne w świetle wybranych koncepcji teoretycznych – zarys problemu*. Studia KPZK, nr 174.
- MIR 2018, Zygałło P., *Realizacja ZIT w perspektywie 2014–2020*. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Prezentacja w posiadaniu autora.

- Noworól A., 2018, *Raport końcowy projektu badawczego. Analiza skuteczności i efektywności instrumentów terytorialnych, wdrażanych na poziomie regionalnym i lokalnym w ramach środków polityki spójności 2014–2020 oraz instrumentów terytorialnych i programów sektorowych wdrażanych w ramach krajowych środków budżetowych – rekomendacje dla systemu wdrażania KSRR 2030*. Kraków–Warszawa.
- O’Flynn J., 2007, *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*. Australian Journals of Public Administration, 66(3).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, 2013a.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, 2013b.
- Sztando A., 2017, *Lokalistyczne cechy zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym. Gospodarka Lokalna i Regionalna w Teorii i Praktyce*, 477.
- Umowa partnerstwa – programowanie perspektywy finansowej 2014–2020*, 2017, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- W drodze do polityki spójności, polskie regiony 2007–2013*, 2016, GUS, Warszawa.
- Wajda M., 2016, *Analiza możliwości wykorzystania zwrotnych instrumentów finansowych w perspektywie unijnej 2014–2020 w Polsce, w kontekście rozwiązań prawnych i doświadczeń z poprzedniej perspektywy finansowej*. Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 276.
- Wolański M. (red.), 2018, *Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020*.
- Zygadło P., *Realizacja ZIT w perspektywie 2014–2020*. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Prezentacja w posiadaniu autora.