Fundusze Europejskie Program Regionalny | Rzeczpospolita Polska | Podlaskie | Unia Europejska Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne

Badanie ewaluacyjne

Kompleksowa ocena instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w ramach RPOWP 2014-2020

Raport końcowy

Białystok 2020

Badanie ewaluacyjne finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020

Badanie ewaluacyjne pn.
Kompleksowa ocena instrumentu
Zintegrowane Inwestycje Terytorialne
w ramach RPOWP 2014-2020

Copyright: Województwo Podlaskie, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego

Zamawiający/Wydawca:
Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
Departament Rozwoju Regionalnego
ul. Poleska 89, 15-874 Białystok
tel.: 85 66 54 480
e-mail: rot@wrotapodlasia.pl

Wykonawca
Lider Projekt sp. z o.o.
Al. Marcinkowskiego 1/3
61-745 Poznań

ISBN 978-83-956136-6-1

Spis treści

Wykaz skrótów użytych w opracowaniu 4

1. Streszczenie raportu 6

1.1. Streszczenie w języku polskim 6

1.2. Abstract 9

2. Wprowadzenie 13

3. Opis przebiegu badania oraz zastosowanej metodyki badania 18

4. Polityka miejska i podstawy programowe wdrożenia instrumentu ZIT 22

5. Wyniki przeprowadzonych badań 27

5.1. Trafność doboru obszaru tematycznego instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne 27

5.2. Instytucjonalny wymiar instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne 44

5.3. Wdrażanie instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w systemie realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014-2020 i innych programów operacyjnych 61

5.4. Wpływ instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne na współpracę pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego i rozwój lokalny 82

5.5. Wykorzystanie instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne z punktu widzenia skuteczności i efektywności realizacji Strategii ZIT BOF 84

5.6. Perspektywa finansowa 2021-2027 100

6. Ocena kryteriów ewaluacyjnych 116

7. Rekomendacje 121

8. Wykaz dokumentów źródłowych i literatury 131

9. Spis tabel, wykresów, rycin 134

Tabela 1. Wykaz skrótów użytych w opracowaniu

Wykaz skrótów użytych w opracowaniu	
BOF	Białostocki Obszar Funkcjonalny
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
FGI	Zogniskowany wywiad grupowy; grupa fokusowa (ang. *Focus Group Interview*)
FS	Fundusz Spójności
IDI	Indywidualne wywiady pogłębione (ang. *Individual in-Depth Interview*)
Instrukcja Wykonawcza	Instrukcja Wykonawcza Instytucji Pośredniczącej Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego w Ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020
IP RPOWP 2014-2020	Instytucja Pośrednicząca (tu domyślnie: Stowarzyszenie BOF)
IP RPOWP 2021-2027	Instytucja Pośrednicząca w perspektywie finansowej 2021-2027 (tu domyślnie: Stowarzyszenie BOF)
IZ RPOWP 2014-2020	Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2014-2020 (tu domyślnie: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego)
IZ RPOWP 2021-2027	Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym nalata 2021-2027 (tu domyślnie: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego)
JST	Jednostka(i) samorządu terytorialnego
KSRR 2030	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do 2030 roku
MOF	Miejski obszar funkcjonalny
PO IiŚ 2014-2020	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020
PO PW 2014-2020	Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020
RPOWP 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, stanowiący załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 144/2247/2020 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 14 lipca 2020 r.
RPOWP 2021-2027	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2021-2027
SL2014	Centralny system teleinformatyczny (służący monitorowaniu realizacji projektów finansowanych ze

Wykaz skrótów użytych w opracowaniu	
	środków UE)
SOR 2030	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju
SRWP 2020	Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020 stanowiąca załącznik nr 1 do Uchwały Nr XXXI/374/13 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 9 września 2013 r.
SRWP 2030	Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2030, stanowiąca załącznik do Uchwały Nr XVIII/213/2020 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 27 kwietnia 2020 r.
Strategia ZIT BOF	Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020
Stowarzyszenie BOF	Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego
SzOOP	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020
TDI	Telefoniczne wywiady pogłębione (ang. *Telephone Depth Interview*)
UMWP	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
ZIT	Zintegrowanego Inwestycje Terytorialne

Źródło: opracowanie własne.

1. Streszczenie raportu

1.1. Streszczenie w języku polskim

Głównym celem badania była kompleksowa ocena realizacji instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w województwie podlaskim. Realizacja tego celu nastąpiła poprzez cele szczegółowe:

- ocenę użyteczności instrumentu ZIT w województwie podlaskim,
- ocenę skuteczności i efektywności wdrażania ZIT przez Stowarzyszenie BOF,
- sformułowanie rekomendacji dla funkcjonowania ZIT w województwie podlaskim w kolejnej perspektywie finansowej.

Badaniem objęto obszar odpowiadający granicom Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (BOF), w skład którego wchodzą gminy: **Białystok, Choroszcz, Czarna Białostocka, Dobrzyniewo Duże, Juchnowiec Kościelny, Łapy, Supraśl, Turośń Kościelna, Wasilków i Zabłudów**.

W procesie badawczym zastosowano następujące techniki badawcze: analiza podstawowych dokumentów źródłowych (*desk research*), telefoniczny wywiad pogłębiony, zogniskowany wywiad grupowy, *case studies*, warsztat ewaluacyjny.

Badania empiryczne zostały przeprowadzone w obrębie następujących grup respondentów: przedstawiciele organów Stowarzyszenia BOF, przedstawiciele Biura Zarządu BOF, koordynatorzy gminni zatrudnieni w jednostkach samorządu terytorialnego wchodzących w skład Stowarzyszenia BOF, pracownicy Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (IZ RPOWP 2014-2020), beneficjenci realizujący projekty w formule ZIT (z rozróżnieniem gmin członkowskich Stowarzyszenia BOF i pozostałych beneficjentów), przedstawiciel ministerstwa właściwego ds. rozwoju regionalnego.

Końcowe wyniki badania zaprezentowano w ujęciu trzech kryteriów ewaluacyjnych: użyteczności, skuteczności i efektywności.

Związek ZIT w województwie podlaskim został powołany w formie stowarzyszenia i w tej formie realizuje zadania Instytucji Pośredniczącej (IP) i koordynatora rozwoju BOF. Współpraca z Biurem Zarządu Stowarzyszenia BOF jest pozytywnie oceniana przez koordynatorów gminnych, którzy stworzyli sieć emisariuszy gminnych do operacyjnego zacieśniania współpracy pomiędzy gminami i pomiędzy gminami a Stowarzyszeniem BOF. Na poziomie deklaratywnym mechanizm ZIT zaczął być skutecznym instrumentem budowania współpracy i partnerstwa, które zdobywa wpływ na kształtowanie rozwoju obszaru funkcjonalnego. Inicjatyw dowodzących, że samorządy są skłonne nie tylko deklarować chęć współpracy i rozwijać jej miękkie formy, ale również wdrażać deklaracje w życie jest w BOF niewiele. Powołanie grupy zakupowej do wspólnego negocjowania cen energii elektrycznej jest cenną inicjatywą, ale to tylko jeden przykład tak dużej podmiotowo kooperacji między samorządami w zarządzaniu usługami. Projekty zintegrowane przestrzennie, partnerskie są

kluczowe dla skuteczności realizacji celów BOF. W ramach ZIT gminy BOF realizują tylko jeden projekt partnerski, którego dofinansowanie stanowi ok. 30% alokacji na instrument ZIT w ramach RPOWP 2014-2020. Istotne jest również to, aby realizowane projekty miały jak największe oddziaływanie ponadlokalne w obrębie BOF. W przyszłej perspektywie finansowej 2021-2027 Stowarzyszenie BOF powinno stawać się coraz bardziej aktywnym animatorem i liderem działań sieciowych gmin BOF, koordynować rozwój BOF poprzez zintegrowane planowanie strategiczne, zarządzanie projektami partnerskimi i innymi projektami własnymi ważnymi z punktu widzenia rozwoju BOF. Pełnienie bardzo sformalizowanej funkcji Instytucji Pośredniczącej może być zbyt obciążające dla tej organizacji wobec innych wyzwań stojących przed Stowarzyszeniem BOF.

Od 2014 roku poprawiła się sytuacja społeczno-gospodarcza BOF, choć należy również zauważyć, że pod wieloma względami poprawa następuje wolniej niż w innych obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich Polski Wschodniej. Wskaźniki zakończonych projektów realizowanych w ramach ZIT poza nielicznymi wyjątkami zostały osiągnięte. W obszarze *atrakcyjność inwestycyjna* efektywność finansowa i czasowa projektów ZIT BOF jest niższa niż projektów spoza formuły ZIT. Natomiast w obszarze tematycznym *kompetencje do pracy* projekty realizowane w ramach ZIT BOF charakteryzują się większą efektywnością finansową i czasową niż projekty realizowane przez gminy spoza BOF. Na podniesienie efektywności działań podejmowanych w ramach ZIT BOF wpływa wsparcie koordynacyjne (w tym doradztwo), które gminy otrzymują od Stowarzyszenia BOF. Wysoką efektywnością finansową powinny charakteryzować się projekty partnerskie, które stwarzają możliwości wprowadzania wspólnie wypracowanych powtarzalnych rozwiązań lub łączenia działań w większe całości w celu obniżenia ich kosztów poprzez wystąpienie efektu skali.

Zakres tematyczny wsparcia ZIT na lata 2014-2020 określony w Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (Strategii ZIT BOF) został dobrany trafnie. Koncentracja na mniejszej liczbie celów i działań podejmowanych w ramach ZIT, ale priorytetowych dla rozwoju BOF, powinna w przyszłości zwiększyć skuteczność podejmowanych działań i poprawić ich użyteczność. W przyszłej perspektywie finansowej powinny zostać ustalone priorytety odpowiadające potrzebom wszystkich gmin i jednocześnie takie, które gminy i partnerzy spoza sektora samorządowego mogą podejmować wspólnie, co pozwoli wygenerować efekt synergii działań i wniesie wartość dodaną wynikającą ze współpracy w sieci. Kierunki wyznaczone w nowej strategii rozwoju ponadlokalnego BOF będą kontekstem i punktem odniesienia dla formułowania postulatów na poziomie lokalnym. W uzgadnianiu wspólnych priorytetów powinno pomagać zintegrowane planowanie strategiczne w obrębie gmin BOF oraz na poziomie strategii rozwoju ponadlokalnego BOF i rozwoju lokalnego, którego koordynatorem będzie Stowarzyszenie BOF. W większym zakresie, niż było to obecnie, do realizacji strategii rozwoju BOF i strategii lokalnych powinni zostać zaangażowani partnerzy spoza sektora samorządowego. Wypracowanie postulatów odpowiadających potrzebom gmin i innych interesariuszy rozwoju BOF będzie wymagało zorganizowania przez Stowarzyszenie BOF

przestrzeni w symbolicznym i fizycznym znaczeniu do pracy koncepcyjnej grup społecznych z różnych sektorów i gmin. Proces musi być przeprowadzony rzetelnie, aby wypracowane projekty partnerskie, zintegrowane funduszowo, funkcjonalnie i sektorowo przełożyły się na użyteczność instrumentu ZIT w przyszłej perspektywie finansowej.

Pierwszy okres wdrażania ZIT (2014-2020) miał być poświęcony zbudowaniu współpracy między samorządami obszarów funkcjonalnych, stworzeniu modelu partnerskiego podejścia do planowania rozwoju, a także wypromowaniu tego modelu i zwiększeniu wpływu dużych miast i ich obszarów funkcjonalnych na kształtowanie polityki regionalnej. W tym kontekście można stwierdzić, że instrument ZIT w województwie podlaskim jest wdrażany skutecznie.

Aby poprawić użyteczność, skuteczność i efektywność instrumentu ZIT w przyszłej perspektywie finansowej 2021-2027 zarekomendowano następujące rozwiązania. Należy przeprowadzić w partycypacji z członkami i kierownictwem Biura Zarządu Stowarzyszenia BOF proces ustalenia odnośnie tego, czy zachować w przyszłej perspektywie finansowej 2021-2027 instytucję pośredniczącą dla ZIT BOF i jaki będzie ewentualny zakres zadań, które zostaną przydzielone IP RPOWP 2021-2027. Jeśli Stowarzyszenie BOF miałoby nadal pełnić funkcję IP ZIT BOF, postuluje się, aby ograniczyć zakres jej zadań. Należy ustalić wąski zakres tematyczny dla interwencji wdrażania w ramach planów działań dla realizacji ZIT ze wsparciem RPOWP. Szeroki zakres powinien zostać ujęty w strategii rozwoju ponadlokalnego BOF, a wdrażanie projektów powinno być realizowane ze wsparciem z środków unijnych spoza instrumentu ZIT, środków własnych i z innych źródeł.

Programując przyszłą perspektywę finansową na poziomie regionalnym, należy ustalić priorytety dla realizacji w ramach ZIT BOF projektów partnerskich zintegrowanych funduszowo, funkcjonalnie i sektorowo, których wpływ na realizację strategii rozwoju ponadlokalnego BOF i rozwój BOF będzie największy.

Zaleca się kontynuowanie rozpoczętego procesu przejścia od sformalizowanych zadań instytucji pośredniczącej do pełnienia funkcji koordynatora rozwoju BOF w zakresie: zintegrowanego na poziomie lokalnym i ponadlokalnym planowania strategicznego, w tym również planowania przestrzennego, zarządzania partnerskimi projektami wybieranymi w trybie pozakonkursowym wskazanymi w strategii rozwoju ponadlokalnego i w wyodrębnionym planie działań ZIT jako projekty strategiczne, inicjowania i realizacji projektów własnych, które będą istotne dla rozwoju BOF, animowania i koordynowania realizacji innych inicjatyw podnoszących efektywność współpracy gmin w sieci kooperacyjnej.

Aby właściwie oceniać interwencję publiczną w ramach instrumentu ZIT należy wdrożyć system monitorowania oparty o wskaźniki, które będą spełniać warunek istotnych dla oceny skuteczności i efektywności założonych celów obszar funkcjonalnego we wszystkich, określonych w strategii rozwoju ponadlokalnego, obszarach tematycznych. Zaleca się również, aby dla strategii rozwoju ponadlokalnego został stworzony system monitorowania oparty o dane pozyskiwane z różnych źródeł.

1.2. Abstract

The main aim of the study was to comprehensively evaluate the implementation of the Integrated Territorial Investments ("Zintegrowane Inwestycje Terytorialne" - ZIT) instrument in the Podlaskie Voivodeship. This goal was achieved through a number of detailed activities:

- the assessment of the usefulness of the ZIT instrument in the Podlaskie Voivodeship,
- the evaluation of the effectiveness and efficiency of ZIT implementation by the BOF Association, and
- the creation of recommendations for the functioning of ZIT in the Podlaskie Voivodeship in the next financial perspective.

The study covered the area corresponding to the boundaries of the Białystok Functional Area (BOF), which include the following municipalities: **Białystok, Choroszcz, Czarna Białostocka, Dobrzyniewo Duże, Juchnowiec Kościelny, Łapy, Supraśl, Turośń Kościelna, Wasilków and Zabłudów**.

The following research techniques were used during the research process: the analysis of basic source documents (*desk research*), an in-depth telephone interview, a focus group interview, *case studies*, and an evaluation workshop.

Empirical research was conducted in the following groups of respondents: representatives of the BOF Association bodies, representatives of the BOF Board Office, municipal coordinators employed in local government units that are part of the BOF Association, employees of the Managing Authority of the Regional Operational Program of the Podlaskie Voivodeship for 2014-2020 (IZ RPOWP 2014 -2020), beneficiaries implementing projects in the ZIT formula (with a division into the member communes of the BOF Association and other beneficiaries), and the representative of the ministry responsible for regional development.

The final results of the study were presented in terms of three evaluation criteria: usefulness, effectiveness and efficiency.

The ZIT Union in Podlaskie Voivodeship was established as an association, and in this form it performs the tasks of the Intermediate Body (IP) and the BOF development coordinator. The cooperation with the Board Office of the BOF Association is positively evaluated by the municipal coordinators who created a network of municipal emissaries for the operational strengthening of cooperation between municipalities, and between municipalities and the BOF Association. At the declarative level, the ZIT mechanism has started to become an effective instrument for building cooperation and partnership, which has an impact on shaping the development of the functional area. BOF features only a few initiatives that prove that local governments are willing to declare their willingness to cooperate, develop the soft forms of cooperation, and - at the same time - implement these declarations into force. The establishment of a purchasing group to jointly negotiate electricity prices is a valuable initiative, but it is only one example of such large-scale cooperation between local governments with respect to service management. Spatially integrated partnership projects

are of key importance for the effectiveness of implementation of BOF objectives. As part of ZIT, municipalities implement only one partnership project. It is also worth highlighting that the implemented projects have the greatest supra-local impact within the BOF. In the future financial perspective 2021-2027, the BOF Association should become an increasingly active animator and leader of network activities of BOF communes. It should coordinate the development of BOF through integrated strategic planning, management of partner projects and other original projects important from the point of view of BOF development. To conduct a very formalized function of the Intermediate Body may be too big of a burden for this organization in view of the other challenges that the BOF Association has to face.

Since 2014, the socio-economic situation of BOF has improved, although it should also be noted that - in many respects - the improvement is slower than in other functional areas of the voivodeship capital cities of Eastern Poland. Apart from a few exceptions, the indicators of completed projects implemented as part of ZIT were achieved. In the area of *investment attractiveness*, the financial and time efficiency of ZIT BOF is lower than that of projects outside the ZIT formula. However, in the thematic area *competences to work*, projects implemented as part of ZIT BOF are characterized by greater financial and time efficiency than projects implemented by municipalities outside of BOF. The support of coordination (including consultancy) that municipalities receive from the BOF Association contributes to increasing the effectiveness of activities undertaken as part of ZIT BOF. Partnership projects should be characterized by high financial efficiency, as they create the possibility of introducing jointly developed repeatable solutions, or combining activities into a larger whole to reduce their costs through the presence of the scale effect.

The thematic scope of ZIT support for 2014-2020 specified in the Strategy for Integrated Territorial Investments of the Białystok Functional Area (ZIT BOF Strategy) was prepared accurately. The focus on a smaller number of goals and activities undertaken as part of ZIT - but ones that are a priority for the development of BOF - should increase the effectiveness of the activities and improve their usefulness in the future. In the future financial perspective, priorities should be established that reflect the needs of all municipalities and, at the same time, those that may be undertaken jointly by municipalities and partners from outside of the local government sector. This will allow to generate an effect of synergy and to introduce added value resulting from cooperation in the network. The directions determined in the new strategy of supra-local development of BOF will serve as the context and reference point for formulating postulates at the local level. The establishment of joint priorities should be supported by the integrated planning strategies within BOF municipalities as well as by the supra-local BOF strategy development and local development, coordinated by the BOF Association. Partners from outside the local government sector should be involved in the implementation of the BOF development strategy and local strategies to a greater extent than it was so far. The development of postulates corresponding to the needs of municipalities and other stakeholders of BOF development will require the BOF Association to organize space in a symbolic and physical

sense for the conceptual work of social groups from different sectors and municipalities. The process must be carried out reliably, so that the developed partnership projects - integrated in terms of funds, function and sector - translate into the usefulness of the ZIT instrument in the future financial perspective.

The first period of ZIT implementation (2014-2020) was to be devoted to establishing a cooperation between local governments of functional areas, creating a model of a partnership approach to development planning, as well as promoting this model and increasing the influence of large cities and their functional areas on shaping regional policy. In this context, it can be summarized that the ZIT instrument in Podlaskie Voivodeship is being implemented effectively.

The following solutions were recommended to improve the usefulness, effectiveness and efficiency of the ZIT instrument in the future financial perspective of 2021-2027. Together with the members and management of the Board of the BOF Association, it is imperative to conduct the process of determining whether to retain an intermediary institution for ZIT BOF in the future financial perspective 2021-2027, and to determine the possible scope of tasks to be assigned to IP RPOWP 2021-2027. If the BOF Association was to continue to perform the function of IP ZIT BOF, it is recommended to limit the scope of its tasks. A narrow thematic scope should be established for the intervention of implementation as part of the action plans for ZIT implementation with the support of RPOWP. The broad scope should be included in the supra-local development strategy of BOF, and the implementation of projects should be carried out with the support of EU funds outside of the ZIT instrument, own funds or other sources.

When determining the future financial perspective at the regional level, priorities should be established for the implementation of fund-, function- and sector-integrated partnership projects within ZIT BOF, whose impact on the implementation of the supra-local BOF development strategies and the development of BOF will be the greatest.

It is recommended to continue the process of transition from the formal tasks of the intermediary institution to the function of the BOF development coordinator in the area of: strategic planning integrated at the local and supra-local level, including spatial planning, management of partner projects selected in the non-competitive mode indicated in the supra-local development strategy and in the highlighted plan of ZIT activities as strategic projects; initiating and implementing own projects that will be important for the development of BOF; animating and coordinating the implementation of other initiatives that would increase the effectiveness of municipal cooperation in the cooperative network.

To properly assess public intervention under the ZIT instrument, a monitoring system should be implemented based on the indicators that will evaluate the effectiveness and efficiency of actions undertaken as part of the aims of the functional area in all of the thematic areas specified in the supra-local development strategy. It is also recommended to create a

monitoring system for the supra-local development strategy based on data obtained from various sources.

2. Wprowadzenie

Przegląd dokumentów źródłowych o charakterze programowym, strategicznym i prawnym pozwala odkryć treść teorii bazowej programowania instrumentu ZIT. Teoria bazowa[1] rozumiana jako inspiracja, zbiór wcześniejszych doświadczeń oraz problemów i potencjałów, które legły u podstaw sformułowania programu/polityki publicznej, w kontekście podjętego badania ewaluacyjnego odnosi się do diagnozy stanu rozwoju obszarów funkcjonalnych w Polsce i ich znaczenia dla rozwoju kraju i regionów. Analizując treść dokumentów strategicznych, których opracowanie poprzedziło wdrażanie polityki spójności na lata 2014-2020, można zorientować się, dlaczego w ogóle zwrócono uwagę na konieczność stworzenia specjalnego mechanizmu wspierania ze środków unijnych, krajowych, regionalnych i lokalnych obszarów funkcjonalnych miast (MOF). Przed sformułowaniem wniosku, że należy stworzyć mechanizm wsparcia rozwoju obszarów funkcjonalnych miast, podjęto prace diagnostyczne nad identyfikacją problemów dotykających MOF-y w Polsce i określeniem ich potencjałów. W rozdziale 4. zostały krótko przytoczone zapisy źródłowych dokumentów zawierających wiedzę, którą określić można teorią bazową. Po identyfikacji problemów i potencjałów MOF-ów nastąpiła faza konstruowania postulatów i założeń polityki publicznej, której głównym celem było wsparcie rozwoju obszarów funkcjonalnych polskich miast. Działania te złożyły się na sformułowanie teorii zmiany[2], którą można rozumieć jako zbiór konkretnych założeń odnośnie tego, jak ma przebiegać proces, którego rezultatem będzie oczekiwana zmiana, czyli rozwiązanie problemów MOF-ów i wzmocnienie ich wpływu na rozwój kraju i regionów. Założenia teorii zmiany w programowaniu instrumentu ZIT zostały opisane w rozdziale 5. Wyniki badań zaprezentowane w poszczególnych podrozdziałach zostały poprzedzone streszczeniem podstawowych dokumentów, w których zaplanowano formy i środki przeznaczone na wsparcie miejskich obszarów funkcjonalnych, w tym Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego. Trzecim i ostatnim elementem ewaluacji jest weryfikacja, czy założenia przyjęte na poziomie teorii zmiany zostały zrealizowane, a zatem, czy zaplanowany proces wspierania rozwoju MOF-ów przebiegał zgodnie z założeniami i jakie daje rezultaty. Ten trzeci etap można określić mianem teorii wdrażania[3]. Wnioski z badania, w jaki sposób zamierzenia zostały faktycznie zrealizowane, zapisano w rozdziale 5. i następnym, w którym dołączono do nich rekomendacje odnośnie kolejnej perspektywy programowania instrumentu ZIT (lata 2021-2027).

Przyjęta metodyka badania ewaluacyjnego określana jest ewaluacją opartą na teorii. Ewaluacja oparta na teorii dostarcza ram koncepcyjnych i narzędzi mających prowadzić do otwarcia „czarnej skrzynki”[4] kompleksowych programów, do których należy zarówno

[1] K. Olejniczak, *Ewaluacja w sektorze publicznym*, [w:] *Ewaluacja Programów Operacyjnych na poziomie regionalnym – teoria i praktyka*, praca zbiorowa, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2009, s. 50.
[2] Tamże.
[3] Tamże.
[4] Pojęcie „czarnej skrzynki” odnosi się do tej części logiki interwencji, która znajduje się pomiędzy tym, co „na wejściu” (zasoby zaangażowane w program), i tym, co „na wyjściu” (spodziewane wyniki interwencji).

Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020 jak i *Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020* (kluczowe narzędzie interwencji w wymiarze terytorialnym). Według autorów rozwijających teoretyczne podstawy tego podejścia schemat badania w oparciu o TBE (ang. *theory-based evaluation*) powinien składać się z dwóch komponentów: konceptualnego – którego celem jest sformułowanie teorii programu, tzn. logiki leżącej u podłoża programu, zgodnie z którą interwencja ma osiągać założone rezultaty; empirycznego – którego zadaniem jest testowanie tej teorii, a więc sprawdzenie, czy, jak i dlaczego interwencja powoduje obserwowalne zmiany (rezultaty).[5]

Celem głównym badania jest **kompleksowa ocena realizacji instrumentu ZIT w województwie podlaskim**. Wśród celów szczegółowych znajdują się:

- Ocena użyteczności instrumentu ZIT w województwie podlaskim
- Ocena skuteczności i efektywności wdrażania ZIT przez Stowarzyszenie BOF
- Sformułowanie rekomendacji dla funkcjonowania ZIT w województwie podlaskim w kolejnej perspektywie finansowej

Badania empiryczne przeprowadzone zostały w obrębie następujących grup respondentów:

- przedstawiciele organów Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego,
- przedstawiciele Biura Zarządu BOF,
- koordynatorzy gminni zatrudnieni w jednostkach samorządu terytorialnego wchodzących w skład Stowarzyszenia BOF,
- pracownicy IZ RPOWP 2014-2020 na szczeblu regionalnym (właściwe departamenty Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego),
- beneficjenci realizujący projekty w formule ZIT (z rozróżnieniem gmin członkowskich Stowarzyszenia BOF i pozostałych beneficjentów),
- przedstawiciele ministerstwa właściwego ds. rozwoju regionalnego.

W ujęciu przestrzennym badanie objęło obszar województwa podlaskiego, na terenie którego wdrażany jest instrument Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, tj. odpowiadający granicom Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, w skład którego wchodzą następujące gminy: Białystok, Choroszcz, Czarna Białostocka, Dobrzyniewo Duże, Juchnowiec Kościelny, Łapy, Supraśl, Turośń Kościelna, Wasilków i Zabłudów.

Zakres czasowy badania obejmuje okres od rozpoczęcia wdrażania RPOWP 2014-2020 do momentu rozpoczęcia realizacji badania (dostępność danych statystycznych GUS BDL:

[5] J. Pokorski (red.), Z. Popis, T. Wyszyńska, K. Hermann-*Pawłowska*, *„Ewaluacja oparta na teorii w złożonym otoczeniu społeczno-ekonomicznym”*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2017., str. 25.

31.12.2018 r. lub 31.12.2019 r., aktualność danych dotyczących projektów realizowanych w ramach ZIT BOF: 31.05.2020 r.).

W badaniu uwzględniono strategię triangulacyjną, opartą na zastosowaniu zróżnicowanych:

- metod i technik badawczych – w badaniu tych samych zagadnień połączone zostały różne metody badawcze. Podejście to umożliwia uchwycenie różnych aspektów badanych zjawisk, a także wykorzystanie walorów badawczych każdej z metod/technik;
- źródeł informacji – przeprowadzona została analiza różnych typów dokumentów i danych, tj. źródeł o charakterze pierwotnym (z wykonanych w ramach zamówienia badań empirycznych) jak i danych wtórnych (na podstawie dostępnych baz danych, statystyk publicznych, dokumentów, raportów, itp.);
- perspektyw badaczy – za przebieg procesu badawczego był odpowiedzialny zespół badawczy, co pozwoliło uzyskać dodatkowy, spójny obraz badanego przedmiotu.

Pytania badawcze pogrupowano według zagadnień odpowiadającym przedmiotowi pytań. Logikę tę zaprezentowano w tabeli poniżej.

Tabela 2. Układ pytań badawczych według zagadnień uwzględnionych w raporcie

Zagadnienie	Trafność doboru obszaru tematycznego instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne
Pytania badawcze	1) Czy zakres tematyczny wsparcia ZIT zdefiniowany w Strategii ZIT BOF był odpowiedni?
	2) W jaki sposób należy ocenić miejsce Strategii ZIT BOF w systemie lokalnych i regionalnych dokumentów strategicznych obowiązujących na obszarze realizacji ZIT?
Zagadnienie	**Instytucjonalny wymiar instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne**
Pytania badawcze	3) Czy zakres zadań powierzonych do realizacji Instytucji Pośredniczącej ZIT BOF (IP ZIT BOF) okazał się trafny?
	4) Czy system zarządzania Stowarzyszeniem BOF jest skuteczny i efektywny?
	5) W jaki sposób Biuro Zarządu Stowarzyszenia BOF współpracuje z członkami wchodzącymi w skład stowarzyszenia? Czy współpraca ta wykracza poza realizację instrumentu ZIT?
	6) Jakie zidentyfikowano główne problemy i ograniczenia w zarządzaniu realizacją Strategii ZIT BOF i jakie są ich przyczyny?
	7) Czy zakres koordynacji realizacji Strategii ZIT BOF na poziomie regionu jest właściwy?
	8) Jak należy ocenić zastosowany model wsparcia (w tym eksperckiego) beneficjentów w przygotowaniu i realizacji projektów w ramach ZIT?
Zagadnienie	**Wdrażanie instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w systemie realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014-2020 i innych programów**

Zagadnienie	Trafność doboru obszaru tematycznego instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne
	operacyjnych
Pytania badawcze	9) W jakim trybie powinny być wybierane projekty do dofinansowania w ramach instrumentu ZIT: w trybie konkursowym czy pozakonkursowym?
	10) W jaki sposób przygotowane zostały kryteria wyboru projektów w ramach ZIT? Jaki udział w przygotowaniu ww. kryteriów, szczególnie w zakresie oceny strategicznej ZIT, miała Instytucja Pośrednicząca ZIT BOF (IP ZIT BOF)? Jak rozłożona jest waga kryteriów oceny strategicznej ZIT w stosunku do kryteriów oceny tzw. ogólnej (zgodność z programem operacyjnym)?
	11) Jak należy ocenić proces decyzyjny (udział IP ZIT BOF oraz udział IZ RPOWP 2014-2020) przy naborze, ocenie i wyborze projektów w ramach ZIT (projekty pozakonkursowe, projekty konkursowe zintegrowane oraz projekty konkursowe niezintegrowane)?
	12) Czy projekty zintegrowane stanowią skuteczny i efektywny sposób wdrażania Strategii ZIT BOF? Jak należy ocenić przyjęte rozwiązania w zakresie projektów zintegrowanych (projekty zintegrowane wielofunduszowo – edukacja elementarna, kształcenie zawodowe, aktywna integracja społeczna, funkcjonalnie – uzbrojenie terenów inwestycyjnych, przestrzennie – zrównoważona mobilność miejska)? 13) Czy istnieją modelowe przykłady realizacji projektów zintegrowanych odpowiadające w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego? Czy realizacja zintegrowanych projektów jest bardziej efektywna od realizowania projektów niezintegrowanych?
	14) Czy wsparcie komplementarne dla realizacji ZIT w postaci dedykowanej dodatkowej alokacji w ramach PO IiŚ 2014-2020 i POPW 2014-2020 zwiększyło skuteczność wdrażania ZIT w województwie podlaskim?
Zagadnienie	**Wpływ instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne na współpracę pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego i rozwój lokalny**
Pytania badawcze	15) Czy realizacja ZIT umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego wchodzącym w skład Stowarzyszenia BOF koordynację realizacji polityki spójności na ich obszarze?
	16) Czy wdrażanie instrumentu ZIT przyczynia się do tworzenia trwałego partnerstwa jednostek samorządu terytorialnego w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym?
Zagadnienie	**Wykorzystanie instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne z punktu widzenia skuteczności i efektywności realizacji Strategii ZIT BOF**
Pytania badawcze	17) Czy i w jakim stopniu realizacja projektów w ramach ZIT w następujących obszarach: atrakcyjność inwestycyjna, kompetencje

Zagadnienie	Trafność doboru obszaru tematycznego instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne
	do pracy, aktywna integracja społeczna, gospodarka niskoemisyjne i ochrona środowiska, przyczyniła się do poprawy/pogorszenia się sytuacji społeczno-gospodarczej w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym?
	18) Jak oceniana jest skuteczność projektów realizowanych w ramach ZIT?
	19) Jakie były problemy/wyzwania przy przygotowaniu i realizacji projektów w ramach ZIT?
Zagadnienie	**Perspektywa finansowa 2021-2027**
Pytania badawcze	20) Czy należy dokonać zmian w sposobie wdrażania instrumentu ZIT BOF, w kontekście nowej perspektywy finansowej? Jeżeli tak, to jakie są możliwe scenariusze rozwoju mechanizmu ZIT w województwie podlaskim? W jakim zakresie zmiany będą zależały od IZ RPOWP, a w jakim mogą wynikać z planowanych rozwiązań w nadrzędnych dokumentach?
	21) Jakie powinny być zadania związku ZIT w następnej perspektywie finansowej (szerszy, węższy zakres zadań, jakie konkretnie zadania powinny być zadaniem związku, jakie nie powinny)?

Źródło: opracowanie na podstawie Opisu Przedmiotu Zamówienia.

Termin ewaluacji interwencji publicznej można utożsamić z oceną, zatem ważne jest określenie kryteriów tej oceny, bez których sformułowanie wniosków byłoby trudne. Wśród stosowanych powszechnie kryteriów ewaluacji wymienia się: użyteczność, skuteczność, efektywność, trafność i trwałość. Ze względu na przyjęty czas prowadzonego badania, który przypada nie na zakończenie wdrażanej interwencji, ale na okres, gdy interwencja trwa, ocenę ograniczono do trzech z wymienionych kryteriów, tj. użyteczność, skuteczność i efektywność.

Uwzględniając kryterium **użyteczności** wdrażania instrumentu ZIT w województwie podlaskim, należy skupić się na ocenie w jakim stopniu działania podejmowane w odniesieniu do systemu zarządzania i wdrażania instrumentu ZIT oraz realizowane wsparcie w programie okazało się zgodne z potrzebami odbiorców tych działań.

Ewaluacja według kryterium **skuteczności** polega na ocenie na ile przyjęte rozwiązania w ramach mechanizmu ZIT wpłynęły na osiągnięcie zakładanych celów.

Badanie **efektywności** pozwala ocenić stosunek poniesionych nakładów na zintegrowane inwestycje terytorialne realizowane na terenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego do osiągniętych efektów interwencji.

Należy podkreślić, że ocena śródokresowa przyjętej interwencji publicznej w postaci zaplanowania i wdrażania instrumentu ZIT według kryteriów ewaluacyjnych jest ograniczona i może wiązać się ze sformułowaniem błędnych wniosków. Ograniczenia badawcze opisano w kolejnym rozdziale.

3. Opis przebiegu badania oraz zastosowanej metodyki badania

W procesie badawczym zastosowano następujące techniki badawcze:

- analiza podstawowych dokumentów źródłowych (*desk research*),
- telefoniczny wywiad pogłębiony,
- zogniskowany wywiad grupowy,
- case studies,
- warsztat ewaluacyjny.

Metoda *desk research*, czyli tzw. badań gabinetowych jest jedną z podstawowych jakościowych metod w ewaluacji. Polega na analizie istniejących już danych (zastanych/wtórnych), pochodzących zarówno ze statystyki publicznej, jak i dokumentów administracyjnych, np. dokumentacji wdrożeniowej programów operacyjnych, dokumentów strategicznych, raportów, itd. Poniżej przedstawiono najważniejsze dokumenty źródłowe poddane analizie na potrzeby badania:

- *Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich,*
- *Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2020,*
- *Krajowa Polityka Miejska 2023,*
- *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR) 2010-2020. Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie,*
- *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030,*
- *strategie lokalne gmin BOF,*
- *Porozumienie w sprawie powierzenia Instytucji Pośredniczącej zadań dotyczących realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (RPOWP 2014- 2020) oraz wdrażania Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020,*
- *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020,*
- *Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020,*
- *Raport z realizacji Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020; raporty z roku 2016 , 2017, 2018, 2019,*
- *Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020,*
- *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, nr 1301/2013 oraz nr 1304/2013,*
- *Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 215/2014,*
- *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030),*
- *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020,*
- *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego 2030, przyjęta przez Sejmik Województwa Podlaskiego 27 kwietnia 2020 r.,*
- *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020, przyjęta przez Sejmik Województwa Podlaskiego 13 września 2013 r.,*

- *Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020 (wersja 5),*
- *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych RPOWP na lata 2014-2020,*
- *Umowa Partnerstwa. Programowanie perspektywy finansowej 2014 -2020,*
- *Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020,*
- *Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw,*
- *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,*
- *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach,*
- *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,*
- *Założenia krajowej polityki miejskiej. Projekt (2012), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego,*
- *Założenia do Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027,*
- *Zasady uwzględniania wymiaru miejskiego w polityce spójności UE.*

Metoda telefonicznego wywiadu pogłębionego umożliwia pozyskanie danych jakościowych i polega na prowadzeniu przez badacza indywidualnej rozmowy z respondentem, wybranym ze względu na jego powiązanie z tematyką badań. Celem wywiadu jest poznanie poglądów, opinii i oczekiwań jednostek oraz uzyskanie możliwie największej ilości ważnych dla badania szczegółów. Indywidualne wywiady pogłębione pozwalają skutecznie określić przyczyny zidentyfikowanych zjawisk, wyjaśnić obecność zaobserwowanych faktów, a to wszystko dzięki odwoływaniu się do doświadczeń respondentów, zapewnieniu im większej swobody wypowiedzi, a przede wszystkim możliwości dopytywania ich o ważne dla realizacji badania kwestie. Badanie zostało przeprowadzone wśród czterech grup badawczych. Dobór próby był celowy. Do grup objętych badaniem należeli:

- przedstawiciele organów Stowarzyszenia BOF – 3 osoby,
- koordynatorzy gminni (przedstawiciele urzędów gminnych oddelegowani do współpracy ze Stowarzyszeniem BOF) – 10 osób,
- beneficjenci realizujący projekty w ramach instrumentu ZIT – 15[6] osób (w tej grupie znajdowali się także koordynatorzy gminni, którzy we wszystkich przypadkach odpowiedzialni są za realizację projektów ZIT),
- przedstawiciel ministerstwa właściwego ds. rozwoju regionalnego – 1 osoba.

Metoda zogniskowanego wywiadu grupowego polega na moderowanej dyskusji zaproszonych wcześniej respondentów, dobranych zgodnie z kryteriami wynikającymi z celów badania. Metoda dostarczyła informacji odnośnie subiektywnych ocen pracowników odpowiedzialnych za wdrożenie instrumentu ZIT, koordynację i monitoring całości procesu,

[6] Liczba beneficjentów realizujących projekty w ramach instrumentu ZIT w trakcie realizacji badania wynosiła 16, z jednym beneficjentem przeprowadzenie wywiadu nie było możliwe.

jak i nabór, ocenę i selekcję projektów, nt. skuteczności ich wdrożenia, rezultatów jakie przyniosły. Przeprowadzone zostały dwa zogniskowane wywiady grupowe:

- z przedstawicielami Biura Zarządu Stowarzyszenia BOF (6 osób),
- z przedstawicielami Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego (6 osób).

Wywiady, ze względu na zagrożenia wynikające z epidemii COVID-19, zostały przeprowadzone, za pomocą komunikatora internetowego.

Case study jest jedną z jakościowych metod badawczych. Głównym celem tej metody jest jak najlepsze zobrazowanie konkretnego zjawiska oraz szczegółowa, pogłębiona analiza przypadku w kontekście efektywności wypełniania celów interwencji/ działania. Istotą badania jest połączenie danych ze źródeł pierwotnych i wtórnych. Do studiów przypadku objętych badaniem wybrani zostali beneficjenci, których projekty miały charakter:

a) projektów zintegrowanych funduszowo (EFS+EFRR);
b) projektów zintegrowanych funkcjonalnie (obejmujące co najmniej 2 priorytety w ramach jednego funduszu);
c) projektów zintegrowanych przestrzennie (projekt partnerski).

W ramach studiów przypadków zebrano i poddano analizie informacje o łącznie trzech projektach oraz przeprowadzono telefoniczne wywiady pogłębione z trzema osobami zaangażowanymi po stronie beneficjentów w realizację projektów.

Celem **warsztatu ewaluacyjnego** było wypracowanie rekomendacji odnośnie wdrażania instrumentu ZIT w przyszłej perspektywie finansowania polityki spójności na lata 2021-2027. Warsztat został przeprowadzony zgodnie z zasadami realizacji zogniskowanego wywiadu grupowego. W odróżnieniu od wywiadu grupowego, warsztat nie tylko miał na celu pozyskanie opinii uczestników, ale także wypracowanie założeń na przyszłość, dlatego łączył metodę wywiadu z formą zespołowej pracy koncepcyjnej. Wzięli w nim udział przedstawiciele Stowarzyszenia BOF oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego (9 osób).

Zastosowanie wielu technik badawczych, także włączenie w badanie grup respondentów procesu wdrażania instrumentu ZIT, nie zniwelowało ograniczeń w wyciąganiu wniosków. Ograniczenia te wynikają zasadniczo z dwóch faktów. Po pierwsze ocena użyteczności, skuteczności i efektywności wdrażania instrumentu ZIT przypada na czas, gdy oceniana interwencja publiczna jeszcze się nie zakończyła, w ujęciu finansowym, odniesionym do postępu w wydatkowaniu środków na realizację projektów dofinansowanych w ramach instrumentu ZIT, trafia mniej więcej w połowę okresu wdrażania. Wiele działań podejmowanych przez gminy, będące kluczowymi beneficjentami projektów ZIT albo jest w trakcie realizacji, albo zostało niedawno zakończonych. Można zatem założyć, że na efekty realizacji tych działań, które poddane są ocenie, trzeba jeszcze zaczekać. Drugi fakt, który należy wziąć pod uwagę, formułując ograniczenia badawcze, związany jest z tym, że interwencja publiczna jest jednym z bardzo wielu czynników wpływających na zmiany, tj. na rozwój miejskiego obszaru funkcjonalnego. Przeprowadzenie wiarygodnej obserwacji,

w jakim stopniu na zmiany w BOF wpływa wdrażanie instrumentu ZIT i odróżnienie tego wpływu od innych czynników przekroczy możliwości każdego badania ewaluacyjnego. Alokacja na instrument ZIT w ramach RPOWP 2014-2020 wynosi 6,26% (ok. 334 mln zł[7]), a przecież jest oczywiste, że na rozwój BOF składają się działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego aglomeracji białostockiej, przedsiębiorstwa i inne podmioty finansowane z budżetów własnych. Tylko w 2018 r. nakłady inwestycyjne w gospodarce narodowej przypadające na województwo podlaskie wyniosły ponad 7,7 mld zł, a cały budżet RPOWP na lata 2014-2020 to 5,3 mld zł[8]. Wskazany rząd wielkości uzmysławia, że wpływ interwencji w ramach instrumentu ZIT na rezultaty zakładane podczas formułowania teorii zmiany jest trudny do oszacowania.

[7] Przeliczenie według kursu średniego NBP na dzień 1.09.2020 (www.nbp.pl).
[8] Tamże.

4. Polityka miejska i podstawy programowe wdrożenia instrumentu ZIT

Wdrażanie instrumentu ZIT można podzielić na cztery etapy: 1) wczesne kształtowanie się teorii bazowej w postaci formułowania koncepcji rozwoju obszarów miejskich i ich znaczenia dla rozwoju kraju i regionów; 2) konstruowanie głównych założeń polityki miejskiej; 3) kształtowanie się teorii zmiany poprzez programowanie w dokumentach strategicznych kierunków interwencji w zakresie polityki miejskiej; 4) wdrożenie mechanizmów formalno-prawnych finansowania i realizacji ZIT. Przedstawiony w rozdziale przegląd wybranych źródeł dokumentujących rozwój instrumentu ZIT stanowi kontekst dla oceny jego wdrażania w województwie podlaskim. Szczegółowe założenia i zasady wdrażania ZIT zostały omówione w rozdziałach 5.1 – 5.6 poświęconych omówieniu wyników przeprowadzonych badań.

Polityka miejska w Polsce jeszcze 10-15 lat temu znajdowała się na etapie budowania jej podstaw koncepcyjnych i polityczno-decyzyjnych (umiejscowienie w strukturze wielu polityk rozwoju, a także zakres przedmiotowy nie były precyzyjnie określone). Pierwsze ustalenia opierały się na decyzji, iż politykę miejską w Polsce prowadzić będą rząd oraz samorząd województwa, dysponujące odpowiednio krajową oraz regionalną polityką miejską[9]. Niejasne było też, czy możliwe będzie prowadzenie odrębnej polityki rozwoju przez jednostki współdziałające w ramach związków będących ponad podziałem gminnym czy powiatowym.

Wraz z biegiem czasu i przy i udziale europejskiej polityki spójności usystematyzowano zagadnienia związane z polityką miejską w Polsce. Polityka spójności poziomu europejskiego wraz z wymiarem miejskim zwróciła uwagę na liczne problemy współczesnego rozwoju miast, jednocześnie wskazując rozwiązanie: aktywny udział miast. Wymusiło to współpracę pomiędzy nimi dla osiągnięcia większych korzyści wpisujących się w perspektywę spójnego rozwoju. Takie zarysowanie horyzontu działań nastawionych na realizację celów spójności spowodowało odpowiedź władz państwa oraz regionów w postaci sformułowania polityki miejskiej adresowanej do odpowiednich miejskich obszarów funkcjonalnych. W pierwszej kolejności opracowany został zarys programu polityki miejskiej państwa[10] o kompleksowym charakterze przedstawiony w 2009 r. przez zespół pod kierunkiem T. Markowskiego. Zostały w nim określone podstawowe obszary polityki miejskiej państwa, a także zalecenie, aby politykę miejską państwa (PMP) sformułować w zgodzie z zapisami dokumentów odnoszącymi się do przyszłości miast europejskich, takich jak Karta Lipska[11]. Jej treść, która przyjęta została w 2007 r., zaleca wykorzystanie w większej skali zintegrowanego podejścia do polityki rozwoju miejskiego. Dokument podkreśla także istotną rolę zintegrowanego rozwoju miejskiego w procesie wdrażania strategii zrównoważonego rozwoju UE.

[9] F. Kuźnik, *Miejskie obszary funkcjonalne a polityka miejska*, Studia Ekonomiczne, 2015, Nr *250*.
[10] T. Markowski (kier. zespołu), S. Gzell, M. Kochanowski, J. Korzeń, T. Taczewski, M. Staniszkis, W. Suchorzewski, T. Ossowicz, G. Rembacz. *„Polityka miejska państwa. Cele, priorytety, instrumenty”,* Warszawa 2009. Materiał z konferencji pt. *Polityka miejska w Polsce i innych państwach członkowskich UE w kontekście NSS oraz aktualnej i przyszłej polityki spójności*, która odbyła się w dniach 5-6 listopada 2009 r. w Katowicach.
[11] Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, w dniach 24-25 maja 2007 r.

Ponadto wskazano, iż polityka miejska państwa powinna opierać się o zapisy *Krajowej Polityki Miejskiej 2023*[12], czy też *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*[13]. W pierwszym z tych dokumentów podkreślono, iż aglomeracje i obszary metropolitalne są podstawowymi biegunami rozwoju nowej gospodarki. Jednocześnie zaznaczono, iż obszary miejskie wymagają wsparcia w rozumieniu spójności społecznej i ekonomicznej. Drugi dokument w sposób bezpośredni wskazał, iż koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju należy oprzeć o wcześniej zdelimitowany system obszarów funkcjonalnych zlokalizowanych na terenie całego kraju. Zaproponowana w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* systematyka miejskich obszarów funkcjonalnych stanowi podstawę do formułowania obiektów przestrzennych i przedmiotu polityki miejskiej na szczeblu krajowym i regionalnym.

Rozwiązania zaproponowane w KPZK spowodowały, iż wojewódzkie plany zagospodarowania przestrzennego zostały dostosowane zarówno do jej zapisów jak i ustaleń dotyczących nowej perspektywy programowania i finansowania rozwoju na lata 2014-2020. Dzięki temu w jaśniejszy sposób nawiązały do polityki miejskiej i stały się narzędziem jej realizacji w poszczególnych regionach. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, która swoim horyzontem czasowym sięga 2030 roku wskazuje, iż konieczna jest integracja funkcjonalna ośrodków miejskich przy jednoczesnym zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego. W dokumencie także wyróżniono szereg celów i zadań, które sprzyjają realizacji polityki spójności. Odnoszą się one w sposób bezpośredni do planowania zintegrowanego m.in. poprzez zapisy dotyczące rozwoju konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej poprzez ich integrację funkcjonalną przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności (Cel. 1. uzupełniony celami 1.1., 1.2., oraz 1.3.)[14], czy też poprawę spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów (Cel. 2. wraz z celami 2.1. 2.2., 2.3.)[15]. Ponadto dokument wskazuje, iż polityka przestrzennego zagospodarowania kraju będzie wspomagać integrację obszaru funkcjonalnego z jego rdzeniem poprzez działania o charakterze planistycznym oraz poprzez działania inwestycyjne

[12] *Krajowa Polityka Miejska 2023*, Warszawa 2015.
[13] *Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030*, Warszawa 2011.
[14] Cel 1: Podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich64 Polski w przestrzeni europejskiej poprzez ich integrację funkcjonalną przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności. 1.1. Wspieranie rozwoju funkcji metropolitalnych głównych ośrodków miejskich, 1.2. Intensyfikacja powiązań funkcjonalnych pomiędzy głównymi węzłami sieci osadniczej w układzie krajowym i międzynarodowym, 1.3. Integracja obszarów funkcjonalnych głównych ośrodków miejskich.
[15] Cel 2: Poprawa spójności wewnętrznej kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów, 2.1. Wspomaganie spójności w układzie krajowym, 2.2. Regionalna integracja funkcjonalna, wspomaganie rozprzestrzeniania procesów rozwojowych na obszary poza głównymi miastami oraz budowanie potencjału dla specjalizacji terytorialnej, 2.3. Wspomaganie spójności w specyficznych obszarach problemowych.

na rzecz wzmocnienia powiązań funkcjonalnych wewnątrz obszaru funkcjonalnego, w tym poprawę dostępności transportowej.

W odpowiedzi na założenia programowe i rozporządzenia unijne dotyczące wykorzystania funduszy europejskich w perspektywie na lata 2014-2020 powstała *Krajowa Polityka Miejska 2023*. Dokument ten był potrzebny ze względu na fakt, iż należało w sposób maksymalny wykorzystać szansę, jaką dawały dodatkowe instrumenty wsparcia miast, m.in. ZIT. W efekcie, w pierwszej kolejności powstał projekt *Założeń krajowej polityki miejskiej*[16], który w swojej treści podkreślał wagę funkcjonalnych obszarów miast rozwijanych w duchu współpracy nad wspólnymi działaniami. Opracowanie dokumentu umożliwiło łatwiejszą współpracę rządu z regionami i zespołami miejskimi tworzącymi funkcjonalny obszar miejski oraz samorządu województwa z miastami na ich obszarze. Treść *Założeń krajowej polityki miejskiej*, w tym w szczególności jej cele i wskazane wyzwania rozwojowe, podkreślają istotną rolę miast mających wymiar metropolitalny w rozwoju wzrostu i konkurencyjności gospodarczej, kreowaniu miejsc pracy czy też połączeń z innymi ośrodkami miejskimi z całego świata.

Instrumenty miejskiej polityki krajowej oraz regionalnej zaprezentowane zostały w dokumencie pt. *Zasady uwzględniania wymiaru miejskiego w polityce spójności UE*[17]. Wskazano w nim, iż podstawowe znaczenie w perspektywie programowania polityki spójności na lata 2014-2020 będą miały zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT), a także szereg instrumentów zwrotnych w formie pożyczek, kredytów czy też inicjatyw typu JESSICA[18]. Do powyższych należy także dodać środki finansowe pochodzące z budżetu państwa, a także z budżetów JST oraz środki z funduszy celowych. Jak wspomniano wyżej, najważniejszym instrumentem według zapisów *Zasad uwzględniania wymiaru miejskiego w polityce spójności UE* pozostają Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, które wymagają współpracy miast oraz gmin należących do obszaru funkcjonalnego.

Równolegle z okresem kształtowania się polityki miejskiej w Polsce na poziomie strategicznym, rozpoczęły się prace nad systemem wdrożeniowym dotyczącym polityki rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych na szczeblach unijnym, krajowym oraz regionalnym. Działanie ww. systemu uregulowane zostało szeregiem rozporządzeń oraz dokumentów. Zalicza się do nich: *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, nr 1301/2013 oraz nr 1304/2013*, które wymieniają warunki sprzyjające wdrożeniu instrumentu ZIT, a także podkreślają ważną rolę wspierania zintegrowanych działań służących rozwiązywaniu problemów natury gospodarczej, środowiskowej, klimatycznej, demograficznej i społecznej stojących przed obszarami miejskimi. Innymi

[16] *Założenia krajowej polityki miejskiej do roku 2020*, Warszawa, 2012.
[17] Zasady uwzględniania wymiaru miejskiego w polityce spójności UE.
[18] JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) – instrument finansowy wsparcia na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich zainicjowany przez Komisję Europejską we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz Bankiem Rozwoju Rady Europy. W ramach instrumentu na poziomie regionalnych programów operacyjnych wspierane działania związane z rewitalizacją obszarów miejskich.

dokumentami wdrożeniowymi są *Umowa Partnerstwa* zawarta pomiędzy Polską a Komisją Europejską, stanowiąca podstawowy akt prawny ustanawiający i regulujący Zintegrowane Inwestycje Terytorialne czy też *Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 215/2014 ze zm. regulujące zasady ustalania celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania oraz oceny ich osiągnięcia.* Działanie systemu wdrożeniowego reguluje także *Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* (zwana potocznie ustawą wdrożeniową), której prawne regulacje zostały wcześniej przygotowane w postaci wytycznych wraz z przyjęciem *Zasad realizacji Zintegrowanych Inwestycji w Polsce*[19].

Określenie modelu regionalnej polityki rozwoju w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*[20] pozwoliło na precyzyjne programowanie polityki miejskiej w ramach poszczególnych regionów. Kwestie te zostały uregulowane wraz z uchwaleniem *Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020*[21]. Jednocześnie ramy finansowe i organizacyjne wdrażania instrumentu ZIT w województwie podlaskim jasno określone zostały przez takie dokumenty jak *Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020* oraz *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych RPOWP 2014-2020.* Przyjęcie przez Walne Zebranie Członków Stowarzyszenia BOF *Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego* w 2016 r.[22] zwieńczyło etap programowania i ustalania jednocześnie warunków wdrożenia ZIT miasta wojewódzkiego w województwie podlaskim.

Na podstawie doświadczeń zebranych z sześciu lat funkcjonowania instrumentu ZIT, można formułować pierwsze oceny funkcjonowania tego mechanizmu w Polsce. Na potrzeby ewaluacji instrumentu ZIT w czerwcu 2018 r. powstał *Raport ewaluacyjny dotyczący systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej na lata 2014-2020*[23]. Dokument ukazuje słabe i mocne strony mechanizmu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, ich potencjały i ograniczenia, a także formułuje wnioski, rozwiązania i rekomendacje. Na jego podstawie można stwierdzić, że Zintegrowane Inwestycje Terytorialne można określić jako unikalne, skierowane do wcześniej zdelimitowanego miejskiego obszaru funkcjonalnego, który nie stanowi osobnej jednostki administracyjnej w terytorialnym podziale kraju. Dzięki instrumentowi ZIT relacje pomiędzy JST należącymi do Związków ZIT miały okazje zaistnieć lub pogłębić się. Wśród wartości dodanych wdrożenia instrumentu ZIT w Polsce w raporcie pod red. M. Wolańskiego wymieniono pogłębienie się integracji i zaufania między

[19] *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, Warszawa 2013.
[20] *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, Warszawa 2010 r.
[21] *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020*, stanowiąca załącznik do Uchwały Nr XXXI/374/13 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 9 września 2013 r.
[22] Pierwsza wersja Strategii ZIT BOF została przyjęta przez Walne Zebranie Członków Stowarzyszenia BOF 12.02.2016 r. Piąta (aktualna na dzień 31.05.2020 r.) wersja Strategii ZIT BOF została przyjęta uchwałą Nadzwyczajnego Walnego Zebrania Członków Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego w dniu 08.02.2019 r.
[23] M. Wolański (red.), *Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020. Raport końcowy*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2018.

partnerami, podejmowanie prób rozwiązywania wspólnych problemów przy jednoczesnym ograniczeniu konkurencyjności na rzecz współpracy, minimalizację obaw związanych z obecnością wiodącego ośrodka miejskiego w bezpośrednim sąsiedztwie, także wzrost efektywności podejmowanych działań opartej na wymianie wiedzy i doświadczeń.
Od momentu rozpoczęcia funkcjonowania instrumentu ZIT zidentyfikowano szereg aspektów, które wymagają poprawy. Szczegółowe ujęcie problemu wraz z rekomendacjami zawarte zostało w ww. raporcie.

5. Wyniki przeprowadzonych badań

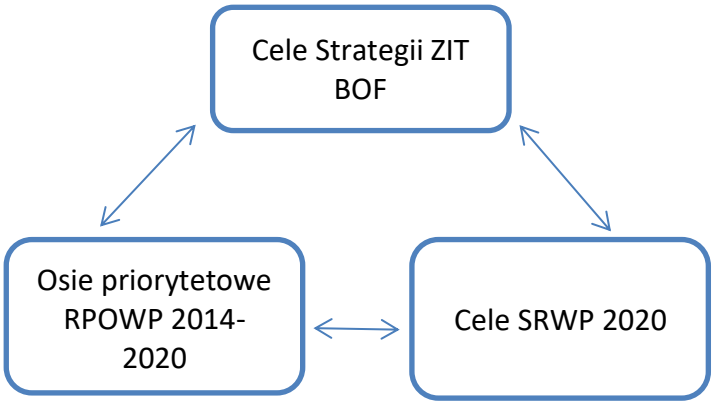
5.1. Trafność doboru obszaru tematycznego instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne[24]

Ocenę trafności doboru obszaru tematycznego instrumentu ZIT należy odnieść do potrzeb rozwojowych całego obszaru funkcjonalnego Białegostoku i gmin wchodzących w jego skład. Potrzeby te były definiowane w trakcie opracowania Strategii ZIT BOF, a w ramach badania ewaluacyjnego podlegały retrospektywnemu oglądowi, poprzez analizę dokumentów źródłowych oraz przeprowadzone wywiady pogłębione, i w konsekwencji – refleksji, czy zapisy Strategii ZIT BOF zgodne są z tymi potrzebami.

Wraz z przyjęciem *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie* ukształtował się model regionalnej polityki miejskiej, zgodnie z którym to samorząd województwa stał się głównym partnerem dla władz gminnych samorządów lokalnych w określaniu i wdrażaniu interwencji publicznej w rozwój miejskich obszarów funkcjonalnych. Władze centralne pozostawiły sobie udział w decydowaniu o podstawowych założeniach realizacji instrumentu zintegrowanych inwestycji terytorialnych w obrębie polityki spójności. Jednak o tym, jak będzie wyglądał proces wspierania obszarów funkcjonalnych miast ze środków polityki spójności w dużym zakresie wspólnie decydują władze regionalne i gminne. W ujęciu planowania strategicznego podstawy regionalnej polityki miejskiej zostały określone w *Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020*[25] oraz w *Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020*[26] i *Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020*[27] (SzOOP 2014-2020).

[24] W rozdziale podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze: 1) Czy zakres tematyczny wsparcia ZIT zdefiniowany w Strategii ZIT BOF był odpowiedni? 2) W jaki sposób należy ocenić miejsce Strategii ZIT BOF w systemie lokalnych i regionalnych dokumentów strategicznych obowiązujących na obszarze realizacji ZIT?
[25] Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020, stanowiąca załącznik do Uchwały Nr XXXI/374/13 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 9 września 2013 r.
[26] Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, stanowiący załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 123/1898/2020 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 16 kwietnia 2020 r.
[27] Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, stanowiący załącznik Nr 1 do Uchwały Zarządu Województwa Podlaskiego Nr 133/2026/2020 z dnia 27 maja 2020 r.

Rycina 1. Wzajemne powiązania zapisów Strategii ZIT BOF z RPOWP 2014-2020 i SRWP 2020



Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z *Zasadami realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych*[28] w Polsce zakres tematyczny Strategii ZIT podlega ocenie instytucji zarządzających regionalnymi programami operacyjnymi oraz ministerstwu ds. rozwoju regionalnego w zakresie kierunków interwencji (działań) i przewidzianych przedsięwzięć do wsparcia z wykorzystaniem polityki spójności. Podlega zatem swego rodzaju recenzji instytucji odpowiedzialnych za prowadzenie polityki miejskiej na szczeblu regionalnym i krajowym. Nie stanowi to ograniczenia dla władz lokalnych miejskiego obszaru funkcjonalnego, o ile kierunki określone w Strategii ZIT będą wynikać z potrzeb konkretnego obszaru funkcjonalnego określonych w diagnozie stanu. Nie jest również ograniczeniem fakt, że w *Zasadach …* wskazany został możliwy zestaw kierunków interwencji do realizacji w ramach Strategii ZIT, ponieważ tuż za listą rekomendowanych kierunków znalazło się zastrzeżenie, że ostateczne ustalenia w zakresie doboru celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych mogą obejmować szerszy niż wymieniony w dokumencie katalog tematyczny. Można zatem przyjąć, że władze samorządów tworzących Białostocki Obszar Funkcjonalny mogły podejść do zakresu tematycznego Strategii ZIT BOF szerzej niż tylko z myślą o wykorzystaniu środków w ramach instrumentu ZIT. **Odnotowania w związku z tym wymaga fakt, że Strategia ZIT BOF obejmuje stosunkowo szeroki zakres pod względem zdefiniowanych celów i przyporządkowanych im działań.** Należy je przytoczyć[29]:

CEL 1. Atrakcyjność inwestycyjna

- Działanie 1.1 Wsparcie inwestorów
- Działanie 1.2 Stworzenie sieci terenów inwestycyjnych
    - Poddziałanie 1.2.1 Uzbrojenie terenów inwestycyjnych
    - Poddziałanie 1.2.2 Zapewnienie dostępności terenów inwestycyjnych

CEL 2. Kompetencje do pracy

[28] *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2013.

[29] *Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020*, stanowiąca załącznik nr 1 do Uchwały nr 1/2019 Nadzwyczajnego Walnego Zebrania Członków Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego z dnia 8 lutego 2019 r., s. 168-169.

- Działanie 2.1 Rozwój potencjału kształcenia zawodowego i ustawicznego
    - Poddziałanie 2.1.1 Wzrost jakości kształcenia zawodowego
    - Poddziałanie 2.1.2 Rozwój infrastruktury szkolnictwa zawodowego i ustawicznego
- Działanie 2.2 Stworzenie centrum kompetencji BOF
- Działanie 2.3 Kształcenie na rzecz inteligentnych specjalizacji BOF
- Działanie 2.4 Rozwój wychowania przedszkolnego
    - Poddziałanie 2.4.1 Podniesienie jakości edukacji przedszkolnej
    - Poddziałanie 2.4.2 Rozwój infrastruktury wychowania przedszkolnego
- Działanie 2.5. Rozwój kształcenia ogólnego dzieci i młodzieży
    - Poddziałanie 2.5.1. Podniesienie jakości kształcenia ogólnego dzieci i młodzieży
    - Poddziałanie 2.5.2. Rozwój infrastruktury instytucji popularyzujących naukę i innowację

CEL 4 Aktywna integracja społeczna

- Działanie 4.1. Włączenie społeczne, w tym wyrównywanie szans na rynku pracy
- Działanie 4.2. Zwiększenie dostępu do usług społecznych
- Działanie 4.3. Rozwój infrastruktury poprawiającej integrację społeczną

CEL 5. Gospodarka niskoemisyjna i ochrona środowiska

- Działanie 5.1. Niskoemisyjny publiczny transport miejski i niezmotoryzowany
    - Poddziałanie 5.1.1. Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego i rowerowego BOF
    - Poddziałanie 5.1.2. Zrównoważony transport miejski w Białymstoku
- Działanie 5.2. Poprawa efektywności energetycznej i ograniczanie emisji zanieczyszczeń powietrza
    - Poddziałanie 5.2.1. Wzrost efektywności gospodarowania energią w zakresie oświetlenia ulicznego
    - Poddziałanie 5.2.2. Rozwój energetyki opartej na OZE
    - Poddziałanie 5.2.3. Podniesienie efektywności energetycznej budynków
    - Poddziałanie 5.2.4. Modernizacja i rozbudowa systemu sieci cieplnych
    - Poddziałanie 5.2.5. Modernizacja indywidualnych źródeł energii cieplnej lub elektrycznej
- Działanie 5.3. Gospodarka wodno-kanalizacyjna

CEL 6. Dostępność komunikacyjna

- Działanie 6.1. Rozwój kluczowych powiązań komunikacyjnych
- Działanie 6.2. Budowa pasa startowego na lotnisku Krywlany

CEL 7. Integracja strategicznego zarządzania rozwojem BOF

- Działanie 7.1. Instytucjonalizacja współpracy samorządów BOF
- Działanie 7.2. Dokumenty strategiczne BOF

Opracowanie Strategii ZIT BOF nie zostało poprzedzone przyjęciem, w obrębie BOF, żadnego innego dokumentu o charakterze strategicznym, co było praktyką wielu innych samorządów tworzących miejskie obszary funkcjonalne[30]. Szeroki zakres tematyczny Strategii ZIT BOF pozwala uznać ten dokument za spełniający kryteria strategii ogólnej, choć ze względu na konieczność dostosowania treści Strategii ZIT BOF do wymogów określonych w *Zasadach*… w Polsce i ustawie wdrożeniowej odbiega od typowej dla strategii ogólnych form prezentacji analizy strategicznej i postanowień.

Syntetyczna diagnoza społeczno-gospodarcza Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego zawarta w Strategii ZIT BOF nie obejmuje kilku zagadnień, które teoretycznie mogłyby się znajdować w strategii MOF jako podstawa do stworzenia części postulatywnej (np. problematyka zdrowia, turystyka, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne). Odzwierciedleniem tego jest pominięcie pewnego zakresu tematycznego wśród postulatów (celów i działań Strategii ZIT BOF).

Zapisy w ramach Strategii ZIT BOF są silnie powiązane z treścią *Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020*[31]. Ten najważniejszy dokument o charakterze strategicznym na poziomie regionalnym w województwie podlaskim wskazywał zintegrowane podejście terytorialne jako jedną z osi rozwoju regionu. Konsekwencją przyjęcia podejścia terytorialnego ma być wyznaczenie obszarów strategicznej interwencji (OSI) i zaprojektowanie instrumentów terytorialnych dopasowanych do ich specyficznych potrzeb. Białystok i jego obszar funkcjonalny został wskazany jako jeden z OSI województwa podlaskiego. W tym miejscu należy przytoczyć dłuższy fragment *Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020*, aby określić, w jaki sposób zostały odniesione postulaty zawarte w tym dokumencie do BOF-u: *„Białystok i jego obszar funkcjonalny – stolica województwa podlaskiego jest najsilniejszym biegunem wzrostu, który oddziałuje na cały region. Białystok powinien umacniać swoją pozycję w Polsce Wschodniej, a także w relacjach międzynarodowych. Stolica regionu, chcąc rozwijać swoje funkcje metropolitalne, musi włączać się w sieci krajowej i międzynarodowej współpracy na wszystkich możliwych płaszczyznach. Ważnym wymiarem rozwoju aglomeracji jest współpraca Białegostoku z gminami otoczenia. Już dziś widoczne są naturalne procesy suburbanizacji, a potencjał gospodarczy miasta powoduje, że jest ono naturalnym rynkiem pracy i kooperacji gospodarczej nie tylko dla gmin położonych w najbliższym sąsiedztwie. Szczególną uwagę należy zwrócić na integrację planistyczną tego obszaru. Niewątpliwie w interesie całego regionu jest wsparcie rozwoju funkcji metropolitalnych stolicy województwa, w tym w szczególności funkcji o charakterze gospodarczym, naukowym, społecznym oraz tych dotyczących dostępu do usług publicznych wyższego rzędu, w tym kulturalnych, a także turystycznych i symbolicznych. Białystok jako znaczący ośrodek akademicki ma też naturalny*

[30] Por. M. Wolański (red.) *Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020. Raport końcowy*, 2018, s. 77-78.
[31] Dokument obowiązujący w czasie opracowania Strategii ZIT BOF. Obecnie obowiązuje Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego 2030.

potencjał w tworzeniu innowacyjnych firm technologicznych, które mogą z powodzeniem konkurować na globalnych rynkach. Stolica województwa stanowi dobrą przestrzeń do rozwoju przemysłów kultury i przemysłów kreatywnych. Bazując na potencjale naukowym koncentrującym się w stolicy regionu przy jednoczesnych walorach bezpośredniego otoczenia ośrodka miejskiego aglomeracja jest naturalnym miejscem do rozwoju usług zorientowanych na naszych wschodnich sąsiadów oraz srebrnej gospodarki." Analiza tego fragmentu strategii regionalnej wskazuje na niewielkie różnice w zakresie tematycznym w porównaniu z postulatami zawartymi w Strategii ZIT BOF. Dotyczy to głównie rozwoju turystyki oraz integracji planistycznej gmin BOF-u. Analiza obu strategii przeprowadzona od strony celów Strategii ZIT BOF wskazuje na dużą spójność obu dokumentów. **Można zatem wysoko ocenić trafność doboru obszaru tematycznego instrumentu ZIT w świetle spójności z głównym dokumentem strategicznym określonym na poziomie regionalnym.** Poniżej w tabeli zaprezentowano skróconą analizę spójności celów Strategii ZIT BOF i celów SRWP 2020.

Tabela 3. Powiązania między celami Strategii ZIT BOF, a celami Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020

Cele Strategii ZIT BOF	Cele SRWP 2020
CEL 1. Atrakcyjność inwestycyjna	**Cel 1.** Konkurencyjna gospodarka **Cel. 2.** Powiązania krajowe i międzynarodowe
CEL 2. Kompetencje do pracy	**Cel 1.** Konkurencyjna gospodarka **Cel. 3.** Jakość życia
CEL 3. Dostępność do kultury	**Cel. 1.** Konkurencyjna gospodarka
CEL 4. Aktywna integracja społeczna	**Cel. 3.** Jakość życia
CEL 5. Gospodarka niskoemisyjna i ochrona środowiska	**Cel 2.** Powiązania krajowe i międzynarodowe **Cel 3.** Jakość życia
CEL 6. Dostępność komunikacyjna	**Cel 2.** Powiązania krajowe i międzynarodowe **Cel 3.** Jakość życia
CEL 7. Integracja strategicznego zarządzania rozwojem BOF	X

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020* oraz *Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020* (wersja 5).

W systemie regionalnej polityki miejskiej, *Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020* odgrywa kluczową rolę jako dokument operacjonalizujący jej założenia przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych. W RPOWP 2014-2020 określono ramy finansowe instrumentu ZIT, które doprecyzowano w *Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020*. W RPOWP 2014-2020 wyróżniono dziewięć osi priorytetowych (plus pomoc techniczna). Analiza zapisów dotyczących poszczególnych osi priorytetowych oraz zapisów w Strategii ZIT BOF pozwala stwierdzić, że są one w ujęciu postulatywnym spójne. Należy jednocześnie podkreślić, że spójność pomiędzy RPOWP 2014-2020 i Strategią ZIT BOF była formalnie wypracowywana przez samorząd województwa podlaskiego i Stowarzyszenie BOF w zakresie, w jakim możliwe będzie udzielanie dotacji z RPOWP 2014-2020 na działania w ramach mechanizmu ZIT. Ramy obszarów tematycznych, które mogą być wspierane ze środków regionalnych programów operacyjnych określała *Umowa Partnerstwa. Programowanie perspektywy finansowej 2014 -2020*.

Powiązanie między celami Strategii ZIT BOF i osiami priorytetowymi RPOWP 2014-2020 zaprezentowano w tabeli poniżej.

Tabela 4. Powiązania między celami Strategii ZIT BOF a Osiami Priorytetowymi RPOWP 2014-2020

Cele Strategii ZIT BOF	Oś priorytetowa RPOWP 2014-2020
CEL 1. Atrakcyjność inwestycyjna	**Oś priorytetowa I**: Wzmocnienie konkurencyjności i potencjału regionu
CEL 2. Kompetencje do pracy	**Oś priorytetowa II**: Przedsiębiorczość i aktywność zawodowa **Oś priorytetowa III**: Kompetencje i kwalifikacje
CEL 3. Dostępność do kultury	**Oś priorytetowa VIII**: Infrastruktura dla usług użyteczności publicznej
CEL 4. Aktywna integracja społeczna	**Oś priorytetowa VII**: Poprawa spójności społecznej
CEL 5. Gospodarka niskoemisyjna i ochrona środowiska	**Oś priorytetowa V**: Gospodarka niskoemisyjna **Oś priorytetowa VI**: Ochrona środowiska i racjonalne gospodarowanie jego zasobami
CEL 6. Dostępność komunikacyjna	**Oś priorytetowa IV**: Poprawa dostępności

Cele Strategii ZIT BOF	Oś priorytetowa RPOWP 2014-2020
	transportowej
CEL 7. Integracja strategicznego zarządzania rozwojem BOF	**X**

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020* (wersja 5) oraz *Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych RPOWP na lata 2014-2020.*

Cztery spośród siedmiu celów Strategii ZIT BOF zostały objęte wsparciem w ramach instrumentu ZIT. Wymienione w tabeli poniżej działania RPOWP 2014-2020 stanowią pełny zestaw działań, w których wskazano instrument ZIT.

Tabela 5. Struktura celów i działań wraz z poddziałaniami w ramach Strategii ZIT BOF wraz ze wskazaniem zgodności z RPOWP 2014-2020

Cele, działania i poddziałania Strategii ZIT BOF realizowane w ramach instrumentu ZIT	Osie priorytetowe i działania RPOWP 2014-2020, w których zaplanowano mechanizm terytorialny ZIT BOF
CEL 1. **Atrakcyjność inwestycyjna** **Działanie 1.2.** Stworzenie sieci terenów inwestycyjnych **Poddziałanie 1.2.1.** Uzbrojenie terenów inwestycyjnych **Poddziałanie 1.2.2.** Zapewnienie dostępności terenów inwestycyjnych	**Oś I:** Wzmocnienie potencjału i konkurencyjności gospodarki i regionu **Dz. 1.4** Promocja przedsiębiorczości oraz podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa **Oś IV:** Poprawa dostępności transportowej **Dz. 4.1** Mobilność regionalna
CEL 2. **Kompetencje do pracy** **Działanie 2.1.** Rozwój potencjału kształcenia zawodowego i ustawicznego **Poddziałanie 2.1.2.** Rozwój infrastruktury szkolnictwa zawodowego i ustawicznego **Działanie 2.2.** Stworzenie centrum kompetencji BOF **Działanie 2.4.** Rozwój wychowania przedszkolnego **Poddziałanie 2.4.1.** Podniesienie jakości edukacji przedszkolnej **Poddziałanie 2.4.2.** Rozwój infrastruktury wychowania przedszkolnego **Działanie 2.5.** Rozwój kształcenia ogólnego dzieci i młodzieży **Poddziałanie 2.5.2.** Rozwój infrastruktury instytucji popularyzujących naukę i innowację	**Oś III:** Kompetencje i kwalifikacje **Dz.3.1** Kształcenie i edukacja **Dz.3.3** Szkolnictwo zawodowe na rzecz konkurencyjności podlaskiej gospodarki **Oś VIII:** Infrastruktura dla usług użyteczności publicznej **Dz.8.2** Uzupełnienie deficytów w zakresie infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej
CEL 4 **Aktywna integracja społeczna** **Działanie 4.2.** Zwiększenie dostępu do usług społecznych **Działanie 4.3.** Rozwój infrastruktury poprawiającej integrację	**Oś VII:** Poprawa spójności społecznej **Dz.7.2** Rozwój usług społecznych **Oś VIII:** Infrastruktura dla usług

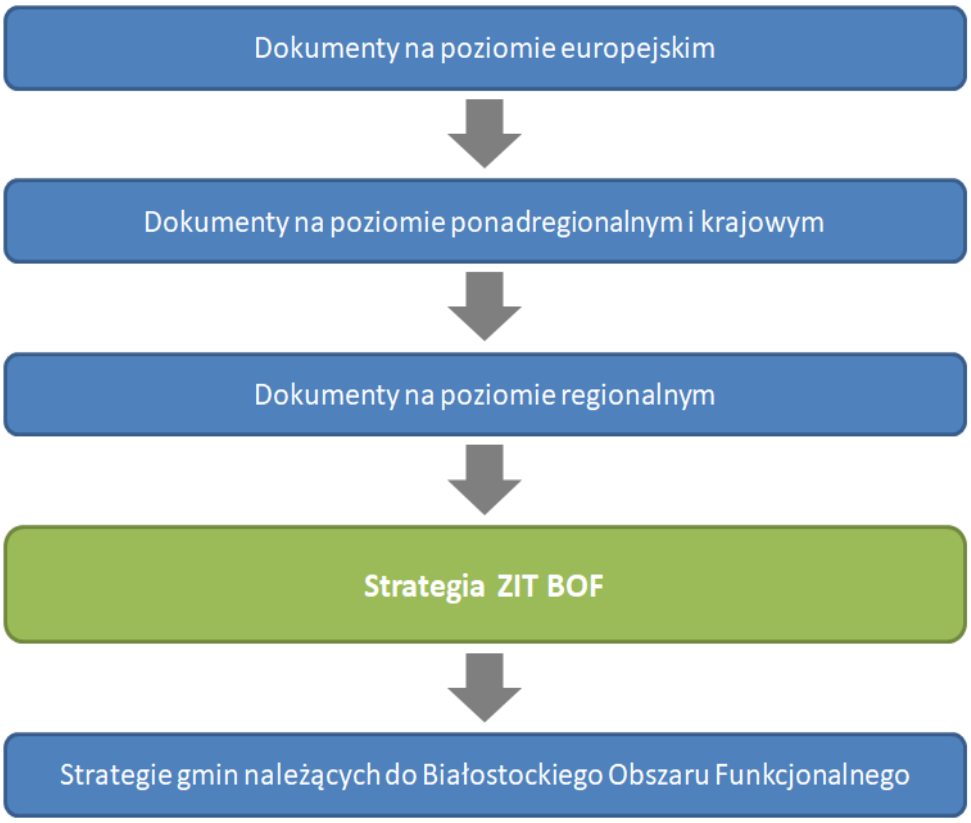
Cele, działania i poddziałania Strategii ZIT BOF realizowane w ramach instrumentu ZIT	Osie priorytetowe i działania RPOWP 2014-2020, w których zaplanowano mechanizm terytorialny ZIT BOF
społeczną	użyteczności publicznej **Dz.8.4** Infrastruktura społeczna
CEL 5. **Gospodarka niskoemisyjna i ochrona środowiska** **Działanie 5.1.** Niskoemisyjny publiczny transport miejski i niezmotoryzowany **Poddziałanie 5.1.1.** Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego i rowerowego BOF **Poddziałanie 5.1.2.** Zrównoważony transport miejski w Białymstoku **Działanie 5.2.** Poprawa efektywności energetycznej i ograniczanie emisji zanieczyszczeń powietrza **Poddziałanie 5.2.1.** Wzrost efektywności gospodarowania energią w zakresie oświetlenia ulicznego **Poddziałanie 5.2.5.** Modernizacja indywidualnych źródeł energii cieplnej lub elektrycznej	**Oś V:** Gospodarka niskoemisyjna **Dz.5.4** Strategie niskoemisyjne

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Raportu z realizacji Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego za 2019 rok*, stanowiący załącznik do Uchwały nr 14/2020 Zarządu Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, maj 2020 r. str. 11; 18-19.

Gminy są beneficjentami funduszy alokowanych w ramach instrumentu ZIT, jednak ich rola nie powinna ograniczać się jedynie do bycia beneficjentem, ale ewoluować do funkcji głównego aktora, który animuje działania na rzecz rozwoju obszaru funkcjonalnego, co w wymiarze planowania strategicznego powinno oznaczać pełną koordynację działań. **Z tego względu istotnym jest, aby Strategia ZIT BOF, oprócz powiązań z dokumentami nadrzędnymi nawiązywała także do zapisów strategii gmin wchodzących w jej skład, pełniąc rolę swoistego „łącznika”**[32]**.** Strategie lokalne powinny odwoływać się do postulatów Strategii ZIT BOF, eksponując **podejście sieciowe, zgodnie z którym przewagę konkurencyjną buduje się dzięki współpracy z partnerami samorządowymi i partnerami z innych sektorów.** Ocena spójności pomiędzy celami i działaniami Strategii ZIT BOF i strategiami rozwoju gmin wchodzącymi w skład BOF, obok analizy spójności Strategii ZIT BOF z regionalnymi dokumentami strategicznymi i operacyjnymi stanowi kolejny element oceny trafności doboru obszaru tematycznego instrumentu ZIT w województwie podlaskim. Brak spójności mógłby oznaczać, że potrzeby gmin wyrażone w spisanych dokumentach strategicznych rozmijają się z postulatami Strategii ZIT BOF i tym samym obszarami tematycznymi instrumentu ZIT.

[32] W samej Strategii ZIT BOF spójność jej celów określono jedynie wobec *Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus*.

Rycina 2. Strategia ZIT BOF jako "łącznik" pomiędzy dokumentami wyższego rzędu a strategiami gmin należących do BOF



Źródło: opracowanie własne.

Na potrzeby ewaluacji dokonano analizy, której celem było zweryfikowanie, czy zakres tematyczny działań podejmowanych w ramach ZIT był zgodny z postulatami określonymi w ramach celów i działań zapisanych w strategiach rozwoju poszczególnych gmin członkowskich Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego.

Weryfikacja spójności przebiegała w kilku etapach, po pierwsze sprawdzano, czy w strategiach gminnych znajduje się bezpośrednie odniesienie do dokumentu ZIT lub BOF, następnie, czy sformułowane w strategiach lokalnych postulaty są spójne z celami i działaniami Strategii ZIT BOF. Poddano analizie również to, czy projekty realizowane w ramach instrumentu ZIT przez gminy odnoszą się do postulatów lokalnych.

Tabela 6. Analiza spójności strategii lokalnych z zapisami Strategii ZIT BOF i realizowanymi przez gminy projektami w ramach instrumentu ZIT

Strategia lokalna	Analiza spójności strategii lokalnej z zapisami Strategii ZIT BOF i realizowanymi przez gminy projektami w ramach instrumentu ZIT
Miasto Białystok - „Strategia Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus"	Strategia zawiera wizję Białegostoku jako kluczowego ośrodka metropolitalnego na wschodzie Unii Europejskiej, atrakcyjnego i otwartego na współpracę. Wizja wskazuje ponadto na konieczność tworzenia gospodarki opartej na wiedzy zapewniającej wysokiej jakości miejsca pracy, zapewnienia warunków rozwoju dla mieszkańców

i poszanowania tradycji, kultury i środowiska przyrodniczego. W oparciu o wizję sformułowane zostały następujące cele strategiczne:

- Cel A. Przestrzeń miasta – przyjazne, zharmonizowane, przyjazne środowisko do życia i rozwoju
- Cel B. Wysoka jakość kapitału ludzkiego i bezpieczeństwo społeczne mieszkańców
- Cel C. Długofalowy wzrost gospodarki opartej na wiedzy i w konsekwencji większa liczba lepszych jakościowo miejsc pracy
- Cel D. Atrakcyjność i dostępność oferty kulturalnej, sportowej, turystycznej i rekreacyjnej
- Cel E. Rozwój powiązań Białegostoku z bliższym i dalszym otoczeniem

Każdy z celów został rozbudowany o priorytety. W Strategii Białegostoku nie nawiązuje się bezpośrednio do Strategii ZIT BOF (dokument został uchwalony przed powstaniem Obszaru Funkcjonalnego). Zakres tematyczny Strategii Białegostoku spójny jest w wielu obszarach z zakresem określonym w Strategii ZIT BOF. Wniosek ten odnosi się m.in. do nowoczesnego transportu i ekologicznych form mobilności, rozwoju terenów inwestycyjnych, pomocy społecznej, w szczególności wspierania rodzin, podnoszenia kompetencji i kwalifikacji zawodowych mieszkańców. Projekty realizowane przez Miasto Białystok w ramach instrumentu ZIT są zgodne z postulatami strategii rozwoju miasta. Zakontraktowanych zostało 12 projektów. Jeden z projektów jest realizowany w partnerstwie, w którym uczestniczyło osiem innych gmin z BOF.

Sześć projektów konkursowych realizowanych jest w ramach celu: 2 Strategii ZIT BOF: Kompetencje do pracy; działanie 2.2 Stworzenie Centrum Kompetencji BOF (1 projekt) i działania 2.1 Rozwój potencjału kształcenia zawodowego i ustawicznego (5 projektów). Zakres tematyczny tych projektów jest spójny z celem strategicznym Strategii Miasta Białystok (cel B: Wysoka jakość kapitału ludzkiego i bezpieczeństwo społeczne mieszkańców; priorytet: B.3.Wzrost jakości i innowacyjności kształcenia). Były to następujące projekty:

- Centrum Kompetencji BOF - kompleksowy model wsparcia i modernizacji systemu kształcenia zawodowego na terenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego,
- Gastronomik Białystok. Przepis na sukces!,
- Wiemy więcej - budujemy więcej,
- Zespół Szkół Zawodowych Nr 2 w Białymstoku - Szkoła inteligentnych specjalizacji,
- Zawodowe perspektywy Zespołu Szkół Technicznych - Kierunek przyszłość!,
- Rozbudowa i modernizacja bazy kształcenia zawodowego w Zespole Szkół Rolniczych CKP w Białymstoku.

Cztery projekty pozakonkursowe odnoszą się do następujących celów Strategii ZIT BOF: cel 1 (działanie 1.2 Stworzenie sieci terenów inwestycyjnych), cel 5 (działanie 5.1. Niskoemisyjny publiczny transport miejski i niezmotoryzowany; 5.2. Poprawa efektywności energetycznej i ograniczanie emisji zanieczyszczeń powietrza) i cel 2 (działanie 2.5 Rozwój kształcenia ogólnego dzieci i młodzieży). Cele projektów są spójne

Strategia lokalna	Analiza spójności strategii lokalnej z zapisami Strategii ZIT BOF i realizowanymi przez gminy projektami w ramach instrumentu ZIT
	z dokumentem lokalnym w zakresie: celu strategicznego E (priorytet: E.4. Tworzenie wysokiej atrakcyjności inwestycyjnej obszaru metropolitalnego), celu strategicznego A (priorytet: A.2. Tworzenie efektywnego systemu komunikacyjnego Miasta z dużym udziałem transportu zbiorowego i ruchu rowerowego), celu strategicznego B (priorytet: B.3.Wzrost jakości i innowacyjności kształcenia). Były to następujące projekty: • Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Białymstoku, • Projekt partnerski: Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego i rowerowego w BOF (projekt partnerski realizowany również w gminach: Choroszcz, Czarna Białostocka, Dobrzyniewo Duże, Juchnowiec Kościelny, Łapy, Supraśl, Wasilków, Zabłudów), • Modernizacja indywidualnych źródeł energii cieplnej lub elektrycznej w Białymstoku, • Laboratorium Młodego Mistrza i Odkrywcy w Białymstoku.
Choroszcz – „Zintegrowana Strategia Gminy Choroszcz na lata 2016-2025”	Dokument prezentuje gminę Choroszcz jako istotną część Aglomeracji Białostockiej, najlepszą lokalizację biznesu oraz atrakcyjne miejsce do życia. Cele strategiczne formułowane w strategii to: • Cel I: Wzrost atrakcyjności gospodarczej gminy Choroszcz, • Cel I: Wzrost jakości życia lokalnej społeczności, • Cel I: Rozwój infrastruktury technicznej i ochrona środowiska. Cele strategiczne zostały podzielone na cele operacyjne oraz działania. W dokumencie gminnym pojawia się odniesienie do Strategii ZIT w postaci wykazania spójności w zakresie celów i podejmowanych działań. Jako spójne wymienić można takie obszary jak: pozyskiwanie inwestorów, włączenie i aktywizacja społeczna, poprawa jakości powiązań komunikacyjnych, rozwój infrastruktury. Mechanizm finansowania w ramach ZIT jest również wymieniany w źródłach finansowania poszczególnych inwestycji zawartych w Strategii Gminy Choroszcz. W ramach mechanizmu finansowania ZIT zakontraktowano projekt zintegrowany (Gmina Choroszcz była głównym beneficjentem), obejmujący zarówno działania miękkie jak i inwestycyjne: • Dobry start - edukacja przedszkolna w Gminie Choroszcz, Projekt zintegrowany wpisuje się w cel 2 strategii ZIT (działanie 2.4 Rozwój wychowania przedszkolnego) oraz w cel strategiczny II (działanie 2.2 Włączenie i aktywizacja społeczna) strategii gminy. Projekt partnerski, w którym gmina jest partnerem dotyczy spójności w zakresie transportu zbiorowego: • Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego i rowerowego w BOF (beneficjent wiodący Miasto Białystok. Projekt odnosi się do celu 5 Strategii ZIT (działanie 5.1 Niskoemisyjny publiczny transport miejski i niezmotoryzowany) i celu strategicznego III strategii lokalnej (działanie 3.1. Poprawa jakości powiązań komunikacyjnych). Na podstawie analizy można stwierdzić, że Strategia ZIT została w dużym stopniu uwzględniona w strategii gminy.
Czarna Białostocka „Strategia Zrównoważonego Rozwoju Społeczno-	Strategia rozwoju gminy skupia się przede wszystkim na stworzeniu miejsca godnego do zamieszkiwania oraz wykorzystywaniu potencjału płynącego z położenia na obszarze Parku Krajobrazowego. Wizja systematycznego rozwoju ukierunkowana jest przede wszystkim na

Strategia lokalna	Analiza spójności strategii lokalnej z zapisami Strategii ZIT BOF i realizowanymi przez gminy projektami w ramach instrumentu ZIT
Gospodarczego Gminy Czarna Białostocka z 2003 r.”	turystykę, edukację oraz dziedzictwo kulturowe. W strategii gminnej nie ma bezpośredniego nawiązania do Strategii ZIT BOF, spójność można wskazać na poziomie niektórych celów oraz działań. Cele strategiczne gminy zostały sformułowane następująco: • Cel I: Tworzenie warunków do rozwoju aktywności mieszkańców i przedsiębiorczości, służących rozwojowi gospodarczemu gminy, a tym samym zwiększeniu dochodów jej mieszkańców. • Cel II: Koordynacja obsługi ruchu turystycznego na obszarze wschodniego pogranicza z wykorzystaniem gminnego potencjału turystycznego, walorów przyrodniczych i tradycji kulturowych. • Cel III: Tworzenie warunków do integracji mieszkańców gminy oraz ich aktywizowanie do wspólnych działań na rzecz podnoszenia atrakcyjności gminy. • Cel IV: Dostosowanie kierunków rozwoju dzieci i młodzieży do wymogów współczesności. Gmina jako beneficjent wiodący zdobyła dofinansowanie w ramach instrumentu ZIT na trzy projekty. • Przygotowanie przedszkola „Kraina Marzeń” w Czarnej Białostockiej do świadczenia wysokiej jakości usług na rzecz dzieci w wieku przedszkolnym, • Realizacja planu gospodarki niskoemisyjnej na terenie gminy Czarna Białostocka, • Modernizacja indywidualnych źródeł energii cieplnej lub elektrycznej w gminie Czarna Białostocka. Zakres tematyczny projektów odpowiada celom Strategii ZIT BOF (cel 2; działanie 2.4 Rozwój wychowania przedszkolnego i cel 5: działanie: 5.2. Poprawa efektywności energetycznej i ograniczanie emisji zanieczyszczeń powietrza). Projekty ZIT Czarnej Białostockiej nie wpisują się w cele strategiczne określone w strategii lokalnej. Oba dokumenty charakteryzuje niski poziom spójności.
Dobrzyniewo Duże „Strategia Rozwoju Dobrzyniewo Duże na lata 2016-2024”	W dokumencie przedstawione zostały cele strategiczne, za pomocą których realizowana jest wizja rozwoju gminy: • Cel I: Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, • Cel II: Rozwój przedsiębiorczości, • Cel III: Ochrona środowiska i jego zagospodarowanie, • Cel IV: Rozwój i modernizacja drogowej sieci transportowej, • Cel V: Rozwój infrastruktury społecznej, • Cel VI: Poprawa bezpieczeństwa mieszkańców powiatu. Gmina, jako główny beneficjent zakontraktowała jeden projekt finansowany z mechanizmu ZIT: • Modernizacja indywidualnych źródeł energii cieplnej lub elektrycznej w gminie Dobrzyniewo Duże. Gmina jest również partnerem w projekcie partnerskim pn. Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego i rowerowego w BOF. Projekt modernizacji indywidualnych źródeł energii wpisuje się w cel III strategii gminnej (założenie programowe nr 5: Gospodarka niskoemisyjna w Gminie Dobrzyniewo Duże) oraz spójny jest z celem 5 (działanie 5.2. Poprawa efektywności energetycznej i ograniczanie emisji zanieczyszczeń powietrza) Strategii ZIT. Natomiast projekt partnerski jest spójny z celem

Strategia lokalna	Analiza spójności strategii lokalnej z zapisami Strategii ZIT BOF i realizowanymi przez gminy projektami w ramach instrumentu ZIT
	III strategii gminy (założenie programowe nr 5: Gospodarka niskoemisyjna w Gminie Dobrzyniewo Duże) oraz celem 5 (działanie 5.1. Niskoemisyjny publiczny transport miejski i niezmotoryzowany) strategii ZIT BOF.
Juchnowiec Kościelny „Strategia Rozwoju Gminy Juchnowiec Kościelny na lata 2009-2025”	Gmina Juchnowiec Kościelny sformułowaną wizję rozwoju oparła na dwóch podstawowych kierunkach rozwoju, jakimi są przyspieszenie rozwoju gospodarczego i poprawa poziomu życia mieszkańców. W oparciu o nią, sformułowano następujące cele strategiczne I rzędu: • Cel A: Gmina Juchnowiec Kościelny ośrodkiem rozwoju gospodarczego, • Cel B: Gmina Juchnowiec Kościelny przyjazna i bezpieczna, • Cel C: Gmina Juchnowiec Kościelny obszarem harmonijnego rozwoju zgodnego ze środowiskiem naturalnym, • Cel D: Gmina Juchnowiec Kościelny ośrodkiem rolnictwa ekologicznego i agroturystyki. W dokumencie nie ma bezpośredniego nawiązania do dokumentu strategicznego ZIT BOF, mimo to niektóre zapisy strategii gminy są spójne z celami oraz działaniami podejmowanymi w ramach BOF. W ramach instrumentu ZIT Gmina Juchnowiec Kościelny jest beneficjentem wiodącym w trzech projektach, dwa z nich były projektami zintegrowanymi: • Bajkowe przedszkole- atrakcyjne dla wszystkich dzieci (projekt zintegrowany), • Przedszkola marzeń (projekt zintegrowany), • Modernizacja indywidualnych źródeł energii cieplnej lub elektrycznej w gminie Juchnowiec Kościelny. Ponadto gmina jest partnerem w projekcie: Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego i rowerowego w BOF. Projekty, w których gmina jest wiodącym beneficjentem odnoszą się zakresem tematycznym do następujących celów strategii Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego: cel 2 (działanie 2.4 Rozwój wychowania przedszkolnego) i cel 5 (działanie 5.2. Poprawa efektywności energetycznej i ograniczanie emisji zanieczyszczeń powietrza). Zakres wymienionych działań jest również spójny z celami zawartymi w strategii gminy (cel B; cel II rzędu: rozwój oświaty i kultury oraz ochrona dziedzictwa kulturowego oraz cel C; cel II rzędu: likwidacja uciążliwych dla środowiska źródeł zanieczyszczeń).
Łapy „Plan Rozwoju Lokalnego Miasta i Gminy Łapy na lata 2016-2020”	Plan Rozwoju Lokalnego zawiera ogólny cel jakim jest „Dynamiczny rozwój Gminy Łapy w zakresie gospodarczym, społecznym i infrastrukturalnym”. W dokumencie podkreślono przynależność gminy do Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, która w analizie SWOT została uznana jako szansa rozwojowa. Do realizacji sformułowanego celu zostały określone cele szczegółowe: • Cel 1: Nowoczesna Infrastruktura, • Cel 2: Nowoczesna edukacja i kapitał społeczny, • Cel 3: Kompleksowa rewitalizacja Gminy Łapy, • Cel 4: Dynamiczny rozwój gospodarczy, • Cel 5: Kultura, sport, turystyka zgodna z oczekiwaniami mieszkańców. W ramach mechanizmu ZIT gmina pozyskała dofinansowanie na trzy

Strategia lokalna	Analiza spójności strategii lokalnej z zapisami Strategii ZIT BOF i realizowanymi przez gminy projektami w ramach instrumentu ZIT
	projekty, w których jest beneficjentem wiodącym. Pierwsze dwa projekty są projektami zintegrowanymi: • Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Łapach, • Poprawa dostępności komunikacyjnej terenów inwestycyjnych w Łapach, • Utworzenie centrum przesiadkowego w Łapach (dworzec i teren PKS). Ponadto gmina realizuje projekt partnerski „Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego i rowerowego w BOF". Projekty realizują następujące założenia strategii gminnej: cel 4; obszar 4.1. Przygotowanie terenów inwestycyjnych, cel 3; obszar 3.1. Kompleksowe działania rewitalizacyjne. Są również spójne z celem 1 (działanie 1.2 Stworzenie sieci terenów inwestycyjnych) i celem 5 (działanie 5.1. Niskoemisyjny publiczny transport miejski i niezmotoryzowany) strategii ZIT BOF.
Supraśl – „ Strategia Rozwoju Gminy Supraśl na lata 2016 – 2022"	Strategia rozwoju gminy zawiera wizję Funkcjonalnej Gminy, budującej spójność zróżnicowanych potencjałów do rozwoju na różnych płaszczyznach. Do realizacji założeń wizji sformułowano cele strategiczne: • Cel strategiczny I: Poprawa warunków życia mieszkańców, poprzez rozwój i modernizację infrastruktury technicznej Gminy Supraśl, • Cel strategiczny II: Wzrost atrakcyjności gospodarczej i inwestycyjnej Gminy Supraśl, • Cel strategiczny III: Rozwój kapitału społecznego oparty na wiedzy i innowacyjnych gałęziach gospodarki, • Cel strategiczny IV: Dostępność komunikacyjna i wykorzystanie nowoczesnych technologii do budowania przewagi konkurencyjnej Gminy Supraśl, • Cel strategiczny V: Zbudowanie przewagi konkurencyjnej Gminy Supraśl jako centrum uzdrowiskowego i turystycznego Podlasia, z bogatą ofertą markowych produktów turystycznych, wykreowanych zgodnie z zasadą zrównoważonego wykorzystania zasobów i dziedzictwa kulturowego. Cele podzielone zostały dodatkowo na cele operacyjne, które konkretyzują kierunki podejmowanych działań. Warto zaznaczyć, że w zapisach strategii podkreślono spójność dokumentu z celami i działaniami określonymi w Strategii ZIT BOF. W ramach mechanizmu ZIT zakontraktowano trzy projekty, w których Gmina Supraśl jest głównym beneficjentem, dwa są projektami zintegrowanymi: • Poprawa dostępności do terenów inwestycyjnych przy ul. Kodeksu Supraskiego (Projekt zintegrowany), • Modernizacja indywidualnych źródeł energii cieplnej lub elektrycznej w Gminie Supraśl, • Przyjaciele dzieci - nowe przedszkole w Grabówce (Projekt zintegrowany). Ponadto gmina bierze udział w projekcie partnerskim: Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego i rowerowego w BOF. Projekty realizowane są, kolejno, w ramach celu 1 (działanie 1.2 Stworzenie sieci terenów inwestycyjnych), celu 5 (działanie 5.2 Poprawa

Strategia lokalna	Analiza spójności strategii lokalnej z zapisami Strategii ZIT BOF i realizowanymi przez gminy projektami w ramach instrumentu ZIT
	efektywności energetycznej i ograniczanie emisji zanieczyszczeń powietrza) i celu 2 (działanie 2.4 Rozwój wychowania przedszkolnego) Strategii ZIT. Wpisują się jednocześnie w cel II (cel operacyjny 1: rozbudowa i poprawa infrastruktury drogowej Gminy Supraśl) i cel III (cel operacyjny 3 Rozwój infrastruktury ochrony środowiska) strategii gminy. Dzięki zawartym w dokumencie gminnym zapisom odnoszącym do Strategii ZIT BOF obie strategie wykazują dużą spójność.
Turośń Kościelna „Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Turośń Kościelna na lata 2016-2020”	Plan rozwoju lokalnego zawiera wizję gminy jako miejsca atrakcyjnego dla inwestorów, przyjaznego do zamieszkania. W ramach dążenia do realizacji wizji sformułowano następujące postulaty strategiczne (obszary priorytetowe): • Priorytet I: Budowa, rozbudowa i modernizacja infrastruktury technicznej służącej wzmacnianiu konkurencyjności Gminy Turośń Kościelna, • Priorytet II: Zmniejszenie bezrobocia, rozwój przedsiębiorczości oraz wzmacnianie bazy ekonomicznej, • Priorytet III: Rozwój funkcji turystycznych na bazie walorów przyrodniczych, krajobrazowych, historycznych oraz dziedzictwa kulturowego, • Priorytet IV: Budowa oraz umocnienie wewnętrznych więzi społecznych oraz zewnętrznych kontaktów gospodarczych. Plan rozwoju lokalnego zawiera bezpośrednie odniesienie do Strategii ZIT BOF poprzez umieszczenie instrumentu ZIT jako źródła finansowania wybranych inwestycji. Na poziomie poszczególnych celów również można wskazać dużą spójność tematyczną obu dokumentów. W ramach mechanizmu ZIT gmina podjęła się realizacji, jako beneficjent wiodący, tylko jednego projektu: • Modernizacja indywidualnych źródeł energii cieplnej lub elektrycznej w gminie Turośń Kościelna. Został on zrealizowany w zgodności z priorytetem III (cel 1: rozbudowa infrastruktury ochrony środowiska) planu rozwoju i celu 5 (działanie 5.2. Poprawa efektywności energetycznej i ograniczanie emisji zanieczyszczeń powietrza) Strategii ZIT.
Wasilków ”Strategia Rozwoju Gminy Wasilków na lata 2012-2020”	W strategii rozwoju gminy brak bezpośredniego odniesienia do Strategii ZIT BOF, jednak wizja przedstawia Gminę Wasilków jako obszar wykorzystujący swój potencjał wynikający z położenia w aglomeracji białostockiej. W dokumencie wyznaczono następujące cele strategiczne: Cele strategiczne I rzędu: • I. Zapewnienie wysokiego standardu życia lokalnej społeczności, • II. Poprawa stanu infrastruktury technicznej i spójności przestrzennej gminy, • III. Poprawa atrakcyjności turystyczno-rekreacyjnej gminy, • IV. Wzrost atrakcyjności gospodarczej gminy z poszanowaniem jej bogactwa przyrodniczego. Gmina zakontraktowała jeden projekt ZIT: • Modernizacja indywidualnych źródeł energii cieplnej lub elektrycznej w gminie Wasilków. Ponadto gmina bierze udział w projekcie partnerskim: Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego i rowerowego w BOF.

Strategia lokalna	Analiza spójności strategii lokalnej z zapisami Strategii ZIT BOF i realizowanymi przez gminy projektami w ramach instrumentu ZIT
	Realizowany w ramach mechanizmu ZIT projekt wpisuje się w cel 5: Gospodarka niskoemisyjna i ochrona środowiska; działanie 5.2. Poprawa efektywności energetycznej i ograniczanie emisji zanieczyszczeń powietrza Strategii ZIT BOF, znalazł również ogólne odniesienie w jednym z celów strategicznych strategii gminy (II. Poprawa stanu infrastruktury technicznej i spójności przestrzennej gminy).
Zabłudów „Plan rozwoju lokalnego Gminy Zabłudów na lata 2015 – 2020+”	Plan rozwoju lokalnego zawiera dwa główne cele strategiczne mające zapewnić realizację misji rozwoju gminy. W dokumencie znajduje się bezpośrednie odniesienie do Strategii ZIT BOF, podkreślona została spójność działań i celów zawartych w obu dokumentach. Plan rozwoju gminy zawiera dwa cele strategiczne: • Cel 1: Wzrost atrakcyjności gospodarczej gminy, • Cel 2: Poprawa atrakcyjności gminy jako miejsca do życia. Gmina jest beneficjentem wiodącym w trzech projektach realizowanych w ramach mechanizmu finansowania ZIT BOF: • Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Zabłudowie (projekt zintegrowany), • „Przedszkole dobre na start” (projekt zintegrowany), • Realizacja planu gospodarki niskoemisyjnej na terenie gminy Zabłudów. Poza wymienionymi, gmina bierze udział w projekcie partnerskim „Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego i rowerowego w BOF”. Realizowane projekty wpisują się zarówno w cele wyznaczone w planie rozwoju gminy (Cel 1: Wzrost atrakcyjności gospodarczej gminy; cel operacyjny 1.1. Pozyskiwanie inwestorów, cel 2: Poprawa atrakcyjności gminy jako miejsca do życia; cel operacyjny 2.2. Ochrona środowiska przyrodniczego), jak i w zakres tematyczny strategii ZIT (Cel: 1; 1.2 Stworzenie sieci terenów inwestycyjnych, Cel 2; działanie 2.4 Rozwój wychowania przedszkolnego, Cel: 5; działanie 5.2. Poprawa efektywności energetycznej i ograniczanie emisji zanieczyszczeń powietrza).

Źródło: opracowanie własne na podstawie na podstawie *Strategii ZIT BOF* i strategii gmin BOF.

Zakres tematyczny działań, podejmowanych w ramach mechanizmu ZIT BOF przez poszczególne gminy członkowskie, w większości był spójny ze zidentyfikowanymi postulatami w dokumentach strategicznych gmin. W niektórych przypadkach mimo spójności na poziomie celów i działań strategii ZIT z dokumentem gminnym, jednostki samorządowe nie podejmowały się realizacji projektów ZIT odpowiadających zakresowi tematycznemu postulatów zawartych w strategiach lokalnych.

Badanie trafności doboru obszaru tematycznego instrumentu ZIT w województwie podlaskim na poziomie dokumentów źródłowych (dokumentów strategicznych na poziomie regionalnym, lokalnym i Strategii ZIT BOF) pozwala stwierdzić, że zakres tematyczny instrumentu ZIT został trafnie określony z tym zastrzeżeniem, że wiele postulatów zawartych w strategiach lokalnych nie obejmuje interwencja w ramach ZIT. Cele i zakres tematyczny Strategii ZIT BOF zostały dobrze dobrane. Na tej podstawie można stwierdzić, że ten zakres,

który zawarty został w postulatach, jest odpowiedni. Należy jeszcze odpowiedzieć na pytania, czy jakieś postulaty straciły bardziej na aktualności, a jakieś mniej, czy w związku z tym należy do listy celów, działań i poddziałań dodać inne oraz czy należy przeprowadzić gradację celów i działań według priorytetów rozwojowych.

Obecna Strategia ZIT określa szeroki zakres każdego z celów. Niemniej w kolejnym okresie finansowania polityki spójności gminy BOF powinny skoncentrować swoje działania na realizacji mniejszej liczby celów, ale w bardziej kompleksowy sposób, co powinno pozytywnie wpłynąć na skuteczność realizacji Strategii ZIT BOF.

Można powziąć wątpliwość co do kierunku zmian w określaniu zakresu tematycznego Strategii ZIT BOF. Z jednej strony widoczna jest tendencja do poszerzania katalogu działań objętych ramami planowania strategicznego w obrębie BOF, z drugiej uwidoczniły się postulaty koncentracji na wybranych zagadnieniach. Jeśli w logice interwencji pominie się zasoby, które można wykorzystać do realizacji celów strategicznych[33], można praktycznie bez ograniczeń określić katalog celów, działań i poddziałań do jej realizacji. Uwzględniając zasoby (środki finansowe dostępne samorządom lokalnym, samodzielnie wypracowane lub ze źródeł zewnętrznych, zasoby instytucjonalne, ludzkie i infrastrukturalne) należy jednak wziąć pod uwagę konieczność koncentracji na wybranych priorytetach. Gminy tworzące BOF deklarują różne potrzeby i na innych priorytetach budują własną politykę rozwoju. Analizując projekty realizowane przez gminy w ramach instrumentu ZIT, można zauważyć nierównomierne rozłożenie przestrzenne projektów ZIT według obszarów tematycznych określonych w Umowie Partnerstwa.

W trakcie badania, pomimo rozbieżnych ocen dotyczących zasadności zakresu tematycznego Strategii ZIT BOF, udało się wskazać cele i działania, które powinny zostać zmodyfikowane i dostosowane do aktualnej sytuacji gmin oraz aktywności, którym w przyszłej perspektywie finansowej należy poświęcić więcej uwagi. Ponadto ujawnił się pewien deficyt działań mających przełożenie na wzrost aktywności społecznej mieszkańców oraz niezbyt trafnie dobraną grupę docelową biorącą udział w projektach z zakresu celu nr 2 Strategii ZIT BOF – *Kompetencje do pracy* (małe zainteresowanie i zaangażowanie nieuczestników). W kolejnej perspektywie finansowej należy skupić się przede wszystkim na działaniach ukierunkowanych na rozwój osobisty, gospodarce opartej na wiedzy, aktywności społecznej oraz wsparciu dla osób wykluczonych społecznie, osób starszych i osób z niepełnosprawnościami. Działania, które priorytetowo powinny zostać potraktowane w BOF, to ochrona środowiska, gospodarka odpadami, OZE, transport publiczny, infrastruktura drogowa i turystyka. Należy zwrócić uwagę na problemy związane z realizacją projektów dofinansowanych w ramach RPOWP 2014-2020, na uzbrojenie terenów inwestycyjnych (ograniczenia w zasiedlaniu terenów przez duże przedsiębiorstwa).

[33] Pełna logika interwencji publicznej powinna określać nie tylko cele wynikające z diagnozy w podziale na główne i szczegółowe, przyporządkowane im działania oraz oczekiwane efekty, ale także zasoby, które są w posiadaniu realizatorów, a które będą wykorzystane do realizacji strategii.

Z pewnością warto skupić się na zbiorze celów wspólnym dla wszystkich, który jednocześnie posiada potencjał do realizacji wspólnych działań w ramach BOF.

Strategia ZIT BOF obejmuje stosunkowo szeroki zakres pod względem zdefiniowanych celów i przyporządkowanych im działań. Są one zgodne z wyrażanymi przez gminy obszaru funkcjonalnego potrzebami i można zakładać, że w dużej części pozostaną aktualne w perspektywie finansowania polityki spójności na lata 2021-2027. Zakres tematyczny Strategii ZIT BOF jest spójny z założeniami programowymi rozwoju na szczeblu krajowym, regionalnym oraz na poziomie samorządów gminnych, określonymi w dokumentach strategicznych/innych dokumentach o charakterze wdrożeniowym. Zmieniające się uwarunkowania zewnętrze, związane z nimi nowe wyzwania w dziedzinie rozwoju ponadlokalnego oraz zróżnicowanie pod względem potrzeb rozwojowych gmin będą rzutować na określenie zakresu tematycznego strategii rozwoju ponadlokalnego obszaru funkcjonalnego na kolejne lata. Należy spodziewać się, że gminy BOF będą dążyć do określenia szerokiego zakresu tematycznego wsparcia w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych, co nie do końca może przekładać się na skuteczność podejmowanych działań. Niewątpliwie, do tej kwestii trzeba będzie podejść rozsądnie, aby pogodzić wszystkie racje. W związku z nową perspektywą finansowania polityki spójności gminy BOF będą aktualizować swoje dokumenty strategiczne. Powinny one zwrócić uwagę, aby zapisy w nich zawarte były spójne z wypracowanymi postulatami strategii BOF-u.

5.2. Instytucjonalny wymiar instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne[34]

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego[35] umiejscowiło gminy odpowiedzialne za realizację strategii zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich w systemie dystrybucji środków z EFRR przydzielonych na poziomie krajowym (minimum 5% alokacji) przydzielając im zadania związane, przynajmniej, z wyborem projektów realizowanych w ramach instrumentu ZIT. Zgodnie z Rozporządzeniem o EFRR, instytucja zarządzająca regionalnym programem operacyjnym jest zobowiązana poprzez konsultacje z gminami określić szczegółowo zakres zadań, które będą realizowane przez władze gmin w ramach instrumentu ZIT. W *Zasadach realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce* określono podstawy instytucjonalne wdrażania instrumentu ZIT w regionach. Warunkiem realizacji ZIT stało się

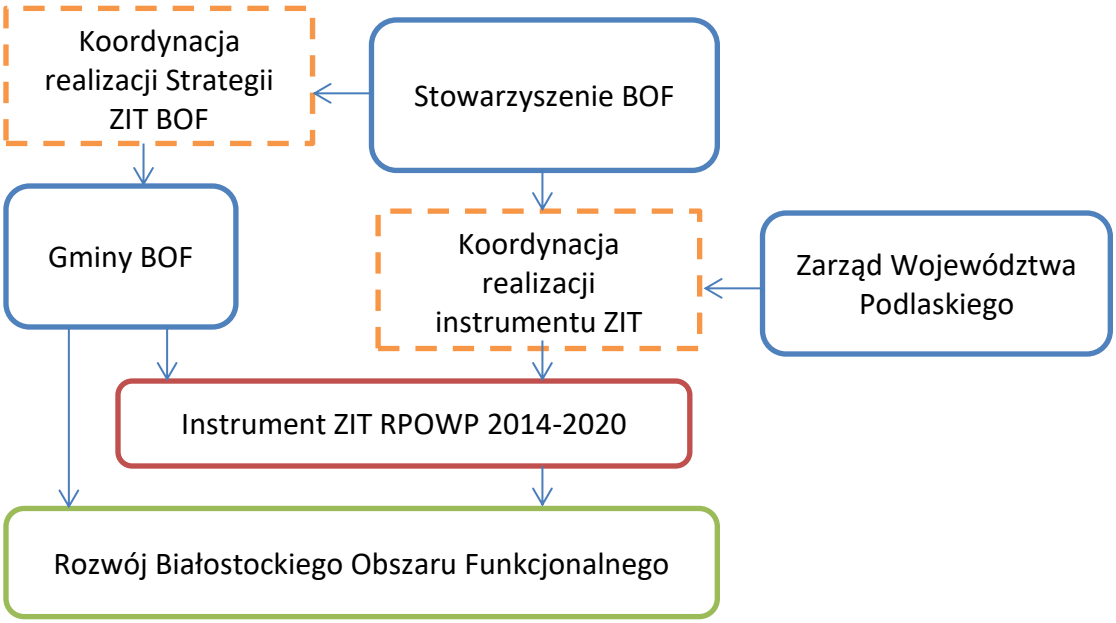
[34] W rozdziale podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze: 3) Czy zakres zadań powierzonych do realizacji Instytucji Pośredniczącej ZIT BOF (IP ZIT BOF) okazał się trafny? 4) Czy system zarządzania Stowarzyszeniem BOF jest skuteczny i efektywny? 5) W jaki sposób Biuro Zarządu Stowarzyszenia BOF współpracuje z członkami wchodzącymi w skład stowarzyszenia? Czy współpraca ta wykracza poza realizację instrumentu ZIT? 6) Jakie zidentyfikowano główne problemy i ograniczenia w zarządzaniu realizacją Strategii ZIT BOF i jakie są ich przyczyny 7) Czy zakres koordynacji realizacji Strategii ZIT BOF na poziomie regionu jest właściwy? 8) Jak należy ocenić zastosowany model wsparcia (w tym eksperckiego) beneficjentów w przygotowaniu i realizacji projektów w ramach ZIT?

[35] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006

udokumentowanie chęci współpracy jednostek samorządu terytorialnego służącej realizacji wspólnych działań w ramach ZIT. Chęć ta powinna zostać wyrażona zawiązaniem zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa – tzw. Związku ZIT, którego organem wykonawczym będzie zarząd Związku ZIT, a przewodniczącym zarządu – prezydent miasta wojewódzkiego, który ma zapewnić obsługę administracyjną Związku ZIT. Forma prawna zinstytucjonalizowanego partnerstwa została uzależniona od stopnia powierzenia zadań w zarządzaniu RPO, czyli de facto od zakresu zadań powierzonych Związkowi ZIT w ramach obowiązków Instytucji Pośredniczącej. W przypadku większej delegacji zadań zalecono formę związku komunalnego, natomiast w przypadku minimalnej delegacji zadań sprowadzającej się do wyboru projektów do dofinansowania partnerstwa mogły wybrać formę stowarzyszenia, porozumienia administracyjnego lub inne rozwiązanie. Minister Rozwoju Regionalnego, realizując zapisy Rozporządzenia o EFRR doprecyzował w *Zasadach…*, że zadania związku ZIT będą obejmowały wybór projektów do dofinansowania w formule ZIT i przekazanie listy przedsięwzięć do instytucji zarządzającej, która dokona weryfikacji pod względem formalno-prawnym oraz zgodności z celami RPO.

Przytoczone wyżej zapisy źródeł prawnych i dokumentów programowych określiły zatem ramy instytucjonalne instrumentu ZIT. Gminy są realizatorami polityki rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych, a w odniesieniu do instrumentu ZIT – głównymi, bezpośrednimi odbiorcami wsparcia. Związek ZIT koordynuje działalność gmin w zakresie realizacji polityki rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych. Zarząd województwa, pełniąc funkcje instytucji zarządzającej regionalnym programem operacyjnym, jest odpowiedzialny za koordynację wdrażania instrumentu ZIT stanowiącego element terytorialnego wymiaru polityki spójności.

Rycina 3. Schemat wymiaru instytucjonalnego rozwoju BOF i wdrażania ZIT w województwie podlaskim



Źródło: opracowanie własne.

W 2013 roku (wrzesień-październik) wszystkie gminy BOF podjęły uchwały w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie stowarzyszenia pod nazwą Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (Stowarzyszenie BOF). Spotkanie założycielskie odbyło się 06.12.2013 r., a rejestracja Stowarzyszenia BOF zakończyła się wpisem do Krajowego Rejestru Sądowego 13.01.2014 r. **Stowarzyszenie BOF zostało powołane w związku z realizacją instrumentu ZIT, należy jednak wziąć pod uwagę, że rolą Stowarzyszenia nie jest wyłącznie koordynacja wdrażania ZIT w województwie podlaskim. Zadania statutowe Stowarzyszenia BOF wykraczają poza funkcje IP.** Przedmiotem ewaluacji jest ocena systemu zarządzania Stowarzyszenia BOF w kontekście realizacji zadań IP RPOWP 2014-2020, zadań wykraczających poza instrument ZIT i zdolności organizacyjnej do łączenia funkcji koordynatora rozwoju BOF oraz instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie jednego z instrumentów rozwoju terytorialnego polityki spójności Unii Europejskiej.

Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego działa na podstawie *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*[36]*, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*[37]*, ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach*[38], przy jednoczesnej zgodności z *Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*[39] oraz porządkiem prawnym określonym we właściwych ustawach. Członkami Stowarzyszenia BOF są gminy tworzące obszar funkcjonalny, wchodzący w skład walnego zgromadzenia członków, zarządu oraz

[36] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.).
[37] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn.zm.).
[38] Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, (Dz.U. 1989 nr 20 poz. 104 z późn. zm.).
[39] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr. 78 poz. 483 z późn.zm.).

komisji rewizyjnej wójtowie i burmistrzowie gmin oraz Prezydent Białegostoku, który pełni funkcję Prezesa Zarządu.

Ogólne zasady funkcjonowania Stowarzyszenia BOF są typowe dla stowarzyszeń tworzonych na podstawie *Prawa o stowarzyszeniach*.

Stowarzyszenie jest jedną z form, jaką mogą tworzyć gminy realizujące strategię rozwoju ponadlokalnego, w tym przypadku Strategię ZIT BOF.

Organy Stowarzyszenia tworzą: walne zebranie członków, zarząd oraz komisja rewizyjna. Zarząd kieruje bieżącą działalnością Stowarzyszenia, przy czym zobowiązania majątkowe podejmuje minimum dwóch członków zarządu lub każdy samodzielnie dla zobowiązań poniżej 50 tys. zł. Sprawność zarządzania Stowarzyszeniem BOF na płaszczyźnie podejmowania strategicznych decyzji w dużej mierze zależy od dobrej współpracy wszystkich jego członków. Na płaszczyźnie operacyjnej kluczowa jest współpraca pomiędzy Zarządem a Dyrektorem Biura Zarządu.

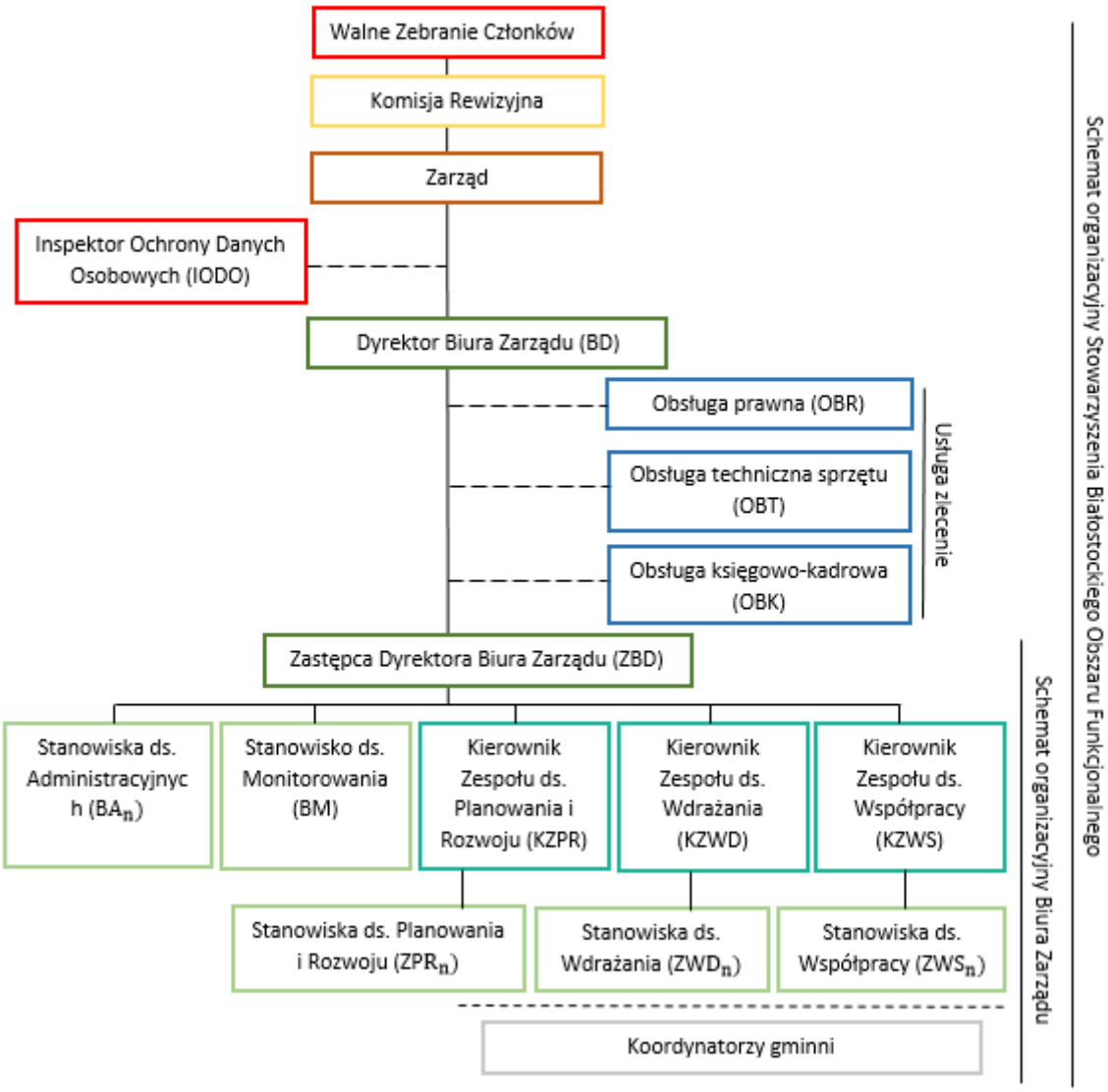
W Statucie Stowarzyszenia BOF nie określono roli Biura Zarządu wskazując ogólnie, że Stowarzyszenie BOF może zatrudniać pracowników do prowadzenia swoich spraw. Według *Załącznika do Regulaminu Organizacyjnego Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego*[40], Biuro Stowarzyszenia BOF kierowane jest przez Dyrektora Biura Zarządu oraz Zastępcę Dyrektora Biura Zarządu. W Biurze utworzone zostały następujące stanowiska pracy:

- Kierownik Zespołu ds. Planowania i Rozwoju,
- Kierownik Zespołu ds. Wdrażania,
- Kierownik Zespołu ds. Współpracy,
- Stanowisko ds. Administracyjnych,
- Stanowisko ds. Monitorowania,
- Stanowiska ds. Planowania i Rozwoju,
- Stanowiska ds. Wdrażania,
- Stanowiska ds. Współpracy.

Ponadto, pracę Biura Zarządu Stowarzyszenia BOF wspiera na zasadzie usług zlecenia biuro prawne, biuro księgowo-kadrowe, a także specjalista ds. obsługi technicznej sprzętu. Szczegółową strukturę organizacyjną Biura Stowarzyszenia BOF obrazuje poniższa grafika:

[40] Załącznik do Regulaminu Organizacyjnego Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego z dnia 30 grudnia 2019 roku.

Rycina 4. Schemat organizacyjny Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego



Źródło: Załącznik do Regulaminu Organizacyjnego Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego z dnia 30 grudnia 2019 r.

W dniu 20.07.2015 r. pomiędzy Zarządem Województwa Podlaskiego a Stowarzyszeniem BOF (IP ZIT BOF) zostało podpisane *Porozumienie w sprawie powierzenia Instytucji Pośredniczącej zadań dotyczących realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (RPOWP 2014- 2020) oraz wdrażania Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020*, na mocy którego określono obszar realizacji ZIT oraz zakres powierzonych zadań.
Należy w tym miejscu zaznaczyć, że zakres powierzonych zadań nie jest stały od początku realizacji instrumentu ZIT w województwie podlaskim i ewoluował w kierunku zwiększenia powierzonych IP RPOWP 2014-2020 obowiązków. W stosunku do pierwotnej wersji *Porozumienia*, zadania IP zwiększyły się o wprowadzenie zasady dokonywania przez IP pełnej oceny wniosku o dofinansowanie projektów w trybie konkursowym w ramach zasady

„dwóch par oczu" oraz pełnej oceny uproszczonych wniosków o dofinansowanie projektów zintegrowanych i pełnej oceny wniosków o dofinansowanie projektów pozakonkursowych z udziałem ekspertów zewnętrznych; współudział w kontrolach projektów ZIT w miejscu ich realizacji oraz w przygotowaniu informacji z kontroli. Rozszerzeniu uległ zakres działań informacyjnych i promocyjnych o wsparcie eksperckie dla potencjalnych beneficjentów. Ostatecznie (do momentu przeprowadzenia ewaluacji) zakres zadań IP RPOWP 2014-2020 kształtował się następująco:

- opracowanie Strategii ZIT BOF i jej aktualizacja;
- realizacja zadań związanych z wyborem projektów;
- sporządzanie i aktualizacja Instrukcji Wykonawczej dla Instytucji Pośredniczącej;
- monitorowanie i sprawozdawanie z realizacji ZIT w ramach RPOWP 2014-2020 oraz Strategii ZIT BOF;
- prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych;
- współudział w kontrolach projektów w miejscu ich realizacji prowadzonych przez IZ RPOWP oraz przekazywanie IZ RPOWP wyników kontroli zewnętrznych prowadzonych w Instytucji Pośredniczącej w zakresie prawidłowości realizacji powierzonych zadań;
- udział w badaniach ewaluacyjnych w zakresie wdrażania instrumentu ZIT;
- udział w pracach grup roboczych powołanych przez IZ RPOWP w zakresie powierzonych zadań;
- dokonywanie analizy ryzyka oraz zapobieganie nadużyciom finansowym;
- prowadzenie archiwizacji dokumentów związanych z realizacją powierzonych zadań;
- ochrona i przetwarzanie danych osobowych z zapewnieniem bezpieczeństwa i poufności danych oraz zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych, w zależności od zakresu zadań.[41]

Zakres zadań powierzonych Stowarzyszeniu BOF jako IP RPOWP 2014-2020 w dużym stopniu pokrywa się z zadaniami Stowarzyszenia określonymi w statucie. W tabeli poniżej porównano oba zakresy, przy czym uwzględniono zakres określony w Instrukcji Wykonawczej Instytucji Pośredniczącej Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego w *Ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020*.

[41] Instrukcja wykonawcza instytucji pośredniczącej Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego w ramach RPOWP na lata 2014-2020, stanowiąca załącznik do uchwały nr 291/4102/2018 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 8 maja 2018 r.

Tabela 6. Zestawienie zadań powierzonych Stowarzyszeniu BOF z zapisami obecnymi w statucie Stowarzyszenia

Zadania powierzone Stowarzyszeniu ZIT BOF	Zadania znajdujące się w treści statutu Stowarzyszenia BOF
Opracowanie Strategii ZIT BOF i jej aktualizacja	Zadanie 1. a) opracowywanie strategii ZIT w oparciu o istniejące dokumenty strategiczne i planistyczne, zawierające szczegóły zamierzeń obejmujących obszary tematyczne i zagadnienia objęte ZIT.
Realizacja zadań związanych z wyborem projektów	Zadanie 1. e) Uczestniczenie w wyborze projektów.
Sporządzanie i aktualizacja Instrukcji Wykonawczej dla Instytucji Pośredniczącej	Zadanie 1. f) Sporządzanie i aktualizacja Instrukcji Wykonawczej dla Instytucji Pośredniczącej.
Monitorowanie i sprawozdawanie z realizacji ZIT w ramach RPOWP 2014-2020 oraz Strategii ZIT BOF	Zadanie 1. g) Monitorowanie i sprawozdawanie z realizacji ZIT w ramach RPOWP 2014-2020 oraz Strategii ZIT BOF. Zadanie 1. d) Udział w pracach Komitetu Monitorującego RPO.
Prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych	Zadanie 1. h) Prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych. Zadanie 2. Zapewnienie członkom Stowarzyszenia dostępu do informacji na temat aktualnego stanu wdrażania ZIT.
Współudział w kontrolach projektów w miejscu ich realizacji prowadzonych przez IZ RPOWP oraz przekazywanie IZ RPOWP wyników kontroli zewnętrznych prowadzonych w Instytucji Pośredniczącej w zakresie prawidłowości realizacji powierzonych zadań	Zadanie 1. i) Przekazywanie IZ RPOWP wyników kontroli zewnętrznych prowadzonych w Instytucji Pośredniczącej.
Udział w badaniach ewaluacyjnych w zakresie wdrażania instrumentu ZIT	Brak zapisów w treści statutu Stowarzyszenia BOF.

Zadania powierzone Stowarzyszeniu ZIT BOF	Zadania znajdujące się w treści statutu Stowarzyszenia BOF
Udział w pracach grup roboczych powołanych przez IZ RPOWP w zakresie powierzonych zadań	Brak zapisów w treści statutu Stowarzyszenia BOF[42].
Dokonywanie analizy ryzyka oraz zapobieganie nadużyciom finansowym	Brak zapisów w treści statutu Stowarzyszenia BOF[43].
Prowadzenie archiwizacji dokumentów związanych z realizacją powierzonych zadań	Zadanie 1. j) Prowadzenie archiwizacji dokumentów związanych z realizacją powierzonych zadań.
Ochrona i przetwarzanie danych osobowych z zapewnieniem bezpieczeństwa i poufności danych oraz zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych, w zależności od zakresu zadań	Zadanie 1. k) Ochrona i przetwarzanie danych osobowych z zapewnieniem bezpieczeństwa i poufności danych oraz zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych w zależności od zakresu zadań.

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów: *Instrukcja wykonawcza instytucji pośredniczącej Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego w ramach RPOWP na lata 2014-2020* i *Statutu Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego*.

Stowarzyszenie BOF wywiązuje się z zadań Instytucji Pośredniczącej poprawnie. Kontrole systemowe prowadzone co roku (w latach 2016-2019) przez IZ RPOWP 2014-2020 nie wykazały żadnych nieprawidłowości, jedynie uchybienia. Pozwala to wyciągnięć wniosek, że **zakres zadań powierzonych IP okazał się trafny.** Zadania realizowane są zgodnie z powierzonym IP zakresem, a sama działalność instytucji jest transparentna:

- Strategia ZIT BOF została udostępniona w wersji od 3. (po aktualizacjach obecnie obowiązuje wersja 5.),

[42] Ogólne zapisy odnoszące się do aktywnego udziału w pracach grup roboczych nie są obecne w Statucie Stowarzyszenia BOF ani w Porozumieniu za wyjątkiem zobowiązania się do „aktywnego udziału w pracach Grupy Sterującej Ewaluacją RPOWP 2014-2020 (GSE) jako członek grupy, uczestnictwa w posiedzeniach GSE i opiniowania dokumentów będących przedmiotem obrad" (Porozumienie par. 10 ust. 5).

[43] Na stronie Stowarzyszenia nadużyciom finansowym poświęcona jest jedna z zakładek pt. „Nadużycia finansowe", w której można znaleźć informacje, że IP ZIT BOF posiada wewnętrzne regulacje dotyczące kwestii nadużyć finansowych. Zapisy odnoszące się do analizy ryzyka i zapobiegania nadużyciom finansowym znalazły się także w Porozumieniu w sprawie powierzenia Instytucji Pośredniczącej zadań dotyczących realizacji *Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (RPOWP 2014- 2020)* oraz wdrażania *Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020*.

- Osobną zakładkę przeznaczono na ogłoszenia i wyniki naborów projektów ZIT,
- Nie udostępniono, ale została opracowana Instrukcja Wykonawcza dla Instytucji Pośredniczącej,
- Udostępniono raporty z realizacji ZIT od roku 2016 do ostatniego za rok 2019,
- Prowadzone są działania promocyjne i informacyjne dotyczące instrumentu ZIT (w zakładce „Aktualności" znajduje się bardzo wiele informacji na temat projektów ZIT).

Szeroki zakres zadań powierzonych Stowarzyszeniu mógł wpłynąć na rozwój silnych kompetencji pracowników instytucji.

Trafność zakresu powierzonych zadań Stowarzyszeniu jako IP RPOWP 2014-2020 należy ocenić także pod kątem zdolności organizacji do podejmowania innych zadań niż wyłącznie jako IP RPOWP 2014-2020 oraz potencjalnego nadmiernego obciążenia zadaniami IP RPOWP 2014-2020, które hamowałoby ją w rozwijaniu innych aktywności na rzecz członków. Sygnały dotyczące przeciążenia Stowarzyszenia BOF zadaniami IP RPOWP 2014-2020 pojawiły się w przeszłości w związku z nieodpowiednim postępem w kontraktacji projektów w ramach ZIT. W 2017 roku Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym Pomoc Techniczna 2014-2020 dokonała blokady kwoty wydatków z PO Pomoc Techniczna 2014-2020 na wsparcie IP.

Oceniając trafność doboru zakresu zadań IP ZIT BOF należy odnieść się do zagadnienia związanego z potencjalnym konfliktem interesów, który może pojawić się w sytuacji, gdy ta sama instytucja ma za zadanie określać kryteria wyboru projektów i dokonywać ich oceny, a jednocześnie świadczyć usługi doradztwa dla gmin w zakresie przygotowania projektów finansowanych ze środków RPOWP 2014-2020 w ramach instrumentu ZIT. Wydaje się, że problem ten został rozwiązany poprzez stworzenie dostępu do niezależnych ekspertów, których zadaniem jest pomoc beneficjentom.

Oczekiwania wobec celów, jakie postawiły sobie gminy BOF, powołując Stowarzyszenie BOF, sformułowane w jego zapisach, wykraczają poza realizację zadań wskazanych w IP.
Do celów określonych w Statucie należą:

- Przyjęcie i realizacja wspólnej dla obszaru funkcjonalnego *Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych,* dalej zwaną Strategią ZIT;
- Pozyskiwanie środków zewnętrznych, tj. funduszy krajowych i zagranicznych, w tym funduszy Unii Europejskiej, na realizację wspólnych zadań;
- Współdziałanie w celu efektywnego wykorzystania środków finansowych *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020*, a w szczególności w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych;
- Inicjowanie i wspomaganie współpracy między członkami Stowarzyszenia w zakresie przygotowania oraz realizacji projektów i przedsięwzięć finansowanych w ramach środków, o których mowa w pkt 2 i 3;
- Koordynacja działań związanych z realizacją wspólnych przedsięwzięć rozwojowych finansowanych ze środków;

- Upowszechnianie idei samorządności lokalnej i regionalnej oraz wspieranie jej rozwoju;
- Ochrona wspólnych interesów członków Stowarzyszenia;
- Wspomaganie członków w realizacji zadań własnych i zleconych;
- Pełnienie funkcji Instytucji Pośredniczącej w związku z realizacją Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (RPOWP 2014-2020)* oraz wdrażania *Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020*;
- Integrowanie członków Stowarzyszenia, w sprawach z zakresu turystyki;
- Promocja turystyczna Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego;
- Rozwój informacji turystycznej dotyczącej Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego;
- Koordynacja działalności turystycznej, w tym informacji turystycznej oraz działań proturystycznych członków Stowarzyszenia;
- Inicjowanie, opiniowanie i wspieranie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej na terenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego;
- Współpraca z regionalnymi, krajowymi i międzynarodowymi organizacjami mającymi na celu wspieranie rozwoju i promocję turystyki;
- Prowadzenie badań oraz analiz w zakresie turystyki związanej z Białostockim Obszarem Funkcjonalnym;
- Wspieranie ochrony środowiska oraz kształcenie społeczeństwa w zakresie zrównoważonego rozwoju i wykorzystania energii w sposób ekonomiczny, a także przyjazny dla środowiska.[44]

Przegląd działalności Stowarzyszenia[45] daje obraz aktywnej organizacji. Większość z nich kojarzona jest z realizowanymi przez Stowarzyszenie BOF projektami własnymi (jako lider lub partner), na realizację których pozyskano dofinansowanie ze środków zewnętrznych. Obecnie realizowanych jest sześć takich projektów. Cztery z nich dotyczą zagadnień związanych z ochroną środowiska, jeden turystyki, a jeden promowania przedsiębiorczości wśród młodzieży oraz współpracy pomiędzy innowatorami, władzami publicznymi, uniwersytetami i firmami z sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Dwa inne projekty zostały zakończone. Jeden dotyczy kształcenia zawodowego, drugi ochrony środowiska. Cel statutowy związany z upowszechnianiem idei samorządności lokalnej i regionalnej realizowany jest przez konkursy adresowane do młodzieży.[46] Zakres tematyczny działań Stowarzyszenia podejmowanych poza zadaniami IP ukierunkowany jest głównie na cele związane z ochroną środowiska, w tym z odnawialnymi źródłami energii. Stosunkowo dużo celów statutowych kojarzonych jest z rozwojem turystycznym obszaru funkcjonalnego,

[44] Statutu Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, Załącznik do Uchwały nr 8/2016 Nadzwyczajnego Walnego Zebrania Członków Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego z dnia 24 listopada 2016 r.
[45] www.bof.org.pl (dostęp: 02.09.2020).
[46] www.bof.org.pl (dostęp: 02.09.2020).

jednak aktywność Stowarzyszenia na tym polu jest dużo mniejsza niż na polu ochrony środowiska. Można założyć, że związane jest to z dostępnością środków ze źródeł zewnętrznych na oba obszary tematyczne. Ciekawą i wartą odnotowania inicjatywą jest powołanie przez gminy BOF grupy zakupowej, której celem było wynegocjowanie niższych cen zakupu energii elektrycznej. W mediach, których monitoring prowadzony jest przez Stowarzyszenie BOF (ostatni link do informacji prasowych został zamieszczony z datą 29.08.2018 r.), dominują informacje związane z projektami ZIT, wyjątek stanowią doniesienia dotyczące grupy zakupowej, która medialnie została mocno wypromowana. Daty rozpoczęcia projektów własnych Stowarzyszenia, o których wspomniano wyżej, i stworzenie grupy zakupowej sugerują, że większa aktywność związana z realizacją zadań innych niż IP nastąpiła w 2017 i 2018 r. W **początkowym okresie funkcjonowania Stowarzyszenia organizacja musiała skupić się na zadaniach IP, a w ostatnim okresie intensyfikuje realizację innych zadań statutowych (wiele wskazuje, że w przyszłości organizacja będzie ewoluować właśnie w tym kierunku).** Obecnie proporcje między zadaniami Stowarzyszenia BOF związanymi z samym ZIT a innymi zadaniami podejmowanymi przez Stowarzyszenie BOF są odpowiednie i naturalne: w zdecydowanej większości podejmowane są sprawy związane z realizacją instrumentu ZIT, a inne zagadnienia, wykraczające poza ZIT, stanowią mniejszość. Oczywiście proporcje te powinny zmieniać się na rzecz zadań wykraczających poza realizację ZIT.

W momencie wyczerpania środków przeznaczonych na ZIT pojawi się konieczność dostosowywania się do zmian, które zachodzą w otoczeniu społeczno-gospodarczym oraz weryfikacji struktury Stowarzyszenia BOF. Świadczy o tym zbyt szeroki zakres kompetencji Biura BOF, który nie pozwala na pełne zaangażowanie w koordynację wspólnych działań członków obszaru funkcjonalnego, animowanie nowych zintegrowanych przestrzennie projektów, poszukiwanie partnerów z innych sektorów niż samorządowego oraz pomoc w przygotowaniu projektów, które są istotne dla rozwoju BOF. Z drugiej strony, w trakcie badania zidentyfikowano postulat wzmocnienia w przyszłej perspektywie finansowania funkcji Stowarzyszenia BOF jako IP RPOWP 2014-2020. Może wynikać to z przyjętego modelu funkcjonowania koordynatorów gminnych, których rola związana jest przede wszystkim z operacyjnymi działaniami na poziomie realizacji projektów ZIT i w niewielkim zakresie z zarządzaniem strategicznym rozwojem BOF.

W instytucjonalne wsparcie realizacji projektów ZIT zaangażowane są IZ RPOWP 2014-2020 oraz IP RPOWP 2014-2020. Wsparcie eksperckie w przygotowaniu i realizacji projektów w ramach ZIT Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego (IZ RPOWP 2014-2020) jest wpisane w ogólny system udzielania informacji i prowadzenia działalności szkoleniowej na temat możliwości pozyskania dofinansowania ze środków RPOWP 2014-2020. Podstawowym źródłem informacji (również w formie multimedialnych plików) jest serwis Regionalnego Programu Województwa Podlaskiego[47]. Treści informacyjne i instruktażowe dla beneficjentów posegregowane są w wyodrębnionych zakładkach według kryterium celu

[47] rpo.wrotapodlasia.pl (dostęp: 02.09.2020).

poszukiwania informacji. Architektura portalu jest przejrzysta i ułatwia dotarcie do konkretnych informacji znajdujących się również na Portalu Funduszy Europejskich administrowanym przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Użytkownik serwisu może skorzystać z wyszukiwarki dotacji, sprawdzić ogłoszenia i wyniki naboru wniosków, poznać podstawowe zasady związane z realizacją projektów dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej, odnaleźć dokumenty związane z dotacjami (źródła prawa, wytyczne, programy strategiczne i operacyjne, podręczniki, itd.). Ilość i zakres informacji dotyczących przygotowania i realizacji projektów ze źródeł funduszy strukturalnych i Funduszy Spójności jest bardzo duży, procedury naborów, oceny i realizacji projektów bardzo rozbudowane i skomplikowane, dlatego forma pisemna udostępnionych danych z pewnością nie byłaby wystarczająca. Urząd Marszałkowski utrzymuje punkty informacyjne w Białymstoku, Łomży i Suwałkach, w zakresie obowiązków IZ organizuje także szkolenia i konferencje poświęcone tematyce przygotowania i procedur realizacji projektów. Wsparcie eksperckie pracowników Urzędu Marszałkowskiego w ramach sformalizowanego systemu informacyjno-promocyjnego nie obejmuje funkcji doradczej. Funkcje te, obok informacyjno-promocyjnych, pełni Stowarzyszenie BOF. Procedury organizacji zadań w ramach wsparcia beneficjentów obszaru funkcjonalnego zostały określone w Instrukcji Wykonawczej dla Instytucji Pośredniczącej. Zgodnie z nimi Stowarzyszenie BOF organizuje spotkania informacyjne w ramach prowadzonych naborów dedykowanych ZIT, szkolenia, warsztaty, wykłady dotyczące tematów z zakresu aplikowania o fundusze unijne oraz z zakresu realizacji i wdrażania projektów współfinansowanych z UE, a także z zakresu polityk horyzontalnych, świadczy usługi specjalistyczne doradztwa w ramach projektu pipeline[48]. Stowarzyszenie BOF realizuje te zadania przy pomocy własnych pracowników lub w oparciu o zlecenie outsourcingowe. W Instrukcji Wykonawczej IP zostały opisane także procedury dotyczące asystenta projektu, do zadań którego należy monitorowanie realizacji projektu, w tym założonych wskaźników przy wykorzystaniu SL2014, a także możliwych zagrożeń w realizacji projektu, przygotowywanie opinii dotyczącej planowanych zmian w projekcie w zakresie zgodności ze Strategią ZIT BOF, konsultowanie dokumentów niezbędnych do zawarcia aneksów do umów o dofinansowanie w przypadku wprowadzania zmian do projektu, wspieranie beneficjentów w prawidłowym wypełnianiu wniosków o płatność i informowanie ich o zmianach w wytycznych, zasadach i innych dokumentach niezbędnych do realizacji projektu. Asystent wyznaczany jest po podpisaniu umowy o dofinansowanie projektu i współpracuje z beneficjentem za jego zgodą.

Stowarzyszenie BOF oferuje wsparcie informacyjne wykorzystując do tego swoją stronę internetową.

[48] Pipeline – forma wsparcia doradczego udzielanego beneficjentom projektów finansowanych ze środków UE.

Rycina 5. Zakres informacji dotyczących wsparcia udzielanego beneficjentom projektów ZIT przez Stowarzyszenie BOF

"Akademia Beneficjenta BOF"

- informacje na temat spotkań informacyjnych, terminach szkoleń, warsztatów oferty bezpłatnego doradztwa ekspertów

"Jak korzystać z ZIT"

- najważniejsze informacje z zakresu dofinansowania z ZIT, form wsparcia, osób i jednostek mogących skorzystać z dofinansowania

"Realizuję projekt"

- informacje o zasadach realizacji projektów finansowanych w ramach ZIT

"Znajdź dofinansowanie"

- odsyła do ogólnopolskiej wyszukiwarki dotacji dedykowanej funduszom europejskim

"Mapa projektów"

- odsyła do mapy w systemie informacji geoprzestrzennej (GIS Białystok)

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.bof.org.pl.

Poprzez stronę internetową Stowarzyszenie BOF oferuje także wsparcie dla tych, którzy są w trakcie realizacji projektu tj.: podpisanie umowy, zasady promowania projektu, rozliczanie projektów, zmiany w projekcie, kontrolę w projekcie, obowiązki po zakończeniu projektu oraz informuje o zasadach udzielania zamówień publicznych. Stowarzyszenie BOF organizuje dla gmin szkolenia m.in. w zakresie opracowywania biznes planów, rozliczania projektów, pomoc ekspercką. Do każdego projektu jest przydzielany opiekun. Pomimo wielu prowadzonych przez Stowarzyszenie BOF działań informacyjnych pojawiają się głosy o zwiększenie wsparcia dla gmin w zakresie przygotowania i realizacji projektów.

Pomoc (organizacyjna, ekspercka, zwłaszcza na zasadzie usługi zleconej) udzielana beneficjentom przez Biuro Zarządu Stowarzyszenie BOF w przygotowaniu i realizacji projektów w ramach ZIT jest wysoko oceniana. Wsparcie eksperckie oferowane jest nie tylko podczas składania i kompletowania wniosku, ale również w formie szkoleń dla pracowników i koordynatorów gminnych organizowanych przez Akademię Beneficjenta. Eksperci zapraszani są na spotkania włodarzy gmin, podczas których dyskutowane są propozycje projektów i związane z nimi możliwości (funkcja doradcza). **Zastosowany model wsparcia przez Biuro Zarządu ZIT jest poprawny, jednak przyniósłby lepsze efekty, gdyby**

kompetencje biura skupiały się w większym stopniu na współpracy z beneficjentami, a w mniejszym na ocenie i zadaniach, które mogą być realizowane przez IZ.

Ograniczenia w modelu wsparcia wynikają z samej procedury i podziału kompetencji pomiędzy IP i IZ, pracownicy Stowarzyszenia BOF nie są w stanie odpowiedzieć na niektóre problemy ze względu na brak odpowiedzialności za cały proces przygotowania i realizacji projektów w ramach ZIT. Stowarzyszenie BOF jako instytucja pośrednicząca nie może udzielać beneficjentom dokładnych rekomendacji jak należy przygotowywać dokumentację aplikacyjną ze względu na potencjalny konflikt interesów.

Sposób zarządzania Stowarzyszeniem BOF przekłada się na to, że założone cele udaje się osiągać taniej, łatwiej lub z lepszym efektem niż gdyby gminy realizowały te same zadania niezależnie od Stowarzyszenia. Stowarzyszenie BOF koordynuje i wspiera (jest to pomoc merytoryczna i wsparcie kompetencyjne) wspólne działania gmin, co przekłada się na efektywność i skuteczność ich realizacji. Przykładem są tutaj projekty zintegrowane terytorialnie, w których gminy mogą współdzielić koszty związane z tworzeniem dokumentacji projektu – jest to zatem rozwiązanie tańsze, niż w przypadku realizowania inwestycji osobno.

Stowarzyszenie BOF jest narzędziem zarządzania na poziomie obszaru funkcjonalnego. Współpraca z Biurem Zarządu Stowarzyszenia BOF nie skupia się tylko na realizacji instrumentu ZIT, ale daje też gminom inne możliwości. W trakcie spotkań i dyskusji na tematy związane z realizacją projektów finansowanych w ramach ZIT i innymi działaniami BOF-u, gminy wspólnie rozwiązują diagnozowane problemy. Jest to wartość dodana członkostwa w Stowarzyszeniu BOF, umożliwia bowiem wspólne zmierzenie się z różnymi wyzwaniami, wymianę doświadczeń i wypracowanie korzystnych rozwiązań.

W procesie zarządzania projektami ZIT rola Stowarzyszenia BOF mogłaby być jeszcze większa: poza organizacją naborów projektów Stowarzyszenie BOF mogłoby również uczestniczyć w podpisywaniu umowy o dofinansowanie, czyli być pierwszym i ostatnim punktem kontaktu w całym procesie ubiegania się o dofinansowanie.

Koordynacja realizacji ZIT BOF na poziomie regionu

Koordynacja realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych na poziomie regionu należy do zadań Instytucji Zarządzającej RPOWP 2014-2020, a zatem formalnie do Zarządu Województwa Podlaskiego. W praktyce zadania te realizuje Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego. Przez koordynację realizacji Strategii ZIT BOF na poziomie regionu należy rozumieć wykonywanie zadań, które wiążą się nie tyle z zarządzaniem Strategią, co z koordynowaniem prawidłowej realizacji instrumentu ZIT. Jak wspomniano zakres Strategii ZIT BOF wykracza poza programowanie działań w ramach ZIT. Należy zatem przyjąć, że koordynacja realizacji Strategii ZIT BOF na poziomie regionu odnosi się zasadniczo do części celów i działań, których finansowanie oparte jest na mechanizmie ZIT.

Zadania IZ RPOWP 2014-2020 zostały określone w *Porozumieniu w sprawie powierzenia Instytucji Pośredniczącej zadań dotyczących realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (RPOWP 2014- 2020) oraz wdrażania Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020.* Należą do nich:

- Opiniowanie Strategii ZIT BOF przedłożonej przez IP oraz jej aktualizacja.
- Zarezerwowanie w ramach alokacji RPOWP 2024 – 2020 alokacji ZIT.
- Udostępnienie IP dokumentów i informacji, będących w posiadaniu IZ RPOWP, niezbędnych do prawidłowej realizacji Porozumienia.
- Podejmowanie działań mających na celu zapewnienie skutecznego systemu zarządzania i kontroli w zakresie realizacji ZIT, w tym przeprowadzanie kontroli systemowych w IP.
- Weryfikowanie i zatwierdzanie Instrukcji Wykonawczej IP oraz wszelkich jej zmian oraz dokumentów niezbędnych do opracowania Opisu Funkcji i Procedur RPOWP 2014-2020.
- Weryfikowanie i zatwierdzanie sprawozdań okresowych, rocznych z postępów wdrażania Strategii ZIT BOF oraz z powierzonych zadań.
- Zapewnienie IP udziału w ocenie projektów, wybieranych w trybie konkursowym i pozakonkursowym.
- Umożliwienie IP udział w kontroli projektów.
- Występowanie do IP o opinię dotyczącą planowanych zmian w realizowanych projektach w zakresie zgodności ze Strategią ZIT BOF.
- Uzgadnianie z IP harmonogramu konkursów dla projektów wybieranych w procedurze konkursowej.
- Przekazanie IP niezbędnych informacji w zakresie prowadzonych naborów projektów ZIT w trybie konkursowym i wyników konkursów oraz projektów wybranych do realizacji w trybie pozakonkursowym.
- Weryfikacja i zatwierdzanie wyników monitoringu przygotowania projektów pozakonkursowych.
- Przekazywanie IP obowiązujących logotypów wraz z księgą identyfikacji wizualnej (księgą znaku).
- Prowadzenie badań ewaluacyjnych i monitorowanie wdrażania zaleceń wynikających z ewaluacji i rozpowszechnianie wyników ewaluacji.
- Monitorowanie i kontrolowanie działań promocyjnych i informacyjnych prowadzonych przez IP.
- Współpraca i wspieranie IP przez okres obowiązywania Porozumienia w celu zapewnienia prawidłowej realizacji przez IP zadań powierzonych na podstawie Porozumienia, w tym przekazywanie niezbędnych danych dla realizacji powierzonych zadań.

- Po zakończeniu przez IP realizacji zadań, przejęcie wszelkiej dokumentacji powstałej w wyniku realizacji zadań od IP[49].

Koordynację realizacji ZIT i Strategii ZIT BOF z poziomu regionu należy uznać za proces sformalizowany, oparty o procedury wynikające z innych aktów prawnych i wytycznych (nie znaczy to, że współpraca pomiędzy IZ RPOWP 2014-2020 i IP 2014-2020 związana z realizacją ZIT nie odbywa się na płaszczyźnie mniej sformalizowanej). IZ była zaangażowana w prace nad Strategią ZIT BOF, co z pewnością przełożyło się na fakt, że Strategia została w bardzo krótkim czasie zaopiniowana pozytywnie. Na bieżąco prowadzone są konsultacje odnośnie realizowanych projektów w ramach ZIT oraz w innych sprawach związanych z realizacją zadań IP 2014-2020. Konsultacje te odbywają się pomiędzy Urzędem Marszałkowskim i Stowarzyszeniem BOF, a także pomiędzy Urzędem Marszałkowskim i beneficjentami projektów ZIT.

Zarządzanie Strategią ZIT BOF

Strategia ZIT BOF nie jest dokumentem uchwalanym przez rady gminne, a zatem nie należy formalnie do struktury dokumentów strategicznych jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład BOF. Dokument po konsultacjach i opiniowaniu na poziomie ministerstwa ds. rozwoju regionalnego oraz IZ RPOWP 2014-2020 przyjmowany jest uchwałą Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Członków Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego. Z jednej strony zatem postulaty Strategii ZIT BOF są realizowane przez gminy BOF, z drugiej nie są przez organy uchwałodawcze tych gmin formalnie zaakceptowane. Z punktu widzenia logiki interwencji Strategię należałoby uznać za zbiór cząstkowych strategii lokalnych, zatem na system zarządzania Strategią składać powinny się nie tylko struktury określone w systemie wdrażania Strategii[50], ale także struktury organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego BOF. **Z tym należy wiązać podstawowe wyzwanie w zarządzaniu realizacją Strategii ZIT BOF – nie istnieje właściwie jeden ośrodek odpowiedzialności za wdrażanie postulatów strategicznych.** Rola Stowarzyszenia BOF w kontekście wdrażania Strategii ZIT BOF, a zatem zarządzania nią została wyraźnie ograniczona do czynności związanych z opracowaniem dokumentu, jego aktualizacją oraz monitorowaniem i sprawozdawczością z realizacji Strategii ZIT BOF. Pomiędzy opracowaniem dokumentu a monitorowaniem postępów w jego realizacji istnieje zatem luka, którą wypełnić powinny procedury składające się na system zarządzania realizacją celów i przyjętych działań oraz poddziałań. Można zatem zakładać, że procedury te zostały

[49] *Porozumienie w sprawie powierzenia Instytucji Pośredniczącej zadań dotyczących realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (RPOWP 2014- 2020) oraz wdrażania Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020* str. 16-17.

[50] Por. Rozdział 9. *Monitoring i system wdrażania Strategii ZIT BOF* w *Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020 (wersja 5)*, Białostocki Obszar Funkcjonalny, Białystok, 8 lutego 2019, stanowiący załącznik nr 1 do Uchwały nr 1/2019 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Członków Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego z dnia 8 lutego 2019 r.

przeniesione na podmioty Strategii ZIT BOF, czyli gminy, a rola Stowarzyszenia BOF wiąże się z ogólną koordynacją i facylitacją procesu zarządzania. **Obecnie trudno byłoby wyobrazić sobie stworzenie ponadgminnych struktur odpowiedzianych za realizację pełnego procesu zarządzania Strategią ZIT BOF. Jej substytutem jest sieć koordynatorów gminnych powołanych w każdej gminie do ścisłej współpracy ze Stowarzyszeniem BOF. W większości są to pracownicy referatów, w zakresie obowiązków których znajduje się polityka rozwoju gminy oraz pozyskiwanie środków z funduszy unijnych – z pewnością ułatwia to współpracę związaną z realizacją Strategii ZIT BOF. Obecnie jednak rola koordynatorów gminnych jest zorientowana głównie na realizację projektów w ramach ZIT. W przyszłości należy wzmocnić rolę koordynatorów jako osób współodpowiedzialnych za zarządzanie realizacją Strategii ZIT i współtworzenie ponadlokalnej polityki rozwoju.**

Pozasystemowe problemy i wyzwania realizacji Strategii ZIT BOF

Problemy i ograniczenia realizacji Strategii ZIT BOF związane są nie tyle ze sposobem zarządzania Strategią ZIT BOF, ale wynikają z przyczyn niezależnych, np.:

- ograniczone środki finansowe. Coraz powszechniejsze są obawy, że powodu wprowadzonych w kraju ograniczeń wynikających z epidemią COVID-19 pojawią się problemy z finansowaniem rosnących kosztów oświaty, czy gospodarki odpadami. W przypadku gmin o dużej powierzchni i niskiej gęstości zaludnienia, pomimo możliwości organizacyjnych i technicznych dochody własne mogą być niewystarczające na wkład własny do realizacji projektów, bądź utrzymanie i remonty infrastruktury;
- niskie zaangażowanie interesariuszy spoza sektora samorządowego w realizację postulatów Strategii ZIT BOF;
- rozbudowana i czasochłonna procedura naboru i oceny projektów;
- w Strategii zaplanowano cele i działania wykraczające poza mechanizm ZIT i te postulaty są w małym zakresie realizowane w wymiarze BOF;
- monitorowanie postępów realizacji tych celów jest koordynowane w o wiele mniejszym zakresie niż tych kojarzonych z ZIT;
- odmienne priorytety pomiędzy włodarzami gmin, które są na różnych poziomie rozwoju, mają nieco odmienne funkcje i w związku z tym potrzeby.

Mechanizm wdrażania instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych został ukształtowany poprawnie. Podział zadań pomiędzy instytucjami Zarządzającą i Pośredniczącą RPOWP 2014-2020 pozwala właściwie koordynować jego wdrażanie i jest odpowiedni dla pierwszego okresu realizacji zaplanowanych celów i działań określonych w RPOWP na lata 2014-2020 oraz Strategii ZIT BOF na lata 2014-2020. Jednocześnie należy wziąć pod uwagę, że ewolucja mechanizmu w kierunku wzmocnienia funkcji Stowarzyszenia BOF (jako koordynatora współpracy gmin BOF, lidera animującego partnerstwo, poszukującego rozwiązania dla poprawy skuteczności i efektywności zarządzania usługami publicznymi i zarządzającego strategicznymi projektami na obszarze

funkcjonalnym/projektami finansowanymi z innych źródeł) rozpoczęta w ostatnim okresie wdrażania ZIT powinna być kontynuowana w przyszłości. Powinien zostać wykorzystany potencjał instytucjonalny oparty na zdobytym doświadczeniu (sposób zarządzania, w tym umiejętności pobudzania współpracy pomiędzy gminami obszaru funkcjonalnego, oraz kompetencje IZ RPOWP w koordynacji wdrażania instrumentu ZIT na poziomie regionu).

5.3. Wdrażanie instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w systemie realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014-2020 i innych programów operacyjnych[51]

Na terenie miast wojewódzkich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne obligatoryjnie finansowane są ze środków alokacji RPO (zapisy *Umowy Partnerstwa*). Kluczowe zasady związane z wdrażaniem na poziomie RPOWP 2014-2020 instrumentu ZIT dotyczą procesu decyzyjnego związanego z naborem, oceną i wyborem projektów, trybu i kryteriów wyboru projektów oraz formuły ich zintegrowania.

Proces decyzyjny przy naborze, ocenie i wyborze projektów w ramach ZIT został szczegółowo określony w Instrukcji Wykonawczej Instytucji Pośredniczącej Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego w *Ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020*. Ustalone w *Instrukcji* procedury zgodne są z ogólnymi przepisami ustawy wdrożeniowej. Na mocy Porozumienia w sprawie powierzenia Instytucji Pośredniczącej zadań dotyczących realizacji ZIT, IP RPOWP 2014-2020 oraz IZ RPOWP 2014-2020 tworzą Instytucję Organizującą Konkurs (IOK)[52].

W Instrukcji Wykonawczej przyjęto trzy odrębne procedury: dla naborów wniosków niezintegrowanych o dofinansowanie w trybie konkursowym, dla naborów wniosków zintegrowanych w trybie konkursowym oraz dla naborów wniosków w trybie

[51] W rozdziale podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze: 9) W jakim trybie powinny być wybierane projekty do dofinansowania w ramach instrumentu ZIT: w trybie konkursowym czy pozakonkursowym? 10) W jaki sposób przygotowane zostały kryteria wyboru projektów w ramach ZIT? Jaki udział w przygotowaniu ww. kryteriów, szczególnie w zakresie oceny strategicznej ZIT, miała Instytucja Pośrednicząca ZIT BOF (IP RPOWP 2014-2020)? Jak rozłożona jest waga kryteriów oceny strategicznej ZIT w stosunku do kryteriów oceny tzw. ogólnej (zgodność z programem operacyjnym)? 11) Jak należy ocenić proces decyzyjny (udział IP RPOWP 2014-2020 oraz udział IZ RPOWP 2014-2020) przy naborze, ocenie i wyborze projektów w ramach ZIT (projekty pozakonkursowe, projekty konkursowe zintegrowane oraz projekty konkursowe niezintegrowane)? 12) Czy projekty zintegrowane stanowią skuteczny i efektywny sposób wdrażania Strategii ZIT BOF? Jak należy ocenić przyjęte rozwiązania w zakresie projektów zintegrowanych (projekty zintegrowane wielofunduszowo – edukacja elementarna, kształcenie zawodowe, aktywna integracja społeczna, funkcjonalnie – uzbrojenie terenów inwestycyjnych, przestrzennie – zrównoważona mobilność miejska)? 13) Czy istnieją modelowe przykłady realizacji projektów zintegrowanych odpowiadające w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego? Czy realizacja zintegrowanych projektów jest bardziej efektywna od realizowania projektów niezintegrowanych? 14) Czy wsparcie komplementarne dla realizacji ZIT w postaci dedykowanej dodatkowej alokacji w ramach PO IiŚ 2014-2020 i POPW 2014-2020 zwiększyło skuteczność wdrażania ZIT w województwie podlaskim?

[52] Dla konkursów w ramach EFS i EFRR IP RPOWP 2014-2020 przygotowuje roczne plany działania zawierające karty konkursów, w tym kryteria wyboru projektów, planowanych do realizacji w danym roku. IP RPOWP 2014-2020 konsultuje przygotowane propozycje z IZ RPOWP 2014-2020. Finalnie opracowane roczne plany działań przekazywane są do IZ RPOWP 2014-2020.

pozakonkursowym. W opisie procedur wyszczególniono tylko te elementy, które składają się na proces decyzyjny z pominięciem obowiązków informacyjnych.

Nabory wniosków niezintegrowanych o dofinansowanie w trybie konkursowym

Pracownicy IP RPOWP 2014-2020, w ramach Komisji Oceny Projektów (KOP), biorą udział w procesie oceny projektów EFS lub EFRR. Ocena odbywa się zgodnie z Regulaminem KOP i w oparciu o zatwierdzone przez Komitet Monitorujący RPOWP 2014-2020 kryteria obowiązujące na dzień ogłoszenia konkursu. W ramach zasady „dwóch par oczu" jedna ocena w zakresie wszystkich kryteriów podlegających ocenie przeprowadzana jest przez pracownika IP RPOWP 2014-2020, z możliwym udziałem ekspertów zewnętrznych, zaś druga ocena przeprowadzana jest przez pracownika IZ RPOWP 2014-2020, z możliwym udziałem ekspertów zewnętrznych. Pełna ocena projektów niezintegrowanych w trybie konkursowym realizowana jest przez Stowarzyszenie BOF od 23 lutego 2017 r. Wcześniej pracownicy Stowarzyszenia BOF dokonywali oceny jedynie pod kątem kryteriów strategicznych.

Nabory wniosków zintegrowanych o dofinansowanie w trybie konkursowym

Procedura odnosi się do projektów realizowanych z EFS i EFRR. W celu przygotowania konkursu, przeprowadzenia naboru i wyboru projektów zintegrowanych dotyczących interwencji z obu funduszy powołuje się zespół złożony z pracowników IZ RPOWP 2014-2020 oraz przedstawicieli IP RPOWP 2014-2020 oraz ekspertów i fakultatywnie innych pracowników UMWP. Ocena projektów zintegrowanych przebiega dwuetapowo:

- I etap to etap preselekcji na podstawie uproszczonych wniosków o dofinansowanie;
- II etap przeprowadzany jest na podstawie pełnych wniosków o dofinansowanie.

Wnioskodawca składa do Sekretariatu IP RPOWP 2014-2020 uproszczony wniosek o dofinansowanie. Celem etapu preselekcji jest:

- wyłonienie koncepcji projektów, które spełniają przyjęte w ramach danego konkursu założenia merytoryczne oraz,
- wyłonienie podmiotów posiadających odpowiedni potencjał (finansowy, kadrowy i techniczny do realizacji określonych działań) i doświadczenie niezbędne dla realizacji projektu.

Weryfikacja warunków formalnych danego wniosku uproszczonego przeprowadzana jest, zgodnie z zasadą „dwóch par oczu", przez dwóch członków Zespołu wskazanych przez Zastępcę Przewodniczącego Zespołu IP RPOWP 2014-2020. Oceny w ramach etapu preselekcji projektów zintegrowanych dokonują pracownicy IP RPOWP 2014-2020. W przypadku projektów zintegrowanych, gdy niespełnione są kryteria formalno-merytoryczne obligatoryjne lub merytoryczne dopuszczające szczególne, projekt nie podlega dalszej ocenie i uzyskuje ocenę negatywną. Oceny pełnych wniosków składanych na II etapie dokonuje IZ RPOWP 2014-2020.

Nabory wniosków o dofinansowanie w trybie pozakonkursowym

IZ RPOWP 2014-2020 identyfikuje projekty pozakonkursowe zgłoszone w Strategii ZIT BOF (proces ten odbywa się na etapie opiniowania *Strategii*; zidentyfikowane projekty zostały ujęte w załączniku nr 5 SzOOP). Następnie IP RPOWP 2014-2020, w porozumieniu z IZ RPOWP 2014-2020, wzywa wnioskodawców projektów pozakonkursowych do złożenia wniosku o dofinansowanie. Pełna ocena formalno-merytoryczna projektu dokonywana jest przez dwóch pracowników IP RPOWP 2014-2020, z udziałem ekspertów zewnętrznych w zakresie kryteriów merytorycznych. Pełna ocena dokonywana jest przez Stowarzyszenie BOF od 23.02.2017 r. zgodnie z aneksem do Porozumienia (przed tą datą IP RPOWP 2014-2020 dokonywała oceny tylko pod względem kryteriów strategicznych). Aby zapobiec konfliktowi interesów w procesie wyboru projektów musi być zachowana zasada rozdzielności funkcji niezbędna do utrzymania warunków desygnacji.

W tabeli zaprezentowano uproszczony schemat naboru wniosków i podział zadań między IP RPOWP 2014-2020 i IZ RPOWP 2014-2020 w zakresie dokonywanej oceny.

Tabela 7. Etapy procedury w zależności od doboru trybu i źródła finansowania

Wyszczególnienie	Tryb pozakonkursowy	Tryb konkursowy	Tryb konkursowy (projekty zintegrowane, dofinansowanie EFS i EFRR)
	Zgłoszenie projektu		**Etap I: nabór i ocena wniosków uproszczonych**
	Pełna ocena projektu		**X**
	Identyfikacja projektu		**Etap II: nabór i ocena wniosków pełnych**
	Wezwanie do złożenia wniosku o dofinansowanie	**Nabór wniosków**	**Rozstrzygnięcie konkursu**
	Rozstrzygnięcie w zakresie wyboru projektu do dofinansowania	**Pełna ocena projektu**	**X**
	X	**Rozstrzygnięcie konkursu**	**X**

Źródło: opracowanie własne.

Proces decyzyjny należy uznać za rzetelny, choć pod względem stopnia skomplikowania i czasochłonności wymaga on pewnej racjonalizacji. Badanie wykazało trudności związane

z dwoma etapami naboru i oceny wniosków projektów zintegrowanych w ramach ZIT. Opracowanie dokumentacji aplikacyjnej oceniono jako skomplikowane, a czas trwania oceny jako nadmiernie długi (mało przejrzysta procedura jest nie tylko utrudnieniem dla aplikujących, ale również dla pracowników instytucji odpowiedzialnej za przeprowadzenie naboru i oceny wniosków). Dwuetapowość procedury naboru projektów zintegrowanych przyczynia się do zwiększenia biurokracji i ryzyka popełnienia błędów we wnioskach. Czas poświęcony na ocenę uproszczonych wniosków o dofinansowanie projektów zintegrowanych może być zmarnowany, ponieważ o kwalifikowalności projektu do dofinansowania można w pełni stwierdzić dopiero na drugim etapie oceny. W momencie rozpoczynania działalności w ramach ZIT nie było możliwości uproszczenia procesu decyzyjnego (szczególnie przy projektach zintegrowanych). Obecnie, rozdzielenie zadań pomiędzy dwie instytucji (IP RPOWP 2014-2020 i IZ RPOWP 2014-2020) przy ocenie wniosków składanych w naborach konkursowych może być przyczyną wydłużenia procesu oceny wniosków. Wyraźne rozgraniczenie kompetencji jest potrzebne, ewentualna linia demarkacyjna mogłaby przebiegać pomiędzy naborem a etapem rozliczania i monitorowania: nabór i ocena (IP RPOWP 2014-2020), rozliczanie, kontrolowanie i monitorowanie realizacji projektów (zadania IZ RPOWP 2014-2020). **Procedura naboru, oceny i wyboru projektów do dofinansowania jest sformalizowana, często wiąże się z koniecznością analizy obszernej dokumentacji, co obciąża organizacyjnie IP RPOWP 2014-2020 oraz IZ RPOWP 2014-2020. Biorąc pod uwagę postulat, aby Stowarzyszenie BOF intensyfikowało działania koordynujące współpracę gmin w obszarze funkcjonalnym, w większym zakresie pełniło funkcje lidera animującego partnerstwo, poszukującego rozwiązania dla poprawy skuteczności i efektywności zarządzania usługami publicznymi, zarządzającego strategicznymi projektami ZIT oraz projektami finansowanymi z innych źródeł, należy rozważyć zmniejszenie zakresu zadań Stowarzyszenia BOF związanych z naborem, oceną i wyborem projektów do dofinansowania. Jeśli w przyszłej perspektywie finansowania polityki spójności Stowarzyszenie BOF będzie pełnić funkcje instytucji pośredniczącej dla ZIT, z pewnością powinno brać udział w ustalaniu kryteriów wyboru projektów.** Zapewni to tej instytucji wpływ na wybór projektów w ramach ZIT.

Wybór trybu oraz tworzenie jasnych i przejrzystych kryteriów wyboru projektów w ramach interwencji publicznej są istotne z punktu widzenia zasad równego dostępu do środków publicznych, transparentności ich wydatkowania, jednak kluczową rolą trybu i kryteriów wyboru jest zagwarantowanie, że polityka rozwoju będzie realizowana zgodnie z założeniami teorii bazowej i teorii zmiany każdego programu. Kontrola nad procesem planowania i wdrażania programów operacyjnych, do jakich należy RPOWP 2014-2020 i częściowo Strategia ZIT BOF, zależy od tego, czy władze zapewnią sobie wpływ na wybór projektów już na etapie planowania strategicznego i operacyjnego. Jeśli nie jest to możliwe lub ograniczone z różnych względów - ilości środków finansowych, względów prawnych, czy reguł wynikających z logiki i przyjętych zasad interwencji publicznej, należy opracować takie kryteria wyboru projektów, aby nie utracić kontroli nad procesem wdrażania programów.

Tryby wyboru projektów

Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020[53] zobowiązuje instytucje zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi do ustanowienia trybu wyboru projektów oraz przyjęcia kryteriów wyboru projektów. Podstawowym trybem wyboru projektów do dofinansowania ze środków UE w latach 2014-2020 jest tryb konkursowy. Tryb pozakonkursowy powinien być stosowany w ograniczonym zakresie i tylko w sytuacjach ściśle określonych (zapisy *Umowy Partnerstwa*). Do sytuacji takich należy uprzednie bezpośrednie zidentyfikowanie konkretnych projektów w sposób zapewniający transparentność ich identyfikacji m.in. w Strategii ZIT. Umowa Partnerstwa doprecyzowuje, że w ramach ZIT przewidziany jest wybór projektów zarówno w trybie konkursowym jak i pozakonkursowym. Zgodnie z *Zasadami realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*[54] Strategia ZIT BOF powinna określać między innymi zasady i tryb wyboru projektów oraz listę przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w formule ZIT. W przypadku trybu konkursowego wybór projektów przeprowadza Związek ZIT na zasadach uzgodnionych z IZ RPO i opisanych w Strategii ZIT. W przypadku trybu pozakonkursowego projekty muszą być wpisane wprost do Strategii ZIT.

W *Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020* określono zakres trybu konkursowego. Konkurs jest postępowaniem służącym wybraniu do dofinansowania projektów, które spełniły kryteria wyboru projektów albo spełniły kryteria wyboru projektów i:

- uzyskały wymaganą liczbę punktów,
- uzyskały kolejno największą liczbę punktów, w przypadku gdy kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w konkursie nie wystarcza na objęcie dofinansowaniem wszystkich projektów[55].

W trybie konkursowym wniosek o dofinansowanie projektu jest składany w ramach konkursu organizowanego i przeprowadzanego przez właściwą Instytucję Organizującą Konkurs (IOK) dla poszczególnych działań/poddziałań RPOWP 2014-2020. Ponadto nabór projektów do dofinansowania w ramach procedury konkursowej poprzedza ogłoszenie o konkursie, które zamieszczane jest na portalu Funduszy Europejskich[56] oraz na stronie internetowej IOK, na co najmniej 30 dni przed planowanym rozpoczęciem naboru wniosków o dofinansowanie projektu.

W trybie konkursowym w Strategii ZIT BOF realizowane są projekty w ramach działań i poddziałań:

- podniesienie jakości edukacji przedszkolnej,

[53] Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. 2014, poz. 1146) – tzw. ustawa wdrożeniowa.
[54] *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, Warszawa 2013.
[55] Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. 2014, poz. 1146).
[56] www.funduszeeuropejskie.gov.pl

- rozwój infrastruktury wychowania przedszkolnego,
- rozwój infrastruktury szkolnictwa zawodowego i ustawicznego,
- stworzenie Centrum Kompetencji BOF,
- zwiększenie dostępu do usług społecznych,
- rozwój infrastruktury poprawiającej integrację społeczną wraz z korespondującymi z nimi poddziałaniami z RPOWP 2014-2020.

Na dzień 31.05.2020 r. zakontraktowanych zostało 26 projektów wybranych w trybie konkursowym na łączną wartość dofinansowania ponad 79,2 mln zł[57].

Drugim ze wskazanych trybów, jest tryb pozakonkursowy, a jego zastosowanie musi być zgodne z zapisami Umowy Partnerstwa oraz z regułami określonymi w art. 38 ust. 2 i 3 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, tj.:

- gdy wnioskodawcami, ze względu na charakter lub cel projektu, mogą być jedynie podmioty jednoznacznie określone przed złożeniem wniosku o dofinansowanie projektu;
- gdy dany projekt ma strategiczne znaczenie dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, regionu lub obszaru objętego realizacją ZIT, lub dotyczy realizacji zadań publicznych.

Projekty pozakonkursowe zostały zidentyfikowane w Strategii ZIT BOF w ramach poddziałań:

- uzbrojenie terenów inwestycyjnych,
- zapewnienie dostępności terenów inwestycyjnych,
- rozwój infrastruktury instytucji popularyzujących naukę i innowacje,
- rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego i rowerowego w BOF,
- wzrost efektywności gospodarowania energią w zakresie oświetlenia ulicznego,
- modernizacja indywidualnych źródeł energii cieplnej lub elektrycznej wraz z korespondującymi z nimi poddziałaniami z RPOWP 2014-2020.

Na dzień 31.05.2019 r. zakontraktowanych zostało 19 projektów wybranych w trybie pozakonkursowym na łączną wartość dofinansowania blisko 193 mln zł[58].
Możliwość wyboru trybu rodzi pytanie o to, który z nich powinien być wiodący w procesie wyboru projektów do dofinansowania w ramach instrumentu ZIT[59]. Formuła wyboru projektów w trybie pozakonkursowym pozwala na przygotowanie projektów lepszych jakościowo, a one również przechodzą etap weryfikacji i oceny. Projekty konkursowe natomiast są bardziej skomplikowane pod kątem procedury naboru, oceny i wyboru do

[57] Na podstawie SL2014 – aktualność danych na dzień 31.05.2020 r.
[58] Tamże.
[59] Opinie respondentów biorących udział w badaniu na ten temat są podzielone, jednakże przeważa zdanie, iż tryb pozakonkursowy jest lepszy w procesie wyboru projektów do dofinansowania. Konkursy są formą wyboru projektów bardziej transparentną i niedyskryminującą. Różnica zdań wynika z pewnością z tego, że respondenci (tu: przedstawiciele gmin) mieli udział w identyfikacji projektów pozakonkursowych i tylko oni de facto stali się beneficjentami projektów wybranych w tym trybie.

dofinansowania. Projekty wybierane w trybie pozakonkursowym tworzone są pod konkretne zapotrzebowanie określone w ramach prac nad Strategią ZIT BOF. **Projekty pozakonkursowe wiele wnoszą do logiki interwencji w ramach ZIT, dają pewność planowania strategicznego. Proces identyfikacji tych projektów jest elementem planowania rozwoju BOF. Tryb pozakonkursowy powinien być wskazany w sytuacji, gdy liczba potencjalnych beneficjentów jest ograniczona i konkurowanie o środki na przedsięwzięcia kluczowe dla realizacji Strategii ZIT nie ma podstaw.** Tryb konkursowy powinien zostać zastosowany w sytuacji, gdy liczba potencjalnych beneficjentów jest duża, a środki przeznaczone na działanie nie wystarczą na realizację wszystkich projektów. **Jeśli duża liczba potencjalnych beneficjentów może realizować zaplanowany cel, tryb konkursowy będzie sprzyjał jakości projektów składanych do dofinansowania. Tryb konkursowy pozwala na możliwość wyłonienia najlepszego rozwiązania danego problemu, występującego na obszarze interwencji.**

Udział Instytucji Pośredniczącej ZIT BOF w opracowaniu kryteriów wyboru projektów do dofinansowania w ramach instrumentu ZIT jest kluczowy dla powodzenia w jego realizacji. **Kryteria wyboru powinny być tak opracowane, aby zaistniała możliwość weryfikacji faktycznego wpływu przedsięwzięć realizowanych w formule ZIT na minimalizację negatywnych zjawisk opisanych w Strategii ZIT BOF oraz faktycznego wpływu projektu na realizację zamierzeń strategicznych ZIT.** Ta przesłanka leży u podstaw przyznania IP RPOWP 2014-2020 dużego wpływu na opracowanie kryteriów oceny projektów konkursowych i pozakonkursowych. Delegacja do ścisłej współpracy IZ RPOWP 2014-2020 z IP RPOWP 2014-2020 ZIT została określona w *Zasadach*… oraz w ustawie wdrożeniowej. Zgodnie z zawartymi tam wytycznymi, zasady wyboru projektów realizowanych w formule ZIT zostały określone w Strategii ZIT, a na ich podstawie opracowano (w uzgodnieniu pomiędzy IZ RPOWP 2014-2020 i IP RPOWP 2014-2020) szczegółowe kryteria wyboru. Kryteria wyboru projektów w formule ZIT są akceptowane przez Komitet Monitorujący RPO.

Ocena zgodności strategicznej projektów ze Strategią ZIT BOF obejmuje kryteria pozwalające ocenić zarówno zgodność zgłaszanych projektów ze Strategią ZIT BOF, jak i ich stopień zgodności ze Strategią ZIT BOF (m.in. zgodność z celami ZIT, poprawność doboru wskaźników Strategii ZIT BOF oraz stopień ich realizacji, oddziaływanie/zasięg terytorialny projektu, zintegrowanie projektu z innymi projektami, wpływ projektu na rozwój społeczno-gospodarczy BOF, rozwiązanie problemu specyficznego dla obszaru BOF i wskazanego w Strategii ZIT BOF).

Na podstawie informacji zawartych w Strategii ZIT BOF można zorientować się, że propozycje kryteriów wyboru projektów przygotowane zostały przez związek ZIT BOF (jako IP RPOWP 2014-2020) oraz IZ RPOWP 2014-2020.

W dokumencie Strategii ZIT BOF zapisano, iż projekty zintegrowane będą oceniane pod kątem zgodności ze Strategią ZIT BOF w trakcie weryfikacji uproszczonych wniosków o dofinansowanie (I etap oceny z zastosowaniem procedury preselekcji). Ocena ma polegać na sprawdzeniu spełniania przez projekt kryteriów: formalno-merytorycznych

obligatoryjnych, merytorycznych dopuszczających szczególnych oraz merytorycznych szczegółowych (kryteriów różnicujących). Ocena zgodności strategicznej ustalona została w oparciu o obligatoryjne kryteria formalno-merytoryczne, do których należą:

- Zgodność z celami rozwojowymi określonymi w Strategii ZIT BOF. W ramach tego kryterium określono następujące wymogi w formie pytań: a) Czy projekt realizuje cele Strategii ZIT BOF w zakresie danego PI? b) Czy projekt wynika ze zdiagnozowanych potrzeb i jest odpowiedzią na główne i istotne problemy określone w Strategii ZIT BOF?
- Poprawność doboru wskaźników uwzględnionych w Strategii ZIT BOF. W ramach tego kryterium określono następujące wymogi w formie pytań: a) Czy Wnioskodawca dokonał prawidłowego doboru wskaźników, tj. czy wskazane przez Wnioskodawcę wskaźniki są zgodne ze wskaźnikami dedykowanymi dla danego Działania/Poddziałania w Strategii ZIT BOF oraz czy są adekwatne dla danego typu projektu? b) Czy projekt przyczynia się do osiągnięcia wskaźników monitoringu określonych w Strategii ZIT BOF?
- Zintegrowany charakter przedsięwzięcia. W ramach tego kryterium określono następujące wymogi w formie pytań: a) Czy projekt ma charakter zintegrowany, czyli czy obejmuje interwencję właściwą dla dwóch różnych priorytetów inwestycyjnych? b) Czy wykazano dodatkowy efekt wynikający z zaplanowania wspólnych działań w formie projektu zintegrowanego?[60]

Ocena stopnia zgodności ze Strategią ZIT BOF oceniana jest za pomocą kryteriów merytorycznych szczegółowych określanych jako kryteria różnicujące. Przyjęcie kryteriów punktujących ma zapewnić wpływ Stowarzyszenia BOF na wybór projektów, które istotnie przyczynią się do realizacji postulatów zawartych w Strategii ZIT BOF.

Kryteria wyboru projektów zintegrowanych konkursowych i niezintegrowanych konkursowych zostały wyszczególnione i opisane w Strategii ZIT BOF, wśród nich znajdują się w różnym układzie (kryteriów dopuszczających lub premiujących w zależności od działania RPOWP 2014-2020) kryteria zgodności ze Strategią ZIT BOF.
W Strategii, określono także zakres wyboru projektów w trybie pozakonkursowym i obszary kryteriów projektów pozakonkursowych. Wyszczególnione obszary to: 1) zgodność z politykami horyzontalnymi, 2) zgodność z RPOWP 2014-2020 oraz 3) zgodność ze Strategią ZIT BOF. Każde kryterium zostało szczegółowy opisane. Waga kryteriów zgodności ze Strategią ZIT BOF w przypadku wyboru projektów pozakonkursowych wynosi 50%.

Założenia sposobu oceny projektów:

- Zgodność z celami rozwojowymi określonymi w Strategii

[60] Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020 (wersja 5), s.117.

Oceniane są założenia, opis i cele projektu w odniesieniu do celów rozwojowych Strategii ZIT BOF. Przedmiotem oceny jest istota, rzeczywista potrzeba oraz pilność projektu na tle konsekwencji zaniechania jego realizacji;

- Partnerstwo, komplementarność, synergia, projekt zintegrowany

Oceniana jest zasadność partnerskiej realizacji projektu z punktu widzenia zakładanych efektów. Badany jest stopień zaangażowania instytucji (publicznych i niepublicznych) biorących udział w projekcie, w tym m.in. wielkość udziału finansowego. Oceniane jest także powiązanie projektu z innymi przedsięwzięciami, zarówno z tymi zrealizowanymi, jak też z tymi, które są w trakcie realizacji, względnie z tymi, które uzyskały decyzję o finansowaniu (bez względu na źródło finansowania). Badany jest stopień powiązania z innymi przedsięwzięciami, czyli to, na ile powiązane projekty warunkują się nawzajem oraz przyczyniają się do wzmocnienia wzajemnych efektów powodując ich maksymalizację tzw. efekt synergii;

- Siła oddziaływania

Oceniana jest siła oddziaływania projektu (wykraczająca poza jego bezpośrednie rezultaty), czyli to, na ile projekt prowadzi do całkowitego i trwałego rozwiązania problemu oraz w jakiej skali oddziałuje on na otoczenie społeczno-gospodarcze projektu[61].

Analizując kryteria strategiczne odnoszące się do zgodności planowanych projektów ze Strategią ZIT BOF, w szczególności do takich kryteriów jak zgodność z celami rozwojowymi czy siłą oddziaływania, można stwierdzić, że nie są one wystarczająco mierzalne. Ich waga w stosunku do ogólnych kryteriów wyboru projektów, powinna być duża, być może większa niż jest obecnie a jednocześnie powinny być one opisane bardziej precyzyjnie. Ocena siły oddziaływania może być błędna, podobnie zgodność z celami rozwojowymi, jeśli oceniający ma odpowiedzieć na pytanie, czy potrzeba realizacji projektu jest rzeczywista i jakie będą konsekwencje zaniechania realizacji projektu. Z drugiej strony, analizując treść Strategii ZIT BOF, można stwierdzić, że jej cele, a tym samym planowane zamierzenia, zostały obszernie opisane. W Strategii ZIT BOF wskazano kierunki interwencji, potencjały i deficyty rozwoju społeczno-gospodarczego. Oceniający są więc wyposażeni w odpowiedni kontekst do dokonania oceny projektów pod względem kryteriów strategicznych.

Projekty zintegrowane

Projekt zintegrowany to co najmniej dwa projekty powiązane ze sobą tematycznie w ramach wspólnego celu, jaki ma zostać osiągnięty dzięki ich realizacji, których wybór do dofinansowania lub realizacja jest koordynowana przez właściwe instytucje. Koordynacja polega w szczególności na określeniu wzajemnych relacji między projektami w zakresie warunków ich wyboru i oceny lub postanowień umów o dofinansowanie projektu lub decyzji

[61] Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020 (wersja 5).

o dofinansowaniu projektu[62]. Wspólny cel w takim ujęciu jest kluczowy przy identyfikacji projektów zintegrowanych. Warunek, na podstawie którego mogą być konstruowane projekty zintegrowane, dotyczący koordynacji wyboru do dofinansowania lub realizacji, jest warunkiem formalnym leżącym poza naturą samego projektu zintegrowanego.

Relacja pojęcia projektu zintegrowanego do zintegrowanych inwestycji terytorialnych została opisana w Zasadach realizacji ZIT w Polsce. Projekty zintegrowane mają być podstawową formą realizacji Strategii ZIT. Przez zintegrowane podejście do rozwoju obszaru funkcjonalnego rozumie się realizację działań powiązanych ze sobą nie tylko tematycznie, ale także obszarowo. Można zatem przyjąć, że zintegrowane inwestycje rozumiane jako wiązki projektów powinny wzmacniać efekt synergii i przekładać się na integrację przestrzenną gmin wchodzących w skład miejskich obszarów funkcjonalnych. Określone w Strategii ZIT cele definiują płaszczyznę integrowania działań samorządów i partnerów z innych sektorów gospodarki narodowej. W związku z tym pojęcie projektów zintegrowanych powinno odnosić się do obszaru terytorialnego integracji działań, partnerstwa, w tym partnerstwa międzysektorowego, form interwencji definiowanych przez pryzmat typów realizowanych projektów i źródeł ich finansowania (głównie chodzi tu o integrację działań finansowanych z EFS i EFRR, ale także działań finansowanych formalnie w ramach różnych celów tematycznych określonych w programach operacyjnych). **Integracja działań w kontekście zintegrowanych inwestycji terytorialnych powinna odnosić się do interwencji wymiaru ponadlokalnego. Działania realizowane na terenie jednej gminy, jednocześnie oddziałujące na jedną gminę i niepowiązane z działaniami realizowanymi na terenie innej gminy są niepożądane z punktu widzenia zasad programowania ZIT. Powiązanie między działaniami występuje na poziomie celu, ale powinno wystąpić również na poziomie funkcjonalnym. Na przykład ścieżki rowerowe budowane przez poszczególne gminy powinny tworzyć spójną sieć.**

Kluczowe dla osiągnięcia celów ponadlokalnego rozwoju gmin obszaru funkcjonalnego jest partnerstwo jednostek samorządu terytorialnego oraz partnerstwo gmin i podmiotów spoza sektora samorządowego. Działania zintegrowane na płaszczyźnie partnerstwa gmin obszaru funkcjonalnego wprost wpisują się w ideę funkcjonowania ZIT. Projekty partnerskie posiadają cechy sformułowane w ustawie wdrożeniowej. Są to projekty wspólnie realizowane przez podmioty, które ustanowiły partnerstwo i wnoszą do projektu partnerskiego zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe.

Poniżej zaproponowano typologię zintegrowania projektów:

- **Projekty zintegrowane funduszowo**: Spełniają warunki formalnej definicji projektów zintegrowanych określonych w ustawie wdrożeniowej. Polegają na realizacji dwóch projektów (w ustawie mowa jest o co najmniej dwóch projektach) powiązanych ze sobą tematycznie w ramach wspólnego celu z zastrzeżeniem, że jeden projekt

[62] Definicja formalna projektów zintegrowanych została zawarta w *Ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020,* (*Dz.U. 2014 poz. 1146 z późn. zm.*)

współfinansowany jest w ramach EFRR, a drugi w ramach EFS. Kontraktacja dla obu projektów jest obecnie rozdzielona, a procedura naboru wspólna tylko na etapie ogłoszenia i złożenia wstępnych wniosków do dofinansowanie. Każdy z projektów podlega osobnym procedurom rozliczenia, które koordynują inne departamenty IZ RPOWP 2014-2020.

- **Projekty zintegrowane funkcjonalnie**: Spełniają warunki ustawowej definicji projektów zintegrowanych, to znaczy, że polegają na realizacji dwóch projektów powiązanych ze sobą tematycznie w ramach wspólnego celu, ale każdy z projektów finansowany jest w ramach tego samego funduszu, jednak z innych osi priorytetowych.
- **Projekty zintegrowane przestrzennie**: To projekty partnerskie realizowane na terenie więcej niż jednej gminy. Nie muszą polegać na realizacji więcej niż jednego projektu finansowanego z jednego funduszu, ale na takim podziale zadań pomiędzy partnerami samorządowymi, aby każdy wykonywał zadania na terenie własnego terytorium.
- **Projekty zintegrowane sektorowo**: To projekty partnerskie realizowane przez partnerów z dwóch różnych sektorów (np. pozarządowy, samorządowy, gospodarczy), które polegają na tym, że każdy z partnerów realizuje wyodrębnioną część, podział obowiązków nie wskazuje, aby jeden partner był dominujący, a drugi realizował tylko zadania wspierające.

W ramach instrumentu ZIT BOF zakontraktowane zostały projekty zintegrowane czterech typów: funduszowo, funkcjonalnie, przestrzennie i sektorowo.

Projekty zintegrowane funduszowo są najliczniejsze. Łącznie w ramach ZIT BOF zakontraktowano siedem projektów zintegrowanych funduszowo na łączną wartość dofinansowania ponad 22 mln zł, natomiast wartość ogółem projektów wyniosła blisko 36,5 mln zł:

Tabela 8. Wykaz projektów zintegrowanych funduszowo

Nazwa projektu zintegrowanego funduszowo	Beneficjent	Wartość projektu ogółem	Wartość dofinansowania
Dobry start - edukacja przedszkolna w Gminie Choroszcz	Gmina Choroszcz	EFRR: 1 429 145,63 zł	1 106 161,48 zł
		EFS: 927 450,00 zł	788 175,00 zł
Przygotowanie Przedszkola „Kraina Marzeń" w Czarnej Białostockiej do świadczenia wysokiej jakości usług na rzecz dzieci w wieku przedszkolnym.	Gmina Czarna Białostocka	EFRR: 5 976 998,76 zł	1 663 904,21 zł
		EFS: 1 445 022,82 zł	832 505,49 zł
Bajkowe przedszkole-	Gmina	EFRR: 2 415 355,73 zł	1 991 950,62 zł

Nazwa projektu zintegrowanego funduszowo	Beneficjent	Wartość projektu ogółem	Wartość dofinansowania
atrakcyjne dla wszystkich dzieci	Juchnowiec Kościelny	EFS: 930 770,77 zł	790 760,43 zł
Przedszkola marzeń	Gmina Juchnowiec Kościelny	EFRR: 5 031 538,80 zł	3 031 247,14 zł
		EFS: 1 329 453,68 zł	1 104 703,68 zł
Przyjaciele dzieci - nowe przedszkole w Grabówce	Gmina Supraśl	EFRR: 7 386 856,12 zł	3 625 696,44 zł
		EFS: 1 464 311,37 zł	1 244 664,66 zł
Przedszkole dobre na start	Gmina Zabłudów	EFRR: 2 683 883,16 zł	1 452 634,07 zł
		EFS: 808 434,12 zł	687 168,12 zł
Moje miejsce - ARKA	Caritas Archidiecezji Białostockiej	EFRR: 3 625 313,25 zł	2 710 036,35 zł
		EFS: 1 106 772,00 zł	1 045 172,00 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/ (dostęp z dnia 01.09.2020).

Projekty zintegrowane funkcjonalnie zostały dofinansowane wyłącznie w trybie pozakonkursowym. Łącznie zakontraktowano ich trzy na kwotę dofinansowania blisko 21,5 mln zł, wartość projektów to ponad 36 mln zł:

Tabela 9. Wykaz projektów zintegrowanych funkcjonalnie

Nazwa projektu zintegrowanego funkcjonalnie	Beneficjent	Wartość projektu ogółem	Wartość dofinansowania
Poprawa dostępności do terenów inwestycyjnych przy ul. Kodeksu Supraskiego w Supraślu	Gmina Supraśl	2 208 941,01 zł	1 196 330,20 zł
		4 400 004,74 zł	1 737 684,72 zł
Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Zabłudowie	Gmina Zabłudów	1 556 176,24 zł	1 146 966,54 zł
		3 475 883,58 zł	1 115 983,00 zł
Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Łapach	Gmina Łapy	18 002 789,34 zł	12 477 503,20 zł
Poprawa dostępności komunikacyjnej terenów inwestycyjnych w Łapach		6 638 005,01 zł	3 751 241,40 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/ (dostęp z dnia 01.09.2020).

Zakontraktowano jeden projekt zintegrowany przestrzennie (wybrany w trybie pozakonkursowym; wartość projektu wynosi ponad 90 mln zł, stanowi to blisko 30% alokacji na ZIT BOF). W projekcie nie uczestniczyła tylko jedna gmina z obszaru funkcjonalnego.

Beneficjentem wiodącym projektu „Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego i rowerowego w BOF" było Miasto Białystok. Poniższa tabela prezentuje wartości projektów w podziale na gminy partnerskie.

Tabela 10. Środki finansowe w podziale na gminy partnerskie projektu „Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego i rowerowego w BOF"

Gmina:	Wartość projektu ogółem:	Wartość dofinansowania:
Choroszcz	27 594 928,98 zł	14 587 838,51 zł
Czarna Białostocka	5 192 342,35 zł	3 768 388,62 zł
Dobrzyniewo Duże	12 207 106,17 zł	6 336 226,69 zł
Juchnowiec Kościelny	30 554 488,67 zł	11 982 287,99 zł
Łapy	2 661 768,87 zł	2 262 503,53 zł
Supraśl	3 506 017,85 zł	2 980 115,15 zł
Wasilków	43 165 028,11 zł	27 742 733,79 zł
Zabłudów	11 984 517,27 zł	3 773 405,59 zł
Białystok	22 469 414,63 zł	16 948 973,76 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/ (dostęp z dnia 01.09.2020).

Zakontraktowano jeden projekt zintegrowany sektorowo. Projekt został wybrany w trybie konkursowym, jego wartość wynosi ponad 16 mln zł. Liderem projektu jest Miasto Białystok, partnerem Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr.

Na potrzeby badania ewaluacyjnego przeprowadzono trzy *case studies*, wszystkie dotyczyły projektów zintegrowanych (funduszowo, funkcjonalnie i przestrzennie).

Case study 1.

Tytuł projektu
Przyjaciele dzieci - nowe przedszkole w Grabówce

Typ zintegrowania
Projekt zintegrowany funduszowo

Nazwa beneficjenta
Gmina Supraśl

Czas realizacji projektu
Projekt dofinansowany ze środków EFRR – 1.08.2017 – 16.11.2018
Projekt dofinansowany ze środków EFS – 1.10.2018 – 31.10.2020

Wartość projektu ogółem
Wartość projektu realizowanego ze środków EFRR – 7 386 856,12 zł
Wartość projektu realizowanego ze środków EFS – 1 464 311,37 zł

Wartość dofinansowania
Wartość projektu realizowanego ze środków EFRR – 3 625 696,44 zł

Wartość projektu realizowanego ze środków EFS – 1 244 664,66 zł

Zdiagnozowane potrzeby grup docelowych/ podjęte działania

Wsparcie adresowane było do dzieci w wieku przedszkolnym, pośrednio do rodziców/ opiekunów dzieci jako odbiorców końcowych. Potrzeby grupy docelowej związane były z dostępnością do miejsc edukacji przedszkolnej i zajęć edukacyjnych na terenie gminy Supraśl. W ramach projektu dofinansowanego ze środków EFRR wybudowano nowe przedszkole w miejscowości Grabówka, w którym zostało utworzonych 120 miejsc opieki przedszkolnej. W ramach projektu dofinansowanego ze środków EFS realizowane były zajęcia dodatkowe dla 100 dzieci (zajęcia rozwijające postawę kreatywną, przedsiębiorczą, kompetencje społeczno-emocjonalne, zajęcia logopedyczne, z gimnastyki korekcyjnej, zajęcia rozwijające kompetencje językowe, wspólne warsztaty dla dzieci i rodziców).

Kluczowe wyzwania i ograniczenia

Realizacja projektu dofinansowanego ze środków EFS zgodnie z zasadami dofinansowania projektów zintegrowanych funduszowo może się rozpocząć po zakończeniu projektu dofinansowanego ze środków EFRR. Znaczne oddalenie czasowe od przygotowania wniosku aplikacyjnego do rozpoczęcia projektu dofinansowanego z EFS przekłada się ze względu na inflację na dezaktualizację kosztów zaplanowanych w projekcie. Planowanie w tym samym czasie projektów finansowanych z dwóch źródeł jest obarczone większym ryzykiem popełnienia błędu polegającego na nieskorelowaniu wszystkich określonych w obu projektach warunków. Planowanie działań edukacyjnych jest trudniejsze, jeśli przestrzeń, w której mają się odbywać, jeszcze nie powstała. Jednocześnie projekt architektoniczny może być lepiej dostosowany do potrzeb, jeśli odbiorca (inwestor) posiada praktyczną wiedzę w realizacji ponadprogramowych zajęć.

Zaplanowana liczba zajęć dodatkowych była bardzo duża. Jej wielkość została przeszacowana w stosunku do deklarowanego na etapie realizacji projektu popytu. Wynikało to między innymi z konieczności dostosowania wielkości dofinansowania projektu „miękkiego" do narzuconej w regulaminie konkursu proporcji pomiędzy projektem EFRR i EFS. Problemem dla beneficjenta było również to, że zajęcia dodatkowe mogły być organizowane po zakończeniu zajęć z podstawy programowej, a to ograniczało możliwości racjonalnego zaplanowania zajęć dodatkowych.

Wartość dodana realizacji danego typu projektu

Projekt jest zintegrowany funduszowo. W praktyce są realizowane dwa projekty, jeden inwestycyjny, a drugi polegający na organizacji zajęć edukacyjnych. Zintegrowanie projektu funduszowo, a tym samym gwarancja finansowania działań z dwóch źródeł, pozwala w sposób kompleksowy zaspokoić potrzeby grupy docelowej i skuteczniej osiągnąć zakładany cel. Organizacja zajęć dodatkowych związanych z podnoszeniem wśród dzieci w wieku przedszkolnym kompetencji byłaby niemożliwa lub znacznie utrudniona bez odpowiedniego miejsca do prowadzenia zajęć edukacyjnych. Z drugiej strony sama budowa przedszkola i organizacja w nim samorządowej jednostki bez finansowania dodatkowych zajęć nie przyczyniałby się do wdrożenia usług edukacji wykraczających poza podstawę programową wychowania przedszkolnego.

Projekt nie generuje znaczącej wartości dodanej dla Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego. Zrealizowany został na terenie jednej gminy i do niej ogranicza się jego oddziaływanie. Projekty zintegrowane dotyczące zapewnienia równego dostępu do edukacji

przedszkolnej realizowane są również poza ZIT BOF.

Opinia respondentów dotycząca procesu aplikacji i realizacji projektu, a także ewentualnych propozycji rekomendacji usprawnień procesowych oraz oczekiwanego wsparcia w zakresie realizacji projektów zintegrowanych w przyszłości
Warunkiem sukcesu jest to, aby każdy projekt był dobrze przemyślany na etapie jego przygotowania. Pomocne w zaplanowaniu nowej infrastruktury, a także działań „miękkich" może być zebranie doświadczeń, na przykład poprzez wizyty studyjne, z innych podobnych inwestycji i podejmowanych działań.

W zasadach dofinansowania projektów zintegrowanych funduszowo nie powinno określać się sztywnych proporcji wielkości dofinansowania pomiędzy projektem EFRR i projektem EFS. Należy również przemyśleć, w jaki sposób „uelastycznić" planowanie finansowe projektów, które rozpoczynają się nawet po ponad dwóch latach od uzyskania dofinansowania.

Oceniając, na etapie wyboru projektów do dofinansowania, czy zakres i liczba planowanych działań „miękkich" są odpowiednie w stosunku do nakładów zaplanowanych na zadania inwestycyjne, komisja oceniająca projekt powinna uwzględnić deklarowane przez beneficjenta zaangażowanie w działania „miękkie" po formalnym zakończeniu projektu. Dzięki takiemu podejściu będzie można zapobiec przeszacowaniu liczby i/lub zakresu zadań w okresie formalnej realizacji projektu.

Case study 2.

Tytuł projektu
Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Zabłudowie

Typ zintegrowania
Projekt zintegrowany funkcjonalnie

Nazwa beneficjenta
Gmina Zabłudów

Czas realizacji projektu
Projekt dofinansowany ze środków EFRR (uzbrojenie terenów inwestycyjnych) – 6.04.2016 – 17.10.2018
Projekt dofinansowany ze środków EFRR (poprawa dostępności terenów inwestycyjnych) – 6.04.2016 - 17.10.2018

Wartość projektu ogółem
Wartość projektu realizowanego ze środków EFRR (uzbrojenie terenów inwestycyjnych) – 1 556 176,24 zł
Wartość projektu realizowanego ze środków EFRR (poprawa dostępności terenów inwestycyjnych) – 3 475 883,58 zł

Wartość dofinansowania
Wartość projektu realizowanego ze środków EFRR (uzbrojenie terenów inwestycyjnych) – 1 146 966,54 zł
Wartość projektu realizowanego ze środków EFRR (poprawa dostępności terenów inwestycyjnych) – 1 115 983,00 zł

Zdiagnozowane potrzeby grup docelowych/ podjęte działania
Zrealizowane inwestycje zostały dedykowane właścicielom małych i średnich przedsiębiorstw, potrzeby grupy docelowej związane były z dostępnością terenów inwestycyjnych na terenie gminy Zabłudów. W ramach projektu zintegrowanego funkcjonalnie wykonano dwie inwestycje, obie zostały dofinansowane ze środków EFRR. Uzbrojenie terenów inwestycyjnych obejmowało budowę drogi gminnej, budowę kanalizacji sanitarnej, budowę sieci wodociągowej, przebudowę drenaży, przebudowę telefonicznej linii kablowej, budowę niskoemisyjnego oświetlenia drogi gminnej, budowę kanału technologicznego. Natomiast w ramach drugiego projektu zintegrowanego wykonano przebudowę drogi krajowej nr 19 wraz z niezbędną przebudową infrastruktury. Uzbrojony teren obejmował 4,5 ha gruntu znajdującego się przy drodze krajowej nr 19.

Kluczowe wyzwania i ograniczenia
Ze względu na specyfikę zakresu projektów, przez ich powiązanie funkcjonalne, wyzwaniem podczas realizacji omawianego projektu zintegrowanego było odpowiednie przygotowanie przetargu na wykonawcę. Zdecydowano o połączeniu w jednym przetargu obu inwestycji. Realizacja tego typu usługi wymagała od wykonawcy wszechstronnego doświadczenia i potencjału odpowiadającego różnorodności realizowanych zadań inwestycyjnych. Na etapie przetargu Zamawiający w trybie udzielenia odpowiedzi do SIWZ zgodził się na przedłużenie realizacji zadania o blisko dwa miesiące, ryzykując przekroczeniem terminu realizacji projektu według daty z umowy o dofinansowanie. Po podpisaniu umowy z wykonawcą jedna osoba zajmowała się koordynowaniem współpracy i postępem prac dla obu projektów. Oba projekty, mimo zintegrowania i realizacji przez jednego wykonawcę, musiały zostać rozliczone oddzielnie, co wymagało bieżącej koordynacji przepływu środków finansowych.

Wartość dodana realizacji danego typu projektu
Projekt jest zintegrowany funkcjonalnie, w praktyce są realizowane dwa projekty inwestycyjne. Jeden polega na uzbrojeniu terenów inwestycyjnych, a drugi na poprawie ich dostępności komunikacyjnej. Zintegrowanie projektu pozwala na osiągnięcie efektu, który skuteczniej przyczyni się do osiągnięcia zakładanego celu. Inwestorzy poszukujący gruntów pod działalność gospodarczą, zwracają uwagę na dostępność komunikacyjną terenu. Jego uzbrojenie bez poprawy dostępności komunikacyjnej mogłoby odroczyć osiągnięcie oczekiwanego rezultatu lub go zmniejszyć.

Realizacja inwestycji przez jednego wykonawcę jest korzystna z punktu widzenia koordynacji przez inwestora działań podejmowanych przez wybraną firmę, jednak wiąże się również z podwyższeniem ryzyka niezrealizowania w terminie obu inwestycji.

Projekt nie generuje znaczącej wartości dodanej dla Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego. Zrealizowany został na terenie jednej gminy. Oddziaływanie projektu chociaż wykracza poza jedną gminę, ze względu na niedużą wielkość terenu (4,5 ha) nie oddziałuje znacząco w wymiarze ponadlokalnym. Po dwóch latach od zakończenia inwestycji nadal nie wykorzystano potencjału całego terenu.

Opinia respondentów dotycząca procesu aplikacji i realizacji projektu, a także ewentualnych propozycji rekomendacji usprawnień procesowych oraz oczekiwanego wsparcia w zakresie realizacji projektów zintegrowanych w przyszłości
Brak dodatkowych korzyści dla gminy związanych z realizacją projektu w formule zintegrowanej. Skomunikowanie uzbrajanego terenu uznano za istotne dla podniesienia

atrakcyjności oferty inwestycyjnej, jednak realizacja obu inwestycji na podstawie odrębnych umów o dofinansowanie nie jest uzasadniona. Podzielenie projektu (na etapie aplikowania) na dwa osobne przedsięwzięcia przełożyło się na zwiększenie działań o charakterze biurokratycznym związanych z rozliczeniem dotacji. Zintegrowanie funkcjonalne może generować istotną wartość dodaną, należy jednak, planując formy dofinansowania projektów w przyszłości, wziąć pod uwagę zależności pomiędzy zintegrowanymi w tej formule przedsięwzięciami oraz ich charakter. Skomunikowanie terenu inwestycyjnego należy traktować jako część szerszego działania polegającego na przygotowaniu gruntu pod inwestycje i z tego też względu powinno być częścią projektu, o dofinansowanie którego ubiega się beneficjent.

Case study 3.

Tytuł projektu
Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego i rowerowego w BOF

Typ zintegrowania
Projekt partnerski (zintegrowany przestrzennie)

Nazwa beneficjenta
Miasto Białystok

Czas realizacji projektu
Projekt dofinansowany ze środków EFRR – 24.08.2016 - 30.04.2020

Wartość projektu ogółem
Wartość projektu realizowanego ze środków EFRR – 159 335 612,90 zł

Wartość dofinansowania
Wartość projektu realizowanego ze środków EFRR – 90 382 473,62 zł

Zdiagnozowane potrzeby grup docelowych/ podjęte działania
Adresatami projektu byli mieszkańcy gmin partnerskich (wszystkich znajdujących się na obszarze BOF), na terenie których zostały zrealizowane inwestycje. Zakres projektu objął: zakup niskoemisyjnego taboru na potrzeby transportu miejskiego, wyposażenie dróg i ulic w infrastrukturę służącą obsłudze transportu miejskiego (zatoki, pętle autobusowe) oraz pasażerów (przystanki, wiaty autobusowe), budowę liniowej infrastruktury dla rozwoju niezmotoryzowanego transportu indywidualnego – dróg rowerowych oraz ciągów pieszo-rowerowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą, budowę i przebudowę dróg gminnych i powiatowych.

Kluczowe wyzwania i ograniczenia
Projekt generuje problemy związane z rozliczeniem i jego zakończeniem, ponieważ niektóre gminy zakończyły swoje zadania wcześniej, inne w późniejszych terminach.

Wartość dodana realizacji danego typu projektu
Pozytywne skutki realizacji inwestycji widoczne są przede wszystkim w wymiarze przestrzennym i przekładają się na wzmocnienie integracji przestrzennej aglomeracji. W kontekście budowania partnerstwa gmin BOF, projekt przyczynia się do zacieśniania współpracy pomiędzy gminami, które chętniej przy okazji realizacji tego typu projektów wymieniają się doświadczeniami, spotykają, pracują nad rozwiązaniami. Należy jednak

zaznaczyć, że choć projekt jest dobrym przykładem inwestycji zintegrowanej o dużym potencjale, nie został on do końca wykorzystany. Każda z gmin realizowała odrębny projekt w wymiarze inwestycyjnym, samodzielnie organizując przetarg i nadzorując realizację inwestycji. Zabrakło silnego ośrodka koordynacyjnego (zadania Lidera zostały sprowadzone do administracji realizacją umowy o dofinansowane projektu, tj. gromadzenia i przetwarzania informacji pochodzących od partnerów, niezbędnych do rozliczenia projektu). Zintegrowanie przestrzenne generuje umiarkowanie wysoką wartość dodaną projektu. Gminy podpatrują rozwiązania u partnerów (np. przy okazji organizowanych przetargów), niemniej transfer wiedzy i doświadczenia odbywa się już nieformalnie.

Opinia respondentów dotycząca procesu aplikacji i realizacji projektu, a także ewentualnych propozycji rekomendacji usprawnień procesowych oraz oczekiwanego wsparcia w zakresie realizacji projektów zintegrowanych w przyszłości
Projekty zintegrowane przestrzennie na etapie planowania zobowiązują partnerów do uwzględnienia kontekstu całego obszaru, na dalszy plan schodzi myślenie w wymiarze lokalnym. Funkcja Lidera w projekcie wiąże się głównie z administrowaniem kontraktem na dofinansowanie i w mniejszym zakresie koordynacją działań. Partnerzy tworzą realne partnerstwo, w którym każdy podmiot realizuje kluczowe dla projektu zadania. Gdyby zadania te były od siebie zależne, należałoby wzmocnić funkcje koordynacyjne i wyposażyć Lidera (koordynatora) w dodatkowe narzędzia informatyczne wspomagające zarządzenie projektami partnerskimi.

Analizując wybrane przykłady projektów oraz charakterystykę innych projektów zintegrowanych realizowanych w ramach ZIT BOF, można stwierdzić, **że każdy typ zintegrowania generuje ważną z punktu widzenia rozwoju BOF wartość dodaną.** Projekty zintegrowane funduszowo i funkcjonalnie charakteryzują się przede wszystkim tym, że poprzez ich realizację beneficjenci kompleksowo rozwiązują problemy i tym samym znacznie podwyższają skuteczność podjętej interwencji publicznej. **Głównym celem zintegrowania funduszowego i funkcjonalnego projektów nie jest spójność przestrzenna obszaru funkcjonalnego.** Z reguły są to projekty o ograniczonym zasięgu oddziaływania, nierzadko lokalnym (projekty dotyczące edukacji przedszkolnej). Dążenie do spójności przestrzennej i większe oddziaływanie ponadlokalne może charakteryzować projekty zintegrowane przestrzennie, szczególnie gdy dotyczą infrastruktury liniowej lub działań, których cele można skutecznie osiągać głównie w wymiarze ponadlokalnym (szkolnictwo zawodowe, ochrona środowiska, transport publiczny). **Projekty zintegrowane przestrzennie powinna charakteryzować większa efektywność.** Projekty zintegrowane sektorowo co do zasady będą zorientowane na osiągnięcie efektu sieciowania międzysektorowego, czyli osiągnięcia dodatkowej korzyści wynikającej z wymiany wiedzy i umiejętności wypracowywanych w różnych sektorach gospodarki. **Modelowe projekty wdrażane w celu rozwoju BOF powinny zatem charakteryzować się wielowymiarowym zintegrowaniem, którego podstawę tworzy partnerstwo wewnątrz- i międzysektorowe.** Projekty zintegrowane stanowią skuteczny sposób wdrażania zintegrowanych inwestycji terytorialnych (już na etapie przygotowania aplikacji realizacja projektów partnerskich poprawia efektywność interwencji). Planowanie projektów zintegrowanych wymusza niejako konieczność

spojrzenia na obszar funkcjonalny jako całość. Projekty zintegrowane stanowią istotny element wdrażania Strategii ZIT ze względu na kompleksowe podejście do diagnozowanych problemów, oraz możliwej przestrzeni dla realizacji działań miękkich. Zaletą projektów zintegrowanych funduszowo jest to, że części inwestycyjna i nieinwestycyjna są ze sobą powiązane, uzupełniają się, ich trwałość kończy się w innym czasie, ale ostatecznie przyczyniają się do podniesienia skuteczności działania. Kwestią problematyczną realizacji projektów partnerskich (zintegrowanych przestrzennie) jest zależność partnerów pod względem finansowego rozliczenia inwestycji (projekt nie może być w pełni rozliczony, dopóki wszyscy partnerzy nie zakończą swoich działań). W przypadku większych projektów partnerskich liczba partnerów przekłada się na wydłużenie czasu zgromadzenia i dostarczenia koordynatorowi projektu dokumentów niezbędnych na etapie oceny formalnej lub merytorycznej.

Realizacja projektów zintegrowanych w obszarze edukacji elementarnej była skuteczna w przeciwieństwie do obszaru w zakresie kształcenia zawodowego. Można jednak zakładać, że w obszarze kształcenia zawodowego większą skutecznością będą charakteryzować się projekty zintegrowane przestrzennie i sektorowo. Kwestią kluczową pozostaje dostosowanie profilu i kierunków nauczania do potrzeb rynku pracy oraz poziomu zainteresowania uczniów daną szkołą. W obszarze aktywnej integracji sprawdzać będzie się zintegrowanie sektorowe i funduszowe. Projekty w zakresu aktywnej integracji społecznej cieszą się dużym zainteresowaniem organizacji pozarządowych wyspecjalizowanych w realizacji projektów o tematyce związanej z polityką społeczną. To one powinny być partnerami jednostek samorządu terytorialnego w realizacji celów obszaru tematycznego – aktywna integracja społeczna. W przypadku projektów z zakresu uzbrajania terenów inwestycyjnych najwłaściwszą formą zintegrowania będzie zintegrowanie funkcjonalne. Można do niego podejść szerzej niż tylko powiązanie inwestycji polegającej na uzbrojeniu terenu pod aktywizację gospodarczą z inwestycją drogową polegającą na przebudowie układu komunikacyjnego doprowadzającego do terenu inwestycyjnego. Napływowi nowych inwestorów powinny towarzyszyć działania związane z podnoszeniem kompetencji zasobów ludzkich. Projekt polegający na uzbrojeniu terenu inwestycyjnego mógłby zostać powiązany z projektem dotyczącym podniesienia lub/i dostosowania kwalifikacji mieszkańców gmin do potrzeb nowych inwestorów.

Projekty zintegrowane partnerskie, niekoniecznie osiągane są efektywniej, często są one wykonywane wolniej niż projekty nierealizowane w tym mechanizmie. Przy inwestycjach zintegrowanych przestrzennie realizacja jest długookresowa, a każdy problem pojedynczego partnera wpływa negatywnie na realizację całego projektu i wydłuża termin jego zakończenia. **Realizacja projektów partnerskich wymaga innych, niekoniecznie obecnie posiadanych, kompetencji, które powinny być nabywane w ramach BOF. Kompetencje te są związane z umiejętnością koordynowania projektów realizowanych przez wiele ośrodków administracji publicznej.**

Projekty komplementarne w innych programach operacyjnych

Wsparcie finansowe na instrument Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych zostało przewidziane w ramach regionalnych programów operacyjnych. W przypadku ZIT BOF, dodatkowa alokacja została wskazana w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (PO IiŚ 2014-2020, jest to FS) oraz w Programie Operacyjnym Polska Wschodnia 2014-2020 (POPW 2014-2020, EFRR).

Dostępność funduszy z centralnych programów operacyjnych dla ZIT BOF była uwarunkowana wskazaniem przez IP RPOWP 2014-2020 projektów komplementarnych do działań programowanych na poziomie regionu w obrębie obszarów funkcjonalnych w Strategii ZIT BOF. Przeznaczona w krajowych programach pula środków na ZIT BOF dotyczy wyłącznie dwóch obszarów tematycznych: zrównoważonego transportu (finansowanie w ramach POPW 2014-2020) i gospodarki niskoemisyjnej, szczególnie kogeneracja i termomodernizacja (finansowanie w ramach PO IiŚ 2014-2020). Warunki dofinansowania określone przez instytucję zarządzającą oboma programami[63] dają pierwszeństwo Miastu Białystok[64] i spółce ENEA Sp. z o.o[65].

Poniżej w tabeli zaprezentowano pięć projektów komplementarnych do ZIT. Łączna wartość dofinansowania projektów wyniosła blisko 355 mln zł.

Tabela 11. Wykaz projektów komplementarnych

Tytuł projektu	Program operacyjny	Wartość dofinansowania (PLN)	Beneficjent
Intermodalny węzeł komunikacyjny w Białymstoku (centrum przesiadkowe wraz z korytarzami publicznego transportu zbiorowego)	POPW 2014-2020	135 102 251,30 zł	Miasto Białystok
Rozwój infrastruktury transportu miejskiego w Białymstoku	POPW 2014-2020	108 795 516,75 zł	Miasto Białystok
Poprawa dostępności centrum Białegostoku dla komunikacji miejskiej	POPW 2014-2020	84 455 651,52 zł	Miasto Białystok
Przebudowa sieci ciepłowniczej w Białymstoku w celu zmniejszenia strat energii - etap	PO IiŚ 2014-2020	25 800 000,00 zł	Enea Sp. z o.o.

[63] Instytucją Zarządzającą Programem Operacyjnym Polska Wschodnia 2014-2020 oraz Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.
[64] Miasto wojewódzkie w działaniu 2.1 Zrównoważony transport miejski POPW 2014-2020 mogło być samodzielnym beneficjentem, pozostałe gminy mogły ubiegać się o dofinansowanie wyłącznie w partnerstwie z miastem wojewódzkim. Beneficjentem mogło być też Stowarzyszenie BOF.
[65] Typy projektów w działaniu 1.5 Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu oraz poddziałaniu 1.6.2 Sieci ciepłownicze i chłodnicze dla źródeł wysokosprawnej kogeneracji POIiŚ 2014-2020 odnosiły się do infrastruktury spółek ciepłowniczych.

Tytuł projektu	Program operacyjny	Wartość dofinansowania (PLN)	Beneficjent
II			
Budowa sieci ciepłowniczych w celu podłączenia nowych odbiorców oraz zwiększenia produkcji ciepła w kogeneracji	PO IiŚ 2014-2020	590 000,00 zł	Enea Sp. z o.o.

Źródło**:** opracowanie własne na podstawie: https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/ (dostęp z dnia 01.09.2020).

Wsparcie komplementarne dla realizacji ZIT w postaci dedykowanej dodatkowej alokacji w ramach POIiŚ 2014-2020 i POPW 2014-2020 zwiększyło skuteczność wdrażania ZIT w województwie podlaskim. Z dodatkowej alokacji najbardziej skorzystało miasto Białystok, **pozostałe gminy często nie korzystały z dodatkowej alokacji ze względu na trudne do osiągnięcia warunki dostępowe.**

ZIT mieści się w systemie realizacji RPOWP 2014-2020. Na system ten składa się programowanie oraz wdrożenie zasad instrumentu. Elementami systemu wdrożeniowego jest proces decyzyjny wyboru projektów, tryby wyboru projektów, a także formuła zintegrowania projektów. Proces decyzyjny wyboru projektów jest stosunkowo skomplikowany, zaangażowane są w niego instytucje Zarządzająca RPOWP 2014-2020 oraz Pośrednicząca RPOWP 2014-2020. Procedury wyboru projektów są długotrwałe, na co często zwracają uwagę ich beneficjenci. Biorąc pod uwagę wszystkie elementy procesu decyzyjnego związanego z wyborem projektów na obszarze funkcjonalnym, należy uznać, że jest on prowadzony rzetelnie.

Rola Stowarzyszenia BOF (na etapie naboru, oceny i wyboru projektów) ma zapewniać spójność celów podejmowanych przez gminy i inne podmioty zaangażowane w realizację projektów w ramach instrumentu ZIT z celami Strategii BOF/celami rozwoju BOF. Dla Stowarzyszenia BOF silne zaangażowanie jest obciążające. Jednocześnie od Stowarzyszenia BOF oczekuje się większego zaangażowania w sprawy gmin wchodzących w skład obszaru funkcjonalnego i jego rozwoju poza systemem wyboru projektów. Projekty w ramach instrumentu ZIT wybierane są według dwóch trybów, konkursowego i pozakonkursowego. Należy podkreślić, że projekty wybierane w trybie pozakonkursowym wnoszą wiele do logiki interwencji w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych, dając pewność planowania strategicznego. Jest to ważny wniosek również w kontekście planowania wdrażania instrumentu ZIT w perspektywie 2021-2027. Kryteria wyboru projektów powinny być tak opracowane, aby zaistniała możliwość weryfikacji faktycznego wpływu przedsięwzięć realizowanych w tej formule na minimalizację negatywnych zjawisk opisanych w Strategii ZIT BOF oraz faktycznego wpływu projektu na realizację zamierzeń strategicznych. Planując działania na lata 2021-2027, należy również ustalić priorytety dla projektów zintegrowanych. Każdy typ zintegrowania projektów generuje ważną z punktu widzenia rozwoju BOF wartość dodaną. Modelowe projekty wdrażane w celu rozwoju BOF

powinny charakteryzować się wielowymiarowym zintegrowaniem, którego podstawę tworzy partnerstwo wewnątrz- i międzysektorowe.

5.4. Wpływ instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne na współpracę pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego i rozwój lokalny[66]

Rozpoczęcie współpracy w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego przełożyło się na **integrację działań gmin, współpracę pomiędzy nimi i zdolność do realizacji inwestycji w wymiarze ponadlokalnym.** Niewątpliwie duży wpływ na to miało **stworzenie mechanizmu ZIT jako systemu wsparcia realizacji polityk gminnych w wymiarze obszaru funkcjonalnego.**

Koordynacja działań gmin przebiega przy dużym udziale Stowarzyszenia BOF, które jednostki samorządu terytorialnego powołały do pełnienia tej funkcji. Ma to swoje odzwierciedlenie w Statucie Stowarzyszenia BOF (celach i zadaniach), w którym odnaleźć można wprost lub domyślnie oczekiwanie, że organizacja ta zajmie się uzgodnieniem działań swoich członków. Odbywa się to już na etapie opracowania Strategii ZIT BOF. To kluczowy moment, w którym należy zsynchronizować zamierzania rozwojowe gmin i ukierunkować na rozwój BOF. Stowarzyszenie BOF ma też być odpowiedzialne za inicjowanie i wspomaganie współpracy między swoimi członkami w zakresie przygotowania oraz realizacji projektów i przedsięwzięć finansowanych w ramach środków unijnych, ochronę wspólnych interesów, integrowanie w sprawach z zakresu turystyki i działalności turystycznej. Rola Stowarzyszenia BOF, jako koordynatora, została określona w Porozumieniu w sprawie powierzenia Instytucji Pośredniczącej zadań dotyczących realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (RPOWP 2014- 2020*) oraz wdrażania *Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020*. Zgodnie z *Porozumieniem*, Stowarzyszenie BOF odpowiada za uzgodnienia gmin odnośnie wskazania obszarów wspólnej interwencji ze wsparciem środków w formule ZIT, a w dalszej kolejności realizację zadań związanych z wyborem projektów (ogłaszaniem naborów, wsparciem doradczym przy aplikowaniu o środki unijne). Funkcje koordynacyjne przejawiają się także w związku z realizacją zadań dotyczących informowania i promowania o wsparciu ZIT w ramach RPOWP 2014-2020, monitorowania postępów w projektach dofinansowanych z instrumentu ZIT oraz współpracy z IZ RPOWP 2014-2020 (pośredniczenie pomiędzy władzami samorządów gminnych i samorządu województwa).

Koordynatorzy gminni powołani do współpracy ze Stowarzyszeniem BOF w ramach wszystkich zrzeszonych samorządów, wzmacniają struktury instytucjonalnej koordynacji działań jednostek samorządu terytorialnego.

[66] W rozdziale podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze: 15) Czy realizacja ZIT umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego wchodzącym w skład Stowarzyszenia BOF koordynację realizacji polityki spójności na ich obszarze? 16) Czy wdrażanie instrumentu ZIT przyczynia się do tworzenia trwałego partnerstwa jednostek samorządu terytorialnego w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym?

Realizacja ZIT zdecydowanie przyczyniła się do realizacji polityki spójności na obszarze BOF oraz ułatwiła współpracę pomiędzy gminami tworzącymi BOF. **Powstanie Stowarzyszenia niewątpliwie przyczyniło się do ścisłej współpracy, wymiany doświadczeń, wzajemnej pomocy, poprawie relacji oraz w niektórych przypadkach nawet do oszczędności finansowych. Rola Stowarzyszenia BOF i wdrażanie instrumentu ZIT miały istotny wpływ na tworzenie trwałego partnerstwa jednostek samorządu terytorialnego.** Dzięki współpracy w ramach Stowarzyszenia BOF niektóre gminy częściej kontaktują się ze sobą również indywidualnie. Wcześniej (tj. przed powołaniem Związku ZIT) współpraca pomiędzy gminami odbywała się w ramach innych organizacji, np. Związku Gmin Województwa Podlaskiego lub Unii Metropolii Polskich. Działalność Stowarzyszenia BOF zwiększyła zakres współpracy nie tylko pomiędzy wójtami/burmistrzami ale również pomiędzy pracownikami poszczególnych gmin członkowskich. Powołanie sieci koordynatorów, szkolenia, organizacja spotkań roboczych przyczyniły się do wzajemnego wsparcia i umożliwiły wymianę doświadczeń. Dzięki wymianie wiedzy i informacji oraz zwiększeniu kompetencji pracowników, gminy zaczęły sięgać częściej i chętniej po fundusze ze środków Unii Europejskiej.

Realizacja zintegrowanych projektów, głównie o charakterze przestrzennym, generuje pewne problemy**: widoczna jest rozbieżność interesów i potrzeb poszczególnych członków Stowarzyszenia BOF. Uznaje się to jednak za naturalne zjawisko w złożonej strukturze wspólnoty ponadlokalnej.** Wadą realizacji wspólnych projektów jest przedłużający się czas wykonania poszczególnych działań, co może przekładać się na problemy z utrzymaniem okresu trwałości projektu. Istotnym problemem **jest również brak zaangażowania, brak oddolnej inicjatywy współpracy gmin, niezainicjowanej przez Stowarzyszenie BOF.** Daje to realne podstawy do stwierdzenia, że współpraca rozluźniłaby się, skoro poza realizacją instrumentu ZIT identyfikuje się małe zaangażowanie do realizacji wspólnych projektów.

Celem wdrażania instrumentu ZIT jest zwiększenie wpływu miast i powiązanych z nimi obszarów funkcjonalnych na rozwój regionu. W perspektywie finansowania polityki spójności na lata 2014-2020, instrument stanie się także narzędziem zacieśniania współpracy pomiędzy gminami miejskich obszarów funkcjonalnych. Należy stwierdzić, że rozpoczęcie współpracy gmin na obszarze funkcjonalnym w województwie podlaskim wpłynęło na integrację ich działań i podniosło zdolność do realizacji inwestycji w wymiarze ponadlokalnym. Przyczyniło się do tego między innymi powołanie Stowarzyszenia BOF, które tworzy warunki do wymiany doświadczeń, wzajemnej pomocy oraz przede wszystkim wspólnego planowania rozwoju. W kolejnych latach realizacji działań w ramach instrumentu ZIT należy intensyfikować starania o to, aby gminy i interesariusze z innych sektorów gospodarki kontynuowali zacieśnianie współpracy i dążyli do integrowania działań na rzecz rozwoju obszaru funkcjonalnego.

5.5. Wykorzystanie instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne z punktu widzenia skuteczności i efektywności realizacji Strategii ZIT BOF[67]

Skuteczność interwencji publicznej i ogólna jej ocena powinna odnosić się przede wszystkim do zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej. Planowanie interwencji i jej ewaluacja z pominięciem wpływu na rozwój społeczny i gospodarkę to tworzenie rzeczywistości instytucji i projektów, które żyją same dla siebie. Ocena wpływu interwencji na zmiany w otoczeniu makroekonomicznym jest bardzo trudna i nigdy nie daje pewnego wyniku. Trudność polega przede wszystkim na oszacowaniu, jaki wpływ na zmianę mają podjęte w ramach ZIT działania, a w jakim stopniu zmiany te wynikają z innych przyczyn leżących poza instrumentem ZIT. Niezależnie od ograniczeń metodycznych zebrano dane wskaźnikowe, które w przekroju obszarów tematycznych objętych wsparciem w ramach ZIT BOF obrazują zmiany w sytuacji społeczno-gospodarczej, które nastąpiły w latach 2014-2019 (ze względu na dostępność danych, niektóre wskaźniki sięgają 2018 r.). Zestaw wskaźników pomiaru sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru funkcjonalnego został przedstawiony poniżej. W tabeli wskazano, które obszary tematyczne można opisać zebranymi danymi wraz z uzasadnieniem przyporządkowania wskaźnika do obszaru tematycznego. Niektóre wskaźniki nie zostały przyporządkowane żadnemu obszarowi tematycznemu, ponieważ nie mają bezpośredniego ani pośredniego powiązania z działaniami podejmowanymi w ramach ZIT BOF. Zostały włączone do analizy, ponieważ są istotne z punktu widzenia oceny ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej i mogą być powiązane z działaniami gmin BOF poza realizacją projektów w ramach instrumentu ZIT. Wszystkie wybrane wskaźniki są **wskaźnikami dynamiki**. Uznano, że rokiem bazowym pomiaru będzie 2014 jako pierwszy rok horyzontu czasowego wdrażania instrumentu ZIT.

Tabela 12. Lista wskaźników oceny sytuacji społeczno-gospodarczej Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego wraz z przyporządkowaniem do obszarów tematycznych objętych wsparciem w ramach ZIT BOF

Nazwa wskaźnika pomiaru sytuacji społeczno-gospodarczej BOF	Obszar tematyczny objęty wsparciem w ramach ZIT BOF, dla którego wskaźnik jest adekwatny jako miara postępu	Uzasadnienie przyporządkowania wskaźnika do obszaru tematycznego
Liczba ludności w latach 2014-2019	• Atrakcyjność inwestycyjna • Kompetencje do pracy • Aktywna integracja społeczna	Rosnąca liczba ludności może wskazywać na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej, na którą wpływ mają działania ze wszystkich

[67] W rozdziale podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze: 17) Czy i w jakim stopniu realizacja projektów w ramach ZIT w następujących obszarach: atrakcyjność inwestycyjna, kompetencje do pracy, aktywna integracja społeczna, gospodarka niskoemisyjna i ochrona środowiska, przyczyniła się do poprawy/pogorszenia się sytuacji społeczno-gospodarczej w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym? 18) Jak oceniana jest skuteczność projektów realizowanych w ramach ZIT? 19) Jakie były problemy/wyzwania przy przygotowaniu i realizacji projektów w ramach ZIT?

Nazwa wskaźnika pomiaru sytuacji społeczno-gospodarczej BOF	Obszar tematyczny objęty wsparciem w ramach ZIT BOF, dla którego wskaźnik jest adekwatny jako miara postępu	Uzasadnienie przyporządkowania wskaźnika do obszaru tematycznego
	• Gospodarka niskoemisyjna i ochrona środowiska	obszarów tematycznych.
Udział ludności w wieku produkcyjnym w liczbie ludności ogółem w latach 2014-2019	• Atrakcyjność inwestycyjna • Kompetencje do pracy • Aktywna integracja społeczna • Gospodarka niskoemisyjna i ochrona środowiska	Rosnąca liczba ludności w wieku produkcyjnym może wskazywać na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej, na którą wpływ mają działania ze wszystkich obszarów tematycznych.
Liczba miejsc noclegowych całorocznych w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania w latach 2014-2019	• Atrakcyjność inwestycyjna	Rosnąca liczba miejsc noclegowych całorocznych w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania może wskazywać na wzrost atrakcyjności inwestycyjnej obszaru, głównie w odniesieniu do turystyki biznesowej.
Liczba turystów zagranicznych korzystających z noclegów w turystycznych w obiektach noclegowych w latach 2014-2019	• Atrakcyjność inwestycyjna	Rosnąca liczba turystów zagranicznych korzystających z noclegów w turystycznych obiektach noclegowych może wskazywać na wzrost atrakcyjności inwestycyjnej obszaru, głównie w odniesieniu do turystyki biznesowej.
Liczba podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym w latach 2014-2019	• Atrakcyjność inwestycyjna	Rosnąca liczba podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym może wskazywać na wzrost atrakcyjności inwestycyjnej obszaru.
Liczba pracujących na 1000 mieszkańców w latach 2014-2019	• Atrakcyjność inwestycyjna • Kompetencje do pracy	Rosnąca liczba pracujących na 1000 mieszkańców może wskazywać na wzrost atrakcyjności inwestycyjnej obszaru (wraz ze wzrostem liczby przedsiębiorstw powstają miejsca pracy) oraz na podniesienie kompetencji mieszkańców do pracy (wyjście z bezrobocia wraz z nabyciem nowych kompetencji).
Udział bezrobotnych	• Atrakcyjność inwestycyjna	Malejący udział bezrobotnych

Nazwa wskaźnika pomiaru sytuacji społeczno-gospodarczej BOF	Obszar tematyczny objęty wsparciem w ramach ZIT BOF, dla którego wskaźnik jest adekwatny jako miara postępu	Uzasadnienie przyporządkowania wskaźnika do obszaru tematycznego
zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym w latach 2014-2019	• Kompetencje do pracy	zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym może wskazywać na wzrost atrakcyjności inwestycyjnej obszaru (wraz ze wzrostem liczby przedsiębiorstw powstają miejsca pracy) oraz na podniesienie kompetencji mieszkańców do pracy (wyjście z bezrobocia wraz z nabyciem nowych kompetencji).
Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w ludności ogółem w latach 2014-2018	• Kompetencje do pracy • Aktywna integracja społeczna	Malejący udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w ludności ogółem może wskazywać na podniesienie kompetencji mieszkańców do pracy (wyjście z bezrobocia wraz z nabyciem nowych kompetencji) oraz na skuteczność działań z zakresu aktywnej integracji społecznej (usamodzielnienie beneficjentów pomocy społecznej).
Odsetek dzieci w wieku 0-3 lata objętych opieką w żłobkach w latach 2014-2019	• Brak bezpośredniego odniesienia do obszaru tematycznego objętego wsparciem w ramach ZIT BOF – wskaźnik ujęty w ocenie ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej	W żadnym obszarze tematycznym nie realizowano działań związanych z powstawaniem nowych miejsc opieki żłobkowej, wskaźnika nie można również pośrednio powiązać z żadnym obszarem tematycznym objętym wsparciem w ramach ZIT BOF.
Odsetek dzieci w wieku 3-6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w latach 2014-2018	• Kompetencje do pracy	W obszarze tematycznym „Kompetencje do pracy” realizowano działania, w rezultacie których powstawały nowe miejsca wychowania przedszkolnego.
Liczba mieszkań oddanych do użytku na 10 tys. mieszkańców w latach 2014-2019	• Brak bezpośredniego odniesienia do obszaru tematycznego objętego wsparciem w ramach ZIT BOF – wskaźnik ujęty	W żadnym obszarze tematycznym nie realizowano działań związanych z budową mieszkań, wskaźnika nie można również pośrednio powiązać z żadnym obszarem tematycznym objętym wsparciem w ramach ZIT

Nazwa wskaźnika pomiaru sytuacji społeczno-gospodarczej BOF	Obszar tematyczny objęty wsparciem w ramach ZIT BOF, dla którego wskaźnik jest adekwatny jako miara postępu	Uzasadnienie przyporządkowania wskaźnika do obszaru tematycznego
	w ocenie ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej	BOF.
Odsetek ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej w latach 2014-2018	• Brak bezpośredniego odniesienia do obszaru tematycznego objętego wsparciem w ramach ZIT BOF – wskaźnik ujęty w ocenie ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej	W żadnym obszarze tematycznym nie realizowano działań związanych z rozbudową sieci kanalizacyjnej, wskaźnika nie można również pośrednio powiązać z żadnym obszarem tematycznym objętym wsparciem w ramach ZIT BOF.
Odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej w latach 2014-2018	• Brak bezpośredniego odniesienia do obszaru tematycznego objętego wsparciem w ramach ZIT BOF – wskaźnik ujęty w ocenie ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej	W żadnym obszarze tematycznym nie realizowano działań związanych z rozbudową sieci wodociągowej, wskaźnika nie można również pośrednio powiązać z żadnym obszarem tematycznym objętym wsparciem w ramach ZIT BOF.
Długość ścieżek rowerowych w latach 2014-2019	• Gospodarka niskoemisyjna i ochrona środowiska	W obszarze tematycznym „Gospodarka niskoemisyjna i ochrona środowiska” realizowano działania, w rezultacie których powstały nowe ścieżki rowerowe.
Wskaźnik urbanizacji w latach 2014-2019	• Brak bezpośredniego odniesienia do obszaru tematycznego objętego wsparciem w ramach ZIT BOF – wskaźnik ujęty w ocenie ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej	Malejący wskaźnik urbanizacji może wskazywać na występowanie niepożądanego zjawiska suburbanizacji, jednak wskaźnik nie jest powiązany bezpośrednio lub pośrednio z żadnym obszarem tematycznym.
Udział powierzchni objętej obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni całkowitej ogółem w latach 2014-2019	• Brak bezpośredniego odniesienia do obszaru tematycznego objętego wsparciem w ramach ZIT BOF – wskaźnik ujęty w ocenie ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej	Rosnący udział powierzchni objętej obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni całkowitej ogółem może świadczyć o aktywności władz lokalnych w realizacji planów rozwojowych, jednak wskaźnik nie jest powiązany bezpośrednio lub pośrednio z żadnym obszarem tematycznym.
Dochody własne	• Atrakcyjność inwestycyjna	Rosnące dochody własne budżetów

Nazwa wskaźnika pomiaru sytuacji społeczno-gospodarczej BOF	Obszar tematyczny objęty wsparciem w ramach ZIT BOF, dla którego wskaźnik jest adekwatny jako miara postępu	Uzasadnienie przyporządkowania wskaźnika do obszaru tematycznego
budżetów gmin ogółem należących do ZIT na 1 mieszkańca w latach 2014-2019	• Kompetencje do pracy	gmin ogółem należących do ZIT na 1 mieszkańca może wskazywać na wzrost atrakcyjności inwestycyjnej obszaru (wraz z rozbudową i napływem nowych przedsiębiorstw rosną dochody z tytułu podatku od nieruchomości oraz dochody z tytułu udziałów gmin w PIT i CIT), a także na rozwój kompetencji do pracy (rosną dochody gmin z tytułu udziału w PIT).

Źródło: opracowanie własne.

W latach 2014-2019 sytuacja społeczno-gospodarcza w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym uległa poprawie we wszystkich obszarach tematycznych objętych wsparciem ZIT. Jedynie trzy spośród analizowanych wskaźników wskazują na pogorszenie sytuacji w obszarze funkcjonalnym. Należą do nich dynamika udziału ludności w wieku produkcyjnym w liczbie ludności ogółem, dynamika liczby turystów zagranicznych korzystających z noclegów w turystycznych w obiektach noclegowych oraz zmiana wartości wskaźnika urbanizacji. Spadek udziału ludności w wieku produkcyjnym w liczbie ludności ogółem wskazuje na problem starzenia się społeczeństwa BOF, który dotyczy całego województwa podlaskiego oraz kraju. Trudno jest odwrócić ten trend (świadczy to o małej skuteczności Interwencji publicznej). Poprawa sytuacji może następować wraz z osiedlaniem się nowych mieszkańców, szczególnie ludności w wieku produkcyjnym, na terenie gmin BOF. Liczba turystów zagranicznych korzystających z noclegów w obiektach noclegowych na terenie BOF spadała w latach 2014-2017 co roku o średnio 8%. Wzrost w stosunku do roku poprzedniego odnotowano w 2019 r. Wskaźnik urbanizacji obrazuje jaki odsetek ludności zamieszkuje obszary zurbanizowane. Jeśli spada, to znaczy, że struktura osadnicza ulega rozproszeniu. W Białostockim Obszarze Funkcjonalnym, jak wynika z niekorzystanej zmiany tego wskaźnika, następuje zjawisko suburbanizacji[68] i presji osiedleńczej na obszary wiejskie. Pozytywnym trendem jest wzrost ludności ogółem na obszarze BOF. Liczba ta rośnie w tempie około 0,4% rocznie i w 2019 r. wyniosła 421 271 osób. Wysokie spadki liczby osób bezrobotnych i korzystających z pomocy społecznej świadczą o dużej poprawie w obszarach tematycznych – *kompetencje do pracy* i *aktywna integracja społeczna*. Niepokojąco niski wzrost, gminy BOF odnotowały pod względem dochodów własnych per capita. Zaledwie 3% wzrost może świadczyć o wolnym tempie bogacenia się mieszkańców i przedsiębiorstw BOF oraz niskim tempie rozbudowy przedsiębiorstw.

[68] Suburbanizacja - urbanizacja obszarów wiejskich otaczających miasto.

Tabela 13. Wartości wskaźników oceny sytuacji społeczno-gospodarczej na obszarze BOF

Nazwa wskaźnika pomiaru sytuacji społeczno-gospodarczej na obszarze BOF	Wartość wskaźnika	Czy sytuacja społeczno-gospodarcza uległa poprawie? – TAK/NIE
Liczba ludności w latach 2014-2019	2%	TAK
Udział ludności w wieku produkcyjnym w liczbie ludności ogółem w latach 2014-2019	-6%	NIE
Liczba miejsc noclegowych całorocznych w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania w latach 2014-2019	14%	TAK
Liczba turystów zagranicznych korzystających z noclegów w turystycznych w obiektach noclegowych w latach 2014-2019	-20%	NIE
Liczba podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym w latach 2014-2019	14%	TAK
Liczba pracujących na 1000 mieszkańców w latach 2014-2019	11%	TAK
Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym w latach 2014-2019	-49%	TAK
Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w ludności ogółem w latach 2014-2018	-38%	TAK
Odsetek dzieci w wieku 0-3 lata objętych opieką w żłobkach w latach 2014-2019	69%	TAK
Odsetek dzieci w wieku 3-6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w latach 2014-2018	10%	TAK
Liczba mieszkań oddanych do użytku na 10 tys. mieszkańców w latach 2014-2019	47%	TAK
Odsetek ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej w latach 2014-2018	1%	TAK
Odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej w latach 2014-2018	0%	TAK
Długość ścieżek rowerowych w latach 2014-2019	66%	TAK
Wskaźnik urbanizacji w latach 2014-2019	-8%	NIE
Udział powierzchni objętej obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni	3%	TAK

Nazwa wskaźnika pomiaru sytuacji społeczno-gospodarczej na obszarze BOF	Wartość wskaźnika	Czy sytuacja społeczno-gospodarcza uległa poprawie? – TAK/NIE
całkowitej ogółem w latach 2014-2019		
Dochody własne budżetów gmin ogółem należących do ZIT na 1 mieszkańca w latach 2014-2019	3%	TAK

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS BDL.

Wyniki zaprezentowane w tabeli powyżej pozwalają na wyciągnięcie wniosku, że działania podejmowane w ramach ZIT są skuteczne, choć trudno oszacować wielkość wpływu tych działań na zmianę sytuacji na obszarze funkcjonalnym. Na zmianę sytuacji społeczno-gospodarczej BOF mogły mieć wpływ inne czynniki, w tym m.in. działania podejmowane przez sektor publiczny i prywatny, które nie były realizowane w ramach instrumentu ZIT. Porównując zmianę sytuacji społeczno-gospodarczej z innymi obszarami funkcjonalnymi miast wojewódzkich, można ocenić, jaki jest poziom skuteczności realizowanej polityki rozwoju BOF. Wskaźniki pomiaru sytuacji społeczno-gospodarczej, które zebrano dla BOF, zestawiono z analogicznymi wskaźnikami dla miejskich obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich Polski Wschodniej[69]. Wskaźniki dla wszystkich obszarów zostały wystandaryzowane, a następnie obliczono wskaźnik syntetyczny Perkala, dzięki któremu możliwe jest porównanie wszystkich MOF-ów. Standaryzacja wskaźników według metody Perkala polega na odjęciu od nominalnej wartości wskaźnika dla danego MOF-u średniej wartości wskaźnika dla wszystkich MOF-ów i podzieleniu przez odchylenie standardowe z populacji. Wystandaryzowane wskaźniki oznaczają odchylenie od normy, którą reprezentuje wartość średnia wskaźnika dla wszystkich MOF-ów i mogą przyjmować wartości dodatnie lub ujemne. W wyniku standaryzacji zmienna uzyskuje bowiem średnią wartość oczekiwaną równą zero i odchylenie standardowe równe jeden.

Poniżej przedstawione zostały wzory działań matematycznych niezbędnych dla wyliczenia wskaźników wystandaryzowanych.

Wzór na obliczenie średniej arytmetycznej, gdzie $\bar{x}$ oznacza średnią arytmetyczną, n – liczbę zmiennych, x – wartości zmiennych

$$\bar{x} = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{n} x_i$$

Wzór na obliczenie odchylenia standardowego populacji, gdzie: σ oznacza odchylenie standardowe, $\bar{x}$ – średnią arytmetyczną, N – liczbę zmiennych, x – wartości zmiennych

[69] Wybrane do analizy obszary funkcjonalne miast wojewódzkich pokrywają się z obszarami gmin wchodzących w skład związków ZIT w każdym województwie, tj. lubelskim, podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim.

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^{N}(x_i - \bar{x})^2}{N}}$$

Wzór na obliczenie wskaźnika wystandaryzowanego - z , gdzie σ oznacza odchylenie standardowe, $\bar{x}$ – średnią arytmetyczną, x – wartość zmiennej niewystandaryzowanej

$$z = \frac{x - \bar{x}}{\sigma}$$

stymulanty

$$z = \left(\frac{x - \bar{x}}{\sigma}\right) * -1$$

destymulanty

Standaryzacja wskaźników umożliwia wykonanie bardziej pogłębionych analiz poprzez zsumowanie wskaźników. Niektóre wystandaryzowane wartości zostały przemnożone przez wskaźnik 0,5[70]. Finalnie wyliczony wskaźnik syntetyczny jest informacją o tym, czy BOF rozwija się lepiej czy gorzej w porównaniu z innymi MOF-ami Polski Wschodniej.

Jak wynika z danych zaprezentowanych w tabeli poniżej wartość wskaźnika syntetycznego Perkala dla BOF jest najniższa. Tylko cztery wskaźniki przyjmują wartości powyżej zera i w odniesieniu jedynie do nich można stwierdzić, że dynamika była korzystniejsza niż przeciętnie wśród porównywanych MOF-ów. **Warto odnotować, że chodzi o wskaźniki odnoszące się bezpośrednio do obszarów tematycznych – *kompetencje do pracy* oraz *aktywna integracja społeczna* (skuteczność projektów realizowanych w ramach ZIT w tych obszarach tematycznych jest najwyższa).** Najmniej korzystną sytuację na obszarze BOF identyfikują wskaźniki: dynamika liczby miejsc noclegowych całorocznych w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania, zmiana wartości wskaźnika urbanizacji i dynamika dochodów własnych budżetów gmin ogółem należących do ZIT na 1 mieszkańca. Należy zaznaczyć, że są to wskaźniki, na poprawę których nie przewidziano bezpośrednich środków w instrumentu ZIT. Wolniej niż w grupie porównawczej sytuacja w BOF rozwija się w obszarze tematycznym – atrakcyjność inwestycyjna. W tabeli poniżej zaprezentowano wartości wystandaryzowanych wskaźników sytuacji społeczno-gospodarczej dla MOF-ów Polski Wschodniej.

[70] Pary wskaźników – dynamika liczby ludności i dynamika udziału ludności w wieku produkcyjnym w liczbie ludności ogółem; dynamika liczby miejsc noclegowych całorocznych w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania i dynamika liczby turystów zagranicznych korzystających z noclegów w turystycznych w obiektach noclegowych oraz dynamika liczby pracujących na 1000 mieszkańców i dynamika udziału bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym – odnoszą się do zmian dotyczących podobnych zjawisk. Wystandaryzowane wartości tych wskaźników zostały przemnożone przez 0,5, aby uniknąć ich nadmiernego wpływu na ostateczny wynik.

Tabela 14. Wystandaryzowane wartości wskaźników oceny sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich Polski Wschodniej wraz z wartością wskaźnika Perkala[71]

Nazwa wskaźnika pomiaru sytuacji społeczno-gospodarczej BOF	BOF[72]	KOF[73]	LOF[74]	MOFO[75]	ROF[76]
Wskaźnik syntetyczny Perkala	**-4,97**	**0,79**	**-2,02**	**-3,12**	**9,32**
Liczba ludności w latach 2014-2019	0,11	-0,60	-0,32	-0,07	0,88
Udział ludności w wieku produkcyjnym w liczbie ludności ogółem w latach 2014-2019	-0,06	0,20	0,04	-0,86	0,68
Liczba miejsc noclegowych całorocznych w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania w latach 2014-2019	-0,55	0,23	0,84	-0,43	-0,09
Liczba turystów zagranicznych korzystających z noclegów w turystycznych w obiektach noclegowych w latach 2014-2019	-0,39	0,61	0,26	-0,76	0,28
Liczba podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym w latach 2014-2019	-0,07	-1,45	-0,05	-0,14	1,70
Liczba pracujących na 1000 mieszkańców w latach 2014-2019	0,32	-0,45	0,17	-0,69	0,65
Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym w latach 2014-2019	0,31	-0,08	-0,47	0,79	-0,55
Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w ludności ogółem w latach 2014-2018	0,85	-0,19	1,14	-1,72	-0,07
Odsetek dzieci w wieku 0-3 lata objętych opieką w żłobkach w latach 2014-2019	-0,46	0,35	-1,71	0,72	1,11
Odsetek dzieci w wieku 3-6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w latach 2014-2018	0,94	0,36	-1,33	1,07	-1,04
Liczba mieszkań oddanych do użytku na 10 tys. mieszkańców w latach 2014-2019	-0,20	-1,68	-0,18	1,09	0,96
Odsetek ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej w latach 2014-2018	-0,40	1,92	-0,26	-1,02	-0,24
Odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej w latach 2014-2018	-0,38	-0,60	-0,14	-0,83	1,95

[71] Dla poprawy czytelności tabeli zastosowano skalę kolorów, której znaczenie jest następujące: kolor żółty oznacza wartość wskaźnika najbliższą zero, wartości ujemne (niekorzystne) zostały oznaczone kolorem czerwonym – im niższy wynik tym kolor czerwony jest bardziej intensywny, wartości dodatnie (korzystne) zostały oznaczone kolorem zielonym – im wyższy wynik tym kolor zielony jest bardziej intensywny.
[72] Wartość wskaźnika wystandaryzowanego dla Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego.
[73] Wartość wskaźnika wystandaryzowanego dla Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego.
[74] Wartość wskaźnika wystandaryzowanego dla Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego.
[75] Wartość wskaźnika wystandaryzowanego dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna.
[76] Wartość wskaźnika wystandaryzowanego dla Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego.

Długość ścieżek rowerowych w latach 2014-2019	-0,85	1,70	0,05	0,24	-1,15
Wskaźnik urbanizacji w latach 2014-2019	-1,86	0,39	0,25	0,06	1,15
Udział powierzchni objętej obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni całkowitej ogółem w latach 2014-2019	-0,42	-0,26	-0,54	-0,75	1,97
Dochody własne budżetów gmin ogółem należących do ZIT na 1 mieszkańca w latach 2014-2019	-1,88	0,34	0,22	0,18	1,13

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS BDL.

Projekty w obszarze *atrakcyjność inwestycyjna* przyczyniły się do poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej BOF[77]. Zapewnienie dostępności terenów inwestycyjnych i ich uzbrojenie stanowi dla gmin szansę na rozwój lokalny poprzez wzrost liczby firm, zwiększenie dochodów podatkowych, wzrost liczby miejsc pracy oraz spadek bezrobocia. Jednakże nie każda gmina ma możliwość dozbrajania terenów inwestycyjnych, m.in. ze względu na dużą powierzchnię obszarów chronionych czy pojawiających się trudności związanych ze sprzedażą uzbrojonych terenów i pozyskiwaniem wartościowych inwestorów.

Efekty realizacji projektów w obszarze *kompetencje do pracy* stanowią m.in. o kondycji szkolnictwa. Podejmowanie działań w tym obszarze jest niezbędne dla prawidłowego rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru funkcjonalnego. Wpływ projektów związanych z edukacją ma w tym przypadku charakter lokalny (udział firm i przedsiębiorców w projektach finansowanych w ramach ZIT pozwolił absolwentom szkół dopasować swoje kompetencje do potrzeb rynku pracy; również w przyszłej perspektywie finansowej, wybór projektów powinien być dokonywany w oparciu o zdiagnozowane potrzeby lokalnych przedsiębiorców). Na działaniach związanych z rozwojem edukacji przedszkolnej zyskały szczególnie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Liczba dzieci w wieku 3-5 lat przypadających na jedno miejsce w placówce wychowania przedszkolnego jest dużo wyższa w gminach otaczających Białystok niż w Białymstoku. Tylko w Białymstoku wskaźnik ten ma wartość poniżej zera[78]. Oznacza to, że na terenie gmin BOF poza Białymstokiem występuje deficyt miejsc przedszkolnych.

Realizacja projektów w obszarze *aktywna integracja społeczna* jest szczególnie potrzebna. Należy podjąć wysiłek, aby prowadzone działania społeczne nie miały jedynie charakteru osłonowego, realnie przyczyniały się do zmiany społecznej oraz w większym stopniu angażowały organizacje pozarządowe i mieszkańców. W szczególności duże znaczenie mają projekty skierowane na pomoc osobom niepełnosprawnym.

Gminy chętnie podejmowały działania w *obszarze gospodarki niskoemisyjnej i ochrony środowiska* (niezależnie od realizacji w formule ZIT, czy poza tą formułą). W polityce Unii

[77] Pełny ogląd sytuacji społeczno-gospodarczej w obszarze atrakcyjność inwestycyjna, w tym realny wpływ na jej poprawę, będzie możliwy w momencie całkowitej sprzedaży terenów inwestycyjnych zgodnie z zadeklarowanymi, we wnioskach o dofinansowanie, założeniami.
[78] GUS BDL za 2018 r.

Europejskiej jest to kierunek cieszący się poparciem mieszkańców. Z tego względu w przyszłej perspektywie finansowej, wsparcie realizacji tego typu projektów powinno być kontynuowane, a nawet zwiększone.

W dalszej części raportu podjęto się oceny skuteczności projektów realizowanych w ramach ZIT BOF poprzez analizę zakładanych w nich wskaźników, tj. wskaźników produktu i rezultatu kluczowych bądź specyficznych dla programu (dane o projektach zakończonych, tzn. dla których zostały złożone wnioski końcowe; stan na 31.05.2020 r.). Łącznie analizą objęto 19 projektów realizowanych z pięciu poddziałań RPOWP 2014-2020. Szczegółowe informacje zawarto w tabeli poniżej.

Tabela 15. Liczba projektów objętych analizą skuteczności w podziale na poddziałania RPOWP 2014-2020 i cele Strategii ZIT BOF

Cel Strategii ZIT BOF	Poddziałanie RPOWP 2014-2020	Liczba projektów objętych analizą
1. Atrakcyjność inwestycyjna	1.4.2 Podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej BOF	3
	4.1.2 Dostępność terenów inwestycyjnych w BOF	3
2. Kompetencje do pracy	3.1.3 Zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej w ramach BOF	1
	8.2.2 Infrastruktura edukacyjna na obszarze Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego	4
3. Gospodarka niskoemisyjna i ochrona środowiska	5.4.2 Strategie niskoemisyjne BOF	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie SL2014.

Analizę skuteczności projektów oparto na porównaniu wskaźników założonych do osiągniętych, obliczając odsetek ich realizacji. Zastosowana metoda pozwala stwierdzić, że **projekty realizowane w ramach ZIT są skutecznie wdrażane**. Wyjątek stanowią projekty w obszarze *atrakcyjność inwestycyjna*: realizacja inwestycji z zakresu uzbrojenia terenów inwestycyjnych w gminach BOF[79] nie przełożyła się na nowe inwestycje według założeń projektowych[80]. W dwóch gminach odsetek realizacji wskaźnika liczby inwestycji zlokalizowanych na przygotowanych terenach inwestycyjnych wyniósł 0%, w jednej gminie osiągnął wartość 50% (jedna inwestycja na dwie zakładane). Warto odnotować, że w kilku projektach osiągnięto wyższe wskaźniki niż zakładano.

[79] Gminy: Łapy, Supraśl, Zabłudów.
[80] Beneficjenci mają rok po zakończeniu realizacji projektu na zasiedlenie terenów inwestycyjnych.

Osiągnięcie założonych celów strategicznych ZIT jest często uzależnione od skali projektu (im większy i bardziej kompleksowy projekt, tym skuteczność realizacji jest większa) i stopnia jego zintegrowania.

Analizę skuteczności projektów realizowanych w ramach ZIT warto uzupełnić o wnioskowanie według kryterium efektywności. Szacowanie poniesionych nakładów (finansowych, czasowych, ludzkich, itp.) na projekty realizowane w ramach ZIT BOF do osiągniętych efektów interwencji przeprowadzono poprzez porównanie z innymi projektami realizowanymi poza formułą ZIT. Zabieg ten pozwolił odpowiedzieć na pytanie czy te same rezultaty można było osiągnąć taniej, szybciej, i jakościowo lepiej[81]. Ze względu na dostępność danych skupiono się na ocenie efektywności finansowej i czasowej projektów.

Do porównania wyselekcjonowano projekty zakończone (dla których zostały złożone wnioski końcowe; stan na 31.05.2020 r.) i które finansowane były ze środków RPOWP 2014-2020 z tych samych działań oraz mierzone były tymi samymi rodzajowo wskaźnikami. Oceną efektywności finansowej objęto łącznie dziewięć projektów realizowanych w ramach instrumentu ZIT z trzech poddziałań RPOWP 2014-2020 oraz 13 projektów realizowanych w ramach RPOWP 2014-2020 spoza instrumentu ZIT z trzech poddziałań RPOWP 2014-2020. Szczegółowe informacje dotyczące dobranych do oceny projektów pod względem efektywności finansowej zawarto w tabeli poniżej.

Tabela 16. Liczba projektów objętych analizą efektywności finansowej w podziale na poddziałania RPOWP 2014-2020 i cele Strategii ZIT BOF

Cel Strategii ZIT BOF	Poddziałanie RPOWP 2014-2020	Liczba projektów objętych analizą
1. Atrakcyjność inwestycyjna	1.4.2 Podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej BOF	3
Projekty realizowane poza formułą ZIT	1.4.1 Promocja przedsiębiorczości oraz podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa	3
1. Atrakcyjność inwestycyjna	4.1.2 Dostępność terenów inwestycyjnych w BOF	2
Projekty realizowane poza formułą ZIT	4.1.1 Mobilność regionalna	3
2. Kompetencje do pracy	8.2.2 Infrastruktura edukacyjna na obszarze Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego	4
Projekty realizowane poza	8.2.1 Infrastruktura przedszkolna,	7

[81] Niska próba projektów może wpływać na popełnienie błędów interpretacyjnych. Stosując tę samą metodę po zakończeniu realizacji wszystkich projektów w ramach RPOWP 2014-2020, będzie można wyciągać bardziej wiarygodne wnioski.

Cel Strategii ZIT BOF	Poddziałanie RPOWP 2014-2020	Liczba projektów objętych analizą
formułą ZIT	kształcenia zawodowego i ustawicznego	

Źródło: opracowanie własne na podstawie SL2014.

W odniesieniu do efektywności czasowej z próby usunięto projekty, których czas realizacji mierzony od podpisania umowy pierwotnej o dofinansowanie do terminu złożenia wniosku o płatność końcową był krótszy niż sześć miesięcy. Można założyć, że na projekty te podpisano umowę o dofinansowanie, gdy były już zaawansowane pod względem wykonania. Szczegółowe informacje dotyczące dobranych do oceny projektów pod względem efektywności finansowej zawarto w tabeli poniżej.

Tabela 17. Liczba projektów objętych analizą efektywności czasowej w podziale na poddziałania RPOWP 2014-2020 i cele Strategii ZIT BOF

Cel Strategii ZIT BOF	Poddziałanie RPOWP 2014-2020	Liczba projektów objętych analizą
1. Atrakcyjność inwestycyjna	1.4.2 Podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej BOF	3
Projekty realizowane poza formułą ZIT	1.4.1 Promocja przedsiębiorczości oraz podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa	2
1. Atrakcyjność inwestycyjna	4.1.2 Dostępność terenów inwestycyjnych w BOF	2
Projekty realizowane poza formułą ZIT	4.1.1 Mobilność regionalna	3
2. Kompetencje do pracy	8.2.2 Infrastruktura edukacyjna na obszarze Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego	3
Projekty realizowane poza formułą ZIT	8.2.1 Infrastruktura przedszkolna, kształcenia zawodowego i ustawicznego	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie SL2014.

Efektywność finansową oszacowano na podstawie wartości projektów ogółem przeliczonej na jednostkę wybranych wskaźników realizacji projektów. Efektywność czasową obliczono na podstawie czasu trwania projektu przeliczonego na jednostkę osiągniętych wskaźników. W obrębie poszczególnych poddziałań, w ramach których porównywane były projekty, obliczono średnią efektywność dla projektów realizowanych w ramach instrumentu ZIT i projektów realizowanych poza instrumentem ZIT.

W obszarze *atrakcyjność inwestycyjna* efektywność finansowa projektów ZIT BOF jest niższa niż projektów poza formułą ZIT. Niska próba projektów objętych analizą nie pozwala odpowiedzieć na pytanie, dlaczego tak się dzieje. W najdroższym relatywnie projekcie 1 hektar przygotowanych terenów inwestycyjnych kosztował ponad 1.4 mln zł. Najdroższy metr przebudowanej drogi gminnej kosztował natomiast ponad 8,7 tys. zł.

W obszarze *kompetencje do pracy* projekty realizowane w ramach ZIT BOF w przeliczeniu na jednostkę wskaźnika: potencjał objętej wsparciem infrastruktury w zakresie opieki nad dziećmi lub infrastruktury edukacyjnej[82] są nieco bardziej efektywne finansowo niż projekty realizowane przez gminy spoza BOF. Średnio na jeden hektar przygotowanych terenów inwestycyjnych gminy BOF wydały ponad 1,07 mln zł, podczas gdy gminy spoza BOF osiągnęły efekty w postaci uzbrojonych terenów inwestycyjnych za kwotę o 560 tys. zł niższą. Jeden metr przebudowanej drogi gminnej w gminach BOF kosztował ponad 3,9 tys. zł i był droższy o około 100 zł od podobnej infrastruktury w gminach spoza BOF. Z kolei jedno miejsce w placówce przedszkolnej zostało stworzone (poprzez budowę obiektów, ich przebudowę, rozbudowę lub adaptację) dużo niższymi nakładami w gminach BOF (średnio ok. 18,5 tys. zł) niż w gminach spoza BOF (średnio ok. 43,9 tys. zł).

W obszarze *atrakcyjność inwestycyjna* efektywność czasowa projektów ZIT BOF jest, podobnie jak w przypadku efektywności finansowej, niższa niż projektów spoza gmin BOF. Najdłużej realizowany projekt związany z przygotowaniem terenów inwestycyjnych trwał 1012 dni, a z przebudową drogi gminnej 678 dni. Średnio przygotowanie 1 hektara terenów inwestycyjnych w BOF trwało 96 dni, natomiast w gminach spoza BOF 41 dni. W przeliczeniu czasu trwania projektu na jednostkę wskaźnika długości przebudowanych dróg gminnych projekty gmin BOF średnio wykazują się lepszą efektywnością (0,44 dnia) niż projekty gmin spoza BOF (0,59 dnia), należy jednak wziąć pod uwagę, że całkowity czas trwania inwestycji w gminach BOF był dłuższy niż w przypadku podobnych inwestycji w gminach spoza BOF. Projekty realizowane przez gminy BOF w tym obszarze były projektami zintegrowanymi funkcjonalnie.

W obszarze *kompetencje do pracy* projekty realizowane w ramach ZIT BOF są, w przeliczeniu na jednostkę wskaźnika: potencjał objętej wsparciem infrastruktury w zakresie opieki nad dziećmi lub infrastruktury edukacyjnej, bardziej efektywne czasowo (średnio 2,0) niż projekty realizowane przez gminy spoza BOF (średnio 7,2).

Na efektywność projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w dużym stopniu mają wpływ czynniki niezależne od samych inwestorów. Dotyczy to szczególnie inwestycji infrastrukturalnych – realizatorami są prywatne firmy, wyłonione

[82] Wskaźnik "Potencjał objętej wsparciem infrastruktury w zakresie opieki nad dziećmi lub infrastruktury edukacyjnej (CI 35)" jest wskaźnikiem zaproponowanym przez KE i znajduje się na Wspólnej Liście Wskaźników Kluczowych 2014-2020 (WLWK) jako CI (Common Indicator). Zgodnie z definicją KE wskaźnik ten ma mierzyć nominalną wydajność (np. liczbę potencjalnych użytkowników, która jest zwykle wyższa lub równa liczbie rzeczywistych użytkowników). Miernik – [osoby]. Źródło definicji wskaźnika - https://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/dowiedz_sie_wiecej_o_programie/pytania-i-odpowiedzi-rlks.html (dostęp 8.11.2020 r.).

w drodze przetargu. W takiej sytuacji efektywność finansowa projektów ZIT BOF będzie zależała od efektywności finansowej wykonawców robót (konkurencja cenowa oferentów).

Analizując wskaźniki, które zostały przyjęte w poszczególnych obszarach tematycznych i poddziałaniach RPOWP 2014-2020 jako wskaźniki monitorowania postępów i osiągnięcia zakładanych celów, można zauważyć, że **nie dla wszystkich obszarów tematycznych ustalono wskaźniki istotne dla oceny skuteczności podjętej interwencji. Wskaźniki powinny zostać tak określone, aby stały się nośnikiem informacji o efektach podjętych działań dla mieszkańców i/lub przedsiębiorców z punktu widzenia korzyści społecznych.** W obszarze tematycznym *atrakcyjność inwestycyjna* wskaźnikiem rezultatu jest *liczba inwestycji zlokalizowanych na przygotowanych terenach inwestycyjnych*. Wskaźnik ten tylko w niepełnym zakresie informuje o efektach podjętej interwencji. Bardziej istotnym byłby na przykład wskaźnik *liczby miejsc pracy, które powstały w związku z nowymi inwestycjami zlokalizowanymi na przygotowanych terenach inwestycyjnych*. Inwestorzy na terenach objętych wsparciem ze środków RPOWP 2014-2020 powinny zostać zobowiązani do przedstawienia danych do obliczenia tego wskaźnika. W obszarze tematycznym *kompetencje do pracy* w działaniu 2.5. Strategii ZIT BOF *Podniesienie jakości kształcenia dzieci i młodzieży* wskaźnikiem rezultatu jest *liczba osób objętych działaniami instytucji popularyzujących naukę i innowacje*. Bardziej istotny wskaźnik powinien odnosić się do nabytych kompetencji. Pomiar wskaźnika odbywałby się na przykład poprzez realizację badań ankietowych lub testów wiedzy wykonanych na próbie osób objętych działaniami instytucji popularyzujących naukę i innowacje. W obszarze tematycznym *aktywna integracja* realizowane są projekty, których celem jest m.in. włączenie społeczne lub usamodzielnienie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Tylko jeden projekt realizowany z tego obszaru tematycznego mierzony jest wskaźnikiem *liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym poszukujących pracy, uczestniczących w kształceniu lub szkoleniu, zdobywających kwalifikacje, pracujących (łącznie z prowadzącymi działalność na własny rachunek) po opuszczeniu programu*. Efekty pozostałych projektów mierzone są wskaźnikami, które w małym stopniu informują o osiągniętych celach. W jednym z projektów zastosowany został wskaźnik *wzrost samodzielności i niezależności osób z niepełnosprawnościami*, jest to jednak wskaźnik rezultatu specyficzny dla projektu, a zatem nie jest obowiązkowym wskaźnikiem do uwzględniania w innych podobnych projektach, których celem jest wzrost samodzielności i niezależności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Odpowiednio dobrane wskaźniki rezultatu pozwalają nie tylko właściwie ocenić skuteczność podejmowanej interwencji publicznej, ale także mogą zostać wykorzystane do pomiaru efektywności działań.

Źródłem danych wskaźników, które zostały ustalone w Strategii ZIT BOF do pomiaru sytuacji społeczno-gospodarczej, jest Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego. Dane tam udostępnione są istotne dla oceny sytuacji społeczno-gospodarczej, której poprawa jest głównym celem interwencji publicznej, jednak ich zakres jest bardzo ograniczony. Chcąc właściwie ocenić na przykład sytuację gospodarczą, należałoby się posłużyć wskaźnikami odnoszącymi się do dochodów mieszkańców w poszczególnych

grupach wiekowych lub według formy zatrudnienia. Danymi takimi dysponuje Izba Administracji Skarbowej i mogą one być udostępnione. Dysponentami wielu ważnych danych dla oceny sytuacji społeczno-gospodarczej są gminy. Dane te mogłyby być pozyskiwane w ramach stworzonego systemu monitorowania sytuacji społeczno-gospodarczej i udostępniane w formie danych otwartych. Należy wziąć pod uwagę również to, że dobrze funkcjonujący system monitorowania usług publicznych będzie opierać się nie tylko na danych statystycznych, ale także na danych pozyskanych metodami badań sondażowych. Dane z takich źródeł pozwoliłyby na przykład ocenić jakość i dostępność świadczonych usług publicznych na terenie BOF.

Problemy i wyzwania przy przygotowaniu i realizacji projektów w ramach ZIT

Etap przygotowania wniosków uwidocznił problemy instytucjonalne: niejasne procedury przetargowe (zwłaszcza w zakresie zasady konkurencyjności), wydłużoną procedurę oceny projektów. Wyzwaniem dla samych beneficjentów w trakcie realizacji projektów miękkich okazali się angażujący się w niewielkim stopniu lub wcale odbiorcy/uczestnicy projektów. Innym wskazywanym wyzwaniem przy realizacji projektów w ramach ZIT była dostępność komunikacyjna. Osoby biorące udział w projektach są często z uwagi na miejsce zamieszkania i ograniczoną mobilność wykluczone społecznie i nie mogą partycypować w projektach (powyższe dotyczy przede wszystkim dzieci młodzieży oraz osób starszych). Ponadto w wyniku epidemii COVID-19 wystąpiły dodatkowe problemy z organizacją zajęć w trybie zdalnym. Kluczowym problemem utrudniającym realizację projektów jest struktura własnościowa gruntów i infrastruktury (w przypadku dużych inwestycji liniowych), biurokracja, wpływająca zarówno na czas, jak i wzrost kosztów realizacji projektów oraz wysokie wymagania w zapisach regulaminów konkursowych przekładające się negatywnie na liczbę ofert i zaangażowanie beneficjentów.

Problemy i wyzwania przy przygotowaniu projektów zintegrowanych związane są z procedurą aplikacyjną. Zdarzają się sytuacje, gdy pomimo pozytywnej oceny wniosku na pierwszym etapie – uproszczonego wniosku o dofinansowanie projektu zintegrowanego, składany w drugim etapie wniosek pełny otrzymuje ocenę negatywną i nie jest wybrany do dofinansowania. Wniosek uproszczony o dofinansowanie projektu zintegrowanego jest na tyle rozbudowany, że jego pozytywna ocena formalno-merytoryczna powinna dawać możliwość realizacji projektu. Uwagę zwraca długa procedura naboru wniosków, długi czas oczekiwania na rozliczenie części środków finansowych, czas naliczania okresu trwałości projektu, wydłużony czas oceny formalno-merytorycznej, duży stopień biurokracji i zbyt duża liczba wymaganych dokumentów na etapie wniosku, których wykonanie, często wiąże się z wysokimi kosztami. Coraz bardziej problematyczne staje się także dla gmin zapewnienie wkładu własnego na wymaganym poziomie.

Sytuacja społeczno-gospodarcza BOF, od początku wdrażania instrumentu ZIT w województwie podlaskim systematycznie poprawia się. Tempo tej poprawy jest wolniejsze niż w przypadku MOF-ów Polski Wschodniej, jednak, biorąc pod uwagę

poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej, trzeba stwierdzić, że podejmowane działania w ramach ZIT BOF mogą być skuteczne. Na poziomie przedsięwzięć realizowanych w ramach instrumentu ZIT, wskaźniki produktu i rezultatu projektów zakończonych zostały osiągnięte (z niewielkimi wyjątkami), a nawet przekroczone. Dane te również potwierdzają, że zakładane cele w ramach Strategii ZIT BOF są skutecznie osiągane. Mniej jednoznaczna jest ocena efektywności projektów realizowanych w ramach instrumentu ZIT. Na podstawie zebranych danych można stwierdzić, że w obszarze tematycznym *atrakcyjność inwestycyjna* efektywność interwencji jest niska, a w obszarze tematycznym *kompetencje do pracy* stosunkowo wysoka. Na skuteczność i efektywność interwencji w ramach mechanizmu ZIT ma wpływ wiele czynników. Należy dążyć przede wszystkim do wyeliminowania niesprzyjających czynników. Niektóre z nich zostały zidentyfikowane w ramach badania ewaluacyjnego, jednak proces weryfikacji powinien być ciągły.

5.6. Perspektywa finansowa 2021-2027[83]

Podstawy prawne i programowe pod funkcjonowanie zintegrowanych inwestycji terytorialnych, na przyszłą perspektywę finansową (2021-2027) zostaną formułowane na poziomie Unii Europejskiej, kraju i regionu. Konkretne rozwiązania dotyczące sposobu ich finansowania będą wypracowywane z pewnością jeszcze w 2021 roku. **Instrument ZIT pozostanie ważnym elementem polityki rozwoju terytorialnego Unii Europejskiej obligatoryjnie finansowanym ze środków EFRR i dodatkowo ze środków EFS.**

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (...)[84] określa, że państwo członkowskie wspiera zintegrowany rozwój terytorialny w oparciu o strategie rozwoju lokalnego lub terytorialnego poprzez zintegrowane inwestycje terytorialne. Strategie terytorialne w myśl projektu rozporządzenia powinny określać obszar geograficzny, którego dotyczy dana strategia, analizę potrzeb rozwojowych i potencjału danego obszaru, opis zintegrowanego podejścia do zdiagnozowanych potrzeb rozwojowych i potencjału, opis włączenia partnerów w przygotowanie strategii i jej wdrożenie. Strategie terytorialne mogą również zawierać wykaz operacji, które mają być wspierane. Za opracowanie strategii terytorialnych będą odpowiadać właściwe organy lub instytucje miejskie i lokalne lub inne organy lub instytucje terytorialne. Zgodnie z projektem

[83] W rozdziale podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze: 20) Czy należy dokonać zmian w sposobie wdrażania instrumentu ZIT BOF, w kontekście nowej perspektywy finansowej? Jeżeli tak, to jakie są możliwe scenariusze rozwoju mechanizmu ZIT w województwie podlaskim? W jakim zakresie zmiany będą zależały od IZ RPOWP, a w jakim mogą wynikać z planowanych rozwiązań w nadrzędnych dokumentach? 21) Jakie powinny być zadania związku ZIT w następnej perspektywie finansowej (szerszy, węższy zakres zadań, jakie konkretnie zadania powinny być zadaniem związku, jakie nie powinny)?

[84] Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz.

rozporządzenia w sytuacji, gdy terytorialne organy lub instytucje wykonują zadania wchodzące w zakres odpowiedzialności instytucji zarządzającej inne niż wybór operacji, taki organ lub instytucja jest określana jako instytucja pośrednicząca.

Na przygotowanie i opracowanie strategii terytorialnych przewiduje się wsparcie. Projekt rozporządzenia określa, że jeśli strategia terytorialna wiąże się z inwestycjami, które otrzymują wsparcie z co najmniej jednego z funduszy, z więcej niż jednego programu lub z więcej niż jednego priorytetu tego samego programu, działania można realizować jako zintegrowaną inwestycję terytorialną (ZIT).

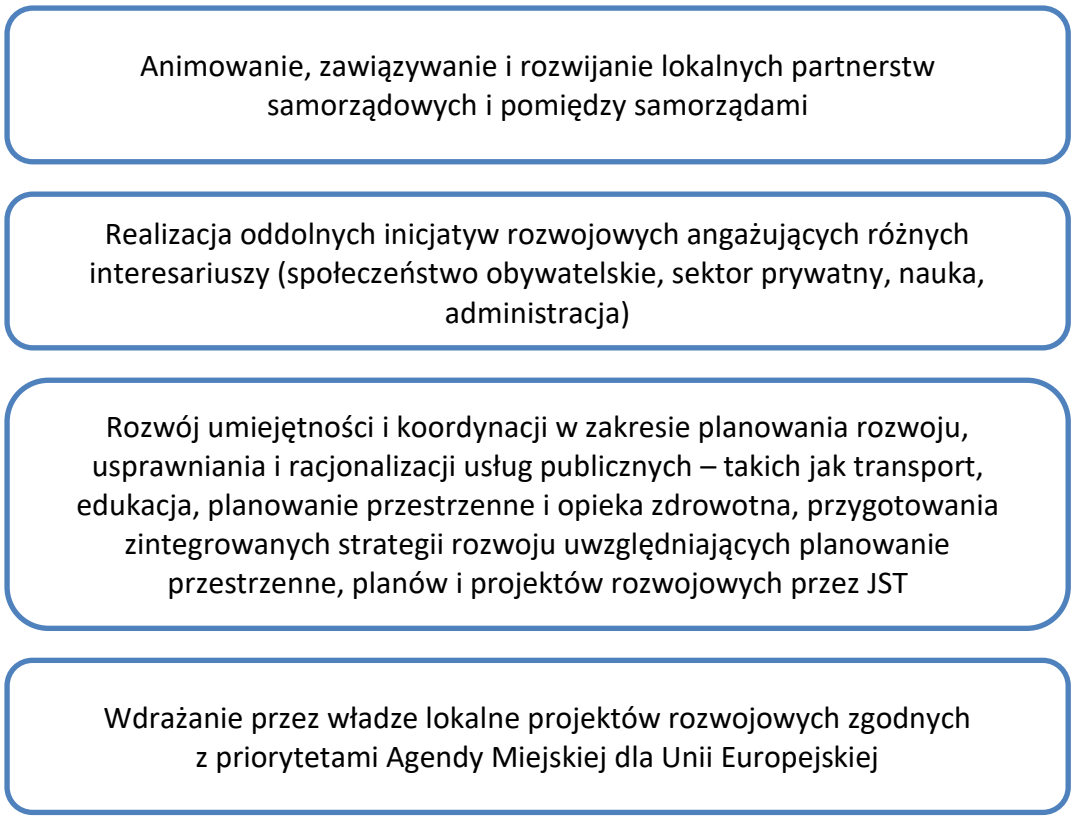
Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności określa, że kwota przeznaczona na zintegrowany rozwój terytorialny (ZIT, RLKS) ma być nie niższa niż 6% środków z EFRR.

Kwestią kluczową polityki spójności dla rozwoju terytorialnego będzie cel 5. *Europa bliżej obywateli - zrównoważony i zintegrowany rozwój obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych*[85].

W przyszłej perspektywie finansowej (w ramach celu 5. polityki spójności) podejmowane aktywności znajdą odzwierciedlenie w oddolnie zaprojektowanych zintegrowanych strategiach na poziomie lokalnym lub subregionalnym. Działania zgodnie z *Założeniami Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027* będą umożliwiać realizację interwencji integrujących różne dziedziny, projektów miękkich i twardych oraz wymagających współpracy międzysektorowej instytucji publicznych, a także eksperymentalnych rozwiązań, które posłużą osiąganiu celów strategii rozwoju na poziomie lokalnym. Projektowany system wdrażania preferować będzie inicjatywy służące realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego, wymagające współpracy pomiędzy JST (jest to wykorzystanie doświadczenia z realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych w latach 2014-2020). Inicjatywy te wymieniono na schemacie poniżej.

[85] Realizacja tego celu, oparta o finansowanie z EFRR, zostanie przełożona na wsparcie zintegrowanego rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, dziedzictwa kulturowego i bezpieczeństwa na obszarach miejskich.

Rycina 6. Inicjatywy służące realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Założeń Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027* Warszawa, lipiec 2019, s. 36-37.

W dokumencie *Założeń*… oprócz propozycji programów operacyjnych na nową perspektywę finansową, zaplanowano uruchomienie nieposiadającego swojego odpowiednika w perspektywie 2014-2020 instrumentu terytorialnego w zakresie wspierania regionów z deficytem/ obszarów słabszych gospodarczo, w ramach którego przewiduje się realizację zintegrowanych pakietów działań na bazie strategii ponadlokalnej, wypracowanej pomiędzy JST. Przewidywane rodzaje interwencji dla strategii terytorialnych obejmą:

- rewitalizację obszarów zdegradowanych, prowadzoną w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, realizowane na podstawie programu rewitalizacji;
- ochronę, rozwój i promowanie dziedzictwa kulturowego i usług w dziedzinie kultury jako ważnych czynników rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru;
- bezpieczeństwo przestrzeni publicznych, w tym dostosowanie przestrzeni publicznej, architektury, transportu i produktów do wymagań wszystkich obywateli - seniorów, osób z niepełnosprawnościami, ale też np. kobiet w ciąży i rodziców z małymi dziećmi;
- rozwój obszarów o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych, jak też opartych o właściwości uzdrowiskowe i walory kulturowe stanowiące o ich wysokiej atrakcyjności turystycznej, m.in. na potrzeby rozwoju sektora turystyki, ekoturystyki czy srebrnej gospodarki.

Wymienione wyżej interwencje będą uzupełniane zakresem określonym w celach 1., 2., 3. i 4. polityki spójności różnicowanym specyfiką terytorium. W tabeli poniżej przedstawiono rodzaje interwencji z innych celów polityki spójności:

Tabela 18. Rodzaje interwencji, którymi uzupełnione będzie wsparcie zintegrowanych inwestycji terytorialnych w ramach celu 5. *Europa bliżej obywateli - zrównoważony i zintegrowany rozwój obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych*

Cel polityki spójności (CP)	Działania w ramach celów polityki spójności, o które będzie uzupełniona interwencja w ramach Celu 5. *Europa bliżej obywateli (a Europe closer to citizens) – zintegrowany i zrównoważony rozwój wszystkich typów terytoriów*
CP 1 - bardziej inteligentna Europa (Smarter Europe)	Poprawa dostępu do oraz jakości usług publicznych dla mieszkańców (edukacyjnych, zwłaszcza opieki nad dziećmi do lat 3, zdrowotnych, opieki społecznej, kultury).
CP 4 - Europa o silniejszym wymiarze społecznym (a more Social Europe)	
CP2 - bardziej przyjazna dla środowiska bezemisyjna Europa (a Greener, carbon free Europe)	Realizacja niskoemisyjnych strategii transportowych i strategii zrównoważonej mobilności, w szczególności miejskiej, rozwoju elektromobilności i transformacji energetycznej, w szczególności na obszarach funkcjonalnych dużych i średnich miast.
CP 3 - lepiej połączona Europa (a more Connected Europe)	
CP 3 - lepiej połączona Europa (a more Connected Europe)	Rozwijanie i integrowanie systemów transportu zbiorowego usprawniających połączenia między miastami i ich otoczeniem funkcjonalnym oraz ważnymi dla nich sąsiadującymi ośrodkami, jak również wewnątrz obszarów miejskich i wiejskich.
CP 1 - bardziej inteligentna Europa (Smarter Europe)	Wsparcie rozwoju gospodarczego, w tym doradztwa biznesowego, kształcenia i szkolenia zawodowego, oraz przedsiębiorczości w oparciu o nowoczesne technologie.
CP 4 - Europa o silniejszym wymiarze społecznym (a more Social Europe)	
CP 1 - bardziej inteligentna Europa (Smarter Europe)	Promowanie innowacji w obszarze Smart City (inteligentne miasto).
CP2 - bardziej przyjazna dla środowiska bezemisyjna Europa (a Greener, carbon free Europe)	Adaptacja do zmian klimatu, w tym poprawy jakości powietrza, zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, poprawa zarządzania gospodarką wodną na obszarach miejskich jak również wdrażanie rozwiązań opartych na środowisku naturalnym w szczególności na obszarach funkcjonalnych dużych miast.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Założeń Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027* Warszawa, lipiec 2019, s. 36-37.

W Założeniach Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027 wskazano również, że interwencja w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych będzie uzupełniona o:

- Wsparcie sprawiedliwej społecznie transformacji regionów górniczych i pogórniczych w celu stopniowego odejścia od węgla w stronę konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki – uwzględniającej kreowanie nowych miejsc pracy w obszarze innowacyjnych technologii energetycznych, podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowanie pracowników zatrudnionych obecnie w sektorze górnictwa oraz stwarzanie im nowych możliwości (także z uwzględnieniem efektów inicjatywy Coal Regions in Transitions – Regiony Węglowe w Procesie Transformacji);
- Rozwój obszarów wiejskich - ze szczególnym ukierunkowaniem na zwiększenie obustronnych powiązań funkcjonalnych w relacji miasto-wieś (obszary wiejskie stanowią zaplecze żywnościowe i rekreacyjne dla miast, zaś miasta są zapleczem usługowym, zatrudnieniowym, edukacyjnym oraz kulturalnym).

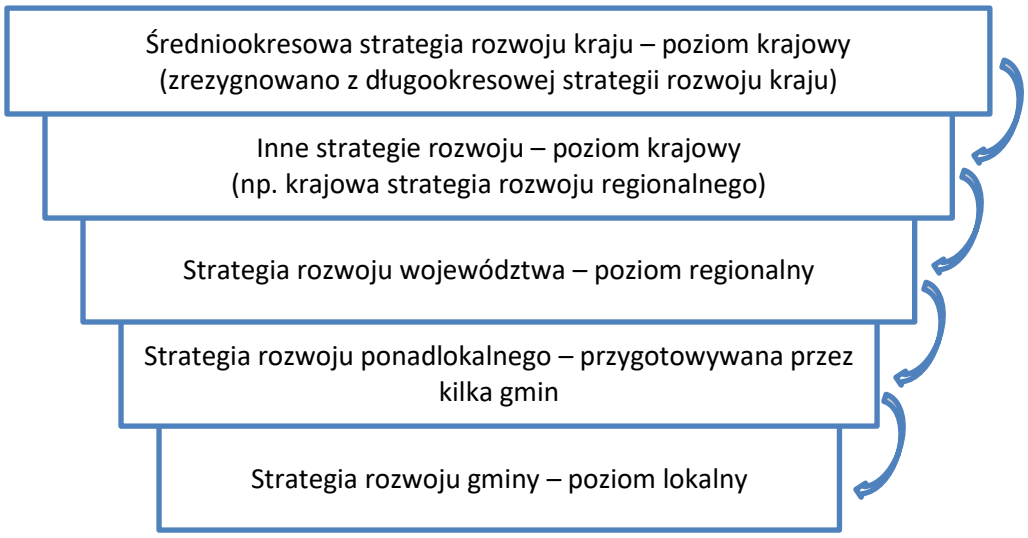
Wartością dodaną dla podstawowych rodzajów interwencji dla strategii terytorialnych będzie możliwość cross-finansingu (łączenie finansowania projektów typu twardego i miękkiego, w oparciu o EFRR i EFS).

Istotną zmianę w przepisach prawa krajowego dotyczącą Strategii ZIT wnosi nowelizacja *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*[86]. W noweli zdefiniowano pojęcie obszaru funkcjonalnego, pozwoliło to na wprowadzenie definicji i zasad opracowania i przyjmowania strategii rozwoju ponadlokalnego do ustawy o samorządzie gminnym. Intencją ustawodawcy jest, aby przepisy dotyczące strategii rozwoju ponadlokalnego umożliwiły wspólne planowanie działań rozwojowych. Ma to mieć kluczowe znaczenie w odniesieniu do planowania inwestycji, których zasięg i oddziaływanie wykracza poza terytorium jednej gminy. Stanowi również dobrą podstawę do podejmowania decyzji przez poszczególne gminy o sposobie i zakresie dostarczania społecznościom lokalnym wybranych usług publicznych, takich jak np. transport publiczny lub opieka przedszkolna. Strategia rozwoju ponadlokalnego przygotowywana przez kilka gmin może przynieść korzyści przez dostosowanie planów inwestycyjnych poszczególnych gmin i uwzględnienie w nich potrzeb całego obszaru objętego strategią, jak również przez realizowanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Proponowane rozwiązania (zamieszczone w uzasadnieniu do projektu *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*) wychodzą naprzeciw trendom, od kilku lat obserwowanym w UE tj.: wzmocnienia miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie przy wykorzystaniu kapitału współpracy zbudowanego na partnerstwie jednostek samorządu terytorialnego.

[86] *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw,*(Dz.U. 2020 poz. 1378 z późn. zm.).

Znowelizowana *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* wprowadza bardzo wyraźną hierarchizację programów rozwojowych krajowych, regionalnych i lokalnych. W skład systemu dokumentów strategicznych wchodzić będą (schemat poniżej):

Rycina 7. Hierarchizacja programów rozwojowych krajowych, regionalnych i lokalnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Ustawy* z dnia 15 lipca 2020 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U.2020 poz. 1378 z późn. zm.).*

Strategia rozwoju ponadlokalnego ma być spójna ze strategią rozwoju województwa, natomiast strategie lokalne mają być spójne ze strategią rozwoju ponadlokalnego. Projekt strategii przygotowuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta albo organ wykonawczy związku międzygminnego lub stowarzyszenia. Nowością w opracowaniu strategii rozwoju ponadlokalnego będzie konieczność opracowania i przedstawienia w formie graficznej modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru funkcjonalnego.

Ramy dla programowania polityki krajowej i regionalnej instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych zostały określone w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030, Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju 2030* oraz w *Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego 2030 (SRWP 2030)*.

KSRR 2030 wskazuje na **szereg wyzwań związanych z realizacją polityki spójności i planowaniem zintegrowanym, m.in. zwiększenie efektywności zarządzania rozwojem (w tym finansowania działań rozwojowych) oraz współpracy między samorządami terytorialnymi i między sektorami, przeciwdziałanie nierównościom terytorialnym i przestrzennej koncentracji problemów rozwojowych oraz niwelowanie sytuacji kryzysowych na obszarach zdegradowanych.** Cele wyznaczone w dokumencie (w sposób bezpośredni) korespondują z zadaniami realizowanymi dotychczas w ramach ZIT, w tym zwłaszcza: Cel 3. Podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie, kierunek interwencji 3.2. Wzmacnianie współpracy i zintegrowanego podejścia do rozwoju na poziomie lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym. W treści KSRR 2030 znajdują się zapisy, które podkreślają zamiar kontynuacji realizacji mechanizmów wdrażania

polityki spójności (ZIT, RLKS) oraz inne mechanizmy współpracy wypracowane dotychczas na poziomie regionalnym i subregionalnym.

SOR wyróżnia trzy cele: spójność, konkurencyjność i sprawność, proponując zdecydowane przewartościowanie na rzecz spójności. Kluczowe znaczenie dla kształtowania rozwoju regionalnego ma cel 2: *Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony*. W ramach tego celu uwzględniono spójność społeczną, a także rozwój zrównoważony terytorialnie.

Zamiar kontynuacji realizacji mechanizmu ZIT wskazany został także w SRWP 2030: *Zakres interwencji na obszarze Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego powinien się koncentrować na wsparciu kształcenia wyższego i edukacji zawodowej w celu zapewnienia wykształconych kadr na potrzeby dynamicznego rynku pracy oraz ukierunkowaniu posiadanego potencjału na wzmacnianie innowacyjności i konkurencyjności sektora przedsiębiorstw, również na arenie międzynarodowej. Służyć temu będzie realizacja celu operacyjnego*[87] *1.1 Przemysły przyszłości, celu operacyjnego 1.2 Podlaski system otwartych innowacji czy celu operacyjnego 2.1 Kompetentni mieszkańcy. Wyjątkową rolę należy także przypisywać działaniom w zakresie uczelni wyższych służących rozwojowi inteligentnych specjalizacji regionu oraz wspieraniu efektywnych rozwiązań dotyczących szkolnictwa zawodowego. Zgodnie z przyjętym przez Unię Europejską podejściem do zmian klimatycznych istnieje potrzeba wspierania rozwiązań opartych na środowisku naturalnym, włączających jego elementy w przestrzeń miejską (np. architektura zielono-niebieska) do rozwiązywania problemów zanieczyszczenia środowiska i ułatwienia adaptacji do zmian klimatu. BOF może też odegrać ważną rolę w wypracowywaniu modelowych rozwiązań dla całego województwa w zakresie celów dotyczących rewolucji energetycznej i gospodarki obiegu zamkniętego (cel operacyjny 1.4.) Priorytetem jest wspieranie stosowania zaawansowanych technologicznie i innowacyjnie rozwiązań w zarządzaniu miastem i podnoszenie jakości jego przestrzeni, a także poprawa wewnętrznej i zewnętrznej dostępności komunikacyjnej, czemu będzie sprzyjać realizacja działań w ramach celu operacyjnego 3.1 Dobre zarządzanie oraz celu operacyjnego 2.3 Przestrzeń wysokiej jakości. Istotna, zarówno dla przedsiębiorców, jak i dla mieszkańców BOF, będzie realizacja działań w celu operacyjnym 1.5 E-podlaskie. Realizacja celów związanych z partnerskim regionem jest ważna we wszystkich obszarach funkcjonalnych, ale w przypadku BOF należy liczyć na aktywne działania w zakresie dobrego zarządzania (cel operacyjny 3.1.) oraz partnerstw międzynarodowych i ponadlokalnych (cel operacyjny 3.3.) oddziałujących na cały region*[88].

Prace nad założeniami prawnymi i programowymi ZIT 2021-2027 skupiają się obecnie wokół wyznaczenia głównych i podstawowych ram finansowania i wdrażania instrumentu. Pewne jest, że w przyszłej perspektywie rozwój terytorialny, w tym rozwój miejskich obszarów funkcjonalnych, pozostanie jednym z priorytetów polityki spójności. Znana są minimalne

[87] Odniesienia dotyczą celów Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego 2030.
[88] *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego 2030* stanowiąca załącznik do Uchwały Nr XVIII/213/2020 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 27 kwietnia 2020 r., s. 58.

wielkości zaangażowania EFRR w realizację ZIT (co najmniej 6%[89]), rodzaje interwencji w ramach celów polityki spójności i reguły programowania rozwoju ponadlokalnego określone w obrębie nowelizowanej *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*[90]. Wiadomo, że przynajmniej **na szczeblu przepisów unijnych planuje się nieobligatoryjne włączenie w proces wdrażania ZIT instytucji pośredniczących**. Na poziomie Strategii została również sformułowana regionalna polityka rozwoju BOF, dla której wskazano kluczowe obszary interwencji. Władze samorządu wojewódzkiego we współpracy z jednostkami samorządu gminnego i Stowarzyszeniem BOF pracują nad wypracowaniem podlaskiego modelu wdrażania ZIT. Przeprowadzona ocena wdrażania ZIT w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014-2020* jest elementem zbierania wniosków z dotychczasowych doświadczeń i wypracowania nowych założeń realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych.

Scenariusze rozwoju mechanizmu ZIT

Przeprowadzone badanie ujawniło dwa modele – scenariusze rozwoju mechanizmu ZIT w przyszłej perspektywie finansowania polityki spójności na lata 2021-2027. Oba są prawdopodobne i możliwe do realizacji w świetle założeń opisanych na podstawie analizy dokumentów źródłowych, w których, na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym, programuje się działanie i finansowanie instrumentu ZIT.

Podstawy programowe nowej perspektywy nie określają, czy związki ZIT miast wojewódzkich będą musiały pełnić funkcje instytucji pośredniczącej w ramach mechanizmu zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Stowarzyszenie BOF pełni funkcje IP od 2015 r. (zakres zadań rozszerzono po dwóch latach funkcjonowania). Jest więc przygotowane (instytucjonalnie i kompetencyjnie) do kontunuowania realizacji jej zadań. Nabyte kompetencje są cennym zasobem organizacyjnym i byłoby nieracjonalne nie wykorzystać go. Pełnienie funkcji Instytucji Pośredniczącej wzmacnia pozycję Stowarzyszenia jako Lidera i daje instrumentarium do pełniejszej koordynacji działań gmin. Może zaistnieć ryzyko, że utrata roli IP RPOWP 2021-2027 spowoduje rozluźnienie relacji pomiędzy gminami i Stowarzyszeniem BOF, a w konsekwencji rozluźnienie współpracy między gminami. Koordynatorzy gminni i inni pracownicy samorządowej administracji realizujący projekty na obszarze funkcjonalnego nabyli zaufania do pracowników Stowarzyszenia BOF. Z rezygnacją z funkcji IP RPOWP 2021-2027 wiązałaby się utrata finansowania ze środków Pomocy Technicznej, a są to istotne przychody organizacji. Utratę przychodów związanych z pełnieniem funkcji IP można zrekompensować wpływami pochodzącymi z realizowanych projektów, w których Stowarzyszenie BOF pełniłoby funkcje Lidera i zarządzającego. Nabyte kompetencje Stowarzyszenia BOF mogłyby być wykorzystane do realizacji zadań koordynacyjnych. Zadania instytucji pośredniczącej są bardzo sformalizowane, a utrata

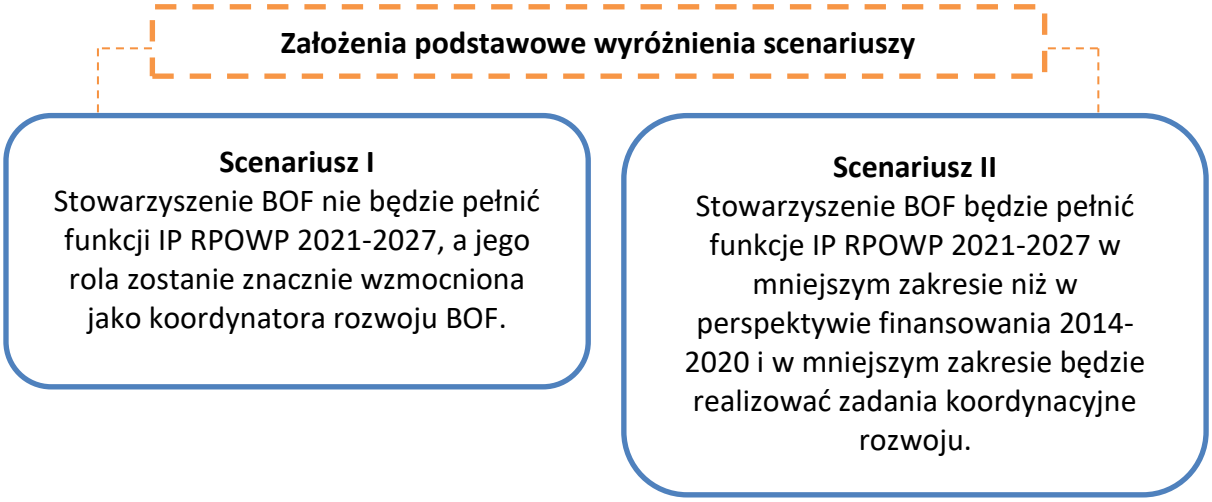
[89] *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.*
[90] *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2020 poz. 1378 z późn. zm.).*

kompetencji w tym zakresie nie byłaby istotna z punktu widzenia potrzeb i wyzwań przed jakimi stoi BOF. Jednocześnie zadania IP RPOWP 2021-2027 są bardzo absorbujące, a to będzie przekładać się na obniżenie zdolności pracowników i kierownictwa Stowarzyszenia BOF do realizacji działań koordynacyjnych rozwoju obszaru funkcjonalnego.

Biorąc pod uwagę powyższe wnioski, można wyróżnić dwa podstawowe scenariusze rozwoju mechanizmu zintegrowanych inwestycji terytorialnych w perspektywie finansowania polityki spójności na lata 2021-2027.

Cechą wspólną obu scenariuszy jest założenie, w którym Stowarzyszenie BOF **pełni funkcje koordynatora ponadlokalnego rozwoju gmin obszaru funkcjonalnego. Różnice dotyczą funkcji w wypełnianiu roli instytucji pośredniczącej.**

Rycina 8. Scenariusze rozwoju mechanizmu ZIT w województwie podlaskim założenia podstawowe



Źródło: opracowanie własne.

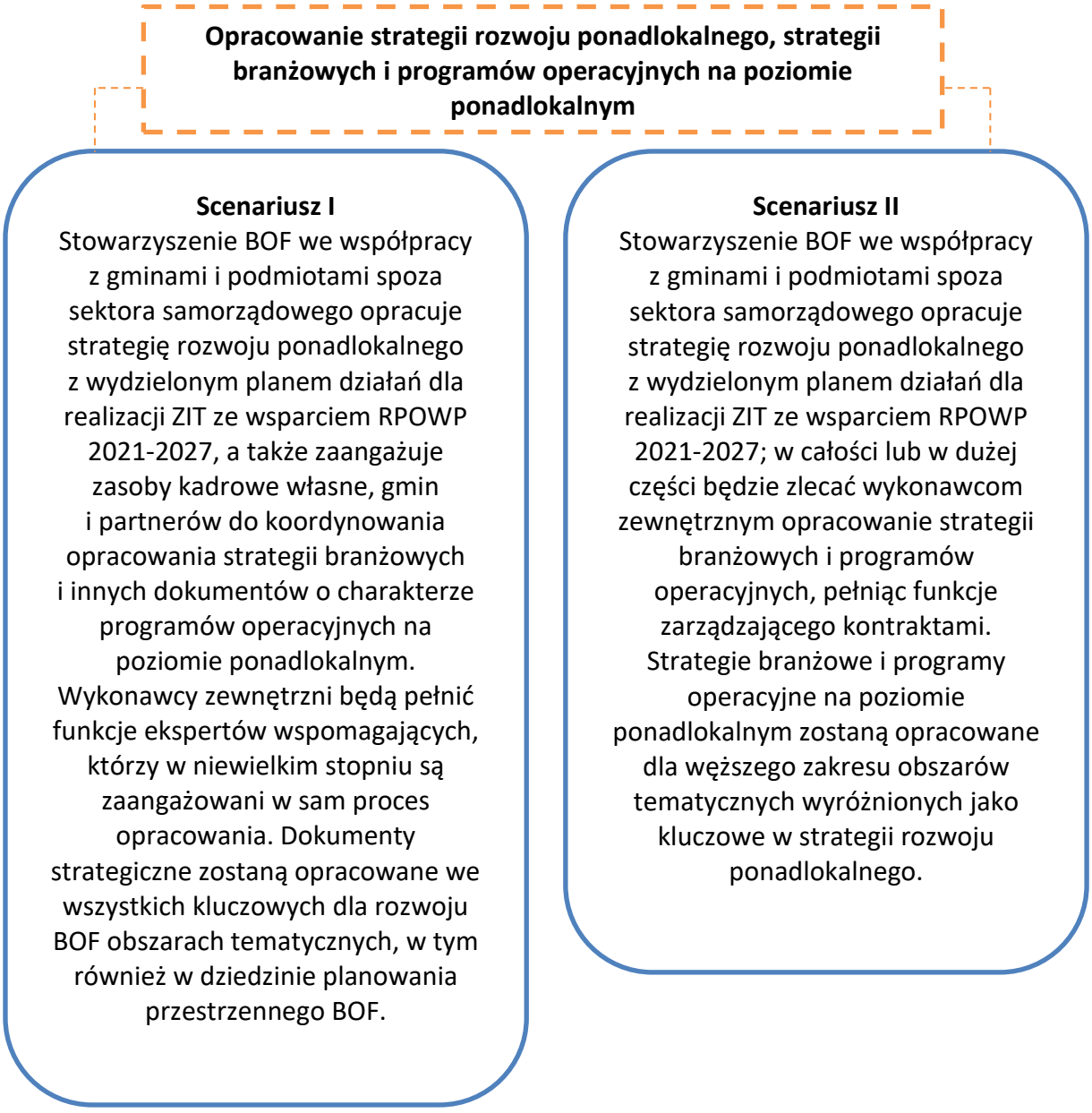
Według obu scenariuszy, w podobnym zakresie Stowarzyszenie BOF będzie **odpowiedzialne za opracowanie we współpracy z członkami Stowarzyszenia, samorządem województwa oraz podmiotami z innych sektorów będących interesariuszami rozwoju BOF strategii rozwoju ponadlokalnej**. Zgodnie z *Ustawą o samorządzie gminnym* i w związku z nowelizacją *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* strategia rozwoju ponadlokalnego będzie przyjmowana uchwałą Walnego Zgromadzenia Członków Stowarzyszenia BOF. Strategia powinna szeroko określać dziedziny rozwoju i wskazywać kierunki wspólnych działań oraz określić konkretne projekty, które będą finansowane ze środków unijnych w ramach RPOWP 2021-2027 oraz w ramach innych krajowych programów operacyjnych (w strategii rozwoju ponadlokalnego powinien zostać wydzielony plan działań dla realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych ze wsparciem RPOWP 2021-2027).

Kluczowymi powinny być projekty zintegrowane funduszowo, funkcjonalnie i jednocześnie partnerskie. Zintegrowanie przestrzenne realizowanych wiązek projektów będzie bardzo ważnym elementem planowania interwencji publicznej. W ramach strategii rozwoju

ponadlokalnego konieczne będzie określenie, opracowanie i zaprezentowanie w formie graficznej modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej BOF. Wspólne projekty partnerskie powinny łączyć interwencję z EFRR i EFS. Choć gminy BOF deklarowały nastawienie raczej na rozwój zasobów materialnych, czyli głównie infrastruktury, to należy zwrócić uwagę, że wskazywane na poziomie Unii Europejskiej i krajowym zakresy interwencji dla miejskich obszarów funkcjonalnych zorientowane są również na rozwój i promowanie dziedzictwa kulturowego i usług w dziedzinie kultury i polityki społecznej, rozwój innowacji miejskich w dziedzinie usług publicznych, rozwój kompetencji do pracy oraz kompetencji przedsiębiorstw. Strategia rozwoju ponadlokalnego powinna być spójna ze strategią regionalną, a strategie gmin członkowskich powinny być spójne ze strategią BOF. Oznacza to, że Stowarzyszenie BOF powinno kontynuować dotychczasowe zaangażowanie w koordynację przygotowania lokalnych polityk rozwoju i w dużym zakresie angażować gminy do pracy nad strategią BOF. Integracja na poziomie planowania strategicznego będzie ważnym elementem zintegrowanych inwestycji terytorialnych.

Według obu scenariuszy Stowarzyszenie BOF **będzie także koordynować opracowanie strategii branżowych i programów operacyjnych na poziomie ponadlokalnym dla zidentyfikowanych, w pracach nad główną strategią, kluczowych obszarów**. W tym zakresie będzie animatorem poszukiwania rozwiązań dla problemów, których rozwiązanie jest bardziej skuteczne i efektywne we współpracy: m.in. gospodarka odpadami, transport publiczny, gospodarka wodna, w tym retencja wód, zarządzanie kryzysowe.

Rycina 9. Scenariusze rozwoju mechanizmu ZIT w województwie podlaskim - opracowanie strategii rozwoju ponadlokalnego, strategii branżowych i programów operacyjnych na poziomie ponadlokalnym

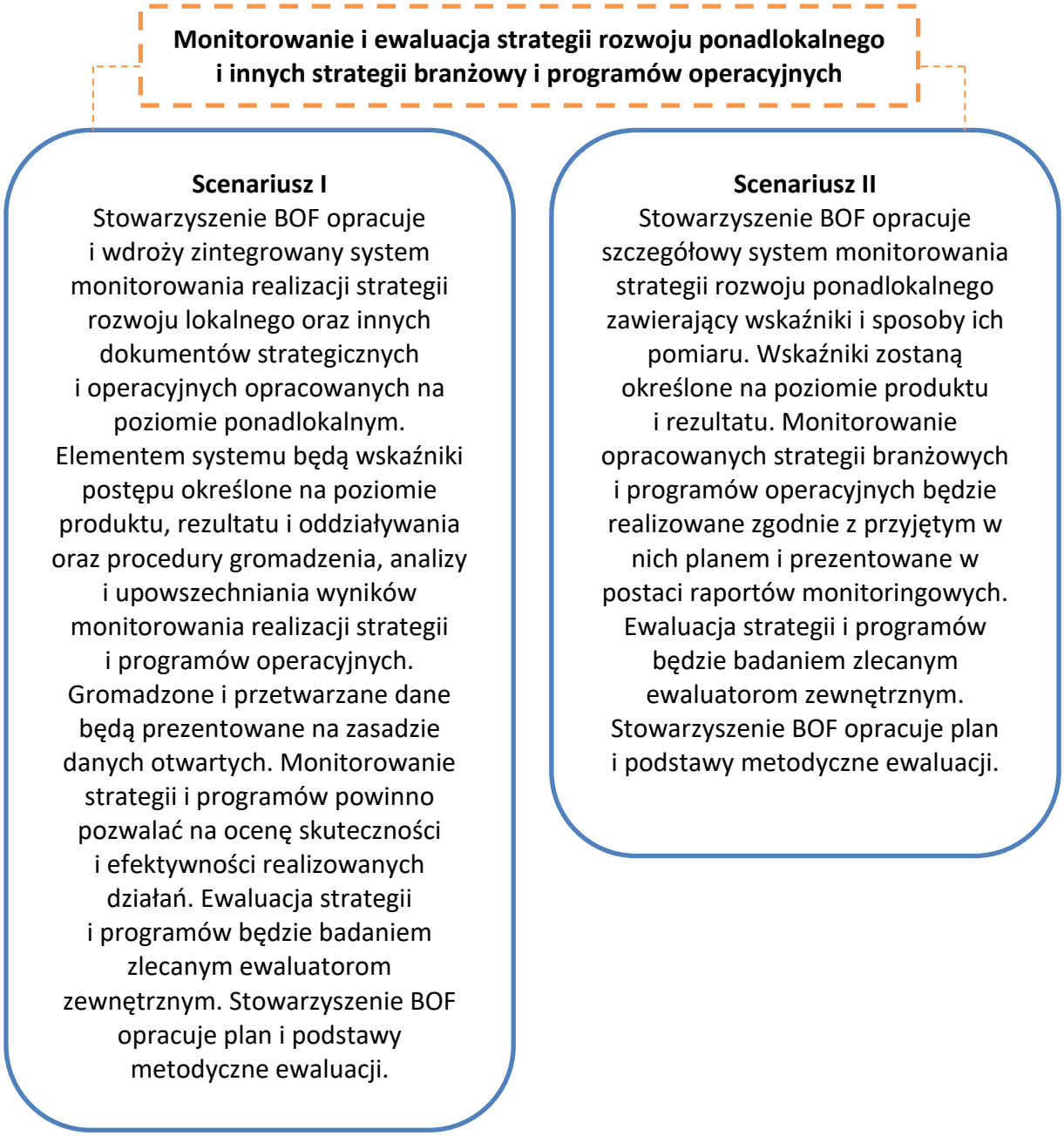


Źródło: opracowanie własne.

Według obu scenariuszy Stowarzyszenie BOF będzie **odpowiedzialne za monitorowanie i ewaluację realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego** jako podmiot, który z mocy ustawy o samorządzie gminnym odpowiada za jej opracowanie. Monitorowanie będzie przebiegać przy ścisłej współpracy z gminami, które będą realizatorami wiązki projektów zaplanowanych w strategii. Stworzona sieć koordynatorów gminnych zostanie utrzymana. Usprawnione zostaną narzędzia komunikacji i wspólnego zarządzania projektami. Gminy powinny włączyć się w większym zakresie w procesy monitorowania i ewaluacji realizacji strategii. Stowarzyszenie BOF, pełniąc funkcje IP RPOWP 2021-2027, będzie prawdopodobnie

formalnie zobowiązane do monitorowania realizacji projektów realizowanych w ramach ZIT zgodnie z porozumieniem powierzającym IP RPOWP 2021-2027 zadania dotyczące realizacji ZIT. Niezależnie od przyjętego scenariusza Stowarzyszenie BOF powinno pełnić funkcje podmiotu monitorującego i zlecającego ewaluację strategii rozwoju ponadlokalnego i innych opracowanych dokumentów strategicznych i programów operacyjnych.

Rycina 10. Scenariusze rozwoju mechanizmu ZIT w województwie podlaskim – monitorowanie i ewaluacja strategii rozwoju ponadlokalnego i innych strategii branżowy i programów operacyjnych



Źródło: opracowanie własne.

Stowarzyszenie BOF powinno, zgodnie z założeniami obu przyjętymi w obu scenariuszach, przejąć rolę **Lidera w kluczowych projektach partnerskich realizowanych w ramach ZIT BOF**.

Funkcja Lidera projektu koordynującego działania kilku podmiotów jest zwykle bardzo obciążająca organizacyjnie. Oczekiwanie, że Stowarzyszenie BOF w ramach realizacji partnerskich projektów przejmie rolę Lidera, czyli nie tylko dołączy do listy partnerów wspólnych projektów, ale zajmie się także ich zarządzaniem, zostało wyraźnie sformułowane przez respondentów przeprowadzonych badań. Stowarzyszenie BOF będzie koordynować przygotowanie projektów partnerskich, w tym opracowanie dokumentacji aplikacyjnej, zarządzanie realizacją projektów partnerskich, w tym monitorowanie postępów i rozliczanie, włączy się w nadzorowanie wykonania poszczególnych zadań. W procesach tych wykorzystane zostaną zasoby gmin, w tym doświadczenie koordynatorów gminnych, którzy kierują projektami dofinansowanymi ze środków unijnych we własnych jednostkach. Stowarzyszenie BOF będzie animatorem i koordynatorem wypracowania koncepcji projektów.

Rycina 11. Scenariusze rozwoju mechanizmu ZIT w województwie podlaskim – pełnienie funkcji Lidera w kluczowych projektach partnerskich realizowanych w ramach ZIT BOF

Źródło: opracowanie własne.

Założono, że w przyszłej perspektywie finansowania polityki spójności na lata 2021-2027 Stowarzyszenie BOF w większym zakresie przejmie rolę **inicjatora i realizatora projektów własnych**, które będą istotne dla rozwoju BOF. W projektach tych Stowarzyszenie BOF będzie nie tylko odpowiedzialne za zarządzanie, ale także za realizację działań projektowych, których odbiorcą końcowym będą gminy BOF. Projekty te będą realizowane ze środków własnych członków, a także ze źródeł zewnętrznych spoza instrumentu ZIT, w tym projektów międzynarodowych. Wykorzysta w tym zakresie kompetencje i doświadczenie nabyte w ostatnim okresie rozwoju organizacyjnego. Projekty te mogą być także projektami

partnerskimi, w które włączeni zostaną prócz gmin członkowskich partnerzy spoza sektora samorządowego zidentyfikowani jako kluczowi interesariusze rozwoju BOF. Stowarzyszenie BOF będzie również **animatorem i koordynatorem realizacji innych inicjatyw podnoszących efektywność współpracy gmin w sieci** (np. grupy zakupowe, standaryzowanie i integrowanie usług publicznych świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego BOF, tworzenie i promocja produktów turystycznych BOF oraz integracja usług turystycznych realizowanych przez gminy i podmioty prywatne, promocja dziedzictwa kulturowego gmin BOF). Wykorzysta w tym zakresie nabyte doświadczenie i będzie włączać w proces podmioty z różnych sektorów.

Rycina 12. Scenariusze rozwoju mechanizmu ZIT w województwie podlaskim – realizowanie projektów własnych finansowanych z różnych źródeł i koordynowanie innych inicjatyw podnoszących efektywność współpracy gmin w sieci

Realizowanie projektów własnych finansowanych z różnych źródeł i koordynowanie innych inicjatyw podnoszących efektywność współpracy gmin w sieci

Scenariusz I
Stowarzyszenie BOF będzie silnie zaangażowane w realizację projektów własnych, w których będzie pełnić funkcje zarządzającego oraz wykonywać konkretne zadania merytoryczne. Odbiorcą końcowym projektów będą głównie gminy, ich mieszkańcy, przedsiębiorcy oraz podmioty z sektora pozarządowego. Ważnym elementem działalności Stowarzyszenia BOF na rzecz gmin członkowskich będzie inicjowanie i koordynowanie podnoszenia jakości usług publicznych, ich standaryzacji i integracji w obrębie BOF. Na te cele Stowarzyszenie BOF będzie również pozyskiwać środki unijne. Stowarzyszenie BOF będzie angażować się także w projekty międzynarodowe, których cele są spójne z celami BOF.

Scenariusz II
Stowarzyszenie BOF zaangażuje się w realizację projektów własnych, skupiając się głównie na tych, które pod względem celów i zakresu są komplementarne do projektów realizowanych w ramach instrumentu ZIT zidentyfikowanych w strategii rozwoju ponadlokalnego. W zakresie inicjatyw dotyczących podnoszenia efektywności i jakości usług publicznych świadczonych przez gminy BOF skupi się na ich standaryzacji.

Źródło: opracowanie własne.

Instrument zintegrowanych inwestycji terytorialnych pozostanie ważnym elementem polityki rozwoju terytorialnego. Będzie on obligatoryjnie finansowany ze środków EFRR

i dodatkowo ze środków EFS. Szczegółowe zasady wdrażania tego instrumentu w województwie podlaskim będą przedmiotem dyskusji pomiędzy stroną rządową, władzami samorządu województwa podlaskiego i jednostkami samorządu terytorialnego wchodzącymi w skład BOF. Obecnie nie jest przesądzone, czy utrzymana zostanie funkcja instytucji pośredniczącej ZIT BOF. W programowaniu systemu instytucjonalnego instrumentu ZIT w województwie podlaskim kwestia ta będzie jedną z ważniejszych. W *Umowie Partnerstwa na lata 2021-2027* zostaną określone obszary tematyczne instrumentu zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Do zadań władz samorządu województwa podlaskiego i gmin BOF będzie należało określenie, które z nich są kluczowe dla rozwoju BOF i które powinny stać się elementem systemu wsparcia BOF w ramach RPOWP 2021-2027.

6. Ocena kryteriów ewaluacyjnych

Analizując wnioski zebrane w trakcie badania należy usystematyzować pozyskaną wiedzę pod kątem kryteriów ewaluacyjnych: użyteczności, skuteczności i efektywności.

Użyteczność

Kryterium to odpowiada na pytanie, w jakim stopniu działania podejmowane w odniesieniu do systemu zarządzania i wdrażania instrumentu ZIT, w tym wsparcie przewidziane w programie okazało się zgodne z potrzebami odbiorców tych działań.

W wyniku przeprowadzonego badania wysoko została oceniona trafność doboru zakresu tematycznego wsparcia zintegrowanych inwestycji terytorialnych w Strategii ZIT BOF. Głównymi beneficjentami środków unijnych w ramach instrumentu były gminy. Podmioty spoza sektora samorządowego i spółek skarbu państwa otrzymały dofinansowanie w ramach ZIT (łącznie z projektami komplementarnymi) w kwocie nieco ponad 7 mln zł, co stanowi zaledwie 1,3% dofinansowania wszystkich odbiorców bezpośrednich działań ZIT (blisko 544 mln zł). Mówiąc zatem o potrzebach odbiorców działań ZIT można ograniczyć się do sektora samorządów gminnych tworzących obszar funkcjonalny w województwie podlaskim. Gminy brały udział w opracowaniu Strategii ZIT BOF. Pewne było, że nie będą to wszystkie potrzeby, lecz szczególnie te, które można zaspakajać wspólnie, realizując wiązki projektów zintegrowanych. Programując rozwój obszaru funkcjonalnego w regionie w perspektywie finansowania polityki spójności na lata 2021-2027, należy zastanowić się, czy katalog celów i działań BOF, powinien być poszerzony czy należy skoncentrować się na mniejszej liczbie celów i działań, ale priorytetowych dla rozwoju BOF. Poszerzenie katalogu spraw, którymi powinny zająć się gminy BOF, współpracując w ramach realizacji Strategii ZIT BOF, byłoby wyjściem naprzeciw oczekiwaniom gmin o różnych potrzebach rozwojowych oraz właściwą reakcją na wiele wyzwań, przed którymi stoi obszar funkcjonalny. Z kolei koncentracja na wybranych priorytetach zwiększyłaby skuteczność podejmowanych działań i poprawiła ich użyteczność. W pewnych okolicznościach lepiej zrobić mniej, ale kompleksowo niż skupiać się na wielu mniejszych celach. W kolejnej perspektywie finansowej (2021-2027) Stowarzyszenie BOF będzie musiało opracować strategię rozwoju ponadlokalnego, która powinna szeroko ujmować zakres tematyczny diagnozowanych problemów i postulatów. Szukając kompromisu pomiędzy podejściem szerokiego ujmowania zakresu interwencji a koncentracją na wybranych priorytetach, można założyć, że w przyszłej perspektywie interesariusze rozwoju BOF wyznaczą kierunki rozwoju w wielu dziedzinach, ale na poziomie operacyjnym i wdrożeniowym skupią się na wybranych i uzgodnionych priorytetach. Będą to priorytety odpowiadające na potrzeby wszystkich gmin i jednocześnie takie, które gminy i partnerzy spoza sektora samorządowego mogą podejmować wspólnie, mając na uwadze efekt synergii działań i wartość dodaną wynikającą ze współpracy w sieci. Wyznaczone szerzej kierunki będą kontekstem i punktem odniesienia dla formułowania postulatów na poziomie lokalnym, ale również regionalnym. W uzgadnianiu wspólnych priorytetów pomóc powinno zintegrowane planowanie strategiczne w obrębie gmin BOF oraz na poziomie

strategii rozwoju ponadlokalnego BOF i rozwoju lokalnego. Strategie lokalne i ponadlokalna w związku z nowelizacją *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* stały się ustawowym instrumentem programowania rozwoju. Zgodnie z przyjętymi w ustawie zasadami, dokumenty będą musiały być ze sobą spójne zarówno w układzie wertykalnym jak i horyzontalnym: każda gmina będzie zobowiązana do skonsultowania swoich postulatów z gminami sąsiadującymi, a w odniesieniu do strategii rozwoju ponadlokalnego będzie musiała wykazać się spójnością w części programowej. W większym zakresie niż było to obecnie do realizacji strategii rozwoju BOF i strategii lokalnych powinni zostać zaangażowani partnerzy spoza sektora samorządowego. Wdrażanie instrumentu ZIT powinno być użyteczne dla wszystkich interesariuszy rozwoju BOF. Zakres podmiotowy niniejszego badania ewaluacyjnego nie obejmował końcowych odbiorców realizowanych działań, czyli mieszkańców BOF i funkcjonujących tu podmiotów gospodarczych, pozarządowych, itd. Aby uzupełnić odpowiedź na pytanie o użyteczność instrumentu ZIT, należałoby przynajmniej na poziomie ewaluacji Strategii ZIT BOF zapytać tę grupę, czy podejmowane działania są zgodne z ich potrzebami. Wypracowanie postulatów odpowiadających potrzebom gmin i innych interesariuszy rozwoju BOF będzie wymagało zorganizowania przez Stowarzyszenie BOF przestrzeni w symbolicznym i fizycznym znaczeniu do pracy koncepcyjnej grup społecznych z różnych sektorów i gmin. Proces nie może nadmiernie się przeciągać, ale musi jednocześnie być przeprowadzony rzetelnie, aby wypracowane projekty partnerskie, zintegrowane funduszowo, funkcjonalnie i sektorowo przełożyły się na użyteczność instrumentu ZIT w przyszłej perspektywie finansowej.

Skuteczność

Kryterium skuteczności obejmuje zagadnienia związane z realizacją założonych celów, odpowiada na pytanie, na ile przyjęte rozwiązania w ramach mechanizmu ZIT wpłynęły na osiągnięcie zakładanych celów. Oceniając wdrażanie instrumentu ZIT według tego kryterium, należało skupić się zarówno na samych celach instrumentu ZIT, jak i na celach określonych w *Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020 (SRWP do 2020 r.)* i Strategii ZIT BOF.

Cele ZIT zostały określone w *Zasadach realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce* a ich brzmienie jest następujące:
1) sprzyjanie rozwojowi współpracy i integracji na obszarach funkcjonalnych największych miast, przede wszystkim tam, gdzie skala problemów związanych z brakiem współpracy i komplementarności działań różnych jednostek administracyjnych jest największa;

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

3) realizacja zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i ich obszarów funkcjonalnych;

4) zwiększenie wpływu miast i powiązanych z nimi obszarów funkcjonalnych na kształt i sposób realizacji działań wspieranych na ich obszarze w ramach polityki spójności[91].

Władzom krajowym na etapie formułowania założeń wdrożeniowych instrumentu ZIT zależało przede wszystkim na wzmocnieniu współpracy między samorządami obszarów funkcjonalnych, stworzeniu partnerskiego modelu podejścia do planowania rozwoju, a także na wypromowaniu tego modelu i zwiększeniu wpływu dużych miast i ich obszarów funkcjonalnych na kształtowanie polityki rozwoju regionalnego. Tylko w jednym celu można odnaleźć postulat odnoszący się do tego, że instrument ZIT ma bezpośrednio wpływać na rozwiązywanie problemów i de facto zmianę sytuacji społeczno-gospodarczej regionów i MOF-ów. Zdawano sobie z pewnością sprawę, że pierwszy okres wdrażania ZIT powinien być poświęcony na budowaniu partnerstw między samorządami obszarów funkcjonalnych, a w mniejszym zakresie osiągnięciu konkretnych rezultatów w postaci widocznego wzrostu ekonomicznego obszarów funkcjonalnych. Biorąc pod uwagę te założenia, należy stwierdzić, że instrument zintegrowanych inwestycji terytorialnych w województwie podlaskim jest wdrażany skutecznie. Związek ZIT (podlaskie) został powołany jako stowarzyszenie i w tej formie realizuje zadania IP RPOWP 2014-2020 i koordynatora rozwoju obszaru funkcjonalnego. Przyjęta forma (stowarzyszenie) wymaga wypracowania dużego zaufania pomiędzy jego członkami, co należy uznać za pozytywne w kontekście budowania trwalszych form kooperacji w przyszłości.

Koordynowanie działań członków (uzgadnianie wspólnych celów i realizacji projektów) przez Stowarzyszenie BOF jest potrzebne. Dzięki współpracy w ramach BOF i dzięki temu, że zaczęły funkcjonować mechanizmy wdrożenia ZIT poszerza się pole koordynacji wspólnych działań gmin BOF. Członkowie oraz koordynatorzy są odpowiednio włączani w procesy decyzyjne. Na poziomie deklaratywnym mechanizm ZIT zaczął być skutecznym instrumentem budowania współpracy i partnerstwa, które wywiera wpływ na kształtowanie rozwoju obszaru funkcjonalnego. Miarą tego, jak silne jest partnerstwo samorządów na obszarze białostockiego obszaru funkcjonalnego, powinny być konkretne działania podejmowane na poziomie wdrażania założeń Strategii ZIT BOF, przede wszystkim na poziomie realizacji projektów rozwojowych oraz wdrażania rozwiązań w zarządzaniu usługami publicznymi zgodnie z podejściem sieciowym. Nie można zapominać, że celem zastosowania ZIT była realizacja zintegrowanych projektów. Inicjatyw dowodzących, że samorządy są skłonne nie tylko deklarować chęć współpracy i rozwijać jej miękkie formy, jest w BOF niewiele. Powołanie grupy zakupowej do wspólnego negocjowania cen energii elektrycznej jest cenną inicjatywą, ale to tylko jeden przykład tak dużej podmiotowo kooperacji między samorządami w zarządzaniu usługami. Należy również podkreślić, że z prawnego, organizacyjnego i finansowego punktu widzenia nie jest to skomplikowane działanie. Tego typu inicjatywy świadczą jednak, że stowarzyszone gminy są w stanie wyjść w kooperacji poza instrument ZIT. W ramach ZIT gminy realizują tylko jeden projekt partnerski, tymczasem projekty zintegrowane przestrzennie, czyli partnerskie są kluczowe dla

[91] *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce,* str.4.

skuteczności realizacji celów BOF. Istotne jest również to, aby realizowane projekty miały jak największe oddziaływanie ponadlokalne w obrębie BOF. Samo zintegrowanie funduszowe i funkcjonalne może nie przekładać się na rozwój BOF. Idealnym projektem byłby taki, który łączyłby wszystkie formy zintegrowania. W przyszłej perspektywie finansowej 2021-2027 powinno oczekiwać się, że partnerstwo gmin z obszaru funkcjonalnego dojrzeje do realizacji tego typu przedsięwzięć w jak największym zakresie. Czas na budowanie partnerstwa i zaufania przypadł głównie na perspektywę 2014-2020.

Stopień zakontraktowania projektów ZIT jest wysoki: wynosi ponad 82%, zaawansowanie realizacji projektów to ok. 57%. Na poziomie przedsięwzięć, wskaźniki produktu i rezultatu projektów zakończonych zostały osiągnięte, a nawet przekroczone. Wyjątek stanowią projekty dotyczące uzbrajania terenów inwestycyjnych. Wysokim poziomem skuteczności charakteryzują się projekty zintegrowane, na co wpływ ma efekt synergii wyzwalany przy okazji realizacji działań o charakterze inwestycyjnym i nieinwestycyjnym. Od 2014 r. na obszarze BOF poprawie uległa większość wskaźników makroekonomicznych i wskaźników dotyczących stanu środowiska. Niemniej ocena skuteczności wdrażania instrumentu ZIT w kontekście zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej oraz pod względem wpływu podejmowanych działań na osiąganie wskaźników produktu i rezultatu jest trudna. Osiągnięcie zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej należy spodziewać się w dalszym horyzoncie czasowym.

Na obniżenie oceny skuteczności działań władz samorządowych w obrębie BOF wpływać mogą wyniki analizy porównawczej z innymi MOF-ami Polski Wschodniej. Z analizy tej wynika, że BOF, mimo korzystnej dynamiki badanych zjawisk, jest najwolniej rozwijającym się obszarem funkcjonalnym miast wojewódzkich.

Efektywność

Kryterium efektywności jest najtrudniejszym kryterium oceny instrumentu ZIT. Chcąc oszacować stosunek poniesionych nakładów (finansowych, czasowych, ludzkich, itp.) do osiągniętych efektów interwencji należy przeprowadzić badania metodami porównawczymi, które pokażą, czy te same rezultaty można było osiągnąć taniej, lub szybciej. Materiał badawczy, który pozwala na taką analizę jest stosunkowo ograniczony– zakończonych projektów realizowanych w ramach instrumentu (takich, w których zakładane wskaźniki powinny zostać osiągnięte) jest niewiele. Należy również wziąć pod uwagę fakt, że porównywane projekty różnią się pod względem zakresu, poniesionych nakładów pieniężnych, a także czasu realizacji. Powyższe czynniki nie są zatem w pełni porównywalne w stosunku do osiągniętych efektów.

Na potrzeby oceny efektywności projektów realizowanych w ramach ZIT przyjęto metodę porównawczą: poniesione nakłady i czas projektów gmin z obszaru BOF-u do nakładów i czasu projektów gmin spoza obszaru funkcjonalnego (przy spełnieniu warunku pozyskania dofinansowania ze środków RPOWP 2014-2020). Ze względu na stan zaawansowania projektów porównanie możliwe było dla projektów realizowanych w obszarze tematycznym

Strategii ZIT BOF *atrakcyjność inwestycyjna* i *kompetencje do pracy*. W obszarze *atrakcyjność inwestycyjna* efektywność finansowa i czasowa projektów ZIT BOF jest niższa niż projektów spoza formuły ZIT. Natomiast w obszarze tematycznym *kompetencje do pracy* projekty realizowane w ramach ZIT BOF charakteryzują się większą efektywnością finansową i czasową niż projekty realizowane przez gminy spoza BOF.

Wiedzę o efektywności realizowanych zadań/projektów powinni mieć ci, którzy są odpowiedzialni za ich planowanie i wdrażanie, a zatem beneficjenci i osoby bezpośrednio zaangażowane w kierowanie projektem, czyli zarządzające kosztami i harmonogramem oraz odpowiedzialne za uzyskane rezultaty. Badanie wykazało, że wiedza o efektywności przynajmniej finansowej projektów nie jest gromadzona i nie są prowadzone analizy efektywności realizowanych działań. Należy zakładać, że jednostki administracji publicznej nie analizują efektywności interwencji w ujęciu finansowym. Zarządzanie efektywnością finansową w jednostkach sektora finansów publicznych jest obarczone wieloma ograniczeniami. Najważniejsze dotyczy konieczności przeprowadzania procedur zamówień publicznych. Podmiot sektora finansów publicznych nie może tak elastycznie zarządzać kontraktami, jak robi to na przykład przedsiębiorstwo, bo cały jego kontrakt może być uzależniony tylko od jednego przetargu. Do projektów finansowanych ze środków unijnych nawet przez podmioty spoza sektora finansów publicznych również mają w pewnym zakresie zastosowanie procedury przetargowe. Konieczność przeprowadzenia przetargów lub innych form zamówień opartych o procedury konkursowe może wpływać pozytywnie na efektywność finansową projektów realizowanych przez sektor publiczny i prywatny. Wykonawcy wybrani w takich procedurach, konkurując z innymi, będą dążyć do podniesienia efektywności finansowej, a także czasowej usług, które świadczą.

Na podniesienie efektywności działań podejmowanych w ramach ZIT BOF wpływa wsparcie koordynacyjne (w tym doradztwo), które gminy otrzymują od Stowarzyszenia BOF. Wysoką efektywnością finansową powinny charakteryzować się projekty partnerskie, które stwarzają możliwości wprowadzania wspólnie wypracowanych powtarzalnych rozwiązań lub łączenia działań w większe całości w celu obniżenia ich kosztów poprzez wystąpienie efektu skali. W ramach realizowanego na obszarze BOF projektu partnerskiego z takich możliwości nie skorzystano. Stąd ważne jest, aby budować i wzmacniać struktury oraz narzędzia koordynowania i zarządzania projektami z poziomu Lidera i aby nie miało to miejsca tylko na zasadzie gromadzenia danych na potrzeby wniosków o płatność.
Dobrym przykładem podnoszenia efektywności w układzie sieciowych powiązań jest powołanie grupy zakupowej. Oszczędności wygenerowane dzięki niej zostały wyliczone i podane do publicznej wiadomości. Tego typu inicjatywy, które poprawiają efektywność poprzez efekt skali i sieciowanie powinny być rozwijane.
Na obniżenie efektywności projektów realizowanych w ramach ZIT wpływ mogą mieć przeciągające się procedury naboru, oceny i wyboru projektów w procedurze konkursowej. Uwaga ta dotyczy szczególnie projektów zintegrowanych funduszowo.

7. Rekomendacje

Tabela 19. Rekomendacje

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)
Lp.	**Wniosek**	**Rekomendacja**	**Adresat rekomendacji**	**Sposób wdrożenia**	**Termin wdrożenia (kwartał)**	**Klasa rekomendacji**	**Obszar tematyczny**	**RPOWP 2014-2020**	**Instytucja zlecająca badanie**
1.	Na podstawie wniosków zebranych podczas badania ewaluacyjnego nie rozstrzygnięto, czy powinna zostać utrzymana funkcja instytucji pośredniczącej dla regionalnego programu operacyjnego województwa podlaskiego w zakresie wdrażania instrumentu ZIT. Argumenty podobnej wagi przemawiają zarówno za tym, aby Stowarzyszenie BOF kontynuowało	Rekomenduje się przeprowadzenie w partycypacji z członkami i kierownictwem Biura Zarządu Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego procesu ustalenia odnośnie tego, czy zachować w przyszłej perspektywie finansowej 2021-2027 instytucję pośredniczącą dla ZIT BOF i ewentualnego zakresu zadań, które zostaną przydzielone IP ZIT BOF. Rekomenduje się jednocześnie	IZ RPOWP	Proces ustalenia zachowania w perspektywie finansowej 2021-2027 Instytucji Pośredniczącej dla ZIT BOF i ewentualnego zakresu zadań IP ZIT BOF powinien zostać przeprowadzony podczas prac nad *Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego 2021-2027*. Ustalenia powinny odbywać się pomiędzy IZ RPOWP i IP RPOWP/Członkami	30.06.2021	Rekomendacja programowa, operacyjna	System realizacji polityki spójności	RPOWP 2020+	UMWP

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)
	pełnienie funkcji instytucji pośredniczącej (rzetelne wywiązywanie się z obowiązków, nabyte kompetencje organizacyjne, zdobyte zaufanie beneficjentów, w tym koordynatorów, zmniejszenie ryzyka rozluźnienia współpracy między gminami, przychody z Pomocy Technicznej), jak i za tym, aby w przyszłej perspektywie finansowej 2021-2027 zrezygnować z funkcji instytucji pośredniczącej (wykorzystanie potencjału instytucjonalnego do realizacji oczekiwanych zadań koordynacyjnych poza ZIT BOF, zrekompensowanie utraty przychodów wpływami z zarządzania projektami). Jeśli w perspektywie finansowej zostanie	ograniczenie zakresu zadań IP ZIT BOF do: • opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego BOF zawierającej wydzielony plan działań dla realizacji ZIT ze wsparciem RPOWP oraz innych krajowych programów operacyjnych, • monitorowania i ewaluacji strategii rozwoju ponadlokalnego BOF, w szczególności wyodrębnionego ze strategii planu działań dla ZIT BOF, • sporządzenia instrukcji wykonawczej dla Instytucji Pośredniczącej w zakresie powierzonych zadań, • realizacji zadań związanych ze wskazaniem w strategii rozwoju		Stowarzyszenia ZIT BOF.					

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)
	utrzymana funkcja instytucji pośredniczącej, to jej zakres zadań powinien być ograniczony, aby możliwe było, nie powiększając znacznie zasobów instytucjonalnych Stowarzyszenia BOF, intensyfikowanie działań Stowarzyszenia na rzecz gmin BOF poza instrumentem ZIT. str. 44-55; s. 107-115	ponadlokalnego projektów wybieranych w trybie pozakonkursowym, • realizacji działań informacyjnych i promocyjnych w zakresie ogłaszanych naborów na projekty ZIT w trybie konkursowym, • realizacji innych formalnych zadań związanych z pełnieniem funkcji instytucji pośredniczącej (m.in. gromadzenie dokumentacji, udział w pracach grup roboczych powołanych przez IZ RPOWP w zakresie powierzonych zadań.							
2.	W Umowie Partnerstwa 2021-2027 określony zostanie zakres tematyczny wsparcia dla ZIT w Polsce. Stanie się podstawą do zdefiniowania zakresu	Rekomenduje się ustalenie wąskiego zakresu tematycznego wsparcia dla ZIT i skoncentrowanie na kluczowych dla rozwoju obszaru funkcjonalnego	IZ RPOWP	Ustalenie zakresu tematycznego dla interwencji wdrażania w ramach planów działań ZIT w perspektywie finansowej UE na lata	31.12.2021	Rekomendacja programowa, operacyjna	System realizacji polityki spójności	RPOWP 2020+	UMWP

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)
	tematycznego wsparcia w ramach ZIT w województwie podlaskim. Gminy BOF będą skłonne do wskazania szerokiego zakresu tematycznego, co nie do końca może przekładać się na skuteczność podejmowanych działań. Obszary tematyczne rozwoju BOF mogą być określone szeroko w strategii rozwoju ponadlokalnego, która będzie ogólną strategią rozwoju BOF. W wydzielonym planie działań zostaną wskazane obszary tematyczne dla realizacji ZIT ze wsparciem RPOWP. Obszary tematyczne wsparcia w ramach ZIT powinny wynikać z kluczowych potrzeb i potencjałów rozwojowych obszaru funkcjonalnego.	obszarach tematycznych poprzez kompleksowe rozwiązanie zdiagnozowanych problemów i wykorzystanie potencjałów rozwojowych. Jednocześnie postuluje się, aby wsparcie z innych obszarów tematycznych określonych w *Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego 2030* dla BOF i wynikających z diagnozy rozwoju obszaru funkcjonalnego było realizowane na ogólnych w ramach RPOWP 2021-2027 zasadach lub w ramach ZIT pod warunkiem, że będą one częścią projektów partnerskich zintegrowanych funduszowo, funkcjonalnie i sektorowo z głównych obszarów tematycznych.		2021-2027 województwa podlaskiego powinno zostać przeprowadzone w ramach prac nad *Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego 2021-2027*. Zakres tematyczny wsparcia dla ZIT w ramach RPOWP będzie uzależniony od potrzeb i potencjałów obszaru funkcjonalnego, uzgodnień pomiędzy partnerskimi JST, a także od możliwości i celów RPOWP oraz linii demarkacyjnej. Ustalenia powinny odbywać się pomiędzy IZ RPOWP i IP RPOWP/Członkami Stowarzyszenia ZIT BOF.				

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)
	str. 43-44								
3.	Projekty zintegrowane są ważnym typem projektów realizowanych w ramach ZIT. Cechuje je duża skuteczność i kompleksowe podejście beneficjentów do rozwiązywania zdiagnozowanych problemów. Każdy typ zintegrowania projektów (funduszowo, funkcjonalnie, przestrzennie, sektorowo) generuje ważną z punktu widzenia rozwoju obszaru funkcjonalnego wartość dodaną. Modelowe projekty wdrażane w celu rozwoju obszaru funkcjonalnego powinny charakteryzować się wielowymiarowym	Rekomenduje się, aby przy ustalaniu listy projektów wybieranych w trybie pozakonkursowym koncentrować się na realizacji projektów partnerskich zintegrowanych funduszowo, funkcjonalnie i sektorowo, których wpływ na realizację strategii rozwoju ponadlokalnego BOF i rozwój BOF będzie największy. Projekty takie powinny cechować się oddziaływaniem na dużą część lub cały obszar funkcjonalny i powinny przyczyniać się do zacieśniania współpracy pomiędzy gminami oraz partnerami spoza sektora samorządowego. Jednocześnie	IZ RPOWP IP RPOWP	Ustalenie listy projektów finansowanych w ramach ZIT w trybie pozakonkursowym powinno odbywać się w ramach prac nad opracowaniem strategii rozwoju ponadlokalnego BOF, w tym w ramach prac nad planem działań dla realizacji ZIT ze wsparciem RPOWP. W prace te powinni włączyć się przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego.	31.12.2021	Rekomendacja programowa, operacyjna	System realizacji polityki spójności	RPOWP 2020+	UMWP

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)
	zintegrowaniem, którego podstawę tworzy partnerstwo wewnątrz- i międzysektorowe. Zaletą projektów partnerskich, realizowanych przez więcej niż jedną gminę, jest ich większe oddziaływanie w wymiarze przestrzennym. Przyczyniają się również do zacieśniania współpracy pomiędzy gminami, co pozostaje ważnym celem wdrażania instrumentu ZIT. str. 69-79	rekomenduje się ustalenie za pomocą kryteriów wyboru projektów do dofinansowania w ramach RPOWP 2021-2027 w trybie konkursowym priorytetu dla realizacji w ramach ZIT projektów, które wykazują się dużą komplementarnością z projektami identyfikowanymi w ramach strategii rozwoju ponadlokalnego realizowanymi zarówno w perspektywie 2014-2020 (w ramach Strategii ZIT BOF), jak i 2021-2027. Rekomenduje się również, aby zwiększyć odsetkowo alokację z instrumentu ZIT na projekty wybierane w trybie pozakonkursowym.							
4.	Stowarzyszenie BOF coraz silniej angażuje się w realizację zadań innych w ramach	Rekomenduje się wzmocnienie roli Stowarzyszenia BOF jako koordynatora rozwoju	IP RPOWP	W planie działań dla realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych	31.12.2021	Rekomendacja programowa, operacyjna	System realizacji polityki spójności	RPOWP 2020+	UMWP

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)
	pełnionej funkcji IP RPOWP 2014-2020. Stowarzyszenie BOF jako główny animator i koordynator rozwoju BOF powinno kierunkować swoje działania na wszechstronną koordynację współpracy gmin tworzących obszar funkcjonalny, stając się w mniejszym zakresie instytucją pośredniczącą, a w większym liderem animującym partnerstwo, poszukiwanie rozwiązań dla poprawy skuteczności i efektywności zarządzania usługami publicznymi, zarządzanie strategicznymi projektami ZIT oraz projektami finansowanymi z innych źródeł.	obszaru funkcjonalnego w zakresie: • zintegrowanego na poziomie lokalnym i ponadlokalnym planowania strategicznego, w tym również planowania przestrzennego, • zarządzania partnerskimi projektami wybieranymi w trybie pozakonkursowym wskazanymi w strategii rozwoju ponadlokalnego i w wyodrębnionym planie działań ZIT jako projekty strategiczne, • inicjowania i realizacji projektów własnych, które będą istotne dla rozwoju obszaru funkcjonalnego, • animowania i koordynowania realizacji innych inicjatyw podnoszących		ze wsparciem RPOWP zostaną zidentyfikowane projekty finansowane w ramach ZIT, wybierane w trybie pozakonkursowym. Projektów nie powinno być wiele, ale powinny to być większe projekty partnerskie, zintegrowane funduszowo, funkcjonalnie i sektorowo. W fazie przygotowania projektów i ich wdrażania Stowarzyszenie BOF powinno przejąć rolę lidera odpowiedzialnego za zarządzanie projektami. W pierwszym okresie nowej perspektywy Stowarzyszenie BOF powinno zintensyfikować działania związane z planowaniem strategicznym, w tym koordynować integrację strategii lokalnych gmin					

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)
	str. 44-55; s. 107-115	efektywność współpracy gmin w sieci kooperacyjnej.		obszaru funkcjonalnego. W całym okresie przyszłej perspektywy finansowej 2021-2027 Stowarzyszenie BOF powinno inicjować i realizować projekty własne służące rozwojowi obszaru funkcjonalnego oraz podejmować działania na rzecz identyfikacji i wdrażania rozwiązań usprawniających i podnoszących efektywność zarządzania usługami publicznymi w obrębie BOF.					
5.	Wskaźniki, za pomocą których monitorowane są projekty realizowane w ramach ZIT powinny zostać tak określone, aby stały się nośnikiem informacji o efektach podjętych działań dla mieszkańców i/lub przedsiębiorców z punktu widzenia korzyści społecznych. Nie dla wszystkich obszarów tematycznych	Rekomenduje się ustalenie dla każdego obszaru tematycznego, który będzie wspierany w ramach instrumentu ZIT oraz realizowany poza ZIT a zawarty w strategii rozwoju ponadlokalnego, listę wskaźników rezultatu, które będą spełniać warunek istotnych dla oceny skuteczności założonych celów	IZ RPOWP IP RPOWP	Lista wskaźników produktu i rezultatu projektów finansowanych w ramach RPOWP 2021-2027, w tym projektów objętych wsparciem instrumentem ZIT zostanie ustalona pomiędzy IZ RPOWP i IP RPOWP/Członkami Stowarzyszenia ZIT BOF.. Należy dążyć do tego, aby ustalone wskaźniki	31.12.2021	Rekomendacja programowa, operacyjna	System realizacji polityki spójności	RPOWP 2020+	UMWP

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)
	oraz nie wszystkich projektów ustalono wskaźniki istotne dla oceny skuteczności podjętej interwencji. W ograniczonym zakresie za pomocą wskaźników badana jest sytuacja społeczno-gospodarcza, której poprawa powinna być głównym celem interwencji publicznej. Monitoring sytuacji społeczno-gospodarczej oparto głównie na wskaźnikach dostępnych w statystyce publicznej, nie sięgając do innych źródeł danych, w tym danych, które mogłyby dostarczać gminy. Obecnie beneficjenci działań realizowanych w ramach ZIT nie mierzą efektywności interwencji publicznej. Brak wiedzy o efektywności podejmowanych działań nie zachęca do	obszaru funkcjonalnego. Wskaźniki te powinny zostać włączone do systemu wskaźników RPOWP 2021-2027 w zakresie obszarów tematycznych objętych wsparciem w ramach ZIT oraz do systemu wskaźników strategii rozwoju ponadlokalnego BOF. Rekomenduje się również, aby dla strategii rozwoju ponadlokalnego BOF został stworzony system monitorowania sytuacji społeczno-gospodarczej oparty o dane pozyskiwane z różnych źródeł. Rekomenduje się także ustalenie metody i wskaźników, którymi będzie mierzona efektywność działań realizowanych w ramach ZIT. Wskaźniki efektywności powinny być miarą poniesionych nakładów do osiągniętych kluczowych rezultatów.		jako kluczowe i specyficzne dla programu odnosiły się do celów głównych i operacyjnych *Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego 2030* oraz strategii rozwoju ponadlokalnego BOF, która powinna być spójna z celami SRWP 2030. Wskaźniki ustalone na poziomie RPOWP 2021-2027 zostaną zastosowane w monitorowaniu strategii rozwoju ponadlokalnego BOF i tam wpisane. Dodatkowo w strategii rozwoju ponadlokalnego zostaną ustalone wskaźniki monitorowania działań realizowanych poza RPOWP 2021-2027, a także wskaźniki sytuacji społeczno–gospodarczej, których źródłem będą dane pozyskiwane od gmin, dane pierwotne oraz					

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)
	jej podnoszenia. str. 98-99			dane pozyskiwane z innych źródeł niż GUS BDL. W pracach nad strategią rozwoju ponadlokalnego zostaną ustalone także wskaźniki pomiaru efektywności działań realizowanych w ramach ZIT.					

Źródło: opracowanie własne.

8. Wykaz dokumentów źródłowych i literatury

Dokumenty:

1. Instrukcja wykonawcza instytucji pośredniczącej Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego w ramach RPOWP na lata 2014-2020, stanowiąca załącznik do uchwały nr 291/4102/ 2018 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 8 maja 2018 r.
2. Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, w dniach 24-25 maja 2007 r.
3. Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030, Warszawa 2011.
4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483 z późn.zm.).
5. Krajowa Polityka Miejska 2023, Warszawa 2015.
6. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR) 2010-2020. Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, Warszawa 2010.
7. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030, Warszawa 2019.
8. Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Turośń Kościelna na lata 2016-2020 stanowiący załącznik do Uchwały Rady Gminy Turośń Kościelna nr XIII/101/2016 z dnia 3 marca 2016 r.
9. Plan rozwoju lokalnego Gminy Zabłudów na lata 2015 – 2020+, stanowiący załącznik do uchwały nr XVII/99/04 Rady Miejskiej w Zabłudowie z dnia 29 czerwca 2004 roku.
10. Plan Rozwoju Lokalnego Miasta i Gminy Łapy na lata 2016-2020, stanowiącym załącznik do Uchwały Nr XXII/199/16 z dnia 23 czerwca 2016 r. Rady Miejskiej w Łapach.
11. Porozumienie w sprawie powierzenia Instytucji Pośredniczącej zadań dotyczących realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (RPOWP 2014- 2020) oraz wdrażania Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020.
12. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.
13. Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020.
14. Raport z realizacji Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020; raporty z roku 2016, 2017, 2018, 2019.
15. Raporty z realizacji Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020.
16. Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020.
17. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, nr 1301/2013 oraz nr 1304/2013.
18. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006.
19. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 215/2014.
20. Statut Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, Załącznik do Uchwały nr 8/2016 Nadzwyczajnego Walnego Zebrania Członków Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego z dnia 24 listopada 2016 r.
21. Strategia Krajowa Polityka Miejska 2023, Warszawa 2015.
22. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030).
23. Strategia Rozwoju Gminy Juchnowiec Kościelny na lata 2009-2025.
24. Strategia Rozwoju Gminy Supraśl na lata 2016 – 2022, stanowiąca załącznik do uchwały nr XIX/189/2016 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 25 lutego 2016.
25. Strategia Rozwoju Gminy Wasilków na lata 2012-2020.
26. Strategia Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus, stanowiąca załącznik do uchwały nr IV III/777?10 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 13 września 2010 r.
27. Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020.
28. Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego 2030, stanowiąca załącznik do Uchwały Nr XVIII/213/2020 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 27 kwietnia 2020 r.
29. Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020, stanowiąca załącznik do Uchwały Nr XXXI/374/13 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 9 września 2013 r.
30. Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020 (wersja 5).
31. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Czarna Białostocka z 2003 r.
32. Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych RPOWP na lata 2014-2020.
33. Umowa Partnerstwa. Programowanie perspektywy finansowej 2014 -2020.
34. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. 2014 poz. 1146 z późn. zm.).
35. Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 1378 z późn. zm.).
36. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 1989 nr 20 poz. 104 z późn. zm.).
37. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.).
38. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn.zm.).
39. Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby

Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz, nr procedury 2018/0196(COD), Strasbourg, dnia 29.05.2018.

40. Załącznik do Regulaminu Organizacyjnego Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego z dnia 30 grudnia 2019 r.
41. Założenia do Umowy partnerstwa na lata 2021-2027, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Departament Strategii Rozwoju, Warszawa lipiec 2019.
42. Założenia krajowej polityki miejskiej. Projekt (2012), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
43. Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce, Warszawa 2013.
44. Zasady uwzględniania wymiaru miejskiego w polityce spójności UE.
45. Zintegrowana Strategia Gminy Choroszcz na lata 2016-2025, stanowiąca załącznik do uchwały nr XX/202/2016 z dnia 10.11.2016 r.
46. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Perspektywie Finansowej 2014-2020 Informacja o wynikach kontroli. NIK, 2019.

Literatura:

1. Wolański M. (red.) Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020. Raport końcowy, 2018.
2. Olejniczak K., „Ewaluacja w sektorze publicznym", w: Ewaluacja Programów Operacyjnych na poziomie regionalnym – teoria i praktyka, praca zbiorowa, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2009.
3. Pokorski J. (red.), Popis Z., Wyszyńska T., Hermann-Pawłowska K., „Ewaluacja oparta na teorii w złożonym otoczeniu społeczno-ekonomicznym", Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2017.
4. Kuźnik F. Miejskie obszary funkcjonalne a polityka miejska. Studia Ekonomiczne, 2015.
5. Markowski T. (kier. zespołu), Gzell S., Kochanowski M., Korzeń J., Taczewski T., Staniszkis M., Suchorzewski W., Ossowicz T., Rembacz G., „Polityka miejska państwa. Cele, priorytety, instrumenty", Warszawa 2009.

9. Spis tabel, wykresów, rycin

Spis tabel:

Tabela 1. Wykaz skrótów użytych w opracowaniu 4
Tabela 2. Układ pytań badawczych według zagadnień uwzględnionych w raporcie 15
Tabela 3. Powiązania między celami Strategii ZIT BOF, a celami Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020 31
Tabela 4. Powiązania między celami Strategii ZIT BOF a Osiami Priorytetowymi RPOWP 2014-2020 32
Tabela 5. Struktura celów i działań wraz z poddziałaniami w ramach Strategii ZIT BOF wraz ze wskazaniem zgodności z RPOWP 2014-2020 33
Tabela 6. Zestawienie zadań powierzonych Stowarzyszeniu BOF z zapisami obecnymi w statucie Stowarzyszenia 50
Tabela 7. Etapy procedury w zależności od doboru trybu i źródła finansowania 63
Tabela 8. Wykaz projektów zintegrowanych funduszowo 71
Tabela 9. Wykaz projektów zintegrowanych funkcjonalnie 72
Tabela 10. Środki finansowe w podziale na gminy partnerskie projektu „Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego i rowerowego w BOF” 73
Tabela 11. Wykaz projektów komplementarnych 80
Tabela 12. Lista wskaźników oceny sytuacji społeczno-gospodarczej Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego wraz z przyporządkowaniem do obszarów tematycznych objętych wsparciem w ramach ZIT BOF 84
Tabela 13. Wartości wskaźników oceny sytuacji społeczno-gospodarczej na obszarze BOF .. 89
Tabela 14. Wystandaryzowane wartości wskaźników oceny sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich Polski Wschodniej wraz z wartością wskaźnika Perkala 92
Tabela 15. Liczba projektów objętych analizą skuteczności w podziale na poddziałania RPOWP 2014-2020 i cele Strategii ZIT BOF 94
Tabela 16. Liczba projektów objętych analizą efektywności finansowej w podziale na poddziałania RPOWP 2014-2020 i cele Strategii ZIT BOF 95
Tabela 17. Liczba projektów objętych analizą efektywności czasowej w podziale na poddziałania RPOWP 2014-2020 i cele Strategii ZIT BOF 96
Tabela 18. Rodzaje interwencji, którymi uzupełnione będzie wsparcie zintegrowanych inwestycji terytorialnych w ramach celu 5. *Europa bliżej obywateli - zrównoważony i zintegrowany rozwój obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych* 103
Tabela 19. Rekomendacje 121

Spis rycin:

Rycina 1. Wzajemne powiązania zapisów Strategii ZIT BOF z RPOWP 2014-2020 i SRWP 2020 28
Rycina 2. Strategia ZIT BOF jako "łącznik" pomiędzy dokumentami wyższego rzędu a strategiami gmin należących do BOF 35
Rycina 3. Schemat wymiaru instytucjonalnego rozwoju BOF i wdrażania ZIT w województwie podlaskim 46
Rycina 4. Schemat organizacyjny Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego .. 48
Rycina 5. Zakres informacji dotyczących wsparcia udzielanego beneficjentom projektów ZIT przez Stowarzyszenie BOF 56
Rycina 6. Inicjatywy służące realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego 102
Rycina 7. Hierarchizacja programów rozwojowych krajowych, regionalnych i lokalnych 105
Rycina 8. Scenariusze rozwoju mechanizmu ZIT w województwie podlaskim założenia podstawowe 108
Rycina 9. Scenariusze rozwoju mechanizmu ZIT w województwie podlaskim - opracowanie strategii rozwoju ponadlokalnego, strategii branżowych i programów operacyjnych na poziomie ponadlokalnym 110
Rycina 10. Scenariusze rozwoju mechanizmu ZIT w województwie podlaskim – monitorowanie i ewaluacja strategii rozwoju ponadlokalnego i innych strategii branżowy i programów operacyjnych 111
Rycina 11. Scenariusze rozwoju mechanizmu ZIT w województwie podlaskim – pełnienie funkcji Lidera w kluczowych projektach partnerskich realizowanych w ramach ZIT BOF 113
Rycina 12. Scenariusze rozwoju mechanizmu ZIT w województwie podlaskim – realizowanie projektów własnych finansowanych z różnych źródeł i koordynowanie innych inicjatyw podnoszących efektywność współpracy gmin w sieci 114