Hubert Guz
http://orcid.org/0000-0001-8230-6182
Uniwersytet Ignatianum w Krakowie
hubert.guz@ignatianum.edu.pl
DOI: 10.35765/HP.2857

Horyzonty Polityki
2025, Vol. 16, N° 57

Instrumenty terytorializacji polityki rozwoju – pierwsze doświadczenia ZIT i IIT

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Próba oceny, czy wdrażane w Polsce Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) i Inne Inwestycje Terytorialne (IIT) realizują założenia terytorializacji polityki rozwoju.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Główna hipoteza zakłada, że terytorializacja w Polsce została ograniczona do unijnej polityki spójności, co utrudnia wykorzystanie jej potencjału. Badanie oparto na obserwacji uczestniczącej autora, analizie dokumentów strategicznych i operacyjnych oraz badaniu ankietowym przeprowadzonym wśród samorządowców i doradców projektu Centrum Wsparcia Doradczego (CWD).

PROCES WYWODU: Artykuł przedstawia teoretyczne i praktyczne ujęcia terytorializacji, definiując jej wyróżniki. Następnie analizuje narzędzia ZIT i IIT w Polsce w kontekście tych wyróżników, porównując założenia z wynikami obserwacji, opiniami ankietowymi i ustaleniami z przeglądu dokumentów.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Wdrażane w Polsce ZIT/IIT posiadają kluczowe wyróżniki przypisywane narzędziom terytorializacji polityki rozwoju. W części wyników nastąpiły znaczące rozbieżności pomiędzy ocenami ankietowanych a przeglądem dokumentów, wynikające ze specyfiki projektu CWD. Analiza dowiodła, że kluczową motywacją samorządów do angażowania się w ZIT/IIT jest dostęp do finansowania unijnego (ponad 90% wskazań). Dodatkowo jako bariery ankietowani podkreślali istotne braki w potencjale ludzkim i instytucjonalnym swoich samorządów.

WNIOSKI, INNOWACJE I REKOMENDACJE: Terytorializacja polityki rozwoju w Polsce jest wdrażana głównie poprzez programy unijne, a ZIT/IIT,

Sugerowane cytowanie: Guz, H. (2025). Instrumenty terytorializacji polityki rozwoju – pierwsze doświadczenia ZIT i IIT. *Horyzonty Polityki*, *16*(57), 499–519. DOI: 10.35765/HP.2857.

w założeniach bazujące na oddolności, są często warunkowane odgórnymi ograniczeniami. Mimo to, narzędzia terytorializacji należy ocenić pozytywnie, dzięki ich wpływowi na budowanie kompetencji i promowanie współpracy samorządów na rzecz rozwoju oraz ochrony środowiska.

Słowa kluczowe:
Rozwój lokalny, polityka spójności, instrumenty terytorialne, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), Inne Inwestycje Terytorialne (IIT)

Abstract

TERRITORIALIZATION INSTRUMENTS OF DEVELOPMENT POLICY – INITIAL EXPERIENCES OF ITI AND OTI

RESEARCH OBJECTIVE: An attempt to assess whether the Integrated Territorial Investments (ITI) and Other Territorial Investments (OTI) implemented in Poland fulfill the assumptions of the territorialization of development policy.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The main hypothesis assumes that territorialization in Poland has been limited to the EU cohesion policy, which hinders the utilization of its potential. The study is based on the author's participant observation, analysis of strategic and operational documents, and a self-conducted survey among local government officials and advisors of the CWD project.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The article presents theoretical and practical approaches to territorialization, defining its distinguishing features. It then analyzes the ITI and OTI tools in Poland in the context of these features, comparing assumptions with the results of observations, survey opinions, and findings from document reviews.

RESEARCH RESULTS: The ITI/OTI implemented in Poland possess key features attributed to the tools of the territorialization of development policy. In some results, significant discrepancies were observed between the assessments of the respondents and the review of documents and other studies, resulting from the specificity of the CWD project. The analysis proved that the key motivation for local governments to engage in ITI and OTI is access to EU funding (over 90% of indications). Additionally, respondents highlighted significant deficiencies in the human and institutional potential of their local governments as barriers.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS: The territorialization of development policy in Poland is mainly implemented through EU programs, and ITI/OTI, which are based on bottom-up initiatives, are

often conditioned by top-down constraints. Nevertheless, the territorialization tools should be positively evaluated due to their impact on building competencies and promoting cooperation among local governments for development and environmental protection.

Keywords:
local development, cohesion policy, territorial instruments, Integrated Territorial Investments (ITI), Other Territorial Investments (OTI)

WSTĘP

Komisja Europejska, rządy państw członkowskich oraz władze regionalne od lat starają się doskonalić instrumenty terytorializacji polityki rozwoju, których celem jest wzrost spójności terytorialnej danych obszarów, a w konsekwencji zwiększenie ich przewag konkurencyjnych. Dotychczasowe narzędzia, takie jak: programy regionalne, miejskie obszary funkcjonalne, programy rewitalizacji, obszary strategicznej interwencji czy też premiowanie projektów partnerskich w konkursach wzbogacono o kolejne pomysły, m.in. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) i tzw. Inne Inwestycje Terytorialne (IIT) (Umowa Partnerstwa…, 2022, s. 80–81; Noworól & Noworól, 2018, s. 25). Instrumenty te są finansowane ze środków europejskich, dzięki czemu stały się realnymi narzędziami rozwoju i cieszą się zainteresowaniem samorządów.

Artykuł ma na celu próbę oceny, czy wdrażane w Polsce ZIT i IIT przyczyniają się do terytorializacji polityki rozwoju. Analiza rozwiązań systemowych (wspólnotowych, krajowych i regionalnych) oraz opinie uczestników tych procesów pozwalają postawić następującą hipotezę: terytorializacja polityki rozwoju w Polsce została ograniczona do unijnej polityki spójności, której uwarunkowania utrudniają wykorzystanie potencjału tego podejścia.

Tematyka terytorializacji jest obecna od kilkunastu lat w polityce rozwoju, a także w badaniach tego obszaru, jednak dopiero w obecnej perspektywie finansowej narzędzia ZIT i IIT są wdrażane powszechnie w całym kraju. Specyficzna luka badawcza dotyczy po pierwsze ewolucji narzędzi terytorializacji, a po drugie szerokiej skali ich stosowania. W okresie 2014–2020 było to kilkanaście ZIT (miasta wojewódzkie),

w perspektywie 2021–2027 to już kilkadziesiąt partnerstw ZIT i IIT. Niniejszy artykuł stanowi przyczynek do dalszej eksploracji i badania skuteczności nowych narzędzi polityki rozwoju w Polsce.

METODY BADAWCZE

Analizę oparto na trzech źródłach. Pierwsze to obserwacja uczestnicząca autora (2022–2024) zaangażowanego bezpośrednio w realizację projektu Centrum Wsparcia Doradczego (CWD), w tym przygotowanie strategii IIT, warsztaty, szkolenia, sieciowanie.

Drugie źródło to przegląd unijnych i krajowych dokumentów programowych oraz wdrożeniowych w zakresie polityki rozwoju i unijnej polityki spójności, w tym także wybranych strategii ZIT i IIT.

Trzecie źródło to przegląd raportów ewaluacyjnych dotyczących polityki spójności oraz własne badanie ankietowe (n=112), przeprowadzone w grudniu 2023 r. wśród przedstawicieli samorządów (n=69) – członków partnerstw ZIT i IIT oraz doradców wspierających te partnerstwa (n=43) w ramach projektu CWD. Kwestionariusz ankiety obejmował: metryczkę i części I–VI. Część I dotyczyła charakterystyki partnerstwa, część II obejmowała analizę powiązań wewnątrz partnerstwa, część III oceniała proces pracy nad strategią, część IV – bariery w procesie współpracy, cześć V stanowiła ocenę rozwiązań systemowych w zakresie terytorializacji, a część VI – ocenę projektu CWD. Pytania sformułowano w postaci twierdzeń i 5-stopniowej skali Likerta oceniającej trafność tych twierdzeń (ok. 50 pytań). Pytania w V i VI części mały głównie charakter opisowy (około 10 pytań). Kwestionariusz przetestowano uprzednio na grupie doradców CWD. Projekt CWD skierowany był do różnych partnerstw w całym kraju, ich rozkład nie pozwolił na dokonanie jakichkolwiek porównań pomiędzy województwami (województwo śląskie – 1 ankieta, województwo zachodniopomorskie – 19 ankiet). Z powodu powyższych ograniczeń i niereprezentatywności próby (respondenci reprezentowali 53 partnerstwa, co stanowi jedynie 1/3 z istniejących) analiza miała charakter studium przypadku zawężonego do części uczestników projektu CWD i traktowanego jako swego rodzaju laboratorium wdrażania instrumentów IIT i ZIT, tym samym skupiła się na opiniach uczestników tych procesów.

TERYTORIALIZACJA POLITYKI ROZWOJU – UJĘCIE TEORETYCZNE

Terytorialny paradygmat rozwoju jest łączony z nową teorią wzrostu – zakładającą, że kluczowy potencjał rozwojowy to kapitał wiedzy (Romer, 1986; Lucas, 1988). Jednocześnie istotną rolę w kreowaniu wzrostu powinno odgrywać sprawne instytucjonalnie państwo (Romer, 1993). Również teoria nowej geografii ekonomicznej wyróżnia uwarunkowania przestrzenne jako podstawowy czynnik determinujący wzrost gospodarczy (Krugman, 1998; Domański, 2010).

Prosty model gwiazdy zaproponowany przez Medeirosa, jako komponenty spójności terytorialnej wskazuje (Medeiros, 2011):

- spójność społeczno-gospodarczą (wiedza, dochody, usługi publiczne),
- policentryczność (hierarchia, gęstość, łączność),
- współpracę i zarządzanie (relacje pionowe i poziome, partycypacja),
- zrównoważenie środowiskowe (środowisko, energia, zmiany klimatyczne).

Bardziej złożoną koncepcję – model tequili – proponuje Camagni. Wyróżnia on (Camagni, 2008; Camagni & Capello, 2013):

- tożsamość terytorialną (obszar społeczny i ekonomiczny),
- wydajność terytorialną (obszar ekonomiczny i środowiskowy),
- jakość terytorialną (obszar środowiskowy i społeczny).

Elementy zdefiniowane w tych modelach odnoszą się do zlokalizowanych na danym terytorium zasobów: materialnych, kulturowych, organizacyjnych, społecznych oraz wszelkich innych, ale dopiero ich połączenie kształtuje unikalny kapitał terytorialny (Churski i in., 2020; Churski, 2023). Tym samym polityka zorientowana terytorialne musi bazować na endogenicznych potencjałach i dopasowywać interwencję do terytorialnego kontekstu, docelowo wykorzystując kombinacje celów gospodarczych, społecznych i przestrzennych (w tym ekologicznych) (Zaucha i in., 2015, s. 9).

Ujęcia teoretyczne, a przede wszystkim ich operacjonalizacje w postaci modeli, starają się akcentować dynamiczne podejście do terytorializacji – zwracając uwagę, że to proces, który wymaga bezustannych reakcji. Podejście to wpisuje się w dzisiejsze trendy

zarządzania, które przeszły od szczupłości (*lean*) i zwinności (*agile*) do antykruchości (*antifragile*) (Taleb, 2020).

TERYTORIALIZACJA POLITYKI ROZWOJU – UJĘCIE PRAKTYCZNE

Terytorializacja polityki rozwoju jest wyraźnym trendem w optymalizowaniu interwencji publicznej od co najmniej trzech dekad. Zarówno OECD, jak i Bank Światowy wskazują ją jako narzędzie rozwoju, zwłaszcza gospodarczego (OECD, 2001; OECD, 2009; WB, 2009).

W dokumentach strategicznych i wdrożeniowych UE wątek terytorializacji był wyraźnie akcentowany już w przełomowej reformie Delorsa z 1988 r. (Bruszt, 2008). Stał się on także przyczynkiem do publikacji raportów kohezyjnych (*First report*…, 1996). W najświeższym raporcie ujęcie terytorialne jest praktycznie ramą dla pozostałych analiz (*Ninth report*…, 2024).

Agenda terytorialna UE przyjęta w 2007 i wielokrotnie aktualizowana traktuje zróżnicowanie terytoriów jako ewidentny potencjał rozwojowy, a nie barierę (Territorial Agenda…, 2011). Istotności tematu dla UE dowodzi opublikowana w 2008 r. Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej, która konkluduje, że spójność przestrzenna powinna być narzędziem (a nie celem) osiągania spójności ekonomicznej i społecznej (*Zielona księga*…, 2008).

Po przełomowym raporcie F. Barcy terytorializacja w UE objęła kolejne poziomy, zaczęła przekraczać granice administracyjne, odnosząc się do obszarów funkcjonalnych, ponieważ upatrywano w niej efektywnego narzędzia optymalizacji polityki spójności (Barca, 2009).

Równolegle do implementowanych narzędzi UE starała się kreować debatę naukową i polityczną poprzez raporty badawcze – m.in. ten na temat rozwoju terytorialnego Europy w długim horyzoncie czasowym (ESPON, 2014; Zaucha i in., 2015).

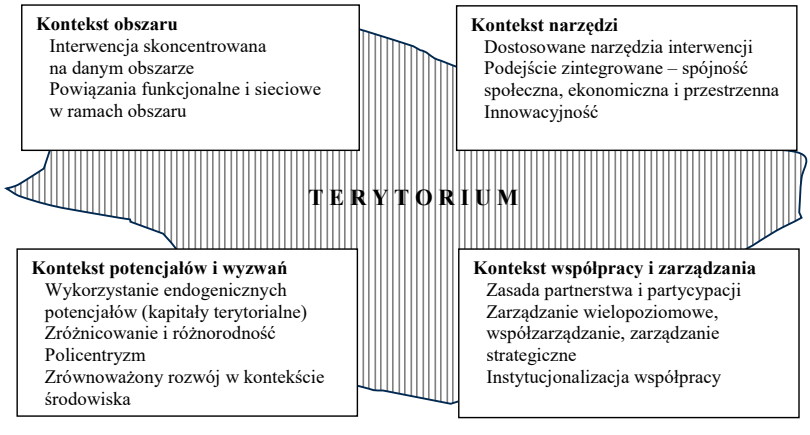
UE widzi w terytorializacji polityki rozwoju ścieżkę optymalizacji interwencji publicznej. Niemniej jednak kolejne raporty kohezyjne wskazują, że dysproporcje rozwojowe (wewnątrz regionów, pomiędzy regionami i pomiędzy państwami członkowskimi) nie zmniejszają się w znaczący sposób pomimo rosnących nakładów

(*Ninth report*…, 2024, s. 87–114). Coraz wyraźniej podkreślany jest postulat, że interwencja strukturalna nie może koncentrować się tylko na ośrodkach wzrostu (Noworól, 2015, s. 16–17). Stawia to kolejne wyzwania przed narzędziami polityki spójności i czyni podejście terytorialne permanentnie aktualnym.

Wyróżniki terytorializacji polityki rozwoju

Przegląd literatury teoretycznej, modeli, a także ewolucji koncepcji terytorializacji w UE pozwalają na próbę zdefiniowania jej wyróżników. Proces terytorializacji polega zatem na wspieraniu rozwoju przez interwencję publiczną (zintegrowane, innowacyjne projekty) dopasowaną do specyfiki danego terytorium (określonego przez funkcje, a niekoniecznie podziały administracyjne), przy czym rozwój ten powinien integrować sfery: gospodarczą, społeczną i przestrzenną, opierając się na współpracy i partycypacji, ze szczególnym uwzględnieniem środowiska naturalnego (Camagni, 2008; Medeiros, 2011; Nowakowska, 2015; Nowakowska, 2017; Noworól, 2015; Strzelecki, 2008; Zaucha i in., 2015). Wyróżniki sklasyfikowano w ramach czterech kontekstów (rys. 1).

Rysunek 1. Wyróżniki terytorializacji



Źródło: oprac. własne.

Wskazanie a następnie analiza powyższych wyróżników to ścieżka operacjonalizacji pojęcia „terytorializacja polityki rozwoju". Jego nowość uniemożliwia sprecyzowanie miar i kryteriów, które pozwoliłyby dokonać jednoznacznej oceny, analiza koncentruje się na danych jakościowych i opiniach uczestników tego procesu. Ocena efektywności i skuteczności narzędzi terytorializacji typu ZIT/IIT będzie możliwa dopiero po wdrożeniu przygotowywanych strategii.

ZIT i IIT w Polsce

W Polsce polityka miejska była pierwszym po programach regionalnych istotnym (finansowo) narzędziem terytorializacji. Polegała na wspieraniu (często przy dezaprobacie innych beneficjentów) najsilniejszych obszarów miejskich jako motorów rozwoju. W perspektywie finansowej 2014–2020 miasta wojewódzkie zachęcone dodatkowymi pieniędzmi, „aby uszczknąć więcej z unijnego tortu", zaczęły instytucjonalizować swoją współpracę z ościennymi gminami w ramach obszarów funkcjonalnych – ZIT. Pomimo skomplikowanych procedur zarządczych i problemów wdrożeniowych narzędzie to sprawdziło się, zwłaszcza z perspektywy miast, z kolei opinie regionów (Instytucji Zarządzających), które musiały oddać na niższy poziom część alokacji finansowej, były mniej entuzjastyczne (Ewaluacja systemu…, 2018; Salomon, 2021).

Równolegle terytorializacja rozwoju znalazła swoje podstawy w systemie prawnym – poprzez zapisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – a także wyraz w ówczesnych dokumentach strategicznych (Ustawa o zmianie…, 2020; Strategia na rzecz…, 2017). Niestety rozwiązania te nie pociągały za sobą finansowania krajowego, które było zapewniane głównie w ramach polityki spójności UE.

Doświadczenia z przywołanego okresu 2014–2020, a także duża presja ze strony KE sprawiły, że w obecnej perspektywie finansowej 2021–2027, zorientowany terytorialnie piąty cel polityki spójności „Europa bliżej obywateli" wyposażono w szereg narzędzi z zakresu terytorializacji. Co więcej, wsparcie z wykorzystaniem instrumentów terytorialnych może być realizowane w ramach wszystkich sześciu celów polityki spójności. Zwiększono także środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na zrównoważony rozwój obszarów

miejskich do co najmniej 8% alokacji. Pozostawiono także znaczny stopień swobody regionom w precyzowaniu tych instrumentów (Umowa partnerstwa, 2022; Zasady realizacji…, 2022).

W niniejszej analizie skoncentrowano się na dwóch instrumentach terytorialnych – ZIT i IIT.

ZIT – są instrumentem skierowanym do miejskich obszarów funkcjonalnych uznanych za obszary strategicznej interwencji o znaczeniu regionalnym. Partnerzy (gminy ościenne) współpracują z centralnym miastem w formule porozumienia, związku lub stowarzyszenia, przygotowują razem w partycypacyjnej formule strategię, w ramach której identyfikują zintegrowane projekty. Instytucja Zarządzająca programem regionalnym (IZ) zapewnia środki przeznaczone na finansowanie tych projektów. Samorządy skupione w ZIT nie muszą zatem konkurować z innymi podmiotami o te środki.

IIT – narzędzie analogiczne do ZIT, ale skierowane do obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją oraz średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze lub obszarów o szczególnych potencjałach (np. gminy uzdrowiskowe). IIT jest także mechanizmem wdrażania programów rewitalizacji w pojedynczych gminach. Finansowanie projektów wynikających ze strategii IIT może mieć charakter wydzielonej alokacji (tak jak w ZIT), częściej jednak jest udzielane w formule konkursowej.

W 2025 roku w Polsce funkcjonuje 95 ZIT oraz około 60 IIT (nie licząc tych związanych z rewitalizacją – ponad 200). Przegląd dokumentów programowych wskazuje, że poszczególne regiony, w myśl otwartej zasady koordynacji, bazując na krajowych wytycznych, mogły w różny sposób zaplanować wykorzystanie instrumentów terytorialnych (Zasady realizacji…, 2022). Część z nich dokonała dogłębnych analiz, wyznaczając obszary funkcjonalne, inne pokryły partnerstwami ZIT i IIT cały region (6 województw), nawet gdy powiązania funkcjonalne były znikome. Różnice dotyczyły zakresu potencjalnego wsparcia (od 3 celów szczegółowych – podkarpackie, do 14 celów – małopolskie), alokacji finansowych (od około 13% alokacji programu – świętokrzyskie, aż do 29% – śląskie), kryteriów oceny strategii terytorialnych oraz kryteriów oceny projektów, sposobu współpracy regionu z partnerstwami (np. udział przedstawicieli ZIT/IIT w komitetach monitorujących), wsparcia doradczego, organizacyjnego i finansowego biur partnerstw itp.

Pomimo powyższych różnic pomiędzy regionami, rysuje się pewien zakres rozwiązań obrazujących kluczowe wyróżniki terytorializacji polityki rozwoju. Poniżej przywołano wyniki badań (w tym własnych) w zakresie wskazanych kontekstów terytorializacji.

WYNIKI – ANALIZY KONTEKSTÓW TERYTORIALIZACJI POLITYKI ROZWOJU

Kontekst obszaru

W ocenie ankietowanych (badanie własne) obszary funkcjonalne partnerstw nie mają ewidentnie monocentrycznego charakteru – w większości z nich brak centralnego miasta skupiającego kluczowe funkcje, co jest zastanawiające w kontekście spójności tych obszarów i faktycznego występowania powiązań funkcjonalnych. Jednocześnie prawie 70% badanych uważa, że obszar funkcjonalny partnerstwa został właściwie wyznaczony i bazuje na rzeczywistych powiązaniach.

Analiza istniejących i oczekiwanych powiązań potwierdza tę zbiorczą ocenę. Od 66% do 70% respondentów potwierdziło istniejące powiązania:

- gospodarcze (m.in. działalność gospodarcza, rynek pracy, rolnictwo, turystyka),
- społeczne (m.in. edukacja, zdrowie, kultura, rekreacja),
- przestrzenne i środowiskowe (m.in. układ komunikacyjny, specyfika zabudowy i zagospodarowania terenu, walory przyrodnicze).

Natomiast wzmocnienie istniejących powiązań dzięki realizacji projektów ZIT/IIT zakłada nawet do 80% ankietowanych.

W otwartych pytaniach podsumowujących ankietowani potwierdzili, że władze samorządów członkowskich partnerstw uświadamiają sobie wspólnotę interesów i była ona dla nich źródłem projektów wpisanych do strategii. Jednak w przypadku odpowiedzi na pytanie „Czy dyskusje prowadzone przez samorządowców dotyczyły już koordynacji lub integracji dostarczania części usług publicznych dla mieszkańców i/lub przedsiębiorców?" wyniki nie były już tak optymistyczne i przekraczały zaledwie 30%.

W sprzeczności z powyższymi ocenami pozostają wyniki analizy strategii, zwłaszcza w tych województwach, gdzie partnerstwami ZIT

i IIT pokryto całe terytorium. O ile w przypadku ZIT partnerstwa skupiają się wokół miast o znaczeniu ponadlokalnym, o tyle w wielu przypadkach IIT powiązania mają bardzo umowny charakter lub koncentrują się na wąskim obszarze – najczęściej to potencjał turystyczny.

Kontekst potencjałów i wyzwań

Partnerskie gminy w opinii około 50% ankietowanych są zróżnicowane (społecznie, gospodarczo, przestrzennie), jednocześnie w strategiach ZIT/IIT wg około 80% ankietowanych skoncentrowano się na unikalnych potencjałach endogenicznych danego obszaru. Z drugiej strony ankietowani wskazują, że zakres wsparcia (typy projektów) przypisany ZIT/IIT w programie regionalnym odpowiada ich potrzebom jedynie na poziomie około 50%. Wynik ten, odniesiony do zakresów wsparcia przewidzianych w ramach 5. celu polityki spójności, potwierdza, że ograniczenia w typach projektów możliwych do realizacji są kluczową barierą dla partnerstw. O ile w przypadku ZIT wsparcie ma charakter bardziej kompleksowy i obejmuje m.in.: transport, ochronę środowiska, transformację energetyczną, kapitał społeczny, o tyle w przypadku IIT najczęściej koncentrowało się ono na wąskich zakresach, np. turystyce i kulturze.

Podkreślić należy, że w opinii 83% ankietowanych realizacja strategii przyczyni się do bardziej zrównoważonego gospodarowania środowiskiem, co potwierdza, że ten wyróżnik terytorializacji jest traktowany priorytetowo. Z drugiej strony, wymogi horyzontalnej zasady DNSH (*Do No Significant Harm*; zasada nieczynienia poważnej szkody środowisku) sprawiają, że wątek środowiskowy musi pojawić się praktycznie w każdym projekcie.

Kontekst narzędzi

Zaproponowane w strategiach ZIT/IIT narzędzia interwencji według ankietowanych przyczynią się do wyrównania dysproporcji w poziomie rozwoju: gospodarczego (59% wskazań), społecznego (61%) oraz przestrzennego (67%), a także do bardziej zrównoważonego

gospodarowania środowiskiem (aż 95%). Interwencja wzmocni również przewagi konkurencyjne obszaru partnerstwa w opinii 76% respondentów.

75% ankietowanych wskazuje, że projekty zidentyfikowane w strategiach mają zintegrowany charakter i w większości wpływają na obszar całego partnerstwa. Przegląd list projektów zamieszczonych w wybranych strategiach dowodzi jednak czegoś przeciwnego. Co prawda projekty mają rozbudowane uzasadnienia dla ich zintegrowanego charakteru, bo to jeden z warunków formalnych wpisania ich do strategii, jednak w rzeczywistości najczęściej stanowią zbiór indywidualnych projektów poszczególnych samorządów, które jedynie na poziomie długoterminowego oddziaływania można nazwać zintegrowanymi. Warto także podkreślić, że projekty partnerskie – realizowane razem przez kilka samorządów – występują sporadycznie.

Innowacyjny co najmniej w skali regionalnej charakter projektów został wskazany przez 39% respondentów. Było to determinowane typami projektów możliwymi do sfinansowania oraz potrzebami partnerstw. Dodatkowo pojęcie innowacji traktowane jest tutaj bardzo szeroko.

Kontekst współpracy i zarządzania

Według 83% ankietowanych strategia ZIT/IIT została przygotowana w partycypacyjny sposób, przy zaangażowaniu interesariuszy z sektora pozarządowego (73%) oraz prywatnego (69%). Tak wysoki odsetek wskazań wynika z wdrożonej procedury CWD, która zakładała szereg działań partycypacyjnych (badania ankietowe, warsztaty, debaty, spotkania tematyczne i rozbudowane konsultacje społeczne itp.).

67% ankietowanych widzi potrzebę włączenia w realizację projektów lokalnych partnerów (przedsiębiorców, organizacje społeczne, inne osoby i instytucje). Deklaracje te nie znajdują jednak swojego odzwierciedlenia w planowanych projektach, które sporadycznie angażują partnerów spoza sektora publicznego.

Sama wewnętrzna współpraca w ramach partnerstw ZIT/IIT była ewidentnie uzależniona od podejścia władz samorządowych oraz zaangażowania lidera. Członkowie partnerstw bardzo wysoko oceniali wsparcie doradcze i szkoleniowe z CWD, które było trafną

odpowiedzią na braki w ich potencjale instytucjonalnym (Ocena realizacji…, 2024).

W badaniu własnym mniej niż połowa (48%) ankietowanych potwierdziła, że ich partnerstwo dysponuje wystarczającym potencjałem: ludzkim (personel) oraz instytucjonalnym (struktury organizacyjne) do kontynuacji współpracy w obszarze funkcjonalnym.

Partnerstwa różnie podeszły do instytucjonalizacji (formy prawnej) swoich działań – 66% z nich funkcjonuje obecnie (2025) w najmniej sformalizowanej formule – jako porozumienia, jedynie 30% jako stowarzyszenia, a 4% jako związki międzygminne (Panel ekspercki…, 2025). Dowodzi to bardzo ostrożnego podejścia do ZIT/IIT, jedynie 1/3 traktuje te działania jako długookresową strategię, a nie jednorazową ścieżkę dostępu do łatwiejszego finansowania.

W ocenie 69% ankietowanych współpraca partnerstw z urzędem marszałkowskim, stanowiąca przejaw zarządzania wielopoziomowego, była efektywna i miała partnerski charakter. Klimat spotkań roboczych przeczy tej tezie, a wyniki ogólnopolskiej ewaluacji jednoznacznie wskazują, że samorządowcy często czuli się wykluczeni z procesu budowania narzędzi terytorializacji, w większości regionów traktowano ich przedmiotowo (Panel ekspercki…, 2025).

Tabela 1. Bariery i kluczowe czynniki sukcesu

Główną barierą w wykorzystaniu terytorializacji jako narzędzia polityki rozwoju województwa:	**nie**	**nie wiem**	**tak**
są niewystarczające środki finansowe alokowane na projekty realizowane przez partnerstwa	5,4%	20,5%	74,1%
są niewystarczające środki finansowe na budowanie potencjału instytucjonalnego i kadrowego partnerstw	5,4%	16,9%	77,7%
jest sposób myślenia (podejście) samorządowców	15,2%	26,8%	58,0%
jest brak spójnych działań na poziomie regionalnym i krajowym w tym zakresie	8,9%	29,5%	61,6%
są uwarunkowania kulturowe, w szczególności niski poziom zaufania i niechęć do współpracy	18,7%	28,6%	52,7%
Kluczowym czynnikiem sukcesu partnerstw w perspektywie 5 lat:	**nie**	**nie wiem**	**tak**
jest potencjał ludzki (wiedza, kompetencje, sposób myślenia)	1,8%	7,1%	91,1%
jest potencjał instytucjonalny partnerskich urzędów (m.in. sprawny samorząd, lokalne instytucje)	2,7%	10,7%	86,6%
jest dostęp do finansowania projektów	2,7%	3,6%	93,7%

Źródło: oprac. własne.

Podsumowaniem badania własnego była ocena kluczowych czynników sukcesu oraz barier związanych z terytorializacją polityki rozwoju (tab. 1). Prawie 94% ankietowanych wskazało na dostęp do finansowania projektów jako kluczowy czynnik sukcesu, wyniki dla potencjału ludzkiego i instytucjonalnego partnerstw oscylowały w okolicach 90%. Analogiczne oceny uzyskano w skali kraju – 91% ankietowanych uznało, że najważniejszą motywacją dla istnienia partnerstw jest dostęp do dodatkowych środków finansowych UE (Panel ekspercki…, 2025).

W przypadku barier wskazania były następujące: niewystarczające środki finansowe na budowanie potencjału instytucjonalnego i kadrowego partnerstw (78%), niewystarczające środki na projekty partnerstw (74%), brak spójnych działań na poziomie regionalnym i krajowym (62%), sposób myślenia (podejście) samorządowców (58%), uwarunkowania kulturowe, w szczególności niski poziom zaufania i niechęć do współpracy (53%).

Jedynie 16% ankietowanych potwierdziło, że ich partnerstwo funkcjonowałoby także bez wizji pozyskania „dodatkowych środków".

WNIOSKI I REKOMENDACJE

Pierwszy wniosek ma charakter metodologiczny, wyniki badania ankietowego wśród grupy uczestników projektu CWD nie mogą być uogólniane na wszystkie ZIT/IIT. Uczestnicy CWD korzystali z długookresowego wsparcia doradczego i szkoleniowego oraz wypracowanych wcześniej ścieżek pracy nad strategią, identyfikacją oraz przygotowaniem projektów, toteż ich wiedza i kompetencje były znacząco wyższe od innych samorządów. Ponadto badanie ankietowe zostało potraktowane przez nich jako kolejne działanie, potwierdzające, że ich partnerstwa spełniają oczekiwania stawiane przed ZIT/IIT. Z powyższego powodu ich subiektywne i ponadprzeciętnie pozytywne oceny procesów terytorializacji pozostawały rozbieżne z obserwacjami (etap opracowywania strategii, spotkania sieciujące, szkolenia, fora wymiany doświadczeń) oraz wynikami analizy dokumentów programowych w regionach oraz samych strategii ZIT i IIT.

Wysokie oceny ankietowanych nie mogą być interpretowane jako bardzo dobra ocena narzędzi terytorializacji polityki rozwoju,

potwierdzają one jednak, że projekt CWD skutecznie promował nowe narzędzia, dowodzi tego również ewaluacja CWD (Ocena realizacji…, 2024).

W zakresie wniosków diagnostycznych przegląd wyróżników terytorializacji jednoznacznie potwierdza, że system wdrażania ZIT i IIT w Polsce stara się czerpać z kluczowych zalet koncepcji terytorializacji polityki rozwoju, jednak nie wszystkie rozwiązania dają perspektywę osiągnięcia zadowalających efektów.

Analiza dotychczasowych działań oraz opinie zaangażowanych w te procesy aktorów potwierdzają hipotezę, że: terytorializacja polityki rozwoju w Polsce została ograniczona do unijnej polityki spójności. Instrumenty terytorializacji ZIT/IIT z powodu wytycznych programowych trafiły do wszystkich programów regionalnych, a dzięki „finansowej marchewce" zyskały popularność wśród samorządów gminnych. Podczas gdy rozwiązania krajowe – zarówno te prawne (np. możliwość tworzenia strategii rozwoju ponadlokalnego), jak i strategiczne (wyznaczanie krajowych, regionalnych i gminnych obszarów strategicznej interwencji) – nie przekładają się w istotny sposób na konkretne działania, bo nie mają własnych źródeł finansowania (Ustawa o zmianie…, 2020; Strategia na rzecz…, 2017).

Druga część hipotezy badawczej stanowiła, że uwarunkowania unijnej polityki spójności utrudniają wykorzystanie potencjału narzędzi terytorializacji. Pierwszy zasadniczy problem to pozorna oddolność podejścia ZIT/IIT. Partnerzy przygotowują diagnozy, partycypacyjnie identyfikują cele i projekty, a następnie dostosowują swoje oddolne strategie wyłącznie do typów projektów, które odgórnie narzuciła im IZ w programie operacyjnym. Terytorializacja wpisuje się w promowany, ale niestety coraz bardziej oddalający się paradygmat zdecentralizowanej polityki spójności zakładającej tworzenie warunków do rozwoju (funkcja rozwojowa), a nie wyrównywanie różnic (funkcja redystrybucyjna). Zawężające się priorytety interwencji UE (określone typy projektów i zasada koncentracji finansowej) sprawiają jednak, że koncepcja *bottom up approach* i jej odmiana *place based approach* pozostają często listkiem figowym dla centralizującej się polityki spójności (Churski & Żuber, 2022).

Uczestnicy procesów terytorializacji podkreślali, że największe wyzwanie w przypadku ZIT i IIT stanowiło planowanie projektów wynikających z realnych potrzeb obszaru, jednocześnie wpisujących

się we wskazany cel szczegółowy programu regionalnego (Ocena realizacji…, 2024).

Drugi problem to zróżnicowane podejście IZ do samorządów lokalnych – najlepiej oceniane w regionach, gdzie traktowano je jako partnerów i już od etapu programowania angażowano w proces decyzyjny. Przejawiało się to także w postaci wsparcia instytucjonalnego ZIT/IIT (m.in. szkoleń, finansowania biur, środków na przygotowanie strategii, przedstawicielstwa ZIT/IIT w komitetach sterujących), ale przede wszystkim otwartego dialogu, który był szczególnie ważny na etapie ustalania reguł. Negatywne oceny pojawiły się w województwach, które wbrew horyzontalnym zasadom partnerstwa i zarządzania wielopoziomowego traktowały samorządy przedmiotowo.

Bardzo wyraźnie rysuje się także swoista dychotomia w narracji o terytorializacji. Na etapie programowania roztaczane były przed samorządami lokalnymi (często ustami regionalnych polityków) wizje możliwości sfinansowania praktycznie każdego pomysłu. Natomiast na etapie operacyjnym (kiedy do głosu dochodzą urzędnicy) ramy formalno-prawne sprawiają, że oczekuje się szczegółowo opisanych, najlepiej w pełni gotowych do realizacji projektów w wybranych, wąskich obszarach.

Kolejny problem to niechęć do współpracy pomiędzy samorządami. Projekty partnerskie sprawdzały się na etapie aplikacyjnym (duży projekt zwykle łatwiej uzyskiwał wsparcie), ale już na etapie realizacji problemy z komunikacją wewnętrzną, podziałem zadań i odpowiedzialności (np. za korekty finansowe) były powszechne i skutecznie zniechęcały do kolejnych wspólnych działań.

Pomimo przywołanych problemów procesy terytorializacji polityki rozwoju bez wątpienia należy oceniać pozytywnie. Z wykorzystaniem ZIT i IIT w Polsce zostaną zrealizowane tysiące projektów o szacunkowej wartości dofinansowania przekraczającej 8 mld złotych. Równie istotną korzyścią jest budowanie wiedzy, kompetencji i zmiana sposobu myślenia samorządowców. W dłuższej perspektywie doświadczenia współpracy powinny uświadomić samorządom (zwłaszcza tym najmniejszym i najbiedniejszym), że kooperacja stanowi ścieżkę nie tylko do pozyskiwania środków, ale również do redukcji kosztów (np. poprzez centra usług wspólnych). Poszukiwanie oszczędności przy wyludniających i szybko starzejących się gminach

zaczyna mieć fundamentalne znaczenie dla działania samorządów lokalnych.

Z perspektywy horyzontalnej podejście terytorialne może być krokiem w stronę odejścia od paradygmatu ciągłego wzrostu, który nie jest domeną tylko biznesu, ale nawet analizowana tu polityka spójności UE (czyli polityka rozwoju regionalnego) zakłada jako cel wzrost potencjału gospodarczego regionów oraz systematyczną i trwałą poprawę ich konkurencyjności (Szlachta & Zaucha, 2014). Paradygmat trwałego, wręcz bezgranicznego wzrostu, w naturalny sposób prowadzi do konkurencji, a nie kooperacji – często ze szkodą społeczną i środowiskową (Raworth, 2023; Sutowski, 2023). Koncepcja terytorializacji, zwłaszcza za sprawą jej silnych konotacji z ochroną środowiska, daje szansę na bardziej zrównoważony rozwój.

Obecna perspektywa finansowa UE 2021–2027 jest w trakcie wdrażania, nie pojawiły się jeszcze żadne raporty ewaluacyjne ani badania naukowe obrazujące wykorzystanie instrumentów terytorialnych w innych krajach UE, co uniemożliwia konfrontację wyników niniejszej analizy z innymi rozwiązaniami. Ponadto analizowane narzędzia terytorializacji ze względu na swoją istotę są rozwiązaniami często indywidualnymi, co znacząco utrudnia miarodajne porównania. Zgromadzone dane niestety nie pozwoliły na porównania pomiędzy regionami zarówno ze względu na brak reprezentatywności próby, ale także różny zakres, sposób i tempo wdrażania narzędzi terytorializacji w województwach.

Niniejsze badanie dotyka ważnego obszaru w zakresie nauk o polityce i administracji – polityki rozwoju. Pozwala lepiej zrozumieć specyfikę takich instrumentów jak ZIT i IIT, a dzięki temu optymalizować narzędzia tej polityki. Obszar ten wymaga dalszych badań, zwłaszcza w zakresie efektywności narzędzi, jak i wpływu na długofalową politykę samorządów.

Dodatkowo ciekawym zagadnieniem nieporuszonym w tym artykule jest skomplikowana relacja ZIT i IIT z trzecim instrumentem terytorialnym – RLKS (Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność). Jest to instrument o innej specyfice i wartościowych doświadczeniach (inicjatywa LEADER), które wymagają analiz naukowych, bo od lat w mikroskali próbują realizować oddolne podejście do rozwoju.

PODSUMOWANIE

Jan Olbrycht, poseł do Parlamentu Europejskiego, od lat zaangażowany w terytorializację unijnej polityki spójności, podsumował, że pierwotne założenia instrumentów takich jak ZIT i IIT (inspirowane rozwiązanymi brytyjskimi) zakładały wspieranie, poprzez dodatkowe środki publiczne, partnerstw samorządowych, które same zaczęły współpracować i instytucjonalizować się – formuła nagrody. Jednak implementacja tych pomysłów na płaszczyznę UE skończyła się tym, że dodatkowe pieniądze stały się często jedyną zachętą do współpracy – co wypaczyło ideę terytorializacji (Olbrycht, 2024). Wymowny wynik badania ankietowego, w którym jedynie 16% ankietowanych widziało szanse na współpracę samorządów bez obiecanych środków UE, potwierdza tę opinię.

Pomimo szeregu zalet taki system tworzy klientów polityki rozwoju, a nie jej aktywnych aktorów. Przed nami następny okres programowania środków UE, który daje szanse na dopracowanie narzędzi terytorializacji. Dodatkowo dzięki tym doświadczeniom możemy mieć przygotowany grunt do wdrażania krajowych rozwiązań, które przy zapewnieniu finansowania mogą stać się łagodną, ewolucyjną ścieżką do kolejnego etapu reformy samorządowej.

Bibliografia

Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Brussels.

Bruszt, L. (2008). Wielopoziomowe zarządzanie – warianty wschodnie. Wyłaniające się wzorce zarządzania rozwojem regionalnym w nowych państwach członkowskich, *Zarządzanie Publiczne*, *1*(3).

Camagni, R. (2008). Regional Competitiveness: Towards a Concept of Territorial Capital. W R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, & U. Fratesi, *Modelling Regional Scenarios for Enlarged Europe. Competitiveness and Global Strategies* (s. 33–47). Berlin–Heidelberg.

Camagni, R., & Capello, R. (2013). Regional Competitiveness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union. *Regional Studies*, *47*(9): 1383–1402.

Churski, P. (2023). Trzy dekady kształtowania polskiej polityki regionalnej – refleksje, wnioski i rekomendacje. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, *65*: 37–52.

Churski, P., Herodowicz, T., Konecka-Szydłowska, B., & Perdał, R. (2020). Teoretyczny i praktyczny wymiar polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie. *Studia KPZK PAN*, *9*(201). Warszawa.

Churski P., & Żuber P. (2022). EU Regional Policy and Its Implications for the Development of Polish Regions. W *Three Decades of Polish Socio-Economic Transformations* (s. 487–521). Cham: Springer.

Domański, R. (2010). Nowa geografia ekonomiczna według Paula Krugmana. *Zeszyty Naukowe*, *161*. Poznań: Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

ESPON (2014). Making Europe Open and Polycentric. Vision and Scenarios for the European Territory towards 2050, ESPON Programme European Territory 2050, European Union, Brussels.

Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020 (2018). https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analizy/wyniki-badan-ewaluacyjnych/badania-ewaluacyjne/ewaluacja-systemu-realizacji-instrumentu-zit/, (dostęp: 23.06.2025).

First report on economic and social cohesion (1996). Luxemburg: European Commission.

Krugman, P.R. (1998). *Development, Geography and Economic Theory*. Cambridge: The MIT Press.

Lucas, R.E. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, *22*(1), 3–42.

Medeiros, E. (2011). *Territorial Cohesion: A Conceptual Analysis*. Lizbona: Institute of Geography and Spatial Planning, Alameda da Universidade.

Ninth report on economic, social and territorial cohesion (2024). Luxemburg: European Union.

Nowakowska, A. (2015). Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej. W A. Nowakowska (Red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym* (s. 11–36). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Nowakowska, A. (2017). Terytorializacja rozwoju i polityki regionalnej. *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, *268*, 26–38.

Noworól, A. (2015). Uwarunkowania, zasady i instrumenty nowego paradygmatu polityki regionalnej. W M. Stec, & K. Bandarzewski (Red.), *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa* (s. 13–27). Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business.

Noworól, A., & Noworól, K. (2018). Terytorializacja polityki rozwoju jako element podniesienia konkurencyjności miast i regionów. *Uniwersytet Jagielloński. Studia*, 184–186.

Ocena realizacji projektów Centrum Wsparcia Doradczego w celu wypracowania modelu systemowego wsparcia kompetencji jednostek samorządu terytorialnego (JST) w ramach polityki regionalnej (2024). Warszawa: Wolański sp. z o.o., IDEA Instytut sp. z o.o.

OECD (2001). *Territorial Outlook*. Paris.

OECD (2009). *Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices*. Paris.

Olbrycht, J. (2024). Wypowiedź podczas Kongresu Polityki Miejskiej i Regionalnej w Krakowie, 7 października 2024.

Panel ekspercki (2025). Panel zorganizowany 3 czerwca 2025 jako część badania ewaluacyjnego „Ewaluacja stosowania instrumentów terytorialnych ZIT i IIT w ramach perspektywy 2021-2027". Warszawa: Wolański sp. z o.o.

Raworth, K. (2023). *Ekonomia obwarzanka*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

Romer, P. (1986). Increasing Returns and Long Run Growth. *Journal of Political Economy*, *94*(2), 1002–1037.

Romer, P. (1993). Implementing a National Technology Strategy with Self-Organizing Industry Investment Boards. *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomic*, *2*(345), 345–399.

Salomon, J. (2021). Instrumenty programowania wymiaru miejskiego polityki spójności unii europejskiej na lata 2021–2027 na przykładzie Polski. *Zarządzanie Publiczne 3*(55), 147–167. DOI: 10.4467/20843968ZP.21.009.16514

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (2017). Rada Ministrów.

Strzelecki, Z. (2008). Polityka regionalna. W Z. Strzelecki (Red.), *Gospodarka regionalna i lokalna* (s. 78–121). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Sutowski, M. (2023). *Obwarzanek po polsku*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

Taleb, N.N. (2020). *Antykruchość. Jak żyć w świecie, którego nie rozumiemy*. Poznań: Zysk i S-ka.

Territorial Agenda of the European Union 2020, Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions 2020 (2011). Ministerial Meeting – Spatial Planning and Territorial Development, Hungary.

Umowa Partnerstwa dla realizacji polityki spójności w Polsce 2021–2027 (2022). Warszawa: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1378).

WB (2009). *World Development Report 2009*. Washington: Spatial Disparities and Development Policy.

Zasady realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021–2027 (2022). Warszawa: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Zaucha, J., Brodzicki ,T., Ciołek, D., Komornicki, T., Mogiła, Z., Szlachta, J., & Zaleski, J. (2015). *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Warszawa: Difin.

Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę (2008). Bruksela: Komisja Wspólnot Europejskich, COM 616.

Copyright and License

This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License
http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/