

Badanie ewaluacyjne pt. „Wpływ polityki spójności 2014-2020 na rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych”

Raport końcowy



Marzec 2025



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Zdjęcia z okładki: [Pexels](https://www.pexels.com/).

Zamawiający

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa

Wykonawca

Konsorcjum:

ECORYS Polska Sp. z o.o. – lider konsorcjum

ul. Solec 38 lok. 105
00-394 Warszawa



Instytut Rozwoju Miast i Regionów – partner konsorcjum

ul. Targowa 45
03-728 Warszawa



Zespół badawczy

Przemysław Bruhn
Michał Cichocki
Wojciech Dawid
Natalia Dziarmakowska
Violetta Drabik-Franiewska
Cezary Gołębiowski
Anna Górecka Ojdana
Aleksandra Jadach-Sepioło
Iwona Kania

Jolanta Kluba
Aleksandra Kowalska
Katarzyna Lipczyńska
Michał Niebylski
Adam Rybkowski
Paulina Sęk
Katarzyna Spadło
Weronika Zych
Edyta Tomczyk



Spis treści

Słownik skrótów i pojęć	5
Streszczenie	10
Summary	14
1. Wprowadzenie (opisu celu i założeń badania)	18
1.1 Cele badania	18
1.2 Zakres badania	18
1.3 Pytania badawcze	20
2. Opis zastosowanych technik gromadzenia i analizy danych	22
2.1 Analiza relacji z otoczeniem miast poniżej 35 tys. mieszkańców	22
2.2. Analiza danych zastanych (desk research)	27
2.3 Wywiady pogłębione z przedstawicielami IZ KPO i RPO z udziałem przedstawicieli IP	27
2.4 Zogniskowane wywiady grupowe z przedstawicielami JST oraz NGO	27
2.5 Studia przypadku	28
2.6 CAWI/CATI z przedstawicielami miast	28
2.7 Panele ekspertów	29
2.8 Warsztat ekspercki	29
2.9 Warsztat implementacyjny	30
3. Wyniki badania	30
3.1 Skuteczność wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych	30
3.1.1 Skuteczność interwencji w kontekście celów Umowy Partnerstwa	30
3.1.2 Nakłady poniesione na wsparcie miast i obszarów funkcjonalnych	38
3.1.3 Efekty wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych	43
OT 1 Zarządzanie i planowanie przestrzenne (w tym partycypacja społeczna)	43
OT 2 Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu	50
OT 3 Mobilność miejska i aglomeracyjna	54
OT 4 Mieszkalnictwo	59
OT 5 Usługi społeczne	64
OT 6 Rozwój gospodarczy, w tym rynek pracy	70
OT 7 Transformacja cyfrowa	73
3.1.4 Najbardziej skuteczne rodzaje wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych	77
3.1.5 Wpływ efektów wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych na rozwój regionalny	84
3.1.6 Efektywność wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych	92



3.1.7	Trwałość osiągniętych efektów	104
3.2.	Wpływ instrumentów terytorialnych na rozwój miast i obszarów funkcjonalnych	107
3.3	Dobre praktyki w ramach wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych	119
3.4	Bariery i trudności we wdrażaniu interwencji	131
3.5	Komplementarność wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych	145
3.5.1	Komplementarność obszarów tematycznych polityki spójności 2014-2020	145
3.5.2	Komplementarność ze wsparciem w ramach perspektywy 2007-2013.....	156
3.5.3	Komplementarność ze wsparciem w ramach PROW 2014-2020.....	162
3.5.4	Komplementarność ze wsparciem w ramach programów zarządzanych przez KE	166
3.6	Spójność interwencji z KPM 2015-2023 oraz KPM 2030.....	171
3.6.1	Spójność celów interwencji z celami KPM 2015-2023 oraz KPM 2030.....	171
3.6.2	Spójność interwencji z zasadami KPM 2030	183
3.7	Realizacja zasad zrównoważonego rozwoju i zachowania zasad polityki przestrzennej ...	189
3.8	Wpływ inicjatyw służących wymianie doświadczeń i budowaniu kompetencji urzędników na rozwój miast i obszarów funkcjonalnych	192
3.9	Wpływ interwencji na rozlewianie się miast.....	196
Załącznik nr 1 Tabela wniosków i rekomendacji z badania		204
Załącznik nr 2 Bibliografia		226
Spis tabel.....		234
Spis wykresów		234
Spis rysunków		236



Słownik skrótów i pojęć

Tabela 1. Słownik skrótów i pojęć

Skrót/ /pojęcie	Wyjaśnienie
B+R	Badania i rozwój
CATI	Ankieta telefoniczna, in. wspomagany komputerowo wywiad telefoniczny (z j. ang. Computer-Assisted Telephone Interview)
CAWI	Ankieta internetowa, in. wspomagany komputerowo wywiad (z j. ang. Computer-Assisted Web Interview)
CEF	Connecting Europe Facility (Program “Łącząc Europę”)
CO ₂	Dwutlenek węgla
COVID-19	Z j. ang. coronavirus disease 2019
CT	Cel tematyczny
CWD	Centrum Wsparcia Doradczego
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EWT	Europejska Współpraca Terytorialna
FEnIKS	Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027
FGI	Zogniskowany wywiad grupowy (z j. ang. Focus Group Interview)
GPR	Gminny program rewitalizacji
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IF	Instrument finansowy
IIT	Inne Instrumenty Terytorialne
IP	Instytucja Pośrednicząca
IRMiR	Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ITS	Inteligentny System Transportowy
IZ	Instytucja Zarządzająca
JST	Jednostka Samorządu Terytorialnego



Skrót/ /pojęcie	Wyjaśnienie
KE	Komisja Europejska
KK NSRO	Komitet Koordynacyjny Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
KM	Komitet Monitorujący
KPM 2030	Krajowa Polityka Miejska 2030
KOBIZE	Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami
KPM 2015-2023	Krajowa Polityka Miejska 2015-2023
KPO	Krajowy Program Operacyjny
KPOŚK	Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych
KPZK PAN	Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk
LPR	Lokalny program rewitalizacji
LSR	Lokalna Strategia Rozwoju
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej
MOF	Miejski obszar funkcjonalny
MPA	Miejski plan adaptacji
MFIPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (obecnie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej)
MŚP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
MW(e)	Megawat mocy (elektrycznej)
NGO	Organizacja pozarządowa (z j. ang. non-governmental organization)
NSRO	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
OF/MOF	Obszar funkcjonalny/miejski obszar funkcjonalny – spójna pod względem przestrzennym strefa oddziaływania miasta, jak również ukształtowany w procesie historycznym zespół jednostek terytorialnych, wyróżniający się z otoczenia i upodabniający się pod pewnymi względami do głównego miasta (za P. Śleszyński, 2006)



Skrót/ /pojęcie	Wyjaśnienie
OP	Oś priorytetowa
OSI	Obszary Strategicznej Interwencji
OT	Obszar tematyczny
OZE	Odnawialne źródła energii
PI	Priorytet Inwestycyjny
PIM	Partnerska Inicjatywa Miast
PKB	Produkt Krajowy Brutto
PKP	Polskie Koleje Państwowe
PM10	mieszanina zawieszonych w powietrzu cząsteczek o średnicy nie większej niż 10 µm
PO RYBY	Program Operacyjny „Rybnactwo i Morze”
PO IR	Program Operacyjny Innowacyjny Rozwój
PO IiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PO PC	Program Operacyjny Polska Cyfrowa
PO PT	Program Operacyjny Pomoc Techniczna
PO PW	Program Operacyjny Polska Wschodnia
PO WER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
RLKS	Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność
RIT	Regionalne Inwestycje Terytorialne
ROF	Rzeszowski Obszar Funkcjonalny
RPO	Regionalny Program Operacyjny
RPO WD 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego 2014-2020
RPO WK-P 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020



Skrót/ /pojęcie	Wyjaśnienie
RPO WiM 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2014-2020
RPO WM 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2014-2020
RPO WO 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego 2014-2020
RPO WP	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego 2007-2013
RPO WSL 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego 2014-2020
RPO WZ 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020
SL2014	Centralny system teleinformatyczny wspierający realizację programów operacyjnych
SSR	Specjalna strefa rewitalizacji
SUMP	Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej
TEN-T	Transeuropejska sieć transportowa
TIK	Technologie informacyjno-komunikacyjne
UE	Unia Europejska
UKE	Urząd Komunikacji Elektronicznej
UP	Umowa Partnerstwa
URBACT III	Europejski Program Współpracy Terytorialnej dla Zrównoważonego Rozwoju Obszarów Miejskich (z j. ang. European Programme for Sustainable Urban Development)
WHO	Światowa Organizacja Zdrowia
WPGO	Wojewódzki plan gospodarki odpadami
WoD	Wniosek o dofinansowanie
WoP	Wniosek o płatność
ZAZ	Zakład Aktywności Zawodowej



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Skrót/ /pojęcie	Wyjaśnienie
ZIT/ZIT bis	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne/ Zintegrowane Inwestycje Terytorialne bis (instrument funkcjonujący w województwie warmińsko-mazurskim)



Streszczenie

W ramach polityki spójności na lata 2014-2020 wdrożono około 144 tys. projektów o łącznej wartości około 360 mld zł dofinansowania UE, które zostały zrealizowane przez ponad 277 tys. beneficjentów. Największe wsparcie otrzymały projekty z obszaru tematycznego Rozwój gospodarczy, w tym rynek pracy (32,0%) oraz Mobilność miejska i aglomeracyjna (28,1%). Zdecydowana większość środków – 81% – była wydatkowana w miastach-rdzeniach, co wynika z większych potrzeb z powodu powierzchni i liczebności ośrodków centralnych. W przypadku Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych około 60% nakładów przeznaczono na rozwój mobilności miejskiej i aglomeracyjnej oraz usług społecznych.

Do najważniejszych efektów polityki spójności w miastach należą: poprawa procesów zarządzania i planowania przestrzennego (OT 1); poprawa jakości środowiska naturalnego i wzmocnienia odporności miast do zmian klimatu (OT 2); poprawa transportu w miastach średnich i dużych oraz ich obszarach funkcjonalnych przekładające się na stopniową zmianę postaw komunikacyjnych – odejście od transportu indywidualnego (OT 3); poprawa warunków mieszkaniowych oraz odnowa i remont tkanki mieszkaniowej, choć o charakterze punktowym, niemającym przełożenia ogólnorozwojowego (OT 4); poprawa dostępu do edukacji, kultury, usług opiekuńczych dla osób starszych (OT 5); zwłaszcza w dużych miastach – podniesienie kompetencji pracowników, zwiększenia innowacyjności przedsiębiorstw i atrakcyjności miast dla inwestorów, powstanie nowych MŚP, spadek bezrobocia (OT 6); poprawa cyfryzacji w miastach i obszarach funkcjonalnych, podniesienie kompetencji użytkowników, rozwój nowoczesnej infrastruktury IT, digitalizacja danych i zasobów kultury, rozwój systemów informacji przestrzennej (OT 7).

Zdecydowana większość wskaźników programowych osiągnęła zakładane wartości. Udział wskaźników programowych przeszacowanych, niedoszacowanych oraz zrealizowanych zgodnie z założeniami, ogółem oraz w podziale na miasto/rdzeń, miejskie obszary funkcjonalne i Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, jest niemal identyczny. W przypadku 67% ogółu wskaźników mamy do czynienia z ich realizacją w przedziale zgodnym z przyjętymi założeniami. Dla 20% wskaźników stopień realizacji wartości docelowych ukształtował się na poziomie niższym niż 80%, natomiast dla 13% stopień realizacji przekroczył 120% założonej wartości docelowej.

Wpływ środków unijnych na rozwój społeczno-gospodarczy Polski był jednoznacznie pozytywny – tak w skali kraju, jak i poszczególnych regionów, przekładając się na wzrost potencjału gospodarczego regionów, ich siły konkurencyjnej, poziomu i jakości życia mieszkańców. W 2020 roku Polska osiągnęła poziom PKB na mieszkańca w wysokości 75,7% średniej unijnej. Prawie w 1/6 było to efektem realizacji polityki spójności. Zakres i skala projektów współfinansowanych ze środków UE charakteryzowała się istotnym zróżnicowaniem przestrzennym. Wyróżniającym się na tle kraju województwem jest



warmińsko-mazurskie, gdzie w prawie wszystkich obszarach tematycznych objętych badaniem zrealizowano co najmniej 100 projektów.

Projekty realizowane w miejskich obszarach funkcjonalnych cechowały się większą efektywnością niż te podejmowane w miastach. Dotyczyło to zwłaszcza inwestycji infrastrukturalnych dotyczących transportu, energetyki oraz gospodarki wodno-kanalizacyjnej. W przypadku większości obszarów tematycznych najlepiej z zapewnieniem efektywności poradziły sobie duże miasta.

Realizacja projektów współfinansowanych z polityki spójności miała trwały charakter – w żadnym obszarze tematycznym nie zidentyfikowano zagrożenia trwałości wsparcia. 86% przedstawicieli miast jest przekonanych o trwałości efektów. W niektórych przypadkach efekty projektów społecznych wykroczyły poza ramy projektu i okres trwałości, były bowiem później kontynuowane ze środków własnych gminy.

Na realizację strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych przeznaczono łącznie około 6,2 mld euro. Za najtrafniejsze obszary wsparcia należy uznać projekty z zakresu mobilności miejskiej i aglomeracyjnej, ochrony środowiska naturalnego oraz rozwoju usług społecznych. Powyższe wynika m.in. z liniowego charakteru inwestycji, dla realizacji których podejście zintegrowane i współpraca jednostki samorządu terytorialnego są kluczowe. Realizacja przedsięwzięć w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych przełożyła się na podniesienie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej obszarów objętych wsparciem. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego pozwoliła natomiast na przełamanie barier administracyjnych oraz stworzenie platform wymiany wiedzy i doświadczeń.

Do dobrych praktyk w zakresie projektów w miastach i ich obszarach funkcjonalnych należy zaliczyć jakościową współpracę wewnątrz zawieranych na potrzeby realizacji projektów partnerstw oraz pełniące istotną rolę doświadczenie partnerów społecznych. Istotna była także współpraca między samorządami, pozwalająca na efektywne wykorzystanie instrumentów terytorialnych czy korzystanie z inicjatyw wsparcia kompetencji samorządów przez miasta każdej wielkości. Do dobrych praktyk należy zaliczyć także szeroko zakrojoną partycypację społeczną. Istotna była kwestia zaangażowania mieszkańców i interesariuszy na różnych etapach realizacji projektów, co przynosiło korzyści dla jego realizacji. Nie mniej ważna była dogłębna, właściwa diagnoza potrzeb, skutkująca późniejszą realizacją projektów realnie potrzebnych na danym obszarze. Do praktyk wartych rozpowszechniania należy zaliczyć także kompleksowość i komplementarność przedsięwzięć.

Bariery i trudności w zakresie wsparcia miast dotyczyły przede wszystkim rewitalizacji. Problemy sprawiało zarówno przygotowanie programów, jak i zapewnienie komplementarności działań współfinansowanych z EFRR i EFS. Programy nierzadko przygotowywano w celu sięgnięcia po środki unijne na realizację najpilniejszych inwestycji w miastach. Rzadko w przedsięwzięciach unijnych z zakresu rewitalizacji uczestniczyli



przedsiębiorcy i organizacje pozarządowe. Ponadto, projekty w miastach dość często wdrażano w sposób punktowy, zabrakło kompleksowego podejścia do rozwiązywania problemów. Niewystarczająca była także współpraca i koordynacja działań między jednostkami samorządu terytorialnego wchodzącymi w skład miejskich obszarów funkcjonalnych, przedsięwzięcia rzadko wykraczały poza granice administracyjne miast.

Wiele projektów rozpoczętych w miastach w okresie 2007-2013 miało swoją kontynuację w kolejnej perspektywie w postaci następnych etapów. Dotyczyło to zwłaszcza projektów infrastrukturalnych i projektów objętych większymi wieloletnimi programami danej gminy/miasta. W perspektywie unijnej 2014-2020 największa komplementarność przedsięwzięć zachodziła w obrębie tych samych obszarów tematycznych. Komplementarność polityki spójności z PROW w kontekście rozwoju miast i obszarów funkcjonalnych, w przypadku wielu obszarów tematycznych wparcia zapewniła efekt synergii. Zabrakło jednak systemowej koordynacji projektów finansowanych z poziomu różnych programów operacyjnych na tym samym terenie. Wystąpił wysoki poziom komplementarności działań miast wobec projektów w ramach programów LIFE, Horyzont 2020 i „Łącząc Europę”.

Podejmowane w ramach polityki spójności 2014-2020 kierunki działań wpisywały się nie tylko w cele określone w KPM 2015-2023, który obowiązywał w czasie realizacji działań w ramach poszczególnych KPO/RPO w perspektywie 2014-2020, ale także w nowo przyjętą KPM 2030. Stało się tak, gdyż niektóre z celów KPM 2015-2023 pozostają nadal aktualne i naturalnie stały się również celami KPM 2030. Choć realizowane kierunki działań wpisywały się w cele określone w KPM 2015-2023 to nie był to dokument kluczowy na etapie programowania interwencji.

Programy perspektywy finansowej 2014-2020 pozytywnie wpłynęły na realizację zasad prowadzenia projektów miejskich określonych w KPM 2030. Duże znaczenie miało m.in. szerokie zastosowanie instrumentu ZIT oraz komplementarność z Programem Dostępność Plus. Należy jednak podkreślić, że w części projektów nie zwracano wystarczająco dużej uwagi na zazielenienie przestrzeni lub na potrzeby osób z niepełnosprawnością. Wciąż zbyt często betonowano powierzchnię, gdy nie było to konieczne. Dobrym kierunkiem są wymogi realizacji projektów w perspektywie UE 2021-2027, w tym projektowanie uniwersalne lub większy udział inwestycji związanych z zielenią.

Ważną rolę w poprawie skuteczności i efektywności polityki spójności pełniły inicjatywy, które przede wszystkim służyły wymianie doświadczeń i budowaniu kompetencji urzędników samorządowych. Inicjatywy takie jak Partnerska Inicjatywa Miast, Program „Rozwój Lokalny” oraz Centrum Wsparcia Doradczego wzmacniały zdolności instytucjonalne JST. Ich efektywność wynikała nie tylko z możliwości zdobycia nowej wiedzy, ale także z wymiany doświadczeń oraz wspólnego wypracowywania rozwiązań dla wyzwań stojących przed miastami i ich obszarami funkcjonalnymi.



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Interwencja nie była bezpośrednio ukierunkowana na zapobieganie suburbanizacji, co więcej wzrost atrakcyjności terenów podmiejskich w wyniku realizacji projektów mógł skutkować nasileniem się niekorzystnych zjawisk. Działania podejmowane w ramach polityki spójności stanowiły jednak często reakcję na chaotyczny rozwój stref podmiejskich, ograniczały więc jego negatywne skutki. Do projektów, które wzmacniały procesy suburbanizacyjne, zaliczono inwestycje w poprawę dostępności komunikacyjnej terenów podmiejskich, rozbudowę sieci wodno-kanalizacyjnej i rozwój usług społecznych na terenach podmiejskich. Z kolei proces suburbanizacji osłabiały projekty realizowane wewnątrz miasta-rdzenia związane z rozszerzeniem i podniesieniem jakości usług społecznych, rewitalizacją obszarów zdegradowanych, poprawą komunikacji miejskiej, a także ochroną środowiska.



Summary

Under the 2014-2020 Cohesion Policy, around 144 thousand projects with a total value of around PLN 360 billion of EU funding were implemented by more than 277 thousand beneficiaries. The most extensive support was given to projects in the thematic areas of Economic Development, including the labour market (32.0%) and Urban and Agglomeration Mobility (28.1%). The vast majority of funds - 81% - were disbursed in the core cities due to the greater need due to the area and size of the central centres. In the case of Integrated Territorial Investments, around 60% of the expenditure was allocated to developing urban and agglomeration mobility and social services.

The most important urban outcomes of cohesion policy are: improving governance and spatial planning processes (OT 1); improving the quality of the environment and strengthening the resilience of cities to climate change (OT 2); improving transport in medium and large cities and their functional areas translating into a gradual change in transport attitudes - a shift away from individual transport (OT 3); improving housing conditions and the renewal and renovation of the housing fabric, albeit of a punctual nature with no overall development impact (OT 4); improving access to education, culture, care services for the elderly (OT 5); especially in big cities - improving the competences of employees, increasing the innovativeness of enterprises and the attractiveness of cities for investors, the creation of new SMEs, decreasing unemployment (OT 6); improving the digitalisation in cities and functional areas, increasing the competences of users, developing modern IT infrastructure, digitalising data and cultural resources, developing spatial information systems (OT 7).

The vast majority of programme indicators achieved their target values. The share of programme indicators overestimated, underestimated and realised as assumed, in total and by city/core, urban functional areas and Integrated Territorial Investments, is almost identical. In the case of 67% of all indicators, their realisation is within the range and compliant with the adopted assumptions. For 20% of the indicators, the degree of realisation of the target values was 80%, while for 13%, the degree of realisation exceeded 120% of the target value.

The impact of EU funds on Poland's socio-economic development was unequivocally positive - both nationally and in individual regions, translating into an increase in the region's economic potential, their competitive strength, and the level and quality of life of their inhabitants. In 2020, Poland reached a GDP per capita level of 75.7% of the EU average. Almost 1/6 of this was due to the implementation of cohesion policy. The scope and scale of projects co-financed by EU funds were characterised by significant spatial differentiation. An outstanding voivodeship compared to the country is Warmińsko-Mazurskie, where at least 100 projects were implemented in almost all thematic areas covered by the study.



Projects implemented in urban functional areas were more efficient than those undertaken in cities. This was especially true for infrastructure investments in transport, energy, and water and sewage management. In most thematic areas, large cities performed best in terms of efficiency.

The implementation of projects co-financed by the cohesion policy was sustainable - in no thematic area a threat to the sustainability of support was identified. 86% of city representatives are convinced of the sustainability of effects. In some cases, the impact of social projects went beyond the project framework and sustainability period, as they were later continued with the municipality's own funds.

A total of around EUR 6.2 billion has been earmarked for the implementation of the integrated territorial investments strategy. The most relevant areas of support are projects in urban and agglomeration mobility, environmental protection and the development of social services. The above results, among other things, are based on the linear character of investments, and implementing an integrated approach and cooperation of territorial self-government units are crucial. Implementing projects within integrated territorial investments has translated into increased social, economic and spatial cohesion of the areas covered by support. On the other hand, cooperation between territorial self-government units allowed for the overcoming of administrative barriers and the creation of platforms for exchanging knowledge and experience.

Good practices for projects in cities and their functional areas include qualitative cooperation within the partnerships established for project implementation and the experience of the social partners, which plays an important role. Cooperation between local authorities was also important, allowing the effective use of territorial instruments or the use of initiatives to support the competencies of local authorities by cities of all sizes. Extensive public participation was also among the good practices. It was important to involve residents and stakeholders at different stages of project implementation, thus benefiting it. An in-depth, proper diagnosis of needs was no less important, resulting in the subsequent implementation of projects that were realistically needed in the area. Practices worth spreading also include the comprehensiveness and complementarity of projects.

Barriers and difficulties in supporting cities were mainly related to revitalisation. Problems were caused by the preparation of programmes and ensuring the complementarity of actions co-financed by the ERDF and the ESF. Programmes were often prepared to reach for EU funds to implement the most urgent investments in cities. Entrepreneurs and NGOs rarely participated in EU projects on revitalisation. In addition, projects in the cities were often implemented piecemeal, lacking a comprehensive approach to solving problems. Co-operation and coordination of activities between local government units included in urban functional areas was also insufficient; projects rarely went beyond the administrative borders of cities.



Many projects started in cities in the 2007-2013 period were continued in the next perspective in subsequent phases. This was especially true for infrastructure projects and projects included in the larger multi-annual programmes of the municipality/city. In the 2014-2020 EU perspective, the greatest complementarity of projects occurred within the same thematic areas. In the case of many thematic areas of support, the complementarity of cohesion policy with RDP in urban development and functional areas ensured a synergy effect. However, there was no systemic coordination of projects financed from the level of various operational programmes in the same area. There was a high complementarity between urban actions and projects under the LIFE, Horizon 2020 and Connecting Europe programmes.

The action lines undertaken under the Cohesion Policy 2014-2020 were not only in line with the objectives set out in the National Urban Policy 2015-2023, which was in force at the time of the implementation of the actions under the individual NOPs/ROPs in the 2014-2020 perspective but also with the newly adopted National Urban Policy 2030. This was because some of the objectives of the National Urban Policy 2015-2023 are still valid and have naturally also become the objectives of the National Urban Policy 2030. Although the action lines aligned with the National Urban Policy 2015-2023 objectives, this was not a key document at the intervention programming stage.

The 2014-2020 financial perspective programmes have positively impacted the implementation of the principles for the conduct of urban projects set out in the National Urban Policy 2030. Of great importance was, inter alia, the extensive use of the Integrated Territorial Investments instrument and the complementarity with the Accessibility Plus Programme. However, it should be emphasised that some projects did not pay enough attention to greening space or to the needs of people with disabilities. It was still all too common to concretise an area when this was not necessary. The requirements for the implementation of projects in the EU 2021-2027 perspective, including universal design or a greater share of greening investments, are a good direction.

An important role in improving the effectiveness and efficiency of cohesion policy was played by initiatives that primarily served to exchange experience and build the competencies of local government officials. Initiatives such as the Town Twinning Initiative, the Local Development Programme and the Advisory Support Centre strengthened the institutional capacity of territorial self-government units. Their effectiveness resulted not only from the opportunity to acquire new knowledge but also from the exchange of experience and joint development of solutions to challenges faced by cities and their functional areas.

The intervention was not directly aimed at preventing suburbanisation; moreover, the increased attractiveness of suburban areas due to projects may have exacerbated adverse phenomena. However, cohesion policy measures often reacted to the chaotic development of suburban areas, thus limiting its negative effects. Projects that strengthened the suburbanisation process included investments in improving the transport accessibility of suburban areas, expanding the water and sewage network and developing social services in



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



suburban areas. On the other hand, the suburbanisation process was weakened by projects implemented inside the core city related to the extension and improvement of social services, revitalisation of degraded areas, improvement of public transport, and environmental protection.



1. Wprowadzenie (opisu celu i założeń badania)

1.1 Cele badania

Cel główny:

Głównym celem badania była ocena wpływu polityki spójności w okresie programowania 2014-2020 na rozwój polskich miast i ich obszary funkcjonalne¹.

Cele szczegółowe:

1. Ocena efektów realizacji polityki spójności 2014-2020 w zakresie rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych.
2. Ocena wpływu interwencji w zakresie rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych na krajowy i regionalny rozwój społeczno-gospodarczy.
3. Ocena spójności i komplementarności udzielonej interwencji ukierunkowanej na rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych w ramach perspektywy 2014-2020 oraz w kontekście perspektywy 2007-2013.
4. Ocena spójności i komplementarności działań ukierunkowanych na rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych/relacji z otoczeniem, wdrażanych w ramach polityki spójności z innymi interwencjami publicznymi mającymi na celu rozwój ww. obszarów (w szczególności KPM 2015-2023 oraz w kontekście KPM 2030).
5. Identyfikacja dobrych praktyk oraz barier/problemów z zakresu realizacji wsparcia rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych w ramach polityki spójności.
6. Sformułowanie wniosków z perspektywy 2014-2020 i rekomendacji dla procesu wdrażania programów w perspektywie 2021-2027, a także programowania perspektywy 2027+.

1.2 Zakres badania

1.2.1 Zakres przedmiotowy

Przedmiotem badania były działania podejmowane w ramach Krajowych i Regionalnych Programów Operacyjnych, programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej kierowanych przez Polskę, Programu URBACT III PROW oraz PO RYBY, ukierunkowane na wsparcie:

¹ Poprzez obszary funkcjonalne rozumie się: 1) dla miast powyżej 35 tys. mieszkańców – obszary funkcjonalne zgodnie z delimitacją wykorzystaną w KPM 2030 2) dla miast poniżej 35 tys. mieszkańców – relacje miasta z otoczeniem, zgodnie z metodologią zaproponowaną przez Wykonawcę (Zob. rozdz. 2.1 Analiza relacji z otoczeniem miast poniżej 35 tys. mieszkańców).



- 1) miast, przynajmniej w podziale na następujące kategorie wielkościowe: miasta wojewódzkie, duże (powyżej 100 tys. mieszkańców), średnie (20 tys.-100 tys. mieszkańców) oraz małe (poniżej 20 tys. mieszkańców);
- 2) obszarów funkcjonalnych,
 - a. zgodnie z delimitacją dla miast wojewódzkich oraz miast średnich powyżej 35 tys. mieszkańców wykorzystaną w KPM 2030,
 - b. miast średnich (poniżej 35 tys. mieszkańców) oraz miast małych (poniżej 20 tys. mieszkańców) w rozumieniu ich relacji z otoczeniem².

Wpływ udzielonego wsparcia zostanie przeanalizowany w ramach następujących obszarów:

1. Zarządzanie i planowanie przestrzenne (w tym partycypacja społeczna).
2. Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu.
3. Mobilność miejska i aglomeracyjna.
4. Mieszkalnictwo (rozumiane jako budownictwo i usługi mieszkaniowe).
5. Usługi społeczne (usługi opiekuńcze, edukacyjne, zdrowotne oraz z obszaru kultury).
6. Rozwój gospodarczy, w tym rynek pracy.
7. Transformacja cyfrowa.

1.2.2 Zakres podmiotowy

Instytucje zaangażowane w realizację działań w ramach Krajowych i Regionalnych Programów Operacyjnych, w tym: Instytucje Zarządzające, Pośredniczące i Wdrażające, Komitety Monitorujące i inne gremia (np. grupy robocze, punkty kontaktowe), a także beneficjenci działań i podmioty współpracujące oraz przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych i lokalnej społeczności.

² Perspektywa ujęcia miast średnich w badaniu wynika z jednej strony z konieczności zastosowania typologii GUS (20 tys.-100 tys. mieszkańców), a z drugiej strony uwarunkowań wynikających z delimitacji obszarów funkcjonalnych dla miast powyżej 35 tys. mieszkańców wg KPM 2030. Przyjęcie cezur 35 tys. ma charakter porządkujący i wynika z uwzględnienia miast większych pod względem liczby ludności, niż najmniejsze pod tym względem miasto na prawach powiatu (Sopot o liczbie mieszkańców 35,2 tys.) (KPM 2030, str.16).



1.2.3 Zakres terytorialny

Badaniem objęte zostały wszystkie miasta na terenie całego kraju oraz ich obszary funkcjonalne określone w KPM 2030, a dla miast poniżej 35 tys. mieszkańców ich relacje z otoczeniem.

1.2.4 Zakres czasowy

Badanie obejmowało perspektywę polityki spójności 2014-2020 (ewaluacja działań ex post). Analizowane dane dotyczyły okresu od początku realizacji projektów do 31.12.2023 r. (stan miast na dzień 31 grudnia 2023 r.).

Ewaluacja zawiera także odniesienia do perspektywy 2007-2013 (w zakresie spójności i kontynuacji działań) oraz rekomendacje dla perspektywy polityki spójności 2021-2027 oraz 2027+.

1.3 Pytania badawcze

1. Czy w wyniku realizowanych działań osiągnięto cele tematyczne, określone w Umowie Partnerstwa 2014-2020³?
 - a. Jak zrealizowane inwestycje i przedsięwzięcia oraz stopień osiągania celów Umowy Partnerstwa 2014-2020 wpisują się w cele określone w Krajowej Polityce Miejskiej 2015-2023 oraz Krajowej Polityce Miejskiej 2030?
 - b. Jak prowadzenie interwencji odnosiło się do zasad horyzontalnych Umowy Partnerstwa 2014-2020 w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz zachowania zasad polityki przestrzennej?
2. Jakie nakłady finansowe zostały poniesione w zakresie wsparcia polityki spójności UE 2014-2020 w rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych?
3. Jakie są efekty wsparcia projektów zrealizowanych w ramach polityki spójności UE 2014-2020 w zakresie rozwoju miast i obszarów funkcjonalnych? Czy i w jakim zakresie efekty te są trwałe?
4. Jakie rodzaje wsparcia, realizowane w ramach polityki spójności 2014-2020, można uznać za najbardziej skuteczne i o największym wpływie na rzecz rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych?
5. Jakie zidentyfikowano dobre praktyki, bariery i problemy w procesie wdrażania projektów/działań?

³ Jako cele Umowy Partnerstwa 2014-2020 przyjęto wskaźniki rezultatu strategicznego, wyznaczone dla poszczególnych Celów Tematycznych, zawarte na str. 163-164 Umowy Partnerstwa 2014-2020.



6. Jaki jest wpływ efektów (bezpośrednich i pośrednich) wsparcia, w zakresie rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, na regionalny rozwój przestrzenny i społeczno-gospodarczy?
7. Czy działania ukierunkowane na wspieranie rozwoju miast i obszarów funkcjonalnych były realizowane w sposób efektywny?
 - a. Czy (jeśli tak, to jaka) widoczna była różnica w efektywności działań realizowanych na miejskich obszarach funkcjonalnych (element współpracy) w stosunku do działań realizowanych jedynie na obszarze miast?
8. Czy zrealizowane wsparcie w ramach polityki spójności 2014-2020 w zakresie rozwoju miast i obszarów funkcjonalnych w danym obszarze⁴, było komplementarne/ uzupełniające bądź synergiczne wobec:
 - a. wsparcia realizowanego w ramach innych obszarów tematycznych w ramach polityki spójności 2014-2020?
 - b. wsparcia w zakresie rozwoju miast i obszarów funkcjonalnych w ramach polityki spójności 2007-2013?
 - c. wsparcia udzielanego w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich?
 - d. wsparcia realizowanego w ramach programów zarządzanych centralnie przez KE – Life, Horyzont 2020, Program „Łącząc Europę”?
9. W jaki sposób, wykorzystując dotychczasowe doświadczenie we wdrażaniu interwencji ukierunkowanych na rozwój miast i obszarów funkcjonalnych, powinna być wdrażana interwencja w perspektywie finansowej na lata 2021-2027? Jakże można sformułować wnioski i rekomendacje dla okresu programowania dla perspektywy 2027+?
10. Czy oraz w jaki sposób działania realizowane w ramach polityki spójności na rzecz rozwoju obszarów miejskich mogły wpłynąć na rozlewanie się miast (suburbanizacja) i związane z tym zmiany społeczno-gospodarcze i środowiskowe?
11. W jakim stopniu, podczas realizacji działań wspieranych w ramach polityki spójności 2014-2020 w zakresie rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, były brane pod uwagę następujące zasady wynikające z Krajowej Polityki Miejskiej 2030:
 - a. Kompleksowość i zintegrowanie,
 - b. Dbłość o zazielenianie obszarów miejskich,
 - c. Zapewnienie dostępności (projektowanie uniwersalne),

⁴ Chodzi o obszar tematyczny.



- d. Upowszechnianie partycypacji społecznej,
 - e. Zasada współdziałania i partnerstwa,
 - f. Zasada obiegu zamkniętego.
12. Jaki był wpływ instrumentów terytorialnych, w tym szczególnie zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) i ich odpowiedników subregionalnych⁵, na rozwój miast i obszarów funkcjonalnych?
13. Jaki był wpływ na skuteczność i efektywność polityki spójności 2014-2020 w miastach i ich obszarach funkcjonalnych udziału w inicjatywach służących wymianie doświadczeń i budowaniu kompetencji urzędników (np. Partnerska Inicjatywa Miast, program "Rozwój Lokalny", Centrum Wsparcia Doradczego)?

2. Opis zastosowanych technik gromadzenia i analizy danych

2.1 Analiza relacji z otoczeniem miast poniżej 35 tys. mieszkańców

Z uwagi na potrzebę uchwycenia w ramach ewaluacji perspektywy zarówno miast, jak i ich obszarów funkcjonalnych, zgodnie z założeniami badania, w przypadku miast o populacji większej niż 35 tys. mieszkańców wykorzystano istniejącą delimitację opisaną w KPM 2030⁶. Łącznie w ramach KPM 2030 wyznaczone zostały 92 obszary funkcjonalne, w granicach których znalazło się 325 ośrodków posiadających prawa miejskie. W przypadku miast o mniejszej liczbie mieszkańców przeprowadzono autorską delimitację obszarów relacji z otoczeniem. Metodyka ich wyznaczania opierała się na wynikach badania własnego Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, związanego z ustaleniem hierarchii ośrodków miejskich, zawartego w publikacji autorstwa A. Sobali-Gwosdz⁷. Przytoczone opracowanie opiera się na katalogu 66 rodzajów działalności

⁵ Pytanie badawcze dotyczy ZIT, RIT oraz ZIT bis.

⁶ Delimitację MOF miast większych niż 35 tys. mieszkańców, opisaną w KPM 2030 przyjęto na podstawie opracowań: (1) Śleszyński P., 2013, Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw, Przegląd Geograficzny, 85, 2, s. 173-197. (2) Korcelli P., Degórski M., Drzazga D., Komornicki T., Markowski T., Szlachta J., Węclawowicz G., Zaleski J., Zaucha J., 2010, Ekspercki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033, Studia KPZK PAN, 128, Warszawa. (3) Śleszyński P., Nowak M., Legutko-Kobus P., Hołuj A., Lityński P., Jadach-Sepioło A., Błaszke M., 2021, Suburbanizacja w Polsce jako wyzwanie dla polityki rozwoju, Studia. Cykl Monografii, 11/203, PAN Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa, 148 s.

⁷ Sobala-Gwosdz A., 2023, Pozycja miast jako ośrodków centralnych, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków.



usługowych, które identyfikowano na podstawie danych pochodzących z różnych zbiorów. Działalności te zostały dobrane w taki sposób, aby wykazać zróżnicowanie nie tylko w całym zbiorze miast o różnej wielkości (usługi centralne niskiego, średniego i wysokiego rzędu), ale i w obrębie miast o podobnej wielkości funkcjonujących w różnych kontekstach przestrzennych (instytucje różnego charakteru). Wynikiem przeprowadzonych prac był wskaźnik centralności, wskazujący na liczbę rodzajów i częstość występowania instytucji usługowych, dla każdego z miast w Polsce. Z udziałem wskaźnika centralności wskazano w kolejnym kroku grupę miast poniżej 35 tys. mieszkańców, charakteryzujących się wyższą niż lokalna rangą, umożliwiającą występowanie oddziaływania funkcjonalnego na okoliczne miejscowości. Miasta te mieściły się w następujących kategoriach ośrodków:

- Rząd IV – ośrodki subregionalne (w tej kategorii zakwalifikowano do grupy miast poniżej 35 tys. mieszkańców jedynie 3 miasta – Zakopane, Nowy Targ i Cieszyn),
- Rząd V – ośrodki ponadlokalne (w tej kategorii mieści się 97 miast poniżej 35 tys. mieszkańców),
- Rząd VI – silne ośrodki lokalne (w tej kategorii mieści się 151 miast poniżej 35 tys. mieszkańców),
- Rząd VII – ośrodki lokalne (w tej kategorii mieszczą się 404 miasta poniżej 35 tys. mieszkańców).

Wskazane rzędy ośrodków wynikały z poziomu i skali funkcjonowania usług rynkowych i nierynkowych. Określały zatem ogólny poziom oddziaływania na obszary zamieszkałe w swoim pobliżu. W ten sposób możliwe było wskazanie rdzeni obszarów relacji z otoczeniem dla miast poniżej 35 tys. mieszkańców, z udziałem baz danych IRMiR wytworzonych w procesie badania hierarchii ośrodków miejskich. Całościowa identyfikacja relacji miast poniżej 35 tys. mieszkańców z otoczeniem została przeprowadzona w następującym porządku:

1. Określenie zasięgu MOF w ramach KPM 2030. Łącznie było to **92** MOF, w skład których wchodziło **325** ośrodków miejskich.
2. Wyłączenie z analizy miast poniżej 35 tys. mieszkańców wchodzących w skład MOF wyższego rzędu. Łącznie były to **202** ośrodki miejskie.
3. Wyznaczenie hierarchii pozostałych miast jako ośrodków centralnych. Łącznie dla **656** ośrodków miejskich.
4. Wyznaczenie obszarów relacji z otoczeniem w oparciu o podział administracyjny na poziomie powiatowym dla ośrodków rzędów IV-VI (silne ośrodki lokalne oraz ośrodki ponadlokalne), z wyłączeniem puli miast będących ośrodkami lokalnymi, bez doświadczeń lub z niewielkimi doświadczeniami w zakresie realizacji



projektów wykazujących oddziaływanie na otoczenie. Łącznie było to **155** obszarów relacji z otoczeniem, obejmujących **369** miast.

5. Identyfikacja powiatów posiadających więcej niż jeden ośrodek co najmniej VI rzędu (silny ośrodek lokalny) oraz miast VII rzędu w powiatach, których miasta wchodziły do MOF. Było to 128 powiatów, obejmujących **97** ośrodków miejskich co najmniej VI rzędu oraz **190** ośrodków VII rzędu.
6. Analiza jakościowa i ekspercka dla powiatów wskazanych w pkt 5 – wyznaczanie relacji dla pozostałych miast obszarów funkcjonalnych.

Zasięg przestrzenny MOF wyznaczonych w KPM 2030 stanowił pierwszy krok w określeniu grupy miast poniżej 35 tys. mieszkańców, wykazujących relacje z otoczeniem. Z badania zostały wyłączone wszystkie ośrodki miejskie leżące w ramach MOF wyższego rzędu, tj. dla miast powyżej 35 tys. mieszkańców. Kolejnym krokiem było wyznaczenie grupy miast, których wartość wskaźnika syntetycznego, badającego poziom centralności, określała je jako miasta lokalne (rząd VII). Ośrodki tego typu charakteryzują się najniższymi poziomami usług rynkowych, jak i nierynkowych, ze wszystkich polskich miast. W badaniu założono zatem, że ich zasięg funkcjonalny zawiera się w granicach własnych miasta. Pełnią one wyłącznie funkcję administracyjną względem okolicznych terenów wiejskich, stanowiących często razem z miastem gminę miejsko-wiejską. Zdecydowana większość miast tego typu stanowiła składową obszar relacji z otoczeniem ośrodków wyższego rzędu (miast powiatowych). Powstała grupa miast (z naciskiem na miasta od IV do VI rzędu) stanowiła ośrodki o oddziaływaniu ponadlokalnym, będące rdzeniem obszarów relacji z otoczeniem, wykraczających poza granice własne miasta. W badaniu przyjęto, że ośrodki IV (subregionalne) i V rzędu (ponadlokalne) zasięgiem wywoływanych relacji obejmowały cały powiat, w którym są położone. Do grupy tej zaliczono również miasta powiatowe VI rzędu. Potwierdzeniem występowania relacji z otoczeniem dla tej grupy miast były wyniki analizy zakresu oddziaływania realizowanych projektów (z udziałem geolokowania w ramach narzędzi GIS). Dla pozostałej grupy miast VI rzędu, niebędących siedzibami władz powiatowych lub w sytuacji, gdy w jednym powiecie znajdowało się kilka miast, co najmniej VI rzędu, zastosowana została indywidualna ocena. Analiza składała się z badania zagadnień w ujęciu ilościowym i jakościowym w zakresie: usług publicznych, edukacji, transportu, kultury i sportu, rynku pracy, współdziałania/partnerstwa.

Końcowym wynikiem badania są wyznaczone zasięgi oddziaływania miast poniżej 35 tys. mieszkańców na otoczenie, potwierdzające występowanie relacji (funkcjonalnych i projektowych). W przypadku miast o najniższym poziomie oddziaływania (rząd VII) są to najczęściej granice własne miasta w gminie miejsko-wiejskiej, miasta te zazwyczaj przynależą do obszarów relacji z otoczeniem ośrodków powiatowych. Miasta wyższego rzędu (VI) oddziałują na otoczenie jednej lub kilku gmin, w przypadku siedzib powiatu – na cały powiat. Natomiast w przypadku miast rzędu V i VI jest to zasięg całego powiatu, zależny



jednakże od obecności innych miast - silnych ośrodków lokalnych (rząd VI). Łącznie wyznaczono **405 obszarów relacji z otoczeniem**, każde z miast w Polsce znalazło się w granicach MOF lub obszaru relacji z otoczeniem.

Zasadniczym problemem wynikłym z połączenia metodyki uwzględniającej granice MOF oraz autorskiej analizy zasięgu relacji z otoczeniem jest występowanie gmin wiejskich, które znalazły się poza jednym, bądź drugim obszarem. Łącznie 394 gminy wiejskie znalazły się poza MOF, jak i obszarem relacji z otoczeniem. Wynika to z różnic w metodyce wyznaczania obszarów. MOF stanowią silnie zurbanizowany obszar o wiele silniejszych powiązaniach przestrzenno-funkcjonalnych względem wyznaczonych w badaniu obszarów relacji z otoczeniem. Możliwe do zaobserwowania jest również zróżnicowanie w poszczególnych województwach. Województwem o największym udziale gmin położonych poza wyznaczonymi obszarami jest pomorskie. Wynika to z obecności kilku MOF o stosunkowo niewielkim zasięgu terytorialnym, obejmującym miasta powiatowe i ich najbliższe otoczenie pozostawiając gminy wiejskie niemożliwe do włączenia do obszarów relacji z otoczeniem. Odmienną sytuację można zaobserwować w województwach o małym udziale MOF, głównie warmińsko-mazurskim i lubuskim, gdzie większość gmin znalazła się w obszarze relacji z otoczeniem miast powiatowych. Zasadniczym efektem zastosowanej metodyki jest szerokie włączenie gmin wiejskich do zakresu badania, zatem badanie MOF i obszarów relacji z otoczeniem da wyniki zbliżone do badania całego kraju. Różnice w metodyce powodują że MOF są terenami silnie urbanizowanymi, a obszary relacji z otoczeniem zawierają tereny wiejskie luźniej związane z miastem-rdzeniem. Oba obszary mają zatem różną charakterystykę przestrzenno-funkcjonalną. Wymiar przestrzenny delimitacji obszarów relacji z otoczeniem prezentuje



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

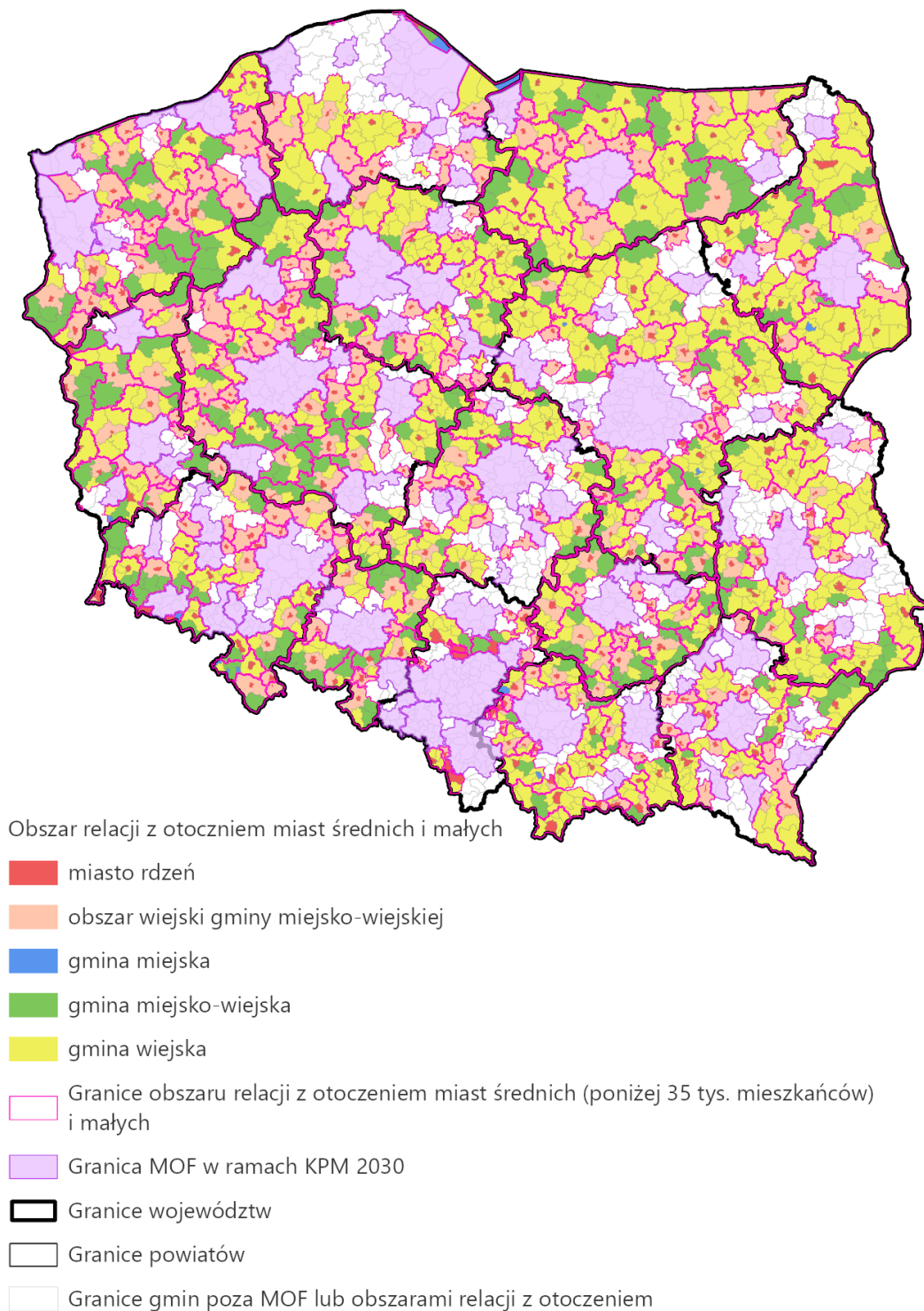
Dofinansowane przez
Unię Europejską



Rysunek 1.



Rysunek 1. Granice obszarów relacji z otoczeniem miast średnich i małych poniżej 35 tys. mieszkańców oraz zasięgi granic MOF wg KPM 2030



Źródło: opracowanie własne.



2.2. Analiza danych zastanych (desk research)

Analiza danych zastanych obejmowała przegląd dokumentów programowych i strategicznych, opracowań tematycznych i raportów oraz informacji zawartych na stronach internetowych poświęconych poszczególnym programom operacyjnym, akty prawne szczebla unijnego i krajowego, publikacje, raporty i opracowania dotyczące rozwoju miast i obszarów funkcjonalnych, wyniki przeprowadzonych badań ewaluacyjnych oraz dane ze statystyki publicznej. Przeanalizowano także dane monitoringowe z centralnego systemu teleinformatycznego wspierającego realizację programów operacyjnych (SL2014). Informacje pozyskane w ramach analizy danych zastanych posłużyły do udzielenia odpowiedzi na wszystkie pytania badawcze. Były także podstawą do wyboru studiów przypadku oraz umożliwiły przygotowanie się moderatorów do prowadzenia wywiadów pogłębionych, paneli ekspertów i zogniskowanych wywiadów grupowych.

2.3 Wywiady pogłębione z przedstawicielami IZ KPO i RPO z udziałem przedstawicieli IP

W ramach badania przeprowadzono 40 wywiadów pogłębionych (indywidualnych, diad, triad) z przedstawicielami Instytucji Zarządzających oraz Instytucji Pośredniczących KPO i RPO, zaangażowanymi w programowanie i wdrażanie programów, które były realizowane w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020, z uwzględnieniem programów EWT – transgranicznych zarządzanych/kierowanych przez Polskę, PROW oraz URBACT III. Przeprowadzono także 1 wywiad z przedstawicielem Wydziału Polityki Miejskiej w Departamencie Strategii MFiPR. Celem wywiadów pogłębionych było zgromadzenie wiedzy i opinii przedstawicieli strony systemowej, zaangażowanej we wdrażanie interwencji w ramach polityki spójności 2014-2020. W ramach wywiadów pytano m. in. o to, w jaki sposób zrealizowane przedsięwzięcia wpisywały się w cele określone w KPM 2015-2023 oraz KPM 2030, o efekty zrealizowanych projektów w zakresie rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, dobre praktyki oraz bariery i problemy w procesie wdrażania interwencji, efektywność zrealizowanych działań, ocenę instrumentu ZIT oraz sugestie i zalecenia dotyczące ewentualnych zmian, jakie należy wprowadzić we wspieraniu miast i MOF w perspektywie 2021-2027 oraz 2027+.

2.4 Zogniskowane wywiady grupowe z przedstawicielami JST oraz NGO

Wykonawca przeprowadził 7 zogniskowanych wywiadów grupowych (FGI), po jednym dla każdego obszaru tematycznego. W każdym FGI wzięli udział przedstawiciele dużych, średnich i małych miast oraz przedstawiciele NGO podejmujący działania w danym obszarze tematycznym. Celem spotkań było pozyskanie opinii i informacji m. in. na temat efektów projektów finansowanych w ramach polityki spójności i ich wpływu na rozwój danego



obszaru tematycznego, wyłonienie przykładów dobrych praktyk oraz wskazanie ewentualnych barier/trudności w realizacji przedsięwzięć. Uczestnicy wskazywali także obszary, w których główne potrzeby rozwojowe miast i MOF nie zostały jeszcze w pełni zaspokojone oraz wskazywali te interwencje, na które należy położyć szczególny nacisk w perspektywie 2021-2027 oraz 2027+.

2.5 Studia przypadku

W ramach badania przeprowadzono 22 studia przypadku, których jednostką były pojedyncze miasta lub całe MOF. Dobór miast do opracowania przeprowadzono w pierwszym etapie poprzez ich podział ze względu na wielkość, następnie przeprowadzona została analiza danych zastanych pod kątem pozytywnie wyróżniających się miast/MOF (np. liczba realizowanych projektów, wartość środków finansowych, zakres i skuteczność projektów, wysokiego poziomu realizacji wartości docelowych wskaźników realizowanych w projektach, kompleksowości projektów, innowacyjności realizowanych działań). W dalszej kolejności zebrano opinie podczas badań terenowych i wreszcie dokonano ostatecznego wyboru. W każdej kategorii wielkości miasta lub miasta-rdzenia MOF opisano po 7 (w przypadku OT Mobilność miejska i aglomeracyjna – 8) studiów przypadku, po minimum jednym studium dla każdego z 7 OT. Celem studiów przypadku było zaprezentowanie przykładów pozytywnej realizacji projektów, które mogą posłużyć jako dobre praktyki. Elementami studium była analiza danych na temat realizowanych w mieście projektów, wywiady pogłębione z przedstawicielami JST objętych studium i/ lub przedstawicielami beneficjentów projektów i/ lub przedstawicielami społeczności lokalnej, etnografia (obserwacja efektów projektów w miejscu jego realizacji) oraz netnografia (analiza informacji na temat projektów zawartych na stronach internetowych). W ramach każdego opracowania opisane zostały 1-3 projekty realizowane na terenie miasta/MOF, wyróżniające się pod względem osiągniętych wskaźników/ kompleksowości/ innowacyjności/ skali podjętych działań. Opracowane studia przypadku zostały ujęte w załączniku do raportu końcowego.

2.6 CAWI/CATI z przedstawicielami miast

Wykonawca zrealizował badanie ilościowe CAWI/CATI z przedstawicielami urzędów polskich miast. Populację badania stanowili przedstawiciele wszystkich urzędów miast (urzędów gmin miejskich oraz gmin miejsko-wiejskich) wg stanu na 31 stycznia 2023 r., tj. 979 miast. Łącznie pozyskano odpowiedzi od 562 miast, co stanowi 57% populacji. Biorąc pod uwagę podział na wielkość miasta, uzyskano odpowiedzi od przedstawicieli 29 miast dużych, 99 miast średnich oraz 434 miast małych. Etap właściwy badania został poprzedzony pilotażem. Celem badania było poznanie perspektywy popytowej w zakresie projektów finansowanych ze środków polityki spójności 2014-2020. Ankietowani dostarczyli opinii m. in. na temat efektów zrealizowanych projektów, ich trwałości i efektywności, problemów w realizacji, realizacji zasad KPM 2030 czy też oceny instrumentu ZIT.



2.7 Panele ekspertów

W toku ewaluacji przeprowadzono 7 paneli ekspertów (po jednym dla każdego obszaru tematycznego), poświęconych dyskusji na temat wpływu polityki spójności w okresie programowania 2014-2020 na rozwój polskich miast i ich obszary funkcjonalne. Ich celem była m. in. dalsza eksploracja, pogłębianie i pozyskiwanie wiedzy na temat potrzeb i pożądanych kierunków rozwoju miast i obszarów funkcjonalnych w danych obszarach tematycznych, jak również poznanie spostrzeżeń i opinii ekspertów na temat zmian, jakie zaszły w miastach i ich obszarach funkcjonalnych w ostatnich latach. Do udziału w spotkaniach zaproszone zostały osoby o doświadczeniu praktycznym lub akademickim, przedstawiciele organizacji pozarządowych, przedstawiciele instytucji/podmiotów o znaczeniu krajowym lub regionalnym, działający w danym obszarze tematycznym oraz eksperci od tematyki miejskiej/urbaniści.

2.8 Warsztat ekspercki

Warsztat ekspercki został przeprowadzony 8 października 2024 r. podczas Kongresu Polityki Miejskiej i Regionalnej, organizowanego przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Instytut Rozwoju Miast i Regionów. Celem spotkania było zgromadzenie opinii przedstawicieli miast, regionów, a także ekspertów ds. polityki miejskiej na temat ich dotychczasowych doświadczeń związanych ze wsparciem miast i miejskich obszarów funkcjonalnych w latach 2014-2020.

Uczestnicy warsztatów pracowali w 3 grupach:

- 1) rozwiązania do utrzymania w bieżącej perspektywie finansowej;
- 2) zalecane/pożądane modyfikacje podejścia do wsparcia rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych w ramach polityki spójności w latach 2021- 2027 oraz 2027+;
- 3) ocena wpływu interwencji na współpracę między samorządami gminnymi i regionalnymi.

Podział na wskazane grupy stanowił element badania służący określeniu postrzegania polityki spójności przez uczestników warsztatu. Wybór konkretnej grupy przez uczestników pozwalał na zaobserwowanie największego zainteresowania większości uczestników potrzebą zmian – 29 uczestników wybrało dyskusję o modyfikacjach podejścia do wsparcia rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych. Niewielu uczestników wyraziło zainteresowanie dyskusją na temat rozwiązań wartych utrzymania. Grupa 15 osób wyraziła zainteresowanie dyskusją o współpracy w ramach obszarów funkcjonalnych miast. Ostatecznie w warsztacie udział wzięła tylko część ze zgłoszonych osób, było to łącznie 14 osób, wśród których byli reprezentanci miast/ miejskich obszarów funkcjonalnych, uczelni wyższych, think-tanków i instytucji szczebla centralnego. Na potrzeby warsztatu dokonano wtórnego podziału uczestników, tak aby zapewnić zbliżoną liczebność grup.



2.9 Warsztat implementacyjny

Warsztat implementacyjny został zrealizowany po przekazaniu Zamawiającemu projektu raportu końcowego. Spotkanie odbyło się w dniu 18 lutego 2025 roku w Warszawie – w siedzibie MFIPR, W warsztacie wzięli udział odbiorcy rekomendacji z badania – przedstawiciele instytucji zaangażowanych w koordynację i realizację programów w ramach polityki spójności w perspektywie unijnej 2014-2020, w zakresie obejmującym rozwój miast i miejskich obszarów funkcjonalnych. W trakcie spotkania zostały omówione propozycje ewaluatorów w zakresie wniosków i rekomendacji z badania oraz wypracowane ostateczne ich treści.

3. Wyniki badania

3.1 Skuteczność wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych

3.1.1 Skuteczność interwencji w kontekście celów Umowy Partnerstwa

W Umowie Partnerstwa 2014-2020 założono 11 celów tematycznych (CT):

- CT 1. Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji,
- CT 2. Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych,
- CT 3. Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnego oraz sektora rybołówstwa i akwakultury,
- CT 4. Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach,
- CT 5. Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem,
- CT 6. Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami,
- CT 7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej,
- CT 8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników,
- CT 9. Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją,
- CT 10. Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie,
- CT 11. Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej.

W Umowie Partnerstwa 2014-2020 wskazano również szereg **wskaźników rezultatu strategicznego** (Tabela nr 1 w Załączniku nr 4). Dzięki nim możliwe jest oszacowanie wpływu



interwencji na cele określone w Umowie Partnerstwa. Wskaźniki te odpowiadać mają polskim zobowiązaniom wynikającym ze Strategii Europa 2020 oraz krajowych dokumentów strategicznych. Zestaw wskaźników przedstawiono w podziale na cele tematyczne. Z racji objęcia zakresem całej Umowy Partnerstwa oraz wszystkich jej celów tematycznych, źródła pozyskania informacji o wartościach wskaźników są różnorodne: GUS, Eurostat, UKE, Bank Światowy, MEN, MRR, MRiRW, KOBiZE oraz raporty z badań i informacje sygnałne GUS.

Założeniem wskaźników rezultatu strategicznego było wskazanie wartości dla roku bazowego (2012 lub 2013), **wartości pośredniej dla roku 2020 oraz wartości docelowej (na 2023 rok)**. Niniejsze badanie realizowane było w III oraz IV kwartale 2024 roku oraz I kwartale 2025 roku. Na czas realizacji badania nie było możliwe pozyskanie wartości wszystkich wskaźników na docelowy rok 2023, dlatego też dodano do poniższej tabeli również kolumny „najnowsza osiągnięta wartość” oraz „rok najnowszej wartości” i to od najnowszej możliwej do pozyskania wartości danego wskaźnika obliczono procent osiągnięcia wartości docelowej. Warto to wziąć pod uwagę, gdyż wartości wskaźników, które wykazywały trend wzrostowy już wcześniej, prawdopodobnie będą mogły osiągnąć wartość docelową w 2023 roku.

Kontekst miast/ miejskich obszarów funkcjonalnych i opis skuteczności interwencji

Wskaźniki rezultatu strategicznego Umowy Partnerstwa nie otrzymały odrębnych wartości docelowych dla poszczególnych rodzajów gmin czy gmin zaliczanych do konkretnych obszarów funkcjonalnych. Niektóre ze wskaźników jak np. efektywność rządzenia mogą być rozpatrywane wyłącznie w skali całego kraju, z kolei w przypadku większości ze wskaźników, najniższym poziomem danych możliwym do pozyskania jest podział na województwa. Mimo tego, zespół badawczy podjął próbę analizy skuteczności realizacji celów Umowy Partnerstwa (wyrażonych za pomocą wskaźników rezultatu strategicznego) przez politykę spójności ze szczególnym naciskiem na miasta i obszary funkcjonalne. W tym celu zespół badawczy posłużył się niejednokrotnie wskazaniem wartości możliwe zbliżonych wskaźników lub opisem najważniejszych zmian jakie zaliczyć można do danego celu tematycznego Umowy Partnerstwa, a zadziały się właśnie dzięki realizacji polityki spójności.

Opis podzielony został na wskazane w Umowie Partnerstwa 11 celów tematycznych, pełna tabela z wartościami osiągniętymi, docelowymi oraz % osiągnięcia wartości dla roku pośredniego (2020) i docelowego (2023) znalazła się w Załączniku nr 4 do Raportu Końcowego.



CT 1 (Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji)

Cel tematyczny monitorowany był na podstawie dwóch wskaźników rezultatu strategicznego. Pierwszy z nich- „Nakłady na B+R w relacji do PKB (GERD)” zarówno w roku pośrednim (2020) jak i docelowym (2023) uzyskał ponad 60% zakładanych wartości. Wskaźnik ten agregował informacje jedynie na poziomie województw i całego kraju, niemożliwe jest więc porównanie jego wartości dla samych miast czy miast oraz obszarów funkcjonalnych. W celu próby porównania, zestawiono jednak jego wartości dla poszczególnych województw ze wskaźnikiem urbanizacji każdego z nich poszukując zależności pomiędzy wartościami obydwu wskaźników. Zestawienie takie nie wskazało prawidłowości, województwami o największych nakładach wewnętrznych B+R były kolejno małopolskie, pomorskie i mazowieckie, a ich pozycje w zestawieniu województw od najwyższego do najniższego wskaźnika urbanizacji wyniosły kolejno: małopolskie 13/16, pomorskie 6/16, mazowieckie 4/16⁸.

Uwagę zwraca jednak inny aspekt- województwa, które charakteryzują się najmniejszą wartością tego wskaźnika, odpowiednio od najmniejszej: lubuskie, świętokrzyskie, zachodniopomorskie, opolskie, kujawsko- pomorskie, podlaskie, warmińsko- mazurskie to regiony, w których nie znajdziemy największych polskich miast. Miasta wojewódzkie takie jak Zielona Góra, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Opole i Olsztyn nie przekraczają 200 tysięcy mieszkańców. Nieco większe są Szczecin, Bydgoszcz czy Białystok jednak wciąż nie zaliczają się do kilku największych w kraju. Pozwala to sądzić, że nakłady na B+R w relacji do PKB, a zarazem wpływ polityki spójności w CT1 mogły być większe w największych pod względem liczby ludności ośrodkach miejskich/ obszarach funkcjonalnych jak Warszawa, Kraków czy Trójmiasto, które dysponują również większym potencjałem edukacyjnym.

Drugi wskaźnik „Nakłady na B+R ponoszone przez sektor przedsiębiorstw w relacji do PKB (%)” w skali kraju zarówno w roku pośrednim jak i docelowym przekroczył wartości zakładane. Próbuąc znaleźć zróżnicowanie terytorialne, wartości dla województw lubuskiego i warmińsko- mazurskiego brakuje w bazie GUS, ale kolejne województwa z najniższymi jego wartościami (dla 2023 roku)⁹ to podlaskie (0,38%), zachodniopomorskie (0,38%), świętokrzyskie (0,43%). Również w przypadku tego wskaźnika najwyższymi wartościami charakteryzują się województwa z większymi ludnościowo ośrodkami miejskimi: małopolskie (1,74%), pomorskie (1,67%), mazowieckie (1,62%) czy dolnośląskie (1,05%).¹⁰

CT 2 (Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych)

Do CT2 przypisano dwa wskaźniki rezultatu strategicznego, pierwszy z nich „Gospodarstwa domowe w zasięgu dostępu do Internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s” nie

⁸ Na podstawie danych GUS za 2023 rok.

⁹ Na podstawie danych GUS za 2023 rok.

¹⁰ Na podstawie danych GUS za 2023 rok.



osiągnął zakładanych wartości pośrednich i docelowych w skali kraju, zaś drugi wskaźnik „Odsetek osób korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną” znacząco je przekroczył (119,9% osiągnięcia wartości pośredniej oraz 156,1% osiągnięcia wartości docelowej). W ocenie skuteczności realizacji celu w miastach/ OF, powołać się można na analizę statystyczną GUS „Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2024 r.”¹¹. W dokumencie tym podzielono gospodarstwa domowe posiadające dostęp do Internetu w domu według wielkości miejscowości (miasta duże- powyżej 100 tysięcy mieszkańców, mniejsze miasta- do 100 tysięcy mieszkańców i obszary wiejskie) oraz osobno podzielono obszary według stopnia urbanizacji (wysoki, średni i niski)¹². W 2020 roku, odsetek gospodarstw domowych posiadających dostęp do internetu w dużych miastach wynosił 92,1%, w tym samym roku odsetek dla mniejszych miast wyniósł 89,7%, dla obszarów wiejskich 89,3%. W 2024 odsetek dla dużych miast wciąż był najwyższy i wyniósł 96,7%, dla mniejszych miast 95,6%, dla obszarów wiejskich niemal tyle samo- 95,5%. Co ciekawe, w podziale na obszary o różnym stopniu urbanizacji, największy odsetek gospodarstw miało dostęp do internetu w obszarach o niskim stopniu (96,6% w 2024 roku, o średnim stopniu 95,5, o wysokim stopniu 95,3%).

Wartości te wskazywać mogą, że w CT2 skuteczność polityki spójności w kwestii dostępności technologii informacyjno- komunikacyjnych była bardziej zauważalna na obszarach wiejskich. Warto jednak zwrócić szczególną uwagę na fakt, że wskaźnik ten pokazuje jedynie dostęp do internetu, a perspektywa finansowa 2014-2020 posiadała bardzo wiele działań, projektów związanych m.in. ze szkoleniami kompetencji cyfrowych, udostępnianiem znacznej liczby e- usług publicznych, z których korzystali mieszkańcy całego kraju niezależnie od miejsca zamieszkania, a cieszyły się sporym zainteresowaniem częściowo na skutek wybuchu pandemii COVID-19. W rozdziale 3.1.2 Efekty wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych w części dotyczącej OT 7 - Transformacja cyfrowa znajduje się wiele wskaźników zw. z e- usługami, liczbą gospodarstw z dostępem do internetu, które wskazują, że inwestycje w

¹¹ Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2024 r., GUS, Warszawa, Szczecin 2024

¹² Podział według stopnia urbanizacji obejmuje trzy kategorie: obszary o WYSOKIM stopniu zurbanizowania – zbiór sąsiadujących ze sobą jednostek terytorialnych (lub pojedyncza jednostka terytorialna), z których każda ma gęstość zaludnienia wyższą niż 500 mieszkańców na km², a ogólna liczba ludności wynosi przynajmniej 50000 mieszkańców, o ŚREDNIM stopniu zurbanizowania – zbiór sąsiadujących ze sobą jednostek terytorialnych (lub pojedyncza jednostka terytorialna), z których każda ma gęstość zaludnienia wyższą niż 100 mieszkańców na km² i jednocześnie albo ogólna liczba ludności zbioru wynosi co najmniej 50000 mieszkańców albo sąsiaduje on z obszarem gęsto zaludnionym oraz o NISKIM stopniu zurbanizowania – zbiór sąsiadujących ze sobą pozostałych jednostek terytorialnych; niemniej zbiór jednostek terytorialnych o ogólnej powierzchni mniejszej niż 100 km², który ze względu na gęstość zaludnienia i liczbę ludności powinien zostać zaliczony do obszarów o niskim stopniu urbanizacji, ale jest całkowicie otoczony przez obszar gęsto lub średnio zaludniony – uważa się za część odpowiednio obszaru o wysokim lub średnim stopniu urbanizacji.



ramach polityki spójności w miastach i obszarach funkcjonalnych miały znaczący wpływ na CT2 z Umowy Partnerstwa 2014-2020.

CT 3. Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnego oraz sektora rybołówstwa i akwakultury

Pierwszy ze wskaźników dotyczył sektora rolnictwa, który naturalnie nie jest sektorem wspieranym na obszarach miejskich. Wartości wskaźnika „Wartość dodana brutto na 1 pracującego w sektorze rolnictwa w relacji do poziomu w roku 2012” w skali kraju roku 2020 i 2021 znacznie przekroczyły wartości docelowe. Drugi ze wskaźników- stopa inwestycji w sektorze prywatnym monitorowany był jedynie w skali kraju, wartości wskaźnika pogorszyły się w stosunku do roku bazowego.

Mimo, że przypisane do niniejszego celu tematycznego wskaźniki nie osiągnęły wartości docelowych, a nawet pogarszały się, wsparcie w ramach polityki spójności na obszarach miast i obszarów funkcjonalnych, które pracowało na realizację niniejszego celu było znaczne, przejawia się np. poprzez wartości wskaźników strategicznych takich jak 13610 przedsiębiorstw wspartych w zakresie internacjonalizacji działalności, 12007 przedsiębiorstw wspartych w zakresie doradztwa specjalistycznego czy 10185 przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy.

CT 4. Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach

Zużycie energii pierwotnej to pierwszy ze wskaźników monitorujących cel tematyczny. zużycie było większe niż zakładano w wartościach docelowych, co jest negatywnym zjawiskiem. Pozytywnie zaś kształtowała się wartość kolejnego wskaźnika- udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto (%), którego wartość pośrednia została osiągnięta w 113,6%, docelowa zaś w 110,4%- to pozytywna informacja świadcząca o szybszym niż zakładano rozwoju odnawialnych źródeł energii. Jeśli chodzi o trzeci wskaźnik- Emisję gazów cieplarnianych, w 2020 wyniosła ona mniej niż zakładano- co było pozytywnym zjawiskiem, zaś w roku 2022 (najnowsze dane) nieznacznie przekroczyła zakładaną wartość docelową.

Trudnym zagadnieniem jest porównanie skuteczności polityki spójności w tym celu tematycznym w samych miastach/ OF. Tereny gęsto zaludnione borykają się z innymi problemami w tym zakresie niż np. obszary wiejskie z rozproszoną zabudową. W miastach i obszarach funkcjonalnych sporym problem była i jest jakość powietrza, poczyniono jednak w tej materii w perspektywie 2014-2020 znaczące inwestycje, 90% uczestników badania ilościowego zrealizowanego z przedstawicielami miast wskazało, że realizacja projektów z zakresu „działań na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu” zdecydowanie lub raczej przyczyniła się do polepszenia jakości powietrza. Również kwestie związane z energetyką zostały przez uczestników badania wyraźnie dostrzeżone. 87% uczestników tego samego badania wskazała, że projekty miały



wpływ na zmniejszenie zużycia energii¹³. Również wyniki innych badań ewaluacyjnych wskazują, że projekty dofinansowane w perspektywie 2014-2020 przyczyniły się do zwiększenia udziału OZE w finalnym zużyciu energii brutto oraz zmniejszenia zużycia energii (np. poprzez dużą liczbę projektów zw. z termomodernizacją).¹⁴

CT 5. Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem.

Wskaźnik rezultatu strategicznego tj. pojemność obiektów małej retencji rejestrowany jest na poziomie województw i osiągnął bardzo dobre ponad 100% wartości wobec zakładanych. Inwestycje w tego typu obiekty podyktowane mogą być uwarunkowaniem regionalnym lub lokalnym stąd próba porównania skali ich występowania w miastach/ OF, a pozostałych obszarach nie byłaby zasadna. Na niniejszy cel tematyczny znaczący wpływ na obszarach miejskich miało wprowadzenie projektu pilotażowego, w ramach którego opracowano 44 miejskie plany adaptacji do zmian klimatu. Plany te opracowywano jedynie w miastach, nie obszarach funkcjonalnych. Są one jednak istotnym zwróceniem się w stronę strategicznego myślenia o przygotowaniu obszarów zurbanizowanych na następstwa zmian klimatycznych i próbą uchronienia ich przed negatywnymi konsekwencjami.

CT 6. Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami

Cel tematyczny mierzony był za pomocą dwóch wskaźników strategicznych. Wartości pierwszego z nich „Odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków” charakteryzują się bardzo dużą różnicą miast i obszarów wiejskich. W miastach, w 2022 roku odsetek ten wyniósł 95%, na obszarach wiejskich zaś 47,2%¹⁵. Różnica ta nie powinna stanowić jednak o jednoznacznej ocenie większej lub mniejszej skuteczności polityki spójności w ramach tego celu tematycznego. Na części obszarów wiejskich nie przyłącza się gospodarstw domowych do zbiorczych oczyszczalni ścieków, z powodu sporych odległości byłoby to niemożliwe lub nieopłacalne. Drugim wskaźnikiem jest „Udział odpadów komunalnych niepodlegających składowaniu w ogólnej masie odpadów komunalnych”¹⁶, którego wartości dla województw

¹³ 52% uczestników odpowiedziało „zdecydowanie tak”, 35% odpowiedziało „raczej tak” na pytanie: Czy realizacja w Państwie mieście projektów z zakresu Działań na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego o

az adaptacji i mitygacji zmian klimatu, przyczyniła się do zmniejszenia zużycia energii.

¹⁴ Fundeko Korbiel, Krok-Baściuk, Ocena inwestycji z zakresu ochrony środowiska oraz mitygacji i adaptacji do zmian klimatu, efektywności energetycznej i bioróżnorodności realizowanych w ramach polityki spójności w perspektywie 2014-2020, Warszawa 2023.

¹⁵ Dane pozyskane z GUS.

¹⁶ Wskaźnika nie zidentyfikowano w GUS. Wartość określono na podstawie "odwrotnego" wskaźnika: Udział odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania w ogólnej ilości odpadów zebranych w ciągu roku (GUS). W 2020 r. wskaźnik ten uzyskał wartość 39,8, w 2023 r. - 30,2.



porównano do ich wskaźnika urbanizacji, nie zaobserwowano jednak zależności pomiędzy wskaźnikami.

CT 7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów

Cel tematyczny opatrzony został w Umowie Partnerstwa 2014-2020 wskaźnikami rezultatu strategicznego dot. międzygałęziowej dostępności transportowej. Wskaźnik ten niestety nie był monitorowany w późniejszym czasie. Warto jednak wspomnieć o istotnym postępie jaki został dokonany w perspektywie finansowej 2014-2020 w problematyce zrównoważonego transportu obszarów funkcjonalnych. Rozwój ten silnie związany był z podejściem terytorialnym m.in. poprzez opracowywane w ramach obszarów funkcjonalnych SUMP. Inwestycje realizowane na podstawie opracowanych Planów miały za zadanie odpowiadać na problemy transportowe obszarów funkcjonalnych w sposób kompleksowy, z uwzględnieniem różnorodnych rodzajów transportu i z naciskiem na multimodalność. Istnieje wiele wskaźników dzięki którym monitorować można liczbę wybudowanych kilometrów dróg czy torów kolejowych, ale na szczególne wyróżnienie zasługują wskaźniki programowe zw. z inwestycjami w multimodalność np. liczba wybudowanych obiektów „Bike&Ride”- 1135, liczba wybudowanych obiektów „parkuj i jedź”- 622 czy liczba wybudowanych zintegrowanych węzłów przesiadkowych – 476. Więcej wskaźników z obszaru transportu znajduje się w rozdziale 3.1.2 Efekty wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych w części dotyczącej OT 3- Mobilność miejska i aglomeracyjna.

CT 8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników

Cel tematyczny monitorowany był dzięki wskaźnikom zatrudnienia. Zarówno w pośrednim (2020) jak i docelowym roku (2023) wartości wskaźnika zatrudnienia dla miast miały inną wartość niż dla obszarów wiejskich. W 2020 roku wskaźnik ten w miastach osiągnął wartość 55,4%, aby w 2023 roku wynieść 57,4%. Na obszarach wiejskich w 2020 roku wskaźnik wyniósł 52,9%, a w 2023 roku już 56,5%¹⁷. Mimo, że dynamika wzrost na obszarach wiejskich jest widocznie wyższa, wciąż ostateczna wartość wskaźnika jest mniejsza niż w miastach. Można zatem zauważyć znaczny postęp w realizacji tego celu na obszarze całego kraju.

CT 9. Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją

Cel tematyczny opatrzony został wskaźnikiem zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym, którego wartości poznać można jedynie w skali kraju. Składową wymienionego wskaźnika jest „Wskaźnik zagrożenia ubóstwem po transferach społecznych”, który w podziale na miasta i wsie wynosił w 2013 roku 12,1% dla miast i 24,9% dla obszarów wiejskich. Ta znaczna różnica została nieco zniwelowana i w 2023 roku wartość wskaźnika dla miast wyniosła 10,7% (spadek o 1,4 punktu procentowego) oraz dla wsi 18,8% (spadek o 6,1

¹⁷ Dane na podstawie [Oficjalne statystyki SDG](#).



punktu procentowego). Tym samym różnica pomiędzy miastami, a wsiami z 12,8 punktu procentowego w 2013 roku zniwelowana została do 8,1 punktu procentowego. Włączenie społeczne było przedmiotem wielu projektów realizowanych w ramach różnych programów polityki spójności na terenach miejskich oraz obszarów funkcjonalnych, stąd wartości wskaźników programowych są bardzo wysokie, np. 416 142 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych usługami społecznymi świadczonymi w interesie ogólnym w programie czy 41 utworzonych centrów usług społecznych. Działaniami realizowanymi głównie na obszarach miejskich, które również wpisują się w ten cel tematyczny są działania rewitalizacyjne obszarów zdegradowanych.

CT 10. Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie

Pierwszym ze wskaźników w tym celu tematycznym jest „Osoby dorosłe w wieku 25-64 lata uczestniczące w kształceniu i szkoleniu”, który w skali kraju w roku pośrednim osiągnął wartość mniejszą niż w bazowym, ale już w docelowym wartość znacznie przewyższającą zakładaną wartość docelową, realizując ją w 129,4%. Polityka spójności w ramach wielu programów oferowała szereg projektów związanych z tym celem tematycznym, co potwierdzają wartości wskaźników programowych, np. 939 wspartych obiektów infrastruktury kształcenia zawodowego.

Drugim wskaźnikiem rezultatu strategicznego przypisanym do tego celu tematycznego był „Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych edukacją przedszkolną”. W 2013 roku (roku bazowym) odsetek w miastach wynosił 87,6%, na wsiach 55,7%, w docelowym- 2023 roku w miastach wyniósł już 114,1%, na obszarach wiejskich 70%.¹⁸ W obu przypadkach wzrost ten jest bardzo znaczący. Znaczną skuteczność wsparcia w tym celu tematycznym potwierdzają również wartości wskaźników programowych, np. 277 603 dzieci objętych w ramach programu dodatkowymi zajęciami zwiększającymi ich szanse edukacyjne w edukacji przedszkolnej czy 465 wspartych obiektów infrastruktury przedszkolnej.

CT 11. Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej

Wskaźniki przypisane do tego celu tematycznego mierzone są jedynie w skali całego kraju, dotyczą jakości rządzenia i „łatwości prowadzenia działalności gospodarczej”. Wartości wskaźników w latach po roku bazowym znacząco spadały co jest zjawiskiem zdecydowanie negatywnym.

Można jednak wymienić szereg wskaźników wymienionych w rozdziale 3.1.2 Efekty wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych, które wpisują się w ten cel tematyczny, przykładowo 713 jednostek administracji publicznej objętych wsparciem w zakresie wykorzystania systemu

¹⁸ Dane na podstawie [Oficjalne statystyki SDG](#).



monitorowania usług publicznych; 2 276 pracowników jednostek administracji publicznej objętych wsparciem szkoleniowym w zakresie realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego czy 1 158 724 etatomiesięcy finansowanych ze środków pomocy technicznej. W kontekście wzmocnienia zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych warto wspomnieć o Programie Pomoc Techniczna, który pełnił istotną rolę w perspektywie finansowej 2014-2020, a w której nastąpił znaczny rozwój współpracy w ramach obszarów funkcjonalnych. Wiązało się to m.in. ze znacznymi potrzebami dotyczącymi opracowania dokumentów strategicznych czy funduszami na funkcjonowanie biur. Polityka spójności wspierała więc w wielu działaniach realizację niniejszego celu na obszarach miast i obszarów funkcjonalnych.

Podsumowanie

Wskaźniki rezultatu strategicznego wymienione w Umowie Partnerstwa 2014-2020 nie uwzględniały wartości docelowych dla samych miast lub obszarów funkcjonalnych i część z nich nie była możliwa do przeanalizowania w skali mniejszej niż cały kraj lub województwa. Jednak opisy zamieszczone powyżej świadczą o tym, że działania realizowane w różnorodnych programach polityki spójności w znacznym stopniu wpisywały się, pracowały na realizację wszystkich 11 celów Umowy Partnerstwa 2014-2020. Niejednokrotnie dynamika wzrostu wartości wskaźników była nieco wyższa dla obszarów wiejskich- co mogłoby sugerować, że w tematyce takiej jak gospodarka komunalna działania polityki spójności były bardziej widoczne, należy jednak pamiętać o różnych wartościach bazowych wskaźników i potrzebach jakie na danych terenach występują. Jako specyficzne dla miast i obszarów funkcjonalnych rodzaje wsparcia, które skutecznie realizowały cele Umowy Partnerstwa 2014-2020 wskazać można działania związane z: mobilnością miejską/ opracowaniem SUMP pracujące na CT 7- Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów; rozwojem kadr, biur i form współpracy w ramach obszarów funkcjonalnych wpisujące się w CT 11- wzmocnienie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej; rewitalizacją obszarów zdegradowanych kompleksowe, oddziałujące na różne sfery, ale w głównej mierze na CT 9- Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją; opracowaniem Miejskich Planów Adaptacji do zmian klimatu, które zaliczyć można do CT 5- Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem.

3.1.2 Nakłady poniesione na wsparcie miast i obszarów funkcjonalnych

Podstawę analizy ilościowej i przestrzennej dotyczącej nakładów polityki spójności w miastach i ich obszarach funkcjonalnych stanowiła baza projektów pozyskana z systemu SL2014. Bazę tę poddano odpowiednim przekształceniom, dokonując jej weryfikacji i korekty



na potrzeby niniejszego badania ewaluacyjnego¹⁹. Na podstawie tej bazy przeprowadzono analizę struktury nakładów polityki spójności w latach 2014-2020 w odniesieniu do badanych obszarów tematycznych, miejsca realizacji projektów (rdzeń/MOF) oraz wielkości miasta.

W ramach polityki spójności w okresie 2014-2020 w miastach i ich obszarach funkcjonalnych wdrożono około **144 tys. projektów**, które zostały zrealizowane przez ponad 277 tys. beneficjentów²⁰ o **łącznej wartości około 360 mld zł dofinansowania UE**. Zdecydowana większość (81%) środków z funduszy unijnych została skoncentrowana w miastach-rdzeniach, co wynika z większych potrzeb ośrodków centralnych. Powyższe może wskazywać także na trudności mniejszych jednostek samorządu terytorialnego związane ze skutecznym aplikowaniem o fundusze unijne, których projekty mogą być oceniane jako mniej atrakcyjne z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego - w porównaniu z projektami dużych miast.

Największe wsparcie ze środków unijnych otrzymały projekty w ramach obszaru tematycznego **Mobilność miejska i aglomeracyjna** (124 mld zł, czyli blisko 35%) i **Rozwój gospodarczy, w tym rynek pracy** (104 mld zł, czyli blisko 30%). Na powyższe dwie kategorie przypadło łącznie blisko 65% przyznanego dofinansowania. Powyższe wynika z wysokich kosztów inwestycyjnych związanych z rozwojem mobilności oraz relatywnie wysoką liczbą projektów dotyczących podniesienia poziomu przedsiębiorczości. Po niespełna 15% dofinansowania UE przypadało na obszar tematyczny Działania na rzecz poprawy jakości środowiska (51 mld zł) i Usługi społeczne (50 mld zł). Na tym tle pozostałe typy interwencji miały dość marginalne znaczenie, gdyż żaden nie przekroczył 5% udziału w całości nakładów. Wynika to głównie z charakteru realizowanych działań (nieinwestycyjnych) w obszarze zarządzania i planowania przestrzennego oraz cyfryzacji oraz znikomej liczby projektów w zakresie mieszkalnictwa. Biorąc pod uwagę skalę wyzwań rozwojowych w zakresie poprawy

¹⁹ Zgodnie z założeniami badania, w analizie nie uwzględniono projektów realizowanych na poziomie całego województwa lub całego kraju, projektów, dla których umowa została podpisana przed nadaniem danemu miastu praw miejskich, a także projektów realizowanych w gminach wiejskich, które zostały wyłączone z delimitacji MOF i obszarów relacji z otoczeniem miast do 35 tys. mieszkańców. Z uwagi na brak przypisania danych do konkretnych gmin, nie uwzględniono także danych dotyczących projektów realizowanych w ramach PROW oraz PO RYBY. Pozostałe projekty zostały przypisane do poszczególnych OT na podstawie głównej kategorii interwencji. Jako projekty realizowane w mieście/rdzeniu uznano te, których miejscem realizacji była gmina miejska. Pozostałe projekty zostały przypisane do MOF.

²⁰ Część projektów realizowana była we współpracy i dotyczyła więcej niż jednego samorządu, zarówno w odniesieniu do lokalizacji, jak i liczby beneficjentów. Za beneficjenta uznano wskazany w projekcie samorząd (tj. gminę, powiat, województwo). Na potrzeby analiz przestrzennych dotyczących liczby projektów uwzględniono miejsca realizacji danego projektu w poszczególnych gminach, odpowiadających katalogowi beneficjentów z bazy projektów.



dostępności do mieszkań, niezbędne jest zwiększenie środków przeznaczonych na projekty mieszkaniowe w kolejnych perspektywach polityki spójności.

Tabela 2. Wartości projektów (dofinansowania UE) według obszaru tematycznego i miejsca realizacji

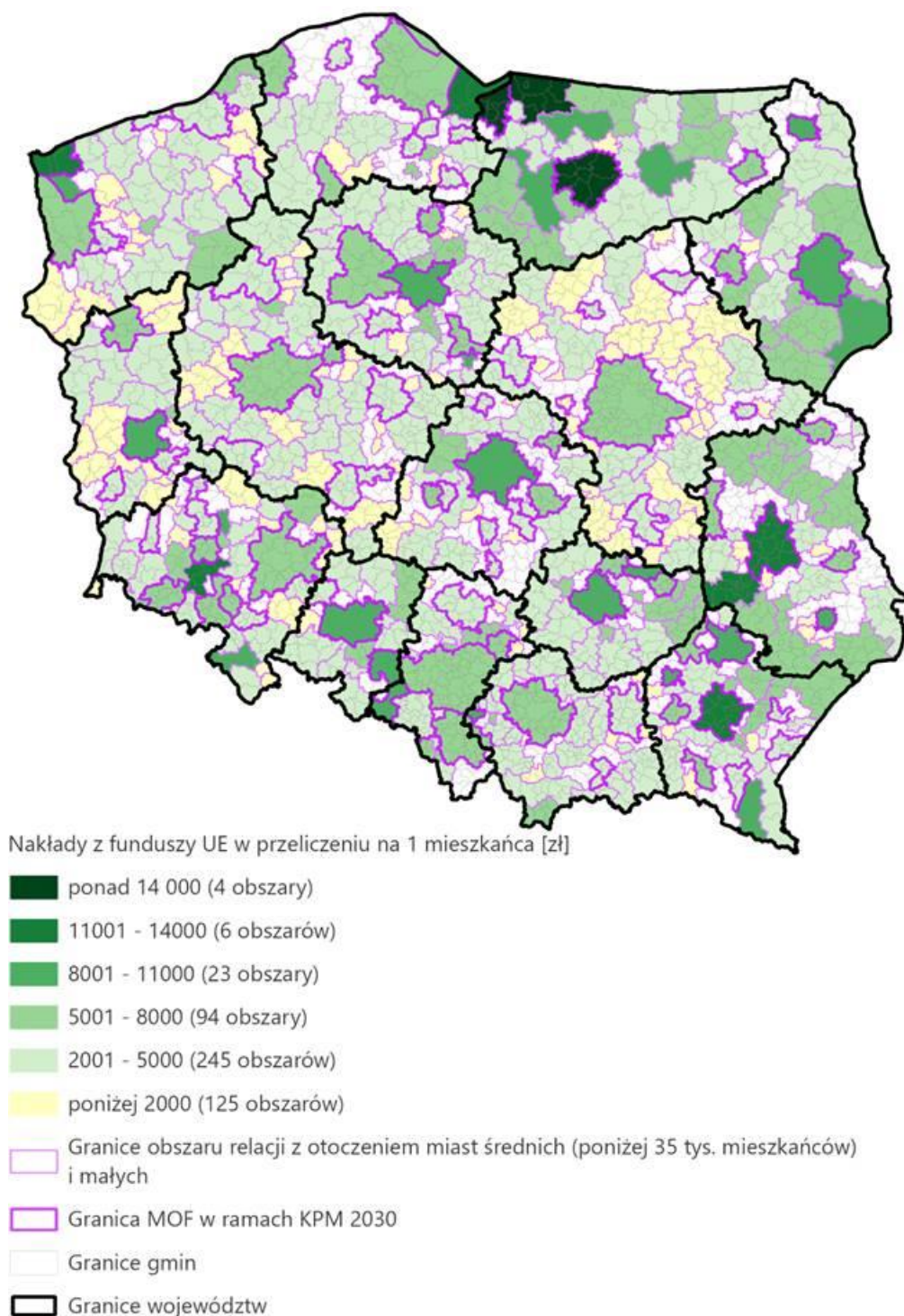
Obszar tematyczny	Miasto/rdzeń [mln zł]	MOF ²¹ [mln zł]	Ogółem [mln zł]	Ogółem (%)
Zarządzanie i planowanie przestrzenne	2159	2 405	13 328	1,5%
Działania na rzecz poprawy jakości środowiska	25 909	41 837	51 599	18,0%
Mobilność miejska i aglomeracyjna	40 446	60 976	124 010	28,1%
Mieszkalnictwo	872	1018	1040	0,6%
Usługi społeczne	24 106	32 165	50 314	16,8%
Rozwój gospodarczy i rynek pracy	45 991	66 194	104 313	32,0%
Transformacja cyfrowa	4 206	7 258	16 017	2,9%
Ogółem	143 689	211 853	360 621	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL2014, stan na 31.12.2023 r.

²¹ W analizie ujęto całe MOF, łącznie z projektami realizowanymi w miastach.



Rysunek 2. Nakłady finansowe pochodzące z funduszy UE w przeliczeniu na 1 mieszkańca w ujęciu MOF i Obszarów relacji z otoczeniem miast średnich (poniżej 35 tys.) i małych



Źródło: opracowanie własne.

W tym miejscu warto także przeanalizować wysokość nakładów finansowych pochodzących z funduszy UE w przeliczeniu na 1 mieszkańca w ujęciu miejskich obszarów funkcjonalnych. Analiza nakładów funduszy UE w przeliczeniu na jednego mieszkańca obszaru wykazuje duże



zróżnicowanie przestrzenne. W przeciwieństwie do liczby zrealizowanych projektów, nakłady finansowe koncentrują się raczej w obszarach funkcjonalnych największych miast niż w pojedynczych województwach. Pomimo tego, 3 z 4 obszarów o nakładach przekraczających 14 000 zł na 1 osobę zlokalizowane były w województwie warmińsko-mazurskim, a czwarty obszar stanowiła Łeba w województwie pomorskim, co związane było z koncentracją projektów z zakresu polityki rozwoju o charakterze lokalnym i ponadlokalnym. Ponadto obszary o ogólnie stosunkowo wysokich nakładach w skali całego województwa występowały również w województwie lubelskim, podlaskim i podkarpackim, a także w mniejszym stopniu w opolskim i śląskim. Największe zróżnicowanie w wysokości nakładów zaobserwować można było w województwach zachodniej Polski, tj. lubuskim i zachodniopomorskim, jak również w pewnym stopniu dolnośląskim. Obszarem wartym szczególnej uwagi jest województwo mazowieckie. Najwyższe nakłady odnotowano w MOF Warszawy. Jednocześnie pozostałe obszary województwa odnotowały stosunkowo niski poziom nakładów na tle kraju, w szczególności dotyczy to obszaru północno-wschodniego Mazowsza, a w mniejszym stopniu południa województwa. Innymi obszarami o niskich nakładach są: południowo-zachodni fragment województwa zachodniopomorskiego, zachodnia część województwa wielkopolskiego oraz obszar na zachód od Zielonej Góry.

W ramach projektów, w których został zastosowany instrument ZIT, największe wsparcie, około 1/3 pozyskanych środków unijnych, przypadło na obszar tematyczny **Mobilność miejska i aglomeracyjna**. Projekty dotyczące rozwoju Usług społecznych otrzymały wsparcie na poziomie 25% ogółu funduszy. Na powyższe dwie kategorie przypadło łącznie blisko 60% przyznanego dofinansowania. Po niespełna 20% przypadło na Rozwój gospodarczy i Działania na rzecz poprawy jakości środowiska. W ramach ZIT nie przewidziano środków na finansowanie działań w obszarze tematycznym Zarządzanie i planowanie przestrzenne. Struktura nakładów na projekty realizowane w ramach ZIT i w MOF-ach jest dość zbliżona. Należy jednak zauważyć, że w ramach ZIT odsetek nakładów przeznaczonych na projekty w obszarze tematycznym Usługi społeczne w ogóle nakładów był wyższy o 11% w stosunku do analogicznej wartości obliczonej MOF-u. Powyższe może wynikać ze specyficznych potrzeb miast wojewódzkich i otaczających ich obszarów oraz subregionów w tym zakresie, związanych chociażby z wysoką gęstością zaludnienia.

W analizach dotyczących struktury nakładów, a także liczby zrealizowanych projektów, uwzględniono także wielkość miast²². Odsetek projektów zrealizowanych w poszczególnych obszarach tematycznych dla wszystkich typów miast (małe, średnie, duże) ma podobny rozkład. Podobnie sytuacja kształtuje się w odniesieniu do poniesionych nakładów. Miasta

²² Zgodnie z założeniami Raportu metodologicznego: miasta wojewódzkie, duże (powyżej 100 tys. mieszkańców), średnie (20 tys.-100 tys. mieszkańców) oraz małe (poniżej 20 tys. mieszkańców).



podjęły największą liczbę projektów w obszarze tematycznym Rozwój gospodarczy (małe - 65%, średnie - 68%, duże - 78%). Na te działania przeznaczono około 30% ogółu nakładów. Z powyższego wynika zatem, że wartość projektów dotyczących rozwoju gospodarczego w porównaniu do projektów z pozostałych obszarów tematycznych była relatywnie niska. Pomimo tego, że projekty dotyczące mobilności (miejskiej i aglomeracyjnej) stanowiły marginalny odsetek projektów realizowanych w miastach (miasta małe i średnie - 2%, duże - 1%), przeznaczono na nie około ¼ ogółu nakładów w małych i średnich miastach i blisko 1/3 w dużych miastach, co świadczy o wysokim budżecie działań realizowanych w tym zakresie. Szczegółowe dane zostały zaprezentowane w Załączniku nr 4.

W przypadku PO RYBY, z uwagi na brak dostępności danych na poziomie gmin, informacje na temat nakładów zostały przedstawione z uwzględnieniem danych dla całego kraju. W przypadku programu PROW zestawiono wyłącznie nakłady wybranych operacji, które w największym stopniu wpłynęły na rozwój miast i OF²³. W ramach programu PO RYBY łączna wartość projektów (dofinansowanie UE) kształtowała się na poziomie **3,2 mld zł**. W ramach programu PROW w wybranych 8 obszarach interwencji projekty zostały wsparte ze środków unijnych na łączną kwotę 7,5 mld zł.

3.1.3 Efekty wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych

Polityka spójności ma kluczowe znaczenie dla rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych. Na ich obszarze w latach 2014-2020 zrealizowano około 144 tys. projektów przez ponad 277 tys. beneficjentów, na które otrzymano dofinansowanie z Unii Europejskiej w wysokości 360 mld zł. W niniejszym rozdziale przeanalizowane zostaną efekty wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych w perspektywie 2014-2020 w podziale na 7 obszarów tematycznych.

OT 1 Zarządzanie i planowanie przestrzenne (w tym partycypacja społeczna)

W ramach obszaru tematycznego Zarządzanie i planowanie przestrzenne (w tym partycypacja) 2176 projektów otrzymało dofinansowanie w wysokości 13 mld zł. Projekty realizowało łącznie 6 761 beneficjentów. Oznacza to wysoki udział projektów realizowanych w ponadlokalnej współpracy samorządów. OT 1 jest jednym z obszarów, w których projekty wspierały w największym stopniu współpracę ponadlokalną.

W ramach OT 1 podjęto przede wszystkim działania związane z opracowywaniem dokumentów planistycznych i strategicznych, wsparciem konsultacji społecznych, podnoszeniem kompetencji pracowników urzędów oraz wsparciem zdolności instytucjonalnych gmin, powiatów i województw w nawiązywaniu partnerstw strategicznych.

Kluczową rolę w podnoszeniu kompetencji JST w obszarze Zarządzania i planowania przestrzennego miało wdrożenie mechanizmu zintegrowanych instrumentów terytorialnych. (zagadnienie to zostało szerzej omówione z rozdziale 3.2). Ponadto w perspektywie 2014-

²³ Poddziałanie 6.2, 7.2, 7.4, 7.6, 19.1, 19.2, 19.3, 19.4.



2020 zrealizowano szereg projektów pilotażowych, m.in. w zakresie opracowywania programów rewitalizacji, sporządzenia miejskich planów adaptacji do zmian klimatu, przygotowania planów zrównoważonej mobilności miejskiej, a także wypracowania innowacyjnego podejścia do planowania przestrzennego. Działania te pozwoliły na wypracowanie nowatorskich rozwiązań w obszarze zarządzania miastem, nawiązania współpracy między gminami oraz podniesienia poziomu partycypacji społecznej. W ramach konkursu "Modelowa Rewitalizacja Miast" wypracowano modele prowadzenia rewitalizacji na obszarach miejskich²⁴. Ponadto w ramach PO PT zorganizowano konkursy na przygotowanie programów rewitalizacji oraz udzielono gminom wsparcia edukacyjno-doradczego. Łącznie dotację otrzymało 1029 gmin oraz 16 urzędów marszałkowskich. Wsparcie przyczyniło się także do przyspieszenia prac nad opracowaniem lub aktualizacją programów rewitalizacji. W ramach projektu Centrum Wsparcia Doradczego (CWD/CWD Plus) eksperci zewnętrzni doradzali partnerstwom samorządów lokalnych w przygotowaniu strategii partnerstwa i projektów rozwojowych, natomiast wsparcie w ramach HUMAN SMART CITIES pozwoliło na rozwój wiedzy w zakresie opracowania dokumentów strategicznych oraz współpracy z mieszkańcami²⁵. Natomiast realizacji programu URBACT III przyczyniła się do podniesienia wiedzy i kompetencji miast w zakresie zintegrowanych i partycypacyjnych podejść do planowania działań oraz uwzględniania aspektów społecznych i środowiskowych w strategiach miejskich²⁶. W wyniku URBACT nastąpiła znaczna poprawa w projektowaniu zrównoważonych strategii miejskich i planów działań. Dla przykładu w Gdańsku w ramach zawiązanego partnerstwa lokalnego wypracowano Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej²⁷. Efektem projektu pilotażowego pn. Zintegrowany i uspołeczniony model planowania przestrzennego poprzez opracowanie Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego²⁸ było opracowanie i przetestowanie innowacyjnego modelu współpracy w zakresie planowania przestrzennego na obszarze funkcjonalnym.

W badaniu ilościowym przeprowadzonym w ramach niniejszego badania przedstawiciele miast zostali zapytani, czy ze środków programów perspektywy finansowej 2014-2020 realizowano w ich mieście projekty z zakresu zarządzania i planowania przestrzennego, w tym partycypacji społecznej? Zdecydowana większość ankietowanych odpowiedziała przecząco.

²⁴A. Jadach-Sepioło, A. Kułaczowska. 2018. Rewitalizacja w praktyce. Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa.

²⁵Ewaluacja ex post Programu Pomoc Techniczna 2014-2020. 2024. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

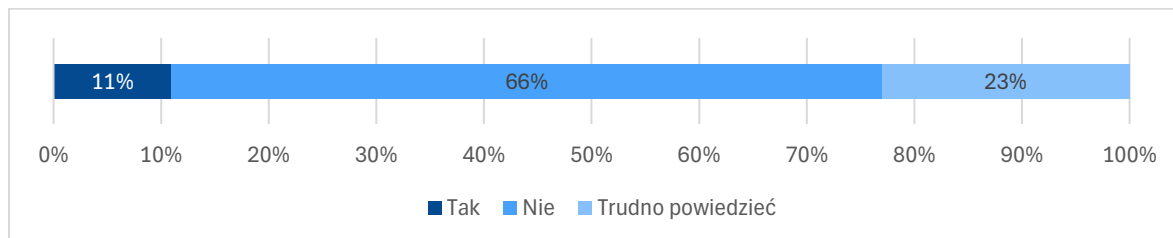
²⁶S. SPÛLE, M. BRUIJN. 2022. Impact evaluation of the URBACT III programme.

²⁷Uchwała Rady Miasta Gdańska nr LV/1615/18 z dnia 28.06.2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu pn. "Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Gdańska 2030".

²⁸Uchwała Nr LXXVIII / 1727/ 2023 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia dokumentu pn. Strategia Przestrzenna Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego - zasady prowadzenia polityki przestrzennej ROF.



Wykres 1. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy ze środków programów perspektywy finansowej 2014-2020 realizowano w Państwa mieście projekty z zakresu Zarządzania i planowania przestrzennego, w tym partycypacji społecznej? [%]"

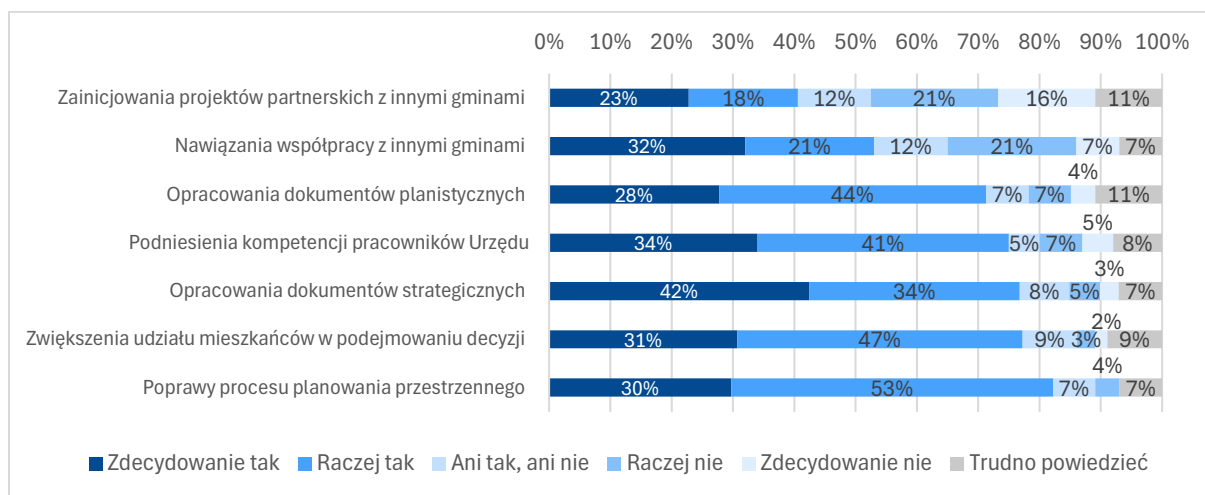


Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=534.

Biorąc pod uwagę wielkość miast biorących udział w badaniu ankietowym należy stwierdzić, że większe miasta zdecydowanie częściej realizowały projekty w tym obszarze tematycznym (małe – 8%, średnie – 16%, duże – 32%), co może wynikać z istotnej roli miast wyższego szczebla w realizacji obowiązków związanych z przygotowaniem i realizacją polityki rozwoju nie tylko w wymiarze lokalnym, ale również ponadlokalnym.

Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, którzy odpowiedzieli, że w ich mieście realizowane były projekty w obszarze tematycznym Zarządzanie i planowanie przestrzenne, zostali poproszeni o ocenę wpływu realizowanych projektów na rozwój miasta i miejskiego obszaru funkcjonalnego.

Wykres 2. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Proszę wskazać, czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Zarządzania i planowania przestrzennego, w tym partycypacji społecznej, przyczyniła się do? (skala 1 – na obszarze miasta) [%]"



Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=59.

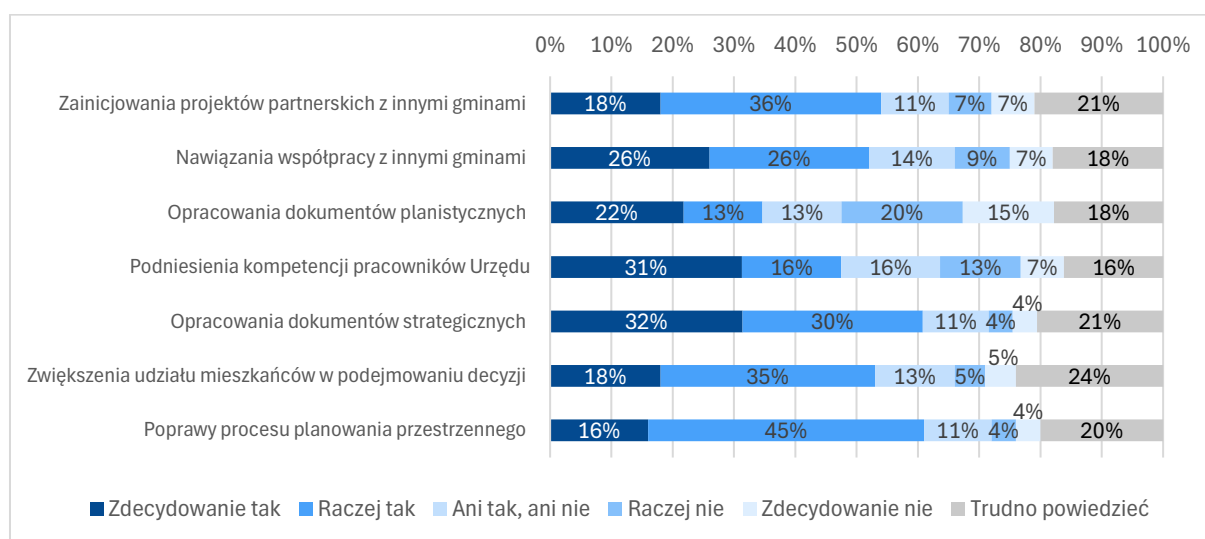
Jak wynika z przeprowadzonego badania, projekty z zakresu Zarządzania i planowania przestrzennego, w tym partycypacji społecznej, na obszarze miasta w największym stopniu przyczyniły się do poprawy procesu planowania przestrzennego. Działania podejmowane w tym obszarze tematycznym w szerokim zakresie wpłynęły również na zwiększenie udziału



mieszkańców w podejmowaniu decyzji, opracowanie dokumentów strategicznych, podniesienie kompetencji pracowników urzędu miasta oraz opracowanie dokumentów planistycznych. Zauważalny jest również wpływ podejmowanych działań na podjęcie współpracy z innymi gminami. Mniejsze znaczenie polityka spójności miała dla zainicjowania projektów partnerskich z innymi gminami.

Uwzględniając w przedmiotowej analizie typ gminy należy stwierdzić, że ocena wpływu realizowanych działań na rozwój miast jest tym wyższa, im większej rangi jest miasto, z którego pochodził respondent (przedstawiciel jednostki samorządu terytorialnego). Jedynie w kwestii nawiązywania współpracy i inicjowania projektów partnerskich z innymi gminami największe znaczenie w kontekście polityki rozwojowej zauważono w miastach średnich. Może to wynikać z tego, iż średnie miasta, inaczej niż duże, nabywały w większej skali doświadczenia związane ze współpracą partnerską dopiero w perspektywie 2014-2020, w ramach wspólnych projektów w MOF-ach lub ZIT-ach.

Wykres 3. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Zarządzania i planowania przestrzennego, w tym partycypacji społecznej, przyczyniła się do ...? (skala 2 – MOF)"



Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=59.

Z analizy rozkładu odpowiedzi wynika, że projekty z zakresu Zarządzania i planowania przestrzennego w miejskim obszarze funkcjonalnym w największym stopniu przyczyniły się do opracowania dokumentów strategicznych oraz poprawy procesu planowania przestrzennego. Działania podejmowane w tym obszarze tematycznym wpłynęły również na zwiększenie udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji, podjęcie współpracy z innymi gminami oraz zainicjowanie projektów partnerskich z innymi gminami. Projekty mają swoje przełożenie także na podniesienie kompetencji pracowników urzędu miasta. Wpływ polityki spójności na opracowanie dokumentów planistycznych zdania dostrzegalny był w mniejszym zakresie.



Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych byli zdania, że realizacja projektów unijnych przyczyniła się do zmiany podejścia samorządów lokalnych do kwestii planowania interwencji, w konsekwencji działania były podejmowane w sposób bardziej przemyślany, kompleksowy i zintegrowany. Działania wpłynęły także na budowanie poczucia przynależności oraz podniesienie poziomu zaangażowania społeczności lokalnej.

(...) w tych regionach [tzw. Ściany Wschodniej] to te środki budowały poczucie przynależności i zaczęły proces budowania społeczności aktywnej i zaangażowanej w partycypację.

Źródło: wywiad zogniskowany (FGI).

W ramach MOF-u interwencja przyczyniła się przede wszystkim do zapoczątkowania współpracy między gminami, podniesienia kompetencji urzędników w zakresie planowania przestrzennego oraz podniesienia poziomu partycypacji społecznej.

Tak naprawdę rozpoczęliśmy się uczyć tej współpracy między gminami, ale też partycypacji.

Źródło: wywiad zogniskowany (FGI).

W ramach wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami instytucji, które są odpowiedzialne za zarządzanie i wdrażanie programów regionalnych i krajowych, wskazano na następujące efekty realizowanej interwencji: podniesienie kompetencji urzędników (zakresie planowania, realizacji i rozliczania złożonych projektów, planowania przestrzennego), wykształcenie społeczności lokalnych, które nauczyły się ze sobą współpracować i nabyły umiejętność absorbowania środków oraz upowszechnienie partycypacji społecznej. Jeśli chodzi o nawiązanie współpracy między gminami zdania rozmówców w tej kwestii były podzielone, jedni uważali, że nie zaszły w tym obszarze żadne pozytywne zmiany.

Ale nie, nic się takiego nie wydarzyło, żeby kilka gmin się porozumiało i zrobiło coś wspólnie. (...) niestety myśli się cały czas tylko w kategoriach naszej małej społeczności lokalności.

Inni z kolei byli zdania, że współpraca między gminami będzie miała trwały charakter. Podano przykład, gdzie współpraca wykroczyła poza ramy projektu.

Uważam, że największą trwałą rzeczą, którą się udało zrobić w perspektywie 2014-2020, to zachęcić te duże miasta do współpracy ze swoimi i nie tylko swoimi obszarami funkcjonalnymi w ramach subregionów.



(...) tutaj najbardziej bym widziała właśnie tą trwałość w odniesieniu do naszego miasta wojewódzkiego i jego obszaru funkcjonalnego. (...) współpraca wykroczyła daleko poza takie projektowe spojrzenie.

Źródło: wywiad pogłębiony (IDI).

W ramach badań jakościowych były też podnoszone głosy, iż dotychczasowa współpraca partnerska w ramach ZIT, RIT, RLKS, CWD ma charakter wymuszony, gdyż jej deklaracja jest warunkiem w ubieganiu się o środki. Rodzi to obawę, że po realizacji wspólnych projektów współpraca ta ustanie. Tymczasem wzmacnianie współpracy jest ważne w kontekście długofalowego rozwoju i powinno być prowadzone niezależnie od dostępności środków z polityki spójności.

Przyczyny niechętnego nastawienia samorządów do współpracy są różne, m.in. z powodu kadencyjności władzy, rywalizacji z sąsiednimi JST, ale też z powodu braku zaufania do organizacji społecznych i biznesu. Ważnym aspektem jest też brak kompetencji w zakresie budowania i funkcjonowania partnerstw. Natomiast współpraca między JST, biznesem i NGO powinna odbywać się na każdym etapie tworzenia polityki rozwoju – począwszy od prac diagnostycznych, poprzez określenie wspólnych celów, a skończywszy na wdrażaniu i monitorowaniu zaplanowanych działań. Takie podejście zapewnia efektywną partycypację. Budowa współpracy to proces, w którym ze strony JST powinna uczestniczyć nie tylko władza wykonawcza, ale władza uchwałodawcza (radni decydujący o przeznaczeniu środków na współpracę) oraz urzędnicy (dzielnie się decyzyjności z urzędnikami i innymi JST).

W wywiadach z IZ/IP wskazano natomiast na zmianę podejścia do partycypacji w gminach położonych w strefach podmiejskich. Początkowo władze gmin podmiejskich postrzegali partycypację społeczną jako pewnego rodzaju wymysł ("fanaberię") IZ, ostatecznie stała się ona trwałym elementem realizowanych interwencji. Podniesienie poziomu partycypacji społecznej wskazano także jako kluczowy efekt projektu Human Smart Cities (PO PT), w ramach którego udało się zaangażować społeczność lokalną i tym samym wykorzystać jej potencjał. Jako przykład podano projekt dotyczący systemu zarządzania odpadami komunalnymi, realizowany w małym mieście na Pomorzu. Obok wdrożenia nowoczesnej technologii jako istotny efekt pośredni projektu należy wymienić utrzymanie wiedzy o funduszach europejskich, czego najlepszym przykładem jest wysoka frekwencja różnych grup społecznych na konferencji zamykającej projekt, a także opinie samych mieszkańców, którzy po raz pierwszy poczuli się partnerami dla lokalnych władz. Jak podkreślono w wywiadach, partycypacja społeczna została również niejako wymuszona przez zapisy ustawowe przy opracowaniu programów rewitalizacji. Jednak jak podkreślono w opublikowanym w 2021 r. raporcie Najwyższej Izby Kontroli pt. Realizacja programów rewitalizacji i ich efekty²⁹ społeczność lokalna w znikomym stopniu zaangażowana była w procesy rewitalizacji, a gminy

²⁹ NIK, Realizacja programów rewitalizacji i ich efekty, Warszawa 2021.



rzadko decydowały się na wdrożenie takich form partycypacji społecznych, które dawałaby społeczności lokalnej możliwość współdecydowania i kontroli.

Jeden z głosów podniesionych w trakcie wywiadów z ekspertami wskazywał na potrzebę rozwiązania problemu słabego włączenia społecznego mieszkańców, zasiadających przykładowo w społecznych ciałach typu Komitet Rewitalizacji, poprzez wprowadzenie dla nich zachęt finansowych w postaci wynagrodzenia dla członków.

Eksperci z zakresu Zarządzania i planowania przestrzennego wskazali na wprowadzenie innowacji technologicznych, które znalazły odzwierciedlenie zarówno w planowaniu przestrzennym, jak i w partycypacji społecznej (wdrożenie i stałe rozbudowywanie systemów geoinformatycznych, możliwość załatwienia spraw drogą elektroniczną). Wskazano również na zmiany w podejściu chociażby do rozwoju miast, w którym zaczęto uwzględniać aspekt społeczny oraz brać pod uwagę rozwój gmin sąsiadujących (podejście zintegrowane).

Analiza studium przypadku wykazała, że zrealizowane projekty przełożyły się na nawiązanie współpracy gminy z zagranicznymi partnerami w celu wypracowania Lokalnego Planu Działania, zawierającego kierunki rozwoju dla centrum miasta (Radlin), podniesienie kompetencji urzędników w obszarze świadczenia e-usług, obiegu dokumentów wewnątrz urzędu, podatków i opłat lokalnych oraz zarządzania nieruchomościami (Malbork) oraz opracowanie dokumentu strategicznego dotyczącego rozbudowy infrastruktury uzdrowisk (Kraków, OF).

Podsumowanie

Badania wykazały, że interwencja w obszarze tematycznym Zarządzanie i planowanie przestrzenne, w tym partycypacja społeczna, przyczyniła się do poprawy procesu zarządzania i planowania przestrzennego. Realizacja szeregu projektów pilotażowych, a także działań mających na celu podniesienie kompetencji urzędników, miały przełożenie na opracowywanie dokumentów strategicznych oraz planistycznych. W perspektywie 2014-2020 podjęto wiele działań mających na celu nawiązanie współpracy między gminami oraz podniesienie poziomu partycypacji społecznej. Ocena wpływu podjętych interwencji na rozwój współpracy z innymi gminami nie jest jednoznaczna, co może świadczyć, o różnym stopniu zaawansowania gmin w tej sferze. Literatura fachowa wskazuje wciąż na niski poziom zaangażowania społeczności lokalnej w proces planowania rozwoju samorządów oraz w zarządzaniu publicznym. Wyniki badania wskazują jednak na zwiększenie udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji. Powyższe może świadczyć o zmianach dokonujących się na tej płaszczyźnie w części gmin realizujących projekty współfinansowane ze środków unijnych.

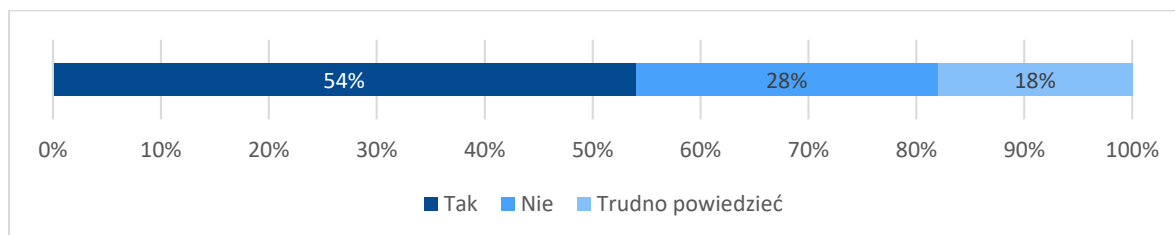


OT 2 Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu

W ramach obszaru tematycznego Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu 13 900 projektów otrzymało dofinansowanie w wysokości 51 mld zł. Projekty realizowało łącznie 19 994 beneficjentów. Oznacza to stosunkowo mały udział projektów zakładających ponadlokalną współpracę samorządów w realizacji zadań.

W badaniu ilościowym przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego zostali zapytani, czy ze środków programów perspektywy finansowej 2014-2020 realizowano w ich mieście projekty z zakresu działań na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu. Ponad połowa ankietowanych (54%) odpowiedziała na to pytanie twierdząco, natomiast blisko co trzeci (28%) przecząco, 18% respondentów nie posiadało informacji w tym zakresie.

Wykres 4. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy ze środków programów perspektywy finansowej 2014-2020 realizowano w Państwa mieście projekty z zakresu Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu? [%]"



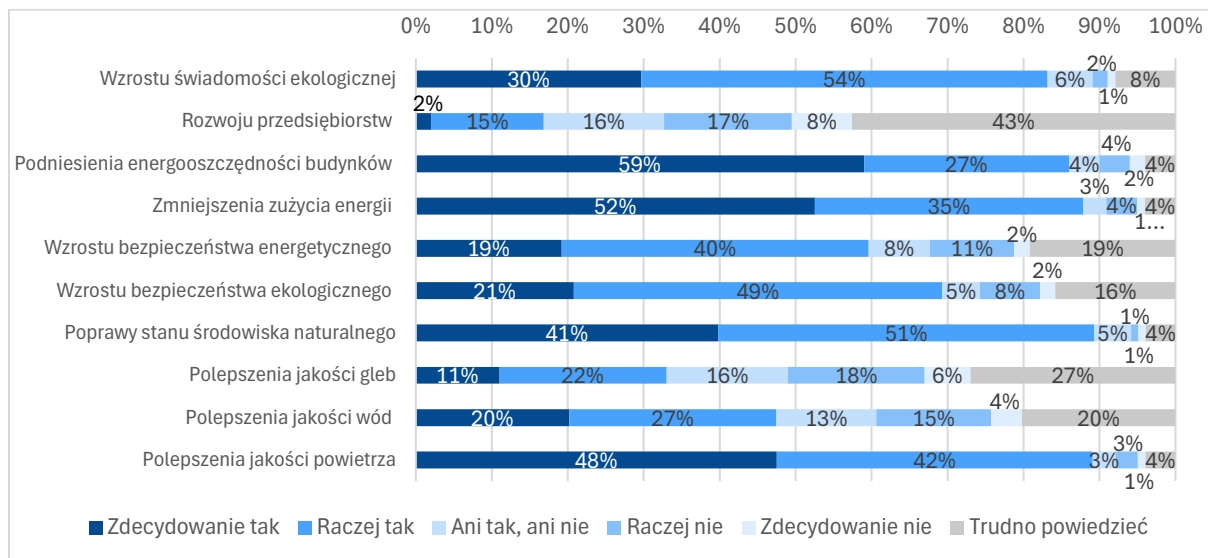
Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=532.

Biorąc pod uwagę wielkość miast biorących udział w badaniu, należy stwierdzić, że większe miasta częściej realizowały projekty w tym obszarze tematycznym (małe – 48%, średnie – 71%, duże – 86%). Może to wynikać z większych potrzeb tego typu miast w zakresie wdrażania projektów związanych z ochroną środowiska naturalnego i adaptacją do zmian klimatu oraz lepszym przygotowaniem do absorpcji tych środków, w porównaniu z miastami najmniejszymi.

Ankietowani, którzy odpowiedzieli, że w ich mieście realizowane były projekty w obszarze tematycznym Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu, zostali poproszeni o ocenę ich wpływu na rozwój miasta, jak i miejskiego obszaru funkcjonalnego.

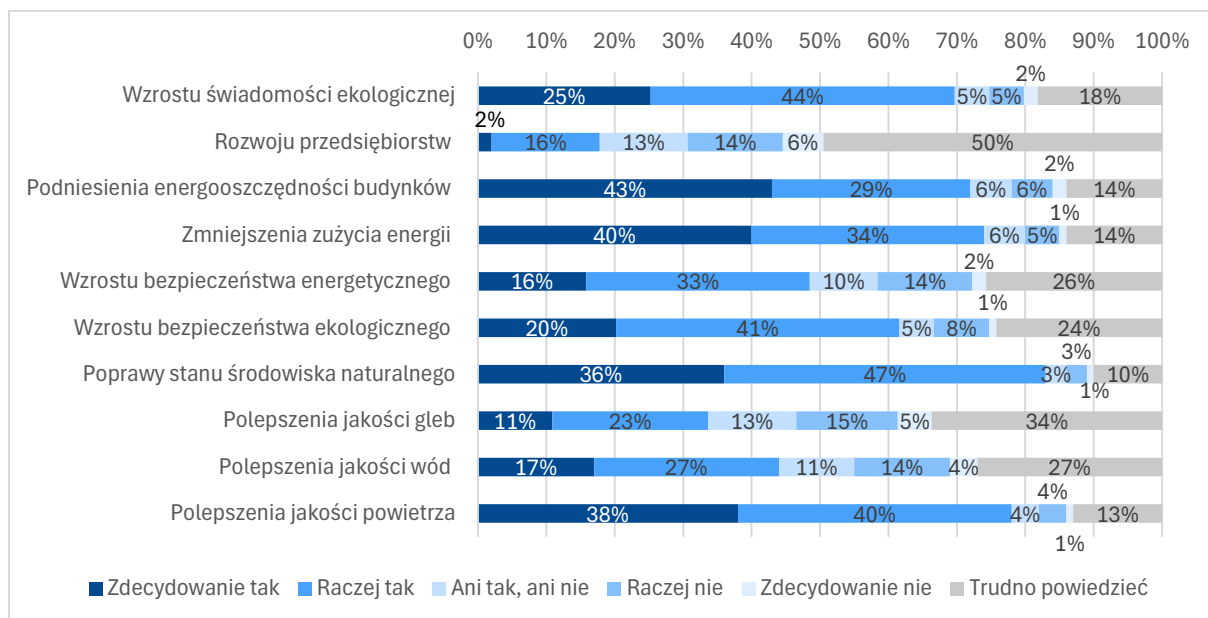


Wykres 5. Rozkład odpowiedzi na pytanie “Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Działań na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu, przyczyniła się do ...? (skala 1 - obszar miasta)”



Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=276.

Wykres 6. Rozkład odpowiedzi na pytanie “Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Działań na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu, przyczyniła się do ...? (skala 2 – MOF)”



Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=252.

Rozkład odpowiedzi na pytanie dotyczące wpływu projektów z zakresu Działań na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu na



rozwój miast i obszarów funkcjonalnych jest bardzo podobny. Jak wynika z badań, projekty w największym stopniu przyczyniły się do poprawy stanu środowiska naturalnego oraz polepszenia jakości powietrza. Polityka spójności ma także duży wpływ na zmniejszenie zużycia energii, podniesienie energooszczędności budynków i wzrost świadomości ekologicznej wśród mieszkańców. Zdecydowana większość respondentów uznała, że zrealizowane działania przełożą się na wzrost bezpieczeństwa ekologicznego. W przypadku bezpieczeństwa energetycznego odsetek ten wyniósł 60% dla obszaru miasta i 49% dla obszaru funkcjonalnego. Mniej pozytywne oceny uzyskano w przypadku polepszenia jakości wód i gleb. Zdaniem respondentów polityka spójności przełożyła się w najmniejszym stopniu na rozwoju przedsiębiorstw działających zgodnie z zasadami poszanowania środowiska.

Uwzględniając typ gminy w analizie powyższego pytania należy stwierdzić, że największy wpływ podjętych interwencji zauważono w odpowiedziach dużych miast, co wynikać może z intensyfikacji działań w tym zakresie na ich obszarach.

W ramach wywiadów zogniskowanych wskazano na podejmowanie m.in. działań związanych z zagospodarowaniem wód deszczowych, budową zbiorników retencyjnych, ochroną bioróżnorodności, udostępnieniem do tej pory niezagospodarowanych terenów zieleni oraz skanalizowaniem ruchu turystycznego. Podjęte działania przełożyły się na poprawę ochrony środowiska naturalnego, zwiększenie bezpieczeństwa ekologicznego, zwiększenie powierzchni terenów zieleni, podniesienie świadomości ekologicznej oraz zmniejszenie zapotrzebowania na energię. Dzięki rewaloryzacji terenów zieleni, powstały miejsca do rekreacji oraz organizacji cyklicznych imprez. Zrealizowano także działania w zakresie termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, wymiany pieców na bardziej ekologiczne źródła energii oraz budowy farm fotowoltaicznych, co z kolei wpłynęło na podniesienie efektywności energetycznej budynków i ograniczenie emisji Co2.

W ramach wywiadów z przedstawicielami instytucji, którzy są odpowiedzialni za zarządzanie i wdrażanie programów regionalnych i krajowych, wskazano na szereg efektów zrealizowanej interwencji. Bardziej usystematyzowana ochrona obszarów cennych przyrodniczo zmniejszyła presję na środowisko, wynikającą ze zwiększonego ruchu turystycznego oraz wpłynęła na podniesienie świadomości ekologicznej. Działania z zakresu termomodernizacji budynków, inwestycje w nowoczesne i ekologiczne źródła ciepła oraz fotowoltaikę przyczyniły się do podniesienia efektywności energetycznej budynków oraz ograniczenia emisji dwutlenku węgla. Wdrożenie nowatorskiego rozwiązania dotyczącego gospodarowania wodami opadowymi (m.in. budowa drobnych zbiorników retencyjnych, rozwój powierzchni terenów zieleni, odbetonowanie powierzchni nieprzepuszczalnych) wpłynęło na zwiększenie zdolności adaptacyjnych miast wobec możliwych zagrożeń wynikających ze zmian klimatu (przykład projektu - tworzenie boisk, gdzie zatrzymywana i wykorzystywana jest woda deszczowa w miejscu jej opadu, Gdańsk). W wyniku zrealizowanych projektów nastąpiła poprawa w



zakresie gospodarki ściekami (oczyszczania ścieków i zagospodarowanie osadów ściekowych) i gospodarki odpadami. Kluczowe znaczenie w tym obszarze tematycznym miała także realizacja unikatowego na skalę europejską projektu pilotażowego, w ramach którego opracowano 44 miejskie plany adaptacji do zmian klimatu oraz wdrożenie największego w Polsce projektu "parasolowego" z zakresu fotowoltaiki, w efekcie którego odnotowano spadek zanieczyszczeń oraz zmniejszono koszty zużycia energii. Na pozytywne efekty realizowanych interwencji (niskoemisyjny transport, termomodernizacja budynków, rozwoju OZE) wskazują zmiany w wartościach wskaźników, jak również pozytywne opinie mieszkańców i przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego.

Na pewno wiele się zmieniło w zakresie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Tutaj mam na myśli różne inwestycje, niskoemisyjny transport, termomodernizacja budynków, rozwoju energii(...) Z naszego punktu widzenia widzimy poprawę, czy to we wskaźnikach, czy choćby nawet po prostu w takim subiektywnym odbiorze przez mieszkańców, czy przez poszczególnych przedstawicieli jednostek samorządu.

Źródło: wywiad pogłębiony (IDI).

W wywiadach pogłębionych wskazano na negatywny efekt przedsięwzięć rewitalizacyjnych polegający na likwidacji zieleni miejskiej z przetrzeźnienia publicznej i zastępowanie jej betonem (tzw. "betonoza"). Na negatywny wpływ interwencji na środowisko wskazano także w badaniu ewaluacyjnym³⁰ projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WiM. Jak podkreślono w raporcie, wśród realizacji można znaleźć przykłady betonowania placów i rynków miejskich, co wpłynęło na zmniejszenie powierzchni biologicznie czynnej na tych obszarach.

W ramach panelu ekspertów podkreślono, że zaszyły pozytywne zmiany w miastach (dobrym przykładem jest tutaj miasto Konin, gdzie produkcja energii elektrycznej i ciepła została oparta na odnawialnych źródłach energii i przewyższyła potrzeby jednostki samorządu terytorialnego, czy Maków Mazowiecki, gdzie wybudowano małą elektrownię na rzece), jednak nie mają one charakteru powszechnego, co zdaniem ekspertów wynika ze zbyt późnego przyjęcia pewnych zmian w ustawodawstwie, choćby w prawie energetycznym. Również działania z zakresu niebiesko-zielonej infrastruktury były realizowane z reguły w sposób punktowy, a nie systemowy, ogólnomiejski. Miejskie plany adaptacji do zmian klimatu były opracowywane i realizowane w różny sposób, pomimo funkcjonowania od 2015

³⁰ Ewaluacja projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WiM na lata 2014-2020. Raport z badania przeprowadzonego w 2019 roku na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego.



roku publikacji pn. "Podręcznik adaptacji dla miast. Wytyczne do przygotowania Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu"³¹ (dla przykładu plan adaptacji do zmian klimatu opracowany dla Rzeszowa zawiera bardzo ogólnikowe zapisy, w przeciwieństwie do tego przyjętego w Krakowie, który określa zarówno zakres działań, jak i miejsce ich realizacji, ponadto dokument ten jest spójny z założeniami polityk sektorowych np. w zakresie tworzenia parków rzecznych).

Dodatkowo analiza studium przypadku wykazała, że realizacja projektów przyczyniła się do zwiększenia stopnia skanalizowania oraz poprawy wydajności oczyszczania ścieków na obszarze MOF-u (Ścinawa/MOF), zwiększenia adaptacji miast do zmian klimatu w wyniku budowy zbiornika przeciwpowodziowego (Racibórz) oraz zwiększenie efektywności energetycznej budynków publicznych i spadku emisji szkodliwych substancji (Bydgoszcz).

Podsumowanie

Analiza wyników badania wykazała, że interwencja w OT 2 przyczyniła się do poprawy jakości środowiska naturalnego oraz wzmocnienia odporności miast do zmian klimatu, m.in. poprzez spadek zapotrzebowania na energię, zwiększenie powierzchni terenów zieleni, podniesienie świadomości ekologicznej, ograniczenie emisji CO₂ oraz budowę zbiorników retencyjnych. Najmniejszy wpływ podjętych działań zauważono na rozwój przedsiębiorstw działających zgodnie z zasadami poszanowania środowiska. Sytuacja ta może wynikać z trudności w adaptacji zasad zrównoważonego rozwoju do działalności firm. W badaniu ewaluacyjnym (PARP 2020) zidentyfikowano bariery we wdrażaniu zasad gospodarki o obiegu zamkniętym (m.in. niska świadomość uczestników rynku, braki wysoko wykwalifikowanej kadry, rozproszenie regulacji prawnych, długofalowość inwestycji).

OT 3 Mobilność miejska i aglomeracyjna

W ramach obszaru tematycznego Mobilność miejska i aglomeracyjna 2407 projektów otrzymało dofinansowanie w wysokości 124 mld zł. Projekty realizowało łącznie 4284 beneficjentów. Oznacza to wysoki udział projektów zakładających ponadlokalną współpracę samorządów, większy w porównaniu do m.in. OT 2 czy OT 4. Interwencje podejmowane w zakresie Mobilność miejska i aglomeracyjna były przedmiotem wielu analiz i badań ewaluacyjnych. Badania dotyczące wpływu działań podejmowanych w ramach polityki spójności w zakresie transportu publicznego na mobilność miejską³² wykazały wzrost bezpieczeństwa ruchu drogowego, poprawę komfortu podróży oraz spadek emisji substancji szkodliwych. Wzrost dostępności i jakości infrastruktury miał także pozytywny wpływ na dynamikę wzrostu gospodarczego. Należy jednak podkreślić, że podjęte działania nie

³¹ Podręcznik adaptacji dla miast. Wytyczne do przygotowania Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu. 2023. Ministerstwo Środowiska.

³² Ocena wpływu działań podejmowanych w ramach polityki spójności w zakresie transportu publicznego na mobilność miejską w perspektywie 2014-2020.



wpłynęły w sposób znaczący na zmianę zwyczajów komunikacyjnych mieszkańców miast. Badanie CAWI (2019 i 2022) dotyczące dostępność komunikacji miejskiej wskazało, że znacznemu pogorszeniu uległy oceny dostępności, poziomu cen biletów, informacji w sytuacjach awaryjnych oraz częstotliwości kursowania. Podobnych wniosków dostarcza, także raport pn. Ocena wpływu działań podejmowanych w ramach VI osi POIiŚ 2014-2020 na poprawę płynności i bezpieczeństwa ruchu, integracji i wykorzystania transportu miejskiego. Zgodnie z raportem odnotowano spadek liczby pasażerów (13%) w komunikacji miejskiej w przeliczeniu na mieszkańca³³. Podjęte działania w zakresie mobilności miejskiej związane z budową obwodnic i dróg wyprowadzających ruch tranzytowy z centrów miast miały pozytywny wpływ na komfort życia i bezpieczeństwo mieszkańców³⁴. Wskazano także na zwiększenie udziału ruchu rowerowego w obligatoryjnych przemieszczeniach i wzrostu poziomu bezpieczeństwa ruchu niezmotoryzowanego. Ponadto podjęte działania przyczyniły się do ograniczenia ruchu samochodowego nie tylko w dużych, ale i mniejszych ośrodkach miejskich³⁵.

W badaniu ilościowym przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego zostali zapytani, czy ze środków programów perspektywy finansowej 2014-2020 realizowano w ich mieście projekty z obszaru tematycznego Mobilność miejska i aglomeracyjna. Zdecydowana większość ankietowanych (67%) odpowiedziała na to pytanie twierdząco, natomiast 12% przecząco (21% respondentów nie posiadała informacji w tym zakresie).

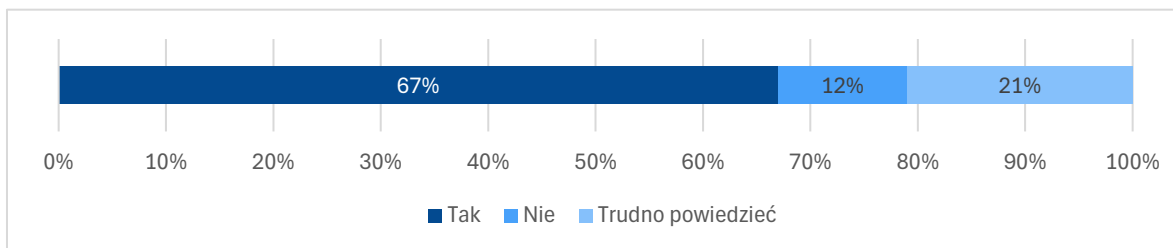
³³ Ocena wpływu działań podejmowanych w ramach VI osi POIiŚ 2014-2020 na poprawę płynności i bezpieczeństwa ruchu, integracji i wykorzystania transportu miejskiego.

³⁴ Raporty pn. Ocena efektów inwestycji transportowych realizowanych w ramach RPO WD 2014-2020 i Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej IV efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka emisyjna.

³⁵ Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej IV efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka emisyjna.



Wykres 7. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy ze środków programów perspektywy finansowej 2014-2020 realizowano w Państwa mieście projekty z zakresu Mobilności miejskiej i aglomeracyjnej? [%]"

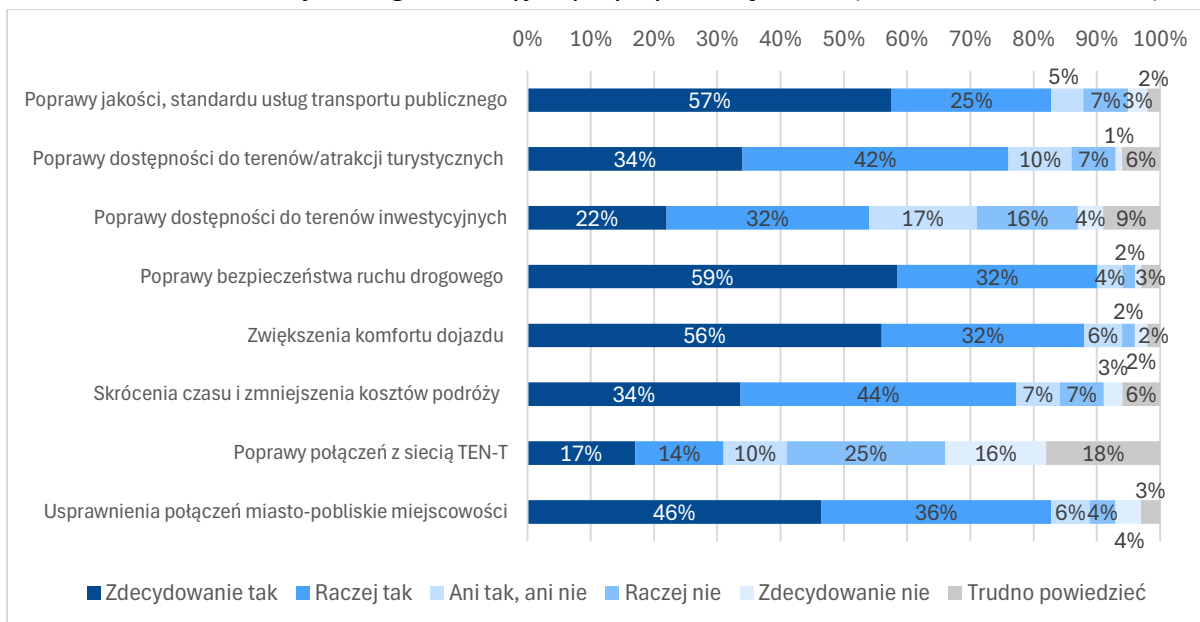


Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=250.

Wziąwszy pod uwagę wielkość miast biorących udział w badaniu, należy stwierdzić, że projekty w tym obszarze tematycznym realizowały przede wszystkim miasta duże i średnie (małe - 17%, średnie - 73%, duże - 100%), co jest związane z większym zapotrzebowaniem na tego typu inwestycje w większych ośrodkach.

Ankietowani, którzy odpowiedzieli, że w ich mieście realizowane były projekty w obszarze tematycznym Mobilność miejska i aglomeracyjna, zostali poproszeni o ocenę ich wpływu na rozwój miasta, jak i miejskiego obszaru funkcjonalnego.

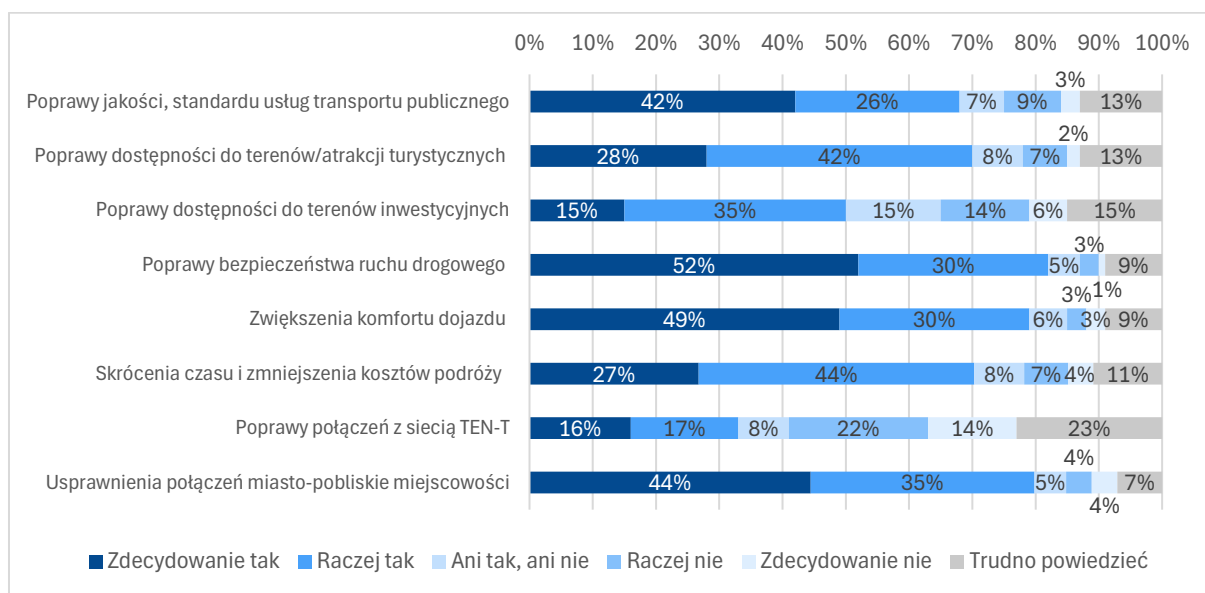
Wykres 8. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Mobilność miejska i aglomeracyjna przyczyniła się do ...? (skala 1 - obszar miasta)"



Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=165.



Wykres 9. Rozkład odpowiedzi na pytanie “Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Mobilność miejska i aglomeracyjna przyczyniła się do ...? (skala 2 – MOF)”



Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=152.

Z przeprowadzonego badania wynika, że projekty z obszaru tematycznego Mobilność miejska i aglomeracyjna na obszarze miasta i obszarów funkcjonalnych w największym stopniu przyczyniły się do poprawy poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego, zwiększenia komfortu dojazdu oraz usprawnienia połączeń na trasie miasto-pobliskie miejscowości. Polityka spójności ma także duży wpływ na skrócenie czasu i zmniejszenie kosztów podróży, poprawę dostępności do terenów/atrakcji turystycznych oraz poprawę jakości i standardu usług świadczonych w zakresie transportu publicznego. Co drugi respondent uznał, że zrealizowane działania przełożą się na poprawę dostępności do terenów inwestycyjnych oraz istniejących lub planowanych obiektów przemysłowych i usługowych, przy czym tylko 20% ankietowanych była przeciwnego zdania. Zdaniem respondentów polityka spójności przełożyła się w najmniejszym stopniu na poprawę połączeń z siecią TEN-T.

Analizując wielkość miast odpowiadających na pytanie dotyczące wpływu zrealizowanych projektów na ich rozwój należy stwierdzić, że im większe miasto, tym większy wpływ zaobserwowano. Wynika to najczęściej z kumulacji na ich terenie zadań z zakresu polityki rozwoju w wymiarze lokalnym i ponadlokalnym oraz skali interwencji podejmowanych w większych ośrodkach.

W ramach wywiadów zogniskowanych podkreślono, że inwestycje w mobilność miejską i aglomeracyjną dotyczyły m.in. zmiany organizacji ruchu w mieście związanej z ponownym uruchomieniem linii tramwajowych, uruchomienia bezpłatnej komunikacji miejskiej, budowy metra, budowy tunelu łączącego miasto położonego na dwóch wyspach, budowy ścieżek



rowerowych, likwidacji tzw. wąskich gardeł komunikacyjnych, przebudowy i modernizacji centrów przesiadkowych, zakupu autobusów niskoemisyjnych oraz budowy farm fotowoltaicznych do zasilania autobusów.

Interwencje prowadzone na obszarze miast przełożyły się przede wszystkim na zmianę podejścia mieszkańców do kwestii transportu publicznego, który do tej pory stanowił tylko uzupełnienie transportu samochodowego, po realizacji projektu przejął rolę głównego środka mobilności. Wskazywano również na ograniczenie możliwości ruchu samochodowego, wyprowadzenie ruchu tranzytowego z centrów miast oraz rozwój mobilności rowerowej.

Na obszarze MOF-u do najważniejszych efektów realizowanych inwestycji należy zaliczyć lepsze skomunikowanie w ramach obszaru funkcjonalnego (komunikacja miejska, ścieżki rowerowe), lepszą dostępność usług dla mieszkańców gmin ościennych, podniesienie jakości oferowanych usług, poprawę czasu i komfortu dojazdu ze strefy podmiejskiej do miasta oraz podniesienie poziomu bezpieczeństwa. Inwestycje te niosą ze sobą również szereg pozytywnych efektów pośrednich, m.in. podniesienie jakości życia w centrum miast, nawiązanie współpracy między gminami (realizacja projektów partnerskich), zmniejszenie zapotrzebowania na energię, zmniejszenie emisji Co₂, wzrost cen nieruchomości, wzrost ruchu turystycznego oraz pobudzenie kolejnych inwestycji.

W ramach wywiadów z przedstawicielami instytucji, którzy są odpowiedzialni za zarządzanie i wdrażanie programów regionalnych i krajowych, wskazano na szereg efektów podjętych interwencji. Modernizacja oświetlenia ulicznego i nowe podejście do zarządzania oświetleniem (całkowite wyłączanie światła o określonych porach), przełożyło się na redukcję zapotrzebowania na energię. Integracja różnych form transportu i budowa centrów przesiadkowych wpłynęły na poprawę dostępności miast. Budowa obwodnic przyczyniła się do wyprowadzenia ruchu tranzytowego z miast i tym samym poprawę jakości życia w centrach. Rozwój kolei aglomeracyjnej przyczynił się do poprawy dostępności większych ośrodków miejskich czy tych ośrodków mniejszych z obszarów wiejskich, poprawy bezpieczeństwa, skrócenia czasu przejazdu, a także miał pozytywny wpływ na środowisko.

Na pewno w wyniku tych prac i zakupu linii kolejowych na obszarach miejskich, obszarach funkcjonalnych, nastąpiła znaczna poprawa bezpieczeństwa przewozów, przepustowości, dostępu. Nastąpiło też skrócenie czasu przejazdu.

Źródło: wywiad pogłębiony.

Analiza studium przypadku wykazała, że podjęte działania przełożyły się na usprawnienie i modernizację komunikacji miejskiej oraz rozwój mobilności rowerowej (Kościerzyna), zmianę postaw mieszkańców w sferze mobilności (zwiększenie liczby osób korzystających z



komunikacji miejskiej, zwiększenie mobilności rowerowej) (Jaworzno), poprawę organizacji układu komunikacyjnego oraz modernizację infrastruktury transportowej (Szczecin).

Podsumowanie

Jak wynika z badania, podjęta interwencja w obszarze tematycznym Mobilność miejska i aglomeracyjna realizowana była głównie w miastach średnich i dużych. Zrealizowane działania przyniosły szereg pozytywnych efektów i tym samym miały korzystny wpływ zarówno na rozwój miast, jak i obszarów funkcjonalnych. Jak wynika z badania, polityka spójności przełożyła się w najmniejszym stopniu na poprawę połączeń z siecią TEN-T. Powyższe wyniki wpisują się we wnioski badań ewaluacyjnych przeprowadzonych na poziomie krajowym, za wyjątkiem zmian zwyczajów komunikacyjnych mieszkańców miast. Dane jakościowe zebrane w ramach niniejszego badania wskazują na odejście mieszkańców od transportu indywidualnego na rzecz komunikacji miejskiej w wyniku realizacji kompleksowych i zintegrowanych działań na rzecz transportu publicznego lub wprowadzenia bezpłatnej komunikacji miejskiej. Konfrontując powyższe wnioski z wynikami badań ewaluacyjnych na poziomie krajowym³⁶ należy jednak wnioskować, że zmiany dotyczące zmiany zwyczajów komunikacyjnych pasażerów mają charakter punktowy, a ich osiągnięcie w dużej mierze należy przypisać wsparciu otrzymanemu ze środków unijnych.

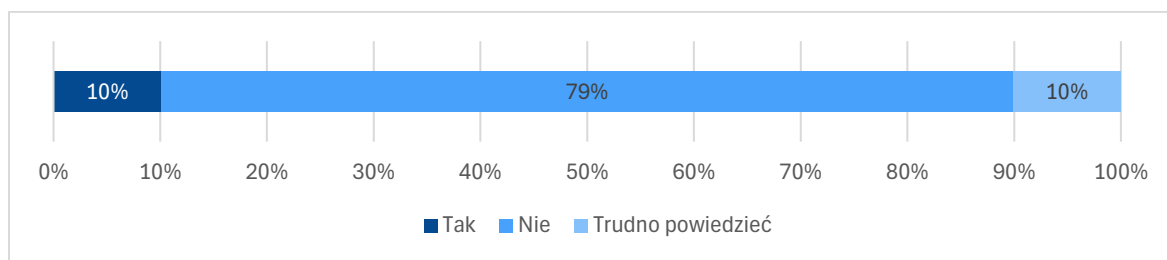
OT 4 Mieszkalnictwo

W ramach obszaru tematycznego Mieszkalnictwo 497 projektów otrzymało dofinansowania w wysokości 1 mld zł. Projekty realizowało łącznie 501 beneficjentów, co oznacza, iż w tym obszarze tematycznym współpraca ponadlokalna była znikoma.

W badaniu ilościowym przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego zostali zapytani, czy ze środków programów perspektywy finansowej 2014-2020 realizowano w ich mieście projekty z obszaru tematycznego Mieszkalnictwo. Zdecydowana większość ankietowanych (79%) odpowiedziała na to pytanie przecząco, natomiast tylko 10% twierdząco (10% respondentów nie posiadała informacji w tym zakresie).

Wykres 10. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy ze środków programów perspektywy finansowej 2014-2020 realizowano w Państwa mieście projekty z zakresu Mieszkalnictwa? [%]"

³⁶ Raport pn. Ocena wpływu działań podejmowanych w ramach polityki spójności w zakresie transportu publicznego na mobilność miejską w perspektywie 2014-2020 i pn. Ocena wpływu działań podejmowanych w ramach VI osi POIiŚ 2014-2020 na poprawę płynności i bezpieczeństwa ruchu, integracji i wykorzystania transportu miejskiego.

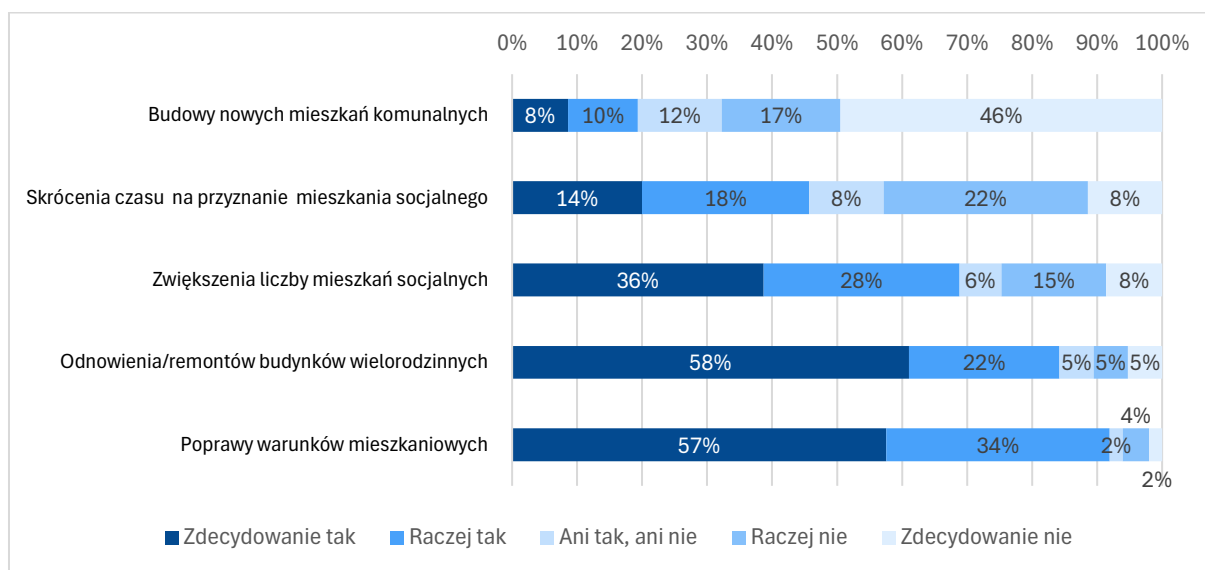


Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=540.

Biorąc pod uwagę wielkość miast biorących udział w badaniu, należy stwierdzić, że działania w tym obszarze tematycznym realizowane były przede wszystkim w miastach dużych (małe - 7%, średnie - 13%, duże - 65%), co wynika z większego zapotrzebowania na poprawę dostępności do gminnego zasobu mieszkaniowego w większych ośrodkach.

Ankietowani, którzy odpowiedzieli, że w ich mieście realizowane były projekty w obszarze tematycznym Mieszkalnictwo, zostali poproszeni o ocenę ich wpływu na rozwój miasta, jak i miejskiego obszaru funkcjonalnego.

Wykres 11. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Mieszkalnictwo przyczyniła się do ...? (skala 1 - obszar miasta)"



Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=53.

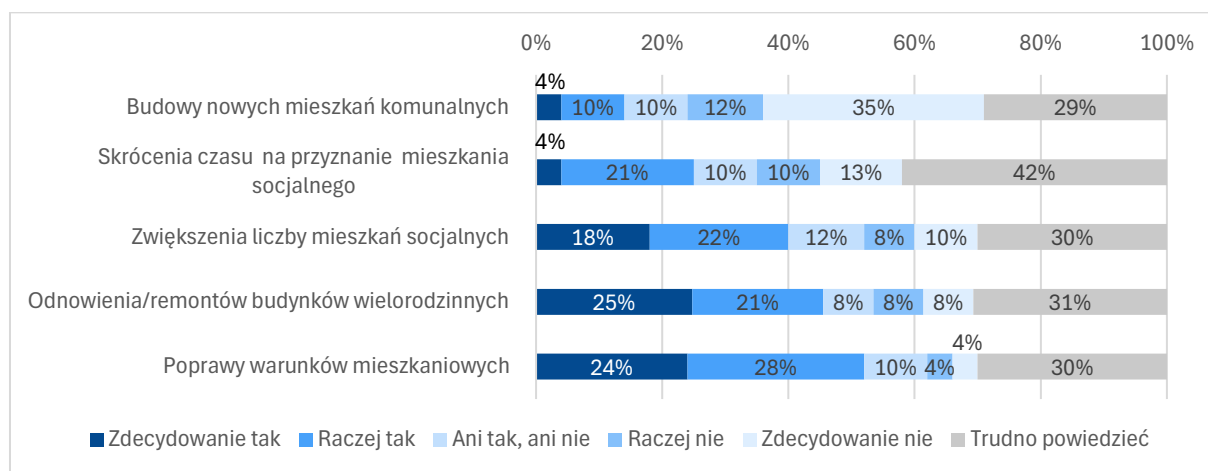
Analiza rozkładu odpowiedzi wskazuje, że projekty z obszaru tematycznego Mieszkalnictwo przyczyniły się w największym stopniu do poprawy warunków mieszkaniowych (91% wybrało odpowiedź "raczej tak" lub "zdecydowanie tak"). Polityka spójności w ocenie ankietowanych ma także duży wpływ na podjęcie działań w zakresie odnowienia/remontów budynków wielorodzinnych (80%) oraz zwiększenia liczby mieszkań socjalnych (64%). Zdania respondentów na temat skrócenia czasu oczekiwania na przyznanie prawa do mieszkania



socjalnego były mocno podzielone. 31% ankietowanych odpowiedziało na to pytanie twierdząco, przeciwnego zdania było natomiast 29% respondentów. Zdecydowana większość respondentów (63%) uznała, że podjęte działania nie przełożą się na wzrost liczby nowych mieszkań komunalnych, jedynie co piąty ankietowany był przeciwnego zdania.

Włączając w tę analizę typy miast należy stwierdzić, że generalnie największy wpływ podjętej interwencji zauważono w dużych miastach. W ocenie ankietowanych podjęta interwencja nie przełożyła się na zwiększenie liczby nowych mieszkań komunalnych, przy czym największy wpływ w tej kwestii zauważyli przedstawiciele małych miast (małe - 28%, średnie – 9%, duże – 6%). Powyższe może wynikać z faktu, że zasób komunalny gmin na przestrzeni ostatnich lat maleje, a w małych ośrodkach jest lepiej identyfikowany³⁷.

Wykres 12. Rozkład odpowiedzi na pytanie “Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Mieszkalnictwo przyczyniła się do ...? (skala 2 - MOF)”



Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=52.

Przeprowadzone badanie wykazało, że projekty z obszaru tematycznego Mieszkalnictwo na terenie miejskiego obszaru funkcjonalnego przyczyniły się w największym stopniu do poprawy warunków mieszkaniowych (52% wybrało odpowiedź “raczej tak” lub “zdecydowanie tak”) oraz odnowienia/remontu budynków wielorodzinnych (46%). W opinii 40% respondentów polityka spójności wpływa na zwiększenia liczby mieszkań socjalnych (40%). Zdania respondentów na temat skrócenia czasu oczekiwania na przyznanie prawa do mieszkania socjalnego były mocno podzielone. 25% ankietowanych odpowiedziało na to pytanie twierdząco, przeciwnego zdania było natomiast 23% respondentów. Prawie połowa respondentów (47%) uznała, że podjęte działania nie przełożą się na wzrost liczby nowych mieszkań komunalnych, jedynie 15% ankietowanych była przeciwnego zdania.

³⁷ Raport o stanie mieszkalnictwa w samorządach. 2020. Ministerstwo Rozwoju.



W ramach wywiadów zogniskowanych respondenci wskazywali głównie na realizację działań związanych z remontem i odnową wielorodzinnych budynków mieszkalnych, w tym budynków zabytkowych. Stopień kompleksowości realizowanych działań w obszarze mieszkalnictwa obrazują podane poniżej przykłady z dwóch miast.

W jednym z miast podjęto działania mające na celu zrewitalizowanie dawnego osiedla robotniczego znajdującego się w dzielnicy przemysłowej. W ramach działania dokonano gruntowych remontów zdegradowanych, ponad stuletnich, budynków (tzw. familioków), zagospodarowano teren wokół budynków oraz dokonano modernizacji istniejącej infrastruktury. Powstały miejsca służące integracji społecznej - place zabaw i przestrzenie umożliwiające aktywność fizyczną oraz spędzania wolnego czasu, (m.in. skate park, ogrodzone miasteczko rowerowe, boisko wielofunkcyjne, 200-metrową siłownię na wolnym powietrzu). Działaniem zostali objęci także mieszkańcy osiedla, którzy borykali się z wieloma problemami społecznymi. Ponadto w tej części miasta wybudowano dwa budynki socjalne, a także wyremontowano dwa budynki z mieszkaniami dla osób z niepełnosprawnością.

(...) jest to [dawne osiedle robotnicze] kawałek rzeczywiście takiej perełki historycznej związanej z byłym górnictwem (...) ten projekt rewitalizacji zmienił totalnie nie tylko oblicze tej części miasta, ale również jej funkcjonalność. Przełożyło się również na poprawę tkanki społecznej.

Źródło: wywiad pogłębiony (IDI)

W innym z miast dzięki środkom z Unii Europejskiej udało się wyremontować kilkadziesiąt zabytkowych budynków i kilkaset mieszkań, w tym także socjalnych, zagospodarować przestrzeń wokół nich (podwórka, placiki gospodarcze), a także utworzyć wiele przyjaznych przestrzeni, takich jak plenerowe siłownie, miejsca do wypoczynku, miejsca spacerowe. Przebudowano także główne ulice miasta, zmodernizowano infrastrukturę techniczną, zmieniono organizację ruchu, w taki sposób, aby pobudzić aktywność gospodarczą w lokalach przylegających do nich. Ponadto zrewitalizowano parki, w tym także te zabytkowe. Jak podkreślono efekty podjętych działań są widoczne w każdej części miasta. Obok podniesienie warunków mieszkaniowych (w tym socjalnych, chronionych) do najczęstszych efektów interwencji realizowanych w obszarze mieszkalnictwa należy zaliczyć: podniesienie integracji społecznej (place zabaw dla dzieci i miejsca do ćwiczeń dla seniorów, miejsca spędzania wolnego czasu, organizacja przestrzeni umożliwiających aktywność fizyczną), zapobieganie pogłębieniu się negatywnych zjawisk społecznych, stworzenie warunków do pobudzenia aktywności gospodarczej oraz wzrost powierzchni terenów zieleni.

Temat zmian w zakresie obszaru tematycznego Mieszkalnictwo był również przedmiotem dyskusji podczas panelu eksperckiego. Jeden z rozmówców podkreślił kluczowe znaczenie podjętych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w ramach których wyremontowano kamienice i



budynki mieszkalne, zagospodarowano podwórka oraz zrealizowano działania społeczne. W wyniku podjętych interwencji powstało łącznie 900 nowych mieszkań, w tym mieszkań chronionych. Jednak ze względu na długotrwały charakter procesu rewitalizacji, a także duży zakres obszaru rewitalizacji, podjęta interwencja przyczyniła się do odpływu mieszkańców i przedsiębiorców z centrum miasta. Pomimo dołożenia wszelkich starań, realizowane działania mogły przyczynić się również do gentryfikacji. Kluczowe znaczenie w tym obszarze tematycznym miało współfinansowanie projektów dotyczących mieszkań wspomaganych, jak również łączenie ich z projektami miękkimi tj. zapewnienie odpowiedniego wsparcia terapeutycznego i specjalistycznego.

(...) z mojej perspektywy ważną kwestią było pojawienie się środków na mieszkania wspomagane, mieszkania chronione oraz właśnie łączenie projektów społecznych z elementami twardymi. Mogliśmy dla tych mieszkań zapewnić odpowiednie wsparcie terapeutyczne i specjalistyczne, także to jest bardzo duży plus w mojej ocenie, z którego po raz pierwszy skorzystaliśmy w tej perspektywie unijnej.

Źródło: panel ekspertów.

Przykładem łączenia projektów miękkich i twardych jest również pilotaż programu wychodzenia z kryzysu bezdomności w ramach RLKS, w ramach którego zaadoptowano cztery pustostany mieszkaniowe w różnych częściach miasta oraz zapewniano wsparcie terapeutyczne osobom doświadczonym bezdomnością.

Jeden z ekspertów przywołał również wyniki badań przeprowadzonych w 2019 roku. W opracowaniu pn. Raport o stanie polskich miast. Rewitalizacja³⁷ przeanalizowano projekty mieszkaniowe przewidziane w programach rewitalizacji. Jak wynika z analizy, działania mające na celu poprawę warunków mieszkaniowych i zwiększenie oferty mieszkaniowej na obszarze rewitalizacji są realizowane w stopniu wysoce niewystarczającym w stosunku do potrzeb zdiagnozowanych w tym zakresie, co spowodowane jest przede wszystkim brakiem wystarczających środków finansowych przeznaczonych na ten cel. Ponadto zrealizowano działania głównie z zakresu poprawy efektywności energetycznej budynków oraz działania miękkie zaadresowane do grup narażonych na wykluczenie społecznie, a nie bezpośrednio związane z rozwojem mieszkalnictwa. Ekspert podkreślił, że w perspektywie 2014-2020 nie udało się zrealizować założeń Specjalnych Stref Rewitalizacji. Jak wynika z publikacji pn. Specjalna Strefa Rewitalizacji w praktyce. Raport z badania narzędzi ustawowych w zakresie rewitalizacji w Polsce³⁸ wprowadzenie SSR, instrumentu przewidzianego ustawą o rewitalizacji, jest skomplikowane zarówno pod względem prawnym, jak i organizacyjnym, co w konsekwencji przesądza o jego rzadkim zastosowaniu. Eksperti podkreślili brak wystarczających środków na remonty i modernizację tkanki mieszkaniowej, w tym również środków na mieszkania wspomagane, które są kluczowe w walce z wykluczeniem społecznym.



Analiza studium przypadku wykazała, że zrealizowane projekty przełożyły się na poprawę warunków mieszkaniowych oraz zwiększenie liczby mieszkań socjalnych (Żarki), podniesienie standardu mieszkaniowego i atrakcyjności gospodarczej danego obszaru (Żyrardów) wzmocnienie funkcji mieszkalnej, kulturalnej i gospodarczej jednej z dzielnic miasta (Łódź).

Podsumowanie

Działania podjęte w obszarze tematycznym Mieszkalnictwo miały wpływ przede wszystkim na poprawę warunków mieszkaniowych oraz odnowę i remont tkanki mieszkalnej. W wywiadach podano przykłady kompleksowych działań związanych z remontem i odnową wielorodzinnych budynków mieszkalnych oraz działań im towarzyszących, związanych z aktywizacją społeczno-zawodową mieszkańców, zagospodarowaniem przestrzeni wokół budynków i integracją społeczności lokalnej. W większości przypadku działania w tym zakresie mają charakter punktowy i tym samym nie mają kluczowego znaczenia dla przemian zachodzących w miastach³⁸. Interwencja nie przełożyła się jednak na budowę nowych mieszkań komunalnych. W opinii ekspertów biorących udział w panelu dyskusyjnym, środki przeznaczone na interwencję w ramach omawianego obszaru tematycznego są niewystarczające, mając na uwadze skalę potrzeb. Takie stanowisko potwierdza także literatura fachowa. Zdaniem ekspertów projekty mieszkaniowe skupiały się głównie na realizacji działań z zakresu poprawy efektywności energetycznej budynków, a nie bezpośrednio na rozwoju mieszkalnictwa. Jak podkreśla Muzioł-Węclawowicz³⁹ mając na uwadze skalę potrzeb w zakresie mieszkalnictwa w obszarach rewitalizacji, można mówić o braku finansowania w tym zakresie.

OT 5 Usługi społeczne

W ramach obszaru tematycznego Usługi społeczne 22 956 projektów otrzymało dofinansowanie w wysokości 50 mld zł. Projekty realizowało łącznie 48 391 beneficjentów. Zatem ponad połowa z projektów zakładała ponadlokalną współpracę samorządów w

³⁸ Podobnych wniosków dostarcza raport pn. Znaczenie projektów realizowanych w ramach RPO WP dla rozwoju miast województwa podkarpackiego. W raporcie wskazano wprawdzie, że istotna część środków została wykorzystana na cele związane z mieszkalnictwem. Niemniej jednak w większości miast realizowano najwyżej jeden projekt w zakresie remontu i termomodernizacji budynków wielorodzinnych. W związku z powyższym należy stwierdzić, że skala tych inwestycji jest istotna dla mieszkańców poszczególnych odremontowanych obiektów, ale nie ma większego znaczenia dla przemian zachodzących w podkarpackich miastach. Wyjątek stanowił Przemyśl, gdzie realizowano kilkanaście projektów rewitalizacyjnych, przy czym należy mieć na uwadze, że miasto to posiada największe w regionie stare, zabytkowe zasoby mieszkaniowe.

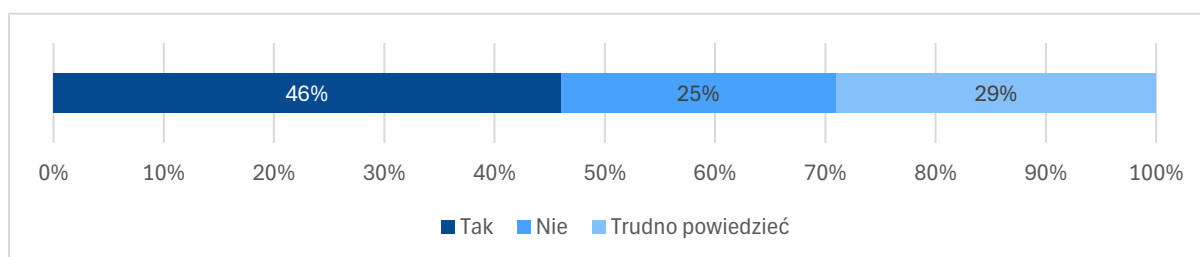
³⁹ W. Jarczewski, A. Kułackowska. 2019. Raport o stanie polskich miast. Rewitalizacja. Instytut Rozwoju Miast i Regionów – Warszawa–Kraków 2019.



realizacji zadań. OT usług społecznych stanowił zatem jeden z obszarów o wysokiej skali współpracy.

W badaniu ilościowym przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego zostali zapytani, czy ze środków programów perspektywy finansowej 2014-2020 realizowano w ich mieście projekty z obszaru tematycznego Usługi społeczne. Prawie połowa ankietowanych (49%) odpowiedziała na to pytanie twierdząco, natomiast co czwarty respondent przecząco (29% respondentów nie posiadała informacji w tym zakresie).

Wykres 13. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy ze środków programów perspektywy finansowej 2014-2020 realizowano w Państwa mieście projekty z zakresu Usług społecznych? [%]"



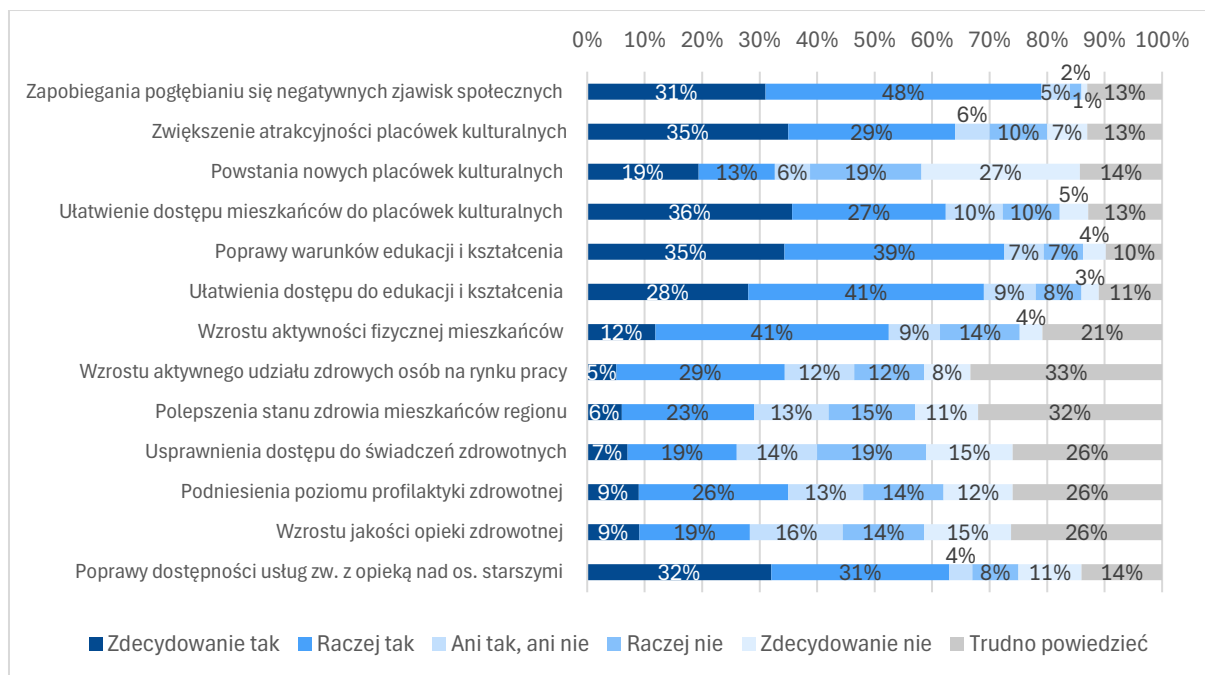
Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=538.

Analizując wielkość miast biorących udział w badaniu należy stwierdzić, że odsetek gmin realizujących projekty w tym obszarze tematycznym wzrasta wraz ze wzrostem rangi miasta (małe – 58%, średnie – 77%, duże – 100%). Wynika to z wyższej gęstości zaludnienia większych ośrodków i w konsekwencji większego zapotrzebowania na różnego rodzaju usługi społeczne oraz dodatkowo koncentracji na tych terenach usług wyższego rzędu (w tym szczególnie ponadlokalnego).

Ankietowani, którzy odpowiedzieli, że w ich mieście realizowane były projekty w obszarze tematycznym Usługi społeczne zostali poproszeni o ocenę ich wpływu na rozwój miasta, jak i miejskiego obszaru funkcjonalnego.



Wykres 14. Rozkład odpowiedzi na pytanie “Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Usługi społeczne przyczyniła się do ...? (skala 1- obszar miasta)”



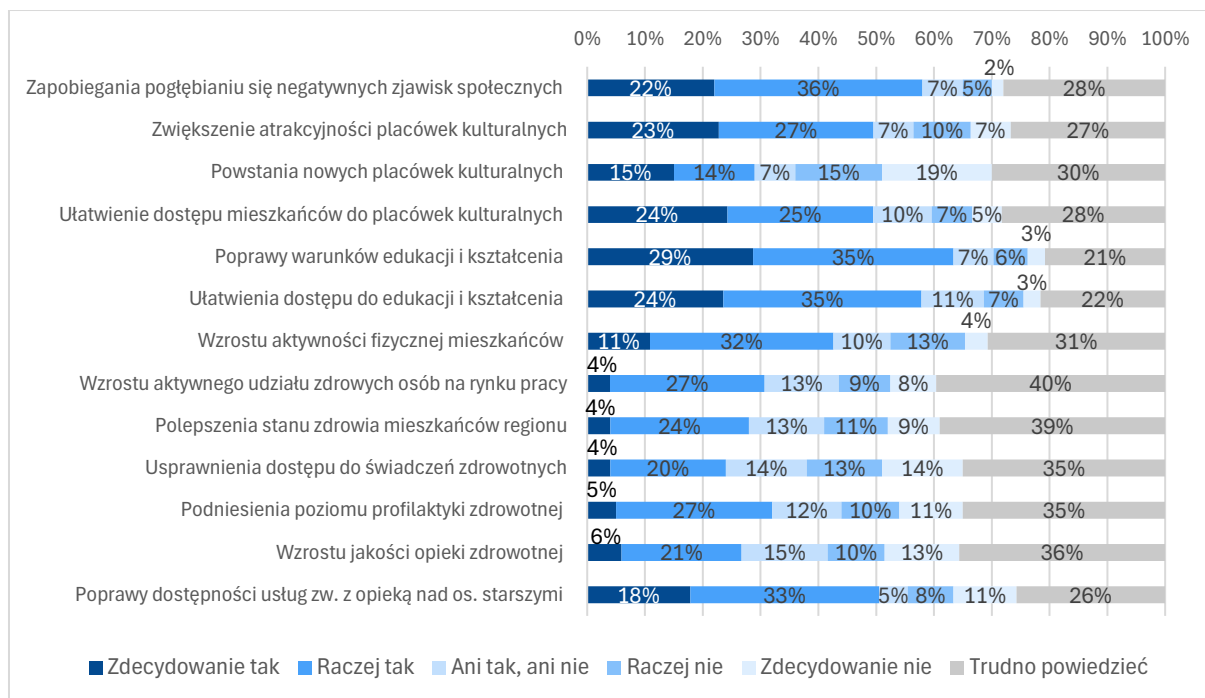
Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=228.

Analiza wykresu wskazuje, że projekty z obszaru tematycznego Usługi społeczne na obszarze miasta w największym stopniu przyczyniły się do zapobiegania pogłębianiu się negatywnych zjawisk społecznych powodujących wykluczenie społeczne mieszkańców (78% wybrało odpowiedź “raczej tak” lub “zdecydowanie tak”), poprawę warunków edukacji i kształcenia (74%) oraz ułatwienie dostępu do edukacji i kształcenia. Polityka spójności ma także duży wpływ na zwiększenie atrakcyjności placówek kulturalnych, ułatwienie dostępu mieszkańców do placówek kulturalnych oraz poprawę dostępności usług związanych z opieką nad osobami starszymi i przewlekle chorymi (około 60%). Co drugi ankietowany (53%) uznał, że podjęte działania przełożą się na wzrost aktywności fizycznej mieszkańców. Zdania respondentów na temat zagadnień dotyczących kwestii zdrowotnych (tj. wzrostu jakości opieki zdrowotnej, podniesienia poziomu profilaktyki zdrowotnej, usprawnienia dostępu do świadczeń zdrowotnych oraz polepszenia stanu zdrowia mieszkańców regionu) były mocno podzielone. Blisko połowa ankietowanych natomiast uznała, że interwencja nie przyczyniła się do powstania nowych placówek kulturalnych, przy czym co trzeci był przeciwnego zdania.

Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego wszystkich typów miast (małe, średnie, duże) podobnie oceniają wpływ podjętych działań ich rozwój. Jedynie w kwestii ułatwienia dostępu i poprawy warunków edukacji i kształcenia oraz jakości opieki zdrowotnej większy odsetek pozytywnych odpowiedzi zauważono w miastach dużych, co może wynikać z większej liczby podmiotów świadczących takie usługi na ich terenie, w tym również związanych z usługami wyższego rzędu.



Wykres 15. Rozkład odpowiedzi na pytanie “Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Usługi społeczne przyczyniła się do ...? (skala 2 – MOF)”



Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=213.

Analiza wykresu wskazuje, że projekty z obszaru tematycznego Usługi społeczne (w skali 2 – MOF) w największym stopniu przyczyniły się do poprawy warunków edukacji i kształcenia (63% wybrało odpowiedź “raczej tak” lub “zdecydowanie tak”), ułatwienie dostępu do edukacji i kształcenia oraz zapobiegania pogłębianiu się negatywnych zjawisk społecznych powodujących wykluczenie społeczne mieszkańców (blisko 60%). Co drugi ankietowany uznał, że podjęte działania przełożą się na poprawę dostępności usług związanych z opieką nad osobami starszymi i przewlekle chorymi, ułatwienie dostępu mieszkańców do placówek kulturalnych oraz zwiększenie atrakcyjności placówek kulturalnych. Co trzeci ankietowany był zdania, że interwencja wpłynie na polepszenie stanu zdrowia mieszkańców regionu oraz wzrost aktywnego udziału zdrowych osób na rynku pracy, przeciwnego zdania był blisko co czwarty respondent, należy przy tym podkreślić, że około 40% ankietowanych nie miało zdania na ten temat. Zdania respondentów na temat wzrostu jakości opieki zdrowotnej, usprawnienia dostępu do świadczeń zdrowotnych oraz polepszenia stanu zdrowia mieszkańców regionu oraz powstania nowych placówek kulturalnych były mocno podzielone. Na uwagę zasługuje fakt, że w odniesieniu do większości zagadnień co trzeci ankietowany nie umiał dokonać oceny. Wśród innych efektów respondenci wymienili: zwiększenie wiedzy i świadomości o problemach społecznych przez samych mieszkańców, zwiększenie samodzielności w codziennym funkcjonowaniu osób starszych, wzrost kompetencji rodziców



w zakresie spraw opiekuńczo-wychowawczych oraz wypracowanie standardu usług społecznych.

Z wywiadów zogniskowanych wynika, że w ramach obszaru tematycznego Usługi społeczne realizowano działania związane przede wszystkim z powstaniem centrów aktywności lokalnej o różnych profilach, powstaniem pracowni twórczych dla młodych artystów, poszerzeniem oferty kształcenia ogólnego, wyposażeniem szkół publicznych, realizacją dodatkowych zajęć, adaptacją budynków do nowych funkcji oraz powstaniem dziennego domu pobytu dla seniorów oraz centrum wielokulturowego. Działania te wpłynęły m.in. na podniesienie atrakcyjności i dostępności oferty kulturalnej, powiększenie oferty edukacyjnej oraz spędzania wolnego czasu dla każdej grupy społecznej, zapewnieniem usług opiekuńczych dla osób starszych, objęciem opieką dzieci i młodzież borykającą się z problemami psychicznymi oraz osoby z niepełnosprawnością. Jedno z miast (Łódź) wyróżnia się na tle innych szczególnie wysokim stopniem kompleksowości realizowanych działań. Podjęto w nim cały szereg działań miękkich, które skierowane były do różnych grup społecznych. Zaadaptowano dawny, zniszczony budynek fabryki na teatr oraz utworzono niskoczynszowe pracownie twórcze dla młodych artystów. Powstały centra aktywności lokalnej o różnych profilach m.in. centra aktywności lokalnej, gdzie są prowadzone działania dla seniorów, centrum aktywności lokalnej związane z IT skierowane do ludzi młodych, centra aktywności o charakterze obywatelskim, które mają na celu włączenie mieszkańców w dyskusję, a także wspólne działania. Ponadto utworzono centra wsparcia i rozwoju społecznego, centra aktywizacji zawodowej, centrum profilaktyki zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży, centrum interwencji kryzysowej oraz centrum wielokulturowe. W wyniku remontów budynków użyteczności publicznej (m.in. szkół, bibliotek, muzeów, centrum nauki) powstały miejsca, gdzie wszystkie grupy społeczne mogą poszerzać swoją wiedzę. Działania skierowane były także do osób z niepełnosprawnościami (m.in. utworzenie miejsc lub oddziałów w przedszkolach, powstanie mieszkań chronionych), jak również do osób starszych (domy dziennego pobytu dla seniorów). Interwencja przyczyniła się także do podniesienia jakości przestrzeni publicznych oraz zwiększenia powierzchni obszarów zielonych. Kluczowe z punktu widzenia rozmówcy było jednak zmiana podejścia mieszkańców do swojego miasta. W wyniku podjętych działań społeczność lokalna zaczęła utożsamiać się z miastem.

Ale myślę, że oprócz tego, co zostało powiedziane, (...) na pewno zadziała się jedna bardzo ważna rzecz dzięki środkom unijnym. Myślę, że to jest to identyfikacja mieszkańców z miastem.

Źródło: wywiad pogłębiony (IDI).

W ramach wywiadów z przedstawicielami instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie i wdrażanie programów regionalnych i krajowych oraz panelu ekspertów wskazano na szereg efektów w zakresie szeroko rozumianej edukacji. Interwencja przełożyła się na podniesienie dostępności i jakości w zakresie kształcenia zawodowego, nawiązywanie współpracy pomiędzy szkołami zawodowymi, inwestowanie we współpracę szkolnictwa



zawodowego z szeroko rozumianym biznesem (klasy patronackie, staże, praktyki), doposażenie szkół zawodowych, standaryzacja praktyk i staży u pracodawców, podniesienie jakości nauczania wyższego oraz tworzenie nowych kierunków studiów w odpowiedzi na potrzeby lokalnego/regionalnego rynku pracy. Ponadto działania w tym OT wpłynęły na zwiększenie dostępności i jakości oferty kulturalnej, podniesienie dostępności miejsc w przedszkolach i żłobkach (przy czym w przypadku tej drugiej usługi zdania respondentów są podzielone), podniesienie dostępności usług społecznych skierowanych do seniorów (jadłodajnie, centra wsparcia), uruchomienie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania oraz ustandaryzowanie i podniesienie jakości świadczonych usług (Skoordynowana Opieka Senioralna). Kluczowe znaczenie miała również realizacji projektów dotyczących centrów nauki i edukacji (np. Morskie Centrum Nauki w Szczecinie, Regionalne Centrum Rozwoju w Parzęczewie), które przełożyły się na pobudzenie ruchu turystycznego, podniesienie znaczenia miasta jako ośrodka edukacji oraz były impulsem do kolejnych inwestycji.

Analiza studiów przypadku wskazuje, że zrealizowane projekty przełożyły się na podniesienie jakości i atrakcyjności kształcenia zawodowego (Hrubieszów), aktywizację społeczną i integrację środowiska senioralnego na obszarze funkcjonalnym (Chełm, OF), przedłużenie etapu samodzielnego funkcjonowania osób w podeszłym wieku we własnym domu oraz podniesienie dostępności różnego rodzaju usług do seniorów (Katowice, OF).

W kontekście powyższych analiz ciekawych wniosków dostarcza badanie ewaluacyjne pn. Wpływ działań podejmowanych w ramach VIII osi priorytetowej PO IiŚ 2014-2020 na osiągnięcie celu szczegółowego, jakim jest lepsza dostępność infrastruktury kultury i dziedzictwa kulturowego oraz wzrost kompetencji kulturowych społeczeństwa jako ważnych elementów konkurencyjności gospodarki. Jak podkreślono w badaniu, w miastach, w których zrealizowano znaczną liczbę projektów (np. Toruń czy Kraków), pojawia się efekt skali, tzn. powstanie kolejnych obiektów z atrakcyjną ofertą kulturalną przekłada się na wzrost liczby turystów. Skutkiem realizacji dużych inwestycji w placówki kultury zlokalizowane poza ścisłym centrum miasta jest "rozlewania się metropolitalności na dzielnice dotąd zaniedbane" i w konsekwencji bardziej równomiernym rozkładem ruchu turystycznego. W badaniu wskazano na efekty mnożnikowe - wzrost liczby turystów i odwiedzających, wzrost jakości oferty kulturalnej zapewnionej przez inne podmioty, przyczyniają się pośrednio do wzrostu liczby miejsc pracy i rozwoju firm obsługujących turystów. Ponadto zaobserwowano, że w wybranych dużych miastach, w których jest wiele zabytków i w których były realizowane liczne projekty współfinansowane ze środków europejskich (w tym w ramach VIII OP PO IiŚ) rozwijała się branża konserwatorska, natomiast ze względu na dużą liczbę wystaw pojawił się znaczny popyt na usługi projektantów wystaw.

Podsumowanie

Jak wynika z badania, podjęta interwencja w obszarze tematycznym Usługi społeczne miała wpływ przede wszystkim na zapobieganie pogłębianiu się negatywnych zjawisk społecznych,



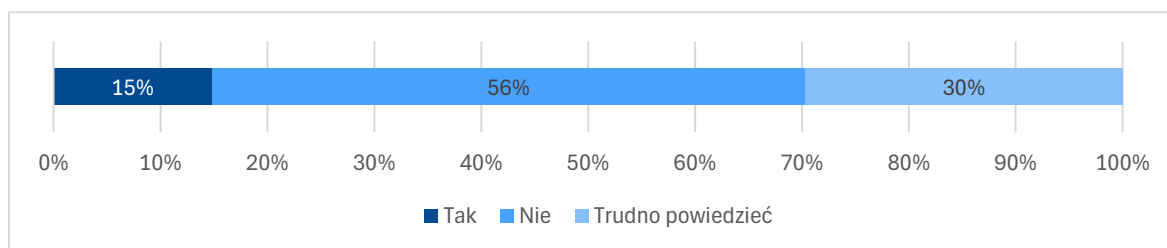
poprawę warunków i ułatwienie dostępu do edukacji i kształcenia, w tym rozwój szkolnictwa zawodowego, zwiększenie atrakcyjności i ułatwienie dostępu do placówek kulturalnych oraz poprawę dostępności usług związanych z opieką nad osobami starszymi.

OT 6 Rozwój gospodarczy, w tym rynek pracy

W ramach obszaru tematycznego Rozwój gospodarczy, w tym rynek pracy 188 518 projektów otrzymało dofinansowania w wysokości 104 mld zł.

W badaniu ilościowym przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego zostali zapytani, czy ze środków programów perspektywy finansowej 2014-2020 realizowano w ich mieście projekty z obszaru tematycznego Rozwój gospodarczy, w tym rynku pracy. Ponad połowa ankietowanych (56%) odpowiedziała na to pytanie przecząco, natomiast 15% respondentów twierdząco (30% respondentów nie posiadało informacji w tym zakresie).

Wykres 16. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy ze środków programów perspektywy finansowej 2014-2020 realizowano w Państwa mieście projekty z zakresu Rozwoju gospodarczego, w tym rynku pracy? [%]"



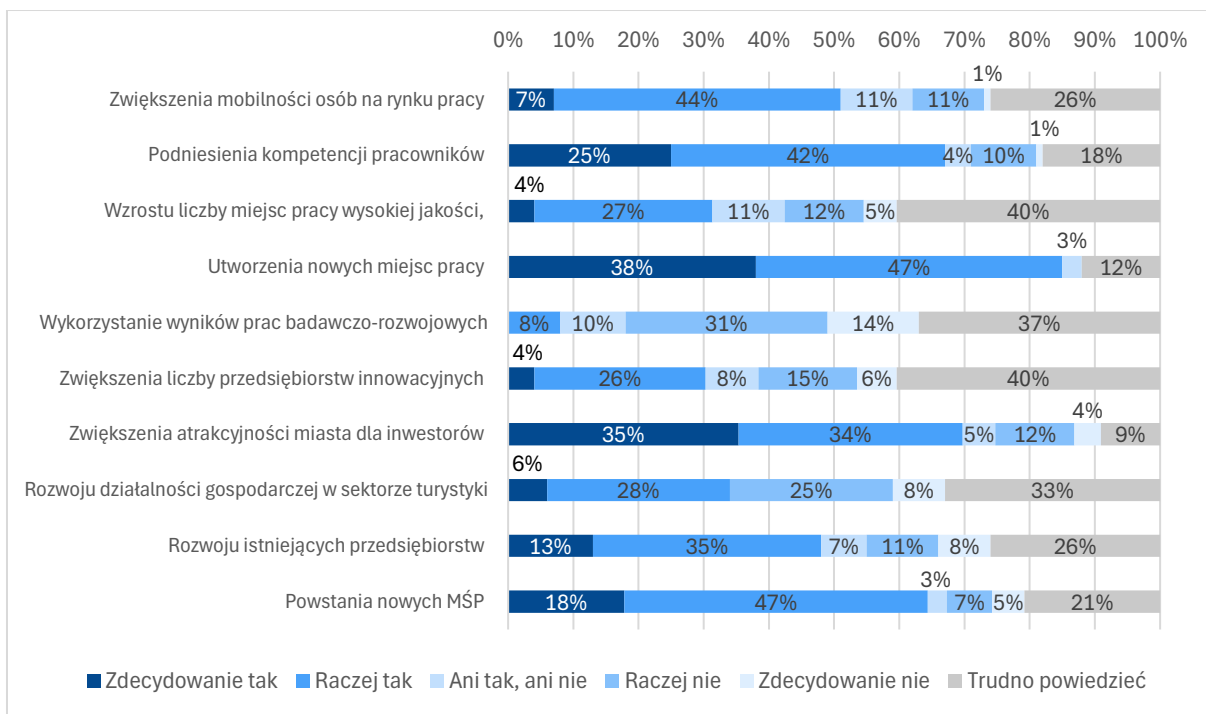
Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=537.

Biorąc pod uwagę wielkość miast biorących udział w badaniu, należy stwierdzić, że działania w tym obszarze tematycznym realizowane były przede wszystkim w miastach dużych (małe – 11%, średnie – 36%, duże – 100%), co jest głównie związane z koncentracją dużej liczby podmiotów gospodarczych na terenach dużych ośrodków miejskich.

Ankietowani, którzy odpowiedzieli, że w ich mieście realizowane były projekty w obszarze tematycznym Rozwój gospodarczy, w tym rynek pracy, zostali poproszeni o ocenę ich wpływu na rozwój miasta, jak i miejskiego obszaru funkcjonalnego.

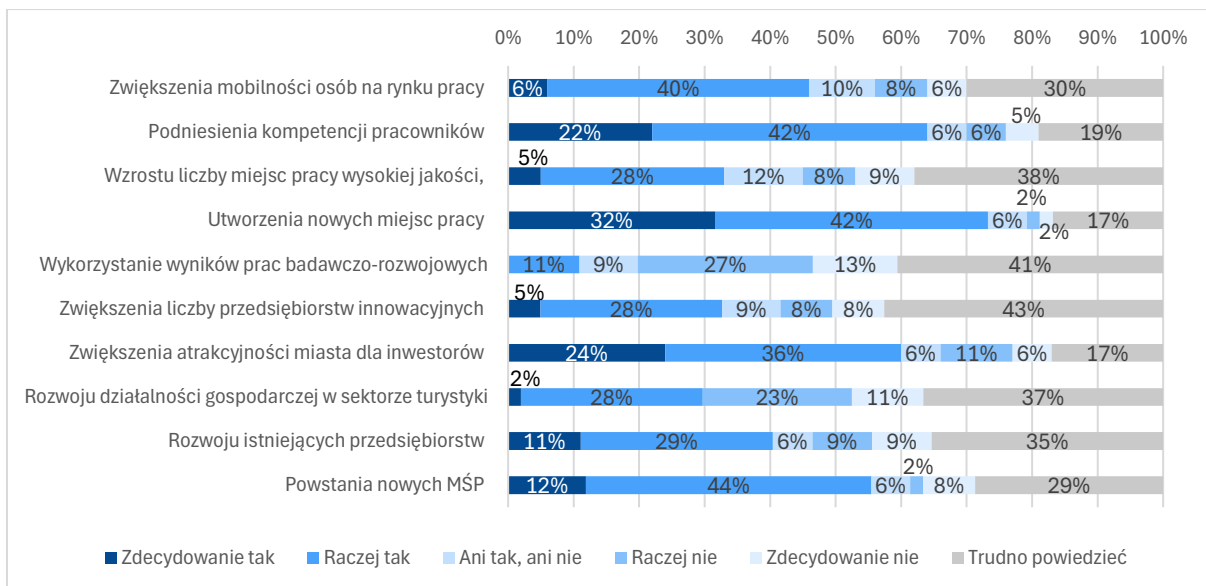


Wykres 17. Rozkład odpowiedzi na pytanie “Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Rozwoju gospodarczego przyczyniła się do ...? (skala 1 – obszar miasta)”



Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=74.

Wykres 18. Rozkład odpowiedzi na pytanie “Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Rozwoju gospodarczego przyczyniła się do ...? (skala 2 – MOF)”



Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=66.

Rozkład odpowiedzi na pytanie dotyczące wpływu projektów z zakresu Rozwój gospodarczy na rozwój miast i obszarów funkcjonalnych jest bardzo podobny. Analiza wykresu wskazuje,



że projekty z tego obszaru tematycznego (w skali miasta) w największym stopniu przyczyniły się do utworzenia nowych miejsc pracy. Polityka spójności miała także duży wpływ na zwiększenie atrakcyjności miasta dla inwestorów, podniesienie kompetencji pracowników oraz powstanie nowych MŚP. Co drugi ankietowany uznał, że podjęte działania przełożą się na zwiększenie mobilności osób na rynku pracy oraz rozwój istniejących przedsiębiorstw (wzrost obrotów, nowe rynki zbytu itp.). Co trzeci ankietowany był zdania, że podjęte działania przyczyniły się do wzrostu liczby miejsc pracy wysokiej jakości oraz zwiększenia liczby przedsiębiorstw innowacyjnych (40% nie miało zdania na ten temat). Zdania respondentów na temat wpływu polityki na rozwoju działalności gospodarczej w sektorze turystyki były mocne podzielone. Około 40% ankietowanych uznało, że interwencja nie przyczyniła się do większego wykorzystania wyników prac badawczo-rozwojowych w działalności firm, przy czym około 40% nie miało zdania w tym temacie.

Analizując powyższe pytanie z uwzględnieniem typów miast należy stwierdzić, że przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego podobnie oceniają wpływ podjętych działań na rozwój ich ośrodków. Jedynie w kwestii podniesienia kompetencji pracowników większy wpływ zauważono w miastach dużych. Z kolei w miastach średniej wielkości najwyżej oceniono wpływ interwencji na zwiększenie atrakcyjności miast dla inwestorów. W ramach wywiadów zogniskowanych respondenci wskazywali, że działania w tym obszarze związane były m.in. ze stworzeniem punktów doradczych dla małych i średnich przedsiębiorców oraz organizacji pozarządowych, przygotowaniem miasta do przejęcia funkcji uzdrowiskowej (tj. przygotowanie odpowiedniej kadry pracowników, przebudowa i modernizacja promenady w mieście i gminach sąsiednich, podjęcie inwestycji w szkołach zawodowych oraz skanalizowanie ruchu turystycznego). Konsekwencją realizacji tych projektów był pobudzenie inwestycji prywatnych, wzrost liczby małych przedsiębiorstw, zwiększenie potencjału rozwojowego miasta, podniesienie atrakcyjności miejscowości turystycznej, wzrost liczby turystów, spadek stopy bezrobocia oraz ochrona środowiska.

W ramach wywiadów z przedstawicielami instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie i wdrażanie programów regionalnych i krajowych wskazano na szereg efektów podjętych interwencji. Zrealizowane działania przełożyły się na polepszenie kondycji finansowej przedsiębiorstw, zwiększanie innowacyjności przedsiębiorców poprzez wdrożenie nowych technologii i wprowadzenie na rynek nowych, znacząco ulepszonych produktów i usług oraz powstanie inkubatorów przedsiębiorczości (tj. przestrzeni modułowej do prowadzenia działalności gospodarczej). Interwencja wpłynęła także na stworzenie nowych miejsc pracy, spadek bezrobocia wśród osób młodych i polepszenie warunków pracy oraz aktywizację zawodową osób z niepełnosprawnościami. Ponadto wskazano na rozwój współpracy przedsiębiorstw z uczelniami wyższymi oraz instytucjami naukowymi (realizacja pierwszych projektów, często stanowił impuls do realizacji kolejnych) i podniesienie kompetencji kadry dydaktycznej na uczelniach oraz rozwój turystyki i podniesienie jakości usług turystycznych.



Jeśli chodzi o grupę do 29 roku życia, to bezrobocie również znacznie się zmieniło i Polska jest nawet w czołówce krajów członkowskich Unii Europejskiej, w których bezrobocie wśród młodych jest jednym z najniższych. Więc można uznać, że w dużej mierze interwencja EFS się do tego przyczyniła. Myślę, że bardzo zauważalne były też projekty dotyczące turystyki. (...) na przykład produkt kajakowy, powstało kilkanaście zupełnie nowych szlaków kajakowych. I wokół tego się biznes rozwija.

Źródło: wywiad pogłębiony.

Ożywienie gospodarcze wymieniono również jako efekt pośredni przedsięwzięć rewitalizacyjnych polegających na remoncie ulicy i nasadzeniu zieleni.

Została tam wprowadzona duża ilość zieleni, co spowodowało, że wszystkie lokale usługowe, które tam są w tym momencie, a to była naprawdę martwa ulica, tam się po prostu przez wiele lat nic nie działo, są praktycznie wynajęte i to są takie małe lokalne działania. *Nie korporacyjne, tylko właśnie realizowane przez mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców.*

Źródło: wywiad pogłębiony.

Analiza studium przypadku wykazała, że podjęte działania przełożyły się na zwiększenie atrakcyjności turystycznej miejscowości uzdrowskiej oraz wzmocnienie jej pozycji jako lidera turystyki termalno-uzdrowskiej w Polsce Centralnej (Uniejów), zwiększenie aktywności społeczno-zawodowej mieszkańców i internacjonalizację przedsiębiorstw (Łowicz, OF), rozwój przedsiębiorczości poprzez świadczenie nowych i ulepszonych specjalistycznych usług proinnowacyjnych i podniesienie współpracy między przedsiębiorstwami (Gdańsk, OF).

Podsumowanie

Z badania wynika, że interwencja podjęta w obszarze tematycznym Rozwój gospodarczy, w tym rynek pracy, realizowana była przede wszystkim w miastach dużych i przyczyniła się m.in. do podniesienia kompetencji pracowników, zwiększenia innowacyjności przedsiębiorstw, spadku bezrobocia, zwiększenia atrakcyjności miast dla inwestorów oraz powstania nowych MŚP.

OT 7 Transformacja cyfrowa

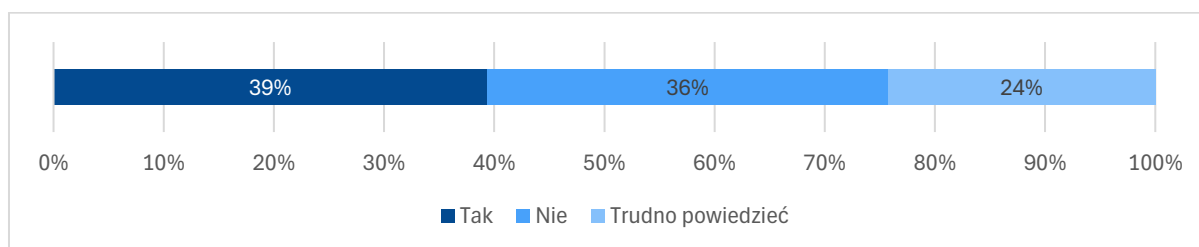
W ramach obszaru tematycznego Transformacja cyfrowa 2534 projektów otrzymało dofinansowanie w wysokości 16 mld zł. Projekty realizowało łącznie 8879 beneficjentów. Oznacza to największy udział projektów zakładających ponadlokalną współpracę samorządów



w realizacji zadań spośród wszystkich obszarów tematycznych. Projekty w tym OT były realizowane przede wszystkim w POPC oraz RPO.

W badaniu ilościowym przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego zostali zapytani, czy ze środków programów perspektywy finansowej 2014-2020 realizowano w ich mieście projekty z obszaru tematycznego Transformacja cyfrowa, w tym rynku pracy? Blisko 40% ankietowanych odpowiedziało na to pytanie twierdząco, natomiast 36% respondent przecząco (24% respondentów nie posiadała informacji w tym zakresie).

Wykres 19. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy ze środków programów perspektywy finansowej 2014-2020 realizowano w Państwa mieście projekty z zakresu Transformacji cyfrowej? [%]"



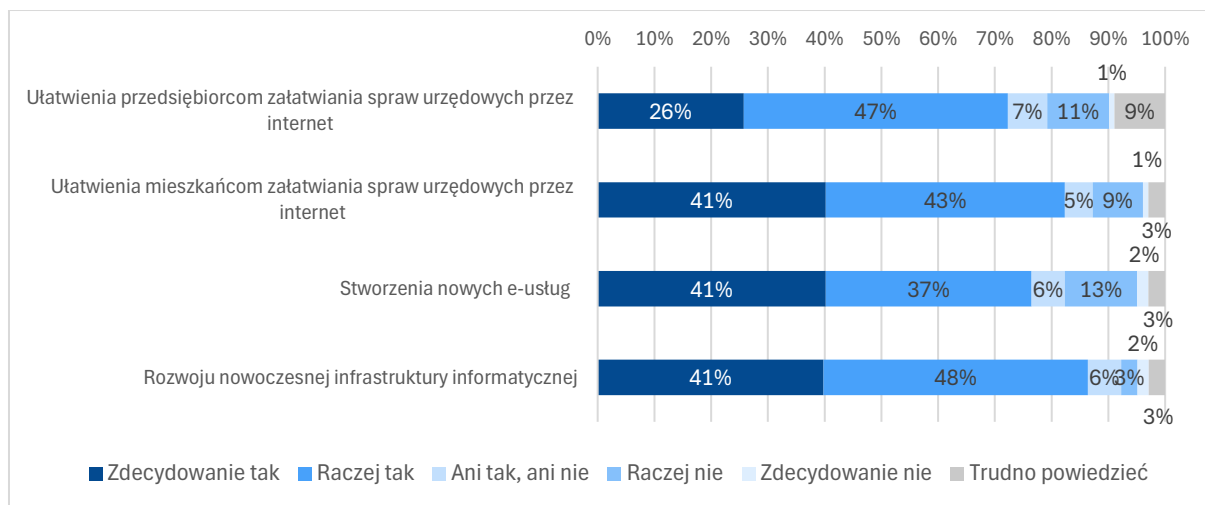
Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=540.

Biorąc pod uwagę wielkość miast biorących udział w badaniu, należy stwierdzić, że interwencja była realizowana w podobnym zakresie we wszystkich typach ośrodków (małe – 49%, średnie – 56%, duże – 70%), co jest związane przede wszystkim z realizacją projektów systemowych dotyczących chociażby cyfryzacji czy cyberbezpieczeństwa w skali całego kraju.

Ankietowani, którzy odpowiedzieli twierdząco, że w ich mieście realizowane były projekty w obszarze tematycznym Transformacja cyfrowa, zostali poproszeni o ocenę ich wpływu na rozwój miasta, jak i miejskiego obszaru funkcjonalnego.



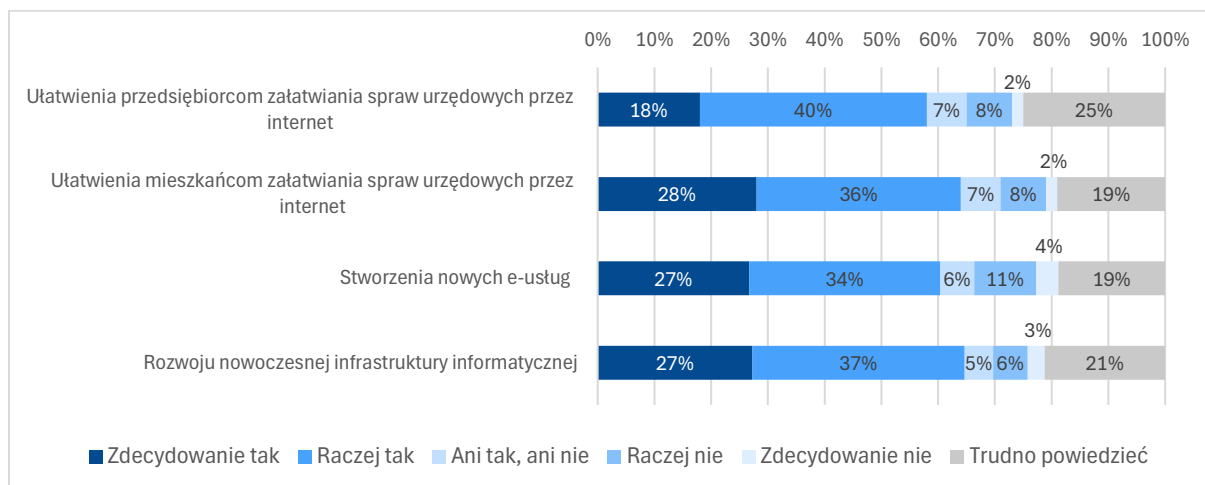
Wykres 20. Rozkład odpowiedzi na pytanie “Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Transformacji cyfrowej, przyczyniła się do ...? (skala 1 – obszar miasta)”



Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=200.

Z badania wynika, że projekty z obszaru tematycznego Transformacja cyfrowa na terenie miasta w największym stopniu przyczyniły się do rozwoju nowoczesnej infrastruktury informatycznej (blisko 90% wybrało odpowiedź “raczej tak” lub “zdecydowanie tak”). Duży wpływ polityki spójności odnotowano również w zakresie ułatwienia mieszkańcom załatwiania spraw urzędowych przez internet (83%), stworzenia nowych e-usług (78%) oraz ułatwienia przedsiębiorcom załatwiania spraw urzędowych przez internet (73%).

Wykres 21. Rozkład odpowiedzi na pytanie “Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Transformacji cyfrowej przyczyniła się do ...? (skala – miejski obszar funkcjonalny)”



Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=180.

Z badania wynika, że projekty z obszaru tematycznego Transformacja cyfrowa w miejskich obszarach funkcjonalnych w praktycznie równym stopniu (około 60% wybrało odpowiedź “raczej tak” lub “zdecydowanie tak”) przyczyniły się do rozwoju analizowanych zagadnień (tj.



rozwój nowoczesnej infrastruktury informatycznej, ułatwienia mieszkańcom załatwiania spraw urzędowych przez internet, stworzenia nowych e-usług oraz ułatwienia przedsiębiorcom załatwiania spraw urzędowych przez internet). Wśród innych efektów, które wystąpiły w wyniku interwencji na obszarze miasta respondenci wymienili zwiększenie cyberbezpieczeństwa w urzędach, doposażenie pracowni w sprzęt TIK, zakup pomocy naukowych, doskonalenie nauczycieli, realizację dodatkowych zajęć dla młodzieży oraz wyjazdów edukacyjnych dla młodzieży do ośrodków badawczych/naukowych, zapewnienie dostępu do edukacji zdalnej dla dzieci i młodzieży, większy dostęp do sprzętu komputerowego dla dzieci z rodzin popegeerowskich, włączenie seniorów w budowę społeczeństwa informacyjnego oraz stworzenie trwałych mechanizmów podnoszenia kompetencji cyfrowych na poziomie lokalnym. Wśród innych efektów, które wystąpiły w wyniku interwencji na obszarze MOF-u respondenci wymienili podniesienie poziomu cyfryzacji, zapewnienie dostępu do edukacji zdalnej dla dzieci i młodzieży oraz większy dostęp do sprzętu komputerowego dla dzieci z rodzin popegeerowskich.

Analizując powyższe pytanie z uwzględnieniem wielkości miast należy stwierdzić, że przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego podobnie oceniają wpływ podjętych działań. Może to wynikać z faktu, że szereg projektów związanych z cyfryzacją usług administracji państwowej, czy chociażby cyberbezpieczeństwem realizowanych było w formie systemowej, tj. na obszarze całego kraju.

W wywiadach zogniskowanych opisano przykład projektu dotyczącego budowy dużej miejskiej sieci teleinformatycznej, który przełożył się na podniesienia bezpieczeństwa danych publicznych, usprawnienie transportu miejskiego (punktualność, czas przejazdu, oszczędność energii) oraz edukacji online (chmura edukacyjna). Wskazano także na inne efekty interwencji. W wyniku wdrożenia usług elektronicznych zaszły zmiany w funkcjonowaniu urzędów (m.in. ułatwienie kontaktu mieszkańców z urzędem). Zrealizowane projekty (m.in. Cyfrowa gmina, Cyber bezpieczny samorząd) pozwoliłyby na wyposażenie gminy w odpowiedni sprzęt oraz podniosły kompetencje pracowników w zakresie ochrony przed atakami hakerskimi.

W ramach wywiadów z przedstawicielami instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie i wdrażanie programów regionalnych i krajowych wskazano na następujące efekty podjętych interwencji m.in. cyfryzacja szkół, podniesienie kompetencji cyfrowych nauczycieli, zapewnienie dzieciom bezpieczeństwa w sieci, digitalizacja zasobów kultury i utworzenie katalogów cyfrowych, udostępnienie danych publicznych szerokiemu gronu odbiorców, osiągnięcie wysokiego odsetka gospodarstw domowych w zasięgu szerokopasmowego internetu i rozwój systemów informacji przestrzennej.

Analiza studium przypadków wskazuje na realizację kompleksowych projektów, których realizacja przyczyniła się do rozwoju GIS i usług publicznych świadczonych elektronicznie



(Nidzica/MOF), podniesienia kompetencji cyfrowych wśród seniorów i dostępności usług geodezyjno-kartograficznych przez Internet oraz wykorzystania technologii cyfrowej do świadczenia nowoczesnych e-usług (Warszawa/MOF).

Podsumowanie

Badanie wykazało, że interwencja podjęta w ramach obszaru tematycznego Transformacja cyfrowa przyniosła szereg pozytywnych efektów, zarówno na obszarze miasta, jak i obszarach funkcjonalnych, m.in. podniesienie poziomu cyfryzacji, rozwój nowoczesnej infrastruktury informatycznej, digitalizację danych publicznych i zasobów kultury, podniesienie kompetencji cyfrowych (urzędników, nauczycieli, seniorów, dzieci) oraz rozwój systemów informacji przestrzennej. W dużych miastach, a także w ramach MOF-u realizowane były bardziej zaawansowane technologicznie projekty, dotyczące np. budowy miejskiej sieci teleinformatycznej, czy rozwoju nowoczesnych e-usług. Realizacja tego typu projektów na terenie większych ośrodków wynika zarówno z ich szczególnych potrzeb związanych z koordynacją systemów zarządzania miastem, jak i dostępnych zasobów, czy też potencjału kadrowego umożliwiającego przygotowanie oraz realizację takich projektów.

3.1.4 Najbardziej skuteczne rodzaje wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych

W niniejszym podrozdziale dokonano oceny skuteczności rodzajów wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych. Podstawę analizy stanowiła baza projektów z systemu SL2014, którą poddano odpowiednim przekształceniom, dokonując jej weryfikacji i korekty na potrzeby niniejszego badania ewaluacyjnego⁴⁰. Ostatecznie na podstawie rzeczowej bazy przeanalizowano stopień osiągnięcia wskaźników programowych w odniesieniu do badanych obszarów tematycznych. Dodatkowo posłużono się wynikami badania CAWI/CATI z przedstawicielami miast, których pytano o projekty, które w największym stopniu wpłynęły na rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych.

Kluczowy wymiar analiz dotyczących stopnia realizacji wartości docelowych wskaźników został uwzględniony w Tabeli nr 12 w Załączniku nr 6. W tabeli zawarto informacje dotyczące: obszaru tematycznego, rodzaju wskaźnika, jednostki pomiaru, wartości docelowej, wartości osiągniętej od początku realizacji projektu oraz stopnia realizacji wskaźnika.

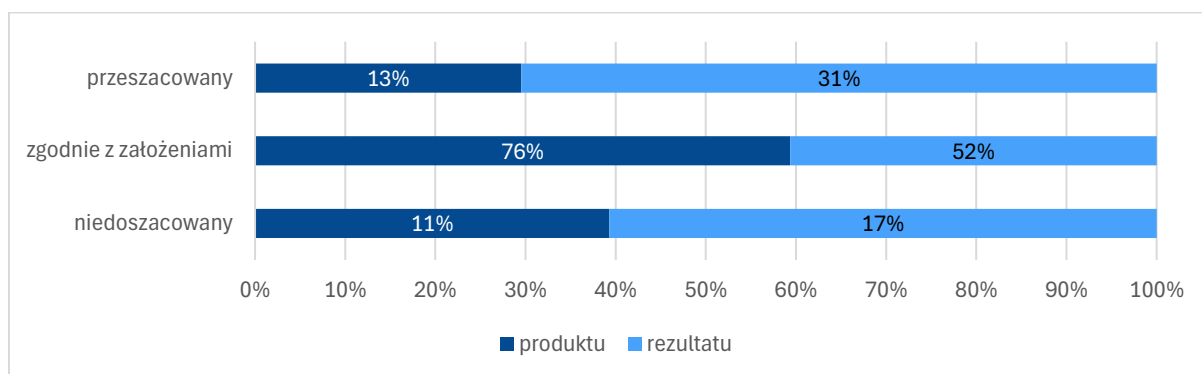
Analizę stopnia realizacji wskaźników programowych w poszczególnych obszarach badawczych oparto na danych z systemu SL2014 – łącznie 1 264 wskaźniki produktu i

⁴⁰ Zgodnie z założeniami badania, w analizie nie uwzględniono projektów realizowanych na poziomie całego województwa lub całego kraju, projektów, dla których umowa została podpisana przed nadaniem danemu miastu praw miejskich, a także projektów realizowanych w gminach wiejskich, które zostały wyłączone z delimitacji MOF i obszarów relacji z otoczeniem miast do 35 tys. mieszkańców.



rezultatu (odpowiednio 799 i 465). W przypadkach 67% ogółu wskaźników mamy do czynienia z ich realizacją na poziomie pomiędzy 80% a 120%, czyli w przedziale, który traktować należy jako zgodny z pierwotnie przyjętymi założeniami. Jak wynika z analizy, dla 20% wskaźników stopień realizacji wartości docelowych kształtuje się na poziomie niższym niż 80%, natomiast dla 13% stopień realizacji przekracza 120% założonej wartości docelowej.

Wykres 22. Udział wskaźników produktu i rezultatu przeszacowanych, niedoszacowanych oraz zrealizowanych zgodnie z założeniami



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL2014, stan na 31.12.2023 r.

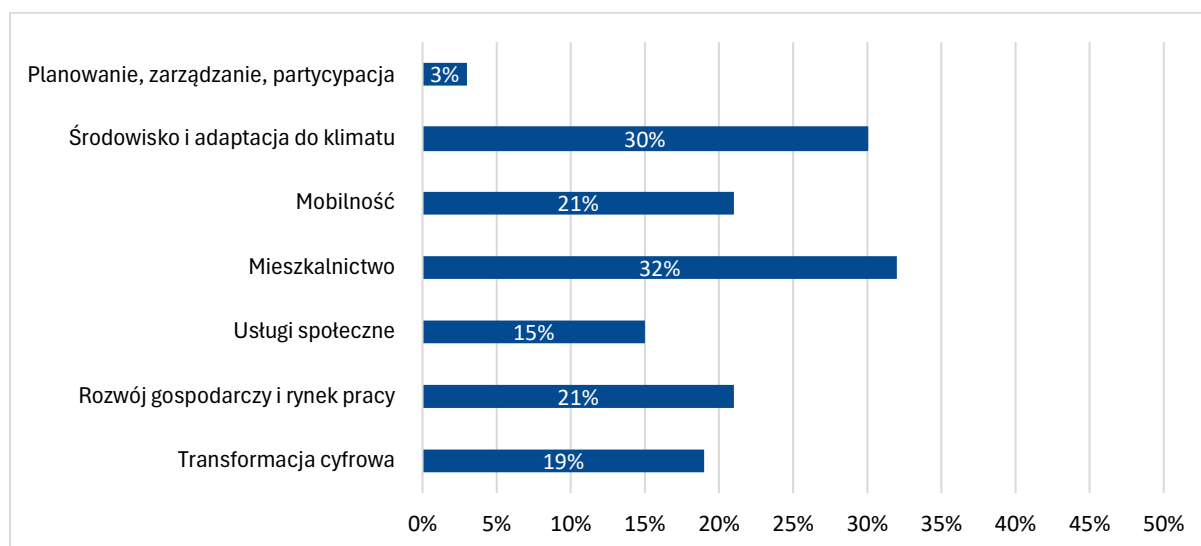
Analiza stopnia realizacji wskaźników produktu wykazała, że zdecydowana większość (79% i więcej) wskaźników osiągnęła zakładaną wartość lub ją przekroczyła. W przypadku trzech obszarów tematycznych, tj. Zarządzanie i planowanie przestrzenne, Usługi społeczne oraz Transformacja cyfrowa, odsetek ten kształtował się na poziomie powyżej 90%. Odsetek projektów, w ramach których nie osiągnięto zakładanych wartości wskaźników jest najwyższy (około 21%) dla obszaru tematycznego Mieszkalnictwo. Szczegółowe dane zostały przedstawione w Tabeli nr 13 w Załączniku nr 4.

Analiza stopnia realizacji wskaźników rezultatu wykazała, że w czterech obszarach tematycznych (tj. Planowanie, zarządzanie, partycypacja, Mobilność, Usługi społeczne i Rozwój gospodarczy) zdecydowana większość (67% i więcej) wskaźników osiągnęła zakładaną wartość lub ją przekroczyła. Odsetek projektów, w ramach których nie osiągnięto zakładanych wartości wskaźników jest najwyższy dla obszarów tematycznych Działania na rzecz środowiska i adaptacji do zmian klimatu (55%) i Mieszkalnictwo (50%). Szczegółowe dane zostały przedstawione w Tabeli nr 14 w Załączniku nr 4.

Biorąc pod uwagę wskaźniki programowe (tj. produktu i rezultatu) w odniesieniu do badanych obszarów tematycznych należy stwierdzić, że odsetek projektów, w ramach których nie osiągnięto zakładanych wartości wskaźników jest najwyższy dla obszarów tematycznych Mieszkalnictwo (32%) i Działania na rzecz środowiska i adaptacji do zmian klimatu (30%), a najniższy dla Zarządzanie przestrzenne i partycypacja (3%).



Wykres 23. Odsetek wskaźników, dla których nie osiągnięto wartości wskaźników programowych (poniżej 80%) według obszarów tematycznych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL2014, stan na 31.12.2023 r.

Udział wskaźników programowych przeszacowanych, niedoszacowanych oraz zrealizowanych zgodnie z założeniami ogółem oraz w podziale na miasto/rdzeń, MOF-y i ZIT-y jest niemal identyczny. Wskaźników przeszacowanych było około 20%, niedoszacowanych – około 13%, a wskaźników zrealizowanych zgodnie z założeniami – około 67%. Szczegóły zostały zaprezentowane w Tabeli nr 15 w Załączniku nr 6.

W związku z brakiem dostępności danych dotyczących zrealizowanych wskaźników dla poszczególnych projektów w ramach programu PO RYBY, informacje na temat efektów wsparcia będą przedstawione na poziomie całego kraju. Przeprowadzona analiza wykazała, że średni stopień realizacji wskaźników programowych wyniósł niespełna 30%. Najwyższy stopień wartości docelowych (około 50%) osiągnęły trzy wskaźniki: „Zasięg obszarów sieci Natura 2000 wyznaczonych na mocy dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej”, „Liczba utworzonych miejsc pracy” i „Zmiana wielkości pierwszej sprzedaży w organizacjach producentów” (szczegółowe zestawienie postępu rzeczowego przedstawiono w Załączniku nr 6).

W przypadku PROW zostanie przedstawiony postęp rzeczowy wybranych operacji, które w największym stopniu wpłynęły na rozwój miasta i OF⁴¹. W ramach programu PROW osiągnięto przede wszystkim efekty w zakresie utworzenia nowych miejsc pracy, budowy i modernizacji dróg (w tym ścieżek rowerowych) i kanalizacji sanitarnej, budowy, przebudowy i modernizacji obiektów pełniących funkcje kulturalne i turystyczne oraz aktywizacji społeczności lokalnej (szczegółowe zestawienie przedstawiono w Załączniku nr 6).

⁴¹ Poddziałanie 6.2, 7.2, 7.4, 7.6, 19.1, 19.2, 19.3, 19.4.



Odnosząc się zaś do typów wsparcia - z badania CAWI/CATI przedstawicieli miast wynika, że za najbardziej skuteczne rodzaje operacji uważają oni projekty, które posiadały istotne znaczenie dla społeczności lokalnej lub wpłynęły na zmianę uwarunkowań rozwojowych miast i ich obszarów funkcjonalnych. Poniżej zestawiono te projekty według obszarów tematycznych oraz kategorii miast – inne bowiem typy projektów wskazywały małe miasta o zwiększonych potrzebach w zakresie uzupełniania niedoborów infrastrukturalnych, a inne duże i średnie miasta, które skupiały się częściej na realizacji projektów poprawiających komfort zamieszkania na ich terenie. W przypadku dużych ośrodków często wskazywane były projekty flagowe – przykładowo z zakresu mobilności, e-usług, czy też rozwoju gospodarczego, które wpływały na rozwój całych obszarów funkcjonalnych, a także projekty pilotażowe. Szczegóły zostały zaprezentowane w Tabeli nr 16 w Załączniku nr 4.

W OT 1 małe miasta najczęściej wskazywały projekty związane z opracowaniem dokumentów strategicznych – programów rewitalizacji, strategii rozwoju, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wraz z towarzyszącymi im procesami konsultacji społecznych. Średnie miasta wymieniały dodatkowo w tej kategorii projektów strategie elektromobilności/SUMP. Duże miasta identyfikowały przede wszystkim większe projekty rewitalizacyjne, obejmujące szeroki komponent partycypacyjny, jak również rozwój cyfrowych usług publicznych. Część miast wskazywała jako najbardziej skuteczne formy wsparcia projekty pilotażowe wdrażane w ramach ogólnopolskich konkursów dotacji, przykładowo projekt "Mińsk Mazowiecki – miasto inteligentnych dzielnic" (konkurs dotacji PO PT Human Smart City), "Generator miejskiej energii źródłem sukcesu Konina" – Program Rozwój Lokalny, projekt pilotażowy z zakresu rewitalizacji „Bytom Odnowa”.

W obszarze Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu miasta, niezależnie od ich rangi, podkreślały znaczenie projektów termomodernizacyjnych, w szczególności obejmujących większe fragmenty zabudowy miejskiej. Duże potrzeby małych miast dotyczą również projektów z zakresu gospodarki wodno-kanalizacyjnej. Natomiast średnie miasta wskazywały równie często projekty z zakresu zagospodarowania zieleni miejskiej, w tym również o charakterze rewitalizacyjnym. Duża część tego typu projektów dotyczy zagospodarowywania terenów nadrzecznych na obszarach miejskich oraz terenów parkowych. W dużych miastach dominują za to kompleksowe przedsięwzięcia związane z całościową poprawą efektywności energetycznej istniejącej zabudowy, często łączone z OZE oraz wymianą źródła ogrzewania.

W obszarze Mobilność miejska i aglomeracyjna małe miasta wskazywały jako najbardziej skuteczne projekty dotyczące budowy centrów przesiadkowych oraz parkingów park&ride, ujęte w kategorii Infrastruktura transportu publicznego. W średnich miastach w tej kategorii najczęściej identyfikowane były projekty dotyczące tworzenia węzłów integrujących transport miejski z innymi systemami transportu zbiorowego, natomiast w dużych pojawiała się dodatkowo infrastruktura tramwajowa, metro, węzły przesiadkowe i integrujące różne



systemy transportu, a także centra komunikacyjne o zasięgu regionalnym i ponadregionalnym. Rozwój infrastruktury pieszo-rowerowej w dużych miastach nie jest dominującym typem najbardziej skutecznych projektów w ogólnej ich strukturze, lecz zasięg oddziaływania tych projektów, realizowanych często na terenie całych obszarów funkcjonalnych, jest największy.

Natomiast najbardziej skuteczne typy projektów w Mieszkalnictwie w odniesieniu do małych miast obejmowały przedsięwzięcia poprawiające dostępność do gminnego zasobu mieszkaniowego i dotyczyły zarówno adaptacji istniejących budynków na cele mieszkalne, jak również budowę nowych (najczęściej w ramach formuły TBS, SIM). W pozostałych miastach aktywność projektowa obejmowała zasadniczo przedsięwzięcia modernizacyjne istniejącego zasobu. W dużej części wskazania w tym obszarze tematycznym dotyczyły projektów związanych z potrzebami mieszkaniowymi osób o narodowości ukraińskiej. Wysoki odsetek projektów realizowany był w tej sferze również na terenach zdegradowanych, objętych procesami rewitalizacji – niezależnie od wielkości miasta.

W obszarze Usługi społeczne charakterystyczna była wysoka indywidualizacja projektów. W działaniach małych miast widoczna jest perspektywa problemu starości demograficznej, duża część projektów w tym obszarze dedykowana była seniorom, w tym również w kategorii infrastruktura pomocy społecznej, czy też aktywizacja społeczna (przykładowo projekt Centrum Rozwoju Społecznego dla Seniorów z Gminy Boguchwała). W średnich miastach jako najbardziej skuteczne wskazywano projekty z zakresu rozwoju oferty edukacyjnej, będące inwestycją w przyszłość dla ich mieszkańców. W tej grupie miast równie często rozwiązywane były problemy związane z poprawą dostępności do usług publicznych dla seniorów. Natomiast na terenie miast dużych dominowały systemowe projekty związane z rozwojem form pomocy społecznej, tworzone były również systemy ułatwiające organizację nie tylko usług społecznych, ale również opiekuńczych – w formie cyfrowej.

W obszarze Rozwój gospodarczy, w tym rynek pracy małe miasta identyfikowały jako najbardziej skuteczne formy wsparcia projekty zwiększające poziom przedsiębiorczości, przykładowo poprzez tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości, pozyskiwanie nowych inwestorów, udzielanie dotacji dla nowopowstałych firm, tworzenie stref ekonomicznych. W średnich miastach wskazywano najczęściej projekty z zakresu tworzenia i dalszego rozwoju stref inwestycyjnych, a w dużych miastach dominowały projekty z zakresu poprawy aktywności zawodowej osób młodych, bezrobotnych (30+) realizowane na terenie powiatów/obszarów funkcjonalnych.

W obszarze Transformacja cyfrowa nie zidentyfikowano większego zróżnicowania w odniesieniu do typów skutecznych projektów w zależności od wielkości miasta. Niezależnie od rangi wszystkie ośrodki realizowały projekt systemowy „Cyfrowa gmina”, dzięki któremu istotnie zwiększyła się dostępność do e-usług publicznych w miastach na terenie całego kraju.



Średnie miasta zajmowały się również integracją systemów informatycznych wspierających komunikację elektroniczną, natomiast w dużych miastach wskazywano dodatkowo zadania dotyczące rozwoju e-usług przestrzennych, infostrad o zasięgu regionalnym. Na uwagę zasługuje zidentyfikowany w tej grupie projekt pn. Virtualny Warszawski Obszar Funkcjonalny, realizowany w ramach ZIT na terenie m.st. Warszawy oraz 25 sąsiadujących ze stolicą gmin. Projekt przewidywał wdrożenie systemu nawigacji ułatwiającej poruszanie się po przestrzeniach publicznych, w tym wewnątrz budynków, usprawniającej załatwianie spraw w urzędach publicznych (w tym osobom z dysfunkcją wzroku). Dodatkowo moduł aplikacji wyposażono m.in. w wirtualny, mobilny przewodnik dla turystów i mieszkańców, promujący ofertę turystyczną i kulturalną gmin, a także narzędzie planowania podróży i poruszania się po terenie WOF komunikacją zbiorową⁴².

Z analizy wyników badania CAWI/CATI wynika również, iż przedsięwzięcia rewitalizacyjne były identyfikowane jako najbardziej skuteczne wśród innych typów projektów prawie we wszystkich obszarach tematycznych (za wyjątkiem OT7).

Uzupełnieniem danych ilościowych stanowią dane jakościowe pozyskane w ramach zogniskowanych wywiadów z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego i NGO, wywiadów pogłębionych z przedstawicielami IZ i IP oraz panelu ekspertów.

Z wypowiedzi ekspertów wynika, że najbardziej skutecznymi formami wsparcia były projekty związane z mobilnością aglomeracyjną. Szczególne znaczenie miał szeroki zakres oddziaływania tych zadań, poprawiających funkcjonowanie różnych środków transportu, wpływający na ogólną poprawę mobilności w największych ośrodkach miejskich, a także na terenie ich obszarów funkcjonalnych. Ekspertcy wyróżniali również projekty związane z budową ścieżek rowerowych tworzących spójną sieć, łączącą tereny podmiejskie z miastem centralnym. Ważne miejsce miał również rozwój parkingów P+R w sąsiedztwie stacji kolejowych, umożliwiające zmniejszenie ruchu samochodowego w docelowym miejscu podróży. Dopełnienie tego procesu stanowił rozwój kolei regionalnych, będący częściową odpowiedzią na problem suburbanizacji, generującej nadmierny ruch samochodowy w ośrodku centralnym.

Wywiady z udziałem instytucji zarządzających oraz pośredniczących pozwoliły zidentyfikować szerszy katalog operacji, ocenianych jako skuteczne wsparcie dla rozwoju miast. Istotnym wątkiem podnoszonym przez IZ i IP jest rozwój transportu w miastach oraz poprawa dostępności komunikacyjnej terenów podmiejskich, przekładające się na poprawę jakości życia nie tylko w mieście, ale przede wszystkim na terenie obszaru funkcjonalnego. Innymi typami projektów wymienianych przez IZ i IP są działania z zakresu rozwoju infrastruktury technicznej (budowa sieci wodno-kanalizacyjnej) i gospodarki odpadami, wpływające na poprawę efektywności funkcjonowania systemów obu systemów usług publicznych.

⁴² [Wirtualny WOF](#).



Wskazano również na projekty z poprawiające dostępność infrastruktury przedszkolnej i żłobkowej, jako wspierające aktywność społeczno-zawodową mieszkańców miast. W części przypadków wskazywano również na szerokie oddziaływanie projektów termomodernizacyjnych – nie tylko w zakresie poprawy ładu przestrzennego, ale przede wszystkim w odniesieniu do zagadnienia związanego z obniżeniem kosztów eksploatacji zabudowy miejskiej.

Dalsza analiza danych jakościowych pozwoliła na zidentyfikowanie czynników przesądzających o skuteczności realizowanych projektów, tj. prawidłowe zaadresowanie potrzeb, współpraca z władzami miasta, kompetencje, wiedza, a także otwarcie na nowe wyzwania osób odpowiedzialnych za realizację projektów, doświadczanie organizacji pozarządowych, realizacja podobnych projektów na obszarze całego MOF-u (skala i podobieństwo pozwalają na poprawę jakości czy poprawę sytuacji w danej dziedzinie w skali regionu).

Podsumowanie

Analizę stopnia realizacji wskaźników programowych wykazała, że **zdecydowana większość (67% ogółu) wskaźników osiągnęła wartości zakładane**. Odsetek projektów, w ramach których nie osiągnięto zakładanych wartości wskaźników jest najwyższy dla obszarów tematycznych Mieszkalnictwo (32%) i Działania na rzecz środowiska i adaptacji do zmian klimatu (30%), a najniższy dla Zarządzanie przestrzenne i partycypacja (3%). Udział wskaźników programowych przeszacowanych, niedoszacowanych oraz zrealizowanych zgodnie z założeniami ogółem oraz w podziale na miasto/rdzeń, MOF-y i ZIT-y jest niemal identyczny.

W ocenie miast najbardziej skutecznymi dla ich procesów rozwojowych projektami są interwencje, które posiadały istotne znaczenie dla społeczności lokalnej lub istotnie wpłynęły na poprawę warunków prowadzenia polityki rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych. Obejmuje to również katalog projektów pilotażowych, oddziałujących na szerokie spectrum uwarunkowań rozwojowych miast.

Najwięcej odpowiedzi co do zrealizowanych skutecznych operacji pozyskano w obszarze tematycznym Mobilność miejska i aglomeracyjna oraz Usługi społeczne, w których koncentruje się aktywność inwestycyjna wszystkich samorządów, niezależnie od ich wielkości. Małe miasta jako najbardziej skuteczne wskazywały najczęściej typy operacji umożliwiających uzupełnienie niedoborów infrastrukturalnych, a duże i średnie miasta identyfikowały częściej projekty poprawiające komfort zamieszkania na ich terenie.

Z uwagi na dużą indywidualizację projektów na poziomie lokalnym, trudno na bazie odpowiedzi miast wskazać jeden dominujący typ projektu, uznany za najbardziej skuteczną formę wsparcia. Widać za to wyjątkową różnorodność operacji, wywołaną specyficznymi i



odmiennymi potrzebami miast i obszarów funkcjonalnych, uzależnionych od ich rangi. Ta różnorodność operacji i indywidualizacja projektów generuje spore obciążenie administracyjne systemu wdrażania polityki spójności, który jest skupiony na punktowych realizacjach. Było to przedmiotem dyskusji ekspertów w trakcie spotkań warsztatowych towarzyszących badaniu.

Należy zaznaczyć, iż o wsparcie polityki spójności ubiegają się wnioskodawcy planujący pojedyncze projekty, będące składowymi większych strategii i planów rozwoju. Projekty korzystające ze wsparcia unijnego są priorytetowo traktowane przez samorządy, w stosunku do reszty działań zaplanowanych w lokalnych dokumentach strategicznych. W efekcie dużo zamierzeń inwestycyjnych, które nie posiadają takiego wsparcia, jest nierealizowanych.

Z dyskusji z ekspertami dodatkowo wynika, że pomimo funkcjonowania zasady dodatkowości funduszy UE, polityka spójności jest traktowana jako podstawowy instrument finansujący politykę rozwojową. Problem ten jest szczególnie widoczny w grupie małych i średnich miast, w których stopień uzależnienia polityki rozwojowej od środków polityki spójności jest największy.

Rekomendowanym postulatem jest w tym przypadku zmiana systemowa polityki spójności, której wdrażanie powinno zostać oparte na operacjach o większej skali oddziaływania i skuteczności, tj. nie na pojedynczych projektach, ale na ich wiązках lub całych programach.

3.1.5 Wpływ efektów wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych na rozwój regionalny

Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski był przedmiotem wielorakich badań. Według najnowszego raportu MFIPR (2022)⁴³, dotychczasowy wpływ środków unijnych na rozwój społeczno-gospodarczy Polski był jednoznacznie pozytywny. Fundusze europejskie miały kluczowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego, aktywności inwestycyjnej i krajowego rynku pracy, jak również dla wewnętrznej i zewnętrznej równowagi gospodarki. **Dystans pomiędzy Polską a UE-28 mierzony PKB na mieszkańca zmniejszył się w latach 2004-2018 o 20,9 p.p., co w ponad jednej szóstej było efektem realizacji polityki spójności.** Realizacja przedsięwzięć współfinansowanych ze środków unijnych przyczyniła się do średniorocznego wzrostu PKB Polski o 8,4% oraz zwiększenia nakładów brutto na środki trwałe o 24%. W latach 2004-2020 odnotowano również wzrost wskaźnika zatrudnienia o 16,3%, z czego 13% przyrostu tego wskaźnika w okresie 2004-2020 było efektem realizacji inwestycji wspartych ze środków unijnych. Dzięki polityce spójności odnotowano także wzrost nakładów na B+R w PKB o 0,2 p. p. Realizacja polityki spójności miała wpływ nie tylko

⁴³ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004-2019, Warszawa 2022.



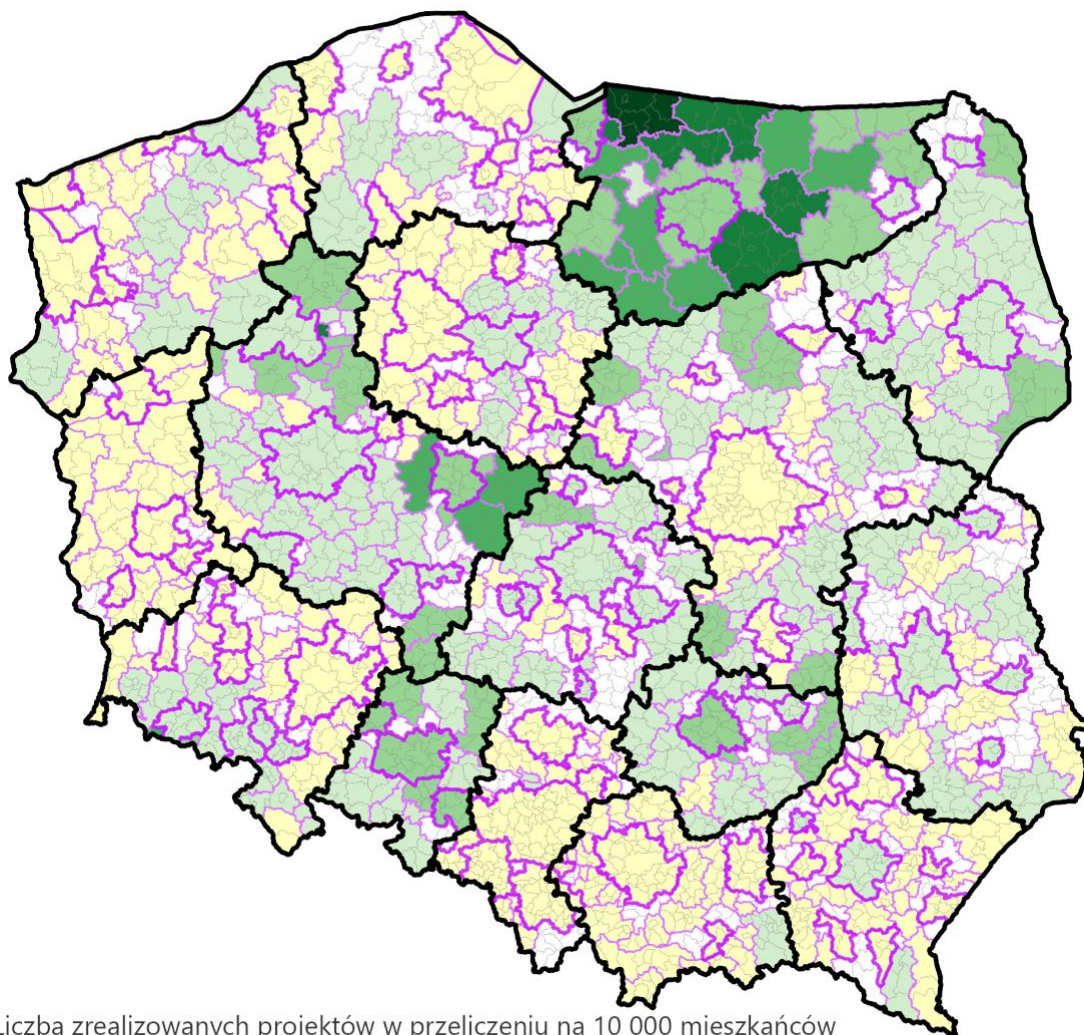
na zmniejszenie dystansu Polski względem średniego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego krajów Unii Europejskiej, ale również na ograniczenie procesów zróżnicowań wewnętrznych.

Zakres i skala projektów współfinansowanych ze środków UE w latach 2014-2020 charakteryzuje się istotnym zróżnicowaniem przestrzennym. Poniższa mapa prezentuje rozkład przestrzenny liczby zrealizowanych projektów w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w podziale na MOF i obszary relacji z otoczeniem miast średnich (poniżej 35 tys.) i małych. Z analizy wyłączono obszary gmin wiejskich położonych poza MOF i obszarami relacji z otoczeniem⁴⁴. Problematyka tego zagadnienia została szerzej opisana w rozdziale 2.1. Wyróżniającym się na tle kraju województwem jest warmińsko-mazurskie. Na wszystkich obszarach, za wyjątkiem Ełku i Morąga, zrealizowano co najmniej 100 projektów. Obszarem o najwyższym poziomie badanego zjawiska było Braniewo (ponad 480). Innym województwem wyróżniającym się relatywnie wysokim udziałem zrealizowanych projektów na całym obszarze było wielkopolskie, gdzie najwięcej projektów zrealizowano w jego wschodniej części. Województwami o stosunkowo wysokim i równomiernym rozkładzie liczby zrealizowanych projektów w przeliczeniu na 10 000 mieszkańców były: opolskie, świętokrzyskie, podlaskie. We wskazanych województwach zdecydowana większość obszarów odnotowała co najmniej 51-100 zrealizowanych projektów, a w przypadku niektórych obszarów było do 200 projektów na 10 000 mieszkańców. W szczególności dotyczy to województwa opolskiego. Odmienną sytuację w rozkładzie badanego wskaźnika wskazać można w województwach: lubuskim, śląskim i małopolskim. W wymienionych regionach odnotowano najmniejszą, w przeliczeniu na 10 000 mieszkańców, liczbę zrealizowanych projektów. Jedynymi obszarami, które odnotowały więcej niż 50 projektów były Kalety oraz Miasteczko Śląskie (województwo śląskie) i Gorlice (województwo małopolskie).

⁴⁴ Z badania wyłączono 394 gmin wiejskich, które znalazły się w obszarze poza MOF, jak i poza obszarem relacji z otoczeniem.



Rysunek 3. Liczba zrealizowanych projektów w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w ujęciu MOF i Obszarów relacji z otoczeniem miast średnich (poniżej 35 tys.) i małych



Liczba zrealizowanych projektów w przeliczeniu na 10 000 mieszkańców

ponad 400 (1 obszar)

301 - 400 (6 obszarów)

201 - 300 (14 obszarów)

101 - 200 (48 obszarów)

51 - 100 (164 obszary)

poniżej 50 (264 obszary)

Granice obszaru relacji z otoczeniem miast średnich (poniżej 35 tys. mieszkańców) i małych

Granica MOF w ramach KPM 2030

Granice gmin

Granice województw

Źródło: opracowanie własne.



Wyróżnić można ponadto inne rejony Polski, w których występowało nagromadzenie obszarów o niskiej liczbie zrealizowanych projektów w przeliczeniu na 10 000 mieszkańców. Wskazać można województwo podkarpackie, które poza nielicznymi wyjątkami (MOF Rzeszowa, MOF Mielca i obszar Leska) wykazuje niską liczbę zrealizowanych projektów. Odnaczającym się obszarem jest również centralny fragment województwa kujawsko-pomorskiego, gdzie współczynnik zrealizowanych projektów jest większy niż w reszcie województwa. Zauważalne zróżnicowanie występuje również w województwie dolnośląskim, gdzie południowa część województwa odznaczała się wyższym poziomem zrealizowanych projektów.

W literaturze fachowej dotyczącej badań wpływu środków europejskich na dochody i rozwój gmin miejskich nie wykazano związku pomiędzy kluczowymi parametrami świadczącymi o poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego miast (tj. liczbą mieszkańców, liczbą podmiotów gospodarczych przypadających na 1 mieszkańca czy liczbą bezrobotnych) a wartością uzyskanych środków europejskich⁴⁵. W związku z tym oraz z uwagi na dużą indywidualizację realizowanych projektów, ocenę wpływu efektów wsparcia w zakresie rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych na regionalny rozwój przestrzenny i społeczno-gospodarczy przeprowadzono z udziałem wskaźników programowych polityki spójności. W pierwszym kroku podjęto próbę porównania osiągniętych wskaźników programowych (wskaźniki produktu i rezultatu) z danymi dotyczącymi uwarunkowań rozwoju infrastrukturalnego, których źródłem były statystyki publiczne, a następnie zestawiono dane o efektach osiągniętych w ramach poszczególnych obszarów tematycznych z danymi świadczącymi o rozwoju regionalnym.

W tabeli 16 (Załącznik nr 4) zestawiono wskaźniki opracowane na podstawie statystyk publicznych z odpowiadającymi im w najwyższym możliwym stopniu wskaźnikami programowymi. Analiza danych wykazała, że wskaźniki programowe nie korespondują w bezpośredni sposób (poza nielicznymi wyjątkami) ze wskaźnikami, których źródłem jest dokument Krajowa Polityka Miejska i dane GUS. Problematiczne okazało się także pozyskanie danych na poziomie miast i MOF-ów. Analizę utrudniają dodatkowo różnice w zakresie poszczególnych wskaźników. W związku z powyższym możliwość oceny wpływu interwencji podjętej w ramach polityki spójności w zakresie rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, w oparciu o dostępne dane ilościowe, jest mocno ograniczona.

W przypadku OT 2, 3, 5, 6 (Tabela 16) można wykazać, że realizacja projektów współfinansowanych ze środków unijnych w sposób bezpośredni przyczyniła się do wzrostu wskaźników (z KPM i statystyki publicznej) na poziomie miast i MOF-ów. W tabeli zestawiono

⁴⁵ Pietrowski W., Środki europejskie w budżetach gmin miejskich Województwa świętokrzyskiego, *Konwersatorium Wiedzy o Mieście*, 8(36), 2023.



zmiany wartości wskaźników ze statystyk publicznych (rok bazowy 2014, rok docelowy 2020) z wartościami wskaźników programowych osiągniętych w latach 2014-2020.

Analiza danych ze statystyk publicznych wykazała, że w latach 2014-2020 na obszarze miast nastąpił wzrost terenów zieleni o 3 097 ha, natomiast na terenie MOFów o 4349 ha. Również w ramach projektów unijnych odnotowano pozytywną tendencję w tym zakresie. Wskaźnik rezultatu „Dodatkowa powierzchnia biologicznie czynna uzyskana w wyniku realizacji projektów [ha]” ukształtował się na poziomie 660 ha. Można więc założyć, że interwencja w ramach polityki spójności przyczyniła się do 15% wzrostu powierzchni obszarów zielonych. Analogicznie można zatem wnioskować, że wzrost wskaźnika „Długość sieci kanalizacyjnej” w miastach i ich obszarach funkcjonalnych był w blisko 40%, a wskaźnika „Długość dróg dla rowerów” w blisko 27%, efektem realizacji inwestycji wspartych ze funduszy unijnych. W analizowanej perspektywie nastąpił przyrost liczby parkingów w systemie Parkuj i Jedź (Park&Ride) o 224, natomiast wskaźnik programowy „Liczba wybudowanych obiektów „parkuj i jedź” [szt.]” kształtował się na poziomie 628. Z powyższego można wnioskować, że wszystkie projekty w tym zakresie zostały wsparte w ramach polityki spójności. Jak wynika z danych statystycznych, liczba dzieci uczęszczających do żłobka na poziomie MOF-ów w latach 2014-2020 wzrosła o 74 418. Wskaźnik programowy „Liczba utworzonych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3” wyniósł 50 591. Z powyższego należy wnioskować, że ze środków unijnych wsparto blisko 70% nowo utworzonych miejsc w tych placówkach.

W części analizowanych przypadków, w związku z brakiem odpowiednich danych, można wyłącznie wnioskować, że działania podjęte w ramach polityki spójności przyczyniły się pośrednio do poprawy wskaźników na obszarze miast i ich OF lub kraju. W perspektywie UE 2014-2020 na poziomie miast nastąpił spadek liczby bezrobotnych o blisko 250 tys., natomiast na poziomie MOF-ów o blisko 480 tys. W ramach polityki spójności podjęto szereg działań w tym zakresie, a wskaźniki programowe (za wyjątkiem jednego) osiągnęły co najmniej wartości zakładane (Tabela 17 w Załączniku nr 4). Należy zatem przyjąć, że polityka spójności miała kluczowe znaczenie w ograniczeniu stopy bezrobocia.

Jako inny przykład można podać spadek liczby ofiar wypadków drogowych w Polsce, na który w pewnym stopniu mogły wpłynąć działania współfinansowane z funduszy unijnych, m.in. kampanie i działania na rzecz podniesienia bezpieczeństwa, zakup sprzętu, systemów i pojazdów służących poprawie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego oraz budowa węzłów bezpieczeństwa. ~~oraz przebudowa miejsc szczególnie niebezpiecznych na drogach krajowych~~. W latach 2010 - 2020 średnie roczne stężenie PM_{2,5} w dużych miastach i aglomeracjach spało o 35% ⁴⁶. Zgodnie z raportem spadek stężeń PM_{2,5} w latach 2019 i 2020 r. w dużym stopniu był wynikiem korzystnych warunków meteorologicznych, a także, w

⁴⁶ Raport pn. Jakość powietrza w Polsce w roku 2020 w świetle wyników pomiarów prowadzonych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska.



pewnym stopniu, realizacji programów ograniczania niskiej emisji pyłu. W ramach projektów unijnych wskaźnik rezultatu "Spadek emisji pyłów [Mg/rok]" kształtował się na poziomie 462, osiągając tym samym nieco ponad połowę zakładanej wartości. Można zatem przyjąć, że działania podejmowane w ramach polityki spójności przyczyniły się w sposób pośredni do ograniczenia stężeń PM_{2,5}.

W wyniku realizacji działań współfinansowanych z funduszy unijnych osiągnięto szereg efektów w każdym z analizowanych obszarów tematycznych (Rozdział 3.1.2). Projekty realizowane w obszarze tematycznym Zarządzanie i planowanie przestrzenne, w tym partycypacja społeczna (m.in. działania dotyczące podniesienie kompetencji pracowników urzędu miasta oraz wprowadzenie innowacji technologicznych) przyczyniły się do **usprawniania funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego**. Wsparcie edukacyjno-doradcze udzielone urzędnikom w zakresie opracowywania programów rewitalizacji, wypracowywania strategii ZIT, czy też sporządzania planów zrównoważonej mobilności miejskiej przełożyły się na **efektywniejsze zarządzanie procesem rozwoju**, jak również uwzględnienie przy ich opracowaniu aspektów gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Organizacja konkursów i badań pilotażowych, a także wsparcie świadczone w ramach Centrum Wsparcia Doradczego (np. "Modelowa Rewitalizacja Miast", Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej) powinny w dłuższej perspektywie wpłynąć na jakość opracowywanych dokumentów strategicznych i planistycznych, docelowo podnosząc spójność i ład przestrzenny. Współpraca nawiązana między gminami w ramach np. Zintegrowanych Instrumentów Terytorialnych, czy programu Urbact pozwoliła na wymianę doświadczeń, transfer wiedzy i know-how między nimi, co przełożyło się na efektywniejsze podejmowanie decyzji. Literatura fachowa, a także wyniki niniejszego badania wskazują wprawdzie na generalnie niskie zaangażowanie społeczeństwa w proces planowania i realizacji inwestycji. Zebrany materiał wskazuje jednak na zmiany zachodzące na tej płaszczyźnie w części miast realizujących projekty współfinansowane z funduszy unijnych i zapoczątkowania w nich **aktywnych postaw społecznych**.

Jak podkreślono w ramach wywiadów z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego, inwestycje w rozwój poszczególnych miast-rdzeni przekładają się na podniesienie atrakcyjności całego regionu. W przypadku miast dużych ich rozwój infrastrukturalny, z racji pełnionej przez nie rangi (tj. roli w systemie osadniczym, czy też dostępności usług wyższego rzędu, często o charakterze ponadlokalnym) wzmacnia potencjał rozwojowy całego regionu i jego przewagi konkurencyjne. W przypadku miast średnich i małych związane jest to także z procesem identyfikacji podobnych potrzeb w poszczególnych ośrodkach i w konsekwencji realizacji w nich zbliżonych projektów lub też realizacji jednego projektu wspólnie z innymi gminami.

Interwencja w obszarze tematycznym Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji do zmian klimatu przełożyły się na bardziej



efektywne wykorzystanie zasobów naturalnych (zmniejszenie zużycia energii, podniesienie energooszczędności budynków, zwiększenie inwestycji w OZE), lepsze gospodarowanie odpadami i ściekami oraz poprawę stanu środowiska przyrodniczego (bardziej usystematyzowana ochrona obszarów cennych przyrodniczo). Jak wynika z badań CAWI/CATI podjęte działania wpłynęły na wzrost świadomości ekologicznej, co stanowi ważny czynnik rozwoju regionalnego. Dbłość o środowisko, jak również rozwój i podniesienie jakości usług turystycznych przyczynia się do zwiększenia atrakcyjności turystycznej regionu. Z kolei rozwój turystyki wpływa na rozwój innych sektorów gospodarki oraz powstawanie nowych miejsc pracy. Podjęte działania mają zatem kluczowe znaczenia dla zachowania równowagi ekologicznej i utrzymania konkurencyjności regionu w długim okresie.

Jak podkreślono w ramach wywiadów z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego, inwestycje w rozwój obiektów kulturalnych, czy też turystyki, przekładają się na podniesienie atrakcyjności regionu i wzmożony ruch turystyczny.

W ramach projektu Muzeum Zamoyskich w Kozłowie nowe przestrzenie są wykorzystywane do realizacji wykładów, spotkań i zajęć praktycznych, prezentacji, wystaw, przedstawień teatralnych. Służą one mieszkańcom gminy, powiatu i województwa i stymulują rozwój społeczny i gospodarczy. Podobny jest wpływ licznych projektów realizowanych w obiektach sakralnych, czy to obejmujących najwyższej klasy zabytki (jak bazylika i klasztor Dominikanów w Lublinie), czy mniejsze obiekty na ogół wiejskich cerkwi i kościołów (projekty sieciowe).

Źródło: wywiady pogłębione.

Projekty realizowane w obszarze tematycznym Mobilność miejska i aglomeracyjna wpłynęły na większą mobilność mieszkańców zarówno w miastach jak i ich obszarach funkcjonalnych. Inwestycje w infrastrukturę transportową umożliwiają łatwiejsze przemieszczanie się osób i towarów, co z kolei sprzyja rozwojowi handlu, turystyki i inwestycji. Podniesienie dostępności komunikacyjnej i rozwój sieci telekomunikacyjnej podnoszą atrakcyjność regionu dla inwestorów oraz sprzyjają rozwojowi gospodarczemu.

Interwencja podjęta w ramach obszaru tematycznego Usługi społeczne przełożyła się na zwiększenie dostępu do obiektów infrastruktury społecznej, co nie tylko wpłynęło na podniesienie poziomu i warunków życia mieszkańców miast i ich obszarów funkcjonalnych, ale także mogło przełożyć się na kształtowanie decyzji lokalizacyjnych inwestorów. Działania związane z podniesieniem jakości i dostępu do edukacji, rozwój szkolnictwa zawodowego, a także tworzenie nowych kierunków studiów w odpowiedzi na potrzeby lokalnego/regionalnego rynku pracy przekładają się na podniesienie kapitału ludzkiego oraz tworzenie wysoko wykwalifikowanej siły roboczej.



W wyniku działań zrealizowanych w ramach obszaru tematycznego Rozwój gospodarczy podniesione zostały kwalifikacje i umiejętności osób bezrobotnych i biernych zawodowo, w konsekwencji wzrósł kapitał społeczny mieszkańców miast i ich obszarów funkcjonalnych. Z kolei inwestycje w nowe technologie, innowacje i badania naukowe przyczyniły się do podniesienia innowacyjności i konkurencyjności polskich firm na rynku globalnym.

Realizacja projektów w obszarze tematycznym Transformacja cyfrowa przyczyniła się do podniesienia kompetencji cyfrowych różnych grup społecznych i tym samym wzmocnienia kapitału społecznego. Wynikiem ich realizacji był także szybszy przepływ informacji, łatwiejszy dostęp do danych oraz możliwość załatwiania spraw drogą elektroniczną, co sprzyjało rozwojowi gospodarczemu regionów.

Z powyższego należy wnioskować, że zrealizowane projekty miały pozytywny wpływ na komponenty rozwoju regionalnego tj. potencjał gospodarczy, strukturę gospodarczą, środowisko przyrodnicze, zagospodarowanie infrastrukturalne i poziom życia mieszkańców⁴⁷. Natomiast efekty interwencji nieinwestycyjnych wymagają dłuższego okresu obserwacji niż badania perspektywa. Szereg działań podjętych w celu podniesienia kompetencji urzędników w zakresie planowania przestrzennego, realizacja projektów pilotażowych w obszarze tematycznym Zarządzanie i planowanie przestrzenne, w tym partycypacja społeczna, jak również oferowane wsparcie edukacyjno-dydaktyczne generują efekty dotyczące zwiększenia potencjału kadr zarówno dla badanej, jak i dla przyszłych perspektyw, w szczególności w odniesieniu do ład przestrzennego.

Podsumowanie

Wsparcie w zakresie rozwoju miast i obszarów funkcjonalnych przełożyło się na wzrost potencjału gospodarczego regionów, ich siły konkurencyjnej oraz poziomu i jakości życia mieszkańców. Realizacja polityki spójności miała wpływ na ograniczenie procesów zróżnicowań wewnętrznych pomiędzy regionami – wykazano koncentrację interwencji polityki spójności w regionach o najgorszych uwarunkowaniach rozwojowych. **Zmieniające się warunki społeczno-gospodarcze i geopolityczne wymuszają jednak lepsze dostosowanie polityk i alokacji funduszy do nowych wyzwań i potrzeb. Konieczne jest, wprowadzenie do polityki spójności mechanizmu elastyczności związanego z możliwością przesuwania środków na obszary priorytetowe, których znaczenie istotnie wzrasta w danym okresie budżetowym. Podejście takie zapewni większą efektywność i adekwatność działań w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości.** Duża indywidualizacja realizowanych projektów ogranicza możliwość przeprowadzenia oceny efektów wsparcia na poziomie lokalnym. Ocenę wpływu efektów wsparcia w zakresie rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych na

⁴⁷ Kudłacz T., Programowanie rozwoju regionalnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999. Markowska M., Czynniki rozwoju regionalnego, [w:] E. Sobczak (red.), Gospodarka lokalna w teorii i praktyce, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2002.



regionalny rozwój przestrzenny i społeczno-gospodarczy przeprowadzono więc z udziałem wskaźników programowych polityki spójności. Jednocześnie próba przeanalizowania efektów interwencji podjętych w miastach i ich obszarach funkcjonalnych na rozwój regionalny przy wykorzystaniu wskaźników ilościowych wykazała szereg problemów z tym związanych i w konsekwencji ograniczone możliwości w tym zakresie. Brakuje korespondujących bezpośrednio z obszarami interwencji danych w statystyce publicznej umożliwiającej ciągłą i obiektywną ocenę rezultatów wpływu środków europejskich na rozwój samorządów różnych szczebli. **Rekomenduje się zatem zapewnienie bieżącej oceny postępów i efektywności realizowanych działań w celu szybkiego wykrywania problemów, dostosowania strategii oraz lepszego zarządzania funduszami, co przyczyni się do osiągnięcia zamierzonych celów rozwoju i zwiększenia przejrzystości procesu wdrażania polityki spójności.** W przeprowadzonych badaniach jakościowych potwierdzono wpływ inwestycji w rozwój poszczególnych miast, w szczególności dużych i średnich, będących rdzeniami obszarów funkcjonalnych, na podniesienie atrakcyjności całego regionu.

W zakresie typów projektów badani wskazywali najczęściej inwestycje w rozwój obiektów kulturalnych oraz turystycznych, jak również działania z zakresu mobilności miejskiej i aglomeracyjnej jako kluczowe czynniki wpływające na poprawę atrakcyjności regionu i wzmożony ruch turystyczny.

3.1.6 Efektywność wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych

Efektywność w ramach badania rozumiana była jako stosunek nakładów (finansowych, organizacyjnych, czasowych, kadrowych) do rezultatów osiągniętych w projektach. Najwyższa efektywność ma miejsce wówczas, gdy przy zaangażowanych nakładach osiągnięto maksymalny poziom rezultatów. Najniższa efektywność ma miejsce, gdy pomimo poniesionych nakładów, nie osiągnięto żadnych rezultatów. Efektywność interwencji w ramach projektów polityki spójności była oceniana na etapie naborów wniosków o dofinansowanie – wśród kryteriów wyboru znalazły się bowiem także takie, które poddawały ocenie racjonalność i efektywność planowanych wydatków. Kryterium to wymuszało niejako finansowanie tych projektów, które charakteryzowały się możliwie najbardziej korzystnym stosunkiem nakładów do planowanych efektów.

Trudności w pomiarze efektywności interwencji, zwłaszcza w kontekście całego MOF, zgłaszali eksperci oraz przedstawiciele IZ. Wskazywano, iż dotyczy to przede wszystkim takich kwestii, które w dużej mierze zależą od zewnętrznych uwarunkowań, tj. m. in. wsparcia w ramach rynku pracy czy też inwestycji infrastrukturalnych mających na celu zwiększenie wykorzystania transportu publicznego. Eksperci zwracali także uwagę na brak zarówno wytycznych czy metodologii, które pozwolą taką efektywność określić, jak również brak dostępnych danych czy wskaźników.



Efektywność w miastach i na obszarach funkcjonalnych oraz w miastach dużych, średnich i małych

W ramach badania przeprowadzono analizę średnich kosztów jednostkowych wybranych wskaźników, reprezentatywnych dla poszczególnych obszarów tematycznych. Wyliczenia zostały dokonane odrębnie dla miast⁴⁸ i odrębnie dla całych MOF⁴⁹. Dzięki temu możliwe było porównanie efektywności pomiędzy nimi. Szczegóły dotyczące kosztów jednostkowych zostały zawarte w Tabeli nr 19 w Załączniku nr 6.

W przypadku obszaru tematycznego Zarządzanie i planowanie przestrzenne przeanalizowano jeden reprezentatywny wskaźnik⁵⁰. Koszt osiągnięcia jednej jednostki wskaźnika był niższy w przypadku MOF.

W ramach obszaru tematycznego Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji do zmian klimatu, analizie poddano 9 wskaźników⁵¹. W przypadku 8 z nich, koszt jednostkowy był niższy w MOF. Niższa efektywność w miastach może wynikać z wyższych kosztów wykupu gruntów czy też realizacji inwestycji w gęściej zabudowanym obszarze, wyposażonym w różnego rodzaju nadziemne i podziemne sieci i urządzenia utrudniające prowadzenie prac.

W ramach obszaru Mobilność miejska i aglomeracyjna przeanalizowano 5 wskaźników⁵², z czego dla 4 z nich koszty jednostkowe były niższe na obszarach MOF. Przyczyn, podobnie jak w przypadku poprzedniego obszaru tematycznego, należy upatrywać w konieczności szerszej ingerencji w tkankę miejską, np. podczas budowy dróg, parkingów park&ride czy większych węzłów przesiadkowych.

⁴⁸ W gminach miejskich.

⁴⁹ Zgodnie z założeniami badania, z analizy wyłączone zostały projekty, których miejscem realizacji było całe województwo lub cały kraj, projekty realizowane w gminach, które w wyniku przeprowadzonej delimitacji nie weszły do wyznaczonych MOF oraz projekty, które rozpoczęły się przed nadaniem praw miejskich w poszczególnych gminach.

⁵⁰ Liczba działań informacyjno-promocyjnych o szerokim zasięgu.

⁵¹ Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych, Liczba zmodernizowanych źródeł ciepła, Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków, Liczba ludności odnoszących korzyści ze środków ochrony przeciwpowodziowej, Liczba wspartych oczyszczalni ścieków komunalnych, Dodatkowe możliwości przerobowe w zakresie recyklingu odpadów, Długość wybudowanej/przebudowanej sieci kanalizacji sanitarnej, Dodatkowa zdolność wytwarzania energii cieplnej ze źródeł odnawialnych, Dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

⁵² Długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg, Długość nowych dróg, Liczba zintegrowanych węzłów przesiadkowych, Liczba wybudowanych/przebudowanych obiektów „parkuj i jedź” , Długość wspartej infrastruktury rowerowej.



W przypadku obszaru Mieszkalnictwo, dla wszystkich 3 wskaźników⁵³ poddanych analizie, koszt jednostkowy był wyższy w miastach niż w MOF. W miastach mniejsza efektywność występowała w przypadku remontów budynków mieszkalnych, dostosowywania obiektów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami a także tworzenia miejsc w mieszkaniach socjalnych, wspomaganych i chronionych. Jest to powiązane z ogólnymi wyższymi kosztami remontów w miastach.

Jeśli chodzi o Usługi społeczne, w przypadku 5 na 8 przeanalizowanych mierników⁵⁴, koszt jednostkowy był niższy w MOF. Wyższe koszty w MOF dotyczyły wskaźników związanych z aktywizacją osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które prawdopodobnie trudniej zrekrutować do projektu niż w samym mieście. W przypadku projektów obejmujących działania takie jak doradztwo czy szkolenia, efektywność w miastach oraz MOF była dość zbliżona lub nieco niższa w przypadku miast, co może być związane z wyższymi stawkami za świadczone usługi (np. trenerów, doradców, opiekunów) w miastach, zwłaszcza dużych. Większy poziom efektywności na obszarze MOF osiągnięto również w projektach polegających na modernizacji budynków publicznych, takich jak podmioty lecznicze, przedszkola czy miejsca opieki nad dziećmi do lat 3, czy też obiektów turystycznych i rekreacyjnych.

W ramach obszaru Rozwój gospodarczy, w tym rynek pracy, 4 na 6 wskaźników⁵⁵ osiągnęły niższe koszty jednostkowe w MOF. W miastach osiągnięto wyższą efektywność w przypadku wsparcia przedsiębiorstw oraz jednostek naukowych, z uwagi na lepsze zaplecze dla ich funkcjonowania w miastach-rdzeniach. W MOF niższe były koszty przygotowania terenów inwestycyjnych z uwagi na niższe wartości gruntów poza ścisłym obszarem miast.

⁵³ Liczba miejsc w mieszkaniach socjalnych, wspomaganych i chronionych, Liczba obiektów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, Wyremontowane budynki mieszkalne na obszarach miejskich.

⁵⁴ Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie, Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych usługami społecznymi świadczonymi w interesie ogólnym w programie, Liczba wspartych podmiotów leczniczych, Powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją, Liczba wspartych /utworzonych miejsc wychowania przedszkolnego, Liczba nauczycieli, którzy uzyskali kwalifikacje lub nabyli kompetencje po opuszczeniu programu, Liczba uczniów objętych wsparciem w zakresie rozwijania kompetencji kluczowych lub umiejętności uniwersalnych w programie, Liczba obiektów/instytucji kultury objętych wsparciem.

⁵⁵ Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie, Liczba jednostek naukowych ponoszących nakłady inwestycyjne na działalność B+R, Powierzchnia przygotowanych terenów inwestycyjnych, Liczba wspartych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, Liczba osób długotrwale bezrobotnych objętych wsparciem w programie, Liczba przebudowanych obiektów turystycznych i rekreacyjnych.

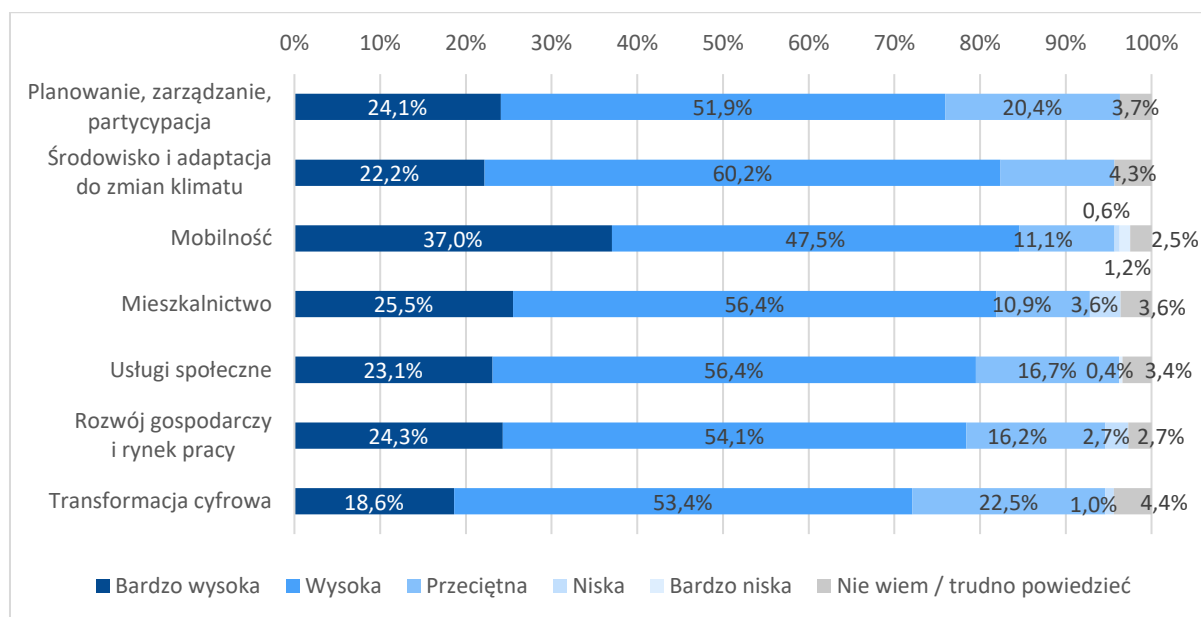


Analiza obszaru Transformacja cyfrowa dotyczyła 4 wskaźników⁵⁶, z których 2 osiągały niższe koszty jednostkowe w miastach. W MOF wyższy był koszt udostępniania usług teleinformatycznych przez podmioty publiczne mieszkańcom. Niższe koszty jednostkowe w miastach mogą wiązać się z większą liczbą użytkowników oraz skalą oddziaływania projektu w gęściej zaludnionych obszarach, co obniża koszty jednostkowe.

Wyniki analizy wskazują, iż widoczna była różnica w efektywności działań realizowanych jedynie na obszarze miast w stosunku do działań podejmowanych na miejskich obszarach funkcjonalnych. **Efektywność była wyższa w przypadku projektów realizowanych w ramach MOF.**

Informacji na temat efektywności projektów dostarczyły także wyniki badania ankietowego z przedstawicielami miast. Respondenci zostali poproszeni o ocenę efektywności projektów w poszczególnych obszarach tematycznych, realizowanych na terenie miasta. Uzyskane wyniki wskazują, iż zdecydowana większość ankietowanych **oceniła efektywność projektu pozytywnie.**

Wykres 24. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Jak oceniają Państwo efektywność projektów realizowanych w obszarze tematycznym X na obszarze miasta?"



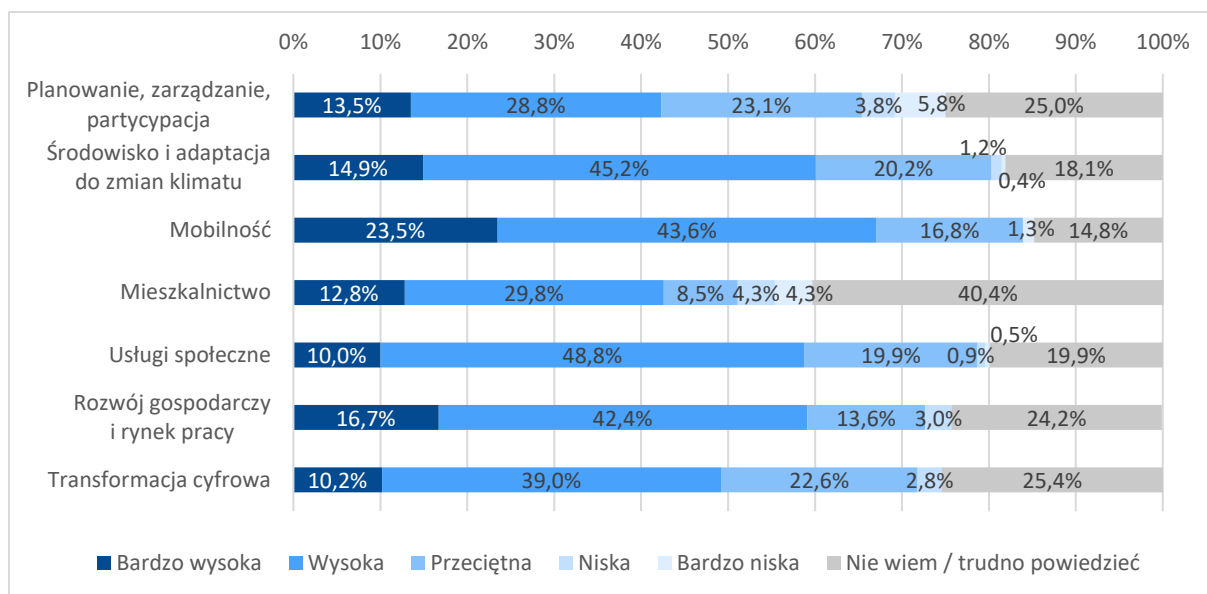
Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=54,279, 162, 55, 234, 74, 204.

⁵⁶ Dodatkowe gospodarstwa domowe objęte szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej 30 Mb/s, Liczba jednostek sektora publicznego korzystających z utworzonych aplikacji lub usług teleinformatycznych, Liczba osób korzystających z usług (publicznych) on-line, Liczba podmiotów, które udostępniły on-line informacje sektora publicznego.



Ankietowani ocenili także efektywność projektów realizowanych na całym obszarze funkcjonalnym danego miasta. Uzyskane odpowiedzi wskazują, iż ocena tejże efektywności w MOF jest nieco **niższa niż w przypadku pojedynczych miast**, chociaż nadal tylko niewielki odsetek respondentów ocenia efektywność jako niską lub bardzo niską, to jednak znacznie większy odsetek respondentów wskazał na odpowiedź „nie wiem/trudno powiedzieć”, co wskazuje na **większą trudność w ocenie efektywności projektów realizowanych w całym obszarze funkcjonalnym**.

Wykres 25. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Jak oceniają Państwo efektywność projektów realizowanych w obszarze tematycznym X na obszarze funkcjonalnym?"⁵⁷



Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=52, 248, 149, 47, 211, 66, 177.

W ramach badania ankietowego zweryfikowano oceny efektywności dokonane przez przedstawicieli poszczególnych kategorii wielkości miast: dużych, średnich i małych. I tak, w przypadku obszaru Zarządzanie i planowanie przestrzenne, największa efektywność została odnotowana w przypadku miast średnich. W ramach obszaru Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji do zmian klimatu, efektywność została oceniona najlepiej w miastach dużych. W przypadku obszaru Mobilność miejska i aglomeracyjna, relatywnie najwięcej pozytywnych opinii przekazali przedstawiciele miast małych. W Mieszkalnictwie największa efektywność została wskazana w przypadku miast

⁵⁷ Efektywność rozumie się jako stosunek nakładów (finansowych, organizacyjnych, czasowych, kadrowych) do rezultatów. Najwyższa efektywność ma miejsce wówczas, gdy przy zaangażowanych nakładach osiągnięto maksymalny poziom rezultatów. Najniższa efektywność ma miejsce, gdy pomimo poniesionych nakładów, nie osiągnięto żadnych rezultatów.



dużych oraz małych. Jeśli chodzi o Usługi społeczne oraz Rozwój gospodarczy, w tym rynek pracy, najlepsze oceny zostały wskazane również przez duże miasta. Inaczej zaś było w przypadku Transformacji cyfrowej, gdzie wyższą efektywność wskazano w miastach małych i średnich. Generalnie można przyjąć, że wśród zbadanych miast, **najlepiej z zapewnieniem efektywności projektów poradziły sobie miasta duże**, choć nie w ramach wszystkich obszarów tematycznych.

Czynniki wpływające na efektywność

Informacje pozyskane w ramach wywiadów pogłębionych, FGI oraz studiów przypadku pozwalają stwierdzić, iż **nie byłoby możliwe osiągnięcie podobnych efektów projektów przy niższych nakładach**, przede wszystkim z powodu wspomnianego powyżej wzrostu kosztów realizacji projektów. Wskazywano także, iż bez wsparcia środków unijnych samorządy nie mogłyby sobie pozwolić na realizację większości przedsięwzięć z uwagi na brak wystarczających środków finansowych na pokrycie wszystkich potrzeb rozwojowych przy stale rosnących wydatkach bieżących oraz konieczności priorytetyzacji prowadzonych działań. Szczególnie dotyczyło to dużych projektów infrastrukturalnych o wartości kilkunastu czy kilkudziesięciu milionów, z obszaru transportu, ochrony środowiska czy energetyki.

Na projekty oddziaływały czynniki zewnętrzne, które zwiększały koszty projektów, takie jak przedpandemiczny wzrost cen towarów i usług budowlanych, wywołany spiętrzeniem czasowym inwestycji finansowanych ze środków unijnych, skutki pandemii COVID-19, takie jak przerwanie łańcuchów dostaw i opóźnienia w harmonogramie zadań, wysoka inflacja czy też agresja Rosji w Ukrainie. Czynniki te powodowały zwiększenie kosztów dużej części projektów, które najczęściej musiały być pokrywane ze środków własnych beneficjentów lub były uzupełniane z wolnych środków programów (jeśli takie były dostępne), oddziałując w sposób negatywny na efektywność przedsięwzięć. Z badania wynika, że wpływ na poziom efektywności interwencji miały też kwestie związane z zaprogramowaniem wsparcia. Zarówno warunki przyznania dofinansowania, ściśle określone wymogi dotyczące kwalifikowalności wydatków, jak również poziom dyscypliny finansowej beneficjentów (zwłaszcza samorządów) przyczyniły się do tego, iż efektywność podejmowanych interwencji należy ocenić jako wysoką.

W ramach badania ankietowego przedstawiciele miast zostali zapytani o **czynniki sprzyjające efektywności projektów** w ramach poszczególnych obszarów tematycznych. Wśród wskazań respondentów znalazły się m. in. takie, które powtarzały się w ramach większości obszarów i można je uznać za czynniki uniwersalne, niezależne od tematyki projektu. Było to przede wszystkim **dobrze zaplanowanie założeń projektu w oparciu o rzeczywiste potrzeby** (co potwierdzili także uczestnicy panelu ekspertów), **doświadczenie pracowników** urzędu w korzystaniu z zewnętrznych źródeł finansowania, co przekładało się na odpowiednie przygotowanie do aplikowania i realizacji projektów pod kątem organizacyjnym i finansowym, a także **stały monitoring prowadzonych działań i ich efektów**. Ponadto,



wskazywano także na wymianę doświadczeń i dobrą współpracę z partnerami, w tym sąsiadującymi gminami – czynnik ten dotyczył przede wszystkim projektów w obszarze Środowisko i adaptacja do zmian klimatu, Mobilność miejska i aglomeracyjna, Usługi społeczne oraz Transformacja cyfrowa. Czynnikiem zwiększającym efektywność przedsięwzięcia było także **elastyczne podejście do zarządzania budżetem i harmonogramem** projektu, umożliwiające bieżące reagowanie na pojawiające się trudności, co miało znaczenie zwłaszcza podczas pandemii COVID-19. Wykorzystywanie dodatkowych źródeł finansowania (np. środki krajowe, dofinansowanie unijne) oraz mechanizmów wspomagających płynność finansową (zaliczki, rezerwy budżetowe) zapewniało stabilność realizacji projektów. Nie bez znaczenia było także wdrożenie sprawnych mechanizmów zarządzania, w tym tworzenie dedykowanych zespołów projektowych z jasno określonymi rolami i obowiązkami, regularne spotkania oraz komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna (z przedstawicielami IZ, partnerami, podwykonawcami). Respondenci wskazywali także na kluczową rolę opracowania i wdrożenia odpowiednich regulaminów i wzorów dokumentów, sprzyjających poprawnej i sprawnej realizacji projektów. Katalog czynników sprzyjających efektywności projektów uzupełnili przedstawiciele IZ, wskazując podczas wywiadu, iż wymogi i obostrzenia czasowe regulujące wydatkowanie środków unijnych niejako stymulują samorządy do działania i wymuszają rzetelność w wydatkowaniu.

Przedstawiciele miast zostali także poproszeni o wskazanie **czynników obniżających efektywność projektów** w poszczególnych obszarach tematycznych. Podobnie jak w przypadku czynników poprawiających efektywność, część wskazanych czynników była wspólna dla wielu obszarów. Były to przede wszystkim **kwestie finansowe**, tj. **wzrost cen materiałów i usług budowlanych oraz związane z tym zmniejszenie procentowego udziału dotacji** w kosztach projektów, **inflacja** powodująca wzrost kosztów obsługi projektu (np. wzrost cen gazu), a także **nieprzewidziane wydatki** powodujące konieczność zwiększania środków zaplanowanych na inwestycje. W takich sytuacjach, często mimo dobrze zaplanowanej części finansowej projektu, utrzymanie efektywności na zakładanym poziomie okazywało się niemożliwe. Ponadto, wśród często wymienianych czynników znalazły się także bariery administracyjne i wysoki poziom skomplikowania procedur dotyczących realizacji i rozliczania projektów, braki kadrowe w urzędach utrudniające sprawne wdrażanie przedsięwzięć, niejednoznaczne zapisy prawne oraz skutki pandemii COVID-19 (opóźnienia w projektach, obostrzenia sanitarne).

Wśród czynników podawanych przez przedstawicieli miast pojawiły się także takie, które można uznać za specyficzne dla poszczególnych obszarów tematycznych.



OT 1 Zarządzanie i planowanie przestrzenne

W przypadku obszaru Zarządzanie i planowanie przestrzenne (w tym partycypacja), efektywności działań sprzyjały przede wszystkim szerokie konsultacje społeczne oraz udział mieszkańców i instytucji w procesie opracowywania, a nawet realizacji projektów, z wykorzystaniem metod tradycyjnych i innowacyjnych (np. aplikacji i programów w zakresie e-usług), wprowadzenie systemu zarządzania strategicznego w mieście, a także wsparcie specjalistów w zakresie konsultacji i projektowania urbanistycznego. Przykładem działania podnoszącego efektywność przedsięwzięć w ramach tego obszaru, podanym przez respondenta było opracowanie Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego, zawierającej wspólne ustalenia JST dotyczące całego obszaru, które mają być respektowane na poziomie gmin w ramach ich prac dotyczących planowania przestrzennego⁵⁸.

Efektywność podejmowanych działań w ramach tego obszaru zmniejszał brak zainteresowania i zaangażowania mieszkańców w proces konsultacji społecznych.

OT 2 Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu

W przypadku obszaru Środowisko i adaptacja do zmian klimatu, wśród wymienionych przez ankietowanych czynników pozytywnych znalazła się analiza kilku możliwych wariantów realizacji projektów i wybór najbardziej efektywnego i najmniej szkodliwego dla środowiska, a także zastosowanie technologii BAT (wdrożenie technologii i zastosowanie urządzeń o niskiej energochłonności, zastosowanie certyfikowanych materiałów). Wskazywano także na dużą dostępność na rynku paneli fotowoltaicznych, co wpływało na ich cenę, a także na zmniejszenie kosztów eksploatacji budynków użyteczności publicznej, wynikające z poprawy efektywności energetycznej. Wskazano także na wykorzystanie w ramach projektów sprzyjających uwarunkowań lokalnych, takich jak położenie gminy w strefie dobrych warunków do korzystania z OZE.

Specyficzne czynniki negatywne w tym obszarze dotyczyły długotrwałych procedur administracyjnych, związanych m.in. z uzyskiwaniem pozwoleń, decyzji środowiskowych i innych niezbędnych zgód, które prowadziły do opóźnień w realizacji projektów, wysokie standardy środowiskowe dotyczące oczyszczalni ścieków (osiągnięcie koniecznych efektów środowiskowych wymagało bardzo dużych nakładów finansowych), wysoki udział kosztów niekwalifikowanych przy termomodernizacji budynków komunalnych, a także niejasne i zmieniające się przekazy informacyjne dotyczące wprowadzenia zakazu użytkowania kotłów

⁵⁸ Strategia została opracowana w ramach projektu „Zintegrowany i uspołeczniony model planowania przestrzennego poprzez opracowanie Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego”, współfinansowanego ze środków PO WER na lata 2014-2020.



gazowych, wpływające na decyzje potencjalnych beneficjentów co do udziału w projektach dotyczących likwidacji kotłów na paliwa stałe.

OT 3 Mobilność miejska i aglomeracyjna

W obszarze Mobilność miejska i aglomeracyjna, wśród wskazywanych czynników znalazło się wprowadzenie systemu informacji i zarządzania ruchem, wspierającego uprzywilejowanie transportu zbiorowego oraz zaplanowanie rozwiązań strategicznych i technologicznych zapewniających maksymalne wykorzystanie potencjału materiałów i urządzeń.

Przedstawiciele miast wskazywali także na projektowanie lokalizacji i funkcjonalności węzła przesiadkowego oraz innych elementów infrastruktury transportowej w porozumieniu z mieszkańcami. Istotną kwestią było także realizowanie inwestycji w partnerstwie z okolicznymi gminami, zwłaszcza w kwestii przebiegu tras rowerowych.

Efektywność projektów zmniejszał brak rozwiązań systemowych dotyczących intensyfikacji częstotliwości połączeń komunikacji kolejowej i autobusowej na trasach, na których powstają centra przesiadkowe.

OT 4 Mieszkalnictwo

W przypadku obszaru Mieszkalnictwo, ankietowani podawali przykład działań polegających na dostosowaniu modernizowanych lokali do potrzeb różnych grup potencjalnych mieszkańców, przy jednoczesnym dostosowaniu budynków do obowiązujących przepisów prawa budowlanego, kompleksowość realizowanych remontów, a także pozyskiwania dodatkowych środków finansowych (np. krajowych) na działania niekwalifikowalne, uzupełniające projekt.

Efektywność projektów dotyczących mieszkalnictwa obniżały problemy ze znalezieniem zastępczego zakwaterowania na czas przebudowy budynków oraz wąski katalog kosztów kwalifikowalnych.

OT 5 Usługi społeczne

W obszarze Usług społecznych efektywności projektów sprzyjała dobra znajomość grupy docelowej i potrzeb mieszkańców, kompleksowość rozwiązań (np. w ramach projektów rewitalizacyjnych czy też projektów dotyczących kompleksów opiekuńczo-edukacyjnych (szkoła oraz przedszkole), a także stosowania innowacyjnych metod pracy z uczestnikami (np. streetworking). Ponadto, ankietowani wskazywali na większą efektywność tych projektów, które zakładały współpracę przedstawicieli urzędów miast z instytucjami oświatowymi, MOPS, czy też organizacjami pozarządowymi, a także tych projektów, które oferowały szeroki wachlarz wsparcia, dopasowanego do potrzeb uczestników. Pomocne w tej kwestii były również szeroko zakrojone działania promocyjne, informujące o możliwości skorzystania ze wsparcia, które pomogły w rekrutacji uczestników projektów. Przedstawiciele IZ wskazywali z kolei, iż działaniem sprzyjającym efektywności było łączenie szkoleń i działań warsztatowych



prowadzonych przez różne placówki zajmujące się szkoleniem zawodowym oraz organizowanie ich we wspólnych przestrzeniach, co obniżało koszty przedsięwzięcia. Tego rodzaju rozwiązanie zastosowano m. in. w ramach projektu realizowanego przez Centrum Edukacji Zawodowej i Biznesu w Gorzowie⁵⁹.

W omawianym obszarze odnotowano trudności w rekrutacji uczestników projektów skierowanych do grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, m. in. tych dotyczących placówek dziennego wsparcia z uwagi na stereotyp, iż są one przeznaczone dla dzieci ze środowisk patologicznych, a także wzrost kosztów projektów spowodowany wzrostem płacy minimalnej, powodującym trudności w realizacji przedsięwzięć „miękkich”, których głównym kosztem były wynagrodzenia.

OT 6 Rozwój gospodarczy, w tym rynek pracy

W ramach obszaru Rozwój gospodarczy, w tym rynek pracy, ankietowani wskazywali na kompleksowe działanie polegające na budowaniu marki gospodarczej miasta, współpracę z instytucjami otoczenia biznesu oraz wykorzystywanie naturalnych przewag i potencjałów, takich jak atrakcyjne położenie miasta przy głównych ciągach czy węzłach komunikacyjnych. Jako istotny czynnik zwiększający efektywność projektów wskazano także szeroki zakres form świadczonego wsparcia (np. szkolenia, jednorazowe środki na podjęcie własnej działalności gospodarczej, refundacja kosztów utworzenia nowych miejsc pracy), a także dopasowanie tychże form do konkretnych osób oraz potrzeb rynku pracy. Według ekspertów biorących udział w panelu, na poprawę efektywności wsparcia wpływ miała zmiana podejścia do prowadzenia szkoleń świadczonych przez PUP dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy, która nastąpiła w trakcie trwania perspektywy 2014-2020. Zmiana ta polegała na stopniowym odchodzeniu od szkoleń grupowych na rzecz szkoleń indywidualnych, dopasowanych do potrzeb uczestników oraz potrzeb lokalnych rynków pracy (w porozumieniu z pracodawcami).

Na efektywność w obszarze w sposób negatywny wpływały trudności z rekrutacją i utrzymaniem w projekcie jego uczestników (częste przypadki przerywania udziału w projekcie).

OT 7 Transformacja cyfrowa

Wreszcie, w ramach obszaru Transformacja cyfrowa, ankietowani wskazywali na czynniki takie jak objęcie projektem całego urzędu miasta oraz wszystkich jednostek podległych, co zwiększało skalę efektów oraz kompatybilność przyjętych rozwiązań, a także integrację wielu usług w ramach jednego projektu (przykładem jest projekt realizowany w Warszawskim

⁵⁹ Projekt „Centrum Edukacji Zawodowej przy ulicy Warszawskiej w Gorzowie Wlkp. w ramach Centrum Edukacji Zawodowej i Biznesu”, współfinansowany ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego – Lubuskie 2020.



Obszarze Funkcjonalnym, polegający na dostarczeniu mieszkańcom pakietu e-usług (e-dostępność, e-turystyka, e-transport, e-parkowanie, e-środowisko), ułatwiających korzystanie z usług publicznych przy wykorzystaniu technologii mobilnych⁶⁰). Większej efektywności sprzyjało także wdrażanie nowoczesnych technologii, takich jak narzędzia do automatyzacji procesów, systemy informatyczne do zarządzania projektami czy technologie ekologiczne, co umożliwiało optymalizację działań i redukcję kosztów. Dzięki temu projekty były realizowane szybciej i sprawniej, przy jednoczesnym zachowaniu wysokiej jakości. Ważnym czynnikiem było także nawiązanie partnerstw międzygminnych oraz wypracowanie zbliżonego standardu e-usług w sąsiadujących gminach.

Problemem zaś okazał się brak wiedzy pracowników urzędu na temat bezpieczeństwa cyfrowego, rosnące ceny sprzętu IT, spowodowane zwiększonym popytem (bardzo duża liczba podmiotów realizująca projekty informatyczne w tym samym czasie), a także brak zainteresowania mieszkańców i przedsiębiorców w części miast korzystaniem z e-usług.

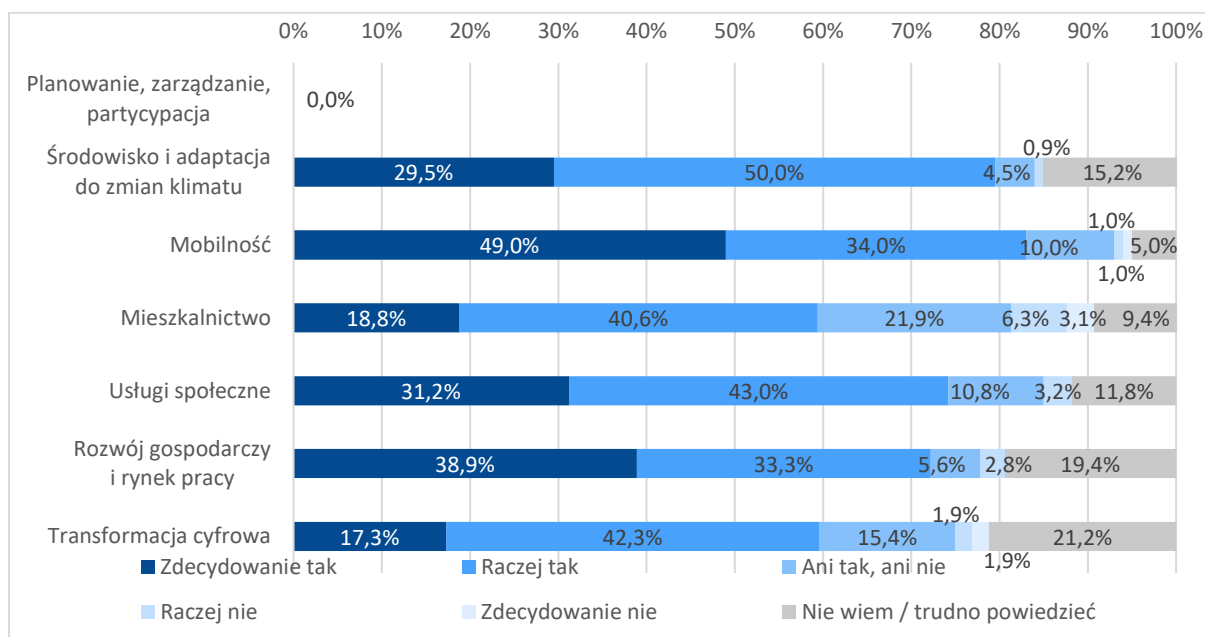
Efektywność w ramach ZIT

W ramach badania ankietowego zapytano przedstawicieli miast będących członkiem porozumień ZIT/RIT, czy realizacja projektów w ramach tego instrumentu sprzyjała zwiększeniu efektywności przedsięwzięć. Uzyskane wyniki wskazują, iż **zdecydowana większość ankietowanych dostrzega pozytywny wpływ ZIT na efektywność projektów.**

⁶⁰ Projekt „Wirtualny Warszawski Obszar Funkcjonalny (Virtual WOF)”, współfinansowany ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020.



Wykres 26. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy uważają Państwo, że realizacja projektów w ramach instrumentu ZIT w obszarze X, sprzyjała zwiększeniu efektywności projektów?"



Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=0, 112, 100, 32, 93, 36, 52.

Jak wynika z badania, zwiększenie efektywności działań realizowanych w ramach ZIT ma miejsce zwłaszcza w przypadku **projektów infrastrukturalnych, przede wszystkim w obszarze transportu, turystyki czy ochrony środowiska**. Są to bowiem te obszary, w których realizowane działania w największym stopniu mają szansę uwzględnić **efekt skali oraz oddziaływanie inwestycji na większy obszar**, zwłaszcza w przypadku, gdy są one skoordynowane terytorialnie.

Ponadto, proces samego wyłaniania projektów w ramach tworzonych wspólnie Strategii ZIT, sprzyja wyborowi najbardziej trafnych przedsięwzięć, odpowiadających na potrzeby lokalnych społeczności oraz wymaga wzajemnych ustaleń przedstawicieli poszczególnych gmin, związanych z podziałem dostępnych środków, jak również na możliwość skorzystania ze wsparcia doradczego Biur ZIT, co było istotne zwłaszcza dla mniejszych i mniej doświadczonych w realizowaniu projektów unijnych samorządów. Wsparcie to niwelowało niejako różnice potencjałów kadrowych i organizacyjnych mniejszych miast i gmin wiejskich. Istotną rolę w podnoszeniu efektywności całego systemu koordynowania wdrażania środków unijnych przez poszczególne regiony odegrały IP ZIT. Stawały się one często pierwszym punktem kontaktowym wnioskodawców i beneficjentów z danego obszaru funkcjonalnego, który świadczył wsparcie doradcze w sytuacjach pojawiających się pytań, wątpliwości czy też trudności w realizacji projektów. Instytucje te często były w stanie rozwiązać pojawiające się problemy we własnym zakresie, bez konieczności zwracania się do IZ, co zmniejszało ich obciążenie administracyjne.



3.1.7 Trwałość osiągniętych efektów

Realizacja projektów współfinansowanych ze środków Funduszy Europejskich powinna nieść ze sobą trwałe, pozytywne zmiany w gospodarce. W związku z powyższym, na podmioty otrzymujące dotacje z funduszy europejskich nakłada się szereg obowiązków, których spełnienie zapewni realizację celów rozwojowych. Jednym z nich jest wymóg zachowania trwałości projektu⁶¹. Wymóg ten kontrolowany jest po zakończeniu realizacji inwestycji⁶². W ocenie trwałości efektów danego projektu kluczowe jest rozróżnienie jego rodzaju. Zgodnie z art. 71 ust. 1 Rozporządzenia 1303/2013⁶³ beneficjent projektów infrastrukturalnych lub zakładających inwestycje produkcyjne jest zobowiązany do zachowania okresu trwałości, który wynosi 5 lat. Wyjątek stanowi utrzymanie inwestycji lub miejsc pracy stworzonych przez MŚP, dla którego przewidziano trzyletni okres trwałości projektu. Wymóg zachowania trwałości projektu nie dotyczy projektów współfinansowanych ze środków EFS oraz projektów współfinansowanych z innych EFSI, które nie są inwestycjami w infrastrukturę lub inwestycjami produkcyjnymi, o ile nie podlegają one obowiązkowi utrzymania inwestycji zgodnie z obowiązującymi zasadami pomocy państwa (art. 71 ust. 3). Jak wskazano w Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020, w przypadku projektów EFS zachowanie trwałości projektu obowiązuje wyłącznie w odniesieniu do wydatków ponoszonych jako cross-financing.

W przypadku projektów EFS cross-financing może dotyczyć wyłącznie:

- a) zakupu nieruchomości,
- b) zakupu infrastruktury, przy czym poprzez infrastrukturę rozumie się elementy nieprzenośne, na stałe przytwierdzone do nieruchomości, np. wykonanie podjazdu do budynku, zainstalowanie windy w budynku,
- c) dostosowania lub adaptacji (prace remontowo-wykończeniowe) budynków i pomieszczeń, w tym wydatków niezbędnych do przeprowadzenia tych prac i wchodzących w ich zakres⁶⁴.

⁶¹ Trwałość w projektach współfinansowanych z funduszy UE. Komentarz do przepisów. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2020.

⁶² Wieprzkowicz J. Trwałość Projektów – definicje. Centralny Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich. 2013.

⁶³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

⁶⁴ Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020. Ministerstwo Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, 2020.

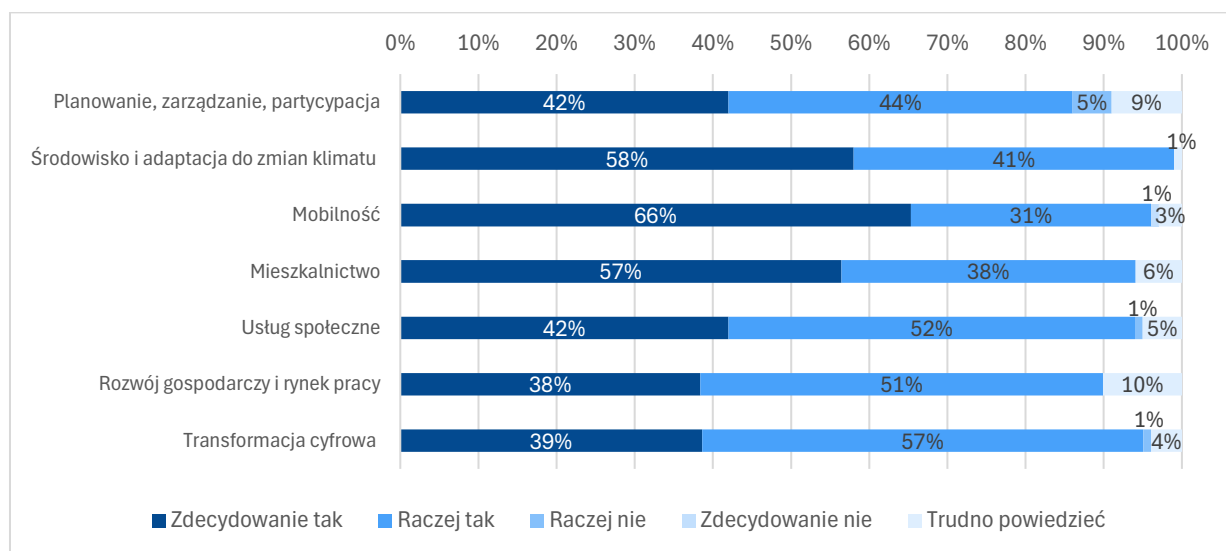


Należy jednak podkreślić, że pożądanym jest, aby pozytywne zmiany wynikające z realizacji danej inwestycji utrzymywały się dłużej niż jest to wymagane przepisami europejskimi, dotyczy to również projektów „miękkich”, które nie zostały objęte obligatoryjnym wymogiem trwałości.

Najdłuższym okresem zachowania trwałości cechują się z reguły projekty infrastrukturalne. Efekty oraz trwałość projektów miękkich są z reguły trudniejsze do zaobserwowania, ponieważ należy się ich spodziewać przede wszystkim w dłuższej perspektywie czasowej.

Z przeprowadzonego badania ilościowego wynika, że **nie ma zagrożenia trwałości wsparcia w żadnym z badanych obszarów tematycznych**. Przedstawiciele miast pozytywnie odnieśli się do trwałości efektów realizowanych projektów. W odniesieniu do obszaru Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu oraz Mobilność miejska i aglomeracyjna aż 99% respondentów uznało, że efekty wsparcia będą trwałe, a w przypadku pozostałych obszarów tematycznych odsetek ten wyniósł 86% lub więcej. Tylko nieliczni byli zdania, że projektów nie będzie cechowała trwałość, najwyższy odsetek (5%) w tym zakresie odnotowano w obszarze Zarządzanie i planowanie przestrzenne. Odsetek ankietowanych, którzy wybrali odpowiedź „nie wiem/ trudno powiedzieć” w żadnym z analizowanych obszarów nie przekroczył 10%.

Wykres 27. Rozkład odpowiedzi na pytanie: "Czy uważają Państwo, że rezultaty zrealizowanych projektów będą trwałe?"



Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n1=57,274,163, 53,229,71, 195.

Respondenci zostali również poproszeni o wskazanie czynników, które sprawiają, że trwałość projektów w poszczególnych obszarach tematycznych może być zagrożona. Tylko pojedyncze osoby wskazały na niewystarczające środki finansowe samorządu lub innych beneficjentów na kontynuację działań projektowych/utrzymanie inwestycji, brak zainteresowania



odbiorców korzystaniem z rezultatów projektów, brak możliwości dywersyfikacji źródeł finansowania służących utrzymaniu trwałości i brak lub utrudniona współpraca różnych instytucji odpowiadających za utrzymanie rezultatów projektu.

Uzupełnienie danych ilościowych stanowią dane jakościowe pozyskane w ramach zogniskowanych wywiadów z przedstawicielami JST i NGO, wywiadów pogłębionych z przedstawicielami IZ i IP oraz panelu ekspertów. Jak wynika z przeprowadzonych rozmów, **nie ma obawy niezachowania trwałości realizowanych projektów**. W przypadku projektów infrastrukturalnych okres trwałości przekroczy wymogi przepisów europejskich. Trwałości efektów projektów miękkich jest trudniejsza do oceny.

Najlepszym gwarantem utrzymania trwałości efektów realizowanych przedsięwzięć jest zmiana mentalności i świadomości mieszkańców np. w zakresie środowiska naturalnego.

Najważniejszym czynnikiem, który zapewnia trwałość to zmiana
mentalności i świadomości mieszkańców miast.

Źródło: wywiad pogłębiony.

Niektóre projekty współfinansowane ze środków unijnych były **kontynuowane przy wykorzystaniu środków własnych gminy**. Jako przykład podano przedłużenie działań podjętych w ramach programu wychodzenia z kryzysu bezdomności.

Początkowe wymuszenie wymogami przepisów UE realizacji projektów miękkich przyczyniło się do zauważenia potrzeby realizacji takich działań. W konsekwencji po zakończeniu ich finansowania z RPO/KPO, były one kontynuowane ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego.

(...) z takich wyprzedzając trochę dobrych przykładów mogę podać projekt, polegający na adaptacji byłego zamku. Teraz jest to bardzo prężnie działające Centrum Usług Społecznych, gdzie są organizowane różnego rodzaju zajęcia. To miejsce tętni życiem pomimo, iż okres realizacji projektu się zakończył. Miasto widzą szereg korzyści, jakie przynosi realizacja tego projektu, postanowiło kontynuować go z własnych środków.

Źródło: wywiad pogłębiony.

Wśród czynników, które sprawiają, że trwałość projektów może być zagrożona wymieniono zmianę sytuacji geopolitycznej (np. wprowadzenie kontroli na granicy z krajami sąsiadującymi), brak możliwości dalszego wykorzystania nabytego sprzętu (np. brak zapotrzebowania na sprzęt medyczny do wykonywania testów zakupiony w czasie pandemii COVID), czy też utratę kontraktu z NFZ w momencie przyznania środków.

Jak wynika z badania, **nie ma zagrożenia trwałości projektów w żadnym z badanych obszarów tematycznych**. Przedstawiciele miast w badaniu ilościowym pozytywnie odnieśli się



do trwałości efektów realizowanych projektów. Zdecydowana większość (86% i więcej) była zdania, że rezultaty interwencji będą trwałe. Takie stanowisko podzielali także przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego i NGO, IZ oraz IP oraz eksperci. Na uwagę zasługuje fakt, że w niektórych przypadkach **efekty projektów “miękkich” wykroczyły poza okres trwałości oraz ramy projektu**. Ponadto część przedsięwzięć była kontynuowana po okresie trwałości ze środków własnych gminy. Wskazano parę sytuacji, w których trwałość projektu była zagrożona, jednak jak wynika z analizy, wpłynęły na to **czynniki, na które beneficjenci nie mieli wpływu**. Warto zatem rozważyć skrócenie okresu zachowania trwałości (wybranych, wyjątkowych przypadkach) dla projektów inwestycyjnych, gdy utrzymanie efektów danego przedsięwzięcia nie jest zależne od beneficjenta.

3.2. Wpływ instrumentów terytorialnych na rozwój miast i obszarów funkcjonalnych

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) stanowią jedno z najważniejszych narzędzi polityki spójności w perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020, ukierunkowane na wspieranie rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych. Celem ZIT było zwiększenie integracji przestrzennej, stymulowanie współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego (JST) oraz zwiększenie efektywności podejmowanych interwencji. ZIT opierają się na zintegrowanych strategiach rozwoju terytorialnego, które uwzględniają specyficzne potrzeby i potencjały lokalne. Mechanizm ZIT kładł szczególny nacisk na integrację projektów realizowanych w ramach strategii terytorialnych. Wsparcie obejmowało szeroki zakres tematyczny, obejmujący m.in. działania na rzecz mobilności miejskiej, transformacji cyfrowej, gospodarki niskoemisyjnej, ochrony środowiska, a także zwiększania dostępności usług publicznych. Wdrażanie strategii wymagało wypracowania wspólnych ram współpracy. W Polsce ZIT realizowane są w dwóch formach prawnych: stowarzyszeń lub porozumień o współpracy między JST. Ponad połowa związków ZIT przyjęła jako sposób funkcjonowania drugą z wyżej wymienionych form, co może wynikać z tego, że stanowią one mniej zinstytucjonalizowaną formę współpracy. ZIT realizowany był przez 17 miast wojewódzkich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie oraz przez 7 subregionów. W perspektywie 2014-2020 Polska uzyskała 3,8 mld euro na finansowanie ZIT⁶⁵. Razem z krajowymi programami operacyjnymi na realizację strategii ZIT przeznaczono łącznie 6,2 mld euro⁶⁶.

Regionalne Inwestycje Terytorialne (RIT) były wprowadzone w województwie warmińsko-mazurskim, ale z mniejszym stopniem sformalizowania, tj. partnerstwa nie pełniły funkcji

⁶⁵ I. Kowalska, J. Zawora. 2021. Bilans wdrożenia ZIT w Polsce – nowego instrumentu finansowania polityki spójności UE. Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny. Rok LXXXIII – zeszyt 3.

⁶⁶ Z. Popis, W. Mrozowski, A. Ploszaj. 2018. Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020



instytucji pośredniczącej. RIT-y koncentrowały się na wsparciu innych niż wojewódzkie i subregionalne obszarów funkcjonalnych. Celem RIT było zapewnienie zrównoważonego rozwoju subregionów poprzez integrację działań inwestycyjnych na obszarach miejskich i wiejskich. Wdrożenie RIT umożliwiło mniejszym gminom realizację projektów o dużym znaczeniu lokalnym, takich jak modernizacja infrastruktury drogowej, rozwój przedsiębiorczości oraz inwestycje w edukację i usługi społeczne.

Analiza nakładów finansowych na projekty realizowane w ramach ZIT (rodziła 3.1.1) wskazuje na silną koncentrację środków w obszarze tematycznym Mobilność miejska i aglomeracyjna (34%) i Usługi społeczne (25%). Po niespełna 20% ogółu środków przeznaczona została na działania związane z ochroną środowiska (17,4%) i z rozwojem gospodarczym (19,2%). Na realizację projektów z pozostałych dwóch kategorii (Mieszkalnictwo i Transformacja cyfrowa) przypadło niespełna 5% ogółu środków, co może wynikać z trudności w realizacji projektów dotyczących rozwoju mieszkalnictwa w formule ZIT, a także braku doświadczenia i wysoko wykwalifikowanej kadry do wdrażania projektów w zakresie cyfryzacji.

W ramach mechanizmu ZIT wsparciem nie zostały objęte projekty w obszarze tematycznym Zarządzanie i planowanie przestrzenne. Należy jednak podkreślić, że planowanie przestrzenne to jeden z najczęściej wymienianych obszarów tematycznych, których w instrumencie ZIT zabrakło lub były ujęte w zbyt małym stopniu⁶⁷. W kontekście promowania zintegrowanego podejścia do planowania przestrzennego jako dobry przykład może jednak posłużyć projekt pilotażowy pn. Zintegrowany i uspołeczniony model planowania przestrzennego poprzez opracowanie Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego, którego celem było opracowanie i przetestowanie innowacyjnego modelu współpracy w zakresie planowania przestrzennego w ramach obszaru funkcjonalnego. Efektem współpracy było m.in.:

- opracowanie strategii przestrzennej dla Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego,
- opracowanie „Podręcznika Dobrych Praktyk w zakresie upowszechniania informacji nt. wypracowanych rozwiązań dotyczących innowacyjnego modelu współpracy w zakresie planowania przestrzennego w ramach Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego”,
- opracowanie dodatkowych dokumentów planistycznych (w okresie pilotażu 13 gmin opracowało łącznie 25 dokumentów planistycznych, m.in. miejskich planów zagospodarowania przestrzennego i studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego), których przyjęcie poprzedzone było pozytywnym zaopiniowaniem przez zespół ekspercki i konsultacjami społecznymi,

⁶⁷ Z. Popis, W. Mrozowski, A. Ploszaj. 2018. Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020.



- podniesione kompetencji urzędników biorących udział w projekcie (przeprowadzono szkolenia dla pracowników, w tym z obsługi programów przeznaczonych do planowania przestrzennego oraz prowadzenia konsultacji z mieszkańcami; część urzędników pojęła studia podyplomowe z planowania przestrzennego) oraz wyposażenie gminy w odpowiedni sprzęt – działanie to miało na celu “zapewnienie spójności w zakresie partnerstwa”, tak, aby wszyscy uczestnicy projektu dysponowali odpowiednią kadrą i posiadali odpowiedni sprzęt,
- wprowadzenie nowej formy konsultacji społecznych, która umożliwia pozyskiwanie opinii mieszkańców drogą elektroniczną.

Powyższe działania przyczyniły się do zwiększenia spójności terytorialnej i ładu przestrzennego, wyrównania kompetencji urzędników, a także zacieśnienia współpracy między JST.

Realizacja projektów w obszarze tematycznym Środowisko i adaptacja do zmian klimatu przełożyła się na poprawę różnorodności biologicznej i rozwój terenów zieleni. Inwestycje w termomodernizację budynków użyteczności publicznej przyczyniły się do znacznego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i poprawy jakości powietrza (np. termomodernizacja 13 budynków użyteczności publicznej na terenie Gminy Stryków). Poprawa w zakresie gospodarowania odpadami i ściekami oraz rozbudowa sieci wodno-kanalizacyjnej wpłynęły na poprawę jakości życia mieszkańców i ochronę środowiska naturalnego. Powyżej przytoczone projekty mają z reguły charakter punktowy, lecz ze względu na skalę oddziaływania, znaczenie ponadlokalne. Dla przykładu, w wyniku rozbudowy oczyszczalni ścieków w Zasolu Bielańskim zwiększono w znaczący sposób jakość ścieków oczyszczonych oraz przepustowość oczyszczalni, zapewniając tym samym dostęp do sieci kanalizacyjnej dla większej liczby mieszkańców. Natomiast realizacja projektu Zielony LOF, w ramach którego wykonano ścieżkę ekologiczną wraz z małą infrastrukturą informacyjno-turystyczną, wpłynęła na zwiększenie atrakcyjności miasta i obszaru. Reasumując, ogół podjętych działań w zakresie ochrony środowiska przyczynił się do podniesienia bezpieczeństwa ekologicznego i energetycznego w regionach objętych ZIT.

Wdrażanie projektów związanych z mobilnością miejską i aglomeracyjną w ZIT umożliwiło modernizację transportu publicznego, rozwój zrównoważonych systemów transportowych, takich jak ścieżki rowerowe czy parkingi „parkuj i jedź”, oraz redukcję emisji gazów cieplarnianych poprzez promowanie transportu niskoemisyjnego. Dzięki realizacji tych inicjatyw miasta stały się bardziej przyjazne dla mieszkańców i lepiej przystosowane do współczesnych wyzwań środowiskowych. Projekty związane z mobilnością miejską, takie jak Poznańska Kolej Metropolitalna znacznie poprawiły dostępność komunikacyjną na obszarze aglomeracji. Zgodnie z wynikami badań ankietowych przeprowadzonymi w ramach ewaluacji mechanizmu ZIT w Miejskim Obszarze Funkcjonalnym Poznania projekt ten w ocenie ankietowanych miał największy wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy JST. Ponadto



wyróżnia się postępowaniem w zakresie porozumień o solidarnym finansowaniu rozwoju transportu o charakterze ponadlokalnym ze środków własnych gmin⁶⁸. Zgodnie z wynikami badań przeprowadzonymi w ramach ewaluacji mechanizmu ZIT w Krakowskim Obszarze Funkcjonalnym połączenie inwestycji w P&R, budowę ścieżek rowerowych z inwestycjami polegającymi na zakupie taboru (autobusowego, tramwajowego) oraz inwestycjami kolejowymi na obszarze funkcjonalnym pozwoli w przyszłości na rzeczywiste obserwowanie efektów w postaci wzrostu liczby osób przesiadających się z prywatnych samochodów do innych środków transportu⁶⁹.

Interwencja na obszarze objętym ZIT/RIT przyczyniła się także do podniesienia jakości i dostępności usług społecznych na obszarze funkcjonalnym. Jako przykład można podać projekty z zakresu edukacji ponadpodstawowej dotyczące budowy internatów w miastach na prawach powiatu, z których korzystali głównie uczniowie z gmin ościennych. Z kolei realizacja projektu lubuskiego miała na celu dostosowanie oferty kształcenia zawodowego do potrzeb całego regionu. W konsekwencji nastąpiła standaryzacja rozwiązań edukacji zawodowej na całym obszarze funkcjonalnym oraz podniesienie jakości kształcenia zawodowego.

Inną dobrą praktyką jest realizacja dwóch projektów na terenie Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego: Happy Kids Academy – nowoczesne przedszkole w Zielonkach dobrym startem w przyszłość oraz Nowe przedszkole na południu Krakowa – więcej miejsc – więcej możliwości, w których przewidziano dostępność utworzonych miejsc opieki przedszkolnej dla dzieci spoza danej gminy. Należy jednak podkreślić, że w przypadku pozostałych 22 projektach w tym zakresie nie przewidziano takiej możliwości. Powyższe wynika z uwarunkowań prawnych beneficjentów, którzy mogą wspierać mieszkańców, bądź osoby uczące się lub pracujące jedynie na terenie swojego obszaru⁷⁰. W wyniku rozbudowy szpitala miejskiego w Gdańsku czy doposażania i rozbudowy dwóch szpitali specjalistycznych w Krakowie wzrosła jakość świadczonych usług zdrowotnych. Działania te nie przyczyniły się wprawdzie do podniesienia integracji obszaru, ale w związku z tym, że zostały przeprowadzone w sposób kompleksowy i mają charakter ponadlokalny posłużą wszystkim mieszkańcom obszaru objętego ZIT.

Wydaje mi się, że właśnie projekty w zakresie edukacji
ponadpodstawowej, czyli takie szkolnictwo średnie i zawodowe, bo to

⁶⁸ Ewaluacja Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Miejskim Obszarze Funkcjonalnym Poznania. 2022.

⁶⁹ Ewaluacja efektów wdrażania instrumentów rozwoju terytorialnego w postaci Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w ramach RPO WM na lata 2014-2020 – etap I. Raport Końcowy. 2020

⁷⁰ Ewaluacja efektów wdrażania instrumentów rozwoju terytorialnego w postaci Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w ramach RPO WM na lata 2014-2020 – etap I. Raport Końcowy. 2020.



też miasta na prawach powiatu realizowały te projekty. Wręcz to szkoły z internatami, czyli tak naprawdę młodzież z obszaru spoza tego miasta głównie. I to były projekty, które rzeczywiście były zrealizowane, dobrze zrobione i te szkoły są, funkcjonują i były potrzebne. Tak, że to taki przykład projektu, który rzeczywiście dotyczył obszaru z ponad jednej gminy, bo obejmuje ludność z o wiele większego obszaru.

Źródło: wywiad pogłębiony.

Nie bez znaczenia jest także wpływ instrumentów terytorialnych na rozwój gospodarczy miast i obszarów funkcjonalnych. Działania na rzecz poprawy konkurencyjności lokalnych przedsiębiorstw oraz podniesienia kompetencji osób bezrobotnych przyczyniły się do wzrostu zatrudnienia oraz dywersyfikacji gospodarki. Dobrym przykładem jest kompleksowe przygotowanie terenów Parku Przemysłowego Nowoczesnych Technologii w Stargardzie, które znacząco wpłynęło na rozwój gospodarczy miasta i regionu. Należy jednak podkreślić, że ocena wpływu inwestycji na rozwój gospodarczy obszaru objętego ZIT nie jest jednoznaczna. W ramach wywiadów pogłębionych odnotowano krytyczne uwagi dotyczące braku wystarczającego uwzględnienia tego rodzaju działań w strategiach ZIT, braku wystarczających środków finansowych na ich realizację, punktowego charakter projektów nie przekładających się na wzrost gospodarczy całego obszaru funkcjonalnego, czy też braku zapotrzebowania na realizację interwencji w zakresie B+R. Podobnych wniosków dostarczają ewaluacje wdrożenia mechanizmu ZIT w Warszawskim⁷¹ i Krakowskim Obszarze Funkcjonalnym, w których stwierdzono, że podjęte działania nie przyczyniły się do pobudzenia rozwoju gospodarczego w wystarczającym stopniu.

Dzięki inwestycjom w infrastrukturę cyfrową miasta i ich obszary funkcjonalne stały się bardziej dostępne i konkurencyjne na globalnym rynku. Jako dobry przykład podejścia zintegrowanego można podać projekt Wirtualny Warszawski Obszar Funkcjonalny (Virtual WOF), który realizowany jest na terenie 26 gmin. Jego celem jest upowszechnianie nowoczesnych technologii informacyjnych ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Wyniki niniejszego badania wskazują jednak, że podjęte działania w niewystarczającym stopniu przyczyniły się do rozwoju cyfryzacji na obszarach funkcjonalnych. Należy jednak mieć na uwadze, że udział środków przeznaczonych na działania związane z rozwojem cyfryzacji stanowią zaledwie niewielki odsetek (2,7%) ogółu nakładów przeznaczonych na projekty na obszarze objętym ZIT. Powyższe może wynikać z braku

⁷¹ Ewaluacja bieżąca wdrażania zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020. 2018.



doświadczenia w realizacji tego typu działań, a także braków kadrowych, w szczególności w mniejszych ośrodkach.

Realizacja działań zintegrowanych w mechanizmie terytorialnym prowadzi do zmniejszenia dysproporcji rozwojowych w ramach poszczególnych subregionów/regionów, co należy ocenić pozytywnie. W ramach przeprowadzonych wywiadów podkreślano jednak, że uzyskane efekty (m.in. wzrost dochodów rozporządzalnych, wzrost liczby mieszkańców w obszarze metropolitalnym, spadek bezrobocia czy tworzenie nowych miejsc pracy) ograniczają się jedynie do obszaru aglomeracji. **W konsekwencji działania te mogą się przyczyniać do dalszej marginalizacji obszarów nie objętych ZIT/RIT.**

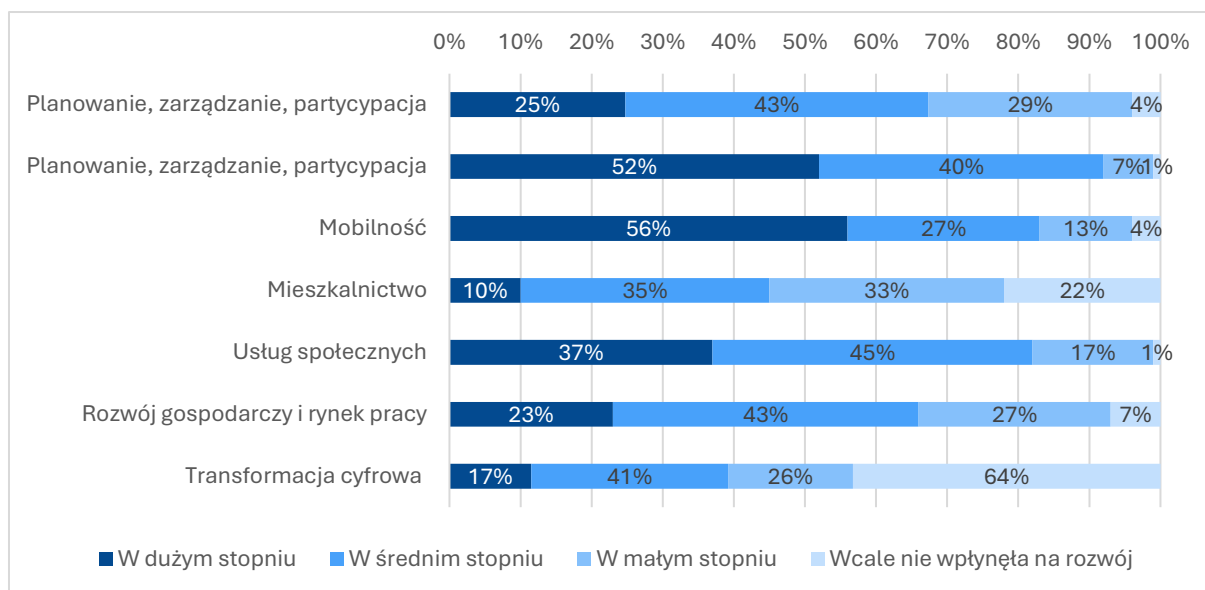
My widzimy efekty projektów zintegrowanych czy ZIT-owskich, czy innych gospodarczych, bardzo mocno w aglomeracji. Takim sygnałem jest nie tylko wzrost dochodów rozporządzalnych w tym obszarze, bardzo wyraźnie ponadprzeciętny w stosunku do średniej wojewódzkiej, średniej polskiej, wzrost liczby mieszkańców w obszarze metropolitalnym i za tym idące dobre wyniki, też, jeśli chodzi o bezrobocie czy tworzenie nowych miejsc pracy. Ale ten efekt nie wychodzi poza aglomerację. Absolutnie reszta regionu jest w stagnacji i to jest inny problem.

Źródło: zogniskowany wywiad grupowy.

W badaniu ilościowym przeprowadzonym w ramach niniejszego badania przedstawiciele miast zostali zapytani, o przynależność ośrodka, który reprezentują, do obszaru objętego instrumentem zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT, RIT). 34%, ankietowanych odpowiedziało na to pytanie twierdząco, zdecydowana większość (66%) przecząco. Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, którzy odpowiedzieli na powyższe pytanie twierdząco, zostali poproszeni o ocenę wpływu zrealizowanych projektów na rozwój miasta oraz rozwój obszaru ZIT/RIT.

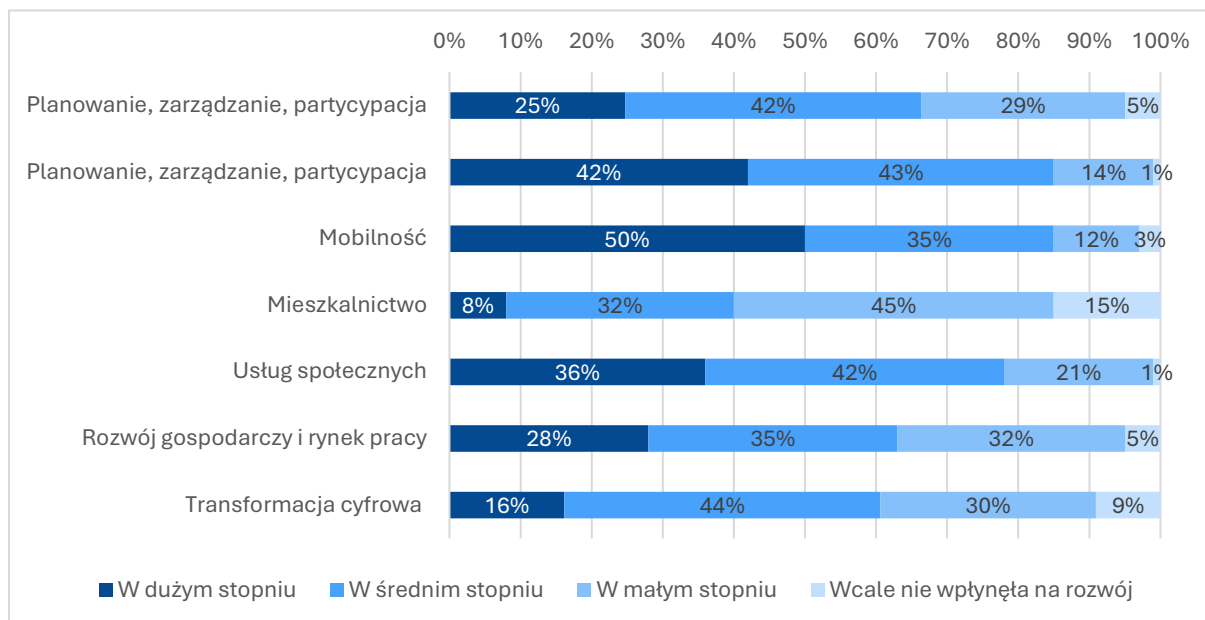


Wykres 28. Rozkład odpowiedzi na pytanie " W jakim stopniu realizacja projektów w formule zintegrowanej (ZIT/RIT) wpłynęła na rozwój Państwa miasta? [%]"



Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=179.

Wykres 29. Rozkład odpowiedzi na pytanie " W jakim stopniu realizacja projektów w formule zintegrowanej (ZIT/RIT) wpłynęła na rozwój całego obszaru objętego ZIT/RIT? [%]"



Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=179.

Rozkład odpowiedzi na dwa powyższe pytania jest zbliżony. Największy wpływ zauważono w przypadkach projektów dotyczących **rozwój mobilności miejskiej i aglomeracyjnej, ochrony**



środowiska oraz usług społecznych. W ocenie ankietowanych najmniejszy wpływ osiągnięto w obszarze tematycznym mieszkalnictwo.

W badaniu ankietowym poproszono respondentów także o wskazanie projektów, które w ich opinii w największym stopniu wpłynęły na rozwój miasta, a także obszaru objętego ZIT/RIT. Rozkład odpowiedzi w obu tych kategoriach jest zbliżony. Zdaniem ankietowanych **największy wpływ miały projekty w obszarze mobilności miejskiej i aglomeracyjnej.** Działania w tym zakresie (m.in. rozwój niskoemisyjnego transportu publicznego, budowa parkingów "Parkuj i jedź, rozwój sieci dróg rowerowych, modernizacja systemu oświetlenia ulicznego, budowa zintegrowanych węzłów przesiadkowych) stanowią blisko połowę puli ogółu wymienionych projektów. Co trzeci z ankietowanych wskazał na projekty związane z **ochroną środowiska** (m.in. termomodernizacja budynków użyteczności publicznych, inwestycje w OZE, ochrona obszarów cennych przyrodniczo, budowa zbiorników retencyjnych, rozwój infrastruktury kanalizacyjnej i wodociągowej). Niespełna 15% respondentów było zdania, że na rozwój miast i obszarów objętych ZIT/RIT największy wpływ miała realizacja działań związanych z rozwojem **usług społecznych**, w tym przede wszystkim edukacją. Jeśli chodzi o rewitalizację, działania w tym zakresie wskazało 14% respondentów w przypadku pierwszej kategorii (wpływ na rozwój miast) i 7% w przypadku drugiej (obszar objęty ZIT/RIT).

Wyniki badania ankietowego (CAWI/CATI) wskazują, że najwyższa efektywność (Rozdział 3.1.5) cechuje działania z obszaru Mobilność miejska i aglomeracyjna, Środowisko i adaptacja do zmian klimatu oraz Usługi społeczne (74,2%). Podobnych wyników dostarcza ewaluacja ogólnopolska mechanizmu ZIT. Zgodnie z raportem do ustalenia wspólnego stanowiska wymagany był dialog partnerów, a to pozwalało na wymianę informacji, dzielenie się wiedzą i doświadczeniami, i w konsekwencji przełożyło się na zwiększenie efektywności podejmowanych decyzji⁷². Powyższe znajdują także potwierdzenie w wartościach wskaźników produktu i rezultatu. Ponad 80% ogółu wskaźników programowych osiągnęła wartość zgodną z założeniami programu lub ją przekroczyła.

Biorąc pod uwagę powyższe analizy, należy wnioskować, że **najtrafniejsze obszary wsparcia stanowią projekty z zakresu mobilności miejskiej i aglomeracyjnej, ochrony środowiska naturalnego oraz rozwoju usług społecznych.** Powyższe wynika m.in. z liniowego charakteru inwestycji, dla realizacji których podejście zintegrowane i współpraca JST jest kluczowe, konieczności integracji różnych działań w celu osiągnięcia efektu synergii oraz standaryzacji i podnoszenia jakości usług społecznych. Można przyjąć, że realizacja części projektów poza instrumentem ZIT przyniosłaby takie same efekty, ale punktowe, niezintegrowane. Dotyczy to np. rozbudowy terenów zieleni, modernizacji oczyszczalni ścieków czy też infrastruktury

⁷² Z. Popis, W. Mrozowski, A. Ploszaj. 2018. Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020.



szpitali. Należy jednak zaznaczyć, że z realizacji tego typu projektów mogą korzystać także mieszkańcy niezamieszkujący danej gminy.

W wywiadach odnotowano również krytyczne głosy dotyczące realizacji projektów punktowych, rozproszonych, wzajemnie ze sobą nie powiązanych. Przy wyborze projektów kluczowe jest zatem uwzględnienie projektów zintegrowanych, odpowiadających na zidentyfikowane potrzeby i uwzględniające potencjał regionu. Dobrą praktyką w tym zakresie stanowi województwo śląskie, w którym w celu zapewnienia większego zintegrowania projektów realizowanych w formule ZIT, w Strategii ZIT utworzono wiązki projektów w poszczególnych obszarach tematycznych. W momencie składania wniosków konieczne było wykazanie, w jaki sposób dany projekt jest powiązany ze wskazaną wiązką projektów. Takie podejście warunkuje osiągnięcie oczekiwanego stopnia zintegrowania wdrażanych projektów.

O efektach wdrażania mechanizmu ZIT można mówić nie tylko w kontekście wpływu zrealizowanych projektów na rozwój miast i obszaru nim objętego, ale także zainicjowania i rozwoju współpracy między gminami. Jak wynika z wywiadów przeprowadzonych w ramach niniejszego badania, głównym dodatkowym efektem mechanizmu ZIT było zainicjowanie i zintensyfikowanie współpracy pomiędzy partnerami, tj. sąsiednimi JST w MOF. Wzrosła także skłonność do współpracy między JST. W konsekwencji ograniczona została rywalizacja i konkurencja pomiędzy partnerami, którzy wspólnie starali się rozwiązywać problemy i dzielili się wiedzą i doświadczeniem. Mechanizmy ZIT/RIT pozwoliły na budowanie relacji opartych na zaufaniu i wspólnym interesie, co w perspektywie długoterminowej zaowocowało lepszym planowaniem i realizacją projektów, a także podniesieniem efektywności realizowanych inwestycji. Powyższe znajdują również potwierdzenie w wynikach ogólnopolskiej ewaluacji mechanizmu ZIT, a także kontroli NIK⁷³.

Wykorzystanie tego narzędzia, tego instrumentu spowodowało, że zacieśniła się bardziej współpraca, ale też poznawaliśmy nawzajem swoje własne potrzeby, przede wszystkim w dziedzinie mobilności miejskiej.

Źródło: wywiad pogłębiony.

Wcześniej to była taka współpraca na zasadzie porozumień. Była wybiórcza. Natomiast dzięki ZIT-owi, ich wdrażanie jest związane z przygotowaniem strategii, zaplanowaniem tych działań. To nam umożliwiło rozwój i realizację wspólnych działań. Tutaj bardzo ważna jest rola lidera w postaci w naszym przypadku prezydenta miasta, który jest otwarty na współpracę z wójtami, burmistrzami. Tę współpracę pilotuje i otwiera się na inne różne obszary, bo często

⁷³ NIK, Zintegrowane Instrumenty Terytorialne w perspektywie finansowej 2014-2020, Warszawa 2019.



muszą trwać negocjacje w różnych obszarach, żeby wspólnie coś rozwijać.

Źródło: zogniskowany wywiad grupowy.

Konsekwencją współpracy była także realizacja podobnych projektów na obszarze całego MOF-u. Skala i podobieństwo pozwoliły na poprawę sytuacji w danej dziedzinie w skali regionu. Efektem realizacji mechanizmu ZIT jest również bardziej kompleksowe i zintegrowane podejście do kwestii rozwoju JST. Samorządy lokalne zyskały szerszą perspektywę wykraczającą poza własne granice administracyjne.

Taki efekt tego widać, że coraz bardziej ZIT-y właśnie patrzą szerzej. Jest w tej chwili, czyli mamy projekty złożone w tej perspektywie obecnej, które są w tej chwili w ocenie, że rozszerzają ten portfel projektów na obwarzanek, na gminy podmiejskie. Już te podstawowe, kluczowe potrzeby zostały w jakimś dużym stopniu zaspokojone w samych miastach, to o czym mówiłam wcześniej w ramach dwóch poprzednich perspektyw. W tej chwili ZIT-y widzą, że żeby rozwiązywać problem zatłoczenia w mieście muszą również realizować projekty, czy wspierać projekty z tego obwarzanka, żeby w takich gminach robić centra przesiadkowe, żeby mieszkańcy mogli się przesiąść do komunikacji i nie wjeżdżać na teren już samego miasta. To na pewno jest dobry kierunek.

Źródło: wywiad pogłębiony.

W ramach wywiadów pogłębionych podkreślono, że brak współpracy w Związkach ZIT niósłby przede wszystkim negatywne konsekwencje dla rozwoju gmin ościennych. Ośrodek centralny rozwijałby się w podobnym tempie, natomiast mniejsze ośrodki nie zrobiłyby takiego postępu, pozostając w tyle. Brak możliwości pozyskania środków w trybie pozakonkursowym byłby równoznaczny z brakiem realizacji części projektów w mniejszych gminach, które nie miałyby na szans na uzyskanie wsparcia w trybie konkursowym:

80% naszych beneficjentów, naszych partnerów, nie miałoby żadnych szans, żeby zdobyć tyle punktów, żeby znaleźć się na listach podstawowych w poszczególnych konkursach. U nas mieli pozakonkursową już przydzieloną alokację. I to wszyscy doceniają, i oceniają to bardzo pozytywnie, że właśnie udział w tym instrumencie ZIT-u, jak i partnerstwo w tym obszarze funkcjonalnym, ma właśnie tą wartość dodaną, że oni dzięki temu mogą się rozwijać i realizować projekty, które są skierowane w głównej mierze na poprawę jakości życia ludzi mieszkających na tych obszarach.

Źródło: wywiad pogłębiony.



Na podstawie zgromadzonego w ramach niniejszego badania materiału wyłania się dość niejednoznaczna ocena wyboru projektów w trybie niekonkurencyjnym. W ocenie niektórych gwarancja dostępu do środków miała wpływ na spowolnienie procesu realizacji projektów oraz mniej rzetelne przygotowanie dokumentacji projektowej. Inni z kolei uważali, że projekty wyłonione w trybie pozakonkursowym lepiej odpowiadały na lokalne potrzeby. Z kolei pewność co do otrzymania środków dawała czas na dopracowanie projektu oraz podniesienie jego komplementarności względem innych przedsięwzięć przewidzianych w strategiach ZIT. Ponadto tryb niekonkurencyjny umożliwił bardziej świadome prowadzenie polityki lokalnej i bardziej równomierny rozkład środków, a także ich dotarcie do regionów słabiej rozwiniętych.

Ten tryb ZIT-owy, czy pozakonkurencyjny, i znowu, to jest moje takie troszkę prywatne zdanie, ale myślę, że nieodbiegające dużo od rzeczywistości, on trochę rozleniwiał wnioskodawców, bo mając świadomość tego, że jest jakaś pula środków zagwarantowana dla jakiegoś trybu, to przygotowanie dokumentacji, ono nie zawsze było właśnie rzetelne. Nie zawsze te projekty były gotowe, one często realizowały się dłużej, na przestrzeni czasu, niż projekty trybu konkurencyjnego.

Mieliśmy konkursy dedykowane RIT-om i ZIT-om oraz konkursy otwarte. I można powiedzieć, że te projekty, które były realizowane w ramach RIT-u i ZIT-u były projektami już lepiej zaplanowanymi, lepiej przygotowanymi. Inwestycjami ważniejszymi z punktu widzenia potrzeb lokalnych.

Źródło: wywiad pogłębiony.

Jak wynika z raportu pn. Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020 w około połowie ZIT nie można stwierdzić trwałego charakteru partnerstwa rozumianego jako zdolność do przetrwania w przypadku braku kontynuacji wsparcia finansowego analogicznego do obecnego⁷⁴.

Należy mieć także na uwadze, że zakres działań wspieranych w ramach ZIT następował często po opracowaniu regionalnych programów operacyjnych. W konsekwencji wybór projektów do realizacji w ZIT był dostosowywany do wcześniej określonych obszarów interwencji ZIT w regionalnych programach operacyjnych. Takie podejście mogło skutkować niepełnym dopasowaniem interwencji do potrzeb poszczególnych regionów.

Ten instrument zaczął funkcjonować, kiedy już program [RPO] był przygotowany (...) tak naprawdę powinno być tak, że sobie te ZIT-y

⁷⁴ Z. Popis, W. Mrozowski, A. Ploszaj. 2018. Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020.



zawiażują porozumienia, ewentualnie w jakiś inny sposób funkcjonują, diagnozują, że mają jakieś potrzeby wspólne, piszą strategie. W momencie, kiedy my przystępujemy do przygotowania programu, oni nam pokazują swoje strategie. Wtedy my jesteśmy w stanie zaczerpnąć, czyli faktycznie mieć jakieś dane wyjściowe, które pokazują, że na tym obszarze trzeba realizować wsparcie w takim zakresie. Wtedy moglibyśmy ten instrument konkretnie uszyć na potrzeby danego obszaru i w ten sposób zaprogramować w programie. Ale tak się nie stało, czyli programy zaczęły być negocjowane i zaczęły być przygotowane, zanim tak naprawdę te ZIT-y powstały.

Źródło: wywiady pogłębione.

W przypadku ZIT celowość jego funkcjonowania jest wprost powiązana z systemem wdrażania polityki spójności w danej perspektywie, a dokumenty strategiczne nie wykraczają poza jej uwarunkowania. Aby w pełni wykorzystać potencjał regionów i dostosować zakres przedsięwzięć do rzeczywistych potrzeb obszaru objętego tym instrumentem, konieczne jest uwzględnianie w regulacjach regionalnych programów operacyjnych aktualnych potrzeb regionów, które w dalszej kolejności będą przedmiotem negocjacji zakresu interwencji z Komisją Europejską.

W kontekście powyższego konieczne jest także podniesienie udziału przedstawicieli miast oraz innych interesariuszy w kolejnych procesach programowania polityki spójności. Kluczowym elementem jest formalizacja konsultacji, tak aby nie były one wyłącznie symbolicznym elementem procedury, ale miały realny wpływ na kształt Umowy Partnerstwa i programów operacyjnych. Należy w związku z tym wzmocnić udział miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz innych interesariuszy w wypracowywaniu przede wszystkim priorytetowych kierunków interwencji⁷⁵. **REKOMENDACJA: rekomenduje się wzmocnienie partycypacji przedstawicieli miast oraz innych interesariuszy w planowaniu polityki spójności po 2027 roku.**

Podsumowanie

⁷⁵ Powyższe wynika z konieczności realizacji polityki spójności z uwzględnieniem zasady partnerstwa. Zgodnie z rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych: "Zasada partnerstwa oznacza ścisłą współpracę między instytucjami publicznymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi oraz podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w trakcie całego cyklu programowania obejmującego przygotowanie, wdrożenie, monitorowanie i ocenę".



Związki ZIT wojewódzkie oraz subregionalne odegrały kluczową rolę w rozwoju miast i obszarów funkcjonalnych, kładąc nacisk na integrację przestrzenną, społeczną i gospodarczą. Mechanizmy te, zaprojektowane w ramach polityki spójności 2014–2020, wpłynęły na poprawę jakości życia mieszkańców, efektywność wykorzystania zasobów oraz zdolność miast do przyciągania inwestycji. Istotnym efektem było wzmocnienie współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego, co pozwoliło na realizację projektów wykraczających poza granice administracyjne pojedynczych gmin. Współpraca w ramach ZIT/RIT pozwoliła na przełamanie barier administracyjnych oraz stworzenie platform wymiany wiedzy i doświadczeń. W perspektywie 2027+ należy wzmocnić partycypację przedstawicieli miast oraz innych interesariuszy na etapie tworzenia założeń Polityki Spójności, tak aby w pełni dostosować zakres interwencji do potencjałów oraz potrzeb poszczególnych regionów.

3.3 Dobre praktyki w ramach wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych

W trakcie wdrażania polityki spójności w perspektywie 2014-2020, szereg podmiotów zaangażowanych w realizację oraz monitorowanie działań zdobyło różnorodne pozytywne, jak i negatywne doświadczenia. Wymiana zdobytej wiedzy, sprawdzonych już koncepcji, sposobów realizacji projektów czy tematów w nich podejmowanych jest istotna – pozwala uczyć się na błędach lub przeciwnie – udanych pomysłach innych instytucji, realizujących zbliżone działania czy projekty.

Dobre praktyki mogą mieć bardzo **różny charakter i dotyczyć różnych etapów planowania czy też wdrażania projektów**, od stworzenia należytej diagnozy, przez sposoby zawiązywania partnerstw, skuteczną realizację po system monitorowania i ewaluacji. W rozdziale tym opisano dobre praktyki w różnych wymiarach i zdefiniowane przez różnych interesariuszy. Z racji objęcia badaniem całej polityki spójności (7 obszarów tematycznych) oraz wielu interesariuszy, **praktyki podzielone zostały na kilka podstawowych części**, które agregują pomniejsze, konkretne rozwiązania czy wskazania w nich się znajdujące. W opisie znalazły się również źródła **pochodzenia wskazań, a także rekomendacje**, które częściowo z tych praktyk się wywodzą.

Współpraca w ramach partnerstw, współpraca wewnątrz struktur beneficjenta

Wielu uczestników badania dostrzega wartość w podejmowaniu współpracy na różnych płaszczyznach i z różnymi interesariuszami. Wskazania dotyczące współpracy często pojawiały w przykładach dobrych praktyk podawanych przez uczestników badania ilościowego – miast realizujących projekty w obszarach tematycznych: **Zarządzanie i planowanie przestrzenne, w tym partycypacja społeczna; usługi społeczne; rozwój gospodarczy, w tym rynek pracy**. Nieco rzadziej pojawiały się one wśród wskazań uczestników badania odnośnie pozostałych obszarów tematycznych.



Jedną z wymienianych form współpracy była ta, którą można podejmować **w ramach urzędów miast/gmin (lub innych beneficjentów) realizujących projekty** z dofinansowaniem unijnym. Współpraca np. pomiędzy pracownikami różnych wydziałów przynieść może zarówno lepsze efekty w realizowanym projekcie, ale również może ułatwić jego wdrażanie poprzez podział kompetencji, rozłożenie odpowiedzialności pomiędzy zróżnicowane pod względem wiedzy merytorycznej wydziały/ zespoły/ osoby w strukturach danej organizacji. Praktyki z tym związane wskazywane były również w wywiadach indywidualnych, w tym wywiadach realizowanych na potrzeby studiów przypadków. W jednym z średniej wielkości miast, będącym przedmiotem studium przypadku wypracowano w ramach struktur urzędu miejskiego sposób realizacji projektów poprzez tzw. **grupy robocze** składające się z przedstawicieli wydziału związanego z realizacją i rozliczaniem inwestycji oraz wydziału odpowiedniego pod względem merytorycznym dla danego projektu. Pracownicy grup roboczych przypisanych do poszczególnych projektów są w nieustannym kontakcie, co ułatwia przepływ informacji, przyspiesza procesy decyzyjne i pozwala efektywniej realizować projekt. Dzięki udziałowi osób o różnych kompetencjach, możliwe jest także realizowanie projektów bardziej kompleksowych, obejmujących różne obszary tematyczne. Przykładem zbliżonej do grup roboczych praktyki stosowanej w wielu samorządach są zespoły ds. rewitalizacji. Prace zespołu swoim zakresem dotyczą wszystkich kwestii związanych z rewitalizacją w gminie, co możliwe jest dzięki zróżnicowanemu składowi zespołu składającego się z pracowników nie tylko urzędu miasta, ale również jednostek gminnych i innych niezbędnych interesariuszy.⁷⁶

Również **współpraca w ramach projektu pomiędzy partnerami** wspólnie go realizującymi wymieniana była jako warta uwagi praktyka mająca duży wpływ na powodzenie projektu. W badaniu ilościowym uczestnicy zwrócili uwagę m.in. na istotność zawarcia odpowiedniej umowy partnerstwa oraz na wymianę doświadczeń i przepływu informacji pomiędzy partnerami. W toku badania wielokrotnie podkreślano **istotną rolę partnerów społecznych**, organizacji, które mają doświadczenie np. w pracy z grupami szczególnie potrzebującymi wsparcia co przekładać się może na lepsze efekty działań. Warto rozpowszechniać ten sposób realizacji projektów wśród JST, które do tej pory z niego nie korzystały (np. poprzez platformę wymiany doświadczeń beneficjentów, kształcenie ich kadr czy rolę animatorów partycypacji).

(...) uważam, że ta synergia samorząd-podmioty ekonomii społecznej, w tym organizacji pozarządowej, jest bezwzględnie kluczowa i w ten sposób można osiągnąć najlepsze efekty. Staramy się realizować to w ten sposób, że część inwestycyjna dotycząca remontu mieszkań, przygotowania mieszkań do projektów społecznych jest po stronie

⁷⁶ Przykład wskazany jako dobra praktyka w jednym z miast województwa opolskiego w dokumencie „Analiza programów rewitalizacji funkcjonujących w województwie opolskim w okresie 2014-2020”



Urzędu Miasta i Urząd ten element wykonuje, ale już część organizacyjną, miękką, przekazujemy podmiotom ekonomii społecznej.

Źródło: panel ekspertów.

W badaniu wielokrotnie wspomniano przykłady **projektów międzynarodowych**, w których oprócz zakładanej realizacji działań w projekcie, przypisywano dodatkową, nieoczekiwaną na etapie planowania projektu wartość samemu partnerstwu, współpracy z podmiotami zagranicznymi mającymi inną perspektywę. Projekty takie realizowane były w ramach Programu URBACT oraz programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa. Partnerstwa w ramach URBACT oraz programach transnarodowych i jednym międzyregionalnym⁷⁷ zawiązywane były celowo- na potrzeby konkretnego projektu- JST, w tym miasta zawierały często partnerstwa z podobnymi sobie pod względem celów, wyzwani JST z innych krajów. Partnerstwa w ramach programów transgranicznych były z kolei partnerstwami JST zbliżonych do siebie terytorialnie, leżących po dwóch lub więcej stronach granicy krajów. W niektórych przypadkach, udział w międzynarodowych projektach był również motorem do wprowadzenia zmian organizacyjnych u polskiego partnera, przyjęcia odmiennej perspektywy na problemy, z którymi się mierzy lub okazją do **zyskania nowych kompetencji** (także językowych). W jednym z miast objętych studium przypadku, udział w międzynarodowym projekcie poprzedzony został szkoleniem z języka angielskiego, finansowanym ze środków własnych Miasta, które bez realizacji projektu prawdopodobnie nie odbyłoby się. Jest to doskonały przykład tego, jak potencjalną barierę (językową) przekuto w wartość dodaną.

(...) bardzo dużą wartością dodaną, która też jakby ma swoje miejsce w budżecie, są te wizyty studyjne, czyli wyjazdy tak naprawdę naszych później użytkowników i w naszych projektach też wnioskodawców, właśnie do partnerów zagranicznych, gdzie następuje tak naprawdę wymiana doświadczeń, wiedzy. Ale też te wyjazdy, a wiemy to z przeprowadzonej przez nas ewaluacji działania w programie ... mają olbrzymie znaczenie pozaprojektowe, bo to jest po prostu zastrzyk, nowej energii i spojrzenia na inne problemy, na swoje problemy, czy podobne problemy z innej perspektywy, nawiązanie też kontaktów. Często później w ślad za takimi wizytami zmieniają się też organizacje, jeśli chodzi o stosunki w zespołach, czyli jest tutaj duża wartość dodana.

Źródło: wywiad pogłębiony.

⁷⁷ Interreg Europa był jedynym programem międzyregionalnym.



(...) Partnerstwo zmienia optykę patrzenia na miasto, mocno zmieniło to nasze myślenie... to była dla nas naprawdę ogromna korzyść, pozbycie się kompleksów. Często sami się marginalizujemy.

Źródło: wywiad realizowany na potrzeby studium przypadku.

Nawiązywanie partnerstw zagranicznych, doświadczenie współpracy z odmiennymi podmiotami stanowi więc dla polskich beneficjentów unikalną okazję do realizacji ciekawych projektów, zdobycia kompetencji, doświadczenia, ale również **korzyści „miękkich, indywidualnych”** – np. większej pewności swoich kompetencji. Istotny jest też fakt, że partnerzy zagraniczni chcą poznać polskie, często udane i godne pochwały rozwiązania, co może pozbawić polskich partnerów ewentualnych kompleksów związanych z ich zarządzaniem miastem, co wybrzmiało w jednym z wywiadów. Pracownicy urzędów mniejszych miast, co wybrzmiało w trakcie wywiadów pogłębionych mogą mieć obawy związane z formalnościami, kompetencją językową stąd warto wspierać ich i pokazywać pozytywne przykłady realizacji takich projektów przez inne, również niewielkie JST.

Wątkiem, który również bardzo często pojawiał się jako dobra praktyka, była wymiana doświadczeń, współpraca nie tylko z partnerami projektowymi, ale innymi samorządami lub innymi beneficjentami. Wskazań i pomysłów było wiele, stąd przykłady te opisane są poniżej, w osobnym podrozdziale.

Instrumenty terytorialne, współpraca pomiędzy samorządami

Podczas perspektywy finansowej 2014-2020 nastąpił znaczący rozwój instrumentów terytorialnych w Polsce. JST różnego szczebla zawiązywały różnorodne partnerstwa terytorialne oraz inne, związane z konkretnym celem czy wspólną cechą danych JST.

Jednym z podstawowych instrumentów terytorialnych w Polsce są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) oraz Regionalne Inwestycje Terytorialne (RIT). Według uczestników badania, realizacja projektów w formule ZIT (lub RIT) **pozwoлиła samorządom na zyskanie „szerszego spojrzenia”** na swoje regiony jako jednego organizmu, którego części (gminy) oddziałują na siebie nawzajem, **efekty projektów się uzupełniają i kumulują**, a proces wnioskowania o wspólne środki może być łatwiejszy. Planowanie projektów zintegrowanych nie na poziomie gminy, ale właśnie obszaru funkcjonalnego sprawia, że projekty te mogą być bardziej kompleksowe. W przypadku zagadnień takich jak mobilność miejska – element kompleksowości i przyjęcia perspektywy obszaru funkcjonalnego staje się wręcz kluczowy dla rozwiązania problemów komunikacyjnych całego obszaru i właściwego powiązania systemu transportowego. Dla wielu obszarów funkcjonalnych przygotowanie wspólnego **Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (SUMP)** było jednym z pierwszych istotnych kroków, które kształtowały dalsze myślenie i konkretne działania podejmowane w obszarze



tematycznym Mobilność miejska i aglomeracyjna. Doświadczenia zdobyte w ramach wielu udanych projektów i aktywnie działających obszarów funkcjonalnych potwierdza potrzebę **kontynuacji wsparcia instrumentu ZIT.**

(...) SUMP-ach, czyli planach zrównoważonej mobilności miejskiej, które też prowokują do tego myślenia szerszego i rozwiązywania problemów na poziomie całego obszaru funkcjonalnego. Wiadomo, że gros tych potoków samochodów indywidualnych to są z obszaru funkcjonalnego.

Źródło: wywiad pogłębiony.

Według mnie [ZIT] jest to bardzo dobry kierunek. Przekierowuje tę możliwość wyboru i ustalenia priorytetów i decydowania o tym, które projekty są istotne dla regionu właśnie na poziom samorządów, które muszą patrzeć szerzej.

Źródło: wywiad pogłębiony.

Oprócz ZIT/ RIT, podejmowane były inne liczne inicjatywy współpracy JST w Polsce. Przykładem inicjatywy, w ramach której działania przerodziły się w znaczący sukces było zrzeszenie się ponad 20 miast z jednego województwa (warmińsko-mazurskiego) w „Stowarzyszenie Polskie Miasta Cittaslow” i przygotowanie wspólnego Ponadlokalnego Programu Rewitalizacji, a później realizacji projektów, które charakteryzowały się wysoką efektywnością i skutecznością. **Sieć miast „Cittaslow”** jest międzynarodowa i również w Polsce należy do niej znacząca liczba miast z różnych województw; na szczególną uwagę zasługuje jednak przykład niewielkich miast z województwa warmińsko-mazurskiego wspomnianych powyżej. W województwie tym, połączenie się tych miast stało się **szansą dla mniejszych ośrodków nienależących do ZIT Olsztyna partnerstw Ełku czy Elbląga, tzw. para ZIT-y..** Mimo że miasta zrzeszone nie sąsiadują ze sobą geograficznie, mają wspólne cechy, problemy i cele, dzięki czemu ich współpraca okazała się skuteczna.

(...) w przypadku właśnie tej sieci Cittaslow, to wspólne działanie przyniosło chociażby to, że te projekty rewitalizacyjne były bardziej efektywne kosztowo, czyli tańsze, czas ich realizacji był krótszy i również te miasta miały taką pewność, bo trzydzieści kilka projektów było w trybie pozakonkursowym. Czyli miasta wiedziały, że będą te środki miały zabukowane, to te efekty naprawdę były bardzo pozytywne i też mieszkańcy zapytani o te efekty działań w obszarach miejskich, bo nie można sprowadzać tego tylko do rewitalizacji, bo jakby wszystkie działania były prowadzone kompleksowo, z zakresu i



kultury, czy turystyki, czy właśnie rewitalizacji.

Źródło: wywiad pogłębiony.

Ciekawą praktyką wynikającą z potrzeby podejmowania współpracy jest **tzw. kontrakt lubuski**. W latach 2014-2015 lubuskie samorządy (niezrzeszone w ZIT) miały możliwość zawiązywania niewielkich partnerstw, których celem była wspólna realizacja projektów. Finalnie zawiązano 22 partnerstwa, które mogły wnioskować wspólnie o środki z RPO – Lubuskie 2020. Mimo że nie wszystkie partnerstwa przetrwały dłuższy czas i skutecznie wnioskowały o dofinansowanie projektów, było to pierwsze doświadczenie podejmowania współpracy przez mniejsze samorządy w województwie i część z nich **w późniejszym czasie chętnie zgłosiła się do udziału w CWD**. Również województwo zachodniopomorskie wykorzystało formę kontraktów samorządowych, których zawarto łącznie 6, a co warto wspomnieć - 5 z nich angażowało miasta średnie tracące funkcje społeczno- gospodarcze. W ramach kontraktów w województwie zachodniopomorskim zrealizowano 90 projektów, a niemal wszystkie samorządy w kolejnej perspektywie 2021-2027 przystąpiły do różnorodnej formy instrumentów terytorialnych oraz zaangażowały się w projekt CWD.

(...) to był taki nasz eksperyment, jeżeli chodzi o wymiar terytorialny. Wymyśliliśmy coś, co się nazywało kontrakt lubuski. I ten kontrakt lubuski jest trochę odpowiednikiem tego, co się teraz nazywa Inne Instrumenty Terytorialne. Czyli poprosiliśmy nasze gminy, żeby się sobie przyjrzały głęboko, żeby przyjrzały się swoim sąsiadom i znaleźli jakieś wspólne przestrzenie do współpracy.

Źródło: wywiad pogłębiony.

Potwierdzeniem potrzeby kontynuowania i rozwijania inicjatyw oraz programów zrzeszających i wspomagających samorządy są wyniki badania ilościowego, którego uczestnicy bardzo pozytywnie oceniają udział w programach takich jak **Partnerska Inicjatywa Miast, Centrum Wsparcia Doradczego czy „Rozwój Lokalny”**. Mimo że niektóre z tych programów nastawione są na merytoryczne wsparcie kadr, dodatkową korzyścią z nich płynącą jest również nawiązywanie współpracy pomiędzy jej uczestnikami. Wyniki te sprawiają, że **REKOMENDUJE się kontynuację programów takich jak CWD czy PIM**, a także rozwój różnorodnych platform współpracy pomiędzy JST.

Partycypacja społeczna, włączenie mieszkańców w procesy decyzyjne

Wśród wskazywanych w badaniu ilościowym dobrych praktyk wiele razy wspomniano o partycypacji społecznej. Szczególnie często wskazywali ją przedstawiciele miast w kontekście celu tematycznego **„Zarządzanie i planowanie przestrzenne, w tym partycypacja społeczna”**, choć pojawiały się one w mniejszej liczbie w każdym obszarze



tematycznym. Spośród różnorodnych, wymienianych dobrych praktyk najczęściej powtarzającą się były **konsultacje społeczne**. Wspomniano także organizację spotkań z mieszkańcami (w tym poza urzędem), angażowanie ich w działania na rzecz wspólnego miejsca zamieszkania, udział mieszkańców we wskazywaniu lokalizacji inwestycji, tworzenie punktów konsultacyjnych, organizowanie spotkań w różnych miejscowościach, a także organizację spacerów studyjnych.

Także w badaniu ilościowym, w którym udział brali przedstawiciele polskich miast, szeroko prowadzoną partycypację społeczną wskazywano jako dobrą praktykę – coś, co należy powielać i czym można się inspirować. Może to świadczyć o dostrzeżeniu prawdziwej wartości w poznawaniu opinii mieszkańców, realnym angażowaniu ich w sprawy tzw. małej ojczyzny – gminy, miasta czy obszaru funkcjonalnego. Kwestia ta została dostrzeżona również w trakcie realizacji paneli ekspertów:

(...) kolejnym elementem, może mniej namacalnym, jest współpraca, i to, że ta ostatnia perspektywa po prostu zawiązała tę współpracę dużo mocniej, pokazała, że możemy współpracować w ramach ZIT-u i w ramach SUMP-ów. Tutaj ten ostatni czas, w którym pracowałam właśnie nad tym dokumentem, pokazał, że ta współpraca naprawdę może być bardzo owocna, jeśli chodzi o współpracę z samorządami, ale również z innymi instytucjami i mieszkańcami. To był ten czas, który pokazał nam, że możemy te projekty, te działania konsultować z naszą społecznością, że to są osoby, które faktycznie chcą mieć udział w rozwoju tych przestrzeni.

Źródło: panel ekspertów.

Również podczas wywiadów realizowanych w ramach badania respondenci wskazywali na potrzebę i wartość **włączania mieszkańców w procesy decyzyjne, ale również, o ile to możliwe, w realizację projektów**. Konsultacje społeczne i partycypacja mają swoje szczególne miejsce m.in. w projektach związanych z rewitalizacją oraz projektach realizowanych w Programie URBACT III. W obu wymienionych przypadkach, partycypacja ta ma przynajmniej częściowo ustrukturyzowany kształt – oprócz konsultacji nad programami rewitalizacji, powstaje Komitet Rewitalizacji, którego członkami są często przedstawiciele społeczności lokalnej czy aktywiści. Podobnie jest w przypadku projektów z Programu URBACT III, w których tworzy się Lokalne Grupy Urbact, również angażujące różnych interesariuszy, w tym mieszkańców. Zaangażowanie mieszkańców w procesy decyzyjne pojawiało się w badaniu również w kontekście zaangażowania ich w realizację projektów, co sprawiać ma, że czują się za daną inwestycję **współodpowiedzialni**, mogą mieć większe poczucie, że jest to dobro wspólne, o które należy dbać. Przykładami zaangażowania mieszkańców w realizację projektów podawanymi w trakcie wywiadów pogłębianych są



często niewielkie, ale znaczące dla mieszkańców inicjatywy np. wspólne nasadzenia roślinności czy pisanie przez mieszkańców bajek o swoim mieście w ramach projektu, a nawet uczestnictwo w wydarzeniach kulturalnych organizowanych przy okazji realizacji projektu czy spotkań, konsultacji społecznych.

(...) kolejnym wdrożeniem były tzw. zielone skwery... z mieszkańcami sadziliśmy łąki kwietne, uzupełnialiśmy rabaty i było to o tyle fajne, że mieszkańcy zaczęli się upominać o takie akcje (...) Zrobiliśmy z mieszkańcami takie tabliczki „nie niszcz mnie”, różne humorystyczne wierszyki i później kontynuowaliśmy to w projekcie rewitalizacyjnym, bo to się tak fajnie przyjęło, że w rewitalizacji z uczniami ze szkół, kto chciał przychodził i uzupełnialiśmy tą roślinność.

Źródło: Wywiad na potrzeby studium przypadku.

Ciekawą inicjatywą, która również przyczyniała się do zwiększenia partycypacji społecznej był pilotażowy program Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej „Human Smart City”. Celem projektów realizowanych w ramach programu było wdrażanie inteligentnych rozwiązań w miastach, ale z naciskiem na rozwój współodpowiedzialności mieszkańców za swoje miejsca zamieszkania. Każde z różnej wielkości miast realizujących projekty przygotowało w późniejszym czasie tzw. podręcznik dobrych praktyk, który służyć może jako przykład rozwiązywania problemów diagnozowanych w mieście.

Diagnoza, rozpoznanie potrzeb

Skutecznie przeprowadzona diagnoza, właściwe rozpoznanie problemów i tym samym – odpowiadanie zakresem projektów na **realne potrzeby** jest według wielu uczestników badania jednym z czynników sukcesu projektów. Może być to również powiązane z wykorzystaniem partycypacji społecznej – np. przy konsultacjach dotyczących rozwiązań komunikacyjnych, opracowania SUMP czy Programów Rewitalizacji.

Dobra znajomość lokalnej społeczności, jej potrzeb i oczekiwań wpływa na wzrost jakości życia. Dobra znajomość środowiska prowadzi do wzrostu dobrostanu jego mieszkańców, zwiększenia bezpieczeństwa społecznego, lepszego zarządzania zasobami oraz zacieśnienia więzi społecznych. Taka wiedza pozwala podejmować bardziej świadome decyzje, które mają pozytywny wpływ zarówno na środowisko, jak i na jakość życia.

Źródło: badanie ilościowe.

Niektóre z projektów były szczególnie skupione na tworzeniu **diagnozy, w tym oddolnej,**



intensywnie angażującej społeczność miasta. Do projektów takich zaliczyć można m.in. projekty realizowane w Programie URBACT III, w których powoływano Lokalną Grupę Urbact wypracowującą „Zintegrowany Plan Działania” zawierający rozwiązania konkretnych potrzeb i pomysły na aktywności/ projekty wdrażane później w ramach tego samego projektu lub implementowane do dokumentów strategicznych. Niektóre inicjatywy, które znalazły się w „Zintegrowanym Planie Działania” realizowane były jeszcze w trakcie trwania projektu jako działania pilotażowe. Co wybrzmiało w trakcie realizacji badań terenowych, realizacja działań pilotażowych odbywała się przy uproszczonym systemie finansowania- wspólnej puli środków na całą wiązkę inicjatyw co sprawiało, że wydatkowanie na poszczególne działania mogło być bardziej elastyczne i nie sprawiało trudności przy etapie planowania i rozliczania. Istotne w tym aspekcie były również **projekty w ramach ZIT związane z opracowaniem SUMP** – również w tych dokumentach bardzo ważną rolę pełni sama diagnoza.

Podczas jednego z paneli ekspertów zwrócono uwagę na wartość narzędzia, jakim są **raporty o stanie gminy, które** od kilku lat są obowiązkowe dla wszystkich JST. Pozwalają one na stałe monitorowanie różnych aspektów funkcjonowania gminy i obserwację zmian, a dzięki temu reagowania na nie.

Przyjęliśmy faktycznie w 2019 roku konkretny schemat, który co roku powtarzamy i nie jest on jeszcze doskonały, ale faktycznie dzięki temu mamy owskaźnikowany również obszar mieszkalnictwa. Tam się pojawia między innymi kwestia łącznej powierzchni budynków mieszkalnych, liczba lokali komunalnych, liczba lokali socjalnych i cały szereg wskaźników stricte związanych z mieszkalnictwem. Dla mnie to jest dobry punkt wyjścia do wszelkich wniosków. Faktycznie, w tej chwili przy każdym kolejnym wniosku o dofinansowanie ja sięgam po raport o stanie miasta, który obrazuje mi bieżącą sytuację w mieście w różnych obszarach

Źródło: panel ekspertów.

Kompleksowość i komplementarność

Również kompleksowość, wielowymiarowość realizowanych projektów lub wiązki powiązanych projektów wskazywane były jako dobre praktyki. Wymieniane przykłady opisywały **kompleksowe podejście** do zakresu działań w ramach pojedynczych projektów, jak i właściwe powiązanie **projektów komplementarnych**. Wskazania dotyczące kompleksowości dotyczyły projektów o bardzo różnej tematyce, m.in. społecznych, w którym daną grupę potrzebującą wsparcia otaczano wsparciem o różnym charakterze, np. materialnym, szkoleniowym, doradczym czy psychologicznym.



Kompleksowość działań – objęcie rodzin różnorodnym wsparciem -
połączenie projektów inwestycyjnych i nieinwestycyjnych, projektów
dla dorosłych i dla dzieci.

Źródło: badanie ilościowe.

Kompleksowość działań w projektach odnosiła się czasem do **kwestii przestrzennych**. Szeroko zakrojone inwestycje związane z rewitalizacją (w tym różnymi jej wymiarami) wymagają współpracy różnych interesariuszy, którzy wspólnie są w stanie przeprowadzić proces **rewitalizacji w pełnym wymiarze**- wprowadzić zmiany przestrzenne, funkcjonalne, społeczne, gospodarcze, techniczne, środowiskowe lub jak największą część z nich. Tak różne aspekty jednego, złożonego procesu wymagają często realizacji wielu projektów ze sobą komplementarnych. Komplementarność projektów inwestycyjnych i tzw. miękkich była często warunkiem pozwalającym na uzyskanie dofinansowania unijnego.

Kompleksowość prac (w kontekście: obszarowym – całe wybrane kwartały, ulice – także dzięki współpracy miasta i jego jednostek ze wspólnotami mieszkaniowymi i przedsiębiorcami; zakresu – rewitalizacja budynków mieszkalnych wraz z termomodernizacją, otoczeniem, itp.).

Źródło: badanie ilościowe.

(...) pieniądze europejskie muszą iść na projekty, gdzie środki z EFS-u są łączone z pieniędzmi z EFFR-u, czyli te projekty muszą mieć zarówno komponent twardy, jak i miękki. To jest bardzo dobry przykład na to, gdzie poprzez rewitalizację są realizowane projekty kompleksowe, zintegrowane, które próbują przełamywać takie główne bariery rozwojowe.

Źródło: panel ekspertów.

Duża liczba udanych projektów rewitalizacyjnych o kompleksowym charakterze pozwala skłaniać się ku **REKOMENDACJI premiowania projektów rewitalizacyjnych integrujących różne funkcje**, wpływających na wiele wymiarów życia mieszkańców/ miasta.

Czynniki sukcesu realizacji projektów

Część uczestników badania wskazując dobre praktyki proponowała **konkretne sposoby realizacji projektów, zarządzania nimi, planowania, monitoringu**, z którymi się spotkała i które okazały się użyteczne. Część rozwiązań opisana została w kontekście poprzednich podrozdziałów, m.in. takie jak: bazowanie na rzetelnej diagnozie, zaangażowanie



mieszkańców w proces przygotowania i realizacji, współpraca z różnorodnymi interesariuszami (np. organizacjami pozarządowymi, jednostkami gminnymi czy firmami), zawiązywanie partnerstw, kompleksowość wewnątrz projektów i komplementarność projektów z innymi. W tym podrozdziale wskazane są pozostałe wymienione rozwiązania.

Reprezentanci miast biorący udział w badaniu ilościowym często wskazywali **wykwalfikowaną kadrę** jako czynnik, który może decydować o sukcesie projektów. Brzmienie wskazań było różnorodne, przykładowo: odpowiednio dobrany personel, powołanie zespołu ekspertów, odpowiednie dobieranie personelu projektu wg doświadczenia i właściwości merytorycznej pracowników, wysokie kompetencje osób zaangażowanych, pełne zaangażowanie kadry zarządzającej projektem, fachowa kadra. Wskazania te sugerują, że warto **wspierać utrzymanie wykwalifikowanych, doświadczonych kadr JST, co jest jedną z REKOMENDACJI** wynikających z badania, a także wprowadzać programy mające na celu **zachowanie pamięci instytucjonalnej** w przypadku dużej rotacji pracowników w podmiocie.

Inne spostrzeżenia skupione były wokół właściwej organizacji pracy, koncepcji projektu, odpowiedniego zaplanowania inwestycji, elastycznego modelu zarządzania projektem, dzięki któremu możliwe jest szybsze reagowanie na zmiany, regularnego ewaluowania i analizowania wyników, pokrywania kosztów zadań inwestycyjnych ze środków zewnętrznych, etapowania inwestycji czy skutecznego przepływu informacji.

Typy i tematy projektów w ramach poszczególnych obszarów tematycznych

Część uczestników badania wskazywała jako szczególnie udane i warte polecenia konkretne typy projektów realizowanych w ramach danego obszaru tematycznego lub tematykę podejmowaną w projekcie, która mogłaby zostać rozpowszechniona.

OT 1 Zarządzanie i planowanie przestrzenne, w tym partycypacja społeczna

Projekty realizowane w ramach OT 1, które wskazywane były w różnych metodach badawczych jako dobre praktyki czy udane inwestycje obejmowały często tematykę związaną z szeroką **partycypacją społeczną**, prowadzeniem konsultacji i angażowania społeczeństwa do sporządzania diagnozy, planów i rzeczowej realizacji projektów. Inną grupą projektów były te związane z realizacją usług publicznych – z **podnoszeniem kompetencji kadr urzędniczych**, wprowadzaniem systemów, usprawnień mających na celu sprawniejszą, **bardziej wydajną realizację usług publicznych**. Niektóre z nich powiązane były także z OT 7 Transformacja cyfrowa.

OT 2 Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji do zmian klimatu



W ramach tego OT wymieniano często zasadność **łączenia różnych rodzajów inwestycji i źródeł ich finansowania** w ramach jednego obiektu/ przestrzeni, np. nie tylko termomodernizacji budynku, ale również (być może w ramach innego dofinansowania) inwestycji w instalacje OZE. Możliwości finansowania inwestycji w tym zakresie były różnorodne, w tym oceniane przez uczestników badania jako stosunkowo proste w pozyskaniu granty. Inwestycje zawierające się w tym OT są bardzo różnorodne i zależą w głównej mierze od charakterystyki obszaru – dotyczą zakresu od **adaptacji do zmian klimatu, poprzez ochronę przed wodami powodziowymi aż do podstawowych inwestycji w systemy kanalizacyjne i wodociągi**.

OT 3 Mobilność miejska i aglomeracyjna

Często wskazywano na wartość wspólnego **opracowywania SUMP w ramach ZIT**, które stanowiły podstawę dalszych inwestycji w rozwój każdego rodzaju mobilności na obszarach funkcjonalnych. Dodatkowo wyróżniano **projekty kompleksowe** obejmujące np. zarówno inwestycje w infrastrukturę multimodalnego transportu (np. węzły przesiadkowe, parkingi P&R), zakup taboru (często zero- lub niskoemisyjnego), dostosowanie rozkładów jazdy czy połączenie taryf biletowych. Kompleksowość tych projektów zakładała również dostosowanie transportu i służących jemu obiektów (np. dworców) do różnych funkcji usługowych czy społecznych – bibliotek, sklepów, kawiarni. Wiele projektów wskazywanych jako dobre praktyki realizowanych było w ramach ZIT, stąd **REKOMENDUJE się kontynuację wsparcia w zakresie mobilności miejskiej i aglomeracyjnej** z naciskiem na transport zrównoważony.

OT 4 Mieszkalnictwo

W obszarze 4 wskazywano często wysoką **wartość współpracy** z różnymi jednostkami gminnymi, np. ośrodkami pomocy społecznej, podmiotami ekonomii społecznej, gdyż niejednokrotnie dysponują one wiedzą na temat potrzeb związanych z warunkami zamieszkania ludności.

OT 5 Usługi społeczne

Z racji złożoności tego OT, w różnych jego wymiarach wskazywano różnorodne typy projektów. Część wskazań dotyczyła udanych **projektów rewitalizacyjnych**, które wykorzystywały historyczną tkankę miejską lub pojedyncze obiekty i nadawały im nowe funkcje. W wielu miejscowościach w Polsce wyremontowane w ramach projektów rewitalizacyjnych obiekty **wypełniły lukę w zasobach lokalowych gminy** o miejsca spotkań dla mieszkańców, placówki wsparcia dziennego czy siedziby organizacji pozarządowych. Niektóre ze wskazanych praktyk dotyczyły także obiektów, które przeznaczono na **cele kulturalne**, których często, szczególnie w mniejszych miejscowościach, również brakowało. Z rewitalizacją wiąże się również pozytywny przykład realizacji konkursu „Modelowa



Rewitalizacja Miast” i działań będących jego efektem. W ramach konkursu przeprowadzono pilotażowe projekty w 20 miastach, a w Bytomiu, Łodzi i Wałbrzychu zrealizowano program pilotażowy mający na celu przygotowanie tych miast do wyzwań rewitalizacyjnych. Konkurs odbył się szerokim echem- realizowany był od 2015 roku i służył upowszechnieniu nowego podejścia do rewitalizacji oraz wypracowaniu rozwiązań, którymi można było podzielić się z innymi JST.

W projektach związanych z pomocą społeczną i edukacją wskazywano często na dużą wagę przykładaną do realizacji **projektów z partnerami społecznymi**, którzy mają doświadczenie w pracy ze specyficznymi grupami, np. z osobami zagrożonymi wykluczeniem czy osobami z niepełnosprawnościami. Sięganie po pomoc specjalistów w danych dziedzinach wskazywane bywało jako dobra praktyka gwarantująca osiągnięcie zakładanych celów. Również projekty, dzięki którym możliwe jest oferowanie kompleksowej pomocy np. poprzez **Centra Usług Społecznych** wspominane były jako udane, godne zastosowania w większej liczbie miejsc. Pojawiły się również głosy o standaryzowaniu usług społecznych.

OT 6 Rozwój gospodarczy, w tym rynek pracy

W przypadku projektów mających na celu rozwój gospodarczy, jako dobre praktyki wskazywano często projekty, które sprawiały, że możliwe było **powiązywanie podmiotów na obszarach większych niż gmina czy miasto**, stąd też istotna jest rola różnego rodzaju instytucji otoczenia biznesu, ułatwiających sieciowanie przedsiębiorców. W projektach związanych ze wsparciem osób bezrobotnych jako wartościową wskazywano z kolei potrzebę **współpracy różnych podmiotów samorządowych**, organizacji pozarządowych, instytucji otoczenia biznesu i firm w celu dopasowania najlepszej oferty dla uczestników lub potencjalnych uczestników projektów.

OT 7 Transformacja cyfrowa

Wiele ze wskazywanych dobrych praktyk dotyczyło projektów, które rozwijały **usługi elektroniczne w samorządach**. Projekty te okazywały się szczególnie istotne po wybuchu pandemii COVID-19 i sprawiały, że administracja publiczna funkcjonowała sprawniej, co pozwala poprzeć **REKOMENDACJĘ dalszego wspierania projektów cyfryzacyjnych JST**.

3.4 Bariery i trudności we wdrażaniu interwencji

Realizacja projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie 2014-2020, mających oddziaływać na rozwój miast oraz ich obszarów funkcjonalnych, związana była z różnorodnymi trudnościami. Wynikały one zarówno z uwarunkowań zewnętrznych – niezależnych od beneficjentów oraz Instytucji Zarządzających i Pośredniczących, jak i



wewnętrznych – wynikających z przyjętego sposobu wdrażania interwencji czy też sposobu realizacji projektów. Ogólne występowanie oraz nasilenie problemów było silnie skorelowane ze specyfiką przedsięwzięć i obszarami tematycznymi, w których były one podejmowane. Można jednakże wyróżnić trudności i bariery wspólne dla dużej części projektów.

Bariery i trudności wspólne dla obszarów tematycznych

Badanie ilościowe, przeprowadzone wśród przedstawicieli miast, zobrazowało trzy główne czynniki negatywnie oddziałujące na projekty: pandemia COVID-19, wzrost kosztów projektów oraz wojna w Ukrainie. Szczegóły zostały przedstawione na wykresie nr 1 w Załączniku nr 4.

Programowanie perspektywy unijnej 2014-2020 było dokonywane w pewnych zastanych warunkach społeczno-ekonomicznych i na podstawie danego wówczas stanu i kondycji gospodarki. Wydarzenia, które miały miejsce w czasie wdrażania Programów (pandemia COVID-19, wybuch wojny w Ukrainie), sprawiły, że perspektywa unijna 2014-2020 stała się szczególnie trudna dla wszystkich interesariuszy.

W pierwszej kolejności należy pochylić się nad szerokim oddziaływaniem **pandemii COVID-19** na postęp projektów. Z uwagi na obostrzenia, obserwowano problemy związane z przerwaniem łańcuchów dostaw, w szczególności z Azji i Ameryki Północnej. Niestabilna sytuacja na rynkach zewnętrznych powodowała opóźnienia w dostawach poszczególnych komponentów niezbędnych do wykonania założeń inwestycyjnych co miało swoje przełożenie na wolniejszy postęp przedsięwzięć, a także ceny pożądanых produktów. W związku z powyższym, prowadzenie działań infrastrukturalnych wiązało się w części przypadków ze zmianą terminów realizacji umów z wykonawcami – prace przeciągały się w czasie, konieczne było wydłużanie harmonogramów na poszczególnych etapach, a niekiedy wydłużanie czasu trwania całego projektu i aneksowanie umów o dofinansowanie. Obostrzenia związane z lockdownem przełożyły się w sposób specyficzny na trudności realizacyjne w obszarze mobilność miejska, związane z zapewnieniem odpowiedniego napełnienia pasażerami taboru miejskiego transportu zbiorowego zakupionego w ramach projektów unijnych. W projektach infrastrukturalnych występował również problem z uzyskiwaniem zgód/pozwoleń/decyzji w wyznaczonym czasie, z uwagi na ograniczenia w działaniu urzędów.

Z równie poważnymi konsekwencjami pandemii COVID-19 zmagano się w ramach przedsięwzięć „miękkich”. Niezbędnym stało się przeformułowanie założeń wielu projektów, których czas realizacji przypadł na okres lockdownu. Dotyczyło to zwłaszcza szkoleń, warsztatów, doradztwa, stażów/praktyk, kursów, wydarzeń kulturalnych, itp. Problematyczna stała się realizacja założonych wskaźników związanych z liczbą osób biorących udział w przedsięwzięciach – wyzwaniem było pozyskanie odpowiedniej liczby uczestników. Zazwyczaj tam, gdzie było to możliwe, wydarzenia organizowano on-line, np. szkolenia organizowane w ramach PO PC 2014-2020, choć należy zaznaczyć, że często projekty kierowano do osób,



które nie są biegłe w obsłudze Internetu, co powodowało dodatkowe problemy organizacyjne. Część wydarzeń kulturalnych musiała zostać odwołana lub przełożona na inne terminy, np. w ramach VIII Osi PO IiŚ 2014-2020.

Zmiana sytuacji geopolitycznej w regionie po wybuchu **wojny w Ukrainie** spowodowała przede wszystkim zahamowanie łańcuchów dostaw towarów zza wschodniej granicy. Ponadto miała szczególne znaczenie dla województw przygranicznych (podkarpackie, lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie). W podkarpackich miastach nastąpił widoczny odpływ robotników budowlanych pochodzących z Ukrainy. Pojawiły się opóźnienia w realizacji części inwestycji, wzrosły także ceny robót budowlanych – ograniczeniu uległa liczba pracowników oraz firm oferujących wykonawstwo. W województwie podlaskim reperkusje związane z wojną w Ukrainie oraz zamknięcie granicy z Białorusią i presja migracyjna miały przełożenie na przerwanie przepływu towarów i usług, kontaktów z kontrahentami, a także ograniczenie dochodów i niekiedy zamykanie firm w miastach przygranicznych korzystających ze wsparcia unijnego.

Warto dodać, że pandemia COVID-19 oraz wojna w Ukrainie, mimo że przysporzyły wielu niedogodności beneficjentom i Instytucjom Zarządzającym oraz Pośredniczącym, nie wpłynęły w sposób rozstrzygający na powodzenie poszczególnych programów operacyjnych. Sporadyczne były przypadki rozwiązywania umów o dofinansowanie. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że na zaistniałe problemy reagowano na bieżąco, aneksując umowy o dofinansowanie, monitorowano postęp prac projektowych, a spotkania z beneficjentami organizowano w formule zdalnej. Na etapie kontroli trwałości projektów pojawił się jednak inny problem, związany niewielką użytecznością bądź jej brakiem w przypadku specjalistycznego sprzętu dofinansowywanego w szpitalach w czasie pandemii, służącego np. do przeprowadzania testów na COVID-19 (w czasie pandemii przeprowadzano dodatkowe nabory wniosków na ten cel).

Omówione wyżej pandemia COVID-19 oraz wojna w Ukrainie stały się jednymi z najistotniejszych czynników mających przełożenie na **wzrost cen towarów i usług**. Była to druga najistotniejsza bariera utrudniająca realizację projektów w miastach i ich obszarach funkcjonalnych, w szczególności w obszarze Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu, a także w obszarze Mobilność i Mieszkalnictwo. Ceny usług budowlanych wzrastały stopniowo od roku 2017, kiedy to wiele inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych weszło w fazę realizacyjną. Wówczas nastąpiła bowiem kumulacja zamówień w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych. Często oferty były składane przez wykonawców w postępowaniach przetargowych na kwoty przekraczające możliwości finansowe miast i gmin. Częstą praktyką stało się unieważnianie postępowań i ich ponowne ogłaszanie, zdarzało się również, że rezygnowano z części założeń przewidzianych w projekcie. W kolejnych latach tendencja rosnących cen dotknęła materiały budowlane i surowce, w szczególności stal, beton i asfalt. Jednocześnie znacznemu wzrostowi



uległy ceny energii. W roku 2022 problemem stała się wysoka inflacja, co w konsekwencji prowadziło do dalszego wzrostu kosztów materiałów oraz kosztów pracy. Niekiedy bardziej opłacalne okazywało się zerwanie przez wykonawcę robót budowlanych kontraktu z beneficjentem i poddanie się zapłacie kar, niż wykonanie zlecenia. Niejednokrotnie beneficjenci pokrywali różnicę w kosztach projektu ze środków własnych, choć tam, gdzie możliwe, IZ/IP podejmowały również środki zaradcze w postaci zwiększania poziomu dofinansowania. Warto dodać, że dodatkowym problemem okazał się wymóg waloryzacji wynagrodzeń wykonawców od roku 2021 (tzw. klauzula waloryzacyjna), co nie stanowiło kosztu kwalifikowalnego.

W przypadku uwarunkowań zewnętrznych utrudniających realizację projektów, dobre efekty przynosił bieżący monitoring projektów – zarówno poszczególnych zadań, postępowań przetargowych, jak i najistotniejszych kontraktów, a także dobra komunikacja i stały kontakt z beneficjentem oraz ewentualnie z wykonawcą prac. Dzięki temu możliwe stało się sprawne podejmowanie środków zaradczych w przypadku identyfikacji ryzyk i opóźnień. Jednocześnie wprowadzano monitoringi oszczędności, które pojawiają się w poszczególnych projektach, a także możliwość wykorzystywania pojawiających się oszczędności poprzetargowych. Trudności w realizacji projektów w miastach, wynikające z czynników zewnętrznych, mogą być łagodzone za pomocą wymiany doświadczeń i dobrych praktyk, które stosowane były w perspektywie unijnej 2014-2020. Dodatkowo, należy rozważyć wprowadzenie w perspektywie unijnej 2027+ działań informacyjnych i komunikacyjnych wobec IZ/IP oraz beneficjentów, związanych z tematyką odporności społecznej⁷⁸ w kontekście realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE. Od roku 2024 funkcjonuje projekt RESIL-POL w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, który może stanowić wskazówkę dla działań, które mogą być podejmowane w ramach pomocy technicznej. Innym przykładem są prowadzone przez Związek Miast Polskich inicjatywy związane z wizytami studyjnymi przedstawicieli polskich miast w innych krajach, związane z zarządzaniem kryzysowym. Tego typu działania również mogą zostać zaadaptowane na gruncie polskim – w kontekście wdrażania projektów unijnych w wybranych miastach, które dobrze poradziły sobie z trudnymi uwarunkowaniami zewnętrznymi.

Z badania wynika, że liczne trudności generowały **kwestie formalne**. Nadmiernie rozbudowana dokumentacja aplikacyjna, często w znacznie większym stopniu niż określają to wymogi unijne, a także zbyt duża ilość dokumentacji gromadzonej w projektach, to najczęściej wskazywana przez uczestników badania kwestia, która wymaga zmian. Mimo, że

⁷⁸ Odporność społeczna odnosi się do zdolności do przeciwstawienia się wyzwaniom bezpieczeństwa, społecznym, gospodarczym i środowiskowym oraz do reakcji na nie. Obejmuje wspieranie silnych sieci społecznych, spójności społeczności i zdolności adaptacyjnych do radzenia sobie z kryzysami i wychodzenia z nich, [Projekt RESIL-POL](#), dostęp: 20.02.2025 r.



niektóre podmioty są zaznajomione z procedurami ubiegania się o dofinansowanie ze środków UE, przygotowanie wniosku o dofinansowanie nadal uznaje się jako trudne i czasochłonne. Oczekiwane jest uproszczenie procedur w zakresie aplikowania, sprawozdawczości i rozliczania projektów. Ułatwieniem może być publikowanie przykładowych, wzorcowych WoD i WoP lub wprowadzenie intuicyjnych generatorów wniosków. Ponadto, projekty obarczone były koniecznością gromadzenia znacznych ilości dokumentacji w wersjach papierowych. **Jak wynika z badania, należy dążyć do zmniejszenia liczby formalności związanych z wdrażaniem projektów unijnych i ilości dokumentów niezbędnych przy realizacji i rozliczaniu projektów.** Dodatkowo, zwiększone wykorzystanie TIK w administracji publicznej, w tym wprowadzenie elektronicznej formy przechowywania dokumentów projektowych, usprawniłoby beneficjentom prace.

Uproszczenie procedur aplikacyjnych i rozliczeniowych jest konieczne, by zwiększyć dostępność środków dla małych miast i NGO. Należy także wdrożyć mechanizmy wsparcia doradczego oraz rozszerzyć stosowanie uproszczonych form finansowania. W celu zwiększenia efektywności wdrażania funduszy unijnych należy również wprowadzić cyfrowe narzędzia do zarządzania projektami. **REKOMENDACJA: Rekomenduje się usprawnienie mechanizmów finansowania i rozliczania projektów.**

Niezbędne do omówienia są także trudności wdrożeniowe, jakie generował **instrument ZIT**. Pojawiały się one po pierwsze na etapach koncepcyjnych wspólnych przedsięwzięć, gdy niezbędne stawało się wypracowywanie wspólnych stanowisk i kompromisów. Różnorodność interesów poszczególnych miast/gmin utrudniała porozumienie. W badaniu często padały przykłady ścieżek rowerowych prowadzących z miast/gmin ościennych do miasta-rdzenia, które nie zachowywały ciągłego charakteru i nie tworzyły spójnej sieci rowerowej z uwagi na brak porozumienia z jedną z gmin, przez którą droga miała przebiegać. Na etapach realizacyjnych wiele dylematów powodowała złożoność projektów partnerskich – zarówno pod kątem zakresu zadań, czasu ich realizacji, jak i uwarunkowań prawnych (np. wielość zamówień publicznych).

Należy również pochylić się nad zapisami art. 33 Ustawy wdrożeniowej⁷⁹ przyjętej na perspektywę unijną 2014-2020 (obecnie art. 39), dotyczącymi wyłaniania **partnerów w projektach**. W celu realizacji przedsięwzięcia w partnerstwie, niezbędne było i jest także w perspektywie unijnej 2021-2027, ogłoszenie otwartego naboru partnerów ze wskazaniem co najmniej 21-dniowego terminu na zgłoszenia. Z przeprowadzonego badania wynika, że wymóg ten znacznie ograniczał beneficjentom możliwości przygotowania kompletnego i spójnego projektu oraz wniosku o dofinansowanie przy udziale partnera. Proces wyłonienia partnera nierzadko okazywał się długotrwały i aby stał się w pełni efektywny, musiałby zostać przeprowadzony jeszcze przed ogłoszeniem naboru. Ponadto, projekty partnerskie, w

⁷⁹ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020.



szczegółności te podejmowane przez wiele podmiotów na znacznym obszarze, np. przez związki gmin lub powiatów, wymagały nierzadko dłuższego czasu realizacji, niż w przypadku współdziałania dwóch czy trzech podmiotów. Przyznawanie punktów na etapie oceny formalnej za czas realizacji projektów powodowało, że duże projekty partnerskie borykały się z problemem terminowej realizacji zadań. Często przetargi ogłaszane na lokalnym rynku nie zaspokajały potrzeb wszystkich partnerów, z uwagi na wyczerpanie zasobu podmiotów gotowych do wykonawstwa w jednym czasie w kilku jednostkach samorządu, co opóźniało prace projektowe. **REKOMENDACJA: Proponuje się wydłużenie czasu trwania naborów i uelastycznienie harmonogramów w przypadku naborów dotyczących projektów partnerskich, realizowanych przez związki, stowarzyszenia i porozumienia zrzeczające jednostki samorządu terytorialnego**

OT 1 Zarządzanie i planowanie przestrzenne

Szczególnym obszarem wsparcia w miastach w perspektywie 2014-2020 stała się **rewitalizacja**. Wsparcie miast w tym zakresie zostało uzależnione od przygotowania programu rewitalizacji i wpisu go do Wykazu programów rewitalizacji województwa. Ustawa o rewitalizacji regulująca sposób prowadzenia procesu w gminach oraz zapewniająca specjalne narzędzia go wspierające, została przyjęta w IV kwartale roku 2015. Na jej podstawie możliwe było przygotowanie gminnego programu rewitalizacji (GPR) – dokumentu będącego podstawą realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych wykraczających poza ramy czasowe perspektywy unijnej 2014-2020. Drugim aktem prawnym umożliwiającym przygotowanie programu (lokalny program rewitalizacji - LPR) była Ustawa o samorządzie lokalnym, lecz z zastrzeżeniem, że wszelkie projekty rewitalizacyjne po roku 2023 będą mogły podlegać realizacji wyłącznie na podstawie GPR. Większość miast w Polsce w perspektywie unijnej 2014-2020 wdrażała jednak rewitalizację na podstawie LPR. Główną barierą realizacji projektów rewitalizacyjnych stała się czasochłonność procesu uchwalania programu i procedury oceny oraz wpisu do Wykazu programów rewitalizacji. W wielu przypadkach programy podlegały wielokrotnym korektom z uwagi na błędy, a w przypadku GPR niekiedy niezbędne było również powtarzanie konsultacji społecznych lub diagnoz przygotowanych w celu opracowania programu. W konsekwencji, ubieganie się gmin o środki unijne z regionalnych programów operacyjnych zostało opóźnione, w niektórych województwach przesuwano z tego powodu terminy naborów⁸⁰. Faktyczna realizacja przedsięwzięć generalnie rozpoczęła się w 2017-2018 roku.

Ponadto, barierą na etapie wdrażania projektów rewitalizacyjnych stały się wymogi związane z koniecznością zapewnienia ścisłej komplementarności międzyfunduszowej projektów realizowanych w ramach EFRR z projektami współfinansowanymi z EFS, funkcjonujące w części województw (np. województwo śląskie). Problem dotyczył w szczególności małych i

⁸⁰ Ecorys Polska, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Badanie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce, Warszawa 2020, s. 205.



średnich miast, które to realizowały relatywnie niewielką liczbę projektów rewitalizacyjnych, przede wszystkim z uwagi na ograniczone budżety miejskie. Już na etapie oceny formalnej WoD w działaniach RPO dedykowanych rewitalizacji, wnioskodawca był zobligowany do wykazania uzupełniającego charakteru projektu inwestycyjnego wobec przedsięwzięcia dofinansowanego lub planowanego do dofinansowania z EFS⁸¹. Warto dodać, że powiązania działań inwestycyjnych z projektami społecznymi musiały zostać ujęte już w programie rewitalizacji. Premie punktowe przyznawano również na etapie oceny merytorycznej WoD (np. województwo podkarpackie). W gminach nierzadko występowało niezrozumienie powiązań działań „miękkich” z rewitalizacją, a wykazywana w WoD komplementarność miała charakter pozorny i niewystarczający dla faktycznej realizacji celów działań rewitalizacyjnych. Z uwagi na trudności gmin w spełnieniu zasady komplementarności międzyfunduszowej, w części województw zdecydowano o złagodzeniu wymogów, dopuszczając wykazywanie spójności inwestycji w ramach EFRR z celami społecznymi.

OT 2 Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji do zmian klimatu

Miasta w niewystarczającym stopniu wykorzystały fundusze unijne w perspektywie 2014-2020 na działania z zakresu mitygacji. W dużej mierze inwestycje dotyczyły osób prywatnych, głównie zamieszkujących w domach jednorodzinnych, ewentualnie dużych spółek, które nie zawsze realizowały inwestycje w miastach. Przykładem projektów miejskich były inwestycje dotyczące ciepłownictwa, lecz w omawianym okresie finansowania były wspierane w niewielkim zakresie – miasta nie były zainteresowane tego typu przedsięwzięciami, a ponadto skierowano na ten cel dość ograniczone środki. Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku interwencji dotyczącej sieci energetycznych.

Istotną rolę we wdrażaniu rozwiązań pro-środowiskowych i pro-klimatycznych pełnią uregulowania prawne. Jak wynika z badania, prawo energetyczne w Polsce w perspektywie unijnej 2014-2020 w niewystarczający sposób wspierało np. wykorzystywanie lokalnych zasobów odnawialnych źródeł energii, co dawałoby nowe możliwości i stanowiłoby zachętę do realizacji bardziej kompleksowych inwestycji. Dopiero najnowsze zmiany otwierają perspektywę tworzenia energetycznych linii bezpośrednich i społeczności energetycznych w miastach.

Zabrakło również kompleksowego podejścia do wdrażania działań z zakresu zielono-błękitnej infrastruktury. Miasta występowały o dofinansowanie na realizację punktowych przedsięwzięć, np. dotyczących modernizacji parku miejskiego, bez ogólnej wizji i koncepcji związanych z adaptacją i mitygacją do zmian klimatu. Projekty, najczęściej w miastach małych i średnich, wynikały zazwyczaj z bieżących potrzeb na przeprowadzenie pewnych

⁸¹ Ecorys Polska, Ewaluacja wpływu RPO WSL na lata 2014-2020 na rewitalizację społeczną, infrastrukturalną i gospodarczą regionu, Warszawa 2021, s. 123.



modernizacji, bez wprowadzania elementów szerszego oddziaływania. Sposób podejścia miast wynikał w dużej mierze z braku prawodawstwa wskazującego na konieczność realizacji spójnego i systemowego podejścia do problemów. Jednocześnie sposób zaprojektowania interwencji w programach operacyjnych pozwalał beneficjentom na realizację projektów punktowych, co pozwoliło na podejmowanie inwestycji prostszych i sprawniejszych w realizacji.

Kluczowym problemem w przypadku realizacji projektów dotyczących gospodarki odpadami stało się opóźnienie w pracach nad Krajowym i Wojewódzkimi Planami Gospodarki Odpadami (WPGO). Inwestycje w tym obszarze należało ująć w planie inwestycyjnym, będącym załącznikiem do WPGO. Z tego powodu konieczne stało się przesunięcie w czasie naborów z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi (głównie na rok 2018). W przypadku PO IiŚ 2014-2020 środki zostały przesunięte z omawianego obszaru na zadania z zakresu zieleni miejskiej. Omawiany wyżej problem dotyczył zarówno miast dużych, średnich, jak i małych oraz całych obszarów funkcjonalnych, które to często były przestrzenią oddziaływania tego typu inwestycji. W miastach dużych jednakże inwestycje miały bardziej złożony charakter i dotyczyły większych instalacji, stąd opóźnienia w ich realizacji w większym stopniu generowały ryzyko niespełnienia zasady n+3 i problemów z kwalifikowalnością wydatków po tym okresie. Z badania wynika jednak, iż takie sytuacje nie miały miejsca.

Problemem dla wielu wnioskodawców był także wymóg posiadania pełnej dokumentacji projektowej oraz zgód i pozwoleń już na etapie wniosku o dofinansowanie. Stanowi to w szczególności barierę w ubieganiu się o dofinansowanie w małych miastach o ograniczonych budżetach oraz mniejszych zasobach administracyjnych. Dokumentacja musi zostać przygotowana mimo braku pewności otrzymania dofinansowania, a uzgodnienia niekiedy trwają nawet 2 lata.

Z badania wynika, że w omawianym obszarze tematycznym, w przypadku działań z zakresu energetyki, niekorzystnie na wdrażanie interwencji wpłynął brak ogólnokrajowej metodologii szacowania wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu (dot. w szczególności wskaźnika Szacowany spadek emisji gazów cieplarnianych). W praktyce w każdym Programie Operacyjnym przyjmowano różne interpretacje i założenia⁸², a wskaźniki często okazywały się niedoszacowane lub przeszacowane – zarówno na poziomie IZ/IP, jak i beneficjentów, którzy również przyjmowali dowolność w sposobie pomiaru. Ponadto, **działania termomodernizacyjne** obwarowane były wymogami zwiększenia efektywności energetycznej o 25% w wyniku przeprowadzonej inwestycji. Jak wynika z badania, niektóre budynki nie były w stanie spełnić tychże warunków po wykonaniu termomodernizacji, co ostatecznie uniemożliwiało ich dofinansowanie. Omawiany problem najczęściej dotyczył dużych miast,

⁸² Ecorys Polska, Ewaluacja mid-term dotycząca postępu rzeczowego RPO WP 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerwy wykonania. Raport końcowy, Warszawa 2019, s. 88.



które posiadają liczne zasoby budynków (zarówno użyteczności publicznej jak i mieszkalnych wielorodzinnych) wymagających poprawy efektywności energetycznej.

Z kolei wymogi dotyczące kosztów infrastruktury dla udostępniania zieleni w projektach, nie mogące przekraczać 30% kosztów kwalifikowalnych (np. Działanie 2.5 PO liś 2014-2020) powodowały, że dofinansowania unijne w przypadku części projektów osiągały znacznie mniejsze kwoty niż zakładano na etapie koncepcji inwestycji. Mimo przyjmowanych przez beneficjentów założeń, na etapie przygotowywania dokumentacji projektowych koszty te okazywały się wyższe, w szczególności w przypadku projektów z zakresu kompleksowego zagospodarowywania parków miejskich. W tym miejscu warto także wspomnieć o problemach miast/gmin na etapie przygotowawczym projektów – przygotowanie dobrego koncepcyjnie przedsięwzięcia często wymaga wsparcia eksperckiego na etapie przedprojektowym, konsultacyjnym i diagnostycznym. Większość beneficjentów, w szczególności w małych oraz średnich miastach, nie była w stanie sfinansować takiego doradztwa z własnych środków, przez co inwestycje nierzadko odbiegały od wymogów postawionych w regulaminach naborów.

OT 3 Mobilność miejska i aglomeracyjna

Trudnością, jaką napotykali beneficjenci w obszarze mobilności, w średnich i dużych miastach oraz ich obszarach funkcjonalnych, było nałożenie na JST obowiązków związanych z zapewnieniem od 1.01.2023 r. minimum 10% udziału autobusów zeroemisyjnych lub napędzanych biometanem we flocie pojazdów (zgodnie z ustawą o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁸³). W związku z tym, założenia, jakie beneficjenci wskazywali w koncepcjach projektów we wnioskach o dofinansowanie, często musiały ulegać zmianom w celu wdrożenia wymogów ustawowych. Należy bowiem zaznaczyć, że na początku wdrażania perspektywy unijnej 2014-2020, dopuszczone do wsparcia zostały autobusy o normie emisji spalin co najmniej Euro VI. Pozyskanie autobusów elektrycznych, biorąc pod uwagę także rosnące koszty energii, wiązało się z koniecznością wzrostu cen biletów, co przy spadku wartości płac realnych, głównie w miastach średnich tworzy ryzyko zmniejszenia atrakcyjności transportu publicznego. Mniejsze miasta borykają się bowiem z ogólnym problemem związanym z dominacją indywidualnego transportu samochodowego.

Niekiedy problematyczne dla projektów, głównie w dużych miastach, okazywały się kwestie formalne. Opóźnienia powodowało np. stosowanie formuły „zaprojektuj i wybuduj”. Miało to miejsce w przypadku, gdy programy funkcjonalno-użytkowe inwestycji były przygotowywane nieprawidłowo, co powodowało konieczność nanoszenia poprawek i przesuwano w czasie moment rozpoczęcia inwestycji. Z kolei projekty nie realizowane w formule „zaprojektuj i wybuduj”, w ramach których beneficjent był zobowiązany do przedłożenia całości

⁸³ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, Dz. U. 2018 poz. 317.



dokumentacji projektowej, generowały opóźnienia z uwagi na przedłużające się procedury np. przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (zwłaszcza w projektach drogowych).

Opóźnienia rzutujące na przesunięcia terminów zakończenia poszczególnych etapów przedsięwzięć, wynikały ponadto z pojawiających się trudności własnościowych (np. w przypadku wymogów uzgodnienia przebiegu dróg rowerowych przez tereny należące do GDDKiA). Dodatkowo, specyfika projektów z zakresu mobilności powodowała, że beneficjenci borykali się z opóźnieniami związanymi z niesprzyjającymi warunkami atmosferycznymi, czy też koniecznością wykonywania dodatkowych robót budowlanych, które nie były wcześniej przewidziane w ramach projektu. Niekiedy niezbędne było uchwalanie nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów, w obrębie których realizowano inwestycje.

W przypadku obszaru Mobilność miejska i aglomeracyjna, czynnikiem utrudniającym realizację inwestycji były również sporadyczne konflikty społeczne i niezadowolenie mieszkańców. Protesty najczęściej występowały w trakcie realizacji inwestycji i dotyczyły utrudnień w ruchu spowodowanych wyłączaniem niektórych odcinków dróg z użytkowania, nadmiernego hałasu związanego z prowadzonymi pracami budowlanymi, a także przeprowadzanych procedur wywłaszczeń gruntów (głównie pod budowę dróg). Wywłaszczenia oraz konieczność wypłaty odszkodowań były również przyczyną opóźnień projektowych. Protesty występowały również po zakończeniu inwestycji i dotyczyły np. niezadowolenia z przebiegu drogi rowerowej czy lokalizacji parkingu P&R lub B&R.

Innym problemem pojawiającym się w przypadku tego typu przedsięwzięć, była punktowość inwestycji i brak współpracy pomiędzy JST wchodzącymi w skład MOF. Projekty często dotyczyły samych miast, nie wykraczając poza ich granice administracyjne. Brakowało koordynacji między miastami wchodzącymi w skład MOF w celu zapewnienia spójności inwestycji, których to wybór często następował w ramach ZIT w formule pozakonkursowej. Brak wypracowywania wspólnych koncepcji rozwoju np. ścieżek rowerowych powodowało przede wszystkim niezadowolenie mieszkańców z przeprowadzonych inwestycji, które to nie tworzyły spójnych sieci rowerowych. Z kolei inwestycje w parkingi park&ride nierzadko realizowano bez dokonywania odpowiednich analiz odnośnie do potencjału ich późniejszego wykorzystania, a także bez dbałości o zapewnienie dojazdu do parkingu również za pomocą roweru czy autobusu, przez co efekty inwestycji były mniejsze niż oczekiwano. Problem ten dotyczył przeważnie mniejszych miast, w których dominuje indywidualny transport samochodowy, a przesiadka do transportu kolejowego, bądź rzadziej – autobusowego, nie stanowi atrakcyjnej alternatywy dla kierowców aut.

OT 4 Mieszkalnictwo



Podstawowym problemem w zakresie mieszkalnictwa, wynikającym z badania, była niewystarczająca skala działań i **zbyt mała pula środków finansowych UE** skierowanych na ten typ działań. Zasoby komunalne w miastach dużych i średnich są bardzo liczne, a potrzeba ich odnowy w większości z miast jest co najmniej pilna. Remont wielorodzinnych budynków mieszkalnych był możliwy wyłącznie w ramach działań dedykowanych rewitalizacji. Często, zwłaszcza w małych i średnich miastach, same programy rewitalizacji przygotowywano wyłącznie w celu sięgnięcia po środki umożliwiające realizację tego typu projektów. Zazwyczaj po przeprowadzeniu jednego naboru, pula środków w ramach RPO wyczerpywała się i wiele miast nie uzyskiwało szansy na dofinansowanie.

Dużym ograniczeniem dla użyteczności wykonywanych inwestycji, głównie w dużych miastach, był także wymóg wydatkowania środków unijnych na **remonty wyłącznie części wspólnych** wielorodzinnych budynków mieszkalnych oraz brak możliwości rozbudowy i nadbudowy budynków. Mimo remontu klatek schodowych czy też elewacji budynków, w samych mieszkaniach sytuacja nie ulegała spektakularnej poprawie. W lokale ingerowano wyłącznie w wyniku konieczności wymiany stropów czy też sieci instalacji grzewczej, elektrycznej czy wodno-kanalizacyjnej w budynku. Nie wszystkie miasta posiadały zasoby budżetowe, by z własnych środków sfinansować w tym czasie remonty mieszkań.

Warto nadmienić, że wiele wielorodzinnych budynków mieszkalnych wpisanych jest do **rejestrów zabytków**, co utrudniało beneficjentom realizację remontów i ograniczało ich zakres lub wydłużało czas trwania projektów. Przykładowo w takich budynkach zdarzało się, że nie było możliwe zamontowanie ułatwień architektonicznych dla osób z niepełnosprawnościami.

Problemem w perspektywie finansowej 2014-2020 wynikającym z badania był również brak możliwości odnowy pustostanów i zagospodarowywania ich na rzecz mieszkań socjalnych/komunalnych.

OT 5 Usługi społeczne

Z punktu widzenia miast, działania z zakresu usług społecznych miały największe znaczenie dla procesów rewitalizacji. Często deficyty na obszarach rewitalizacji obserwowane były w zakresie niskich kwalifikacji mieszkańców, w zakresie wykluczenia społecznego i ubóstwa, bezrobocia czy niewystarczającej dostępności do usług publicznych.

Projekty współfinansowane ze środków UE, mające na celu przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom społecznym na obszarach rewitalizacji, miały jednak bardzo często **punktowy charakter i brakowało ich ciągłości po zakończeniu działań projektowych**. Problemy rozwiązywane były więc w sposób pozorny, nie planowano aktywizacji społeczności lokalnych w perspektywie długoterminowej. Dość często projekty tego typu realizowano z uwagi na wymóg zapewnienia komplementarności EFRR z EFS w ramach przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Problemem w perspektywie 2014-2020 był także **niewielki poziom**



wykorzystania niektórych obiektów wyremontowanych/zaadaptowanych na różne cele społeczne po okresie trwałości. Zazwyczaj miały one pełnić funkcję wizerunkową na obszarze rewitalizacji, choć brakowało pomysłów na ich późniejsze wykorzystanie. Bardzo często działania rewitalizacyjne projektowano, koncentrując się na poprawie estetyki obiektów i/lub przestrzeni publicznych, lecz podstawowe potrzeby mieszkańców pozostawały niezagospodarowane. Szczególnie atrakcyjnej oferty, w kontekście spędzania czasu wolnego, brakowało wobec młodzieży.

Niechlubny przykład działań dotyczących poprawy atrakcyjności obszarów rewitalizacji w perspektywie unijnej 2014-2020 stanowiły **remonty rynków/placów miejskich**. Miejsca te często były pozbawiane drzewostanów, przez co traciły na atrakcyjności, a założenia związane z przywracaniem takim miejscom funkcji społecznych, pozostawały niespełnione.

Niewystarczającą rolę w realizacji działań w ramach obszaru Usługi społeczne na obszarach rewitalizacji pełnił **3 sektor**. Nawet, jeśli organizacje pozarządowe realizowały projekty współfinansowane ze środków UE, nie odbywało się to w ramach wzajemnej współpracy między nimi a miastem, przez co procesom rewitalizacji brakowało spójności i realizacji wspólnych celów (lub wspólnych projektów) przez różne podmioty.

Problemem, z jakim borykały się miasta na obszarach rewitalizowanych, była także niechęć bądź **bierność mieszkańców** wobec proponowanych im działań. Do udziału w projektach zachęcano osoby zamieszkujące najbardziej wykluczone obszary w miastach, charakteryzujące się kumulacją problemów społecznych. Bardzo często motywacja do uczestnictwa w projektach była nikła, a zaktywizowanie odpowiedniej grupy osób, a następnie utrzymanie ich w projekcie do końca, wymagało od beneficjentów dużego wysiłku. Dlatego też można wnioskować, że był to jeden z głównych powodów, dla których projekty współfinansowane z EFS podejmowano mniej chętnie, niż z EFRR.

OT 6 Rozwój gospodarczy, w tym rynek pracy

W przypadku działań skierowanych do miast w zakresie rozwoju gospodarczego, istotną rolę miały odgrywać działania rewitalizacyjne. Na obszarach zdegradowanych, na których zidentyfikowano negatywne zjawiska gospodarcze, w programach rewitalizacji umieszczano odpowiednie przedsięwzięcia mające na celu minimalizację problemów. Problem, jaki często występował w większości miast, to **nikłe zaangażowanie lokalnych przedsiębiorców** w procesy rewitalizacji. Ze strony miast brakowało zachęt i aktywnych prób włączania strony gospodarczej – na każdym etapie wdrażania działań rewitalizacyjnych. Bardzo rzadko w programach rewitalizacji pojawiały się projekty, które mieli realizować przedsiębiorcy, choć nierzadko w programach operacyjnych za lokalizację projektu na obszarze rewitalizacji przyznawano punkty premiujące. Problemy dotyczące rozwoju gospodarczego w perspektywie 2014-2020 pozostały najbardziej niezagospodarowanymi problemami identyfikowanymi na obszarach rewitalizowanych.



W obszarze rozwoju gospodarczego wielu trudności przysporzyły beneficjentom projekty dotyczące przygotowania **terenów inwestycyjnych**. Wsparcie z programów operacyjnych przyznawano w całości w przypadku zagospodarowania powstałych terenów przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Dofinansowanie zmniejszono proporcjonalnie wówczas, gdy teren objęty projektem nie został w pełni wykorzystany przez MŚP (nie później niż do zamknięcia programu)⁸⁴. Z tego powodu zainteresowanie przygotowaniem terenów inwestycyjnych w większości województw nie było wysokie. Ponadto, skala i złożoność projektów tego typu sprawiały, że zniechęcała ona do udziału w naborach⁸⁵.

Pozyskiwanie uczestników projektów stanowiło istotny problem w większości przedsięwzięć w ramach działań w obszarze rynku pracy. Poza pandemią, wpływ na taki stan rzeczy miała sama specyfika grup rekrutowanych, a więc osoby bierne zawodowo, identyfikacja których jest niezwykle trudna. Dodatkowo, beneficjenci mierzyli się z barierami mentalnymi potencjalnych uczestników projektów, którym brakowało motywacji do wzięcia udziału w działaniach aktywizacyjnych. Innym utrudnieniem w postępie przedsięwzięć było „przesycenie” wsparciem niektórych grup docelowych (np. osoby bezrobotne i bierne zawodowo). Często te same osoby próbowano rekrutować do kilku różnych projektów.

OT 7 Transformacja cyfrowa

Z badania wynika, że potencjał, jaki niosły za sobą projekty unijne z zakresu cyfryzacji, nie zostały w pełni wykorzystane i występowały trudności związane z realizacją tego typu inwestycji. Generalnie, w ramach polityki spójności 2014-2020 powstał szereg rozwiązań, dzięki którym poprawie uległa jakość funkcjonowania administracji publicznej w miastach, głównie w zakresie dostępu do e-usług. Podstawowym problemem było **tworzenie przez samorządy rozwiązań „silosowych”**. W projektach zabrakło także integracji i współdzielenia systemów informatycznych w ramach wszystkich gmin wchodzących w skład MOF, czy szerzej, wszystkich gmin w powiecie. W przypadku realizacji bliźniaczych projektów przez dwie sąsiadujące ze sobą gminy, często projekty były realizowane w sposób autonomiczny, bez współpracy pomiędzy JST. Kwestia budowy nowych rozwiązań przez miasta i przekazywanie ich innym miastom napotykała na trudności natury prawnej – z prawnego punktu widzenia, przekazywanie takich założeń było niemożliwe.

Innym problemem związanym z wdrażaniem projektów cyfrowych jest brak standaryzacji, integracji z szerszymi rozwiązaniami. Wynika to m. in. z **braku ogólnego standardu dla e-usług na poziomie centralnym**, jako swego rodzaju rozwiązania parasolowego, np. jeśli chodzi o składanie różnych wniosków do urzędów miast przez mieszkańców.

⁸⁴ Umowa Partnerstwa 2014-2020, s. 106.

⁸⁵ Evalu, Ecorys Polska, Ewaluacja mid-term dotycząca postępu rzeczowego RPO WO 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerwy wykonania. Raport końcowy, Warszawa 2019, s. 33.



Z badania wynika także, że wiele zrealizowanych inwestycji ulegało szybkiej **dezaktualizacji po zakończeniu okresu trwałości**. Rozwiązania były tworzone bez szerszej wizji użyteczności rozwiązań w dłuższym okresie. Samorządy borykały się również z problemem zapewnienia finansowania utrzymania zrealizowanych inwestycji. Z badania wynika, że miasta w perspektywie 2021-2027 sięgają po środki unijne na realizację podobnych projektów, jak uprzednio, z uwagi na ich dezaktualizację i konieczność dostosowania rozwiązań do nowych uwarunkowań lub wprowadzania zupełnie nowych. Ważną barierą rozwoju e-usług w urzędach były również braki kadrowe wśród pracowników z odpowiednimi kompetencjami do realizacji projektów informatycznych lub też wysokie koszty utrzymania tego typu kadry w urzędzie miasta.

Przeprowadzone badanie wskazuje, że system wdrażania polityki spójności w zakresie skierowanym do miast był skoncentrowany na perspektywie projektowej. O wsparcie w ramach programów polityki spójności ubiegali się wnioskodawcy planujący pojedyncze projekty, będące składowymi większych strategii i planów rozwoju/programów rewitalizacji/MPA. **Wdrażanie polityki spójności w wymiarze projektowym i w sposób punktowy** generowało obciążenia biurokratyczne całego systemu, a jednocześnie przyczyniało się do obniżania efektywności i skuteczności interwencji z uwagi na pominięcie aspektu kompleksowego rozwiązywania problemów w miastach. W odniesieniu do lokalnych dokumentów strategicznych w miastach i ich obszarach funkcjonalnych wywoływało to natomiast efekt priorytetowego traktowania projektów korzystających ze wsparcia unijnego w stosunku do reszty działań nie mniej ważnych, ale nie posiadających takiego finansowania. Dotyczy to w szczególności projektów zgłaszanych przez zewnętrznych interesariuszy, którzy z racji ograniczonych zasobów nie są w stanie konkurować o wsparcie unijne z instytucjami publicznymi. W efekcie projekty zewnętrzne zgłaszane do lokalnych dokumentów strategicznych pozostawały często niezrealizowane, w zamian realizowane były wybiórcze projekty instytucji publicznych korzystających z polityki spójności jako podstawowego instrumentu finansującego politykę rozwojową. Problem ten dotyczył w szczególności małe i średnie miasta, w których stopień uzależnienia polityki rozwojowej od środków polityki spójności był największy.

Bieżące zróżnicowanie potrzeb w zakresie odporności pomiędzy regionami wywołuje także konieczność silniejszego zindywidualizowania i uelastycznienia mechanizmów wdrażania polityki spójności.

W związku z powyższym, **REKOMENDACJA: rekomenduje się wzmocnienie skuteczności i efektywności działań realizowanych w ramach polityki spójności.**



3.5 Komplementarność wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych

3.5.1 Komplementarność obszarów tematycznych polityki spójności 2014-2020

Komplementarność ma celu wzmocnienie efektów podejmowanych działań, racjonalne wydatkowanie środków, a także możliwość uzyskania dodatkowych korzyści przez beneficjentów na różnych etapach realizacji projektu⁸⁶. Pojawiający się dzięki komplementarności interwencji efekt synergii przyczynia się do szybszego i bardziej efektywnego uzyskania oczekiwanych rezultatów. Komplementarność stanowi jedną z podstawowych zasad realizacji polityki wspólnotowej, w Umowie Partnerstwa wyróżniono dwa poziomy koordynacji: ogólnokrajowy oraz poziom programu. Koordynacja na poziomie programu dotyczy funduszy, osi priorytetowych, kategorii regionów oraz instrumentów rozwoju terytorialnego, natomiast poziom ogólnokrajowy obejmuje kilka elementów, m.in. koordynację celów UP i poszczególnych celów tematycznych oraz koordynację w wymiarze terytorialnym (ZIT i RLKS)⁸⁷. Już na etapie programowania wsparcia Instytucje Zarządzające programami operacyjnymi polityki spójności zostały zobligowane do wprowadzenia odpowiednich rozwiązań i narzędzi, które zarówno promowały, jak również stymulowały komplementarność udzielanego wsparcia. Wnioskodawcy składając wnioski o dofinansowanie byli zobligowani do przedstawienia komplementarności projektu z innymi realizowanymi przedsięwzięciami, wymagano aby we wnioskach o dofinansowanie znajdowały się elementy, w których znajduje się potwierdzenie, że planowane inwestycje wynikają z dokumentów strategicznych. W niektórych przypadkach, komplementarność projektów była promowana w systemie kryteriów wyboru projektów.

Rozwój miast, obszarów funkcjonalnych jest procesem skomplikowanym, wieloaspektowym, zaś zarządzający miastami muszą patrzeć na proces rozwoju perspektywicznie i wychodzić naprzeciw potrzebom mieszkańców. Rozwój miast, obszarów funkcjonalnych zależy jednocześnie od współpracy wielu uczestników, w tym instytucji, przedsiębiorców, inwestorów, organizacji pozarządowych, aktywistów, mieszkańców. Prowadzenie polityki miejskiej, rozwojowej w dużym stopniu uzależnione jest od występujących w kraju uwarunkowań organizacyjno-prawnych. Obowiązujące akty prawne, dyrektywy i wynikające z nich obowiązki kształtują w znacznym stopniu prowadzoną politykę wskazując obszary tematyczne, na których powinny skupiać się inwestycje. Jednocześnie bardzo dużą rolę w polityce inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego, odgrywają dostępne źródła finansowania, które nadają w pewnym sensie kierunek prowadzonych przedsięwzięć w

⁸⁶ Uchwała nr 64 Komitetu Koordynacyjnego NSRO 2007-2013 z dnia 22 marca 2012 r.

⁸⁷ Zasada komplementarności w ramach programów operacyjnych polityki spójności - wnioski na lata 2014-2020 w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy UE, 2013.



miastach i ich otoczeniu⁸⁸. Polityka spójności stanowi jeden z najważniejszych czynników, który w znacznym stopniu wyznacza, kształtuje i determinuje podejmowane inwestycje w miastach i obszarach funkcjonalnych.

OT 1 Zarządzanie i planowanie przestrzenne (w tym partycypacja społeczna)

Projekty w ramach tego obszaru tematycznego związane były m.in. z podnoszeniem kompetencji kadr urzędniczych w różnorodnej tematyce, wsparciem funkcjonowania lokalnych grup działania, stowarzyszeń ZIT i innych podmiotów czy działaniami mającymi na celu podnoszenie jakości realizowanych usług przez urzędy. Wsparcie w tym obszarze ma więc pozytywny wpływ na każdy inny obszar w zależności od realizowanych w danej JST projektów.

Komplementarność wewnątrz OT 1 występuje m.in. poprzez realizację zbliżonych projektów po sobie w niewielkim odstępie czasu. Charakterystyczne pod tym kątem są projekty wsparcia funkcjonowania poszczególnych LGS czy stowarzyszeń obszarów funkcjonalnych, które uzyskują finansowanie na działalność w ramach kolejnych projektów.

Jednym z celów jakie przyświecają projektom realizowanym w ramach OT 1 jest usprawnianie funkcjonowania administracji publicznej, a tym samym udogodnienia dla mieszkańców JST w korzystaniu z usług przez administrację świadczonych. W perspektywie 2014-2020 poczyniono znaczne inwestycje z **zastosowaniem TIK** dla usług publicznych co sprawia, że występuje komplementarność z **OT 7 Transformacja cyfrowa**, w którym realizowane były liczne projekty z zakresu wprowadzania nowych rozwiązań czy rozwijania kompetencji cyfrowych. W jednym z badań dot. stosowania TIK⁸⁹ wskazywano jako efekty wsparcia w tym zakresie m.in. spadek liczby klientów załatwiających sprawy w sposób tradycyjny (nie elektroniczny), skrócenie czasu załatwiania konkretnych spraw, skrócenie czasu obiegu dokumentów oraz lepsze postrzeganie urzędu przez klientów. Sprawia to, że zastosowanie TIK w licznych e-usługach pracowało również na cele OT 1.

Do OT 1 zaliczana jest również partycypacja społeczna i zarządzanie JST. Partycypacja społeczna była w perspektywie 2014-2020 szczególnie obecna w **projektach rewitalizacyjnych** za pośrednictwem Komitetów Rewitalizacji, ale także licznie przeprowadzanych konsultacji społecznych, wizji lokalnych, spotkań i wszelkich różnorodnych aktywności, które wiązały się z realizacją projektów. Dodatkowym aspektem świadczącym o komplementarności OT 1 z **OT 5 Usługi społeczne**, do którego zaliczana jest rewitalizacja jest jej przestrzenno- funkcjonalny aspekt, który nieodłącznie towarzyszy każdej z nich. W wyniku kompleksowych działań rewitalizacyjnych następuje ponowne wykorzystanie zdegradowanej

⁸⁸ Górniak S. 2016. Podstawy organizacyjno-prawne prowadzenia polityki miejskiej w Polsce w latach 2004–2015. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* 33: 37–55

⁸⁹ *Eval, Efekty wsparcia zastosowań TIK dla usług publicznych w ramach RPOWŚ 2014-2020*, Warszawa 2022.



tkanki miejskiej co wpływa pozytywnie na zagospodarowanie przestrzenne i funkcjonalne miejscowości- zwraca je mieszkańcom i przyjmuje często nowe funkcje np. kulturalne i społeczne. Dodatkowo, w ramach POPT zaliczanego do OT 1 realizowano szereg szkoleń w zakresie wzmocnienia zdolności gmin do przygotowania i wdrażania procesów rewitalizacyjnych.

OT 2 Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu.

Dokonując analizy komplementarności wsparcia polityki spójności 2014-2020 z zakresie rozwoju miast i obszarów funkcjonalnych w obszarze Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu, należy podkreślić, że najsilniej zachodziła ona wewnątrz obszaru tematycznego w ramach poszczególnych typów interwencji. W miastach realizowano liczne inwestycje dedykowane poszczególnym problemom ochrony środowiska i efektywności energetycznej, najbardziej komplementarne były przedsięwzięcia etapowe mające na celu rozwiązanie danego problemu, np. uporządkowanie gospodarki wodno-kanalizacyjnej, poprawę systemu gospodarki odpadami, podniesienie efektywności energetycznej budynków mieszkalnych i publicznych i związaną z tym poprawę jakości powietrza, ochronę bioróżnorodności oraz edukację ekologiczną. Przykładowo w Szczecinie w perspektywie finansowej 2014-2020 ze środków polityki spójności realizowano komplementarne, etapowe inwestycje z zakresu uporządkowania gospodarki wodno-kanalizacyjnej, tj. „Czysta Odra w Szczecinie” - etap 1 i etap 2, prowadzono komplementarne inwestycje z zakresu efektywności energetycznej, wykorzystania OZE np. „Modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej” - etapy 1,2, „Rozwój zwiększenia wykorzystania energii słonecznej w miejskich jednostkach organizacyjnych” - etapy 1, 2, 3, 3a, realizowano ścieżki rowerowe w ramach „Budowy sieci tras rowerowych Pomorza Zachodniego” - etap 3, porządkowano gospodarkę odpadami i podnoszono świadomość ekologiczną w ramach projektów „Rozbudowa sieci EKOPORTÓW wraz z wyposażeniem i usprawnienie systemu obsługi mieszkańców Gminy Miasto Szczecin” – etap 1, 2. Generalnie w gminie Szczecin realizowano liczne (ponad 80) pojedyncze projekty w analizowanym obszarze tematycznym, które mimo że nie były ze sobą bezpośrednio powiązane docelowo realizowały podobne cele, dawały efekty synergii w postaci poprawy stanu jakości poszczególnych komponentów środowiska, zarazem przyczyniając się do poprawy jakości życia w mieście i obszarze funkcjonalnym. W studium przypadku opisano również szerzej przykład małego miasta Ścinawa w województwie dolnośląskim, w którym zrealizowano kilka inwestycji z zakresu ochrony środowiska, w tym m.in. projekt „Rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków oraz systemu wodno-kanalizacyjnego na terenie aglomeracji Ścinawa” „Rewitalizacja Ścinawy poprzez rozwój terenów zieleni miejskiej”, „Ochrona i udostępnienie cennych przyrodniczo terenów rzeki Odry poprzez budowę niezbędnej infrastruktury w zakresie przystani, portów rzecznych i infrastruktury turystycznej”. Wszystkie inwestycje, mimo braku bezpośredniego powiązania, docelowo



przyczyniły się nie tylko do poprawy stanu poszczególnych komponentów środowiska, ale wpłynęły pozytywnie na poprawę estetyki otoczenia, podniesienie walorów przyrodniczych i turystycznych miejscowości.

Efekty synergii inwestycji z obszaru Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu dostrzegane są również z obszarem Mobilność miejska i aglomeracyjna. Inwestycje mające na celu wyprowadzanie ruchu z miast, inwestycje w wymianę taboru komunikacyjnego na bardziej ekologiczny, w połączeniu z inwestycjami z zakresu podnoszenia efektywności energetycznej, wykorzystania OZE, przyczyniają się zdecydowanie do poprawy jakości powietrza w miastach i miejskich obszarach funkcjonalnych poprzez redukcję emisji spalin i zanieczyszczeń powietrza. Jednocześnie, pojedyncze efekty synergii są dostrzegane w przypadku inwestycji z obszarów tj. Mieszkalnictwo (rozumiane jako budownictwo i usługi mieszkaniowe), Usługi społeczne (usługi opiekuńcze, edukacyjne, zdrowotne oraz z obszaru kultury) w ramach których często powstawała nowa infrastruktura realizowana z poszanowaniem zasad ochrony środowiska, wykorzystująca nowoczesne rozwiązania proekologiczne. Należy w tym miejscu jednocześnie podkreślić, że wszystkie projekty finansowane w ramach polityki spójności muszą być realizowane zgodnie z zasadami horyzontalnymi, m.in. z zasadą zrównoważonego rozwoju dążącą do zachowania niezmienionego stanu środowiska przyrodniczego i poprawy ładu przestrzennego. W związku z powyższym między obszarem Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu, a pozostałymi obszarami zachodzi często tzw. komplementarność horyzontalna.

OT 3 Mobilność miejska i aglomeracyjna

Do obszaru tego zalicza się bardzo wiele różnorodnych projektów związanych m.in. z rozwojem sieci połączeń drogowych, kolejowych, poprawy bezpieczeństwa i budowania powiązań pomiędzy różnymi rodzajami transportu. Przez to, że infrastruktura transportowa musi być ciągła i jej rozwój wspierany jest środkami z różnych źródeł, komplementarność w realizowaniu inwestycji jest kluczowa. Wszelkie inwestycje transportowe muszą być ze sobą zgodne- realizacja jednej determinuje założenia kolejnych, a wszelkie odstępstwa czy pomyłki w tym zakresie i stworzenie infrastruktury, która nie jest ciągła lub połączona są bardzo widoczne i kosztowne w późniejszym dostosowaniu.

Komplementarność wewnątrz OT 3 była szczególnie widoczna właśnie w przypadku **obszarów funkcjonalnych**, które w perspektywie finansowej 2014-2020 opracowywały SUMP. Dokumenty te dla niektórych obszarów funkcjonalnych były **punktem wyjścia do dalszej współpracy** w innych obszarach. 33,6% spośród wszystkich projektów realizowanych w ramach instrumentu ZIT w perspektywie 2014-2020 zalicza się do OT 3 - projekty te były istotnym spoiwem obszarów funkcjonalnych.⁹⁰ Założeniem SUMP było rozwijanie różnych

⁹⁰ Na podstawie danych z systemu SL2014, stan na 31.12.2023 r.



rodzajów transportu w sposób zrównoważony i jak największe powiązanie ich np. poprzez tworzenie **węzłów multimodalnych**. Wiele inwestycji łączyło różne rodzaje transportu w jednym miejscu np. w przypadku remontu dworca kolejowego tworzono cały węzeł przesiadkowy co wiązało się z koniecznością skoordynowania różnych projektów dot. stworzenia dróg dojazdowych, parkingu P&R i/ lub kiss&ride, doprowadzenia komunikacji publicznej, stworzenia dróg rowerowych i wiat dla rowerów nie zapominając o dostosowaniu całej infrastruktury do osób z niepełnosprawnościami i zachowaniu jak największej ilości zieleni w miejscu inwestycji. Tak wielka inwestycja infrastrukturalna nie może być jednak końcem inwestycji- po niej lub jeszcze przed konieczne stawało się dostosowanie istniejącej lub stworzenie nowej infrastruktury w postaci dróg rowerowych, dróg łączących nowy punkt przesiadkowy z innymi częściami miasta czy zakup taboru obsługującego nowe linie. Wyzwaniem jest także dostosowanie rozkładów jazdy różnych środków transportu tak, aby rzeczywiście możliwe było sprawne „przesiadanie się” z jednego w drugi jak również stworzenie lub połączenie tego miejsca z systemem rowerów miejskich czy aglomeracyjnych. Działania te wymagały zaangażowanie wielu interesariuszy, stąd w projekty tego typu zaangażowane były nie tylko władze gminne, ale również jednostki gminne odpowiedzialne za transport publiczny, ngo oraz sami mieszkańcy (w postaci konsultacji przy opracowaniu SUMP) wskazując obszary problemowe i pomysły na ich rozwiązania.



Rysunek 4. Parking P&R Podłężę zbudowany w ramach projektu ZIT „Integracja transportu zbiorowego z transportem indywidualnym w gminie Niepołomice w relacji z KrOF”, RPO Województwa Małopolskiego



Źródło: Niepolomice.eu, dostęp 28.02.2025 r.

Okazuje się więc, że główne założenia wymagają bezwzględnej komplementarności różnych działań. Co istotne, komplementarność działań wpisujących się w SUMP wymusza również zastosowanie **komplementarności między perspektywami**- opracowane one zostały do 2030 roku, obejmują więc swoim zakresem czasowym perspektywy 2014-2020, 2021-2027 oraz 2027+. Wiąże się to z tym, że projekty infrastrukturalne związane z transportem są często skomplikowane- ich realizacja wymaga przeprowadzenia szerokich konsultacji społecznych, niejednokrotnie wykupu gruntów, prowadzenia infrastruktury po nowych śladach co jest procesem długotrwałym i bardzo kosztownym.

Widoczna również jest komplementarność pomiędzy OT 3 Mobilność miejska i aglomeracyjna, a innymi obszarami tematycznymi. W kontekście miast i obszarów funkcjonalnych ponownie najbardziej widocznym przykładem były **projekty wynikające z SUMP**. Samo opracowanie dokumentów wiązało się z realizacją szeroko zakrojonych konsultacji społecznych oraz niejednokrotnie zawiązania partnerstw gmin w ramach obszarów funkcjonalnych co wpisuje się w tematycznie w **OT 1** Zarządzanie i planowanie przestrzenne (w tym partycypacja społeczna). Założeniem realizacji wielu projektów związanych ze zrównoważoną mobilnością miejską było rozwijanie i promowanie transportu publicznego, w tym zakupu nisko lub zeroemisyjnego taboru, a także promowanie i umożliwianie w większym stopniu korzystania z transportu rowerowego (np. dzięki tworzeniu parkingów, wiat, nowych dróg rowerowych i systemów rowerów miejskich). Wszystkie te



działania wpisują się w realizację zasady zrównoważonego rozwoju- mają na celu ograniczenie indywidualnego transportu samochodowego co przyczynia się do zmniejszenia ilości spalin. Pozytywny wpływ wielu projektów na aspekty środowiskowe sprawia, że można mówić o komplementarności z **OT 2 Środowisko**.

Projekty poprawiające dostępność komunikacyjną, rozwój transportu publicznego wpływają również (w mniejszym stopniu) na **OT 5 Usługi społeczne** poprzez ograniczanie wykluczenia komunikacyjnego, lepsze powiązanie obszarów miast czy obszarów podmiejskich co może skutkować większą dostępnością miejsc pracy czy usług społecznych.

OT 4 Mieszkalnictwo

Obszar mieszkalnictwa pełnił ważną rolę w działaniach rewitalizacyjnych. Jego komplementarność można zaobserwować z obszarem Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji do zmian klimatu. Powiązania są szczególnie widoczne w miastach, w których remontom w ramach rewitalizacji poddawano duży zasób budynków komunalnych lub socjalnych. Takie działania miały miejsce np. w miastach objętych modelową rewitalizacją miast, jak i włączonych w mechanizm OSI – Bytomiu, Radzionkowie, Wałbrzychu i Łodzi. Odnawiane budynki poddawano jednocześnie modernizacji energetycznej, czasem wraz z podłączeniem do miejskich sieci ciepłowniczych⁹¹.

Obok działań remontowych w budynkach, realizowano komplementarne projekty z zakresu zagospodarowywania/odnowy ich bezpośredniego otoczenia (podwórek). Budowano małe place zabaw, ustawiano ławki i inne elementy małej architektury oraz zazieleniano przestrzeń.

Łącząc działania współfinansowane z EFRR z tymi w ramach EFS, miasta kierowały także uwagę na problemy lokalnych społeczności, starając się angażować mieszkańców, w szczególności zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz bezrobotnych, w działania aktywizacyjne. Tego typu komplementarność występowała jednak przeważnie w miastach silnie zaangażowanych w procesy rewitalizacyjne, głównie biorących udział w modelowej rewitalizacji miast i świadomych konieczności kompleksowego rozwiązywania problemów mieszkańców, a takie stanowiły mniejszość.

⁹¹ Np. Rewitalizacja osiedla robotniczego w Radzionkowie przy ul. Kuźaja – w zakresie przebudowy budynków mieszkalnych wraz z udrożnieniem infrastruktury komunikacyjno-społecznej oraz Modernizacja energetyczna wielorodzinnych budynków mieszkalnych wraz z podłączaniem budynków do sieciowych nośników ciepła (siedem budynków komunalnych przy ul. Kuźaja oraz jeden budynek przy ul. Sikorskiego w Radzionkowie).



OT 5 Usługi społeczne

Komplementarność obszaru związanego z usługami społecznymi w ramach polityki spójności 2014-2020 w największym stopniu wybrzmiewa w kontekście rewitalizacji. W przypadku zdiagnozowania na obszarach zdegradowanych w mieście negatywnych zjawisk odnoszących się do niskiej jakości lub słabego dostępu do usług społecznych, podejmowane były odpowiednie przedsięwzięcia mające zniwelować skalę problemów. Zazwyczaj miasta podejmowały działania związane z poprawą dostępu do usług edukacyjnych, zdrowotnych, kulturalnych, czy socjalnych. W zakres tych działań wchodziły także remonty realizowane w ramach rewitalizacji w obiektach/przestrzeniach publicznych.

Niekiedy, choć nie było to powszechną praktyką, częściej związaną z wymogami, jakie postawione były w RPO, realizowano komplementarność międzyfunduszową. Były to wzajemnie uzupełniające się projekty współfinansowane z EFRR w zakresie usług społecznych z projektami w ramach EFS w tym samym obszarze. Przykładem są zintegrowane projekty rewitalizacyjne w ramach RPO Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020. Tego typu przedsięwzięcia podlegały uzgodnieniu pomiędzy miastem a IZ RPO WP i miały być realizowane jednocześnie w ramach obu funduszy (PI 9b komplementarne do PI 9i oraz PI 9iv z nadrzędną rolą działań w ramach EFS). Taki sposób zaprogramowania wsparcia przyniósł pozytywny efekt w postaci ścisłego powiązania projektów z problemami zdiagnozowanymi na obszarach rewitalizacji. Zdarzały się jednak przypadki niedopasowania czasowego w zakresie realizacji obu komplementarnych projektów lub niepotrzebne przeskalowywanie inwestycji, wówczas gdy w pobliżu obszaru rewitalizacji znajdował się obiekt mogący spełnić odpowiednie funkcje na rzecz działań społecznych⁹².

W innych województwach praktyką było premiowanie na etapie oceny WoD komplementarności międzyfunduszowej lub częściej – występujących powiązań z celami społecznymi. Wbrew oczekiwaniom, wiele programów rewitalizacji nie zapewniło komplementarności działań. Powszechną praktyką było tworzenie dokumentów w celu ubiegania się o fundusze unijne na zaspokojenie najważniejszych potrzeb infrastrukturalnych miasta. Stąd też – komplementarność między działaniami społecznymi a infrastrukturalnymi miała często charakter pozorny, a pierwotnie zaplanowane inwestycje z EFS często nie były realizowane. Tego typu podejście miast obniżało też skuteczność interwencji jeśli chodzi o zaspokajanie potrzeb związanych z minimalizacją zjawisk kryzysowych na obszarach zdegradowanych miast.

Komplementarność między Usługami społecznymi, a pozostałymi obszarami objętymi badaniem, występowała w mniejszym zakresie. Najczęściej powiązania można odnaleźć z

⁹² Wolański, Ocena wpływu interwencji w zakresie kompleksowej rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, s. 101.



obszarem Rozwój gospodarczy i rynek pracy. Dotyczyło to przypadków zdiagnozowania na obszarze zdegradowanym problemów związanych z bezrobociem i potrzebą aktywizacji zawodowej i integracji osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym lub też problemów z niskim poziomem przedsiębiorczości. Zazwyczaj na rzecz projektów z zakresu EFS udostępniano obiekty zmodernizowane lub powstałe w ramach obszaru Usługi społeczne. Zdarzało się także, że prowadzone działania „miękkie” łączono ze sobą. Przykładem może być kształcenie osób dorosłych (bezrobotnych), a następnie angażowanie ich w szkolenia/kursy mające na celu ułatwienie im wejścia na lokalny rynek pracy. Czasem występowała komplementarność pomiędzy edukacją a rynkiem pracy, o czym szerzej w dalszej części rozdziału.

Powiązania obszaru Usługi społeczne występowały także z obszarem Mieszkalnictwo. W przypadku kompleksowego podejścia miast do problemów społecznych, aktywizację osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym realizowano w połączeniu z zapewnieniem im odpowiednich warunków bytowych. Zazwyczaj dokonywano remontów mieszkań komunalnych lub socjalnych lub adaptowano na ten cel obiekty będące w zasobie miasta. Rzadziej przystosowywano lokale mieszkalne z przeznaczeniem na mieszkania wspomagane lub chronione.

Innym obszarem powiązanych są Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji do zmian klimatu. Poprawa dostępności do usług zdrowotnych, edukacyjnych czy kulturalnych realizowana była wówczas przy jednoczesnej poprawie efektywności energetycznej budynków, w których usługi zlokalizowano. Działania takie nie były jednak powszechne, realizowała je niewielka liczba miast.

Komplementarność omawianego obszaru można wykazać także z działaniami z zakresu transformacji cyfrowej. Najczęściej powiązania występowały w ramach poprawy jakości świadczenia usług zdrowotnych w zakresie wprowadzania elektronicznej dokumentacji medycznej oraz e-usług medycznych. Niemniej, potencjał w zakresie zapewnienia komplementarności w ramach obu obszarów nie został wykorzystany. Incydentalnie zdarzały się projekty powiązane z obszarem Transformacji cyfrowej w zakresie edukacji czy też kultury.

Można wykazać także komplementarność z obszarem Zarządzanie i planowanie przestrzenne. Zależności te zostały opisane we wcześniejszej części rozdziału.

OT 6 Rozwój gospodarczy, w tym rynek pracy

Obszar tematyczny 6 obejmuje szeroki zakres wsparcia związany przede wszystkim z trzema celami tematycznymi Umowy Partnerstwa na lata 2014-2020: CT 1, CT 3 oraz CT 8. Identyfikuje się silne powiązania i analogicznie silną komplementarność wewnątrz tego obszaru tematycznego, natomiast słabsze są relacje z projektami realizowanymi w innych obszarach.



Stosunkowo istotna komplementarność występuje pomiędzy OT 6 a OT 2. W ramach tego drugiego wspierano ekologiczne procesy produkcyjne oraz efektywne wykorzystanie zasobów w MŚP, a także promowano efektywność energetyczną w dużych przedsiębiorstwach. Efekty tego typu projektów przekładały się w długim okresie na zmniejszenie kosztów produkcji w przedsiębiorstwach i sprzyjały zwiększeniu efektów inwestycji przedsiębiorstw dofinansowanych w ramach OT 6. W ramach OT 2 wspierano także rozwój i promocję przedsiębiorstw specjalizujących się w usługach na rzecz gospodarki niskoemisyjnej i odporności na zmiany klimatu, co łączyło się z rozwojem innowacji realizowanym w ramach OT 6.

Komplementarność identyfikuje się także pomiędzy OT 6, w szczególności jego segmentem dotyczącym wsparcia rynku pracy, a OT 5 Usługi społeczne. W przypadku OT 5 realizowano projekty dotyczące lepszego dopasowywania systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, ułatwianie przechodzenia z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia oraz wzmacnianie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego i ich jakości. Projekty te odpowiadały na diagnozowaną lukę pomiędzy aktualnymi potrzebami rynku pracy a ofertą edukacyjną, w szczególności w ramach szkolnictwa zawodowego. Uwagę należy także zwrócić na komplementarność międzyfunduszową, gdyż w ramach CT 5 realizowano projekty finansowane z EFRR polegające m.in. na modernizacji infrastruktury w szkołach zawodowych, w których równocześnie prowadzono projekty EFS wspierające rozwój kompetencji istotnych na rynku pracy.

Trzecim obszarem, w którym zidentyfikowano komplementarność z OT 6, jest OT 7, czyli Transformacja cyfrowa. W jego zakresie była m.in. realizacja projektów wspierających rozwój usług i aplikacji TIK dla MŚP. W latach 2014-2020 zrealizowano szereg projektów mających na celu rozwój sprzedaży online i e-biznesu, a także wsparcie procesów transformacji cyfrowej przedsiębiorstw. Było to komplementarne ze wsparciem MŚP szeroko wspieranym w ramach OT 6.

OT 7 Transformacja cyfrowa

Obszar transformacji cyfrowej posiadał potencjał do wsparcia miast w rozwoju miast inteligentnych (smart city). Założenia związane z programowaniem polityki spójności na lata 2014-2020 nie zakładały jednak kompleksowego podejścia do tego zagadnienia. Rzadko zdarzały się typowo komplementarne projekty, zapewniające efekt synergii. Przedsięwzięcia w ramach omawianego obszaru można powiązać z obszarem Usługi społeczne. Jak omówiono wcześniej, występowały one dość rzadko. Jeśli się pojawiały, dotyczyły np. obszaru zdrowia czy też powiązania działań z zakresu wzrostu wykorzystania TIK wśród osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym z działaniami dotyczącymi aktywizacji społecznej i zawodowej.



Niewykorzystany został potencjał w zakresie wdrażania rozwiązań inteligentnych w mieszkalnictwie, choć wynika to ze sposobu zaprogramowania interwencji.

Zauważalna jest komplementarność z obszarem Zarządzanie i planowanie przestrzenne. Zależności te zostały opisane we wcześniejszej części rozdziału.

Podsumowanie

Analizując zjawisko komplementarności między poszczególnymi obszarami tematycznymi wsparcia polityki spójności 2014-2020 w kontekście rozwoju miast i obszarów funkcjonalnych, należy podkreślić, że największe powiązania inwestycji zachodzą w obrębie tych samych obszarów tematycznych. W miastach decydowano się często na realizację etapowych inwestycji w danym obszarze tematycznym z różnych źródeł finansowania (m.in. programów polityki spójności, środków krajowych), co przyczyniało się docelowo do częściowego/ całkowitego rozwiązania problemu. Planowanie inwestycji zachodziło najczęściej w obrębie konkretnych granic administracyjnych, rzadko kiedy podejmowano inwestycje w partnerstwach, jeżeli już decydowano się na realizację projektów partnerskich, to zachodziło to zazwyczaj w bezpośrednim sąsiedztwie. Jak wynika z przeprowadzonych na potrzeby badania wywiadów projekty realizowane w partnerstwach są trudne, obarczone dużo większym ryzykiem niepowodzenia, podmioty nie potrafią ze sobą współpracować. Ponadto bardzo często proces planowania inwestycji dostosowywany jest do możliwości pozyskania dofinansowania. W związku z powyższym, zasadne jest skierowanie większego wsparcia w ramach polityki spójności (realizowanego dotychczas w ramach przedsięwzięć CWD) na rzecz jednostek samorządów terytorialnych mającego na celu pomoc w planowaniu inwestycji strategicznych realizowanych w partnerstwach.

Jednocześnie, w toku analizy komplementarności przedsięwzięć realizowanych w miastach i obszarach funkcjonalnych nasuwa się wniosek braku koordynacji między projektami finansowanymi ze środków unijnych realizowanymi przez różnych interesariuszy na tym samym obszarze. Skutkowało to punktowością i rozproszeniem interwencji oraz ograniczeniem skali jej oddziaływania. Komplementarne wobec siebie projekty realizowane przez różne podmioty wymagają nawiązania formalnej współpracy, gdyż często ich efekty są wzajemnie ze sobą powiązane - z powodu realizacji interwencji w tym samym czasie i miejscu. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w odniesieniu do interwencji realizowanych na terenach dużych i średnich miast oraz ich obszarów funkcjonalnych. Problemem jest brak systemowej koordynacji projektów finansowanych z poziomu różnych programów operacyjnych, a nierzadko także działań w ramach jednego programu operacyjnego na tym samym terenie. **REKOMENDACJA: Zaleca się usprawnienie koordynacji działań różnych interesariuszy finansowanych w ramach Polityki Spójności.**



3.5.2 Komplementarność ze wsparciem w ramach perspektywy 2007-2013

Komplementarność programów/ projektów była i jest przedmiotem licznych analiz i badań ewaluacyjnych, może być rozpatrywana wieloaspektowo w zależności od przedmiotu analizy. Spośród głównych rodzajów komplementarności można wyróżnić m.in. komplementarność zewnętrzną (tj. zachodzącą między programami, politykami, funduszami), wewnętrzną (zachodzącą w obrębie tego samego programu), przestrzenną (geograficzną), tematyczną, funkcjonalną oraz przedmiotową (sektorową)⁹³. Na potrzeby niniejszego podrozdziału skupiono się na ocenie komplementarności zewnętrznej, tematycznej, tj. komplementarności realizowanej w ramach polityki spójności w dwóch perspektywach finansowych w obszarze miast i obszarów funkcjonalnych w kontekście siedmiu analizowanych obszarów tematycznych.

W perspektywie finansowej UE na lata 2007-2013 dokumentem, który stanowił podstawę realizacji polityki spójności w Polsce były Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO)⁹⁴. Jako cel strategiczny w NSRO ustanowiono tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Cele szczegółowe określone zostały w następujący sposób:

1. Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa;
2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej;
3. Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski;
4. Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług;
5. Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej;
6. Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

Wymiar miejski realizacji polityki spójności w Polsce w latach 2007-2013 określono poprzez trzy podstawowe obszary działalności⁹⁵:

⁹³ Komplementarność w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020. Lipiec 2017 r. [Komplementarność w ramach RPO WSL 2014-2020](#).

⁹⁴ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności, 2007. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Warszawa.

⁹⁵ Ibidem.



1. Wykorzystanie potencjału największych ośrodków miejskich jako siłę napędową rozwoju regionalnego – miasta jako centra innowacji i gospodarki opartej na wiedzy (...).
2. Wzmocnienie związków między metropoliami i terenami zurbanizowanymi a otaczającymi je obszarami w tym małymi i średnimi miastami jak i obszarami wiejskimi, obejmujące zbudowanie powiązań komunikacyjnych i teleinformatycznych, a także gospodarczych, usługowych, kulturalnych (...).
3. Promowanie wewnętrznej spójności w obszarach miejskich, zmierzające do ograniczenia wysokiej koncentracji problemów gospodarczych, ekologicznych oraz społecznych wewnątrz dużych ośrodków miejskich jak i wzmacnianie procesu odbudowy gospodarczego potencjału małych miast i miasteczek (...).

W perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020 kierunki interwencji w ramach polityk unijnych określono w dokumencie Umowa Partnerstwa (UP)⁹⁶. W odróżnieniu od NSRO 2007-2013, Umowa Partnerstwa dotyczyła trzech polityk UE – Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa. W dokumencie zidentyfikowane zostały główne potrzeby kraju, powiązanie celów tematycznych z dokumentami strategicznymi oraz system finansowania i wdrażania polityk unijnych na kolejne lata. Cele szczegółowe perspektywy 2007-2013 zastąpione zostały 11 celami tematycznymi⁹⁷.

Zapisy polityki spójności na lata 2014–2020 uległy reorientacji w kierunku wzmacniania efektów inwestycji ze środków UE i lepszego dostosowania ich do indywidualnych potrzeb regionów i miast⁹⁸. W okresie programowania 2014-2020 większego znaczenia nabrało podejście funkcjonalne do rozwoju, w tym do rozwoju obszarów miejskich, zakładające odchodzenie od postrzegania problemów i wyzwań jedynie przez pryzmat granic administracyjnych (np. granic administracyjnych miast)⁹⁹. Wsparcie dla ośrodków miejskich skierowano z jednej strony do miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie, a z drugiej strony do wyznaczonych obszarów miast, np. do dzielnic lub ich zdegradowanych części. Wzmocniony został wymiar strategiczny poprzez wsparcie w ramach ZIT „strategii określających zintegrowane działania służące rozwiązywaniu problemów gospodarczych,

⁹⁶ Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Umowa Partnerstwa. 2017. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.

⁹⁷ Lista Celów Tematycznych została zaprezentowana w rozdz. 3.6 Wpływ interwencji na realizację celów Umowy Partnerstwa 2014-2020.

⁹⁸ Pancer-Cybulska E. 2021. Miasta w Polityce Spójności Unii Europejskiej. Studia i prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 37, t. 3. Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.

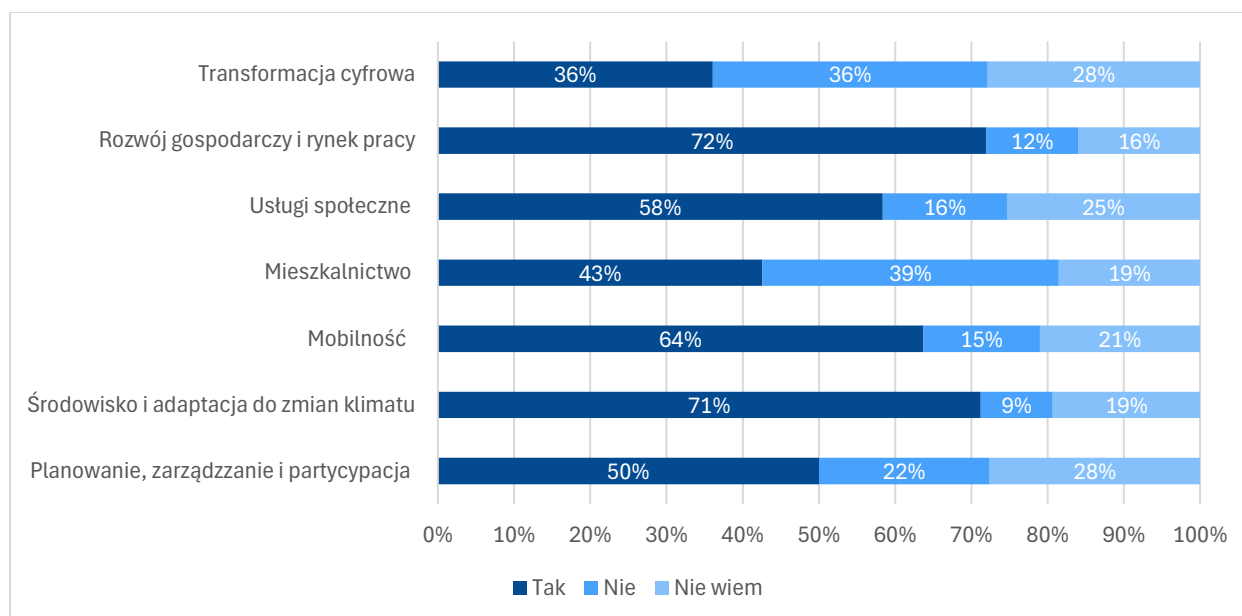
⁹⁹ Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Umowa Partnerstwa. 2017. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.



środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych, które mają wpływ na obszary miejskie”.

Na potrzeby oceny komplementarności wsparcia realizowanego w ramach polityki spójności w perspektywie 2014-2020 z perspektywą 2007-2013 w obszarze miast i ich otoczenia przedstawicielom miast w Polsce zadano pytanie czy projekty realizowane w reprezentowanym przez nich mieście w perspektywie finansowej 2014-2020 w ramach danego obszaru tematycznego były powiązane (komplementarne) z projektami realizowanymi w ramach unijnej perspektywy 2007-2013. Z odpowiedzi ankietowanych wynika, że projekty komplementarne realizowano we wszystkich analizowanych obszarach tematycznych, niemniej jednak najwięcej pozytywnych wskazań uzyskano dla obszarów tematycznych: rozwój gospodarczy i rynek pracy (72% wskazań), działań na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego i adaptacji do zmian klimatu (71%), mobilności (64%) oraz usług społecznych (58%). Mieszkalnictwo i transformacja cyfrowa są obszarami, w których respondenci zidentyfikowali najmniejszą komplementarność wsparcia. W przypadku mieszkalnictwa zakres polityki spójności nie przewidywał bezpośredniej interwencji w tym obszarze, natomiast działania dotyczące wsparcia mieszkań chronionych i socjalnych oraz modernizacji wielorodzinnych budynków mieszkaniowych stanowiły głównie element inwestycji rewitalizacyjnych. W przypadku transformacji cyfrowej z reguły miasta/ gminy odrębnie realizowały projekty, dostosowując je indywidualnie do potrzeb mieszkańców. Generalnie, z przeprowadzonego badania ankietowego wynika, że projekty powiązane w poszczególnych perspektywach finansowych częściej realizowano w miastach dużych, relatywnie rzadziej w najmniejszych badanych miastach.

Wykres 30. Rozkład odpowiedzi na pytanie: czy projekty realizowane w Państwa mieście w ramach obszaru tematycznego, były powiązane (komplementarne) z projektami realizowanymi w ramach unijnej perspektywy 2007-2013? [%]





Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=511 (Planowanie, zarządzanie i partycypacja n=58, Środowisko i adaptacja do zmian klimatu n=264, Mobilność n=157, Mieszkalnictwo n=54, Usługi społeczne n=221, Rozwój gospodarczy i rynek pracy n=74, Transformacja cyfrowa n=194).

Analizując poszczególne obszary tematyczne, należy podkreślić, że ankietowani przedstawiciele miast wskazali, że projekty komplementarne realizowano w obszarze tematycznym **Rozwój gospodarczy i rynek pracy** (72% wskazań). Jest to związane z licznymi inwestycjami w poszczególne obszary gospodarki, budową i rozwojem stref inwestycyjnych w miastach, podnoszeniem atrakcyjności miast dla inwestorów, wspieraniem przedsiębiorców, powstawaniem nowych MŚP, rozwojem turystyki, a także inwestycjami na rzecz wsparcia rynku pracy. Jak zostało to podkreślone w opracowaniu „20 lat szans i rozwoju. Korzyści przystąpienia do Unii Europejskiej dla największych polskich miast w latach 2004-2023”, w perspektywie 2007-2013 w ramach polityki spójności skupiono się przede wszystkim na realizacji projektów na rzecz rozwoju firm, zaś w perspektywie 2014-2020 główny nacisk położono na badania, rozwój i innowacje oraz rozwój firm¹⁰⁰. Z pewnością inwestycje realizowane w ramach polityki spójności przyczyniły się do rozwoju gospodarczego miast i ich otoczenia, jednym z przykładów jest miasto Uniejów, dla którego w ramach ewaluacji przeprowadzono studium przypadku. W perspektywie finansowej 2007-2013 w Uniejowie realizowano projekty związane z rozbudową kompleksu basenów czy poprawy dostępności komunikacyjnej obiektów turystycznych, które kontynuowano w perspektywie 2014-2020, do kluczowych inwestycji należy zaliczyć: "Utworzenie interaktywnego punktu turystyki geotermalnej w Uniejowie", „Intensyfikacja gospodarki turystycznej w uzdrowisku Uniejów poprzez budowę tężni solankowej wraz z pijałnią wody termalnej”, „Budowa infrastruktury turystycznej oraz zagospodarowanie terenu wzdłuż rzeki Warty w Uniejowie” oraz „Uzbrojenie wydzielonych terenów aktywizacji gospodarczej w Gminie Uniejów”. Komplementarne przedsięwzięcia realizowane w dwóch perspektywach finansowych pozwoliły rozwinąć potencjał turystyczny i gospodarczy miasta i okolic oraz wpłynęły na rozpoznawalność turystyczną Uniejowa w skali kraju.

Bardzo wysoka komplementarność wsparcia polityki spójności zachodzi w obszarze **Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu**. W większości miast/gmin na terenie kraju realizowano etapowe inwestycje mające na celu m.in. uporządkowanie gospodarki wodno-kanalizacyjnej, poprawę jakości poszczególnych komponentów środowiska, poprawę gospodarki odpadami, czy też ochronę bioróżnorodności. Często komplementarność wsparcia wynikała z konieczności spełnienia przez gminy wymogów prawnych nakładanych przez dyrektywy unijne i prawodawstwo

¹⁰⁰ 20 lat szans i rozwoju. Korzyści przystąpienia do Unii Europejskiej dla największych polskich miast w latach 2004-2023. Raport. Centrum Analiz i Badań Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza. Warszawa 2024.



krajowe, chociażby wyposażenie gmin w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną - Dyrektywa ściekowa i KPOŚK, wprowadzenie odpowiedniego postępowania z odpadami zgodnie z przyjętą hierarchią sposobów postępowania, spełnienie norm jakości powietrza. Przykładowo na terenie Warszawy przeprowadzono kosztowne komplementarne inwestycje porządkujące gospodarkę wodno-ściekową, w perspektywie finansowej 2007-2013 zrealizowano inwestycje „Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie – faza III oraz faza IV”, zaś w perspektywie finansowej 2014-2020 inwestycje stanowiące kontynuację porządkowania gospodarki wodno-ściekowej „Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie – faza V”. Ponadto w obu perspektywach finansowych prowadzono komplementarne inwestycje mające na celu ochronę przeciwpowodziową wzdłuż Wisły i Odry, wpływając tym samym na poprawę bezpieczeństwa w miastach/ gminach zagrożonych zalaniem.

W obszarze **Mobilność miejska i aglomeracyjna** ze środków programów krajowych, jak również programów regionalnych prowadzono liczne inwestycje komplementarne i synergiczne zarówno z zakresu budowy/przebudowy infrastruktury, przyczyniające do poprawy dostępności miejscowości, poprawy bezpieczeństwa komunikacyjnego, jak również wyposażenia /wymiany taboru. W perspektywach finansowych 2007-2013 oraz 2014-2020 ze środków polityki spójności kontynuowano budowę autostrad i dróg ekspresowych, np. A1, S3, S17 i S19, w Warszawie kontynuowano budowę i rozbudowę II linii metra z zakupem taboru, w wielu miastach kontynuowano realizację projektów z zakresu usprawnienia komunikacji miejskiej (np. w Gdańsku w perspektywie 2007-2013 realizowano projekt Gdański Projekt Komunikacji Miejskiej – etap III A, zaś w perspektywie 2014-2020 Gdański Projekt Komunikacji Miejskiej – etap IV A), co miało istotny wpływ na rozwój miast i otoczenia. Jednocześnie wyniki badania ewaluacyjnego „Ocena komplementarności infrastruktury kolejowej w ramach III osi priorytetowej”¹⁰¹ w ramach którego analizowano komplementarność wsparcia projektów III osi PO PW względem projektów kolejowych finansowanych z innych programów UE i środków krajowych (perspektywy finansowe 2007-2013 i 2014-2020) wskazują na bardzo wysoką komplementarność prowadzonych działań. We wspomnianym badaniu, podkreślono efekty modelu realizacji projektów kolejowych PO PW wspólnie przez PKP PLK i PKP SA – komponent liniowy i dworcowy, który stanowi przykład integralnej współpracy beneficjentów wsparcia infrastruktury kolejowej. Jedyny aspekt, który został mniej pozytywnie oceniony stanowi komplementarność dotycząca przygotowania i realizacji projektów przez różnych beneficjentów. W tym kontekście zauważono, że realizatorzy projektów kolejowych najczęściej nie współpracują ze sobą. Jednakże biorąc pod uwagę fakt, że zdecydowana większość projektów dotyczących infrastruktury kolejowej

¹⁰¹ Ocena komplementarności wsparcia infrastruktury kolejowej w ramach III osi priorytetowej Ponadregionalna Infrastruktura Kolejowa Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 (PO PW). Wrzesień, 2020 . [Ocena komplementarności projektów kolejowych POPW](#)



realizowana jest przez jednego beneficjenta (PKP PLK), nie wpływa to na zmniejszenie poziomu komplementarności funkcjonalnej, przestrzennej, czy komplementarności odnoszącej się do wykorzystania rezultatów projektów kolejowych.

W obydwu perspektywach finansowych kontynuowano liczne, komplementarne inwestycje dotyczące **usług społecznych**, które zdecydowanie wpłynęły na poprawę jakości życia w polskich miastach i ich otoczeniu. Jak zauważyli respondenci badania, projekty społeczne, zdrowotne, edukacyjne były kontynuowane w kolejnych latach, podlegając nieznacznym zmianom związanym z aktualnymi trendami rozwoju, np. odejście od instytucjonalizacji opieki społecznej itp. W wyniku komplementarnych inwestycji finansowanych w ramach polityki spójności w miastach powstała sieć placówek opieki społecznej, takich jak domy pomocy społecznej, ośrodki wsparcia czy domy dziennego pobytu dla seniorów, centra integracji społecznej i aktywizacji zawodowej dla osób wykluczonych społecznie, rozwinęła się niezbędna infrastruktura edukacyjna m.in. żłobki, przedszkola, szkoły. Wiele inwestycji zrealizowano w obszarze ochrony zdrowia, w miastach przeprowadzono liczne inwestycje, w ramach których modernizowano, budowano infrastrukturę (szpitale, przychodnie) oraz wyposażano w sprzęt z zakresu ochrony zdrowia. Jako przykład należy wskazać Kraków, w którym w perspektywach finansowych 2007-2013, 2014-2020 przeprowadzono wiele kluczowych inwestycji z zakresu budowy placówek ochrony zdrowia oraz wyposażenia oddziałów szpitalnych. Dodatkowo, w Krakowie zrealizowano inwestycję Małopolski System Informacji Medycznej (MSIM). Projekt zakładał stworzenie regionalnej platformy systemu informacji medycznej, umożliwiającej elektroniczną wymianę danych medycznych oraz zwiększenie dostępności i jakości e-usług świadczonych dla pacjentów w regionie MSIM, powstał w 2015 roku i był początkowo w fazie pilotażowej, obejmując trzy szpitale: krakowskie im. L. Rydygiera i im. J. Dietla oraz sądecki im. J. Śniadeckiego. Realizacja pilotażu została umożliwiona dzięki wsparciu środków z MRPO 2007-2013. Następny etap projektu został zrealizowany w ramach OP 2 Cyfrowa Małopolska, Działania 2.1 E-administracja i otwarte zasoby, Poddziałania 2.1.5 E-usługi w ochronie zdrowia RPO Województwa Małopolskiego 2014-2020. Projekt został zrealizowany przy współpracy z 38 podmiotami leczniczymi i składał się z dwóch głównych części tj. rozwój regionalnej Platformy MSIM, nowoczesnego narzędzia informatycznego umożliwiającego przetwarzanie i przesyłanie danych medycznych pomiędzy jednostkami medycznymi w regionie oraz inwestycji w infrastrukturę techniczno-systemową w 38 małopolskich szpitalach. W efekcie projektu powstała Platforma Regionalnej MSIM, do której podłączono 38 partnerów projektu (podmioty lecznicze).

Analizując komplementarność wsparcia polityki spójności w obszarze miast i otoczenia, należy również podkreślić znaczenie projektów z zakresu **rewitalizacji**, które na potrzeby niniejszej ewaluacji zakwalifikowano do obszaru usług społecznych, niemniej jednak wpisują się one zarówno w obszar mieszkalnictwa, jak również w obszar planowania i partycypacji społecznej. Rewitalizację obszarów problemowych, zdegradowanych prowadzono już w



perspektywie finansowej 2007-2013, skupiała się ona wówczas głównie na działaniach infrastrukturalnych, natomiast w latach 2014-2020 projekty z zakresu rewitalizacji rozwinęły się o wymiar społeczny i ekonomiczny. Od 2015 r. w Polsce nastąpiła zmiana podejścia do rewitalizacji, powstała „Krajowa Polityka Miejska”, w której rewitalizacja wraz z partycypacją społeczną zajęły ważne miejsce. W Polsce przyjęto także, ustawę o rewitalizacji, zaś ze środków pomocy technicznej polityki spójności realizowano projekty pilotażowe oraz projekty dotyczące modelowej rewitalizacji miast. Warto w tym miejscu podkreślić przykład miasta Łodzi, w której proces rewitalizacji mocno przybrał na sile dzięki pojawieniu się funduszy polityki spójności. W perspektywach finansowych 2007-2013, 2014-2020 na terenie miasta zrealizowano wiele komplementarnych projektów współfinansowanych m.in. ze środków RPO Województwa łódzkiego, programu URBACT III, które wynikały z ówczesnie obowiązujących dokumentów, m.in. uproszczonego lokalnego programu rewitalizacji wybranych terenów śródmiejskich oraz pofabrycznych Łodzi na lata 2004-2013 zwanego Lokalnym Programem Rewitalizacji, programu remontowego Miasto kamienic (kontynuowanego po roku 2014), Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Łodzi przyjętego w 2016 r. Efekty zachodzącej komplementarności wsparcia polityki spójności w obszarze miast i otoczenia w projektach rewitalizacyjnych opisano szerzej w studiach przypadku dla miasta Łódź oraz miasta Żarki (Załącznik nr 3).

Podsumowując, respondenci badania ewaluacyjnego wskazali na ciągłość interwencji w perspektywach finansowych 2007-2013 oraz 2014-2020. Przedsięwzięcia realizowane w ramach polityki spójności wynikały z potrzeb i problemów z jakimi mierzyły się miasta i ich otoczenie, a z uwagi na skalę wyzwań w analizowanych obszarach tematycznych, wiele projektów rozpoczętych w okresie 2007-2013 miało swoją kontynuację w kolejnej perspektywie w postaci następnych etapów, dotyczyło to zwłaszcza projektów infrastrukturalnych i projektów objętych większymi wieloletnimi programami danej gminy/miasta. Warto także zaznaczyć, że w perspektywie finansowej 2014-2020 często ubiegając się o dofinansowanie z programów polityki spójności jednym z kryteriów przyznania dofinansowania było wykazanie komplementarności/ powiązania planowanych projektów z inwestycjami zrealizowanymi w poprzedniej perspektywie finansowej, co miało zapewnić wzmocnienie efektów podejmowanych działań oraz racjonalne wydatkowanie środków. Jednocześnie, miasta/ gminy, prowadząc politykę rozwoju, muszą kierować się dokumentami strategicznymi/strategiami rozwoju, z których wynikają podejmowane działania, w związku z powyższym już na etapie planowania przedsięwzięć musi zachodzić między nim powiązanie/ synergia w realizacji określonych celów.

3.5.3 Komplementarność ze wsparciem w ramach PROW 2014-2020

Zgodnie z zapisami Umowy Partnerstwa zapewnienie komplementarności interwencji podejmowanych w ramach różnych polityk i finansowanych z różnych źródeł jest jednym z czynników stanowiących o sukcesie w osiąganiu celów rozwojowych kraju. Zapisy dotyczące



komplementarności polityki spójności ze wsparciem realizowanym w ramach PROW 2014-2020 zawarte zostały już w Umowie Partnerstwa, gdzie przedstawiono ogólnie uzupełniający się charakter wsparcia w realizacji 10 z 11 celów tematycznych polityki spójności. Jednocześnie zakres interwencji PROW 2014-2020 został doprecyzowany w linii demarkacyjnej¹⁰², w której określono możliwe do objęcia dofinansowaniem rodzaje przedsięwzięć.

Na potrzeby oceny komplementarności PROW 2014-2020 ze wsparciem realizowanym w ramach polityki spójności w zakresie wsparcia miast i ich otoczenia, przedstawicielom miast w Polsce zadano pytanie czy realizowane przez nich projekty w ramach danego obszaru tematycznego, były powiązane (komplementarne) z projektami realizowanymi w ramach PROW 2014-2020. Skala udzielonych odpowiedzi była niewielka, niemniej jednak z analizy odpowiedzi ankietowanych wynika, że największa komplementarność/ synergia wsparcia występuje w obszarze tematycznym dotyczącym Środowiska i adaptacji do zmian klimatu. Jest to związane z licznymi inwestycjami, które realizowano ze środków PROW 2014-2020 w gminach/ miastach z zakresu budowy oczyszczalni ścieków, w tym przydomowych oczyszczalni ścieków, budowy kanalizacji zbiorczej, stacji uzdatniania wody, sieci wodociągowej, które uzupełniały inwestycje w kontekście porządkowania gospodarki wodno-ściekowej w danej gminie/ otoczeniu miasta¹⁰³.

Kolejne obszary tematyczne, które wskazali respondenci badania ankietowego dotyczyły obszarów takich jak Planowanie, zarządzanie i partycypacja społeczna (47%), Usługi społeczne (33%), Rozwój gospodarczy i rynek pracy (30%). Jest to związane realizacją w ramach PROW 2014-2020 m.in. działania Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER¹⁰⁴ (RLKS – rozwój lokalny kierowany przez społeczność) oraz funkcjonowaniem lokalnych grup działania (LGD). W ramach ww. działania w Polsce zostało

¹⁰² Analizując komplementarność wsparcia realizowanej w ramach różnych programów należy podkreślić znaczenie linii demarkacyjnej, która poprzez zawarte kryteria demarkacyjne, rozdziela interwencje pomiędzy programami operacyjnymi. Linia demarkacyjna służy koordynacji działań między poziomem krajowym i regionalnym z jednej strony, zaś z drugiej zapobiega podwójnemu finansowaniu działań z różnych programów. Kryteria demarkacyjne odnoszą się m.in. do zasięgu terytorialnego/ charakteru projektów, rodzaju beneficjenta a w przypadku instalacji z odnawialnych źródeł energii podział w oparciu o moc zainstalowaną w elektrowniach/instalacjach.

¹⁰³ Inwestycje realizowane w ramach PROW 2014-2020 dotyczyły miejscowości zlokalizowanych poza aglomeracjami zdefiniowanymi w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych.

¹⁰⁴ LEADER może być realizowany na obszarach wiejskich, przez które rozumieć należy obszar całego kraju, z wyłączeniem obszaru miast o liczbie mieszkańców większej niż 20 000. Jedna LSR może być realizowana na obszarze zamieszkanym przez minimum 30 000 mieszkańców z obszarów wiejskich i maksimum 150 000 mieszkańców oraz obejmować będzie obszar przynajmniej 2 gmin, których obszary stanowią (bądź zawierają) obszary wiejskie.



podpisanych ponad 23 tys. umów na realizację projektów objętych Lokalną Strategią Rozwoju (LSR), realizowano liczne projekty służące rozwojowi rynków zbytu produktów i usług lokalnych, powstało kilkanaście tysięcy nowych etatów, kilka tysięcy nowych przedsiębiorstw¹⁰⁵. W ramach działania utworzono tysiące nowych obiektów infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej, które pozytywnie wpływają na wizerunek gmin i małych miast. Ponadto w ramach PROW 2014-2020 realizowano inwestycje polegające na budowie, modernizacji lub wyposażaniu budynków pełniących funkcje kulturalne, w tym świetlic i domów kultury, odnawianie lub poprawę stanu zabytkowych obiektów budowlanych, służących zachowaniu dziedzictwa kulturowego, które poprawiały atrakcyjność i wizerunek gmin i lokalnego otoczenia.

Efekty synergii zostały również wskazane w obszarze Mobilności, jest to związane inwestycjami w zakresie budowy małej infrastruktury drogowej, która docelowo przyczynia się do wyposażenia gmin w niezbędną infrastrukturę komunikacyjną. Jako przykład można tutaj wskazać gminę Niemce w województwie lubelskim, która pozyskała dofinansowania zarówno w ramach PROW 2014-2020, jak również RPO Województwa Lubelskiego 2014-2020 na inwestycje transportowe. Jednym z efektów prowadzonych inwestycji, co zostało szerzej opisane w badaniu ewaluacyjnym „Wpływ polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich”, była poprawa połączenia komunikacyjnego/ transportowego z Lublinem, co może powodować pozytywne efekty w postaci napływu ludności do gminy – im lepsze połączenie komunikacyjne, tym więcej ludzi decyduje się na przeprowadzkę. Jednocześnie napływ nowych mieszkańców pobudza rozwój usług i przyczynia się do rozwoju wielofunkcyjności wsi¹⁰⁶.

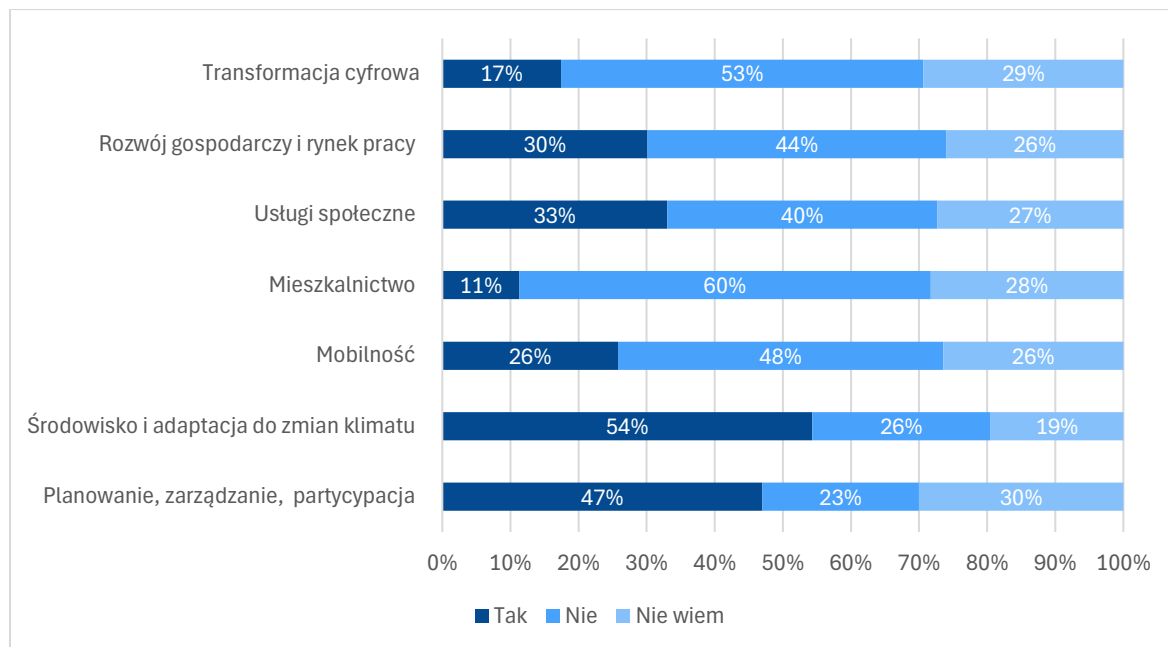
Najmniej wskazań dotyczących komplementarności z PROW 2014-2020 dotyczyło obszarów tematycznych takich jak: Transformacja cyfrowa oraz Mieszkalnictwo, bowiem w ramach PROW 2014-2020 nie realizowano bezpośrednio interwencji w tych obszarach. Pewne elementy związane ze wsparciem rozwoju produktów i usług opartych na TIK lub przebudową przestrzeni publicznej mogło być przedmiotem szerszych przedsięwzięć realizowanych w ramach działania LEADER.

¹⁰⁵ [LEADER – inicjatywa wspierająca aktywizację społeczności wiejskich](#)

¹⁰⁶ „Wpływ polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich”. Wolański, IRWiR PAN. Warszawa, 2019.



Wykres 31. Rozkład odpowiedzi na pytanie: czy projekty realizowane w Państwa mieście w ramach obszaru tematycznego, były powiązane (komplementarne) z projektami realizowanymi w ramach PROW 2014-2020? [%]



Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=511 (Planowanie, zarządzanie i partycypacja n=57, Środowisko i adaptacja do zmian klimatu n=267, Mobilność n=155, Mieszkalnictwo n=53, Usługi społeczne n=227, Rozwój gospodarczy i rynek pracy n=73, Transformacja cyfrowa n=201).

Generalnie, inwestycje realizowane w ramach PROW są w większości inwestycjami, które wspólnie realizują ten sam cel tematyczny oraz mają tych samych użytkowników, co w przypadku inwestycji realizowanych w ramach polityki spójności. Niemniej jednak w ramach tych inwestycji powstają osobne obiekty infrastruktury turystycznej, społecznej, publicznej, wodno-kanalizacyjnej, powstają często osobne ścieżki/szlaki turystyczne. Inwestycje te co prawda razem dają efekt synergii w postaci rozwiniętej szeroko rozumianej infrastruktury i tym samym poprawy jakości życia mieszkańców, jak również ogólnej poprawy wizerunku wspartych gmin/miejscowości, jednakże nie mają one na siebie wpływu, nie warunkują się wzajemnie¹⁰⁷. Problemem jest brak systemowej koordynacji projektów finansowanych z poziomu różnych programów operacyjnych na tym samym terenie, która umożliwiłaby uzyskanie lepszych efektów i większych powiązań między realizowanymi inwestycjami.

¹⁰⁷ „Ocena komplementarności projektów realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 oraz projektów realizowanych w województwie pomorskim w ramach Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Rybackiej”. EGO – Evaluation for Government Organizations s.c. Warszawa, lipiec 2014 r. [Raport końcowy komplementarność PS, PROW](#)



3.5.4 Komplementarność ze wsparciem w ramach programów zarządzanych przez KE

W niniejszym podrozdziale zostały omówione powiązania pomiędzy projektami realizowanymi w miastach i na ich obszarach funkcjonalnych, współfinansowanymi w ramach polityki spójności na lata 2014-2020 a projektami w ramach programu LIFE, „Łącząc Europę” (CEF) oraz Horyzont 2020.

Program LIFE to instrument wspierający projekty z zakresu ochrony środowiska i klimatu. Polskie projekty realizowane w jego ramach w perspektywie unijnej 2014-2020 najczęściej dotyczyły tematyki związanej z **jakością powietrza**. Ponieważ rokrocznie w rankingach WHO dotyczących zanieczyszczenia powietrza, polskie miasta zajmują wysokie lokaty, działania podejmowane w tym obszarze tematycznym są dla Polski kluczowe. Do takich inicjatyw należy zaliczyć projekt „Czy wiesz, czym oddychasz?” Kampania edukacyjno-informacyjna na rzecz czystszej powietrza¹⁰⁸, zrealizowany przez Uniwersytet Wrocławski wraz z Politechniką Wrocławską i miastem Bydgoszcz. W zakres podejmowanych działań weszło przeprowadzenie szerokiej kampanii informacyjnej oraz prowadzenie prognoz i monitoringu jakości powietrza dla miasta Wrocław i Bydgoszcz oraz wybranych miejscowości w sąsiedztwie tych miast, prezentowanych za pomocą internetowej platformy edukacyjnej. W mieście Wrocław jest to przedsięwzięcie komplementarne do licznych działań dotyczących ograniczania zanieczyszczeń powietrza, np. Ograniczenie emisji kominowej w zasobie mieszkaniowym Gminy Wrocław poprzez likwidację węglowych źródeł ciepła (Etap 2 i 3), a także z zakresu poprawy efektywności energetycznej budynków (łącznie 48 projektów termomodernizacyjnych na obszarze Wrocławia) i instalacji OZE (4 projekty we Wrocławiu). W Bydgoszczy zrealizowano 27 komplementarnych inwestycji termomodernizacyjnych oraz 9 dotyczących instalacji OZE.

Projekty w ramach LIFE dotyczyły również **wdrażania planów jakości powietrza** w województwach małopolskim (projekt pn. Realizacja planu jakości powietrza dla Województwa Małopolskiego - Małopolska w zdrowej atmosferze), opolskim (Wdrażanie systemu zarządzania jakością powietrza w samorządach województwa opolskiego) i śląskim („Śląsk. Błękitne niebo przywrócone”. Kompleksowa realizacja Planu Jakości Powietrza dla Województwa Śląskiego). Miały one na celu przede wszystkim wprowadzenie systemu zarządzania wdrażaniem planów jakości powietrza i zwiększenie świadomości decydentów na temat istoty działań w zakresie ochrony powietrza. Działania obejmowały większość gmin we wskazanych województwach i należy uznać ich komplementarność do projektów w ramach obszaru Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu, a także częściowo – w ramach obszaru Transformacja cyfrowa.

¹⁰⁸ [Life-MappingAir](#), dostęp: 17.01.2025.



W ramach projektów związanych z wdrażaniem planów jakości powietrza w urzędach miast zatrudniano **eko-doradców** do spraw związanych z działaniami na rzecz poprawy jakości powietrza. Z drugiej zaś strony miasta te przeznaczały unijne środki finansowe (pochodzące z RPO) na projekty z zakresu ograniczania niskiej emisji. Często były to dotacje rozdysponowywane na osoby fizyczne, a zatrudnieni w urzędach doradcy rozpatrywali składane przez nich wnioski i udzielali porad. Działalność doradców była więc finansowana z programu LIFE, natomiast pozyskiwali oni środki z programów operacyjnych. Przykładowo w Małopolsce doradcy zostali zatrudnieni w ponad 60 gminach. Przyniosło to efekt w postaci 3-krotnie większego odsetka budynków, w których dokonano wymiany kotłów, w porównaniu do gmin, w których takie osoby nie pracowały.

W kontekście programu LIFE warto również wspomnieć o projekcie zrealizowanym przez miasto Radom wraz z Uniwersytetem Łódzkim, Wodociągami Miejskimi w Radomiu i FPP Enviro Sp. z o.o., pn. Adaptacja do zmian klimatu poprzez zrównoważone zarządzanie wodami obszaru miejskiego w Radomiu¹⁰⁹. Dotyczył on budowy demonstracyjnej zielonej/niebieskiej infrastruktury do zarządzania ekstremalnymi przepływami wód opadowych i kontrolowania lokalnego ryzyka powodzi. Dzięki podjętym działaniom zwiększono pojemność retencyjną istniejących zbiorników wodnych, poprawiono zdolności do samooczyszczenia w ciekach wodnych i częściowo zbiornikach, spowolniono ekstremalne przepływy wód na wybranych ciekach oraz dokonano renaturyzacji rzeki Mlecznej. Przedsięwzięcie należy uznać za komplementarne z inwestycjami współfinansowanymi ze środków polityki spójności pn. Rozbudowa Systemu Wczesnego Ostrzegania i Alarmowania o Zagrożeniach na terenie miasta Radomia, Poprawa jakości środowiska miejskiego w Radomiu poprzez rozwój terenów zieleni w dzielnicach Obozisko i Michałów czy też Modernizacja i rozbudowa gospodarki wodno-ściekowej na terenie aglomeracji Radom – III etap.

Podsumowując, projekty LIFE są wysoce komplementarne z działaniami zrealizowanymi w miastach w perspektywie unijnej 2014-2020 w obszarze Działania na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu. Należy uznać je za niezwykle istotne dla spójności i jakości pozostałych inicjatyw na rzecz dbałości o środowisko i klimat. Program LIFE pozwalał na realizację działań „miękkich” z zakresu dbałości o jakość powietrza, co nie było możliwe w programach operacyjnych. Należy również zaznaczyć, że dość często miasta były aktywnymi uczestnikami projektów i wdrażały je jako swego rodzaju „nadbudowę” nad innymi działaniami pro-klimatycznymi.

Instrument „Łącząc Europę” wspiera infrastrukturę transportową znajdującą się w transeuropejskiej sieci transportowej TEN-T. Wnioski dotyczące polskiego uczestnictwa w projektach w ramach tego instrumentu są związane z koncentracją wizji rozwoju polskiego systemu transportowego na rozwoju infrastruktury, co utrudnia generowanie

¹⁰⁹ [Life Radom](#), dostęp: 17.01.2025.



konkurencyjnych projektów wobec innych krajów UE¹¹⁰. W perspektywie unijnej 2014-2020 Polska była największym beneficjentem środków CEF (67 projektów)¹¹¹.

Najwięcej projektów realizowała spółka PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., wykonując głównie prace modernizacyjne na **liniach kolejowych**. Zalicza się do nich np. inwestycja pn. Prace na linii kolejowej E59 na odcinku Poznań Główny – Szczecin Dąbie. W Poznaniu projekt wykazuje komplementarny charakter wobec działania pn. Budowa systemu parkingów Park&Ride w Poznaniu - etap II (jeden z wybudowanych parkingów znajduje się w rejonie przystanku kolejowego Poznań Strzeszyn), Modernizacja linii kolejowej nr 354 Poznań Główny PoD-Chodzież – Piła Główna czy też Rozwój publicznego transportu zbiorowego w Wielkopolsce poprzez zakup spalinowego taboru kolejowego - dwóch trójczłonowych zespołów trakcyjnych (projekty w ramach WRPO 2014-2020). Rozwój systemów węzłów przesiadkowych bądź inwestycje w tabor kolejowy wzmacniają oddziaływanie i pozytywne efekty inwestycji dotyczących modernizacji linii kolejowych.

Projekt CEF pn. Prace na linii E75 na odcinku Czyżew – Białystok (etap 2) wykazuje komplementarność z inwestycją podjętą w Białymstoku w ramach PO PW 2014-2020 pn. Intermodalny węzeł komunikacyjny w Białymstoku (centrum przesiadkowe wraz z korytarzami publicznego transportu zbiorowego), zlokalizowaną w rejonie dworca PKP. Warto dodać, że prace wykonawcze w obu przedsięwzięciach realizowano równolegle, co stwarzało ryzyko opóźnień w projekcie PO PW, dlatego też niezbędna stała się nawiązanie współpracy pomiędzy miastem i PKP w celu uzgodnienia kolejności wykonywanych działań przez poszczególnych inwestorów.

Specyficzne inwestycje w ramach CEF dotyczyły w różnym zakresie **portów morskich**. Projekt pn. Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu jest w sposób ścisły powiązany z innymi przedsięwzięciami realizowanymi w tym zakresie w Szczecinie, np. Dostosowanie terminala kontenerowego DB Port Szczecin do obsługi statków o większym tonażu, Modernizacja dostępu drogowego do portu w Szczecinie: przebudowa układu komunikacyjnego w rejonie Międzyodrza (obie inwestycje w ramach PO IiŚ 2014-2020), Modernizacja systemu monitorowania ruchu statków w oparciu o system AIS czy też Modernizacja systemu monitoringu wizyjnego śródlądowych dróg wodnych systemu RIS (obie inwestycje w ramach RPO WZ 2014-2020).

Podsumowując, w obszarze Mobilność miejska i aglomeracyjna obserwowany jest wysoki poziom komplementarności projektów współfinansowanych z CEF z inwestycjami w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych na perspektywę unijną 2014-2020. Ścisłe powiązania wykazują przedsięwzięcia w miastach wojewódzkich, będących węzłami

¹¹⁰ Wolański, Analiza wykorzystania przez polskich beneficjentów środków w ramach instrumentu Łącząc Europę w zakresie komponentów: Transport, Energia oraz Telekomunikacja, Warszawa 2018, s. 45.

¹¹¹ [Broszura CEF PDF](#), dostęp: 17.01.2025.



przebiegiem dla środka transportu, jakim jest kolej. Linie kolejowe zmodernizowane w ramach CEF przebiegały jednak także przez mniejsze miejscowości, gdzie przy przystankach kolejowych powstawały np. parkingi „parkuj i jedź” (np. Łochów, Czempień).

Polskie uczestnictwo w programie **Horyzont 2020** przypadało głównie na obszar tematyczny technologie informacyjne i komunikacyjne (16% zdobytego dofinansowania), działania Marii Skłodowskiej-Curie (11%), Europejska Rada ds. Badań Naukowych (6%), Bezpieczna, czysta i wydajna energia (6%), Infrastruktura badawcza (6%) oraz Inteligentny, zielony i zintegrowany transport (5,5%)¹¹². Identyfikuje się wiele barier nie pozwalających w pełni wykorzystać polskiego potencjału w projektach Horyzont (m. in. niewystarczające zainteresowanie naukowców i przedsiębiorców współpracą międzynarodową, niski poziom innowacyjności polskich wniosków, czy też duże środki w ramach programów krajowych i funduszy strukturalnych, które często pozwalają na pozyskanie większych funduszy)¹¹³.

Projekty, w których uczestniczyła Polska w ramach Horyzont 2020, często obejmowały zagadnienia związane z **oszczędnością energii i ograniczaniem emisyjności budynków**. Projekt pn. SOLACE Housing dotyczył systemu produkcji i dostaw do samodzielnego montażu domów neutralnych pod względem emisji dwutlenku węgla, dodatnich energetycznie i generujących dochód¹¹⁴. Przedsięwzięcie stało się odpowiedzią na nierówności społeczne w mieszkalnictwie i niewystarczającą dostępność niedrogich domów. Zaprojektowany budynek ma pokrywać zapotrzebowanie na energię z paneli słonecznych, a nadwyżki energii mogą być sprzedawane do sieci. Ponadto dom ma być bezemisyjny oraz w 80% nadający się do recyklingu. Inny przykład to projekt pn. RESHeat, który polegał na stworzeniu innowacyjnego, zeroemisyjnego i autonomicznego systemu energetycznego, opartego tylko na instalacjach wykorzystujących OZE¹¹⁵. Zarządzania energią dotyczył projekt InDeal, którego celem było opracowanie platformy do zarządzania dystrybucją ciepła i chłodu pomiędzy budynkami w sieci, pozwalający na zwiększenie efektywności energetycznej systemu¹¹⁶, a także projekt SmartX, dotyczący prac nad innowacyjną platformą teleinformatyczną do zarządzania popytem i podażą energii elektrycznej, pozwalającą dostawcom energii z jednej strony optymalizować koszty operacyjne, a z drugiej obniżać rachunki za prąd dla swoich klientów¹¹⁷. Oszczędność energii to także cel projektu E2VENT, w ramach którego opracowano zewnętrzny system termomodernizacji budynków w postaci innowacyjnej fasady wentylowanej. Fasada ta, w oparciu o moduł odzysku ciepła ma pozwolić na ogrzewanie bądź

¹¹² Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE, Podsumowanie uczestnictwa Polski w Programie Ramowym Horyzont 2020, Warszawa 2022, s. 99.

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ [Solace Housing](#), dostęp: 17.01.2025.

¹¹⁵ [Resheat](#), dostęp: 17.01.2025.

¹¹⁶ [Indeal](#), dostęp: 17.01.2025.

¹¹⁷ [Smartx](#), dostęp: 17.01.2025.



chłodzenie pomieszczeń w budynku¹¹⁸. Zastosowanie technologii ma pozwolić na zmniejszenie o 40% zużycia energii pierwotnej w budynkach.

Polskie podmioty w ramach Horyzont 2020 brały także udział w projektach dotyczących ponownego **zagospodarowywania odpadów**. Przedsięwzięcie pn. Sewage Sludge in PC (Osady Ściekowe w Cemencie Portlandzkim) miał na celu poprawę zarządzania potencjałem produktów ubocznych wytwarzania popiołów z osadów ściekowych z miejskich oczyszczalni ścieków jako dodatków do spoiw na bazie cementu portlandzkiego¹¹⁹. Zrealizowano go na terenie Grupowej Oczyszczalni Ścieków Sp. z o.o. w Łodzi, z uwagi na rosnącą z roku na rok produkcję popiołów i żużli na skutek procesów spalania osadów ściekowych.

Zagospodarowanie tego materiału stwarza szansę na wtórne wykorzystanie materiałów odpadowych i w konsekwencji zmniejszenie emisji CO₂. Projekt pn. URBANREC - nowe podejście do przetwarzania miejskich odpadów wielkogabarytowych w wysokiej jakości produkty wielokrotnego wykorzystania, realizowany w Polsce, Hiszpanii i Belgii, przy partnerstwie m. in. m. st. Warszawy, miał na celu wdrożenie ekoinnowacyjnego systemu zagospodarowania odpadów wielkogabarytowych, m. in. poprzez ich ponowne wykorzystanie w skali przemysłowej¹²⁰. Polskie projekty w ramach programu Horyzont 2020 dotyczyły także badań nad możliwością ponownego wykorzystania odpadów budowlanych i rozbiórkowych, np. projekt pn. Green INSTRUCT, gdzie prowadzono badania nad wytwarzaniem z odpadów prefabrykowanych modułowych paneli ściennych, mogących mieć zastosowanie w budynkach energooszczędnych. Dodatkową właściwością materiału jest zarządzanie wodami opadowymi poprzez technologię zielonej ściany¹²¹.

W zakresie transportu miejskiego należy zwrócić uwagę na polski projekt pn. E-APIS, dotyczący inteligentnego, autonomicznego energetycznie systemu dynamicznej informacji pasażerskiej¹²². Systemy ITS pozwalają na świadczenie inteligentnych usług w ramach różnych rodzajów transportu funkcjonujących w miastach. W ramach projektu dokonano integracji zaawansowanych wyświetlaczy i komunikacji mobilnej, które są w stanie dostarczać informacje w czasie rzeczywistym w dowolnym wybranym języku. Zastosowano ponadto technologię niskiego poboru mocy, co umożliwia autonomiczne zasilanie z odnawialnych źródeł energii.

Omówione wyżej przykłady projektów w ramach programu Horyzont 2020, mogących oddziaływać na obszary miejskie, w dużej mierze skupiały się na budynkach i możliwościach ich wpływu na zmniejszanie emisji zanieczyszczeń do środowiska, głównie dzięki generowaniu oszczędności energii. Są więc komplementarne do inwestycji

¹¹⁸ [E2vent](#), dostęp: 17.01.2025.

¹¹⁹ [Sewage Sludge in PC](#), dostęp: 17.01.2025.

¹²⁰ [Urbanrec](#), dostęp: 17.01.2025.

¹²¹ [Green Instruct](#), dostęp: 17.01.2025.

¹²² [E-Apis](#), dostęp: 17.01.2025.



termomodernizacyjnych podejmowanych w ramach polityki spójności na lata 2014-2020. Ważnym tematem stała się jednocześnie dbałość o ponowne wykorzystanie odpadów i ograniczanie zanieczyszczenia środowiska, co należy uznać za przedsięwzięcia komplementarne do działań z zakresu gospodarki odpadami, zrealizowanych w ramach programów krajowych i regionalnych, a także związanych z mitygacją.

3.6 Spójność interwencji z KPM 2015-2023 oraz KPM 2030

3.6.1 Spójność celów interwencji z celami KPM 2015-2023 oraz KPM 2030

Spójność celów interwencji z celami KPM 2015-2023

Kierunki rozwoju miast oraz stojące przed nimi wyzwania zostały ujęte w Krajowej Polityce Miejskiej, zarówno tej realizowanej w latach 2015-2023, jak i tej obejmującej okres do 2030 r. Co ważne, polityka miejska nie jest elementem systemu wdrażania funduszy unijnych, ale jest także istotnym czynnikiem optymalizacji sposobu ich wykorzystania. Zatem istotne było, aby prowadzone badanie ewaluacyjne zweryfikowało to, czy realizowane w ramach polityki spójności 2014-2020 przedsięwzięcia wpisywały się w określone w KPM 2015-2023 oraz KPM 2030 cele.

Horyzont czasowy Krajowej Polityki Miejskiej 2015-2023 r. był tożsamy z horyzontem czasowym wdrażania Programów w ramach ubiegłej perspektywy finansowej. Prace nad sporządzeniem dokumentu rozpoczęto w 2013 r. i były one równoległe do czasu tworzenia diagnoz w ramach poszczególnych RPO/KPO. Finalnie, dokument został przyjęty 20 października 2015 r. Strategicznym celem KPM 2015-2023 było **wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy oraz poprawa jakości życia mieszkańców**.¹²³ Cel strategiczny realizowany był poprzez określone cele szczegółowe:

1. Stworzenie warunków dla skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych.
2. Wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji.
3. Odbudowa zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich.
4. Poprawa konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia.
5. Wspomaganie rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich, przede wszystkim na obszarach problemowych polityki regionalnej (w tym na niektórych

¹²³Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Krajowa Polityka Miejska 2023, str. 12



obszarach wiejskich) poprzez wzmacnianie ich funkcji oraz przeciwdziałanie ich upadkowi ekonomicznemu.¹²⁴

Realizacja powyższych celów miała stworzyć miasto sprawne, zwarte, zrównoważone oraz spójne, a w efekcie także konkurencyjne i silne.

Celem KPM 2015-2023 było po pierwsze **stworzenie instytucjonalnych i prawnych warunków dla efektywnego i skutecznego prowadzenia polityki rozwoju miast** (cel szczegółowy nr 1). Aby to osiągnąć, kluczowe było wypracowanie optymalnych mechanizmów współpracy samorządów, które prowadzić będą do wspólnego, a przez to bardziej adekwatnego i efektywnego planowania na tych obszarach. W realizację celu szczegółowego nr 1 szczególnie wpisuje się zatem interwencja prowadzona w ramach **Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna**. PO PT poprzez realizację OP 3 zakładał: 1) stworzenie sprawnie działającego ogólnopolskiego systemu dostępu do informacji i konsultacji dla potencjalnych beneficjentów i beneficjentów na każdym etapie przygotowania i realizacji projektu; 2) wzmocnienie kompetencji beneficjentów i potencjalnych beneficjentów funduszy europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem JST; 3) stworzenie ZIT w miastach wojewódzkich i obszarach powiązanych z nimi funkcjonalnie¹²⁵. Co ważne, w ramach PO PT realizowane były działania wspierające JST w obszarze tworzenia i wdrażania programów rewitalizacji – m.in. w ramach prowadzonego konkursu „Modelowa rewitalizacja miast” wsparto 20 miast przy opracowaniu programów rewitalizacji oraz wypracowaniu modeli prowadzenia rewitalizacji. Z punktu widzenia wypracowania optymalnych mechanizmów współpracy samorządów, ważną rolę odegrało realizowane w ramach PO PT przedsięwzięcie – projekt „Centrum Wsparcia Doradczego”, który dostarczał doradztwo projektowe i strategiczne oraz umożliwiał sieciowanie wśród JST. Projekt CWD miał zatem szczególne znaczenie dla sieciowania samorządów – nawiązywania pomiędzy nimi kontaktów i pogłębiania partnerskiej współpracy. PO PT w znacznym stopniu przyczynił się także do powstania ZIT-ów, to z jego środków finansowane było ich funkcjonowanie w poprzedniej perspektywie finansowej.

Istotnym elementem poprawy jakości zarządzania miastem/jego obszarem funkcjonalnym jest także **wspieranie i rozwijanie mechanizmów partycypacji społecznej**. Ten aspekt realizowany był m.in. za pomocą **instrumentu RLKS (Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność)**. Instrument ten realizowany był w ramach **Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz niektórych RPO** tj. np. Regionalny Program Operacyjny Woj. Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020. W ramach RLKS społeczność z danego obszaru tworzy partnerstwo lokalne, które opracowuje i realizuje strategię rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (LSR). RLKS jest narzędziem służącym włączeniu obywateli na szczeblu lokalnym

¹²⁴ Op. Cit.

¹²⁵ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Program Operacyjny Pomoc Techniczna, str. 25.



w inicjowanie i realizację działań na rzecz rozwoju lokalnego. Instrument ten wspierał w szczególności rozwój obszarów wiejskich (wchodzących w skład obszarów funkcjonalnych), ale jego zastosowanie miało miejsce także w przypadku miast (np. w ramach RPO Woj. Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020 wsparciem RLKS został objęty m.in. Toruń).

W Umowie Partnerstwa 2014-2020, określającej kierunki interwencji realizowanej w ramach perspektywy finansowej określono, iż interwencja ma przyczyniać się do realizacji **CT 11 Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej**, który szczególnie wpisywał się w cel szczegółowy nr 1 KPM 2015-2023. Cel ten realizowany był m.in. za pomocą **Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój** poprzez zawarty w Programie PI 11i, który zakładał wsparcie inwestycji w zdolności instytucjonalne i w sprawność administracji publicznej oraz efektywność usług publicznych. Realizowany był on poprzez interwencje ukierunkowaną m.in. na wzmocnienie potencjału podmiotów zaangażowanych w proces stanowienia prawa na szczeblu krajowym, czy doskonalenie jakości oraz monitorowanie procesu świadczenia usług administracyjnych istotnych dla prowadzenia działalności gospodarczej. Dodatkowo w ramach rozdziału 3.1.1 wyszczególniono, że w efekcie realizowanej w ramach CT 11 interwencji wsparciem w zakresie wykorzystania systemu monitorowania usług publicznych objęto 713 jednostek administracji publicznej. Dodatkowo przeszkolono 2 276 pracowników jednostek administracji publicznej w zakresie realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego.

Działania mające na celu wzmacnianie zdolności instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji zakładano również w **Programach Współpracy Terytorialnej Interreg**. W ramach **Programu Współpracy Interreg Polska-Saksonia 2014-2020** cel szczegółowy IV zakładał intensyfikację instytucjonalnej i partnerskiej współpracy pomiędzy obywatelami i instytucjami we wszystkich obszarach życia społecznego na rzecz rozwoju obszaru pogranicza.

Kolejnym celem KPM 2015-2023 było **wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich** (cel szczegółowy nr 2). Miasta powinny dążyć do zapewnienia w nich ładu przestrzennego, przejścia do gospodarki niskoemisyjnej, dzięki czemu będą wpisywać się w koncepcję „miasta zielonego”. Nie mniej ważne było prowadzenie działań z zakresu ochrony środowiska oraz działań wspierających zrównoważony i efektywny transport (szczególnie transport zbiorowy). Umowa Partnerstwa określała Cele Tematyczne dążące do zapewnienia zrównoważonego rozwoju w ramach realizowanej interwencji ze środków polityki spójności. Cel szczegółowy nr 2 KPM 2015-2023 wpisuje się zatem w **cztery określone w UP Cele Tematyczne**: CT 4 Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach, CT 5 Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem, CT 6 Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami, CT 7 Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej. W



rozdziale 3.1.1 wskazano wskaźniki mierzące stopień osiągnięcia poszczególnych Celów Tematycznych UP, które miały na celu budować miasta zielone. Wskaźniki te wskazują na fakt, że realizowane w ramach Polityki Spójności interwencje przekładały się na realne zmiany. Dodatkowo zmiany w zakresie polepszania jakości powietrza oraz zmniejszania zużycia energii w miastach identyfikowali także przedstawiciele miast w ramach prowadzonych badań ilościowych.

Działania wspierające cel szczegółowy nr 2 KPM 2015-2023 można zidentyfikować w ramach interwencji realizowanej dzięki **RPO**. Poszczególne Programy Regionalne zakładały działania wspierające **efektywność energetyczną i gospodarkę niskoemisyjną, w tym także wspierały zrównoważoną mobilność miejską**. Interwencje prowadzone w tym celu m.in. wspierały wytwarzanie i dystrybucję energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych; wspierały inteligentne zarządzania energią i wykorzystywanie OZE w infrastrukturze publicznej; promowały efektywność energetyczną i korzystanie z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach, czy też wspierały zrównoważoną mobilności miejską. Regionalne Programy Operacyjne realizowały także **działania na rzecz zachowania i ochrony środowiska naturalnego oraz wspierania efektywnego gospodarowania zasobami** – m.in. inwestowano w sektor gospodarki odpadami, sektor gospodarki wodnej, prowadzono działania na rzecz zachowania, ochrony i rozwoju dziedzictwa naturalnego oraz ochrony i przywrócenia różnorodności biologicznej. Podejmowano także przedsięwzięcia mające na celu poprawę stanu jakości środowiska miejskiego – rewitalizowano obszary zdegradowane miast, rekultywowano i dekontaminowano tereny poprzemysłowe, zmniejszano zanieczyszczenia powietrza i propagowano działania służące zmniejszeniu hałasu.

Działania budujące miasto zielone realizowały także KPO. Pierwszym z Programów, o szczególnym znaczeniu dla realizacji celu szczegółowego nr 2 KPM 2015-2023, był **Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko**. Głównym celem PO IiŚ było „Wsparcie gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów i przyjaznej środowisku oraz sprzyjającej spójności terytorialnej i społecznej.”¹²⁶. Realizowana w ramach poszczególnych osi priorytetowych PO IiŚ (szczególnie Osi I, II, VI) interwencja miała zatem na celu m.in. zmniejszać emisyjność gospodarki, chronić środowisko naturalne oraz rozwijać niskoemisyjny transport zbiorowy w miastach. Działania dotyczące ochrony dziedzictwa naturalnego realizowali także beneficjenci **Programów Interreg** (Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020, Programu Współpracy INTERREG Polska-Słowacja 2014-2020, Programu Współpracy Południowy Bałtyk 2014-2020) w ramach PI 6c Zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego. Działania te skupiały się na utrzymaniu i ochronie miejsc cennych przyrodniczo dla obszarów przygranicznych. Zapewniano także dojazd do tych miejsc, szczególnie za pomocą transportu zbiorowego oraz rowerowego.

¹²⁶Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, str. 5.



Cel szczegółowy nr 2 KPM 2015-2023 określał także, że miasta powinny być „zwarte”. Istotne w tym aspekcie będzie zatem realizowanie działań skupionych na przeciwdziałaniu negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji. Jak podaje KPM 2015-2023 „Przeciwdziałanie niekorzystnym procesom chaotycznej suburbanizacji i dezurbanizacji odbywać się będzie poprzez podnoszenie jakości i znaczenia planowania przestrzennego, wspieranie współpracy gmin w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, wypracowanie mechanizmów naprawy nieefektywnie zaplanowanych obszarów oraz działania edukacyjne”¹²⁷. Budowanie współpracy gmin w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych odbywało się w ramach **PO PT**, który, jak już wspomniano, wspierał powstawanie oraz funkcjonowanie biur ZIT w całej Polsce. PO PT wspierał także jednostki samorządu terytorialnego w procesie sporządzania Programów Rewitalizacji, tym samym oferując wsparcie eksperckie oraz szkolenia z tego zakresu.

Kolejny z celów – cel szczegółowy nr 3 KPM 2015-2023 – zakładał **odbudowę zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich**, tym samym budując miasta „spójne”. Ten aspekt podkreśla również Umowa Partnerstwa, która w ramach Celu Tematycznego 9 „Promocja włączenia społecznego, w tym walkę z ubóstwem i wszelką dyskryminacją” zakładała realizację działań włączających społeczności zamieszkujące obszary peryferyjne i zdegradowane. Ten cel szczegółowy UP realizowany był poprzez prowadzenie **kompleksowej rewitalizacji zdegradowanych obszarów**. Realizację działań rewitalizacyjnych na terenach miejskich zakładały **RPO**, prowadząc interwencję w ramach PI 9b, która zakłada wsparcie **promowania włączenia społecznego, walkę z ubóstwem i wszelką dyskryminacją oraz** wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich. W ramach RPO prowadzone były zintegrowane interwencje obejmujące kompleksową rewitalizację społeczną, gospodarczą i przestrzenną. Ich celem było niwelowanie negatywnych, problemowych zjawisk identyfikowanych w obszarach zdegradowanych, co miało prowadzić m.in. do poprawy jakości życia mieszkańców. Realizowane w ramach RPO działania rewitalizacyjne dążyły zatem do budowania miast spójnych społecznie, przestrzennie oraz gospodarczo. PI 9b finansowany był ze środków EFRR, kompleksowo prowadzone działania rewitalizacyjne zakładały jednak komplementarność interwencji EFRR z interwencją realizowaną w ramach EFS (m.in. PI 9i, 9iv, 9v), dzięki czemu prowadzone działania infrastrukturalne uzupełniane były o działania miękkie.

Kolejny z celów KPM 2015-2023 zakładał **zapewnienie poprawy konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia**, a zatem miał budować miasta „konkurencyjne”. KPM 2015-2023 podaje, że polityka miejska ma w pełni wykorzystywać główne ośrodki miejskie m.in. do zwiększenia ich konkurencyjności

¹²⁷ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Krajowa Polityka Miejska 2023, str. 13.



międzynarodowej. Ten cel miała m.in. zapewnić realizacja PI 3b Opracowywanie i wdrażanie nowych modeli biznesowych dla MŚP, w szczególności w celu umiędzynarodowienia. Taka interwencja realizowana była m.in. w ramach poszczególnych **RPO**. W efekcie polskie przedsiębiorstwa, szczególnie MŚP, mogły m.in. zacząć wprowadzać swoje usługi na zagraniczne rynki zbytu.

Działania realizowane w ramach zapewnienia celu 4 KPM 2015-2023 miały także budować i rozwijać miasta (szczególnie główne ośrodki miejskie) **w sferze gospodarczej, społecznej, naukowej oraz kulturalnej, a tym samym kształtować miasta zapewniające wysoką jakość życia**. **RPO** wspierały działania mające na celu polepszanie sytuacji społeczno-gospodarczej w poszczególnych miastach (zarówno w ramach EFRR, jak i EFS). Działania realizowane w ramach RPO miały m.in. wzmacniać rozwój technologiczny i innowacyjność przedsiębiorstw (poprzez realizację badań naukowych) oraz konkurencyjność MŚP. Interwencja realizowana w regionach obejmowała również wspieranie przedsiębiorczości społecznej. RPO promowały także trwałe i wysokiej jakości zatrudnienie oraz wspierały mobilność pracowników poprzez m.in. zapewnianie dostępu do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo, wspieranie tworzenia przedsiębiorstw, a także przystosowanie pracowników i przedsiębiorców do zmian. Działania w ramach RPO wspierały także kształcenie oraz szkolenie zawodowe, tym samym wspierając koncepcję „uczenia się przez całe życie”. Realizowano także działania aktywizujące zawodowo osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. **RPO wspierały także rozwój dostępnych na terenie miast usług społecznych**, tj. usług opiekuńczych, edukacyjnych, zdrowotnych oraz z obszaru kultury. W ramach RPO możliwa była budowa/przebudowa budynków, tj. żłobków, przedszkoli, placówek opiekuńczo-wychowawczych, schronisk dla bezdomnych, mieszkań socjalnych, mieszkań chronionych, budynków usługowych zw. z kulturą i zabytków. RPO umożliwiały także zakup niezbędnego sprzętu – np. sprzętu medycznego. Prowadzona rewitalizacja również przyczyniała się do zwiększenia jakości oraz ilości oferowanych na terenie miasta usług – przebudowywane /modernizowane budynki, obiekty i tereny otrzymywały nowe funkcje.

Działania wspierające rozwój gospodarczy realizowane były także w ramach Krajowych Programów Operacyjnych, w tym **Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój**. PO WER zakładał realizację trzech Priorytetów Inwestycyjnych (PI 8ii, 08 vii, 10 iii), które ukierunkowane były na obniżenie bezrobocia, szczególnie wśród osób młodych, wzrost zatrudnienia oraz zwiększenia inwestycji w obszar uczenia się dorosłych oraz lepszego dopasowania systemu kształcenia do potrzeb rynku pracy. PO WER zapewniał również dostęp do wysokiej jakości usług społecznych skierowanych szczególnie do osób starszych (PI 8 iv). Rozwój gospodarczy na terenie Polski Wschodniej dodatkowo wspierany był w ramach **Programu Operacyjnego Polska Wschodnia**, który wspierał rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności w Polsce Wschodniej. Interwencja realizowana w ramach pierwszej osi PO PW - osi „Przedsiębiorcza Polska Wschodnia” miała na celu wspieranie powstawania



innowacyjnych startupów oraz prowadzenia działalności innowacyjnej przez przedsiębiorstwa w Polsce Wschodniej.

Cel szczegółowy nr 4 KPM 2015-2023 podkreślał, że **budowanie konkurencyjności miast wymaga także stymulowania innowacyjności gospodarczej**. Ten aspekt szczególnie realizowany był w ramach **Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój**, którego głównym celem był wzrost innowacyjności polskiej gospodarki. Interwencja realizowana w ramach czterech Osi Priorytetowych PO IR miała na celu wspierać prowadzenie prac B+R oraz potencjał do prowadzenia działalności B+R+I wśród przedsiębiorstw, a tym samym wspierać innowacyjność w polskich przedsiębiorstwach oraz zwiększać ich potencjał naukowo-badawczy.

KPM 2015-2023 w ramach celu 4 podaje także, że ważnym kierunkiem działań w zakresie poprawiania konkurencyjności ośrodków wojewódzkich **jest rozwijanie sieci powiązań między poszczególnymi ośrodkami, w tym także sieci między polskimi a zagranicznymi ośrodkami**. Budowanie tego rodzaju powiązań szczególnie zapewniała realizacja **Programów Współpracy Terytorialnej Interreg**.

KPM 2015-2023 zakładała także, że „**konkurencyjność i zdolność do rozwoju głównych ośrodków miejskich budowana będzie także przez stopniowe rozwijanie zarządzania całymi obszarami funkcjonalnymi (...)**”¹²⁸. Ten aspekt zapewniała realizacja **Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna**, który m.in. wspierał powstawianie oraz funkcjonowanie biur ZIT.

Podejmowane w ramach KPO/RPO działania wpisywały się m.in. w **cztery Cele Tematyczne Umowy Partnerstwa**: CT 1 Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji, CT 8 Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników, CT 9 Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją, CT 10 Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie. To jak interwencja prowadzona w ramach Polityki Spójności realizowała poszczególne przypisane do każdego CT UP wskaźniki szczegółowo opisano w rozdziale 3.1.1. Warto jednak wspomnieć, że realizowana w ramach CT 9 oraz CT 10 interwencja została oceniona jako szczególnie skuteczna. Dodatkowo wyższe wartości wskaźników osiągnęto na terenach miejskich, niż na terenach wiejskich.

Ostatni cel KPM 2015-2023 odnosił się do tego, że polityka miejska powinna **wspomagać rozwój subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich, przede wszystkim na obszarach problemowych**, a zatem budować „miasta silne”. Polityka miejska po pierwsze powinna stanowić odpowiedź na diagnozowane w miastach wyzwania, m.in. wyzwania demograficzne, polegające na przeciwdziałaniu depopulacji średnich i małych miast. W perspektywie 2014-

¹²⁸ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Krajowa Polityka Miejska 2023, str. 14.



2020 możliwe było realizowanie interwencji ukierunkowanej na konkretne **Obszary Strategicznej Interwencji (OSI)**, czyli obszar o szczególnie trudnych warunkach społecznych, gospodarczych lub przestrzennych. W ramach OSI identyfikowane były m.in. miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze. Wsparcie kierowane w ramach **RPO** na konkretne OSI miało na celu niwelować diagnozowane na ich terenie problemy. We wspomaganiu rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich polityka miejska powinna także **uwzględniać dążenie do integracji przestrzennej miast z otaczającymi je gminami**. Integracja przestrzenna miast z otaczającymi gminami wspomagana była w ramach poszczególnych **RPO – w ramach interwencji prowadzonych w formule ZIT**.

Sformułowane powyżej wnioski są jakościowym opisem zrealizowanej analizy danych zastanych. Aby móc ocenić to czy realizowana w ramach Polityki Spójności interwencja była spójna z celami KPM 2015-2023 przyporządkowano poszczególne cele szczegółowe KPM do Priorytetów Inwestycyjnych wynikających z poszczególnych celów Umowy Partnerstwa oraz instrumentów PS, gdyż to właśnie na podstawie wypracowanych Priorytetów Inwestycyjnych oraz instrumentów wsparcia w trakcie procesu programowania tworzone kierunki działań w ramach poszczególnych Programów Operacyjnych. Sporządzona analiza pozwoliła zatem sformułować wnioski w ujęciu ilościowym - umożliwiła określenie tego, które z celów KPM 2015-2023 były realizowane przez większą, a które przez mniejszą liczbę Priorytetów Inwestycyjnych/ instrumentów PS. Wyniki sporządzonej analizy przedstawione zostały w Tabeli nr 20 znajdującej się w Załączniku nr 6.

Na podstawie sporządzonej analizy można stwierdzić, że prowadzona w ramach Polityki Spójności interwencja w największym stopniu realizowała dwa cele szczegółowe KPM 2015-2023: cel szczegółowy nr. 2 budujący miasta zielone oraz nr. 4 budujący miasta konkurencyjne. Na terenach miast i ich obszarów funkcjonalnych prowadzono zatem szczególnie natężone działania środowiskowe, interwencje polepszające jakość lokalnej gospodarki i lokalnego rynku pracy oraz wsparcie ukierunkowane na zwiększanie jakości dostępnych usług społecznych. Warte podkreślenia jest, to iż w ramach celu szczegółowego 2 KPM wskazano na konieczność realizacji działań mających na celu przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji, natomiast aspekt ten w znaczącym stopniu wspierał jedynie Program Operacyjny Pomoc Techniczna. Interwencja ukierunkowana na wspieranie zrównoważonego rozwoju była zatem znacznie szersza - realizowana w ramach wielu Programów Operacyjnych oraz Priorytetów Inwestycyjnych. Natężenie działań ukierunkowanych na wspieranie zrównoważonego rozwoju, zwiększanie jakości lokalnej gospodarki i dostępności usług społecznych może wynikać z tego, iż realizują one założenia unijnych dokumentów strategicznych, w tym Strategii Europa 2020 realizując zawarte w niej cele m.in. w zakresie przeciwdziałania ubóstwa, zwiększania poziomu zatrudnienia, zwiększania udziału odnawialnych źródeł energii oraz założenia krajowych dokumentów strategicznych. W Umowie Partnerstwa KPM 2023-2015 wskazano jako uzasadnienie wyboru wyłącznie jednego Priorytetu Inwestycyjnego - PI 9b dotyczącego wspierania rewitalizacji. O to, czy podczas przygotowywania poszczególnych Programów brane były pod uwagę opisane



powyżej cele KPM 2015-2023 zapytani zostali przedstawiciele Instytucji Zarządzających oraz Pośredniczących KPO oraz RPO podczas prowadzonych indywidualnych wywiadów pogłębionych. Jak już wspomniano, prace nad sporządzeniem KPM 2015-2023 rozpoczęły się w 2013 r., co oznacza równolegle prowadzone działania w ramach tworzenia diagnoz dla poszczególnych KPO/RPO. Część przedstawicieli IZ/IP deklarowała zatem znajomość KPM 2015-2023 oraz jej celów i wskazywała, że **świadomie dostosowywali przygotowywaną przez swoją instytucję interwencję do stawianych w KPM 2015-2023 celów**. Większa część respondentów deklarowała jednak, że podczas przygotowywania interwencji **nie brali oni intencjonalnie pod uwagę celów tego dokumentu, natomiast realizowana przez ich Programy interwencja finalnie i tak się w nie wpisywała**. Te dane mogą wskazywać na fakt, iż dla większości IP/IZ nie był to dokument kluczowy z punktu widzenia tworzenia w Programach Operacyjnych kierunków wsparcia.

Z przeprowadzonej analizy danych zastanych oraz badań terenowych można zatem wysnuć wnioski, iż **realizowane w ramach polityki spójności 2014-2020 kierunki działań wpisywały się w cele określone w KPM 2015-2023, choć nie był to dokument kluczowy na etapie programowania interwencji**.

Spójność celów interwencji z celami KPM 2030

W ramach niniejszego badania ewaluacyjnego weryfikowane było także to, jak zrealizowane inwestycje w ramach perspektywy 2014-2020 wpisują się w cele określone w **Krajowej Polityce Miejskiej 2030**. Prace nad KPM 2030 formalnie rozpoczęły się od 2020 r., a zatem już pod koniec okresu realizacji interwencji w ramach perspektywy finansowej 2014-2020.

Wpisywanie się interwencji realizowanej w ramach KPO i RPO w cele KPM 2030 nie mogło zatem naturalnie zostać wzięte pod uwagę podczas przygotowywania interwencji w ramach uprzedniej perspektywy finansowej. Jak wynika z poniżej zrealizowanej analizy danych zastanych, interwencja w ramach poszczególnych KPO i RPO, w dużej mierze nieintencjonalnie, ale jednak **wpisywała się w określone w KPM 2030 cele**. Głównym celem Krajowej Polityki Miejskiej 2030 jest „stawianie czoła wyzwaniom rozwojowym oraz budowanie warunków do wzmacniania zdolności miast i miejskich obszarów funkcjonalnych do zrównoważonego rozwoju, polepszania jakości życia mieszkańców i budowania odporności na obserwowane zmiany klimatu.”¹²⁹. Oprócz nakreślenia celu nadrzędnego Krajowa Polityka Miejska 2030 przyjmuje także **sześć celów, określających to, w jakim kierunku mają rozwijać się miasta i ich obszary funkcjonalne**. KPM 2030 określa, iż **miasta powinny stać się:**

- kompaktowe,
- zielone,
- produktywne,
- cyfrowe,

¹²⁹ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Krajowa Polityka Miejska 2030, str. 19.



- dostępne,
- sprawne.

Zgodnie z wizją KPM 2030, aby miasto można było określić mianem **kompaktowego**, musi ono dążyć „do rozwoju obszarów miejskich w sposób zrównoważony i odpowiedzialny oraz do racjonalnego wykorzystania przestrzeni i dostępnych zasobów.”¹³⁰. Budowanie miasta kompaktowego umożliwiła zatem realizowana w poszczególnych **RPO** interwencja w ramach instrumentu ZIT. Interwencje podejmowane w formule ZIT umożliwiały rozwój obszarów miejskich w zwartości strukturalnej, tym samym zwiększając wpływ miast i ich obszarów funkcjonalnych na kształt i sposób realizowanych na ich terenie inwestycji. Dodatkowo poprzez współpracę różnych jednostek administracyjnych w realizacji/ przygotowaniu interwencji w formule ZIT budowano partnerski model współpracy. Jednocześnie poprzez realizację zintegrowanych, odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i ich obszarów funkcjonalnych projektów, zwiększała się efektywność podejmowanych interwencji. Jak już wspomniano w powyższym rozdziale, powstanie oraz sprawne funkcjonowanie biur ZIT możliwe było dzięki **Programowi Operacyjnemu Pomoc Techniczna**, który zakładał wspieranie kierowane do ww. biur ZIT. PO PT wspierał także JST w obszarze tworzenia i wdrażania programów rewitalizacji (m.in. w ramach konkursu „Modelowa rewitalizacja miast”). Wsparcie przy opracowaniu programów rewitalizacji oraz wypracowaniu modeli prowadzenia rewitalizacji kierowane do JST zwiększyło kompetencje JST w kontekście wypracowania w programach rewitalizacji rozwiązań wykorzystujących ich zasoby w sposób zrównoważony.

KPM 2030 ma także na celu budowanie **miast zielonych**. KPM 2015-2023 w ramach celu szczegółowego nr 2 również stawiała na budowanie miast zielonych. Cel ten pozostał zatem aktualny i w nowej KPM 2030 również został wyszczególniony. Miasto zielone, zgodnie z koncepcją KPM 2030, „przeciwstawia się pogłębianiu kryzysu klimatycznego, przeciwdziała skutkom zmian klimatu, ogranicza emisję zanieczyszczeń powietrza oraz odbudowuje ekosystem na obszarach miejskich.”¹³¹. Jak już wspomniano przy okazji opisu powiązań realizowanych w ramach KPO i RPO interwencji z celami KPM 2015-2023, działania budujące miasto zielone możemy zidentyfikować w ramach interwencji realizowanej dzięki **RPO**. Poszczególne Programy zakładały działania wpierające efektywność energetyczną i gospodarkę niskoemisyjną, w tym także wspierały zrównoważoną mobilność miejską oraz działania na rzecz zachowania i ochrony środowiska naturalnego oraz wspierania efektywnego gospodarowania zasobami. Działania budujące miasto zielone realizowały także KPO – m.in. **Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko**. Realizowana w ramach PO IiŚ interwencja miała na celu m.in. zmniejszać emisyjność gospodarki, chronić środowisko naturalne oraz rozwijać niskoemisyjny transport zbiorowy w miastach. Działania dotyczące

¹³⁰ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Krajowa Polityka Miejska 2030, str. 19.

¹³¹ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Krajowa Polityka Miejska 2030, str. 19.



ochrony dziedzictwa naturalnego realizowali także beneficjenci **Programów Interreg** w ramach PI 6c Zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego.

Kolejny cel KPM 2030 podaje, że miasta powinny być także **produktywne**, czyli oparte na zdywersyfikowanej gospodarce zapewniającej mieszkańcom miejsca pracy oraz tworzącej solidną inwestycyjną podstawę zrównoważonego rozwoju miejskiego. Jak już wskazano przy okazji opisu powiązań interwencji z celami KPM 2015-2023, działania mające na celu poprawę sytuacji gospodarczej w miastach realizowano po pierwsze w **RPO**. Działania te miały m.in. wzmacniać rozwój technologiczny i innowacyjność przedsiębiorstw, wzmacniać konkurencyjność MŚP oraz wspierać przedsiębiorczości społeczną. Interwencje realizowane w ramach RPO miały równocześnie zapewniać mieszkańcom miast miejsca pracy wysokiej jakości, w tym promować trwałe zatrudnienie, wspierać mobilność pracowników poprzez m.in. zapewnianie dostępu do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo, wspierać tworzenie przedsiębiorstw oraz przystosowywać pracowników i przedsiębiorców do zmian zachodzących w sferze społecznej/gospodarczej. Działania w RPO wspierały także kształcenie oraz szkolenie zawodowe. Realizowano także działania aktywizujące zawodowo osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. Działania wspierające rozwój gospodarczy realizowane były także w ramach KPO, w tym w **Programie Operacyjnym Wiedza, Edukacja, Rozwój**. PO WER zakładał działania ukierunkowane na obniżenie bezrobocia, szczególnie wśród osób młodych, wzrost zatrudnienia oraz zwiększenia inwestycji w obszar uczenia się dorosłych oraz lepszego dopasowania systemu kształcenia do potrzeb rynku pracy. Rozwój gospodarczy na terenie Polski Wschodniej dodatkowo wspierany był w ramach **Programu Operacyjnego Polska Wschodnia**. Ważnym Programem z punktu widzenia stymulowania innowacyjności gospodarczej, także na terenie miast, był **Program Operacyjnego Inteligentny Rozwój**, który wspierał prowadzenie prac B+R oraz potencjał do prowadzenia działalności B+R+I wśród przedsiębiorstw.

KPM 2030 zakłada także budowę **miast cyfrowych**, czyli miast wykorzystujących procesy transformacji cyfrowej na rzecz wzmacniania wzajemnych relacji pomiędzy zarządzającymi obszarem miejskim, mieszkańcami, NGO i przedsiębiorcami. Cyfryzacja miast ma przyczyniać się m.in. do efektywniejszego zarządzania ich rozwojem. Działania z tego zakresu określała także Umowa Partnerstwa, szczególnie w ramach określonego w niej **CT 2 dotyczącego zwiększania dostępności, stopnia wykorzystania oraz jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych**. Działania zwiększające poziom cyfryzacji usług na terenach miejskich realizowały **RPO** – zakładały m. in. interwencję ukierunkowaną na rozwój elektronicznych usług publicznych: usług z zakresu e-administracji, e-zdrowia oraz e-kultury. Bardzo ważnym Programem, którego głównym celem było wzmocnienie cyfrowych fundamentów dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju był **Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020**. W jego ramach m.in. upowszechniano dostęp do szybkiego Internetu na terenach identyfikowanych jako białe plamy, realizowano działania rozwijające e-administrację –



umożliwiano nawiązywanie cyfrowego kontaktu z administracją publiczną mieszkańcom, ale także przedsiębiorstwom; realizowano także działania miękkie, mające na celu zwiększanie cyfrowych kompetencji wśród społeczeństwa.

KPM 2030 ma na celu budować **miasta dostępne**, czyli miasta zapewniające pełne uczestnictwo w życiu społeczności oraz równe szanse wszystkim mieszkańcom. Miasta dostępne zapewniają również równy dla wszystkich mieszkańców dostęp do usług publicznych. Taki dostęp zapewniały m. in. **RPO, które wspierały rozwój dostępnych na terenie miast usług społecznych**. W ramach RPO możliwa była budowa/przebudowa budynków, tj. żłobków, przedszkoli, placówek opiekuńczo-wychowawczych, schronisk dla bezdomnych, mieszkań socjalnych, mieszkań chronionych, budynków usługowych związanych z kulturą oraz zakup niezbędnego sprzętu, np. sprzętu medycznego. Prowadzona była także rewitalizacja. Równy dostęp do usług ukierunkowanych szczególnie dla osób starszych zapewniał **Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój** poprzez realizację PI 8 vi „Aktywne i zdrowe starzenie się”. PO WER realizował także działania z zakresu usług edukacyjnych – poprawiał jakość, skuteczność i dostępność m.in. szkolnictwa, zwłaszcza dla osób w niekorzystnej sytuacji.

Według KPM 2030 miasta powinny być również **sprawne**, czyli być zdolne do skutecznego zarządzania, efektywnego wykorzystania zasobów własnych. Powinny także posiadać umiejętność współpracy między wszystkim uczestnikami procesów rozwoju miejskiego (partnerskiej współpracy między instytucjami, organizacjami społecznymi i gospodarczymi, mieszkańcami, i innymi – nie tylko w obrębie miast, ale także w ich obszarze funkcjonalnym). KPM 2015-2023 w swoich celach również zakładała stworzenie instytucjonalnych i prawnych warunków dla efektywnego i skutecznego prowadzenia polityki rozwoju miast. Jak już zatem wspomniano, do podnoszenia jakości zarządzania miastem oraz wykorzystywania jego zasobów szczególnie przyczyniła się interwencja prowadzona w ramach **PO PT**, który oferował wsparcie JST w obszarze tworzenia i wdrażania programów rewitalizacji. Realizowany w ramach PO PT projekt „Centrum Wsparcia Doradczego” szczególnie umożliwiał nawiązanie sieci współpracy wśród JST. PO PT w znacznym stopniu przyczynił się także do powstania ZIT-ów, gdyż to z jego środków finansowane było ich funkcjonowanie w poprzedniej perspektywie finansowej. Umiejętność współpracy między różnymi uczestnikami procesów rozwoju miejskiego realizował, opisywany już przy okazji niniejszego rozdziału, **instrument RLKS** prowadzony w ramach **RPO**, ale także Programów Krajowych, tj. **Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich**. **Programy Współpracy Terytorialnej Interreg** również zakładały działania zwiększające intensyfikację instytucjonalnej i partnerskiej współpracy pomiędzy obywatelami i instytucjami. Ten aspekt realizowany był m.in. za pomocą celu szczegółowego IV w ramach **Programu Współpracy Interreg Polska-Saksonia 2014-2020**, czy też w ramach **Programu Interreg Południowy Bałtyk 2014-2020**.



Cele KPM 2030 również przyporządkowano do poszczególnych, realizujących je Priorytetów Inwestycyjnych wynikających z poszczególnych celów Umowy Partnerstwa 2014-2020 oraz instrumentów PS. Wyniki sporządzonej analizy przedstawione zostały w tabeli nr 21 w Załączniku nr 6.

Przeprowadzona analiza danych zastanych potwierdza zatem, iż **podejmowane w ramach polityki spójności 2014-2020 kierunki działań wpisują się** nie tylko w cele określone w KPM 2015-2023, który obowiązywał w czasie realizacji działań w ramach poszczególnych KPO/RPO w perspektywie 2014-2020, ale także w **nowo przyjętą KPM 2030**. Stało się tak, gdyż niektóre z celów KPM 2015-2023 pozostały nadal aktualne i naturalnie stały się również celami KPM 2030 – m.in. oba dokumenty wskazywały na konieczność budowania miast zielonych. W obydwu Politykach Miejskich podkreśla się także konieczność zwiększenia efektywności zarządzania miastem, rozwoju usług społecznych oraz poprawy sytuacji gospodarczej w miastach.

3.6.2 Spójność interwencji z zasadami KPM 2030

O ile w powyższej części przedstawiono analizą spójności celów interwencji z celami KPM, o tyle w niniejszym podrozdziale skupiono się na spójności z zasadami realizacji projektów wskazanymi w kluczowym dla polityki miejskiej dokumencie strategicznym. W treści **KPM 2030** zapisano, że przy realizacji wizji i celów kierować się powinno sześcioma zasadami stanowiącymi niejako standard przy wdrażaniu działań związanych z polityką miejską, w tym:

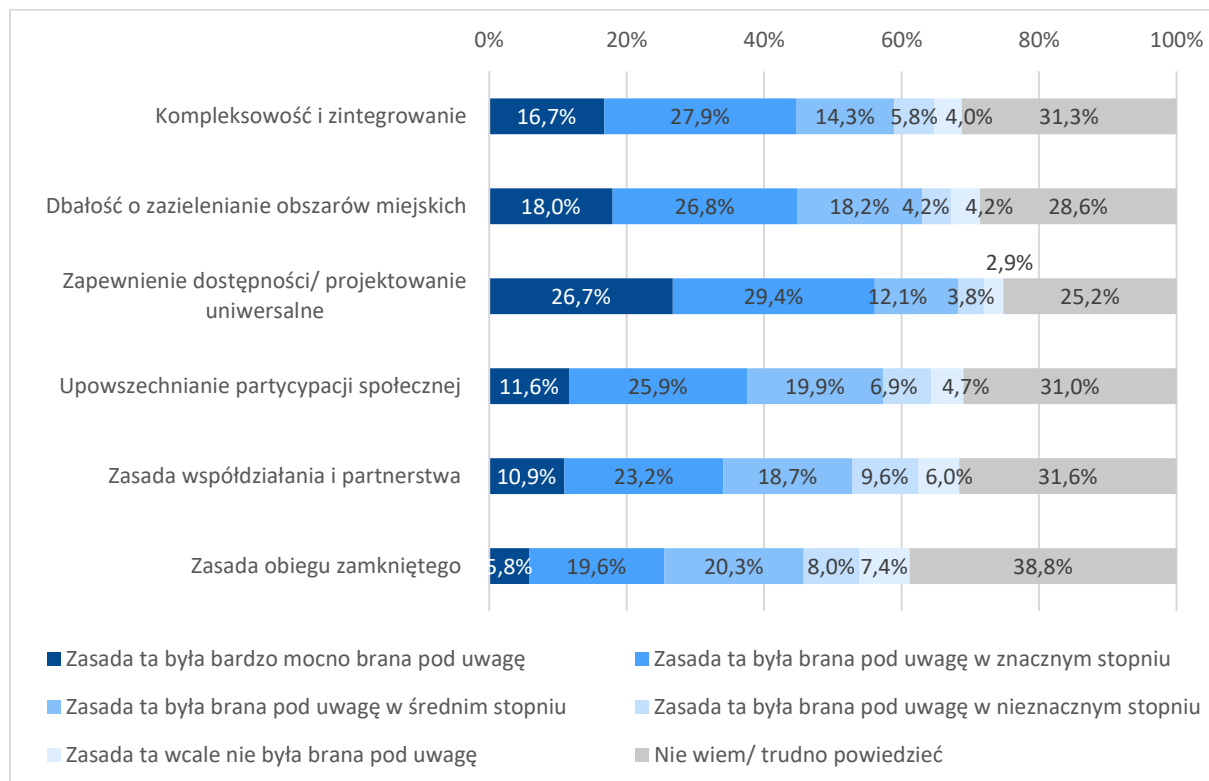
1. Kompleksowość i zintegrowanie;
2. Dbłość o zazielenianie obszarów miejskich;
3. Zapewnienie dostępności/ projektowanie uniwersalne;
4. Upowszechnianie partycypacji społecznej;
5. Zasada współdziałania i partnerstwa;
6. Zasada obiegu zamkniętego¹³².

O to, czy powyższe zasady KPM 2030 były uwzględniane w projektach realizowanych w ramach perspektywy 2014-2020 zapytani zostali przedstawiciele miast biorący udział w badaniu ilościowym. Poniższy wykres przedstawia rozkład uzyskanych odpowiedzi.

¹³² Krajowa Polityka Miejska 2030, s. 21-23.



Wykres 32. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu, przy realizacji projektów w ramach perspektywy 2014-2020 były brane pod uwagę następujące zasady wynikające z Krajowej Polityki Miejskiej 2030?”



Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n=448, 451, 453, 448, 449, 448.

Pierwsza z zasad wymienionych w KPM 2030 oznacza, że projekty powinny być realizowane w sposób **zintegrowany, czyli zarówno na obszarach administracyjnych miast, jak i w ich obszarach funkcjonalnych**. To zaś wymaga odpowiedniej koordynacji działań oraz dążenia do możliwie jak największej komplementarności. Takie podejście sprzyja osiągnięciu synergii oraz zwiększa efektywność wydatkowanych środków. W opinii 16,7% respondentów zasada ta była bardzo mocno brana pod uwagę przy realizacji projektów, dla 27,9% była brana w znacznym stopniu, zaś dla kolejnych 14,3% w stopniu średnim. Jedynie w przypadku 9,8% miast zasada nie była brana pod uwagę lub była uwzględniana w nieznacznym stopniu. Duże znaczenie tej zasady zostało podkreślone przez przedstawicieli IZ i IP biorących udział w badaniu jakościowym. Zwracali oni przede wszystkim uwagę na znaczenie podejścia zintegrowanego, które zostało wyraźnie zaznaczone w Umowie Partnerstwa, a następnie miało swoje przełożenie na proces programowania perspektywy 2014-2020 poprzez uwzględnianie w programach operacyjnych **instrumentu ZIT**. Spowodowało to, że w największych polskich aglomeracjach przeprowadzono delimitację obszarów funkcjonalnych, a następnie opracowano dokumenty strategiczne uwzględniające potrzeby nie tylko miast-rdzeni, lecz także sąsiadujących z nimi obszarów. Dokumenty te stały się podstawą do



aplikowania o środki przeznaczone na wsparcie inwestycji zintegrowanych w ramach wspomnianego instrumentu ZIT, lecz także na projekty realizowane w ramach **innych obszarów funkcjonalnych, środków dedykowanych na obszary strategicznej interwencji (OSI), RLKS lub w ramach regularnych konkursów, w których aplikowały związki JST.**

Podstawy do realizacji zasady kompleksowości i zintegrowania zostały więc w dużej mierze określone dzięki systemowym rozwiązaniom zastosowanym w procesie programowania i wdrażania polityki spójności 2014-2020. Zasada ta była realizowana w większym stopniu w miastach objętych instrumentami terytorialnymi, w szczególności więc w największych miastach oraz miastach mniejszych leżących na obszarach objętych ZIT. Uczestnicy paneli ekspertów zwracali jednak uwagę, że pomimo tych podstaw, nie udało się w pełni wdrożyć zasady zintegrowania, gdyż nawet projekty realizowane w ramach instrumentu ZIT, nie zawsze miały faktycznie charakter zintegrowanych. Również współpraca pomiędzy samorządami bywała trudna, w związku z czym koordynacja projektów partnerskich napotykała na bariery.

Druga zasada wpisana do KPM 2030 oznacza, że w trakcie planowania inwestycji na obszarach miast, powinno się dążyć do **ochrony środowiska oraz zwiększania powierzchni biologicznie czynnej**, np. poprzez zachowanie lub sadzenie roślinności dającej cień, zazielenianie dachów i fasad, retencjonowanie wody i zmniejszanie powierzchni pokrytej betonem lub asfaltem. Respondenci biorący udział w badaniu ilościowym ocenili stopień stosowania tej zasady podobnie jak w przypadku poprzedniej. 18% uznało, że była ona bardzo mocno brana pod uwagę w trakcie realizacji projektów, 26,8% że w znacznym stopniu, a kolejne 18,2% że w średnim stopniu. Jedynie 8,4% badanych stwierdziło, że była brana pod uwagę w stopniu nieznacznym lub w ogóle. Przedstawiciele IZ oraz IP oceniali, że zasada zazieleniania obszarów miejskich była realizowana w powiązaniu np. z zasadą zrównoważonego rozwoju, zgodnie z którą nie wycinano zieleni, jeśli nie było to konieczne, a dodatkowo wokół wybudowanych elementów infrastruktury sadzono nowe krzewy i drzewa. Jako kolejny przykład wskazywano sadzenie trawy na wybudowanych torowiskach tramwajowych (np. w Olsztynie). Warto zwrócić uwagę, że zasada dbałości o zazielenianie prawdopodobnie będzie wdrażana w większym stopniu **w perspektywie 2021-2027, gdyż przeznaczono środki finansowe na cele przyrodnicze** z niewielkim (15%) maksymalnym limitem na towarzyszącą infrastrukturę. Będzie to więc istotna zmiana, gdyż w latach 2014-2020 na zieleni nie wydzielono osobnych środków, zaś stanowiła ona raczej dodatkowy element projektów infrastrukturalnych.

Celem **zasady zapewnienia dostępności** jest wprowadzenie ułatwień dla użytkowników, w szczególności osób z niepełnosprawnościami oraz osób starszych. Dotyczy ona zarówno projektów polegających na tworzeniu od podstaw obiektów infrastruktury, jak i modernizacji obiektów istniejących wcześniej. Co więcej, przy okazji realizacji projektów modernizacyjnych powinny być w miarę możliwości usuwane dotychczasowe bariery architektoniczne. Zasada ta została przez przedstawicieli badanych miast oceniona jako najczęściej realizowana. Ponad



¼ z nich (26,7%) stwierdziła, że była brana pod uwagę bardzo mocno, 29,4% że w stopniu znacznym, a 12,1% że w stopniu średnim. Jedynie 6,6% badanych oceniło, że zasada ta nie była brana w ogóle pod uwagę przy realizacji projektów lub była brana pod uwagę w nieznacznym stopniu. Potwierdzenie tych wyników znaleźć można w wypowiedziach przedstawicieli instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych. Podobnie jak w przypadku wcześniejszej zasady, oceniali oni, że zapewnienie dostępu było w dużym stopniu tożsame z unijną polityką horyzontalną równości szans i niedyskryminacji. W związku z tym, że realizowane w ramach perspektywy 2014-2020 projekty musiały uwzględniać tę zasadę (co najmniej mieć neutralny wpływ), przy prowadzeniu wielu inwestycji infrastrukturalnych, wprowadzano np. elementy ułatwiające poruszanie się osobom z ograniczoną mobilnością. Warto jednak zwrócić uwagę, że efekty realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji ocenione została niejednoznacznie w ewaluacji dedykowanej tej kwestii¹³³. W raporcie z badania wskazuje się m.in., że potrzeby grup dyskryminowanych i doświadczających nierówności są w praktyce ignorowane, gdyż beneficjenci stosunkowo rzadko przeprowadzali diagnozę tych potrzeb. Dostrzega się jednak zmiany, w tym wywołane wprowadzeniem **Programu Dostępność Plus**. Podkreśla się także, że zastosowane w ramach perspektywy 2014-2020 rozwiązania zapewniające realizację zasady równości szans i niedyskryminacji w ramach polityki spójności mają szanse przynieść korzyści społeczne i ekonomiczne. Podobnie jak w przypadku poprzedniej zasady, zwraca się uwagę, że w perspektywie 2021-2027 to założenie zapisane w KPM 2030 będzie realizowane w większym stopniu dzięki podejściu tzw. **projektowania uniwersalnego**.

Zasada upowszechniania partycypacji społecznej rozumiana jest jako **dążenie do jak największego udziału mieszkańców miast (i obszarów funkcjonalnych) w określaniu i rozwiązywaniu lokalnych problemów oraz w podejmowaniu kluczowych decyzji**. Na poziomie działań samorządów zasada ta oznacza konieczność przeprowadzenia konsultacji społecznych w przypadku inwestycji istotnych z punktu widzenia rozwoju miasta lub jego części. W szczególności istotne w kwestii partycypacji społecznej są zapisy Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹³⁴, która zakłada „umożliwienie udziału interesariuszom planowania i zagospodarowania przestrzennego w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego, w tym wypowiadania się, składania wniosków lub uczestnictwa w konsultacjach społecznych”. W opinii przedstawicieli miast zasada ta była zdecydowanie rzadziej stosowana niż wcześniejsze dwie. 11,6% z nich określiło, że brana była pod uwagę bardzo mocno, 25,9% że w znacznym stopniu, zaś 19,9% że w średnim stopniu. Również 11,6% oceniło, że zasada ta nie była brana w ogóle pod uwagę lub w stopniu nieznacznym.

¹³³ Badanie ewaluacyjne dotyczące stosowania zasady równości szans kobiet i mężczyzn oraz zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, w ramach polityki spójności 2014-2020. Raport końcowy. Fundacja Idea Rozwoju, 2021.

¹³⁴ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.



Założenie o potrzebie partycypacji społecznej było stosowane w perspektywie 2014-2020 w procesie tworzenia dokumentów strategicznych, m.in. strategii ZIT, kluczowych dla wspierania obszarów funkcjonalnych, zrównoważonych planów mobilności miejskiej, programów rewitalizacji itp. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku miast małych i średnich zazwyczaj nie wychodzono poza najbardziej powszechne narzędzia konsultacji społecznych. Jeżeli wykorzystywano bardziej rozbudowane lub nowatorskie metody, to miało to miejsce przede wszystkim w miastach dużych. To w nich istnieją odrębne jednostki organizacyjne, których zadaniem jest koordynacja procesów konsultacji społecznych, co zdecydowanie zwiększa potencjał JST w tym zakresie. Jako przykłady podać można Centrum Komunikacji Społecznej, Wydział Dialogu, Konsultacji i Kontakt Obywatelskiego Urzędu Miasta Krakowa czy Wydział Partycypacji Społecznej we Wrocławiu. Tak jak zaznaczono we wcześniejszej części raportu, zauważono także zmianę podejścia w gminach podmiejskich, w których początkowo nie kładziono dużego nacisku na procesy partycypacji, a z biegiem lat stały się one elementem każdej inwestycji. Warto więc w kolejnych latach prowadzić działania skierowane do samorządów miejskich, których celem byłoby promowanie stosowania szerokiego wachlarza metod konsultacji, w tym pokazywanie dobrych praktyk dotyczących współpracy z mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami itd. Przykładem inicjatywy, którą warto kontynuować jest np. Human Smart Cities finansowane z PO PT. Przykładów skutecznie prowadzonych procesów partycypacji społecznej dostarczają studia przypadku, w tym np. budowa zbiornika retencyjnego Racibórz Dolny, w związku z którą konieczna była relokacja wsi leżących na terenie planowanej inwestycji. Poprawa procesu konsultacji społecznych prowadzonych w miastach małych nastąpiła np. w Radlinie, w którym realizowano projekty w ramach URBACT.

Piąta z zasad KPM 2030 dotyczy **promowania współdziałania i partnerstwa** i polega na współpracy w celu zwiększenia efektywności i skuteczności realizowanych projektów i inwestycji. Współpraca może następować przede wszystkim pomiędzy JST, lecz także angażować organizacje pozarządowe, przedsiębiorców, partnerów społecznych, podmioty zagraniczne itd. Przez przedstawicieli miast biorących udział w badaniu ilościowym jej realizacja została oceniona podobnie jak zasada partycypacji społecznej. 10,9% respondentów oceniło, że jest ona brana pod uwagę w bardzo dużym stopniu, 23,2% że w znacznym stopniu, 18,7% że w średnim stopniu zaś łącznie 15,6% że nie była brana pod uwagę lub była brana pod uwagę w niewielkim stopniu. W badaniu jakościowym zwracano uwagę, że współpraca pomiędzy samorządami nie zawsze jest postrzegana jako łatwa. W grę wchodzi rozbieżne interesy, ciężko znaleźć równowagę pomiędzy potrzebami zgłaszanymi przez dominujące miasto-rdzeń w obszarach funkcjonalnych, a pozostałymi gminami.

Współpraca w perspektywie 2014-2020 została częściowo wymuszona poprzez instrument zintegrowanych inwestycji terytorialnych, a także promowane w naborach, w których zdecydowano się na przyznawanie dodatkowych punktów wnioskowi składanym w partnerstwach. Była także promowana w ramach takich inicjatyw jak Centrum Wsparcia



Doradczego, w ramach którego eksperci wskazywali samorządom skuteczne rozwiązania związane z tworzeniem partnerstw i realizacją wspólnych projektów. Współpraca pomiędzy władzami lokalnymi a organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami widoczna była przede wszystkim przy realizacji projektów rewitalizacyjnych. Eksperci biorący udział w panelach zwracali uwagę na to, że w trakcie perspektywy 2014-2020 samorządy uczyły się skutecznie współpracować, w szczególności w przypadku projektów realizowanych w ramach instrumentu ZIT. Ciekawym przykładem współpracy pomiędzy samorządami jest działalność miast skupionych wokół inicjatywy **Cittaslow**, głównie z obszaru północno-wschodniej Polski, w szczególności województwa warmińsko-mazurskiego. Ze środków RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2014-2020 realizowano Ponadlokalny Program Rewitalizacji sieci miast Cittaslow, zaś w latach 2021-2027 prowadzony jest projekt mający na celu poprawę jakości powietrza w 20 miastach.

Ostatnia z zasad wymienionych w KPM 2030 odnosi się do postulatu **obiegu zamkniętego** i polega na „racjonalnym wykorzystywaniu dostępnych zasobów w sposób pozwalający na zaspokajanie przez miasta nie tylko bieżących potrzeb mieszkańców, lecz także na dążeniu do zapewnienia bezpiecznego środowiska do życia i rozwoju dla następnych pokoleń”. Wśród działań sprzyjających realizacji tej zasady warto wymienić powtórne wykorzystywanie zasobów, zielone zamówienia publiczne lub ponowne wykorzystanie terenów miejskich poprzez nadanie im nowych funkcji. Wyniki badania ilościowego z przedstawicielami miast pokazują, że spośród wszystkich sześciu zasad KPM 2030 ta była najrzadziej brana pod uwagę przy realizacji projektów. Łącznie jedynie co czwarty respondent wskazał, że była ona brana pod uwagę bardzo mocno (5,8%) lub w znacznym stopniu (19,6%). Co piąty (20,3%) ocenił, że była brana pod uwagę w stopniu średnim, zaś 15,4% że nie była brana pod uwagę lub była brana pod uwagę w stopniu nieznacznym. Również uczestnicy badań jakościowych rzadziej oceniali, że zasada obiegu zamkniętego była brana pod uwagę w latach 2014-2020. Największe znaczenie wskazywali przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie PO IiŚ, zaś wielu rozmówców zaznaczało, że zasada ta będzie w większym stopniu realizowana w perspektywie 2021-2027.

Podsumowując należy stwierdzić, że **zasady KPM 2030 były realizowane w projektach współfinansowanych ze środków polityki spójności 2014-2020**, choć znaczenie poszczególnych zasad było różne. W największym stopniu wdrażane były te, które znalazły umocowanie w założeniach Umowy Partnerstwa lub w ogólnych zasadach wyboru i realizacji projektów. W szczególności duże znaczenie miało wdrażanie części wsparcia poprzez instrument ZIT, który niejako obligował samorządy do realizacji projektów partnerskich, a przez to do identyfikowania wspólnych potrzeb i wspólnych rozwiązań projektowych. Istotne były także polityki horyzontalne UE, które obligowały beneficjentów do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju i zasady równości szans i niedyskryminacji, przez co pozytywnie wpływały na realizację zasad KPM 2030. Patrząc na wyniki badania ilościowego przedstawione na wcześniejszym wykresie, należy zwrócić uwagę na stosunkowo wysoki



odsetek odpowiedzi „nie wiem / trudno powiedzieć”. Może to świadczyć o nieznanomości poszczególnych zasad KPM 2030 wśród przedstawicieli miast. W przypadku większości zasad odpowiedź ta była wskazywana częściej niż jakiegokolwiek pozostałe, zaś w przypadku zasady obiegu zamkniętego odsetek wyniósł blisko 40%. Koresponduje to z wypowiedziami uczestników badań jakościowych, którzy też nie zawsze byli pewni, czego dotyczą poszczególne zasady KPM 2030.

3.7 Realizacja zasad zrównoważonego rozwoju i zachowania zasad polityki przestrzennej

Umowa Partnerstwa dla perspektywy finansowej 2014-2020 wymienia zrównoważony rozwój wśród trzech głównych (obok partnerstwa oraz promowania równości szans kobiet i mężczyzn) zasad horyzontalnych UE. Zasada ta oznacza, że rozwój powinien odbywać się tak, by „potrzeby obecnego pokolenia były zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie”¹³⁵. W przypadku projektów realizowanych na obszarach miejskich zasada ta może być realizowana poprzez m.in. racjonalne gospodarowanie zasobami, ograniczenie negatywnego wpływu inwestycji (infrastrukturalnych, gospodarczych) na środowisko, uwzględnianie efektów środowiskowych w zarządzaniu miastami, podnoszenie świadomości ekologicznej mieszkańców. Zachowanie zasad polityki przestrzennej zostało zaś wskazane wśród trzech „innych zasad horyzontalnych” (obok zapobiegania dyskryminacji oraz deinstytucjonalizacji). Oznacza ona, że projekty powinny być realizowane w taki sposób, by utrzymywać i kształtować ład przestrzenny. Zgodnie zaś z zapisami ustawy „ład przestrzenny to takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość i uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe i kompozycyjno-estetyczne”.

Różne umiejscowienie tych dwóch zasad w samej UP było podstawą do przyjęcia hipotezy badawczej, według której zasada zrównoważonego rozwoju jest postulatem lepiej rozpoznawanym przez beneficjentów, a co za tym idzie, zwracają oni większą uwagę na jej wdrażanie, niż w przypadku zachowania zasad polityki przestrzennej. Z punktu widzenia rozwoju miast, zasady te są tak samo istotne i dążąc do harmonijnego rozwoju ośrodków miejskich należy kłaść nacisk na obydwie z nich.

Pierwszych argumentów, według których znajomość postulatu zachowania zasad polityki przestrzennej była wśród beneficjentów mniej rozpowszechniona niż zasada zrównoważonego rozwoju, dostarcza desk research. Analiza dokumentacji konkursowej

¹³⁵ Światowa Komisja ds. Środowiska i Rozwoju; Raport Brundtland „Nasza wspólna przyszłość”, 1987 r., za: [Eur-Lex Sustainable Development](#).



stosowanej w latach 2014-2020 wskazuje, że w różnym stopniu uwzględniano te dwie zasady w procesie naboru i oceny wniosków o dofinansowanie. Wśród kryteriów formalnych IZ/IP uwzględniały **konieczność zapewnienia pozytywnego (lub w uzasadnionych przypadkach neutralnego) wpływu projektu na zasadę zrównoważonego rozwoju**, podobnie jak na zasadę równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasadę równości szans kobiet i mężczyzn. Tymczasem **zidentyfikowano niewielką liczbę naborów, w których jednym z kryteriów byłaby zgodność z zasadą zachowania polityki przestrzennej**. Warto w tym miejscu wspomnieć o RPO Woj. Wielkopolskiego, w którym zastosowano kryterium „Wpływ projektu na wdrażanie polityk horyzontalnych” dotyczące także zachowania zasad polityki przestrzennej.

Przełożyło się to także na proces kontroli projektów, gdyż w związku z tym, że na etapie naborów wnioskodawcy nie musieli deklarować zgodności z polityką przestrzenną, nie było konieczności wykazywania, że w trakcie projektu brano tę zasadę pod uwagę. Warto zwrócić także uwagę na raporty z badań ewaluacyjnych, w których zawsze analizowano sposób uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju, zaś nie poruszano w nich sposobu realizacji zasady zgodności z polityką przestrzenną. Co więcej, czasem tę drugą analizowano jako jeden ze szczegółowych elementów zrównoważonego rozwoju, nie zaś osobno.

Przedstawiciele samorządów miejskich, biorący udział w badaniu ilościowym, zostali poproszeni o wskazanie, w jaki sposób uwzględniali w trakcie realizacji projektów obydwie te zasady. W przypadku **zasady zrównoważonego rozwoju** respondenci wskazali szereg stosowanych rozwiązań, których celem było **ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko**. Wśród najczęściej wskazywanych odpowiedzi wymienić można m.in.:

- optymalne wykorzystanie zasobów (woda, energia, surowce naturalne), w tym wprowadzenie rozwiązań mających na celu ich oszczędzanie, termomodernizacja,
- recykling i ponowne wykorzystanie materiałów, oszczędny druk, segregacja odpadów,
- ograniczanie emisji gazów cieplarnianych,
- rozwój i promocja zrównoważonego transportu, zakup niskoemisyjnych pojazdów komunikacji miejskiej, budowa infrastruktury rowerowej – w szczególności w przypadku większych ośrodków miejskich,
- wprowadzenie rozwiązań technologicznych wykorzystujących OZE,
- nasadzenia drzew, sianie trawy, sadzenie krzewów, likwidacja zbędnych powierzchni betonowych i asfaltowych,
- zmniejszenie zanieczyszczeń wód, gleb, powietrza,
- szkolenia, kampanie informacyjne dla pracowników urzędów miejskich oraz interesariuszy projektów, zwiększanie świadomości na temat zrównoważonego rozwoju,



- uwzględnianie w opracowywanych dokumentach strategicznych potrzeby zrównoważonego rozwoju.

Uczestnicy badań jakościowych wskazywali jednak przykłady typów projektów, które często nie uwzględniały zasady zrównoważonego rozwoju. Wśród nich znalazły się projekty rewitalizacyjne, w szczególności te realizowane na początku perspektywy 2014-2020. Dochodziło w nich do nadmiernego **betonowania przestrzeni przy równoczesnym usuwaniu zieleni**. Zjawisko to było identyfikowane w każdym typie miast, niezależnie od ich wielkości. Realizacji zasady zrównoważonego rozwoju sprzyjać powinny założenia realizacji projektów w perspektywie 2021-2027 i coraz większy nacisk na inwestycje w zielen przy okazji modernizacji infrastruktury. Wskazywano także, że z biegiem lat po stronie przedstawicieli JST rośnie świadomość dotycząca potrzeby uwzględniania aspektów środowiskowych przy okazji projektów w zakresie gospodarki lub społecznych.

Ta sama grupa badanych przy opisie realizacji **zachowania zasad planowania przestrzennego** wymieniała np.:

- zapobieganie rozlewaniu się zabudowy, koncentrację inwestycji wewnątrz istniejącej infrastruktury miejskiej, ograniczanie inwestycji na przedmieściach – było to szczególnie istotne w miastach dużych,
- kształtowanie przestrzeni publicznych i troskę o estetykę, uwzględnianie w projektach związanych z rozbudową i modernizacją budynków publicznych nie tylko funkcjonalności, ale także estetyki przestrzeni,
- dbanie o ład przestrzenny, realizację projektów inwestycyjnych zgodnie z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz uwzględnianie zasady spójności przestrzennej wynikającej z krajowych i regionalnych strategii,
- partycypację społeczną, prowadzenie konsultacji społecznych i uwzględnianie wniosków z nich, uwzględnianie potrzeb i oczekiwań lokalnej społeczności, umożliwienie mieszkańcom aktywnego udziału w kształtowaniu przestrzeni publicznych,
- odnowę budynków zabytkowych, uzgadnianie projektów z konserwatorem zabytków.

Rozmówcy biorący udział w wywiadach pogłębionych wskazywali jednak, że nie zawsze udawało się skoncentrować infrastrukturę projektową na obszarach centrów miast. Innym przykładem projektów, w których nie zawsze udało się zachować lub poprawić estetykę przestrzenną, była **termomodernizacja**.

Podsumowując, przeprowadzone badanie potwierdziło, że zasada zrównoważonego rozwoju i zachowanie zasad ład przestrzennego były brane pod uwagę przy realizacji projektów w różnym stopniu. Uwzględnianie w projektach pierwszej z nich – a przynajmniej takie deklaracje - było niejako **wymuszone już na etapie aplikowania o dofinansowanie**.

Pozytywny lub ewentualnie neutralny wpływ projektów na zasadę zrównoważonego rozwoju



stanowiło kryterium formalne i było niezbędne do otrzymania dofinansowania. **Zachowanie zasad ładu przestrzennego nie było wymagane na etapie naborów, więc beneficjenci nie przywiązywali do niego tak dużego znaczenia.** W deklaracjach dotyczących zasady zrównoważonego rozwoju wnioskodawcy uwzględniali różne rozwiązania służące poprawie środowiska naturalnego i zmniejszeniu szkodliwości projektów. Działania dotyczące ładu przestrzennego nie były tak wyraźnie określone, respondenci częściej nie wiedzieli, jak odpowiedzieć na to pytanie lub mieli problem z prawidłowym rozumieniem tej zasady. Warto w kolejnych latach zwrócić uwagę przedstawicieli JST na tę zasadę i sposoby jej realizacji, np. w ramach projektów doradczych skierowanych do samorządów, w poradnikach, w trakcie szkoleń itd.

3.8 Wpływ inicjatyw służących wymianie doświadczeń i budowaniu kompetencji urzędników na rozwój miast i obszarów funkcjonalnych

Inicjatywy służące wymianie doświadczeń i budowaniu kompetencji urzędników samorządowych odegrały kluczową rolę w poprawie skuteczności i efektywności polityki spójności w okresie programowania 2014–2020. Działania takie jak Partnerska Inicjatywa Miast, Program „Rozwój Lokalny” oraz Centrum Wsparcia Doradczego, były dedykowane wzmocnieniu zdolności instytucjonalnych JST. Ich efektywność wynikała nie tylko z możliwości zdobycia nowej wiedzy, ale także z wymiany doświadczeń oraz wspólnego wypracowywania rozwiązań dla wyzwań stojących przed miastami i ich obszarami funkcjonalnymi.

Program „Rozwój Lokalny”, finansowany ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz Mechanizmu Finansowego EOG, skoncentrował się na wsparciu małych i średnich miast borykających się z wyzwaniami ekonomicznymi, społecznymi oraz środowiskowymi. Jego celem było nie tylko wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej, ale również podniesienie standardu życia mieszkańców poprzez poprawę efektywności administracji oraz jakości planowania strategicznego. W tym kontekście wymiana doświadczeń i rozwój kompetencji urzędników stanowiły fundament skutecznej realizacji polityki spójności. Warto dodać, że przedstawiciele JST szczególnie doceniali możliwość **uczenia się od innych miast, co pozwalało na unikanie wyważania otwartych drzwi oraz replikowanie rozwiązań już przetestowanych i skutecznych w innych lokalizacjach.**

Wymiana doświadczeń była często wskazywana jako kluczowy element praktyczny w budowaniu zdolności administracyjnych, co szczególnie podkreślono w wypowiedziach przedstawicieli Żyrardowa, którzy pozytywnie ocenili możliwość korzystania z gotowych baz wiedzy i praktycznych przykładów wdrożonych rozwiązań.

Wyniki badania ewaluacyjnego „Ocena powdrożeniowa programu „Rozwój Lokalny” w ramach Mechanizmów Finansowych EOG oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego



2014-2021¹³⁶ wskazują, że działania podejmowane w ramach wspomnianych inicjatyw przyczyniły się do istotnej poprawy zdolności JST w zakresie zarządzania projektami. Program ten odegrał kluczową rolę w budowaniu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego poprzez różnorodne formy wsparcia, w tym rozwój narzędzi zarządzania, podnoszenie kwalifikacji pracowników oraz wzmacnianie współpracy międzysektorowej i międzynarodowej. Działania te były integralną częścią szerszego celu poprawy jakości życia mieszkańców małych i średnich miast w Polsce, szczególnie tych tracących funkcje społeczno-gospodarcze.

Jednym z najważniejszych aspektów programu „Rozwój Lokalny” była realizacja komponentu instytucjonalnego, który skupiał się na **podnoszeniu kompetencji urzędników i wspieraniu zdolności instytucjonalnych**. W ramach tego komponentu miasta mogły korzystać z narzędzi takich jak samoocena zdolności instytucjonalnych. Narzędzie to, dostosowane do specyfiki polskich samorządów i przeniesione do wersji on-line, umożliwiała identyfikację mocnych i słabych stron administracji oraz pozwalało na lepsze planowanie strategiczne. Dzięki temu JST zyskały możliwość **bardziej świadomego zarządzania projektami**, co pozytywnie wpłynęło na efektywność realizowanych działań.

Kolejnym istotnym elementem była wymiana doświadczeń i współpraca międzynarodowa z partnerami z Norwegii, Islandii i Liechtensteinu, które umożliwiały szeroką wymianę wiedzy. W tym kontekście warto podkreślić, że JST często wskazywały na wyjątkową użyteczność działań sieciujących, takich jak **Partnerska Inicjatywa Miast**. Te inicjatywy były postrzegane jako najbardziej efektywne formy wydatkowania środków publicznych, gdyż umożliwiały uczenie się na błędach innych, wymianę kontaktów oraz poznawanie innowacyjnych metod zarządzania. Jak zauważyli przedstawiciele Olsztyna, networking i wymiana doświadczeń okazały się nie tylko źródłem bieżącej wiedzy, ale także szansą na mądrzejsze planowanie i realizację projektów.

Dwuetapowy proces wyboru projektów, który obejmował najpierw składanie zarysów, a następnie szczegółowych propozycji projektów wraz z planami rozwoju, był kolejnym czynnikiem, który znacząco wpłynął na zdolności JST. Procedura ta pozwoliła na głębszą analizę potrzeb lokalnych oraz **bardziej precyzyjne dostosowanie projektów do specyficznych wyzwań**, z jakimi mierzyły się poszczególne miasta. Jednakże nie wszystkie JST mogły w pełni skorzystać z dostępnego wsparcia. Miasto Świnoujście napotkało trudności wynikające ze specyficznych warunków lokalnych, takich jak brak sąsiednich gmin, co wykluczyło je z niektórych programów. Tego typu problemy wskazują na potrzebę **większej elastyczności w projektowaniu kryteriów dostępu do inicjatyw wspierających**. Wsparcie ekspertów Związku Miast Polskich (ZMP) oraz szkolenia organizowane w ramach programu okazały się kluczowe dla sukcesu tej inicjatywy. Dzięki temu urzędnicy mieli możliwość nie

¹³⁶ Ocena powdrożeniowa programu „Rozwój Lokalny” w ramach Mechanizmów Finansowego EOG oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021, 2024.



tylko podniesienia swoich kompetencji, ale także zyskania większej pewności w realizacji skomplikowanych projektów.

Program „Rozwój Lokalny” przyczynił się również do wzmocnienia **dialogu społecznego i zaangażowania mieszkańców w procesy decyzyjne**. Dzięki projektom realizowanym w ramach programu samorządy zyskały narzędzia umożliwiające bardziej efektywną komunikację z lokalnymi społecznościami, co wpłynęło na większą transparentność działań i zaufanie mieszkańców. Istotnym aspektem była także promocja metod partycypacyjnych, takich jak konsultacje społeczne czy powoływanie lokalnych rad młodzieżowych, które angażowały różne grupy społeczne w procesy decyzyjne. Warto zaznaczyć, że znaczącą rolę w sukcesie inicjatyw odgrywały lokalne władze, takie jak burmistrzowie i radni, których udział w wizytach studyjnych często przekładał się na większe poparcie dla wdrażanych zmian. Przykłady wskazują, że osobiste zaangażowanie liderów samorządowych, którzy mogli na własne oczy zobaczyć pozytywne efekty wdrażanych rozwiązań, prowadziło do zwiększonego entuzjazmu i wsparcia dla projektów.

Efekty tych działań były szczególnie widoczne w obszarach takich jak **ochrona środowiska, gospodarka odpadami czy planowanie przestrzenne**. Wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w tych dziedzinach, zainspirowane międzynarodowymi dobrymi praktykami, przyczyniło się do bardziej zrównoważonego rozwoju miast. Jednocześnie JST, dzięki uczestnictwu w programie, zyskały większą elastyczność w reagowaniu na zmieniające się warunki, takie jak pandemia COVID-19 czy wyzwania związane z migracjami.

Jak wynika z wywiadów pogłębionych, przedstawiciele JST szczególnie doceniali **możliwość uczenia się od innych miast**, co pozwalało na uniknięcie typowych błędów w realizacji projektów. Wypracowane w ramach tych programów narzędzia, takie jak samoocena zdolności instytucjonalnych, były postrzegane jako szczególnie użyteczne w podnoszeniu jakości planowania i wdrażania projektów.

Przykłady praktyk zrealizowanych w ramach programu „Rozwój Lokalny” pokazują, że uczestnictwo w inicjatywach wymiany doświadczeń prowadziło do rozwoju innowacyjnych rozwiązań, które mogły być skutecznie replikowane w innych lokalizacjach. Podkreślano, że program nie tylko umożliwiał JST zdobywanie wiedzy, ale także **rozwijał praktyczne umiejętności**. Zespół JST, dzięki udziałowi w szkoleniach i warsztatach, był lepiej przygotowany do reagowania na wyzwania oraz wykorzystywania dostępnych środków finansowych w sposób efektywny i zgodny z potrzebami lokalnej społeczności.

Pomimo tych pozytywnych efektów, wyniki wywiadów i analiz desk research ujawniły pewne trudności związane z wdrażaniem programów. Wskazywano, że w niektórych przypadkach harmonogramy działań nie były dostosowane do cyklu planowania inwestycji JST, co ograniczało możliwość pełnego wykorzystania wsparcia. Dodatkowo, niedobór wykwalifikowanego personelu w JST, wynikający często z rotacji kadr, prowadził do trudności



w utrzymaniu wiedzy instytucjonalnej oraz ograniczał zdolność do skutecznego wdrażania projektów. Zauważono, że JST często brakowało zasobów na stworzenie zespołów projektowych o odpowiednich kompetencjach, co powodowało opóźnienia w realizacji założeń programowych. Przedstawiciele JST zgodnie podkreślali, że brak stabilności kadrowej oraz wystarczających zasobów ludzkich ograniczał zdolność do pełnego wykorzystania możliwości oferowanych przez programy takie jak Centrum Wsparcia Doradczego.

Analiza wyników badania pozwoliła również zidentyfikować znaczenie wsparcia doradczego oferowanego w ramach **Centrum Wsparcia Doradczego**. W wielu przypadkach JST wskazywały, że eksperci CWD wnieśli znaczną wartość dodaną poprzez **pomoc w definiowaniu strategicznych celów oraz wsparcie w procesach negocjacyjnych z innymi partnerami**. Jednakże w niektórych przypadkach współpraca ta nie przyniosła oczekiwanych rezultatów, co wynikało z braku wypracowanych dokumentów strategicznych lub zbyt późnego rozpoczęcia współpracy w stosunku do wymagań harmonogramu programowego.

Efektywność inicjatyw służących budowaniu kompetencji urzędników była również uzależniona od ich zdolności do wykorzystania zdobytej wiedzy w praktyce. Wywiady pogłębione przeprowadzone z przedstawicielami JST wskazują na rosnącą świadomość w zakresie zarządzania ryzykiem i planowania długoterminowego, co pozwalało na uniknięcie kosztownych błędów i zwiększało skuteczność projektów. Przedstawiciele JST wyrażali opinię, że dzięki tym inicjatywom byli lepiej przygotowani do pozyskiwania środków unijnych w kolejnych perspektywach finansowych.

Nie można jednak pominąć roli współpracy między JST oraz innych form sieciowania, które były integralną częścią programu „Rozwój Lokalny”. Spotkania warsztatowe oraz wyjazdy studyjne pozwalały na **budowanie trwałych relacji między samorządami**, co przekładało się na efektywność realizowanych projektów. Przykładem może być współpraca JST z regionów przygranicznych w województwie warmińsko-mazurskim, gdzie działania podjęte w ramach CWD umożliwiły wypracowanie wspólnych projektów strategicznych oraz efektywne wykorzystanie dostępnych funduszy.

Podsumowanie

Wnioski z analizy ewaluacji programów takich jak Partnerska Inicjatywa Miast (PIM), Centrum Wsparcia Doradczego (CWD) i Program „Rozwój Lokalny” wskazują, że **inicjatywy te odegrały kluczową rolę w budowaniu kompetencji JST oraz poprawie skuteczności realizacji polityki spójności 2014–2020**. Poprzez dostarczenie narzędzi zarządzania, organizację szkoleń oraz promowanie współpracy międzysektorowej i międzynarodowej, programy te znacząco wpłynęły na jakość planowania strategicznego, zarządzania projektami oraz zaangażowania społecznego w miastach i ich obszarach funkcjonalnych.

Jednym z głównych problemów zgłaszanych przez JST była **niedostateczna synchronizacja działań wspierających z cyklem planowania inwestycji samorządowych**. Brak harmonizacji



terminów programów takich jak CWD z procesami planowania funduszy polityki spójności skutkowało ograniczeniem możliwości pełnego wykorzystania dostępnych zasobów. JST napotykały również **trudności związane z niedoborem wykwalifikowanego personelu, rotacją kadr oraz brakiem wystarczających narzędzi do przechowywania i przekazywania wiedzy instytucjonalnej.**

Ponadto, **skomplikowane procedury finansowania i rozliczania projektów ograniczają dostępność środków dla małych miast i organizacji społecznych.** Konieczne jest uproszczenie procedur aplikacyjnych i rozliczeniowych, aby zwiększyć dostępność środków dla małych miast i NGO. Należy także wdrożyć mechanizmy wsparcia doradczego oraz rozszerzyć stosowanie uproszczonych form finansowania. W celu zwiększenia efektywności wdrażania funduszy unijnych należy również wprowadzić cyfrowe narzędzia do zarządzania projektami. **REKOMENDACJA: Rekomenduje się wzmocnienie miast, ze szczególnym uwzględnieniem miast małych i OSI, w realizacji polityki rozwojowej.**

3.9 Wpływ interwencji na rozlewanie się miast

Suburbanizacja jest procesem niemalże powszechnym w skali całego kraju, ma miejsce już nie tylko w otoczeniu dużych miast, ale coraz częściej występuje także w sąsiedztwie miast średnich (a nawet części małych)¹³⁷. Zjawisko to przejawia się nie tylko w postaci rozwoju przestrzennego, ale jest związane także z przenoszeniem się działalności gospodarczych oraz mieszkańców do strefy podmiejskiej¹³⁸. Na potrzeby niniejszego badania przyjęto zatem następującą definicję suburbanizacji: „proces decentralizacji w regionie miejskim, polegający na przemieszczaniu się mieszkańców oraz działalności gospodarczych z miasta centralnego do strefy podmiejskiej”¹³⁹. Zjawisko to wiąże się z procesem rozprzestrzeniania się miast na okoliczne tereny podmiejskie (zjawisko tzw. rozlewania się miast)¹⁴⁰. Postępujący proces rozwoju miast ma wpływ na sferę funkcjonalno-przestrzenną, gospodarczą, społeczną, kulturową oraz na rynek nieruchomości, infrastrukturę, transport, a także zdrowie mieszkańców miast i terenów je otaczających. W większości przypadków tego typu procesy

¹³⁷ Sykała Ł., Dawid M., Dawid W., Koj J., Kudłacz K., Mróz M., Stelmaszewska N., 2023, Procesy suburbanizacji w Polsce w świetle rozwoju budownictwa mieszkaniowego i niemieszkaniowego w strefach podmiejskich, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.

¹³⁸ Harasimowicz A., 2018, Suburbanizacja a rola obszarów otaczających miasto – ujęcie teoretyczne, Studia Miejskie, 29.

¹³⁹ Kurek S., Gałka J., Wójtowicz M., 2014, Wpływ suburbanizacji na przemiany wybranych struktur demograficznych i powiązań funkcjonalno-przestrzennych w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Kraków.

¹⁴⁰ Ruczkowski P. 2022. Suburbanizacja oraz kontrurbanizacja jako wyzwania dla gmin. Studia Prawnoustrojowe.



prowadzą do wielu niekorzystnych zjawisk¹⁴¹, zarówno dla miasta centralnego, jak i dla obszarów podmiejskich.

Doświadczenia innych państw wskazują na nikłą skuteczność prób zahamowania suburbanizacji. W dłuższej perspektywie za najskuteczniejszy instrument przeciwdziałania żywiołowej i niekontrolowanej suburbanizacji należy uznać długofalową politykę przestrzenną opartą na działaniach z zakresu planowania przestrzennego. Natomiast w krótkiej perspektywie można mówić jedynie o neutralizowaniu negatywnych efektów suburbanizacji poprzez m.in. porządkowanie już zagospodarowanych obszarów – przykładowo przez uzupełnianie braków w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej¹⁴². Należy jednak podkreślić, że realizacja projektów transportowych, ułatwiających dojazd do pracy w mieście z terenów podmiejskich, a także projektów dotyczących rozwoju infrastruktury sieciowej (m. in. wodno-kanalizacyjnej), poprawiających warunki mieszkaniowe za miastem, może skutkować nasileniem zjawisk suburbanizacyjnych.

Powyższy wniosek potwierdzają badania ewaluacyjne poprzednich okresów programowania. Wyniki analiz przeprowadzonych w ramach badania pn. **Ewaluacji ex-post wpływu polityki spójności w okresie programowania 2004-2006 na rozwój polskich miast i ich relacje z otoczeniem regionalnym** świadczą o koncentracji podejmowanych działań na zaspokajaniu bieżących potrzeb mieszkańców stref podmiejskich oraz znikomym ukierunkowaniu projektów na długofalowe zapobieganie negatywnym skutkom procesów suburbanizacyjnych¹⁴³. W zdecydowanej większości przypadków działania podejmowane przez poszczególne gminy podmiejskie nie były w żaden sposób skoordynowane, ani nie wpisywały się w szerszy kontekst polityki przestrzennej obszarów metropolitalnych. W konsekwencji realizacja poszczególnych projektów mogła jedynie przyczynić się do poprawy warunków życia i nadrobienia wieloletnich zaniedbań inwestycyjnych, nie rozwiązując jednak w sposób kompleksowy problemów związanych z negatywnymi skutkami chaotycznej rozbudowy miast. Autorzy badania pn. **Wpływ polityki spójności na rozwój miast w perspektywie 2007-2013**, doszli do wniosku, że efektem pośrednim realizacji inwestycji

¹⁴¹ Czerny M., 2005, „From city periphery to urban sprawl – world experiences”, w: M. Gutry-Korycka (red.), Urban Sprawl. Warsaw Agglomeration, Warsaw: Warsaw University Press, s. 21–36.

¹⁴² Lisowski A., Grochowski M. PROCESY SUBURBANIZACJI uwarunkowania, formy i konsekwencje w ramach w ramach seminarium „Problematyka rozwoju obszarów miejskich, w tym obszarów metropolitalnych w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033” Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. 28.02.2008.

¹⁴³ Celińska-Janowicz D. Ocena wpływu polityki spójności na rozwój miast polskich (w ramach ewaluacji ex post NPR 2004-2006). Badanie zostało wykonane na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG Uniwersytetu Warszawskiego Warszawa, 2010.



infrastrukturalnych zwiększających dostępność komunikacyjno-transportową obszarów podmiejskich było znaczne przyspieszenie procesu suburbanizacji¹⁴⁴.

Również badania dotyczące okresu programowania 2014-2020 wskazują na potęgowanie procesu suburbanizacji w wyniku działań infrastrukturalnych prowadzonych w ramach polityki spójności. Badanie ewaluacyjne pt. **Ocena wpływu działań podejmowanych w ramach polityki spójności w zakresie transportu publicznego na mobilność miejską w perspektywie 2014-2020** wykazało, że rozbudowa dróg ekspresowych i wlotów do miast z obszarów funkcjonalnych, a także inwestycje w mobilność miejską na obszarach funkcjonalnych, nasilają zjawisko suburbanizacji. Rozwój dróg samochodowych na obszarach funkcjonalnych w pierwszym okresie skraca czas dojazdu do ośrodków miejskich poprzez wyższe parametry techniczne tras, zachęcając mieszkańców do osiedlania się pod miastami, co w dłuższej perspektywie powoduje zatłoczenie w godzinach szczytu i wydłużanie się czasu codziennych dojazdów do miasta-rdzienia. **Podobnych wniosków dostarcza ewaluacja ex-post pn. Wpływ działań podejmowanych w ramach III i IV osi programu operacyjnego Programu Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) 2014-2020 na poprawę dostępności drogowej i obciążenie ruchem w miastach.** Inwestycje drogowe realizowane w ramach III i IV osi priorytetowej PO IiŚ 2014-2020 mają zarówno pozytywne, jak i negatywne efekty na przestrzenne procesy urbanizacyjne miast. Z jednej strony przyczyniają się do poprawy dostępności i skrócenie czasu dojazdu do miast, z drugiej natomiast mogą prowadzić do **rozlewania się miast wzdłuż głównych arterii komunikacyjnych i intensyfikacji zabudowy**¹⁴⁵. Jak podkreślono w raporcie pn. **Ewaluacja efektów wsparcia w ramach II osi priorytetowej Nowoczesna Infrastruktura Transportowa PO PW 2014-2020** rozbudowa dróg w MOF-ach miast wojewódzkich Polski Wschodniej, prowadzących do sieci TEN-T, wpłynęła znacznie na zwiększenie prędkości podróży samochodem. W ramach interwencji wybudowano elementy dróg obwodowych w miastach, na których z reguły nie było możliwości zapewnienia dobrej obsługi transportem publicznym, oraz rozbudowano wyloty z miast, gdzie stosunek prędkości jazdy samochodem do autobusu ulegał zmianie na niekorzyść transportu publicznego. W konsekwencji działania te mogły potęgować zjawisko suburbanizacji oraz spadek udziału podróży transportem publicznym¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Wpływ polityki spójności na rozwój miast w perspektywie 2007-2013, Ecorys Polska Sp. z o.o., 2017.

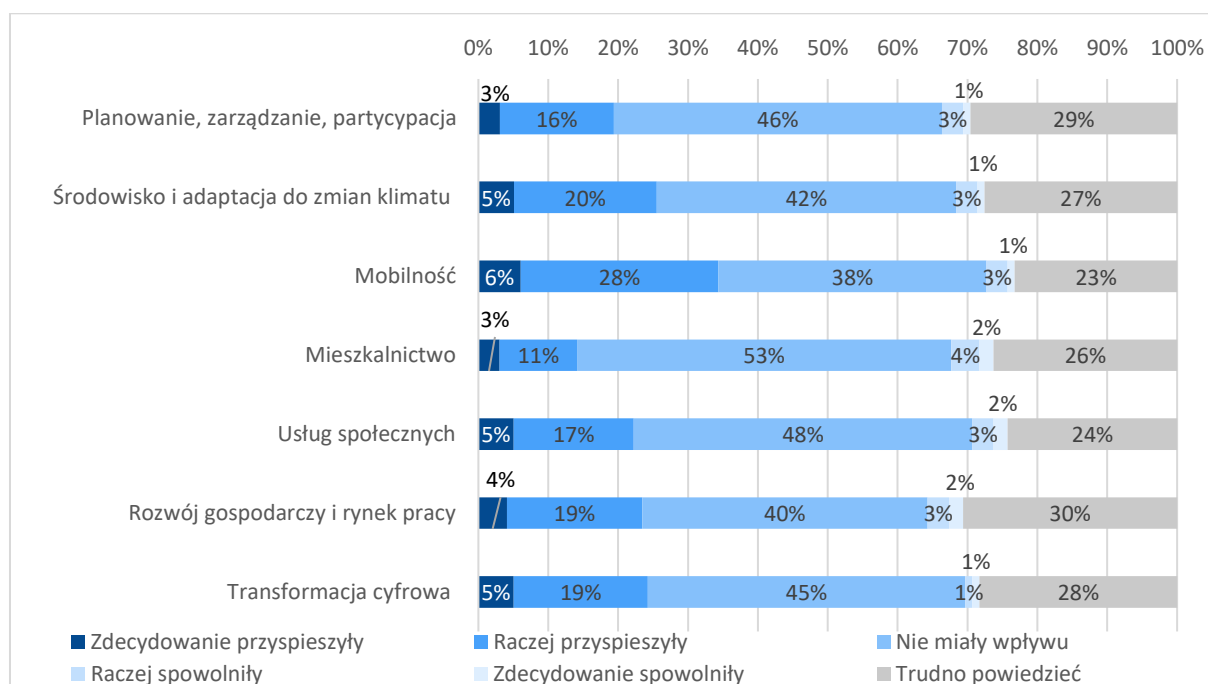
¹⁴⁵ Wpływ działań podejmowanych w ramach III i IV priorytetu Programu Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 na poprawę dostępności drogowej i obciążenie ruchem w miastach, CUPT, 2019.

¹⁴⁶ Ewaluacja efektów wsparcia w ramach II osi priorytetowej Nowoczesna Infrastruktura Transportowa PO PW 2014-2020, Wolański Sp. z o.o.



Przedstawiciele polskich miast zapytano w badaniu ilościowym, w jaki sposób projekty realizowane w **poszczególnych obszarach tematycznych wpłynęły na procesy suburbanizacji**. Najwięcej respondentów była zdania, że projekty realizowane w analizowanych obszarach tematycznych nie miały wpływu na proces suburbanizacji. Z analizy danych wynika natomiast, że największy wpływ na ten proces miały działania związane z mobilnością miejską i aglomeracyjną. Blisko co trzeci respondent dostrzegł wpływ tych projektów na suburbanizację. W odniesieniu do projektów dotyczących ochrony środowiska, transformacji cyfrowej i rozwoju gospodarczego ocenę tę podzielał blisko co piąty ankietowany. **Uwagę zwraca stosunkowo wysoki odsetek osób niemających zdania na ten temat.** Może to wynikać z **jednej strony z braku zrozumienia procesów suburbanizacyjnych lub braku wiedzy** na temat pełnego oddziaływania na otoczenie **projektów zrealizowanych w perspektywie 2014-2020 w danej miejscowości**, które są monitorowane wyłącznie pod kątem osiągniętych rezultatów (bezpośrednich).

Wykres 33. Rozkład odpowiedzi na pytanie "W jaki sposób projekty realizowane w poszczególnych obszarach tematycznych wpłynęły na procesy suburbanizacji w Państwa mieście?"



Źródło: badanie ankietowe CAWI/CATI z przedstawicielami miast, n1=266, 425, 328, 264, 423, 321, 377.

W badaniu ankietowym poproszono także o wskazanie typów projektów, które zdaniem respondentów w największym stopniu przyspieszyły proces suburbanizacji, a także tych, które ten proces spowolniły. Do pierwszej grupy należy zaliczyć przede wszystkim inwestycje w **poprawę dostępności komunikacyjnej terenów podmiejskich** (m.in. budowa i modernizacja dróg, zakup taboru autobusowego i tramwajowego, budowa parkingów P&R, budowa



węzłów transportowych i centrów przesiadkowych, budowa, rozbudowa, modernizacja dróg rowerowych, budowa buspasów). Dość często respondenci wymieniali też projekty związane z budową, modernizacją czy **rozbudową sieci wodno-kanalizacyjnej** oraz **rozwojem usług społecznych** na terenach podmiejskich (m.in. budowa, rozbudowa, termomodernizacja budynków użyteczności publicznej oraz poszerzenie oferty spędzania wolnego czasu, w tym m.in. budowa świetlic, przyszkolnych obiektów sportowych i obiektów małej architektury, budowa obiektów na rzecz potrzeb społeczno-kulturowych oraz usług żłobkowo-przedszkolnych). Część z nich wskazała również na działania związane ze zwiększaniem powierzchni terenów zieleni przeznaczaniem terenów pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne lub adaptacje budynków na funkcje mieszkalne, a także transformację cyfrową (dostęp do światłowodu oraz e-usługi stwarzające możliwość pracy zdalnej) oraz tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości, w tym uzbrajanie terenów inwestycyjnych.

Zdaniem respondentów proces suburbanizacji osłabiły przede wszystkim projekty realizowane wewnątrz miasta-rdzenia związane m.in. z rozszerzeniem i podniesieniem **jakości usług społecznych** (m.in. dostęp do opieki żłobkowo-przedszkolnej, poszerzenie oferty kultury, podniesienie jakości edukacji i opieki zdrowotnej, rozbudowa i termomodernizacja budynków użyteczności publicznej), **rewitalizacją obszarów zdegradowanych** i działania związane z **poprawą komunikacji miejskiej** (odciążenie z ruchu ulic miejskich, zwiększenie dostępności do centrum miasta, podniesienie jakości transportu zbiorowego poprzez zakup ekologicznego taboru, ograniczenie zanieczyszczeń, zwiększenie komfortu podróży, oszczędność czasu podróżowania na terenie miasta). Niektórzy wskazywali również na projekty związane z **ochroną środowiska** (m.in. zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych, wymiana źródeł ciepła, usunięcie wyrobów zawierających azbest, zwiększenie przestrzeni rekreacyjnych na osiedlach/ w parkach).

Uczestniczący w badaniu przedstawiciele jednostek samorządu lokalnego podzielali zdanie, że działania współfinansowane ze środków unijnych nie miały bezpośredniego wpływu na proces suburbanizacji. Sam proces uznali za **zjawisko naturalne, długotrwałe i złożone, któremu z reguły nie da się przeciwdziałać**. Decyzja o zamieszkaniu na obszarach podmiejskich zależy od wielu czynników, takich jak brak zasobów wolnych gruntów pod zabudowę w mieście, niskie ceny nieruchomości na obszarach podmiejskich w stosunku do tych w mieście, brak odpowiednio rozwiniętej infrastruktury społecznej i technicznej w mieście oraz bliskość terenów zieleni i lepsza jakość powietrza poza miastem.

Rozkład odpowiedzi na pytanie dotyczące wpływu projektów realizowanych w poszczególnych obszarach tematycznych na procesy suburbanizacji jest zbliżony dla wszystkich typów miast (małych, średnich i dużych). Przedstawiciele dużych miast zauważają jednak z reguły większy wpływ realizowanych działań na ograniczenie procesu rozlewania się miast. Największa rozbieżność dotyczy obszaru tematycznego Planowanie, zarządzanie, partycypacja oraz Środowisko i adaptacja do zmian klimatu. W ocenie blisko 30%



przedstawicieli jednostek samorządu lokalnego pochodzących z miast dużych realizacja działań z tych obszarów tematycznych przyczyniła się do spowolnienia procesu suburbanizacji, w przypadku miast średnich i małych odsetek ten nie przekroczył 5%. Powyższe może wynikać z realizacji zdecydowanie większej liczby projektów z obszaru tematycznego Zarządzanie i planowanie przestrzenne w dużych miastach, a także większej koncentracji środków na działania związane z ochroną środowiska (tzn. podobna wysokość nakładów na działania związane z ochroną środowiska przy zdecydowanie mniejszej liczbie miast dużych).

Inne opinie wskazywały, iż działania podejmowane w ramach polityki spójności stanowią często **reakcję na dotychczasowy chaotyczny rozwój stref podmiejskich** (brak wymogów odnośnie realizacji inwestycji na terenach ścisłej zabudowy, nagminne, niekontrolowane wydawanie tzw. wuzetek) i **mają za zadanie niwelować jego negatywne skutki**. Realizacja projektów dotyczących rozwoju transportu publicznego, w powiązaniu z jednoczesnym rozwojem cyfryzacji, może natomiast skłaniać niektórych do przeniesienia się na obszary podmiejskie.

(...) niezależnie od tego, czy my tworzymy infrastrukturę, czy nie, miasta się rozlewają (...) my bardziej reagujemy na te procesy, które mają miejsce w naszych gminach, niż je wyprzedzamy. Często zdarza się, że duże inwestycje mieszkaniowe powstają na zapleczu miasta, co wymusza ich skomunikowanie z miastem na późniejszym etapie.

Źródło: zogniskowany wywiad grupowy.

Polityka spójności, której cele skupiły się na ograniczaniu niedostatków infrastrukturalnych i wyrównywaniu szans rozwojowych, w odniesieniu do terenów peryferyjnych spowodowała znaczny wzrost ich atrakcyjności w porównaniu z miastami, co przełożyło się na nasilenie procesów suburbanizacyjnych wokół nich. Sprzyjał temu również brak należytej ochrony planistycznej terenów podmiejskich.

W dyskusji eksperckiej podniesiono także kwestie roli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako instrumentu zapobiegającemu procesowi suburbanizacji. Jeden z ekspertów zwrócił uwagę, że samo pokrycie planami miejscowymi nie jest gwarantem zrównoważonego rozwoju stref podmiejskich. Powyższe wynika z mało precyzyjnych lub zbyt elastycznych zapisów dokumentów planistycznych, nie dających skutecznej ochrony przed m.in. zabudową terenów biologicznie czynnych. Dla przykładu, analiza zapisów 141 planów miejscowych uchwalonych w dziesięciu gminach podwarszawskich pod względem przeznaczenia oraz sposobu kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów wykazała słabe strony większości planów, m.in. mało zróżnicowaną strukturę funkcjonalno-przestrzenną obszarów objętych planami, niedostatecznie określone standardy kształtowania zabudowy, niedostatek przestrzeni publicznych, brak terenów wyznaczonych pod obiekty



infrastruktury społecznej, czy też brak całościowego rozwiązania systemu komunikacji drogowej¹⁴⁷. Na podstawie powyższej analizy można ocenić potencjał istniejących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do skutecznej ochrony przed chaotyczną zabudową stref podmiejskich jako niski. Literatura fachowa wskazuje jednak, że sporządzenie planów miejscowych dla obszarów podmiejskich oraz kontrola przestrzegania ich zapisów stanowi tylko jeden z wielu instrumentów służących ograniczeniu, kontrolowaniu i modelowaniu suburbanizacji¹⁴⁸. Należałoby zatem podjąć dyskusję nad identyfikacją pełnego spectrum różnych instrumentów mających na celu ograniczenie żywiołowej suburbanizacji, w celu zwiększenia ich stosowania w polityce rozwoju lokalnego.

Podsumowanie

Interwencja wdrażana w ramach polityki spójności w latach 2014-2020 nie była bezpośrednio ukierunkowana na zapobieganie suburbanizacji. Należy jednak zaznaczyć, że realizacja projektów transportowych przełożyła się w sposób bezpośredni na poprawę dostępności i skrócenie czasu dojazdu do miast, z kolei projekty związane z rozbudową infrastruktury sieciowej poprawiły warunki mieszkaniowe poza miastem. Realizacja tego typu działań przekłada się na wzrost atrakcyjności mieszkaniowej i inwestycyjnej objętych nimi terenów, i w konsekwencji skutkuje nasileniem zjawisk suburbanizacyjnych. Powyższe wnioski wpisują się w wyniki badań ewaluacyjnych poprzedniego i obecnego okresu programowania w zakresie ogólnego wpływu polityki spójności, jak i działań z zakresu transportu, na rozwój miast.

Chaotyczny rozwój gmin ościennych jest wynikiem braku kompleksowego podejścia do zarządzania przestrzenią w obszarach funkcjonalnych. Cele rozwojowe miast i ich obszarów funkcjonalnych powinny być dostosowane do długoterminowych wyzwań rozwojowych. Konieczne jest wdrożenie podejścia strategicznego, w którym projekty realizowane w ramach polityki spójności będą spójne z lokalnymi i regionalnymi strategiami rozwoju przestrzennego, a nie jedynie wynikiem dostępnych funduszy na dany okres programowania. W badaniu eksperci podnosili również potrzebę skoordynowania rozwoju miast z ich funkcjonalnym otoczeniem z udziałem odpowiednich mechanizmów planistycznych i finansowych, a także zniesienie ograniczeń formalno-prawnych, dotyczących m.in. definicji i kryteriów delimitacji obszaru funkcjonalnego, ograniczającego jego skalę. Konieczne jest zatem wprowadzenie odpowiednich mechanizmów planistycznych i finansowych oraz uregulowanie kwestii formalno-prawnych, dotyczących m.in. definicji i kryteriów delimitacji obszaru

¹⁴⁷ Topczewska T., Maliszewski C. 2015. Plany miejscowe gmin podwarszawskich. Sposób realizacji polityki urbanizacji. *Człowiek i Środowisko*, 39(1), 2015, s. 5-17.

¹⁴⁸ A. Jadach-Sepioło, B. Krystek-Kucewicz, D. Muszyńska-Jeleszyńska. 2018. Żywiołowa suburbanizacja. Przegląd literatury przedmiotu oraz mechanizmów ograniczania i kontroli. *Texter*.



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



funkcjonalnego. **REKOMENDACJA:** rekomenduje się wzmocnienie spójności terytorialnej oraz społeczno-ekonomicznej w miastach i ich obszarach funkcjonalnych.



Załącznik nr 1 Tabela wniosków i rekomendacji z badania

Tabela 3. Tabela rekomendacji z badania

Rekomendacja hierarchiczna nr 1	Wzmocnienie partycypacji przedstawicieli miast oraz innych interesariuszy w planowaniu polityki spójności po 2027 roku				
Wnioski	Str. 118-119, Rozdział 3.2 Wpływ instrumentów terytorialnych na rozwój miast i obszarów funkcjonalnych				
Rekomendacja częściowa	Sposób wdrożenia	Adresat	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
1. Usprawnienie dialogu i mechanizmów współpracy między różnymi poziomami administracji oraz dostosowanie ich do potrzeb miast i interesariuszy.	1. Analiza efektywności istniejących platform współpracy między rządem a miastami i innymi interesariuszami (np. Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego).	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	30.06.2025	Horyzontalna	Spółeczeństwo informacyjne, przedsiębiorczość, energetyka, środowisko, transport, edukacja, kultura, turystyka i rekreacja, zdrowie, rynek pracy, włączenie społeczne
2. Zwiększenie udziału interesariuszy w procesie programowania polityki spójności w celu lepszego dostosowania działań i funduszy do	2. Poszerzenie składu Komitetów Monitorujących/Sterujących programami operacyjnymi o przedstawicieli innych niż władze samorządowe miast.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Instytucje Zarządzające	30.09.2025	Horyzontalna	



Rekomendacja hierarchiczna nr 1	Wzmocnienie partycypacji przedstawicieli miast oraz innych interesariuszy w planowaniu polityki spójności po 2027 roku				
rzeczywistych potrzeb, zwiększenie efektywności realizowanych programów oraz wzmocnienie współpracy między różnymi podmiotami zaangażowanymi w rozwój regionalny.					
3. Lepsze dopasowanie działań i funduszy do realnych potrzeb interesariuszy.	3. Powołanie Komitetów Programujących skupiających przedstawicieli miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz innych interesariuszy, którzy zostaną włączeni w proces programowania polityki spójności.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	31.12.2026	Horyzontalna	
4. Zapewnienie transparentności procesu decyzyjnego, zwiększenie zaufania interesariuszy do konsultacji oraz wzmocnienie ich realnego wpływu na podejmowane decyzje.	4. Utrzymanie mechanizmu raportowania efektów konsultacji pokazującego, które postulaty grup interesariuszy zostały uwzględnione i dlaczego.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	Nie dotyczy	Horyzontalna	



Rekomendacja hierarchiczna nr 1	Wzmocnienie partycypacji przedstawicieli miast oraz innych interesariuszy w planowaniu polityki spójności po 2027 roku				
5. Zwiększenie zaangażowania interesariuszy w proces programowania polityki spójności w celu lepszego dopasowanie działań do realnych wyzwań rozwojowych.	5. Umożliwienie innym niż JST interesariuszom bezpośredniego składania propozycji priorytetowych działań, które będą analizowane pod kątem zgodności z celami polityki spójności.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	31.12.2027	Horyzontalna	
6. Zapewnienie przejrzystego, ustrukturyzowanego i skutecznego mechanizmu włączenia społecznego w celu lepszego dopasowania polityk publicznych do rzeczywistych potrzeb i oczekiwań rozwojowych.	6. Stworzenie ustawy o partycypacji, która wzmacniałaby włączenie społeczne miast i innych interesariuszy w prace nad opracowywaniem założeń programów, strategii, planów rozwojowych na poziomie lokalnym, ponadlokalnym, regionalnym.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	31.12.2027	Horyzontalna	
7. Wzmocnienie zdolności do aktywnego i merytorycznego	7. Podniesienie kompetencji grup interesariuszy.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej,	31.12.2026	Horyzontalna	



Rekomendacja hierarchiczna nr 1	Wzmocnienie partycypacji przedstawicieli miast oraz innych interesariuszy w planowaniu polityki spójności po 2027 roku				
uczestnictwa w procesach decyzyjnych, programowaniu polityk publicznych oraz wdrażaniu działań rozwojowych w celu skutecznej współpracy i efektywnego zarządzania rozwojem.		Instytucje Zarządzające			

Rekomendacja hierarchiczna nr 2	Usprawnienie koordynacji działań różnych interesariuszy finansowanych w ramach polityki spójności				
Wnioski	Str. 155, Rozdział 3.5.1 Komplementarność w poszczególnych obszarach tematycznych polityki spójności 2014-2020				
Rekomendacja cząstkowa	Sposób wdrożenia	Adresat	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
Usprawnienie koordynacji działań różnych interesariuszy finansowanych w	Włączenie do regulaminów naboru projektów do dofinansowania w ramach polityki spójności regulacji wskazujących na wymóg tworzenia partnerstw projektowych, w szczególności międzysektorowych, ograniczających konkurowanie ze sobą projektów planowanych do realizacji na tym samym terenie.	MFIPR, IZ	31.12.2027	Horyzontalna	Społeczeństwo informacyjne, przedsiębiorczość, energetyka, środowisko, transport, edukacja, kultura,



Rekomendacja hierarchiczna nr 2	Usprawnienie koordynacji działań różnych interesariuszy finansowanych w ramach polityki spójności				
ramach polityki spójności	Zobowiązanie Instytucji Zarządzających do analizowania projektów pod kątem synergii na poziomie lokalnym i regionalnym przed przyznaniem dofinansowania.	MFIPR, IZ	31.12.2027	Horyzontalna	turystyka i rekreacja, zdrowie, rynek pracy, włączenie społeczne
	Utworzenie regionalnych forów koordynacyjnych umożliwiających wymianę informacji między JST, NGO i administracją rządową w zakresie planowanych inwestycji.	MFIPR, IZ, JST	31.12.2027	Horyzontalna	

Rekomendacja hierarchiczna nr 3	Wzmocnienie skuteczności i efektywności działań realizowanych w ramach polityki spójności				
Wnioski	Str. 136, 145, Rozdział 3.4 Bariery i trudności we wdrażaniu interwencji Str. 84, Rozdział 3.1.4 Najbardziej skuteczne rodzaje wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych Str. 119-120, Rozdział 3.3 Dobre praktyki, część „Współpraca w ramach partnerstw, współpraca wewnątrz struktur beneficjenta”				
Rekomendacja częściowa	Sposób wdrożenia	Adresat	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
1. Wzmocnienie skuteczności i efektywności	1. Odejście od systemu wspierania pojedynczych projektów w ramach polityki spójności na rzecz wsparcia i rozliczania całych programów rozwojowych/wiązek	MFIPR, IZ	31.12.2027	Horyzontalna	Spółeczeństwo informacyjne, przedsiębiorczość, energetyka,



Rekomendacja hierarchiczna nr 3	Wzmocnienie skuteczności i efektywności działań realizowanych w ramach polityki spójności				
działań realizowanych w ramach polityki spójności	projektów, których realizatorami będą różni interesariusze.				środowisko, transport, edukacja, kultura, turystyka i rekreacja, zdrowie, rynek pracy, włączenie społeczne
	2. W odniesieniu do miast OSI - wprowadzenie dedykowanych funduszy wspierających ich rozwój oraz rozbudowanie instrumentów doradczych.	MFIPR	31.12.2027	Horyzontalna	
	3. Wprowadzenie do polityki spójności mechanizmu elastyczności związanego z możliwością przesuwania środków na obszary priorytetowe, których znaczenie istotnie wzrasta w danym okresie budżetowym – pod wpływem sytuacji społeczno-gospodarczej i geopolitycznej.	MFIPR, IZ	31.12.2027	Horyzontalna	
	4. Wykorzystanie w systemie monitorowania polityki spójności danych statystycznych do śledzenia efektów projektów w sposób ciągły.	MFIPR	31.12.2028	Horyzontalna	
2. Zapewnienie środków na najbardziej efektywne i kompleksowe działania zapewniające	5. Koncentracja wsparcia na rezultatach generowanych przez wiązki projektów /programy rozwoju, które w najwyższym stopniu gwarantują realizację celów polityki spójności.	MFIPR, IZ	31.12.2027	Horyzontalna	



Rekomendacja hierarchiczna nr 3	Wzmocnienie skuteczności i efektywności działań realizowanych w ramach polityki spójności				
długoterminowe efekty rozwojowe.					
3. Zwiększenie udziału realizatorów do współpracy z innymi interesariuszami, w celu zwiększenia efektywności i zasięgu projektów, lepszej koordynacji, wpływu na rozwój społeczny i gospodarczy, a także trwałości osiągniętych wyników.	6. Wprowadzenie do etapu wyboru projektów do dofinansowania wymogów dotyczących większej skali oddziaływania społeczno-ekonomicznego lub minimalnej wartości projektu, zmuszających pojedynczych realizatorów do nawiązywania współpracy z innymi interesariuszami w celu skumulowania efektów realizacji.	MFiPR, IZ	31.12.2027	Horyzontalna	
4. Testowanie nowych modeli wsparcia umożliwiających koncentrację środków na najbardziej obiecujących i kompleksowych inicjatywach w celu wsparcia projektów, które w sposób skoordynowany i	7. Pilotaż funduszu wspierającego najbardziej efektywne wiązki projektów/programy z zakresu rozwoju lokalnego.	MFiPR	31.12.2028	Horyzontalna	



Rekomendacja hierarchiczna nr 3	Wzmocnienie skuteczności i efektywności działań realizowanych w ramach polityki spójności				
synergiczny przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju lokalnego.					
5. Proponuje się wydłużenie czasu trwania naborów i uelastycznienie harmonogramów w przypadku naborów dotyczących projektów partnerskich, realizowanych przez związki, stowarzyszenia i porozumienia zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego	8. Dokonanie zmian w Wytycznych dotyczących wyboru projektów na perspektywę unijną 2027+ związanych z: - publikowaniem harmonogramów naborów z większym wyprzedzeniem niż dotychczas - wprowadzeniem dłuższego czasu trwania naborów konkursowych, w szczególności dedykowanych instrumentom terytorialnym oraz naborów dotyczących projektów partnerskich, realizowanych przez związki, stowarzyszenia i porozumienia zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego - Rezygnacja z punktowania na etapie oceny merytorycznej WoD kryteriów związanych z czasem realizacji projektów	MFIPR, IZ	31.12.2027	Horyzontalna	
6. Zwiększenie efektywności i skuteczności systemu wdrażania polityki spójności przez zmianę skali operacji wspierających związki projektów,	9. Zmiana typu operacji polityki spójności poprzez wsparcie programów rozwojowych, które będą gwarantować wyższy poziom skuteczności, efektywności i faktyczne wykorzystanie zasady dodatkowości. Weryfikacja katalogu IIT w celu poszerzenia	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	31.12.2026	Horyzontalna	



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Rekomendacja hierarchiczna nr 3	Wzmocnienie skuteczności i efektywności działań realizowanych w ramach polityki spójności				
programów czy planów rozwoju.	o dodatkowe typy wspieranych dokumentów strategicznych.				
7. Zwiększenie efektywności realizacji poszczególnych projektów poprzez pracę w tzw. „grupach roboczych” wewnątrz struktur beneficjenta i/lub partnera/partnerów.	10. Proponowanie podczas szkoleń, w materiałach szkoleniowych, podręcznikach dobrych praktyk beneficjentom wdrożenia wewnątrz struktur beneficjenta i/lub partnera/ partnerów pracy w „grupach roboczych” składających się z przedstawicieli różnych jednostek organizacyjnych np. związanych z rozliczaniem, wnioskowaniem o środki, promocją, partycypacją społeczną oraz merytorycznym dla danego projektu.	Instytucje Zarządzające	31.12.2027	Programowa operacyjna	

Rekomendacja hierarchiczna nr 4	Wzmocnienie miast, ze szczególnym uwzględnieniem miast małych i OSI, w realizacji polityki rozwojowej				
Wnioski	Str. 196, Rozdział 3.8 Wpływ inicjatyw służących wymianie doświadczeń i budowaniu kompetencji urzędników na rozwój miast i obszarów funkcjonalnych Str. 120-121, Rozdział 3.3 Dobre praktyki, część „Współpraca w ramach partnerstw, współpraca wewnątrz struktur beneficjenta” Str. 129, Rozdział 3.3 Dobre praktyki, część „Czynniki sukcesu realizacji projektów”				



Rekomendacja hierarchiczna nr 4		Wzmocnienie miast, ze szczególnym uwzględnieniem miast małych i OSI, w realizacji polityki rozwojowej			
Rekomendacja częściowa	Sposób wdrożenia	Adresat	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
1. Zapewnienie miastom OSI wsparcia merytorycznego w celu wspierania kluczowych inicjatyw w obszarach o szczególnych potrzebach, optymalizacji planowania i wdrażania działań, co przyczyni się do zrównoważonego i skoordynowanego rozwoju tych miast.	1. Specjalistyczne wsparcie małych miast i OSI w postaci doradztwa i kształcenia kadr w kreowaniu polityki rozwojowej oraz w ubieganiu się o środki finansowe na jej realizację na podstawie zestandaryzowanych procedur.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Instytucje Zarządzające	31.12.2025	Horyzontalna	Społeczeństwo informacyjne, przedsiębiorczość, energetyka, środowisko, transport, edukacja, kultura, turystyka i rekreacja, zdrowie, rynek pracy, włączenie społeczne
2. Uwzględnienie specyfiki regionalnej i lokalnej w programach krajowych	2. Terytorializacja programów krajowych, możliwych do włączenia do finansowania lokalnych polityk rozwojowych w miastach i obszarach funkcjonalnych	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Instytucje Zarządzające	31.12.2026	Programowa strategiczna	
3. Zapewnienie szkoleń i wsparcia doradczego dla	3. Organizacja regularnych szkoleń, tworzenie materiałów edukacyjnych i udostępnianie narzędzi do zarządzania	Ministerstwo Funduszy i Polityki	30.09.2025	Programowa operacyjna	



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Rekomendacja hierarchiczna nr 4	Wzmocnienie miast, ze szczególnym uwzględnieniem miast małych i OSI, w realizacji polityki rozwojowej				
JST w zakresie planowania, realizacji i oceny ryzyka projektów	projektami. W materiałach tych warto uwzględnić potencjalny udział w projektach międzynarodowych np. w ramach Programu URBACT czy Interreg.	Regionalnej, Instytucje Zarządzające			
4. Dodatkowe wsparcie finansowe dla miast zaliczonych do obszarów specjalnej interwencji	4. Stworzenie oddzielnych funduszy/programów przeznaczonych dla miast OSI określonych w nowych dokumentach strategicznych państwa, wspierających ich rozwój i rozbudowanie instrumentów doradczych.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	31.12.2026	Horyzontalna	
5. Opracowanie systemu motywacyjnego dla pracowników JST, wspierającego utrzymanie wykwalifikowanych kadr.	5. Wdrożenie systemu nagród i premii, programów mentoringowych oraz zachęt do dzielenia się wiedzą między pracownikami JST.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Instytucje Zarządzające, JST	31.12.2025	Pozasystemowa	
6. Rozszerzenie zakresu wsparcia doradczego dla JST w procesie opracowywania	6. Utworzenie regionalnych ośrodków wsparcia strategicznego, oferujących doradztwo w zakresie analiz i planowania projektów.	Instytucje Zarządzające	31.12.2025	Programowa operacyjna	



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Rekomendacja hierarchiczna nr 4	Wzmocnienie miast, ze szczególnym uwzględnieniem miast małych i OSI, w realizacji polityki rozwojowej				
dokumentów strategicznych.					
7. Wprowadzenie programów wspierających rozwój pamięci instytucjonalnej w JST.	7. Wdrożenie narzędzi cyfrowych do zarządzania wiedzą w JST, takich jak bazy wiedzy i systemy archiwizacji projektów.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Instytucje Zarządzające, JST	31.12.2025	Programowa operacyjna	
8. Kontynuacja i rozwój programów takich jak Centrum Wsparcia Doradczego i Partnerska Inicjatywa Miast z lepszym dopasowaniem harmonogramów do cyklu planowania inwestycji JST.	Stworzenie jednolitego harmonogramu działań wspierających JST, uwzględniającego etapy planowania i wdrażania projektów	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	30.09.2025	Horyzontalna	
Rekomendacja hierarchiczna nr 5	Wzmocnienie spójności terytorialnej oraz społeczno-ekonomicznej w miastach i ich obszarach funkcjonalnych				
Wnioski	Str. 202, Rozdział 3.10 Wpływ interwencji na rozlewanie się miast				



Rekomendacja hierarchiczna nr 5		Wzmocnienie spójności terytorialnej oraz społeczno-ekonomicznej w miastach i ich obszarach funkcjonalnych			
Rekomendacja częściowa	Sposób wdrożenia	Adresat	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
1. Poprawa regulacji prawnych	1. Jednoznaczne zdefiniowanie definicji obszaru funkcjonalnego w ustawie oraz kryteriów jego delimitacji.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	31.12.2026	Horyzontalna	Społeczeństwo informacyjne, przedsiębiorczość, energetyka, środowisko, transport, edukacja, kultura, turystyka i rekreacja, zdrowie, rynek pracy, włączenie społeczne
2. Modyfikacja wsparcia finansowego w celu wzmocnienia miast i otaczających gmin	2. Wyodrębnienie funduszy wspierających integrację miast i gmin ościennych, np. poprzez rozwój wspólnych usług transportowych czy infrastruktury społecznej.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Instytucje Zarządzające	31.12.2027	Programowa strategiczna	
3. Wzmacnianie rozwojowych projektów partnerskich w ramach obszarów funkcjonalnych	3. Ustanowienie konkursów na projekty współpracy JST, wspierających rozwój społeczno-gospodarczy, odporność społeczną, klimatyczną, transformację cyfrową w obszarach funkcjonalnych.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Instytucje Zarządzające, Ministerstwo Cyfryzacji, Ministerstwo Klimatu i Środowiska,	31.12.2027	Programowa operacyjna	



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Rekomendacja hierarchiczna nr 5	Wzmocnienie spójności terytorialnej oraz społeczno-ekonomicznej w miastach i ich obszarach funkcjonalnych				
		Instytucje Zarządzające			
4. Powiązanie polityki przestrzennej obszarów funkcjonalnych z celami polityki spójności	4. Powiązanie celów obu polityk w strategiach ponadlokalnych i w ramach programowania środków polityki spójności	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Rozwoju i Technologii JST	31.12.2027	Horyzontalna	
5. Wzmocnienie działań na rzecz pożądaných rozwiązań w sferze mobilności miejskiej	5. Wyodrębnienie osobnego funduszu wspierającego reorganizację przestrzeni w miastach w kierunku priorytetowego uwzględnienia w nich ruchu rowerowo-pieszego.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Instytucje Zarządzające	31.12.2027	Horyzontalna	
6. Wspieranie rozwiązań typu smart w miastach	6. Zwiększenie wsparcia dla projektów smart city i inteligentnego zarządzania przestrzenią miejską.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Instytucje Zarządzające, Ministerstwo Cyfryzacji	31.12.2027	Horyzontalna	



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Rekomendacja hierarchiczna nr 5	Wzmocnienie spójności terytorialnej oraz społeczno-ekonomicznej w miastach i ich obszarach funkcjonalnych				
7. Zwiększanie odporności klimatycznej miast	7. Uwzględnienie planów adaptacji / planów odbudowy przyrody w planowaniu przestrzennym i finansowaniu inwestycji.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Instytucje Zarządzające, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Ministerstwo Klimatu i Środowiska	31.12.2027	Horyzontalna	
8. W związku ze zmianą porządku prawnego należy zapewnić wsparcie gminom w zakresie opracowania MPA oraz szerzenia dobrych praktyk wypracowanych w ramach projektu pilotażowego.	8. Zapewnienie wsparcia doradczego gminom w zakresie opracowywania MPA.	Instytucje zarządzające	30.09.2025	Programowa operacyjna	



Rekomendacja hierarchiczna nr 6		Usprawnienie mechanizmów finansowania i rozliczania projektów			
Wnioski		Str. 121, Rozdział 3.3 Dobre praktyki w ramach wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych, część „Współpraca w ramach partnerstw, współpraca wewnątrz struktur beneficjenta” Str. 126-127, Rozdział 3.3 Dobre praktyki w ramach wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych, część „Diagnoza, rozpoznanie potrzeb” Str. 135, 136, Rozdział 3.4 Bariery i trudności we wdrażaniu interwencji Str. 196, Rozdział 3.8 Wpływ inicjatyw służących wymianie doświadczeń i budowaniu kompetencji urzędników na rozwój miast i obszarów funkcjonalnych			
Rekomendacja częściowa	Sposób wdrożenia	Adresat	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
1. Uproszczenie finansowania mniejszych projektów	1. Wprowadzenie uproszczonych form finansowania, takich jak ryczałty i koszty jednostkowe, dla projektów o mniejszej wartości.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Instytucje Zarządzające	31.12.2027	Horyzontalna	Społeczeństwo informacyjne, przedsiębiorczość, energetyka, środowisko, transport, edukacja, kultura, turystyka i rekreacja, zdrowie, rynek pracy, włączenie społeczne
2. Wprowadzenie dodatkowych instrumentów finansowych w przypadku małych miast i NGO	2. Rozwój funduszy pożyczkowych i gwarancyjnych ułatwiających finansowanie projektów dla małych miast i NGO.				



Rekomendacja hierarchiczna nr 6	Usprawnienie mechanizmów finansowania i rozliczania projektów				
3. Rozwój narzędzi IT w celu łatwiejszej obsługi formalnej projektów	3. Wdrożenie cyfrowych narzędzi do monitorowania i rozliczania projektów w celu ograniczenia biurokracji.				
4. Wsparcie projektowe miast i NGO	4. Stworzenie funkcji doradcy projektowego, który będzie wspierał małe miasta i NGO w realizacji i rozliczaniu projektów. Doradca projektowy mógłby również służyć pomocą w przypadku udziału w projektach międzynarodowych charakteryzujących się odmiennym sposobem rozliczania (jak URBACT).				
	5. Organizacja szkoleń, spotkań zachęcających do udziału w projektach ambitnych, międzynarodowych z naciskiem na pokazanie pozytywnych przykładów udziału niewielkich JST w takich projektach.				



Rekomendacja hierarchiczna nr 7	Zwiększenie kompetencji z zakresie budowania i funkcjonowania partnerskiej współpracy, będącej efektywnym i skutecznym narzędziem rozwoju lokalnego/ponadlokalnego w miejskich obszarach funkcjonalnych				
Wnioski	Rozdział 3.1.3 Efekty wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych Str. 196, Rozdział 3.8 Wpływ inicjatyw służących wymianie doświadczeń i budowaniu kompetencji urzędników na rozwój miast i obszarów funkcjonalnych Str. 120-121, Rozdział 3.3 Dobre praktyki, część „Współpraca w ramach partnerstw, współpraca wewnątrz struktur beneficjenta”				
Rekomendacja częstkowa	Sposób wdrożenia	Adresat	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
1. Wzmocnienie instytucjonalne JST w zakresie budowy trwałych partnerstw	1. Kształcenie kadr, animatorów partnerstw, do prowadzenia procesu partnerskiej współpracy (w typie projektu „Decydujemy Projekt” z lat 2009-2014, którego celem było stworzenie i przetestowanie modeli partycypacji publicznej, aktywnie angażujących społeczności lokalne i kształcenie animatorów partycypacji społecznej). Rolą animatora powinno być nie tylko budowanie partnerstw jako mechanizmu zarządzania rozwojem obszaru funkcjonalnego, ale także wspieranie realizacji pojedynczych projektów wymagających współpracy międzysektorowej. Może być to istotne w przypadku pierwszego projektu realizowanego np. z partnerem społecznym. Mógłby wspierać w rozwoju istniejące obecnie instytucje ZIT, RIT, ITT, RLKS aby	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	31.12.2025	Pozasystemowa	Społeczeństwo informacyjne, przedsiębiorczość, energetyka, środowisko, transport, edukacja, kultura, turystyka i rekreacja, zdrowie, rynek pracy, włączenie społeczne



Rekomendacja hierarchiczna nr 7	Zwiększenie kompetencji z zakresie budowania i funkcjonowania partnerskiej współpracy, będącej efektywnym i skutecznym narzędziem rozwoju lokalnego/ponadlokalnego w miejskich obszarach funkcjonalnych				
	przygotować je do współpracy o zasoby własne ich członków.				
2. Kontynuacja i rozwój programów takich jak Centrum Wsparcia Doradczego i Partnerska Inicjatywa Miast z lepszym dopasowaniem harmonogramów do cyklu planowania inwestycji JST.	2. Stworzenie jednolitego harmonogramu działań wspierających JST, uwzględniającego etapy planowania i wdrażania projektów	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	30.09.2025	Horyzontalna	
3. Rozwój platform współpracy między JST i programów	3. Stworzenie ogólnopolskiej bazy dobrych praktyk, organizowanie cyklicznych konferencji oraz wydarzeń tematycznych.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	31.03.2026	Pozasystemowa	



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Rekomendacja hierarchiczna nr 7	Zwiększenie kompetencji z zakresie budowania i funkcjonowania partnerskiej współpracy, będącej efektywnym i skutecznym narzędziem rozwoju lokalnego/ponadlokalnego w miejskich obszarach funkcjonalnych				
wymiany doświadczeń z możliwością udziału wszystkich zainteresowanych JST					

Treść wniosku	Treść rekomendacji	Sposób wdrożenia	Adresat	Termin wdrożenia rekomendacji	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny

225



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Treść wniosku	Treść rekomendacji	Sposób wdrożenia	Adresat	Termin wdrożenia rekomendacji	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny

Źródło: Opracowanie własne.



Załącznik nr 2 Bibliografia

1. AD REM Pracownia badawcza Elżbieta Stosio-Sielach, Piotr Fuchs Smart Research, Ocena wpływu wsparcia oferowanego w ramach 9 i 10 Osi Priorytetowej RPO WL 2014 – 2020, 2021.
2. AG Uniconsult, Badania Społeczne Marzena Sochańska-Kawiecka, Ewaluacja ex-post POWER, Warszawa 2023.
3. Andrzej Szarata Consulting, Oszacowanie oczekiwanych rezultatów interwencji za pomocą miar dostępności transportowej dostosowanych do potrzeb dokumentów strategicznych i operacyjnych perspektywy finansowej 2014- 2020, Warszawa-Kraków 2021.
4. [Broszura CEF PDF](#), dostęp: 17.01.2025.
5. Centrum Analiz i Badań Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza, 20 lat szans i rozwoju. Korzyści przystąpienia do Unii Europejskiej dla największych polskich miast w latach 2004-2023. Raport, Warszawa 2024.
6. Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUOREG Uniwersytetu Warszawskiego, Celińska-Janowicz D., Ocena wpływu polityki spójności na rozwój miast polskich (w ramach ewaluacji ex post NPR 2004-2006), Warszawa 2010.
7. Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Ocena komplementarności wsparcia infrastruktury kolejowej w ramach III osi priorytetowej Ponadregionalna Infrastruktura Kolejowa Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 (PO PW), Warszawa 2020.
8. Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Wpływ działań podejmowanych w ramach III i IV priorytetu Programu Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 na poprawę dostępności drogowej i obciążenie ruchem w miastach, Warszawa 2019.
9. Churski P., Ewaluacja Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Miejskim Obszarze Funkcjonalnym Poznania, Poznań 2022.
10. Czerny M., „From city periphery to urban sprawl – world experiences”, w: M. Gutry-Korycka (red.), Urban Sprawl. Warsaw Agglomeration, Warsaw: Warsaw University Press, s. 21–36, 2005.
11. Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy UE, Zasada komplementarności w ramach programów operacyjnych polityki spójności - wnioski na lata 2014-2020 w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013.
12. [E-Apis](#), dostęp: 17.01.2025.



13. Ecorys Polska, Analiza wykorzystania przez polskich beneficjentów środków w ramach programów zarządzanych centralnie przez Komisję Europejską: Horyzont 2020, Warszawa 2017.
14. Ecorys Polska, Ewaluacja wpływu RPO WSL na lata 2014-2020 na rewitalizację społeczną, infrastrukturalną i gospodarczą regionu, Warszawa 2021.
15. Ecorys Polska, Evalu, Ewaluacja mid-term dotycząca postępu rzeczowego RPO WP 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerwy wykonania. Raport końcowy, Warszawa 2019.
16. Ecorys Polska, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Badanie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce, Warszawa 2020.
17. Ecorys Polska, Wpływ polityki spójności na rozwój miast w perspektywie 2007-2013, Warszawa 2017.
18. EGO, Ocena komplementarności projektów realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 oraz projektów realizowanych w województwie pomorskim w ramach Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Rybackiej”, Warszawa 2014.
19. EU Consult, INFRA - Centrum Doradztwa, Polska Agencja Ewaluacji Sektora Publicznego S.A., Ocena wpływu RPO WiM 2014-2020 na zwiększenie dostępności i spójności transportowej województwa warmińsko-mazurskiego, 2023.
20. EU-Consult, Ocena powdrożeniowa programu „Rozwój Lokalny” w ramach Mechanizmów Finansowego EOG oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021, Gdańsk 2024.
21. EU-Consult, Ocena wsparcia RPO WD 2014-2020 w zakresie opieki nad dzieckiem do lat 3 i usług opiekuńczo-wychowawczych dla dzieci do lat 6, Gdańsk 2022.
22. Ewaluacja projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WiM na lata 2014-2020. Raport z badania przeprowadzonego w 2019 roku na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego.
23. Evalu, Ecorys Polska, Ewaluacja mid-term dotycząca postępu rzeczowego RPO WO 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerwy wykonania. Raport końcowy, Warszawa 2019.
24. Evalu, Ewaluacja bieżąca wdrażania zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020, Warszawa 2018.



25. Evalu, Ewaluacja efektów wdrażania instrumentów rozwoju terytorialnego w postaci Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w ramach RPO WM na lata 2014-2020 – etap I. Raport Końcowy, Warszawa 2020.
26. [E2vent](#), dostęp: 17.01.2025.
27. Fundacja Idea Rozwoju, Badanie ewaluacyjne dotyczące stosowania zasady równości szans kobiet i mężczyzn oraz zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, w ramach polityki spójności 2014-2020. Raport końcowy, 2021.
28. Fundacja IDEA Rozwoju, Efekty polityki spójności w obszarze kultury Identyfikacja mechanizmów wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy, istotnych z punktu widzenia warunków wsparcia kultury w perspektywie PS 2021-2027, Warszawa 2021.
29. Fundeko Korbel, Krok Baściuk, Ewaluacja efektów działań podejmowanych na rzecz zapewnienia ochrony i lepszego stanu środowiska w ramach 5. Osi priorytetowej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020, Warszawa 2021.
30. Fundeko Korbel, Krok Baściuk, Ocena efektów realizacji projektów środowiskowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, Warszawa 2022.
31. Fundeko Korbiel, Krok-Baściuk, Ocena inwestycji z zakresu ochrony środowiska oraz mitygacji i adaptacji do zmian klimatu, efektywności energetycznej i bioróżnorodności realizowanych w ramach polityki spójności w perspektywie 2014-2020, Warszawa 2023.
32. Fundeko Korbiel, Krok-Baściuk, Ocena wpływu działań podejmowanych w II osi priorytetowej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 na realizację celów szczegółowych tej osi, Warszawa 2020.
33. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Jakość powietrza w Polsce w roku 2020 w świetle wyników pomiarów prowadzonych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska, Warszawa 2021.
34. Główny Urząd Statystyczny, Wydział Analiz (KOT) DSR, Raport – Inwestycje w Polsce. Okres: I kw. 2020 r. – I kw. 2022 r., Warszawa 2022.
35. Główny Urząd Statystyczny, Informacja sygnałna Efektywność wykorzystania energii w latach 2010-2020 z 15.06.2022
36. Główny Urząd Statystyczny, Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2024 r, Warszawa, Szczecin 2024



37. Górniak S., Podstawy organizacyjno-prawne prowadzenia polityki miejskiej w Polsce w latach 2004–2015, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* 33: 37–55, 2016.
38. [Green Instruct](#), dostęp: 17.01.2025.
39. Harasimowicz A., Suburbanizacja a rola obszarów otaczających miasto – ujęcie teoretyczne, *Studia Miejskie*, 29, 2018.
40. [Indeal](#), dostęp: 17.01.2025.
41. Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Analiza programów rewitalizacji funkcjonujących w województwie opolskim w okresie 2014-2020, Opole 2020.
42. Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Centrum Doradztwa Rewitalizacyjnego, „Analiza programów rewitalizacji funkcjonujących w województwie opolskim w okresie 2014-2020”, 2020
43. Jadach-Sepiolo A., Kułaczowska A. 2018. Rewitalizacja w praktyce. Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa.
44. Jadach-Sepiolo A., Krystek-Kucewicz B, Muszyńska-Jeleszyńska D, Żywiołowa suburbanizacja. Przegląd literatury przedmiotu oraz mechanizmów ograniczania i kontroli. Texter, 2018.
45. Korcelli P., Degórski M., Drzazga D., Komornicki T., Markowski T., Szlachta J., Węclawowicz G., Zaleski J., Zaucha J., Ekspercki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033, *Studia KPZK PAN*, 128, Warszawa 2010.
46. Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE, Podsumowanie uczestnictwa Polski w Programie Ramowym Horyzont 2020, Warszawa 2022.
47. Kowalska I., Zawora J, Bilans wdrożenia ZIT w Polsce – nowego instrumentu finansowania polityki spójności UE, *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, Rok LXXXIII – zeszyt 3, 2021.
48. Kurek S., Gałka J., Wójtowicz M., Wpływ suburbanizacji na przemiany wybranych struktur demograficznych i powiązań funkcjonalno-przestrzennych w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Kraków 2014.
49. LEADER – inicjatywa wspierająca aktywizację społeczności wiejskich, dostęp 16.01.2025.
50. [Life-MappingAir](#), dostęp: 17.01.2025.
51. [Life Radom](#), dostęp: 17.01.2025.



52. Lisowski A., Grochowski M., Procesy suburbanizacji uwarunkowania, formy i konsekwencje w ramach w ramach seminarium „Problematyka rozwoju obszarów miejskich, w tym obszarów metropolitalnych w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033” Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. 28.02.2008.
53. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Ewaluacja ex post Programu Pomoc Techniczna 2014-2020, 2024.
54. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Krajowa Polityka Miejska 2030, Warszawa 2022.
55. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004-2019, Warszawa 2022.
56. Ministerstwo Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020, 2020.
57. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.
58. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Program Operacyjny Pomoc Techniczna.
59. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Trwałość w projektach współfinansowanych z funduszy UE. Komentarz do przepisów, 2020.
60. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Umowa Partnerstwa, Warszawa 2017.
61. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności, Warszawa 2007.
62. Ministerstwo Rozwoju, Raport o stanie mieszkalnictwa w samorządach, Warszawa 2020.
63. Ministerstwo Środowiska, Podręcznik adaptacji dla miast. Wytyczne do przygotowania Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu, 2023.
64. Najwyższa Izba Kontroli, Realizacja programów rewitalizacji i ich efekty, Warszawa 2021.



65. Najwyższa Izba Kontroli, Zintegrowane Instrumenty Terytorialne w perspektywie finansowej 2014-2020, Warszawa 2019.
66. Openfield, IPC Instytut Badawczy, Ewaluacja działań podejmowanych na rzecz edukacji w ramach RPO WM 2014-2020, Opole 2019.
67. Openfield, Ocena wpływu wsparcia RPOWP 2014-2020 na jakość kształcenia zawodowego w województwie podlaskim, Białystok 2022.
68. Pancer-Cybulska E., Miasta w Polityce Spójności Unii Europejskiej. Studia i prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 37, t. 3. Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, 2021.
69. Piotr Fuchs Smart Research, IDEA Instytut, Pracowania Rozwoju Przemysław Kozak, Wpływ polityki spójności 2014-2020 na system kształcenia i szkolenia, Poznań – Warszawa 2024.
70. Policy & Action Group Uniconsult, Wpływ polityki spójności 2014-2020 na rozwój i funkcjonowanie infrastruktury społecznej, Warszawa 2023.
71. Polska Akademia Nauk, Oszacowanie wielkości Wskaźnika Międzygałęziowej Dostępności Transportowej WMDT syntetycznego w latach 2013-2020 i w 2023, Warszawa.
72. Popis Z., Mrozowski W., Ploszaj A., Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020, 2018.
73. [Resheat](#), dostęp: 17.01.2025.
74. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.
75. Ruczkowski P., Suburbanizacja oraz kontrurbanizacja jako wyzwania dla gmin. Studia Prawnoustrojowe 2022.
76. [Sewage Sludge in PC](#), dostęp: 17.01.2025.
77. [Smartx](#), dostęp: 17.01.2025.
78. SPŪLE S., de BRUIJN M., Impact evaluation of the URBACT III programme. Final report, 2022.
79. Sobala-Gwosdz A., Pozycja miast jako ośrodków centralnych, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków 2023.



80. [Solace Housing](#), dostęp: 17.01.2025.
81. Sykała Ł., Dawid M., Dawid W., Koj J., Kudłacz K., Mróz M., Stelmaszewska N., Procesy suburbanizacji w Polsce w świetle rozwoju budownictwa mieszkaniowego i niemieszkaniowego w strefach podmiejskich, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2023.
82. Śleszyński P., Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw, Przegląd Geograficzny, 85, 2, 2013.
83. Śleszyński P., Nowak M., Legutko-Kobus P., Hołuj A., Lityński P., Jadach-Sepiolo A., Błaszke M., Suburbanizacja w Polsce jako wyzwanie dla polityki rozwoju, Studia. Cykl Monografii, 11/203, PAN Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2021.
84. Światowa Komisja ds. Środowiska i Rozwoju; Raport Brundtland „Nasza wspólna przyszłość”, 1987 r.
85. Uchwała Nr LXXVIII / 1727/ 2023 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia dokumentu pn. Strategia Przestrzenna Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego - zasady prowadzenia polityki przestrzennej ROF.
86. Uchwała nr 64 Komitetu Koordynacyjnego NSRO 2007-2013 z dnia 22 marca 2012 r.
87. Uchwała Rady Miasta Gdańska nr LV/1615/18 z dnia 28.06.2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu pn. "Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Gdańska 2030".
88. [Urbanrec](#), dostęp: 17.01.2025.
89. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Komplementarność w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020. Lipiec 2017.
90. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. 2018 r. poz. 1431 z późn. zm.)
91. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, Dz. U. 2018 poz. 317.
92. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717 z późn. zm.)



93. Wieprzkowicz J. Trwałość Projektów – definicje. Centralny Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich, 2013.
94. Wolański, Analiza wykorzystania przez polskich beneficjentów środków w ramach instrumentu Łącząc Europę w zakresie komponentów: Transport, Energia oraz Telekomunikacja, Warszawa 2018.
95. Wolański, Ewaluacja efektów wsparcia w ramach II osi priorytetowej Nowoczesna Infrastruktura Transportowa PO PW 2014-2020.
96. Wolański, IRWiR PAN, Wpływ polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich, Warszawa, 2019.
97. Wolański, Ocena wpływu działań podejmowanych w ramach polityki spójności w zakresie transportu publicznego na mobilność miejską w perspektywie 2014-2020, Warszawa 2023.
98. Wolański, Ocena wpływu działań podejmowanych w ramach VI osi PO liŚ 2014-2020 na poprawę płynności i bezpieczeństwa ruchu, integracji i wykorzystania transportu miejskiego, Warszawa 2023.
99. Wolański, Ocena wpływu interwencji w zakresie kompleksowej rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020.
100. Zygadło P., Doświadczenia z realizacji ZIT w Polsce. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (prezentacja), 2020.



Spis tabel

Tabela 1. Słownik skrótów i pojęć	5
Tabela 2. Wartości projektów (dofinansowania UE) według obszaru tematycznego i miejsca realizacji	40
Tabela 3. Tabela rekomendacji z badania	204

Spis wykresów

Wykres 1. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy ze środków programów perspektywy finansowej 2014-2020 realizowano w Państwa mieście projekty z zakresu Zarządzania i planowania przestrzennego, w tym partycypacji społecznej? [%]"	45
Wykres 2. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Proszę wskazać, czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Zarządzania i planowania przestrzennego, w tym partycypacji społecznej, przyczyniła się do? (skala 1 – na obszarze miasta) [%]"	45
Wykres 3. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Zarządzania i planowania przestrzennego, w tym partycypacji społecznej, przyczyniła się do ...? (skala 2 – MOF)"	46
Wykres 4. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy ze środków programów perspektywy finansowej 2014-2020 realizowano w Państwa mieście projekty z zakresu Działań na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu? [%]"	50
Wykres 5. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Działań na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu, przyczyniła się do ...? (skala 1 - obszar miasta)"	51
Wykres 6. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Działań na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz adaptacji i mitygacji zmian klimatu, przyczyniła się do ...? (skala 2 – MOF)"	51
Wykres 7. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy ze środków programów perspektywy finansowej 2014-2020 realizowano w Państwa mieście projekty z zakresu Mobilności miejskiej i aglomeracyjnej? [%]"	56
Wykres 8. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Mobilność miejska i aglomeracyjna przyczyniła się do ...? (skala 1 - obszar miasta)"	56
Wykres 9. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Mobilność miejska i aglomeracyjna przyczyniła się do ...? (skala 2 – MOF)"	57
Wykres 10. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy ze środków programów perspektywy finansowej 2014-2020 realizowano w Państwa mieście projekty z zakresu Mieszkalnictwa? [%]"	59
Wykres 11. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Mieszkalnictwo przyczyniła się do ...? (skala 1 - obszar miasta)"	60
Wykres 12. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Mieszkalnictwo przyczyniła się do ...? (skala 2 - MOF)"	61



Wykres 13. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy ze środków programów perspektywy finansowej 2014-2020 realizowano w Państwa mieście projekty z zakresu Usług społecznych? [%]"	65
Wykres 14. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Usługi społeczne przyczyniła się do ...? (skala 1- obszar miasta)"	66
Wykres 15. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Usługi społeczne przyczyniła się do ...? (skala 2 – MOF)"	67
Wykres 16. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy ze środków programów perspektywy finansowej 2014-2020 realizowano w Państwa mieście projekty z zakresu Rozwoju gospodarczego, w tym rynku pracy? [%]"	70
Wykres 17. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Rozwoju gospodarczego przyczyniła się do ...? (skala 1 – obszar miasta)"	71
Wykres 18. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Rozwoju gospodarczego przyczyniła się do ...? (skala 2 – MOF)"	71
Wykres 19. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy ze środków programów perspektywy finansowej 2014-2020 realizowano w Państwa mieście projekty z zakresu Transformacji cyfrowej? [%]"	74
Wykres 20. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Transformacji cyfrowej, przyczyniła się do ...? (skala 1 – obszar miasta)"	75
Wykres 21. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy realizacja w Państwa mieście projektów z zakresu Transformacji cyfrowej przyczyniła się do ...? (skala – miejski obszar funkcjonalny)"	75
Wykres 22. Udział wskaźników produktu i rezultatu przeszacowanych, niedoszacowanych oraz zrealizowanych zgodnie z założeniami	78
Wykres 23. Odsetek wskaźników, dla których nie osiągnięto wartości wskaźników programowych (poniżej 80%) według obszarów tematycznych	79
Wykres 24. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Jak oceniają Państwo efektywność projektów realizowanych w obszarze tematycznym X na obszarze miasta?"	95
Wykres 25. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Jak oceniają Państwo efektywność projektów realizowanych w obszarze tematycznym X na obszarze funkcjonalnym?"	96
Wykres 26. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Czy uważają Państwo, że realizacja projektów w ramach instrumentu ZIT w obszarze X, sprzyjała zwiększeniu efektywności projektów?"	103
Wykres 27. Rozkład odpowiedzi na pytanie: "Czy uważają Państwo, że rezultaty zrealizowanych projektów będą trwałe?"	105
Wykres 28. Rozkład odpowiedzi na pytanie " W jakim stopniu realizacja projektów w formule zintegrowanej (ZIT/RIT) wpłynęła na rozwój Państwa miasta? [%]"	113
Wykres 29. Rozkład odpowiedzi na pytanie " W jakim stopniu realizacja projektów w formule zintegrowanej (ZIT/RIT) wpłynęła na rozwój całego obszaru objętego ZIT/RIT? [%]"	113
Wykres 30. Rozkład odpowiedzi na pytanie: czy projekty realizowane w Państwa mieście w ramach obszaru tematycznego, były powiązane (komplementarne) z projektami realizowanymi w ramach unijnej perspektywy 2007-2013? [%].....	158



Wykres 31. Rozkład odpowiedzi na pytanie: czy projekty realizowane w Państwa mieście w ramach obszaru tematycznego, były powiązane (komplementarne) z projektami realizowanymi w ramach PROW 2014-2020? [%]	165
Wykres 32. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu, przy realizacji projektów w ramach perspektywy 2014-2020 były brane pod uwagę następujące zasady wynikające z Krajowej Polityki Miejskiej 2030?”	184
Wykres 33. Rozkład odpowiedzi na pytanie "W jaki sposób projekty realizowane w poszczególnych obszarach tematycznych wpłynęły na procesy suburbanizacji w Państwa mieście?"	199

Spis rysunków

Rysunek 1. Granice obszarów relacji z otoczeniem miast średnich i małych poniżej 35 tys. mieszkańców oraz zasięgi granic MOF wg KPM 2030	26
Rysunek 2. Nakłady finansowe pochodzące z funduszy UE w przeliczeniu na 1 mieszkańca w ujęciu MOF i Obszarów relacji z otoczeniem miast średnich (poniżej 35 tys.) i małych	41
Rysunek 3. Liczba zrealizowanych projektów w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w ujęciu MOF i Obszarów relacji z otoczeniem miast średnich (poniżej 35 tys.) i małych	86
Rysunek 4. Parking P&R Podłężę zbudowany w ramach projektu ZIT „Integracja transportu zbiorowego z transportem indywidualnym w gminie Niepołomice w relacji z KrOF”, RPO Województwa Małopolskiego	150