

KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	G.01-3
Typ instrumentarium (a do f)	b) Rozwiązania w zakresie finansowania i programów funduszowych
Kategoria rozwiązania (A do C)	B – Mechanizmy finansowania
Data aktualizacji wpisu:	08.03.2021
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	G01 Polaryzacja vs dyfuzja
Autorzy:	Piotr CZAKON – IRMiR Iwona OLEK – Dyrektor Wydziału Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych i Programowania Miasta Gorzów Wielkopolski
Grupa ekspercka:	Gospodarka i rynek pracy

1. Nazwa rozwiązania:**Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT)**

- narzędzia integrującego współpracę miasta rdzeniowego z otoczeniem
- instrument polityki długofalowej
- w ramach perspektywy finansowej 2021-2027 rozszerzenie tego instrumentu na miasta różnej wielkości: duże, średnie i małe (miasta powiatowe posiadające MOF)

Docelowo oczekiwanym efektem jest przeniesienie wypracowanej współpracy w ramach ZIT-ów na inne pola w tym m.in. przygotowanie miast i gmin ościennych do funkcjonowania i rozwiązywania problemów w przyszłości nie tylko w ramach polityki dotacyjnej, ale i finansowych instrumentów zwrotnych.

2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania:

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) znane są jako instrument pozwalający na realizację strategii terytorialnych w sposób skonsolidowany – przy współdziałaniu różnych jednostek administracyjnych zaangażowanych w realizację polityki spójności w ramach obszarów miejskich. Po raz pierwszy narzędzie to znalazło zastosowanie w ramach ubiegłej perspektywy budżetowej UE przypadającej na lata 2014-2020. Realizacja ZIT w Polsce dotyczyła nie tylko samych miast, ale również rozszerzona była na ich obszary funkcjonalne. Omawiane narzędzie realizowane było w ramach każdego spośród 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), przy wykorzystaniu bezpośredniej alokacji środków z dwóch europejskich funduszy (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – EFRR, Europejski Fundusz Społeczny - EFS) oraz pośrednio w ramach programów krajowych (komplementarne projekty finansowane z Programu Infrastruktura i Środowisko – POIiŚ i Program Polska Wschodnia – POPW).

Powolywanie ZIT w Polsce miało przysporzyć się m.in.: usprawnieniu transportu w ramach obszaru funkcjonalnego, likwidacji skutków degradacji obszarów miejskich, poprawie stanu środowiska naturalnego, polepszeniu bilansu energetycznego, podniesieniu innowacyjności i jakości usług danego obszaru.

W Polsce ZIT realizowane były na 24 obszarach: obligatoryjnie na 17 obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich oraz dodatkowo na 7 obszarach miast subregionalnych/regionalnych w czterech województwach: śląskim

(Częstochowa, Rybnik, Bielsko-Biała), dolnośląskim (Jelenia Góra, Wałbrzych), wielkopolskim (Kalisz-Ostrów) oraz zachodniopomorskim (Koszalin-Kołobrzeg-Białogard).

W perspektywie 2014-2020 samorzady nie miały możliwości samodzielnego uzgadniania obszarów realizacji ZIT. Zastosowanie miała delimitacja MOF (Śleszyński 2013) przeprowadzona na zlecenie ministerstwa odpowiadającego za politykę regionalną. W ramach obecnej perspektywy samorzady mają możliwość samodzielnej delimitacji MOF w ramach opracowywanych strategii wojewódzkich.

Pierwszym efektem wprowadzenia ZIT-ów był gwałtowny wzrost stopnia sformalizowanej współpracy w ramach poszczególnych MOF-ów ośrodków wojewódzkich. W niektórych przypadkach jednak obszary współpracy zostały nienaturalnie powiększone w stosunku do delimitacji referencyjnej, co może sugerować koniunkturalne podejście do ZIT-ów – aby jak najwięcej gmin w województwie mogło „załapać się” na finansowanie z tej osi priorytetowej RPO (Janas, Jarczewski 2017).

Realizację ZIT rozpoczęto od powołania Związków ZIT (w formie porozumienia lub stowarzyszenia), które opracowały Strategie ZIT dla swoich obszarów, następnie podpisano porozumienia między Związkami ZIT (IP ZIT) a Instytucją Zarządzającą Regionalnymi Programami Operacyjnymi (IŻ RPO), czyli Zarządem Województwa. Na realizację ZIT w ramach 16 RPO przeznaczono łącznie ponad 13 100 mln zł.

W powszechnej opinii ekspertów samorządowych reprezentujących miasta o randze wojewódzkiej ZIT stanowi narzędzie, którego działanie oceniane jest pozytywnie. Na płaszczyźnie finansowej mechanizm ten skłania do wypracowywania metod współpracy samorządów. Dodatkowo, umożliwia on niegdyś mniej formalnie współpracującym jednostkom instytucjonalizację działań względem projektów stanowiących odpowiedź na realne potrzeby. Natomiast większą uwagę należałoby zwrócić na charakter samych projektów i sposobów ich realizacji, tak aby miały wyższy potencjał integrujący oraz wpływały na rozwój całego MOF-u, a nie tylko gminy, w której projekt jest realizowany (Janas, Jarczewski 2017). **Ustanowić priorytet dla projektów sieciowych o dużym potencjale integracji.** Absolutne pierwszeństwo powinny mieć działania i projekty o charakterze sieciowym, prowadzone wspólnie przez więcej niż jeden samorząd i usprawniające współpracę oraz integrujące rdzeń MOF-u z jego obszarem zewnętrznym. Bardziej precyzyjne regulacje powinny dotyczyć typów działań i projektów możliwych do realizacji, natomiast zasadniczo należy zostawić miastom i gminom dowolność w wyborze przedmiotu współpracy i określaniu priorytetów (Janas, Jarczewski 2017).

Wobec pozytywnej oceny instrumentu reprezentanci ośrodków subregionalnych oraz regionalnych formułują postulaty powszechniejszego do niego dostępu. W poprzedniej perspektywie budżetowej UE, wobec braku możliwości aplikacji do ZIT, podejmowali oni współpracę w ramach dostępnych im form Regionalnych Instrumentów Terytorialnych (mazowieckie) bądź Mandaty Terytorialne (wielkopolskie) czy Zintegrowane Porozumienia Terytorialne (pomorskie). Narzędziom tym nie towarzyszyło formalne zawiązywanie stowarzyszeń oraz – co ważniejsze – brakowało im wsparcia finansowego w ramach obsługi technicznej (Program Pomoc Techniczna (POPT)). Obowiązki zarządzania i koordynacji działań, organizacji biura, opracowywania analiz oraz strategii spoczywały na samych gminach (a w największej mierze na liderze współpracy).

3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji:

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom ekspertów samorządowych rekomenduje się rozszerzenie dostępności instrumentu ZIT, tak aby obejmował nie tylko obszary funkcjonalne miast wojewódzkich i wybranych miast subregionalnych, lecz wszystkich zainteresowanych ośrodków subregionalnych. Niezależnie od tego czy tracą one swoje funkcje społeczno-gospodarcze. Co więcej, rekomenduje się utrzymanie dostępu do środków w ramach POPT 2021-2027 z równoczesnym zarezerwowaniem większej puli środków na techniczną obsługę instrumentu. Wsparcie ekspertów (m.in. regionalnych, ZMP, IRMiR) w ramach pomocy technicznej podniosłoby jakość dokumentów i wsparcie kompetencyjne pracowników jst.

W kontekście legislacji, przyszłe akty normatywne powinny jasno określać na jakiego typu fundusze będą mogły liczyć ZIT (RPO bądź krajowe).

Rekomenduje się ponadto aby planowane regulacje prawne odnośnie sposobów zawiązywania ZIT wolne były od wskazania preferowanej formy ich formalizacji (np. promowania stowarzyszeń). Dotychczas wypracowane przez samorzady formy integracji działań stanowiły najbardziej optymalne rozwiązania względem ich potrzeb. Tym samym powinny one mieć możliwość kontynuowania sprawdzonych wzorców organizacyjnych.

W kontekście ZIT powoływanych przez miasta wojewódzkie rekomendowane jest aby miasta centralne pełniły funkcje Instytucji Pośredniczących.

Miasta tracące funkcje społeczno-gospodarczą powinny być objęte w ramach pomocy technicznej dużym wsparciem ekspertów zewnętrznych zwłaszcza w opracowaniu analiz oraz strategii. Miasta te powinny być zobligowane do kompleksowego wdrażania wypracowanych rozwiązań według ustalonej hierarchii.

Polityka w ramach ZIT powinna być dostosowywana w trakcie ich funkcjonowania do rekomendacji wynikających z ewaluacji ich dotychczasowego funkcjonowania.

4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

5. Wstępny harmonogram:

- Przygotowanie wytycznych do ustawy 2021 r.;
- Przygotowanie nowej ustawy 2022 r.;
- Wejście nowej ustawy w życie 2022 r.

6. Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):

Wprowadzenie zaproponowanego rozwiązania dodatkowo urealniłoby kształt i zasięg już funkcjonujących ZIT-ów w obrębie poszczególnych województw (Janas, Jarczewski 2017). Docelowo oczekiwanym efektem jest przeniesienie wypracowanej współpracy w ramach ZIT-ów na inne pola w tym m.in. przygotowanie miast i gmin ościennych do funkcjonowania i rozwiązywania problemów w przyszłości nie tylko w ramach polityki dotacyjnej, ale i finansowych instrumentów zwrotnych.

7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:

- Broniszewski M., 2017, *Znaczenie zintegrowanego podejścia do obszarów funkcjonalnych w ujęciu regionalnym – studium przypadku*, Wrocławskie Studia Politologiczne, 23.
- Dudzik L., Klimkowicz M., 2015, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w nowym podejściu do zarządzania miastami w ramach realizacji unijnej polityki spójności*, [w:] A. Wiktorska-Święcka (red.), (Re)organizacja w zarządzaniu miastami w Polsce w kontekście wyzwań rozwojowych, Wrocław, s. 107-123.
- Janas K., Jarczewski W. (red.), 2017, *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Raport o stanie polskich miast*, IRMiR, Kraków.
- Kaczmarek T., 2017, *Implementacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w miejskich obszarach funkcjonalnych. Przykład metropolii Poznań*, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 40, s. 9–14.
- Kozak Marek W., 2014, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT): faktyczna czy pozorna innowacja?, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, 50, s. 276-285
- Szafranek E., 2015, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie wspierające kształtowanie centrów rozwoju regionalnego*, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 32, s. 81,94.

Szafranek E., 2019, *Terytorializacja polityki rozwoju. Wdrażanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w obszarach funkcjonalnych miast w Polsce*, Opole 2019.

Śleszyński P., 2013, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, Przegląd Geograficzny PAN, 173–197.

Wolański M., Ledzion B., Borowczak A., Płoszaj A., Kupiec T., Popis Z., Haber A., Mrozowski W., 2018, *Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020. Raport Końcowy – wersja II*. Wolański Ego Lider Ewaluacji, Warszawa.

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w perspektywie finansowej 2014-2020, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2019.

Zygadło R., 2020, *Doświadczenia z realizacji ZIT w Polsce*, prezentacja Departamentu Regionalnych Programów Operacyjnych, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

8. Powiązane akty prawne:

Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020

9. Przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach (jeśli znane)

–

10. Uwagi

ZIT jako instrument polityki miejskiej czy regionalnej?

Czy w ramach KPM powinniśmy dyskutować o ZIT-ach, które są instrumentem polityki regionalnej? Czy ZIT powinny być w pierwszej kolejności rozpatrywane jako instrument polityki regionalnej, a nie polityki miejskiej?

Odpowiedź autora:

ZIT faktycznie jest narzędziem polityki regionalnej, jednak trzeba zaznaczyć, że ZIT jako instrument regionalny pojawia się na poziomie krajowej polityki miejskiej w postaci umowy partnerskiej (krajowa polityka miejska jako dokument szczebla krajowego musi korespondować z umową partnerstwa). Rozwiązania szczegółowe w tym zakresie powinny być pozostawione regionom (województwom), które powinny mieć możliwość zawężania/rozszerzania ich stosowania.

Dodatkowo w ramach polityki miejskiej przedmiotem zainteresowania są obszary funkcjonalne, w tym obszary wiejskie należące do obszarów funkcjonalnych. Dlatego prowadzony jest namysł nad suburbanizacją, rozlewaniem się miast, miście kompaktowym i zintegrowanym transporcie metropolitalnym. Pod tym względem ZIT staje się narzędziem mocno związanym z krajową polityką miejską.

Zasięg terytorialny stosowalności ZIT

ZIT został pomyślany jako instrument skoncentrowany terytorialnie i przez to nie powinno się tego instrumentu proponować w wersji rozproszonej terytorialnie. Dodatkowo zastanowić można się nad tym czy ZIT stanowi instrument adekwatny dla problemów mniejszych miast. W polityce miejskiej powinno przede wszystkim stosować się zasadę koncentracji. W obecnych warunkach procesy metropolizacji w Polsce zachodzą, ale skala tego procesu i potencjał różnych ośrodków jest nierównomierny. Mamy do czynienia z ograniczoną liczbą metropolii i do tych ośrodków kierowane winny być najwyższej rangi instrumenty ustawowe w zakresie związków metropolitalnych. Kolejną kategorię stanowią te ośrodki (pozostałe miasta wojewódzkie, silne ośrodki subregionalne), które posiadają na tyle rozwinięte powiązania funkcjonalno-przestrzenne i zinstytucjonalizowaną współpracę, że można do nich kierować najwyższej rangi instrument polityki terytorialnej jakim jest ZIT.

Nadmierne rozszerzenie zasięgu ZIT (do wszystkich miast średnich z dawnej „listy 255” lub jedynie miast średnich tracących funkcje) – co jest pokłosiem postulatów wysuniętych na forum zespołu ministerialnego ds. terytorialnego celu przyszłej perspektywy UE – spowodować może taką sytuację, w której granicami ZIT będą granice powiatów, których siedziby znajdują się w miastach średnich (tracących funkcje). Tym samym nie będzie realizowana wspomniana zasada terytorializacji.

Drugą zasadą polityki powinna być zasada koncentracji. Jeżeli planowane na ZIT 6% środków w ramach celu V rozszerzy się na większą liczbę ośrodków, to nieproporcjonalnie zwiększony zostanie potencjał funkcjonalnego otoczenia miast, a nie samych miast. Za przykład służyć mogą służyć doświadczenia związane z zapisami ustawy o rewitalizacji z 2015 r., gdzie rozmyto ten proces, obejmując nim obszary wiejskie. Innym problemem może stać się także decentralizacja polityki regionalnej ze względu na wielość jednostek pełniących funkcję Instytucji Pośredniczących.

Odpowiedź autora:

Rozszerzenie ZIT na miasta średnie i małe znajdującymi się poza obszarami metropolitalnymi nie musi stać w sprzeczności z zasadą koncentracji. W ramach perspektywy finansowej UE 2014-2020 większość województw i tak stosowało rozwiązania nawiązujące do ZIT na poziomie miast średnich m.in. Regionalnych Instrumentów Terytorialnych (mazowieckie: Radom i Płock, śląskie: Bielsko-Biała, Częstochowa, Rybnik), Mandaty Terytorialne (wielkopolskie: Piła, Konin, Leszno, Gniezno), Zintegrowane Porozumienia Terytorialne (pomorskie: Słupska, Chojnic-Człuchowa, Kwidzyna, Lęborka, Malborka-Sztumu, Starogardu Gdańskiego, Kościerzyny i Bytowa) czy ZIT-y bis (warmińsko-mazurskie: Elbląg, Ełk). Natomiast w województwie dolnośląskim, zachodniopomorskim czy kujawsko-pomorskim ZIT-y funkcjonowały oprócz miast wojewódzkich również w miastach subregionalnych m.in. Wałbrzych, Jelenia Góra, Włocławek, Grudziądz, Inowrocław, Koszalin–Kołobrzeg–Białogard. Główną różnicą od strony finansowej w stosunku do ZIT był brak wsparcia finansowego w ramach pomocy technicznej. Jeżeli chodzi o zarzut dotyczący rozproszenia 6% środków w ramach jedyne go celu horyzontalnego w ramach polityki spójności (cel. 5 *Europa bliższa obywatelom*) i mniejszą ich alokację do miast wojewódzkich, poprzez rozproszenie środków na większą ilość ośrodków miejskich, to jeżeli rekomendację uzna się za słuszną, to można zwiększyć środki na ZIT poprzez zwiększenie alokacji na RPO przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej lub uruchomić dodatkowe środki krajowe na ten cel.

Możliwe jest również przewyciężenie wskazanych problemów poprzez uszczegółowienie parametrów wejściowych szerzej adresowanych ZIT. Można zastanowić się nad rozszerzeniem tego instrumentu na ośrodki miejskie liczące ponad 50 tys. mieszkańców, posiadające transport publiczny lub – odnosząc się do hierarchii osadniczej – wskazać zasięg tego instrumentu maksymalnie do poziomu miast V rzędu zlokalizowanych w obszarach peryferyjnych (poza obszarami funkcjonalnymi ośrodków regionalnych i subregionalnych). W kryteriach wyboru ośrodków miejskich do wsparcia instrumentem ZIT można zastosować również pierwszeństwo dla działań i projektów o charakterze sieciowym – czyli usprawniających współpracę oraz integrujących rdzeń MOF z jego obszarem zewnętrznym.

Po drugie, w kontekście ZIT powołanych przez miasta wojewódzkie, rekomendowane jest, aby miasta centralne pełniły funkcję Instytucji Pośredniczących. W zależności od decyzji władz regionalnych i gotowości ośrodków metropolitalnych / wojewódzkich nic nie stoi na przeszkodzie, aby mogły one pełnić również rolę Instytucji Zarządzających. Decentralizację polityki regionalnej nie postrzegamy jako zagrożenie, a raczej naturalny proces.

Po trzecie, w przypadku miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze rekomendowane jest przede wszystkim w pierwszej kolejności wsparcie wiedzą ekspercką, również zewnętrzną, w ramach pomocy technicznej w celu zdiagnozowania problemów, określenia potencjałów, opracowaniu analiz oraz strategii oraz ustalenia priorytetów w ramach zintegrowanych terytorialnie inwestycji.

Rozszerzenie ZIT a rozpraszanie środków

Rozszerzenie na całą Polskę instrumentu dedykowanego wąskiemu zbiorowi obszarów powoduje rozproszenie środków oraz pogorszenie parametrów współpracy (**zanegowanie polityki terytorializacji i koncentracji**). Można w tym kontekście przytoczyć doświadczenia rozszerzenia aplikacji programu rewitalizacji, czy też programu LEADER - RLKS. W największym stopniu należy obawiać się tendencji ku rozerwaniu powiązań współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) ośrodków wojewódzkich. Należy wspierać proces uczenia gmin mechanizmów

podejmowania współpracy, jednak czynienie tego w oparciu o instrumenty dotacyjne nie okazuje się efektywne (przykładem może być strategia transportowa w ramach ZIT rzeszowskiego). Warto zastanowić się czy w pierwszej kolejności nie zaoferować szerszej wsparcia technicznego współpracy, bez dodatkowych środków finansowych na inwestycje, i po kilku latach ocenić stan kooperacji.

Odpowiedź autora:

Jeżeli w ramach planowanej krajowej polityki miejskiej większy nacisk zostanie położony na zrównoważony model rozwoju (tzw. model globalizacyjno-równoważący), to uzasadnione staje się szersze zastosowanie instrumentów tejże polityki miejskiej do wszystkich typów miast. Dodatkowo, w ramach podzespołu ds. gospodarki i rynku pracy rekomendowanych zostało wdrożenie kilku nowych instrumentów, które adresowane byłyby wyłącznie względem obszarów metropolitalnych (m.in. mieszkaniac przeliczeniowy, ustawy metropolitalne, zasada podziału subwencji ogólnej – zob. rekomendacja Optymalizacja finansowania obszarów metropolitalnych).

ZIT a inne terytorialne instrumenty polityki terytorialnej

Rozszerzając terytorialny zakres stosowalności ZIT możliwe jest doprowadzenie do istotnego zdublowania się instrumentów terytorialnych. Ich struktura może stać się niejasna dla potencjalnych beneficjentów samorządowych.

Kluczową rzeczą jest rozróżnienie między pojęciami zasady, podejścia a instrumentem. Instrument służy realizacji zasady i podejścia. Jeżeli mamy **zasadę dotyczącą terytorializacji i koncentracji w ramach podejścia funkcjonalnego**, to przykładowym instrumentem ich realizacji jest ZIT. Nie jest to jednak jedyny instrument, który możemy wykorzystać w ramach podejścia funkcjonalnego. Na gruncie podejścia funkcjonalnego w Polsce w perspektywie finansowej UE 2014-2020 mieliśmy co najmniej osiem instrumentów (m.in. RIT, ZPT, ZIT bis). Najbardziej wszechstronnym, zaawansowanym finansowo i sformalizowanym jest oczywiście ZIT, który dedykowany jest MOF miast wojewódzkich i ośrodkom subregionalnym tracącym funkcje. Poniżej ZIT mamy jednak Subregionalne Programy Rozwoju, Zintegrowane Porozumienia Terytorialne, Obszary Strategicznej Interwencji i inne tego typu instrumenty, które dają możliwość samorządom realizacji wspólnych działań rozwojowych, często w pojedynczych obszarach. Rozszerzenie stosowalności ZIT może doprowadzić do nieproporcjonalnego wzmocnienia otoczenia ośrodków miejskich, jeżeli będą one także mogły partycypować w programie PROW. Wszystko to sprowadza się do tego, że nazwa ZIT została pomyślana jako zarezerwowana dla ściśle określonego instrumentu zaproponowanego przez KE.

Jeżeli zasadniczym celem rozszerzenia stosowalności ZIT ma być nauka samorządów jak podejmować współpracę, to należy zastanowić się czy nie jest to możliwe przy zastosowaniu innych, znanych już narzędzi – takich, które nie prowadzą do rozpraszania środków, a jednocześnie przygotowują gminy do perspektywy opartej na instrumentach zwrotnych. Bazując na ostatnich zmianach w Ustawie o Zasadach Prowadzenia Polityki Rozwoju wstępnie można by wskazać na **instrument porozumień terytorialnych jako alternatywny wobec „małych ZIT”**. Warto też pomyśleć o przygotowaniu dobrych strategii terytorialnych na kolejną perspektywę budżetu UE. W tym miejscu możliwe byłoby szersze zaimplementowanie Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (POPT).

Odpowiedź autora:

Jeżeli w ramach nowej KPM zaproponowane zostaną nowe instrumenty najwyższej rangi, to można pomyśleć o powszechniejszym zastosowaniu dotychczasowego narzędzia ZIT. Mogąc w ten sposób kształtować polifunkcyjną hierarchiczną sieć osadniczą i oferując przy tym pomoc w zakresie technicznym (w zakresach tak kluczowych jak koordynacja działań, opracowanie strategii) dla miast małych i tracących funkcje. Ostatecznie należy mieć na uwadze to, iż wobec malejących dochodów dodatkowe środki wspierające współpracę mogą motywować gminy do podejmowania kooperacji finansowej. Zwłaszcza, że najbliższa perspektywa budżetowa UE może być w przypadku Polski ostatnią o charakterze dotacyjnym i jednostki samorządu terytorialnego powinny orientować się na współpracę bazującą na instrumentach zwrotnych.

Krytyka efektywności ZIT

Podnoszone są głosy, iż pomimo zasadniczo dobrych opinii samorządowców, rezultaty analiz badawczych wskazują na istotne niedociągnięcia ZIT. Są bowiem regiony, w których instrument ten nie sprawdził się (np. ZIT krakowski, ZIT rzeszowski). Niezależnie od tego jako atut polskiego sposobu aplikacji instrumentu ZIT jest to, że w przeciwieństwie

do Europy zachodniej, gdzie dotyczy on miast, w Polsce służy do wzmagania współpracy w ramach obszarów funkcjonalnych.

Odpowiedź autora:

Na poziomie europejskim ZIT jest narzędziem bardzo pozytywnie ocenianym jako to, które wprowadzają innowacyjne podejście do polityki terytorialnej. Dotychczasowe polskie doświadczenia pokazują wartość dodaną tego instrumentu najczęściej tam, gdzie to doświadczenie współpracy już wcześniej występowało – w formie mniej sformalizowanej. Równocześnie ewaluacja realizacji ZIT 2014-2018 wskazuje, że instrument ZIT pozwolił przede wszystkim: na uaktywnienie szeregu relacji pomiędzy partnerami JST, poprawił efektywność podejmowania decyzji. Redukcja niepewności pozyskania finansowania ułatwiła koordynację współpracy, przewartościowanie przez miasta i regiony polityki w ramach MOF. Równocześnie oceniając ten instrument należy pamiętać, że podjęta współpraca w ramach ZIT, szczególnie ta dotycząca poziomu operacyjnego w administracji, jest doświadczeniem nowym (Zygadło 2020).

Oczywiście należy pamiętać, że polityka w ramach ZIT powinna być dostosowywana do rekomendacji wynikających z ewaluacji ich dotychczasowego funkcjonowania. Należy przy tym pamiętać, iż ZIT, podobnie jak każda innowacja, w początkowym okresie swojego stosowania generuje wyzwania i nie zawsze szybko widoczne efekty są zgodne z oczekiwaniami *a priori* (czasami nierealistycznymi). Systematyczna ewaluacja, która pozwala na korektę zaobserwowanych problemów, stanowi jednak adekwatną odpowiedź na ten problem.

Czy współpraca w ramach ZIT powinna być sformalizowana w postaci stowarzyszenia?**Odpowiedź autora:**

Jeżeli instrument ZIT miałby na stałe wejść do instrumentarium pomocy regionalnej, niezależnie od środków unijnych dedykowanych na ten cel, to samorządy byłyby łatwiej przekonane do tworzenia bardziej sformalizowanych struktur w postaci stowarzyszeń. Jak wskazuje R. Zygadło (2020, 7) *związki ZIT z uwagi na specyficzne uwarunkowania motywujące działania i elastyczniejsze (w przypadku stowarzyszeń) struktury organizacyjne mają potencjał do tworzenia nowej jakości w zarządzaniu publicznym, która powinna być wspierana określeniem jasnych celów dla tych organizacji, oraz kluczowych wskaźników efektywności motywujących i definiujących koncentracje ich zasobów w ściśle określonych kierunkach.*

Natomiast jeżeli miałby być to jednorazowy instrument w ramach perspektywy finansowej 2021-2027 to samorządy preferują pozostawienie dotychczasowego rozwiązania czyli pozostawienie wyboru formy partnerstwa w postaci porozumienia lub stowarzyszenia, co pozwoli wykorzystać dotychczasowe struktury organizacyjne i kadrowe, które się już sprawdziły.