

IWONA KOWALSKA*, JOLANTA ZAWORA**

BILANS WDROŻENIA ZIT W POLSCE – NOWEGO INSTRUMENTU FINANSOWANIA POLITYKI SPÓJNOŚCI UE

I. WSTĘP

Polityka spójności jest główną polityką inwestycyjną Unii Europejskiej ukierunkowaną na umacnianie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Wymiar terytorialny polityki spójności został usankcjonowany w treści Traktatu z Lizbony, który został podpisany 13 grudnia 2007 r. i wprowadzony w życie 1 grudnia 2009 r.¹ Fakt poszerzenia celów europejskiej polityki spójności o wymiar spójności terytorialnej przesądził o redefinicji pojęcia „terytorium”, rozumianego nie tylko jako geograficzna przestrzeń miejsca określonego granicami administracyjnymi, ale postrzeganego jako określony układ społeczno-instytucjonalny o własnych cechach i specyfice². Z tego też powodu w procesie wypracowywania pojęcia spójności terytorialnej w prawodawstwie unijnym określono różne wymiary tej spójności³. Teoretyczną podstawą wymiaru terytorialnego polityki spójności UE są koncepcje rozwoju regionalnego, m.in.: koncepcja rozwoju sieciowego⁴, koncepcja regionu uczącego się⁵, nowa teoria wzrostu endogenicznego⁶. Upowszechnienie koncepcji podejścia zorien-

* Iwona Kowalska, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, iwona_kowalska@sggw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-2757-7163>

** Jolanta Zawora, Uniwersytet Rzeszowski, jzawora@ur.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-4180-258X>

¹ Dz. U. 2009, Nr 203, poz. 1569.

² Słupińska (2013): 10.

³ Zielona księga w sprawie w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę: Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2008)616, wersja ostateczna, Bruksela.

⁴ Por. Castells (2008): 109–182.

⁵ Por. Florida (2000): 231–244.

⁶ Por. Florczak (2009): 215–239.

owanego terytorialnie jako nowego paradygmatu polityki w UE wynikało z konieczności poszukiwania nowych wzorców działań w związku z relatywnie niską efektywnością wykorzystania środków publicznych w ramach udzielanej dotychczas interwencji rozwojowej⁷. W dyskusji wokół wymiaru terytorialnego polityki spójności wskazywano między innymi, że polityka spójności nie powinna mieć charakteru wyrównawczego, lecz prorozwojowy, zachęcający do inwestowania w „sprzęt” (*hardware*) i kładący również nacisk na „oprogramowanie” (*software*) w postaci budowy zdolności do koordynacji i współpracy nie tylko regionów najsłabiej rozwiniętych, lecz także wszystkich regionów w całej UE⁸ oraz miast i ich obszarów funkcjonalnych. Dlatego też realizacja wymiaru terytorialnego polityki spójności w osiąganiu inteligentnego, trwałego i spójnego wzrostu UE wymagała wprowadzenia nowych instrumentów. Miały one służyć zwiększeniu koncentracji obszarowej i zadaniowej nakładów finansowych. Odpowiedzią na to zapotrzebowanie było wprowadzenie w okresie 2014–2020 nowego instrumentu polityki spójności, którym są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT). W literaturze dotyczącej ZIT można wyróżnić kierunki badań związane z:

- oceną założeń programowych ZIT w Polsce w początkowym okresie jego wdrażania⁹ oraz analizą wybranych przykładów strategii ZIT¹⁰;
- delimitacją miejskich obszarów funkcjonalnych w realizacji ZIT w Polsce¹¹;
- przeglądem mechanizmów zastosowanych do wdrażania ZIT w UE w początkowym okresie realizacji programowania unijnego 2014–2020¹² (wraz z opracowaniem *case study* implementacji ZIT na terytorium Czech, Słowacji, Słowenii¹³);
- rolę miejskich obszarów funkcjonalnych w polityce regionalnej UE¹⁴.

Ocena systemu pozyskiwania i wydatkowania funduszy unijnych w ramach ZIT może poszerzyć dotychczasowy stan wiedzy na temat tego instrumentu. Przyjęte w badaniu zakres czasowy, przestrzenny oraz przedmiot analizy są następujące:

1. Okres programowania unijnego 2014–2020 przyjęty do oceny w końcowym etapie jego realizacji stwarza możliwość dokonania wstępnej oceny skuteczności instrumentu ZIT w ramach polityki spójności, której jednym z priorytetów było zmniejszanie dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym regionów UE. Wybór tego zakresu czasowego uzasadnia dodatkowo fakt, iż w latach 2021–2027 aspekt terytorialny polityki spójności UE nie będzie już

⁷ Por. Churski (2018): 35. Szerzej na ten temat także: Rodriguez-Pose, Fratesi (2003): 97–113; Heffner, Gibas (2011): 36–52; Gorzelak (2014): 5–25.

⁸ Faludi, Peyrony (2011): 7.

⁹ Szafranek (2015): 81–94; Słodowa-Helpa (2014): 20–42; Kisielewicz (2016): 115–123; Chrusidu-Budnik (2016): 43–53.

¹⁰ Zakrzewska-Póltorak (2013): 267–276; Kowalska (2017): 36–50; Bierzyńska-Sudoł (2018): 41–53.

¹¹ Kociuba (2017): 54.

¹² Van der Zwet, Bachtler (2018): 3–12.

¹³ Binek et al. (2016): 59–70.

¹⁴ Medeiros, van der Zwet (2020): 1–19; Ferry, McMaster (2018): 58–67; Ferry (2019): 1–19.

tak priorytetowo traktowany w związku z pojawieniem się nowych wyzwań przed UE (np. ochrona systemu wartości UE, problemy z migrantami, ocieplenie klimatyczne)¹⁵.

2. Zakres przestrzenny – wybór do analiz obszarów funkcjonalnych w Polsce (kraju posiadającego regiony zaliczane do najuboższych w UE, tj. o PKB na mieszkańca wynoszącym poniżej 50% średniej unijnej) wzbogaca wnioskowanie w zakresie stopnia wykorzystania szansy rozwojowej, jaką były fundusze unijne przeznaczone na rozwój regionów w UE w ramach ZIT.

3. Przedmiot analizy – wybór do analizy instrumentu ZIT eksponuje zmianę w podejściu UE do zasad finansowania polityki spójności, tj. zastąpienie sektorowej polityki zintegrowaną międzysektorową strategią wydatkowania funduszy unijnych.

Celem artykułu jest ocena implementacji ZIT w Polsce w kontekście systemu pozyskiwania i wydatkowania funduszy unijnych na terytorialny wymiar polityki spójności UE w latach 2014–2020. Realizacji powyższego celu służyła metoda krytycznej analizy dokumentów – należąca do metod gromadzenia wiedzy faktualnej¹⁶. W opracowaniu wykorzystano materiały o charakterze normatywnym (obejmujące polskie i unijne prawodawstwo), jak również literaturę przedmiotu dotyczącą instrumentu ZIT. W części empirycznej artykułu wykorzystano dane wtórne dotyczące funduszy unijnych pozyskanych i wydatkowanych w ramach obszarów funkcjonalnych realizujących ZIT w Polsce. Analizy zostały przeprowadzone w normatywnym ujęciu ekonomii, co umożliwia określanie warunków niezbędnych do projektowania nowych rozwiązań w sferze finansów¹⁷.

II. ZIT – WYZNACZNIK ZMIAN W FINANSOWANIU SPÓJNOŚCI TERYTORIALNEJ W UE

Polityka spójności to główna polityka inwestycyjna Unii Europejskiej, której adresatem są wszystkie regiony w Unii. Jej celem jest wspieranie zatrudnienia, konkurencyjności przedsiębiorstw, wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju, a także podniesienie jakości życia obywateli¹⁸. W latach 2014–2020 w polityce UE zauważalne było przechodzenie od sektorowego do zintegrowanego podejścia terytorialnego, a ZIT, jako nowy instrument polityki spójności, stał się odpowiedzią Wspólnoty na oczekiwania państw członkowskich w zakresie wzmocnienia zintegrowanego podejścia w wydatkowaniu funduszy unijnych. Podstawę prawną wprowadzenia ZIT na szczeblu UE określają trzy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 17 grudnia

¹⁵ Przyszły budżet UE. Kluczowe elementy propozycji KE dla polityki spójności w okresie 2021–2027. Podzamecze 2019: 11.

¹⁶ Stachak (1997): 151.

¹⁷ Owsiak (2015): 86.

¹⁸ Wprowadzenie (2014): 2.

2013 r.: 1303/2013 (głównie art. 36)¹⁹, 1301/2013 (w szczególności art. 7)²⁰, 1304/2013 (art. 12)²¹. Całkowita alokacja na finansowanie ZIT wyniosła 13,8 mld euro, z czego 11,8 mld euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), 1,7 mld euro z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), a 0,3 mld z Funduszu Spójności. Prawie 80% finansowania ZIT skoncentrowane jest w dziewięciu państwach członkowskich. Najwięcej funduszy na finansowanie ZIT uzyskała Polska: 3,8 mld euro²².

Główne cele ZIT to:

1) promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na miejskich obszarach funkcjonalnych;

2) zwiększenie efektywności podejmowanych interwencji poprzez realizację zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie;

3) zwiększenie wpływu miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie na kształt i sposób realizacji działań wspieranych na ich obszarze w ramach polityki spójności²³.

Kluczową cechą powodującą unikalność ZIT jest to, że jest skierowany do zdefiniowanego obszaru funkcjonalnego. W przypadku miejskiego obszaru funkcjonalnego oznacza to układ osadniczy ciągły przestrzennie, złożony z odrębnych administracyjnie jednostek, obejmujący zwarty obszar miejski oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną²⁴. ZIT może obejmować całe miasta (np. w Bułgarii), funkcjonalne ośrodki miejskie (np. Praski ZIT składa się ze stolicy i jej zaplecza w regionie środkowoczeskim); aglomeracje miast, dzielnice lub określone strefy w obrębie miast (np. w Rotterdamie), a nawet sieci obszarów miejskich bez wspólnych granic (np. strategia Six City ZIT w Finlandii)²⁵. Kolejną cechą wyróżniającą instrument ZIT na tle innych standardowych interwencji UE jest integracja tematyczna – łączenie działań z różnych sfer, co skutkowało możliwością integracji środków z różnych funduszy²⁶. ZIT może wspierać dowolne działania odpowiadające priorytetom inwestowania powiązanych osi z różnych programów

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne tych funduszy, Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r.

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1301/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1080/2006, Dz. Urz. UE L 347/289 z 20 grudnia 2013 r.

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylenia rozporządzenia Rady (WE) nr 1081/2006, Dz. Urz. UE L 347/470 z 20 grudnia 2013 r.

²² Kociuba (2018): 84–85.

²³ MRR (2013): 4.

²⁴ MRR (2012): 166.

²⁵ Ferry (2019): 6.

²⁶ Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020. Raport końcowy 2018 (dalej jako: Ewaluacja systemu): 12.

operacyjnych, w szczególności regionalnych programów operacyjnych (RPO), sektorowych programów krajowych, w tym również programu rozwoju obszarów wiejskich, przy możliwym wsparciu w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa. Struktura systemu zarządzania ZIT ma charakter hybrydowy. Specyfika tego zarządzania wymaga bowiem partnerskiego współlistnienia sieci interesariuszy występujących w trzech sektorach: administracja – gospodarka – społeczeństwo. Mechanizm realizacji ZIT w każdym z krajów członkowskich charakteryzuje się zróżnicowaniem tematycznym, geograficznym, odmiennym podejściem finansowym i organizacyjnym co stanowi trudność w dokonywaniu jego jednoznacznej oceny na poziomie całej UE²⁷.

III. IMPLEMENTACJA ZIT W POLSCE – OCENA SPEŁNIENIA WARUNKÓW DO POZYSKANIA FUNDUSZY UNIJNYCH

Implementacja ZIT jest warunkiem *sine qua non* pozyskania funduszy unijnych na zintegrowane inwestycje terytorialne. Zgodnie z ustawą o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020²⁸ projekty mogły zostać dofinansowane w ramach ZIT w przypadku spełnienia następujących warunków:

1) powołanie związku ZIT albo zawarcie umowy lub porozumienia pomiędzy JST położonymi na obszarze realizacji ZIT, określonym przez zarząd województwa w regionalnym programie operacyjnym;

2) opracowanie strategii ZIT (zawierającej diagnozę obszaru, oczekiwane rezultaty i cele realizacji ZIT, źródła finansowania strategii oraz wstępną listę wybieranych w trybie pozakonkursowym projektów) oraz jej pozytywne zaopiniowanie w terminie 60 dni od dnia jej otrzymania przez:

a) instytucję zarządzającą regionalnym programem operacyjnym (w zakresie możliwości finansowania ZIT w ramach tego programu),

b) ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wykonującego zadania państwa członkowskiego (w zakresie zgodności z umową partnerstwa oraz możliwości finansowania projektów);

3) zawarcie porozumienia lub umowy dotyczących realizacji ZIT pomiędzy związkiem ZIT/JST, a właściwą instytucją zarządzającą, zawierających zakres powierzonych zadań (m.in. określenie zasad udziału w wyborze projektów do dofinansowania oraz zasad współpracy przy przygotowywaniu kryteriów wyboru projektów dla wyodrębnionych działań służących realizacji ZIT).

Warunkiem koniecznym realizacji ZIT jest także przeznaczenie środków z podstawowej alokacji RPO na ZIT. Powyższe działania powinny być poprzedzone wyznaczeniem obszarów funkcjonalnych.

²⁷ Van der Zwet, Bachtler (2018): 3–12.

²⁸ T.jedn.: Dz. U. 2020, poz. 818 (dalej jako: ustawa wdrożeniowa).

Fundusze unijne w ramach ZIT w Polsce przeznaczone są na wsparcie rozwoju obszarów miejskich. Zasady wyboru tych obszarów zostały określone w Umowie Partnerstwa²⁹. Przyjęto, że instrument ten obligatoryjnie będzie realizowany na obszarach miejskich wszystkich miast wojewódzkich, a fakultatywnie – na obszarach funkcjonalnych pozostałych miast o charakterze regionalnym i subregionalnym. Typologia miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) odnosi się do funkcji ośrodków miejskich w systemie osadniczym kraju i została oparta głównie na wielkości ośrodków. Wyznaczono cztery typy MOF wokół ośrodków wojewódzkich, regionalnych, subregionalnych i lokalnych³⁰.

ZIT realizowany jest przez 17 miast wojewódzkich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie oraz przez 7 subregionów. Łącznie ZIT są realizowane na 24 obszarach funkcjonalnych, o zróżnicowanym potencjale ludnościowym³¹ (tabela 1).

Tabela 1

Obszary funkcjonalne realizujące ZIT w Polsce (stan na 2019 r.)

Nazwa obszaru funkcjonalnego	Ludność obszaru funkcjonalnego	Udział w populacji województwa (%)
Wrocławski Obszar Funkcjonalny	933 922	32,2
Aglomeracja Jeleniogórska	209 530	7,2
Aglomeracja Wałbrzyska	396 068	13,7
Bydgosko-Toruński Obszar Funkcjonalny	852 705	40,6
Lubelski Obszar Funkcjonalny	548 003	26,0
Miejski Obszar Funkcjonalny Gorzowa Wielkopolskiego	157 935	15,6
Miejski Obszar Funkcjonalny Zielonej Góry	187 831	18,5
Łódzki Obszar Metropolitalny	1 073 085	43,5
Krakowski Obszar Funkcjonalny	1 076 117	31,5
Warszawski Obszar Funkcjonalny	2 825 128	52,1
Aglomeracja Opolska	333 860	34,0
Rzeszowski Obszar Funkcjonalny	373 890	17,6
Białostocki Obszar Funkcjonalny	421 217	35,7
Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot	1 313 792	56,1
Subregion Centralny Województwa Śląskiego	2 706 781	59,9
Subregion Południowy Województwa Śląskiego	667 570	14,8
Subregion Północny Województwa Śląskiego	510 459	11,3

²⁹ MRR (2014): 215.

³⁰ MRR (2012): 185.

³¹ Monitorowanie strategiczne miejskich obszarów funkcjonalnych realizujących Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Polsce. Raport 1. Wskaźniki strategiczne na poziomie województw. (2016). Białystok 2016 (dalej jako: Monitorowanie strategiczne): 9.

Subregion Zachodni Województwa Śląskiego	632 825	14,0
Kielecki Obszar Funkcjonalny	339 357	27,5
Miejski Obszar Funkcjonalny Olsztyna	235 373	16,5
Miejski Obszar Funkcjonalny Poznań	1 042 659	29,8
Aglomeracja Kalisko-Ostrowska	356 251	10,2
Szczeciński Obszar Metropolitalny	686 582	40,4
Koszalińsko-Kołobrzesko-Białogardzki Obszar Funkcjonalny	297 120	17,5

Źródło: opracowano na podstawie: Monitorowanie strategiczne: 9; GUS, Bank Danych Lokalnych (2020).

Zróznicowany potencjał ludnościowy miejskich obszarów funkcjonalnych, skutkując odmiennością i zakresem ich potrzeb, wiąże się z wysokością wsparcia na realizację ZIT w poszczególnych województwach (tabela 2). Najwięcej obszarów funkcjonalnych znajduje się w województwach śląskim³² (4) i dolnośląskim (3) (mapa 1).

Proces implementacji ZIT w Polsce był także uzależniony od zawiązania przez jednostki terytorialne zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa³³. Oznacza to, że poza procesami przestrzennymi, które stanowiły podstawę do wyodrębnienia miejskich obszarów funkcjonalnych, niezbędna była wola przynależności do takiej formy organizacyjnej wyrażona przez władze poszczególnych miast i gmin tworzących określoną formę partnerstwa. Potencjalnymi formami partnerstwa były: związek międzygminny lub powiatowy, stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego, porozumienie międzygminne oraz spółka założona wspólnie przez jednostki samorządu terytorialnego³⁴. W Polsce ZIT realizowane są w dwóch formach prawnych: stowarzyszeń oraz porozumień o współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Większa liczba związków ZIT (13) przyjęła jako sposób funkcjonowania formę porozumienia, co może wiązać się z tym, że jest to mniej zinstytucjonalizowana forma współpracy. Zaletą porozumienia jest prosta forma współdziałania. Należy tu jednak wskazać na dominującą, decyzyjną rolę lidera, którą odgrywa jedna z jednostek oraz uzależnienie realizacji ZIT od tej jednostki³⁵. Stowarzyszenie jako forma współdziałania jest mniej popularnym rozwiązaniem w polskich obszarach funkcjonalnych. Jako struktura organizacyjna związku ZIT jest to jednak forma zalecana, ze względu na możliwość współpracy jednostek administracyjnych różnych szczebli. Ponadto stowarzyszenie umożliwia współpracę, która może się odnosić również do innych działań niż realizacja ZIT i obejmować perspektywę wykraczającą poza rok 2020. Istotnym założeniem ZIT było bowiem zintensyfikowanie współpracy na rzecz rozwoju obszarów funkcjonalnych.

³² Tylko w woj. śląskim instrumentem ZIT objęto cały obszar województwa. Podstawą wydzielenia obszarów funkcjonalnych były granice administracyjne subregionów. Zob. szerzej: Ewaluacja systemu: 29.

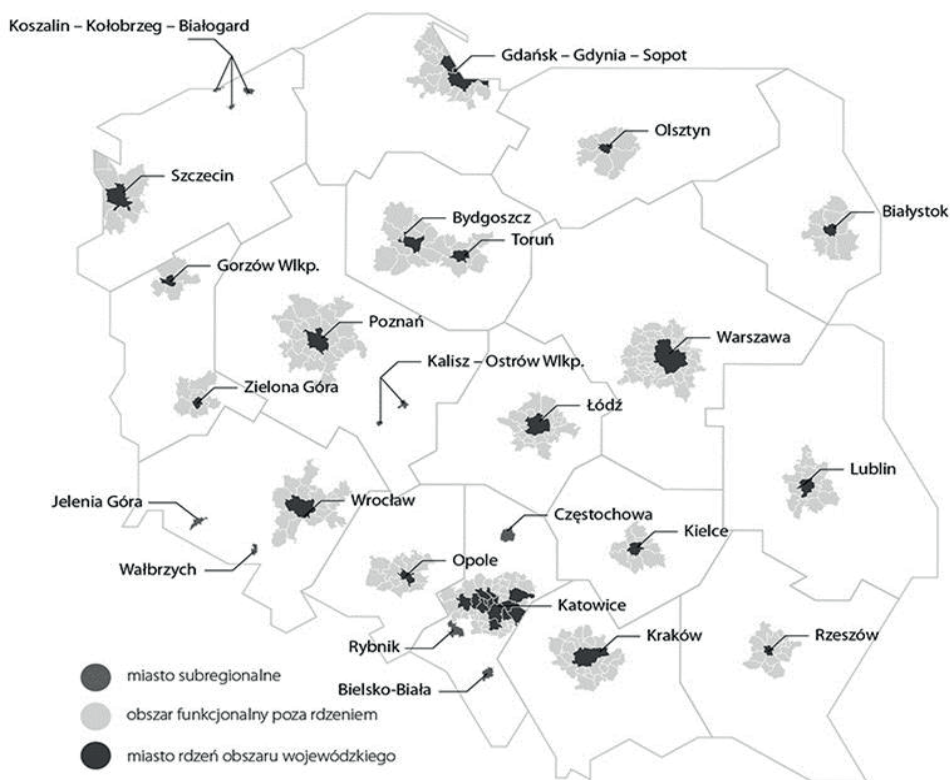
³³ MiIR (2015): 11.

³⁴ MR (2014): 217.

³⁵ Szafranek (2019): 223.

Mapa 1

Rozmieszczenie obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich i miast subregionalnych realizujących ZIT w Polsce



Źródło: opracowano na podstawie: NIK (2019): 9.

Kolejnym z podstawowych warunków realizacji ZIT było przygotowanie strategii dla danego obszaru, opracowanej wspólnie przez wszystkie jednostki wchodzące w skład MOF. Strategia określa zintegrowane działania służące rozwiązywaniu problemów gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych, jakich doświadczają obszary miejskie, z uwzględnieniem potrzeby wspierania powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi³⁶. Musi też spełniać warunek komplementarności z dokumentami:

1) Unii Europejskiej (Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu³⁷, Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych³⁸);

³⁶ MiIR (2015): 14.

³⁷ Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. 3.03.2010 KOM(2010) 2020 końcowy. Bruksela.

³⁸ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, Dz. Urz. UE L 74/1, 14 marca 2014.

2) krajowymi (m.in.: Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK)³⁹;

3) regionalnymi (m.in.: Strategia Rozwoju Województwa na lata 2014–2020);

4) lokalnymi (m.in.: dokumenty planistyczne poszczególnych JST wchodzących w skład MOF).

Prace związane z opracowywaniem strategii ZIT realizowano w Polsce na ogół zgodnie z wymogami wskazanych dokumentów strategicznych. Wynika to bezpośrednio ze sposobu realizacji unijnej polityki rozwoju. Na poziomie UE zostały bowiem wskazane unijne priorytety ogólne oraz wymierne cele. Dlatego też dokumenty strategiczne wyższego rzędu stanowią swego rodzaju warunki brzegowe konstruowania strategii, natomiast zdiagnozowane na poziomie regionalnym potrzeby pozwalają uszeregować indywidualną dla danego regionu hierarchię celów i potrzeb⁴⁰. Większość strategii ZIT wykazuje również zgodność ze strategiami poszczególnych województw oraz wojewódzkimi planami zagospodarowania przestrzennego. Strategie ZIT charakteryzują się zatem wysoką spójnością zewnętrzną, ale niższą spójnością wewnętrzną. Strategie lokalne uwzględniane były w nielicznych strategiach ZIT. Zgodność ze strategiami miast-rdzieni została wykazana w siedmiu strategiach ZIT, z gminnymi lub powiatowymi – w ośmiu⁴¹. Częsty brak zgodności strategii ZIT ze strategiami aglomeracyjnymi, miejskimi oraz gminnymi wskazuje na potrzebę zwiększenia wpływu JST na strategię ZIT. Brak wykazanych powiązań pomiędzy celami strategicznymi ZIT a celami poszczególnych partnerów ZIT może powodować niedostateczne uwzględnianie potrzeb lokalnych społeczności oraz podawać w wątpliwość spójność wizji rozwoju obszarów funkcjonalnych⁴².

Warto także podkreślić występowanie opóźnień zarówno w przygotowywaniu strategii przez Związki ZIT, jak i ich opiniowaniu przez ministra ds. rozwoju regionalnego⁴³. Istotny jest przy tym fakt, że strategie ZIT powstawały po przyjęciu budżetu na okres 2014–2020, co również wpłynęło na późne rozpoczęcie faktycznej realizacji ZIT⁴⁴.

W procesie wdrażania ZIT w Polsce konieczne było również zagwarantowanie specjalnej alokacji w każdym z 16 regionalnych programów operacyjnych⁴⁵. Wsparcie na realizację ZIT w poszczególnych województwach jest bardzo zróżnicowane: od 3460 mln zł w województwie śląskim do 256 mln zł w warmińsko-mazurskim (tabela 2).

³⁹ MRR (2012).

⁴⁰ Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014–2020, Lublin 2016: 12.

⁴¹ Ewaluacja systemu: 78.

⁴² Ewaluacja systemu: 82.

⁴³ Zgodnie z art. 30 ust. 5 pkt 2 ustawy wdrożeniowej strategia opracowana przez Związek ZIT powinna zostać pozytywnie zaopiniowana przez Ministerstwo w terminie 60 dni od dnia jej otrzymania, jednak okres ten był często przekraczany (w skrajnym przypadku było to 234 dni). Zob. NIK (2019): 26.

⁴⁴ NIK (2019): 14.

⁴⁵ MiR (2015): 11.

Tabela 2

Wartość alokacji na ZIT w ramach RPO (stan na 30 czerwca 2018 r.)

Województwo	Kwota alokacji RPO (mln zł)	Kwota alokacji ZIT (mln zł)	Udział alokacji ZIT w ramach RPO (%)
Dolnośląskie	9 828	1 212	12,3
Kujawsko-pomorskie	8 305	728	8,8
Lubelskie	9 734	460	4,7
Lubuskie	3 957	472	11,9
Łódzkie	9 843	986	10,0
Małopolskie	12 558	1 032	8,2
Mazowieckie	9 118	729	8,0
Opolskie	4 123	313	7,6
Podkarpackie	9 225	365	4,0
Podlaskie	5 295	332	6,3
Pomorskie	8 136	1 076	13,2
Śląskie	15 170	3 460	22,8
Świętokrzyskie	5 954	362	6,1
Warmińsko-mazurskie	7 541	256	3,4
Wielkopolskie	10 690	858	8,0
Zachodniopomorskie	6 986	476	6,8
Razem	136 463	13 117	9,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: NIK (2019): 8.

W wyniku przeprowadzonego przeglądu można stwierdzić, że Polska w okresie programowania unijnego 2014–2020 spełniła warunki formalne pozyskanie funduszy unijnych na realizację zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Powodzenie realizacji instrumentu ZIT należy jednak wiązać nie tylko z jego finansowym oddziaływaniem, lecz także z istnieniem tradycji współpracy samorządowej. Proces implementacji ZIT uzależniony był od zróżnicowanej sytuacji w zakresie wypracowanych form współpracy największych miast z ich otoczeniem⁴⁶. Trwały charakter partnerstwa opartego na instrumencie ZIT funkcjonuje przede wszystkim w MOF, w których istniały tradycje współpracy przed uruchomieniem ZIT. W pozostałych obszarach efekt ZIT jako interwencji inicjującej trwałą współpracę jest ograniczony⁴⁷. Taka sytuacja może wynikać między innymi z utrwalonej tradycji JST do ubiegania się o fundusze unijne bez konieczności zawierania porozumień. Należy

⁴⁶ Do najbardziej zaawansowanych form współpracy zaliczyć należy: Radę Metropolitalną (2003), Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (2005), Górnośląski Związek Metropolitalny „Silesia” (2007) oraz Stowarzyszenie Metropolia Poznań (2007). Zob. szerzej: Kaczmarek (2017): 15; Kociuba (2017): 60–64.

⁴⁷ Ewaluacja systemu: 174.

podkreślić, że na efekty działań wspólnie organizowanych czeka się zwykle dłużej niż w przypadku podejmowania aktywności indywidualnej. Fakt ten mógł również wpływać na stopień zainteresowania JST w Polsce udziałem w implementacji ZIT.

IV. IMPLEMENTACJA ZIT W POLSCE – OCENA WYDATKOWANIA FUNDUSZY UNIJNYCH

Wartość alokacji, kontraktacji oraz certyfikacji środków ZIT w ramach RPO poszczególnych województw była zróżnicowana (wykres 1). Najwyższy poziom alokacji na ZIT wystąpił w woj. śląskim, dolnośląskim oraz pomorskim, natomiast najniższy – warmińsko-mazurskim, opolskim i podlaskim. Zaawansowanie podpisywania umów o dofinansowanie projektów ZIT w ramach RPO w 2018 r. wyniosło średnio 59% alokacji na ZIT. Najwyższy poziom przyznanych środków w umowach o dofinansowanie, w odniesieniu do całkowitej kwoty przeznaczonej na realizację ZIT, odnotowano w RPO woj. pomorskiego – 80%, natomiast najniższy poziom kontraktacji dotyczył RPO woj. śląskiego – 43%. Z kolei najwyższy poziom dofinansowania UE w zatwierdzonych wnioskach o płatność w stosunku do całkowitej alokacji na ZIT odnotowano w RPO woj. opolskiego – 20%, najniższy natomiast poziom certyfikacji wystąpił w woj. podkarpackim – 2%.

Ocena przestrzennego zróżnicowania poziomu wsparcia finansowego dla realizacji ZIT w poszczególnych obszarach funkcjonalnych wskazuje, że najwyższą część ogółu środków przeznaczonych na działania w ramach ZIT, wykorzystują obszary funkcjonalne największych miast Polski – ośrodków metropolitarnych i największych aglomeracji, zwłaszcza z województw: śląskiego, dolnośląskiego, pomorskiego i małopolskiego⁴⁸. Oznacza to, że największe szanse na wzmocnienie swojej pozycji w przestrzeni regionów mają obszary o wysokim stopniu rozwoju, co może przyczynić się do pogłębienia dysproporcji międzyregionalnych. Założenie to ma uzasadnienie w koncepcji zrównoważonego rozwoju regionalnego, która zakładając ścisły związek między miastem i regionem oraz kładąc nacisk na ich współistnienie, przyjmuje korzystne oddziaływanie rozwoju metropolii na rozwój regionalny⁴⁹. Rozwój miast może jednak odbywać się również kosztem regionu i powodować uniezależnianie się metropolii od ich regionalnego otoczenia. Prowadzić to może do coraz silniejszej polaryzacji rozwoju przestrzennego, której wyrazem jest stałe wzmacnianie ośrodków centralnych i marginalizacja znaczenia otoczenia regionalnego⁵⁰. Dlatego wspieranie ZIT jest ważne dla mniejszych miast oraz ich otoczenia. Brak rozwiązań promujących wzrost w regionach słabszych ekonomicznie może spowodować ich dalszą marginalizację, czego wyrazem mogą być

⁴⁸ Szafranek (2019): 251–253.

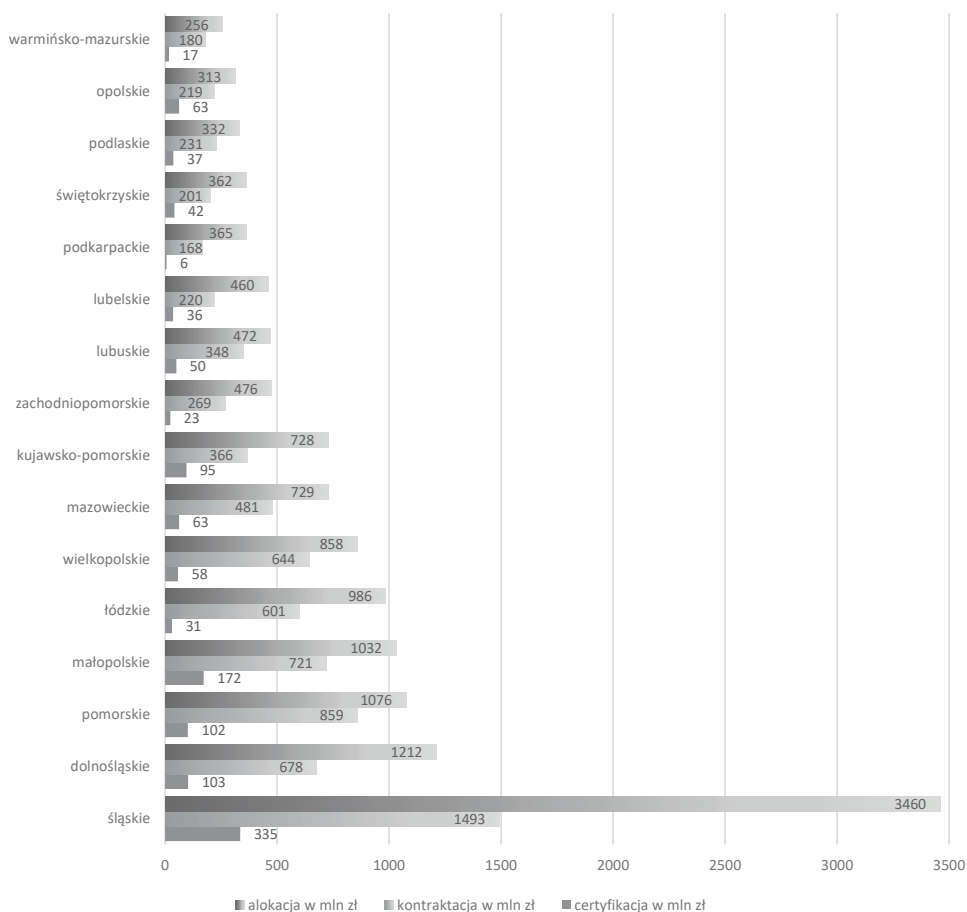
⁴⁹ Kudłacz (2009): 54

⁵⁰ Pięta-Kanurska (2010): 24.

rosnące różnice w podregionach, szczególnie na obszarach miejsko-wiejskich i wiejskich⁵¹. Wdrażanie instrumentu ZIT w kolejnej perspektywie finansowej UE wymagać będzie weryfikacji słuszności zasięgu obszarów funkcjonalnych wspieranych realizacją ZIT. Poszerzenie liczby i rodzajów obszarów funkcjonalnych objętych wsparciem może przyczynić się do bardziej równomiernego rozwoju regionów. Zwiększy to dostępność do usług publicznych oraz wyrównywanie dysproporcji rozwojowych, co jest istotnym aspektem kształtowania spójności terytorialnej.

Wykres 1

Wartość alokacji, kontraktacji i certyfikacji środków ZIT w ramach RPO – stan na 30 czerwca 2018 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: NIK (2019): 11.

⁵¹ Wajda (2018): 50–51.

W analizie wydatkowania funduszy unijnych w ramach instrumentu ZIT znaczenie ZIT w rozwoju terytorialnym można oceniać poprzez ich oddziaływanie na:

- 1) wzmocnienie zintegrowanego podejścia terytorialnego;
- 2) dostosowanie inwestycji z udziałem środków pomocowych UE do potrzeb i potencjałów poszczególnych typów obszarów;
- 3) wsparcie rozwoju lokalnego poprzez realizację najistotniejszych inwestycji i włączenie społeczne⁵².

Priorytetowe kierunki interwencji realizowane w ramach ZIT w Polsce dotyczą działań w zakresie: rozwoju zrównoważonego, przywracania funkcji społeczno-gospodarczych zdegradowanych obszarów, poprawy stanu środowiska przyrodniczego, wspierania efektywności energetycznej, poprawy dostępności i jakości usług publicznych, poprawy sytuacji na rynku pracy oraz wzmocnienia badań i innowacji⁵³. Rzeczywisty rozkład tematyczny interwencji można oszacować na podstawie liczby i wartości podpisanych umów (tabela 3).

Tabela 3

Liczba i wartość umów w ramach instrumentu ZIT według celów tematycznych – stan na 31 stycznia 2018 r.

Cel tematyczny	Liczba projektów	Udział w łącznej liczbie projektów (%)	Wartość projektów (mln zł)	Udział w łącznej wartości projektów (%)
(01) Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji	13	0,6	3,1	0,0
(02) Zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych	51	2,3	158,4	1,3
(03) Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)	133	6,1	415,2	3,3
(04) Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach	691	31,6	6 764,3	53,6
(05) Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem	4	0,2	36,4	0,3
(06) Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami	152	7,0	850,6	6,7

⁵² Gwizda, Kosewska-Kwaśny, Żółciński (2014): 103.

⁵³ MRR (2013): 6–7.

(07) Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej	31	1,4	730,5	5,8
(08) Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników	228	10,4	565,5	4,5
(09) Promowanie włączenia społecznego oraz walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją	316	14,5	1 613,7	12,8
(10) Inwestowanie w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie	566	25,9	1 485,7	11,8
Razem	2 185	100,0	12 663,2	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ewaluacja systemu: 87.

Zdecydowanie najwięcej projektów (32%) i o największej wartości (53% ogólnej wartości) dotyczy wspierania przejścia na gospodarkę niskoemisyjną. Liczne i jednocześnie o dużej wartości projekty dotyczą także promowania włączenia społecznego oraz walki z ubóstwem i dyskryminacją oraz inwestowania w kształcenie i szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie.

Zestawienie działań podejmowanych w ramach ZIT i zidentyfikowanych problemów obszarów funkcjonalnych pozwala ocenić realizowany zakres tematyczny wsparcia w ramach ZIT w przeważającej części jako trafny w stosunku do potrzeb obszarów funkcjonalnych (szczególnie w zakresie transportu publicznego oraz ochrony środowiska). Natomiast wśród najczęściej wymienianych obszarów tematycznych, których obecnie w instrumencie ZIT brakuje lub są ujęte w zbyt małym stopniu (zbyt niskie nakłady finansowe), należy wymienić interwencję w turystykę (infrastruktura, promocja, rozwój produktów turystycznych), planowanie przestrzenne w skali całego obszaru funkcjonalnego oraz politykę senioralną (dostosowanie obszaru funkcjonalnego do efektów starzenia się społeczeństwa – jednego z głównych problemów wskazywanych w obszarach funkcjonalnych). Najbardziej zgodne z ideą ZIT są te obszary wsparcia, w których konieczne jest współdziałanie lub możliwy jest efekt synergii – dotyczy to zwłaszcza transportu publicznego, jakości środowiska naturalnego oraz ponadlokalnych usług publicznych⁵⁴.

Dotychczasowe kierunki interwencji realizowane w ramach ZIT oceniane są przez partnerów związków ZIT w większości jako adekwatne do celów

⁵⁴ Ewaluacja systemu: 154.

strategicznych MOF. Część zadań ma jednak charakter działań rozproszonych przestrzennie, nierespektujących założeń projektu zintegrowanego⁵⁵. Ocena zakresu podejmowanych w ramach ZIT interwencji wskazuje ponadto, że zaprojektowane w strategiach ZIT rozwiązania pomijają kluczowy problem dotyczący MOF, jakim są wzmożone procesy suburbanizacyjne (*urban sprawl*)⁵⁶. Nieskoordynowany rozwój przestrzenny miejskich obszarów funkcjonalnych jest wskazywany jako jeden z najważniejszych problemów polskiego systemu osadniczego. Spośród krajów europejskich Polska odnotowuje jedne z najwyższych wartości indeksu *urban sprawl* monitorowanego przez OECD⁵⁷. Podjęcie w ramach ZIT efektywnych działań na rzecz ograniczenia tego typu procesów sprzyjać będzie rzeczywistemu osiągnięciu celów interwencji, a nie wyłącznie formalnemu rozliczeniu się z wydatkowania środków unijnych.

V. PODSUMOWANIE

Z przeprowadzonych badań wynika, iż wdrażanie ZIT w Polsce przyniosło zamierzony efekt w postaci spełnienia warunków do pozyskania funduszy unijnych na zintegrowane inwestycje terytorialne. Niemniej jednak sukces instrumentu ZIT jest w dużej mierze warunkowany trwałą współpracą JST, a trwale partnerstwa funkcjonują przede wszystkim w MOF, w których istniały tradycje współpracy jeszcze przed uruchomieniem ZIT. W tym aspekcie szansa na finansowanie rozwoju regionalnego w ramach ZIT nie została w pełni wykorzystana w Polsce. Z kolei implementacja ZIT w zakresie wydatkowania funduszy unijnych wskazuje na niebezpieczeństwo braku możliwości wykorzystania w pełni zagwarantowanej alokacji w RPO. Może to skutkować osłabieniem efektów realizowanej polityki regionalnej w zakresie faktycznego niwelowania różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym regionów UE. Warto także wskazać, iż ocena efektów ZIT przez pryzmat kontraktacji czy certyfikacji funduszy unijnych w ramach ZIT nie oddaje w pełni celu KE, który jej przyświecał przy tworzeniu tego instrumentu. Zintegrowanie interwencji ma bowiem na celu osiągnięcie efektu synergii za pomocą łączenia krajowych i europejskich celów i priorytetów, a także spójności celów strategicznych poszczególnych podmiotów danego obszaru funkcjonalnego⁵⁸. Dlatego też okres programowania unijnego 2014–2020, stanowiący czas na przygotowanie się polskich beneficjentów do nowych zasad absorpcji funduszy unijnych, nie został w pełni wykorzystany – choćby w zakresie potrzeby aktualizacji analiz delimitacyjnych, rozszerzenia obszarów tematycznych ZIT oraz zakresu źró-

⁵⁵ Szafranek (2019): 278; Kaczmarek (2017): 78.

⁵⁶ Problem niekontrolowanej suburbanizacji podjęto w dziewiętnastu diagnozach MOF, jednak rozwiązania w zakresie koordynacji planowania przestrzennego mocniej zaakcentowano jedynie w przypadku strategii Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego oraz MOF Zielonej Góry. Zob. Ewaluacja systemu: 85.

⁵⁷ Ibid.: 178.

⁵⁸ Ferry, McMaster (2018): 59–60.

deł i instrumentów możliwych do wykorzystania w montażu finansowym zintegrowanych inwestycji terytorialnych.

W celu bardziej efektywnego wykorzystania funduszy unijnych przy wdrażaniu ZIT w nowej perspektywie finansowej 2021–2027 warto byłoby równolegle z opracowywaniem programów operacyjnych przygotowywać strategię ZIT dla nowych obszarów funkcjonalnych. Jest to istotna kwestia, gdyż w bieżącej perspektywie finansowej wymiar terytorialny zostanie przyporządkowany do nowego celu polityki spójności „Europa bliżej obywateli”, w ramach którego zaplanowano kontynuację implementacji instrumentu ZIT.

- Bierzyńska-Sudoł, M. (2018). Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako czynnik rozwoju regionu kujawsko-pomorskiego. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej Seria: Organizacja i Zarządzanie* 129: 41–53.
- Binek, J., Opravil, Z., Chmelar, R., Svobodova, H. (2016). Cooperation and mutual relationships of cities and their hinterlands with regard to the operation of EU integrated development instruments. *Quaestiones Geographicae* 35(2): 59–70.
- Castells, M. (2008). *Spoleczeństwo sieci*. Warszawa.
- Chrisidu-Budnik, A. (2016). Koncepcja zaufania w optyce zintegrowanych inwestycji terytorialnych. *Samorząd Terytorialny* 9: 43–53.
- Churski, P. (2018). Podejście zorientowane terytorialnie (place-based policy) – teoria i praktyka polityki regionalnej. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* 41: 31–50.
- Faludi, A., Peyrony, J. (2011). Cohesion policy contributing to territorial cohesion – future scenarios. *European Journal of Spatial Development* 43: 2–21.
- Ferry, M. (2019). *Integrated Territorial Investments as an Effective Tool of the Cohesion Policy*. Policy Department D for Budgetary Affairs. Directorate General for Internal Policies of the Union PE 636.472. Brussels.
- Ferry, M., McMaster, I. (2018). Assessing integrated territorial and urban strategies: challenges, emerging approaches and options for the future. *European Structural and Investment Funds Journal* 6(1): 58–67.
- Florczak, W. (2009). Koncepcja wzrostu endogenicznego i gospodarki opartej na wiedzy w naukach ekonomicznych. *Studia Prawno-Ekonomiczne* 80: 215–239.
- Florida, R. (2000). The learning region, [w:] Z.J. Acs (ed.), *Regional Innovation, Knowledge and Global Change*. New York: 231–244.
- Gorzela, G. (2014). Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy (Application of European Union funds for country development – preliminary analysis). *Studia Regionalne i Lokalne* 3: 5–25.
- Gwizda, M., Kosewska-Kwaśny, M., Żółciński, S. (red.) (2014). *Fundusze UE 2014–2020*. Warszawa.
- Heffner, K., Gibas, P. (2011). Regiony słabiej rozwinięte a efekty polityki spójności w Polsce, [w:] E. Pancer-Cybulska, E. Szostak (red.), *Polityka spójności w okresie 2013–2020 a rozwój regionów Europy*. Wrocław: 36–52.
- Kaczmarek, T. (2017). Implementacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w miejskich obszarach funkcjonalnych. Przykład metropolii Poznań. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* 40: 9–24.
- Kisielewicz, B. (2016). Miejsce wojewódzkich zintegrowanych inwestycji terytorialnych w regionalnych programach operacyjnych 2014–2020. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 443: 115–123.
- Kociuba, D. (2017). Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce – teoria versus praktyka. *Studia Regionalne i Lokalne* 3(69): 54–78.
- Kociuba, D. (2018). Implementation of integrated territorial investments in Poland – rationale, results, and recommendations. *Quaestiones Geographicae* 37(4): 84–85.

- Kowalska, I. (2017). Integrated territorial investments in the formula of cohesion policy 2014–2020. *Economic and Regional Studies* 10(1): 36–50.
- Kudłacz, M. Rola metropolii w rozwoju regionów w świetle programów rozwoju szczebla regionalnego na przykładzie województw: małopolskiego, mazowieckiego i dolnośląskiego. *Zarządzanie Publiczne* 4(10): 53–72.
- Medeiros, E., van der Zwet, A. (2020). Sustainable and Integrated Urban Planning and Governance in Metropolitan and Medium-Sized Cities. *Sustainability* 12, 5976: 1–19.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2015). *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Nowe narzędzia dla miast w polityce spójności na lata 2014–2020*. Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju (2014). *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstwa*. Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2012). *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (2019). *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w perspektywie finansowej 2014–2020*. Warszawa.
- Owsiak, S. (2015). *Finanse*. Warszawa.
- Pięta-Kanurska, M. (2010). Oddziaływanie metropolii na region. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica* 246: 23–34.
- Rodríguez-Pose, A., Fratesi, U. (2003). Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in objective 1 regions. *Regional Studies* 38(1): 97–113.
- Słodowa-Helpa, M. (2014). Dokąd zmierzamy – odnowa czy od nowa...? Nadzieje, obawy i dylematy związane z instytucjonalnym stymulowaniem zintegrowanego rozwoju w Polsce. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* 37(1): 20–42.
- Słupińska, M. (2013). Rozwój ukierunkowany terytorialnie w nowej polityce spójności. *Acta Universitatis Lodzianensis Folia Oeconomica* 289: 9–18.
- Stachak, S. (1997). *Wstęp do metodologii nauk ekonomicznych*. Warszawa.
- Szafranek, E. (2015). Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie wspierające kształtowanie centrów rozwoju regionalnego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* 32: 81–94.
- Szafranek, E. (2019). Terytorializacja polityki rozwoju. Wdrażanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w obszarach funkcjonalnych miast w Polsce. *Opole*.
- van der Zwet, A., Bachtler, J. (2018). New implementation mechanisms for integrated development strategies in ESIF. *European Structural and Investment Funds Journal* 6(1): 3–12.
- Wajda, M. (2018). Rozwój obszarów funkcjonalnych na przykładzie zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) – doświadczenia i wnioski na przyszłość. *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk* 272: 42–53.
- Wprowadzenie (2014). *Wprowadzenie do unijnej polityki spójności*. Bruksela.
- Zakrzewska-Póltorak, A. (2013). Zintegrowane inwestycje terytorialne jako nowe narzędzie wspierania współpracy jednostek samorządu terytorialnego – przypadek wrocławskiego obszaru funkcjonalnego. *Biblioteka Regionalisty* 13: 267–276.
- Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce. (2013). *Ministerstwo Rozwoju Regionalnego*. Warszawa.

THE EVALUATION OF THE IMPLEMENTATION OF NEW METHODS USED IN POLAND FOR FINANCING EU TERRITORIAL COHESION POLICY

Summary

EU planning for the years 2014–2020 introduced a new instrument for financing territorial cohesion policy – namely Integrated Territorial Investments (ITI). There is a notable lack of analyses concerning the evaluation of Poland's use of this innovative instrument for the uptake of EU funds. The aim of the article is to evaluate the implementation of ITI in Poland in the context of the system of obtaining and spending EU funds for the territorial cohesion policy in the years 2014–2020. The analyses were carried out in a normative economic perspective using secondary data on EU funds within the framework of regional operational programs. The research shows

that the implementation of ITI in Poland has had the intended effect of meeting the conditions for obtaining EU funds for integrated territorial investments. However, this opportunity was not fully exploited due to the lack of tradition of cooperation between local government units other than in urban functional areas. Furthermore, the implementation of ITI in Poland indicates the danger of evaluating the effects of ITI in the context of contracting or certification of EU funds, which is not in line with the European Commission's guidelines for this instrument. Thus, the 2014–2020 period was not fully used by Polish beneficiaries to prepare for the new rules for receiving EU funds under the regional cohesion policy.

Keywords: finances; ITI; region; cohesion; EU