



**Ocena instrumentu
Zintegrowane
Inwestycje Terytorialne
w ramach
RPOWŚ 2014-2020
Raport końcowy**



Rzeczpospolita
Polska



WOJEWÓDZTWO
ŚWIĘTOKRZYSKIE

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



Badanie realizowane w ramach Działania 11.1 Skuteczny i efektywny system wdrażania RPOWŚ 2014-2020 Osi priorytetowej 11. Pomoc Techniczna Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, współfinansowanego przez Unię Europejską z środków Europejskiego Funduszu Społecznego

Zamawiający:

**Województwo Świętokrzyskie –
Urząd Marszałkowski
Województwa Świętokrzyskiego w
Kielcach**



**WOJEWÓDZTWO
ŚWIĘTOKRZYSKIE**

al. IX Wieków Kielc 3
25-516 Kielce

Wykonawca:

ECORYS Polska Sp. z o.o.

ul. Solec 38 lok. 105
00-394 Warszawa

e-mail: ecorys@ecorys.pl



Spis treści

1. Streszczenie	9
Summary	13
2. Wprowadzenie	17
2.1. Kontekst i uzasadnienie realizacji badania	17
2.2. Cel badania	18
2.3. Założenia badania	18
3. Koncepcja badania	20
3.1. Przebieg badania	20
3.2. Metodologia badania	25
3.3. Źródła informacji	25
4. Wyniki badania	30
4.1. Postęp wdrażania projektów w ramach instrumentu ZIT oraz ich wpływ na realizację celów Strategii ZIT KOF	30
Stan wdrażania instrumentu ZIT	30
Zakres tematyczny wsparcia	46
Wpływ projektów na realizację Strategii ZIT KOF	50
Podsumowanie i wnioski	54
4.2. Ocena zintegrowania projektów w formule ZIT	56
Zintegrowanie projektów	56
Komplementarność projektów	71
Partnerstwo	76
Podsumowanie i wnioski	81
4.3. Efektywność, atrakcyjność i wartość dodana wdrażania projektów w ramach instrumentu ZIT	83
Efektywność interwencji wdrażanych w formule ZIT, w tym zidentyfikowane dobre praktyki	83
Wartość dodana oraz jej implikacje dla efektywności	86
Atrakcyjność inwestycji w formule ZIT w porównaniu do realizacji projektów poza nią	89
Podsumowanie i wnioski	90
4.4. System zarządzania ZIT i wyboru projektów	91
System zarządzania ZIT KOF	91
System wyboru i realizacji projektów	96
Perspektywy kontynuacji ZIT KOF	99
Podsumowanie i wnioski	100
4.5. Ocena współpracy w ramach ZIT KOF	102

Podsumowanie i wnioski	108
5. Rekomendacje.....	109

Spis schematów

Schemat 1. Kryteria ewaluacji	19
Schemat 2. Logiczny układ etapów badania, perspektyw oceny, technik badawczych.....	22
Schemat 3. Perspektywy oceny uwzględnione przy projektowaniu logiki badania	24
Schemat 4. Przyporządkowanie technik badawczych kategoriom respondentów wraz ze wskazaniem źródeł danych	29
Schemat 5 Formy organizacyjne ZIT KOF	93
Schemat 6 Zadania IP ZIT w zakresie wyboru projektów	97

Spis tabel

Tabela 1. Wykaz PI/działań/poddziałań RPOWŚ 2014-2020 realizowanych w ramach ZIT	31
Tabela 2. Postęp osiągnięcia wskaźników produktu w działaniach/poddziałaniach dedykowanych ZIT (EFRR oraz EFS).....	37
Tabela 3. Postęp osiągnięcia wskaźników rezultatu w działaniach/poddziałaniach dedykowanych ZIT (EFRR)	41
Tabela 4. Postęp osiągnięcia wskaźników rezultatu w działaniach/poddziałaniach dedykowanych ZIT (EFS).....	43
Tabela 5. Liczba projektów ogółem, projektów partnerskich oraz projektów realizowanych na obszarze więcej niż jednej gminy w ramach Poddziałań EFS dedykowanych ZIT	66

Spis wykresów

Wykres 1. Stan wdrażania środków w ramach ZIT KOF (alokacja w mln zł).....	33
Wykres 2. Czy według Pana/Pani ogólna wysokość środków zaprogramowanych w RPOWŚ 2014-2020 na instrument ZIT jest odpowiednia do potrzeb KOF?.....	34
Wykres 3. Czy, Pana/Pani zdaniem, alokacja środków w ramach ZIT uwzględnia sprawiedliwie potrzeby wszystkich gmin wewnątrz obszaru funkcjonalnego?	35
Wykres 4. Czy według Pana/Pani zakres przedmiotowy projektów przewidzianych do wsparcia w ramach ZIT w wystarczającym stopniu odpowiada na wyzwania rozwojowe KOF?	47
Wykres 5. Czy Państwa projekt miał charakter zintegrowany?	58
Wykres 6. Liczba wniosków o dofinansowanie w ramach EFS złożonych oraz wybranych do dofinansowania w naborach konkursowych w ramach ZIT	65
Wykres 7. W jakich obszarach, Pana/Pani zdaniem, pojawi się komplementarność (uzupełnianie się) projektów realizowanych na terenie KOF w ramach formuły ZIT oraz poza nią?	72
Wykres 8. Które stwierdzenie wydaje się Panu/Pani bliższe?	74
Wykres 9. Jakiego typu efekt synergii Pan/Pani dostrzega?	74
Wykres 10. Proszę wskazać, czy na etapie opracowania projektu:	77
Wykres 11. Czy łatwo było pozyskać partnerów do projektu?	78
Wykres 12. Dlaczego zdecydowali się Państwo na realizację projektu w ramach ZIT? [możliwa więcej niż jedna odpowiedź]	89
Wykres 13 Ocena aspektów związanych z naborami.....	98

Skrót	Rozwinięcie
CATI	Wspomagany komputerowo wywiad telefoniczny (ang. <i>Computer Assisted Telephone Interview</i>)
CAWI	Wspomagany komputerowo wywiad przy pomocy strony WWW (ang. <i>Computer-Assisted Web Interview</i>)
EFRR	Europejski Fundusz rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
ICT	Technologie komunikacyjno-informacyjne (ang. <i>Information and Communication Technologies</i>)
IDI	Indywidualny wywiad pogłębiony (ang. <i>Individual in-Depth Interview</i>)
IP	Instytucja Pośrednicząca
IZ	Instytucja Zarządzająca
JST	Jednostki samorządu terytorialnego
KOF	Kielecki Obszar Funkcjonalny
KOM	Kielecki Obszar Metropolitarny
KPZK 2030	Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030
MOF	Miejski Obszar Funkcjonalny
OP	Oś priorytetowa
PI	Priorytet inwestycyjny
RPOWŚ 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020
SL2014	Aplikacja główna centralnego systemu teleinformatycznego
TDI	Wywiad pogłębiony przez telefon (ang. <i>Telephone in-Depth Interview</i>)
UE	Unia Europejska

WUP	Wojewódzki Urząd Pracy
WWW	World Wide Web
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

1. Streszczenie

Niniejszy raport prezentuje wyniki ewaluacji instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne wdrażanego w ramach RPOWŚ 2014-2020 prowadzonej pod kątem oceny trafności przyjętego systemu realizacji i skuteczności wdrażania interwencji oraz w kontekście osiągania założonych celów Programu. ZIT jest narzędziem wspierającym rozwój terytorialny wprowadzonym w ramach Umowy Partnerstwa w perspektywie finansowej 2014-2020, którego celem jest wzmocnienie skuteczności i efektywności działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Na potrzeby odpowiedzi na pytania badawcze wykorzystano jakościowe i ilościowe metody badawcze. Badaniem zostali objęci beneficjenci projektów realizowanych w ramach ZIT, przedstawiciele władz oraz koordynatorów gminnych JST wchodzących w skład Związku ZIT KOF, przedstawiciele IZ RPOWŚ (Departamentów Polityki Regionalnej, wdrażania EFS oraz EFRR) oraz IP ZIT i IP WUP. Uwzględniono także opinie specjalistów (ekspertów w dziedzinie zintegrowanego podejścia do rozwoju).

Poziom wykorzystania alokacji w ramach instrumentu ZIT należy ocenić jako bardzo dobry. Kontraktacja na poziomie 90,76% plasuje świętokrzyskie w czołówce województw pod względem wykorzystania puli środków dostępnych w formule ZIT. Pozytywnie kształtuje się także udział złożonych zaliczek i wniosków o płatność w stosunku do alokacji (43,68%). Przeprowadzone analizy wskazują, iż zdecydowana większość wskaźników rzeczowych zostanie osiągnięta, nie przewiduje się także trudności w wypełnieniu zobowiązań finansowych. Jak wynika z badania, wysokość dostępnych środków jest zbyt niska w stosunku do występujących wyzwań rozwojowych. Również obecny zakres wsparcia nie zaspokaja w pełni najważniejszych potrzeb KOF. Zasadne jest, aby w przyszłej perspektywie finansowej proces wyboru celów strategicznych przebiegał równoległe z procesem projektowania działań RPO. Warto przy tym skupić się na kilku wybranych, najważniejszych celach, wynikających ze zdiagnozowanych wyzwań i potrzeb, które mogą być skutecznie i efektywnie realizowane w ramach zintegrowanych projektów partnerskich. Jako potencjalne kierunki wsparcia można wskazać przedsięwzięcia dotyczące systemu komunikacji miejskiej, skoordynowanej polityki senioralnej, rozwoju sieci szerokopasmowego internetu oraz wdrożenie inteligentnych systemów zarządzania miastem i jego obszarem funkcjonalnym. Kluczowe będzie także dalsze wspólne rozwiązywanie problemów dotyczących stanu środowiska naturalnego z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, wspólnych rozwiązań antyśmogowych oraz systemu zagospodarowania odpadów.

Zakres wsparcia określony w ramach RPOWŚ 2014-2020 na rzecz instrumentu ZIT dla większości typów projektów sprzyja zintegrowaniu przedsięwzięć. Skoncentrowano się na takim zakresie tematycznym, który wspiera możliwość rozwiązywania problemów dotyczących miasta Kielce oraz jego obszar funkcjonalny. Wątpliwości budzi jedynie włączenie do finansowania w tej formule PI 7b

(Zwiększenie mobilności regionalnej poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN -T, w tym z węzłami multimodalnymi), nie mającego prorozwojowego wpływu na KOF. Poziom zintegrowania projektów ZIT w wielu przypadkach okazuje się jednak niewystarczający dla efektywnej realizacji celów tego instrumentu. Projekty w dużej mierze mają charakter punktowy, powiązania między nimi są nikłe lub nie występują, a w części przypadków brakuje także kompleksowości wsparcia. Na etapie opracowywania Strategii ZIT zabrakło wypracowania takich rozwiązań, które pozwoliłyby zapewnić faktyczne powiązania między projektami oraz kompleksową odpowiedź na zidentyfikowane wyzwania rozwojowe KOF. Tryb wyboru projektów zastosowany dla instrumentu ZIT został skonstruowany prawidłowo i w obecnej formule powinien być utrzymany w ramach perspektywy unijnej 2021-2027, przy założeniu możliwości włączenia strategicznych, systemowych projektów współfinansowanych z EFS do trybu pozakonkursowego. Z kolei przyjęte kryteria wyboru projektów ograniczają motywację wnioskodawców do wypracowywania przedsięwzięć powiązanych ze sobą, stąd dla realizacji projektów zintegrowanych niezbędne staje się zastosowanie większego poziomu uszczegółowienia oceny zgodności projektów ze Strategią ZIT. W ramach projektów realizowanych w formule ZIT zidentyfikowano występowanie komplementarności. Ma ona miejsce głównie w ramach projektów zbieżnych tematycznie w obrębie poszczególnych gmin. W niewielkim zakresie komplementarność postrzega się zaś jako sposób rozwiązywania problemów w sposób kompleksowy i globalny. W ramach ZIT nieliczne projekty są wdrażane w formule partnerskiej i występują one jedynie w ramach EFS, gdzie zawiązywanie partnerstw premiuje się na etapie oceny wniosków o dofinansowanie. Brak woli podejmowania przedsięwzięć tego typu należy wiązać z licznymi trudnościami realizacyjnymi wynikającymi z projektów partnerskich. W niewystarczającym stopniu dostrzega się długofalowe korzyści modelu partnerskiego.

Projekty realizowane w formule ZIT należy ocenić jako co do zasady równie efektywne jak te wdrażane poza nią, zaś w części z nich identyfikowana jest wartość dodana wpływająca na szczególnie pozytywną ocenę osiągniętych rezultatów w relacji do poniesionych nakładów. Jako najbardziej efektywne jawią się inwestycje dotyczące termomodernizacji, wymiany oświetlenia ulicznego oraz związane z infrastrukturą szkolnictwa zawodowego. Wydajnością finansową, ale również znacznym ryzykiem fluktuacji popytu na ich produkty oraz rezultaty, cechują się przedsięwzięcia z zakresu ochrony bioróżnorodności biologicznej, wpływające także na warunki turystyczno-rekreacyjne w KOF. W przypadku inwestycji miękkich in plus wyróżniają się te w ramach OP VIII. Na poziomie systemowym trudno o wskazanie jednoznacznych rekomendacji poprawiających efektywność. Wydaje się bowiem, że istnieje relacja wymienna: większa efektywność systemowa oznacza ryzyko zmniejszenia indywidualnej pracy IP ZIT z gminami, mniejsze zaangażowanie w działania informacyjno-doradcze, a w konsekwencji – niższą efektywność na poziomie poszczególnych projektów. Z punktu widzenia beneficjentów, o atrakcyjności formuły ZIT przesądza przede wszystkim pozakonkursowy tryb

ubiegania się o środki. Gminy doceniają również zintegrowanie i partnerstwo projektów, widząc w tym czynniki stymulujące rozwiązanie palących problemów – nawet, jeśli w toku wdrażania projektów realizacja walorów projektów ZIT przysparza trudności.

W przeprowadzonym badaniu ewaluacyjnym nie zidentyfikowano istotnych barier wdrażania instrumentu ZIT związanych z podziałem kompetencji i zadań pomiędzy instytucjami czy wynikających z przyjętego sposobu organizacji pracy Biura IP i innych form organizacyjnych powołanych Porozumieniem ZIT KOF. Ulokowanie IP w strukturach miasta-rdzienia nie budzi zastrzeżeń, wzięwszy pod uwagę znaczenie Kielc w skali regionu i powiązania funkcjonalne obszaru. Formy organizacyjne powołane na mocy porozumienia pozwalają na realizację zadań i obowiązków stawianych przed ZIT, zaś zasięg ZIT i forma prawna związku spełniają oczekiwania samorządów KOF.

Do zadań IP ZIT należą przede wszystkim opracowanie Strategii ZIT KOF i jej aktualizowanie, opracowanie kryteriów oceny zgodności ze Strategią dotyczących wyboru projektów, współpraca z IZ i IP WUP w naborze i ocenie wniosków o dofinansowanie pod kątem zgodności ze Strategią. W stosunku do zakresu zadań powierzonego tej instytucji zasoby kadrowe Biura ZIT można ocenić jako odpowiednie. Rekomendujemy zwiększenie zakresu zadań i odpowiedzialności IP ZIT w odniesieniu do przeprowadzania naborów oraz nadzoru nad realizacją przedsięwzięć, czemu towarzyszyć powinno wzmocnienie potencjału instytucjonalnego Biura ZIT. Zastosowanie w systemie wyboru projektów trybu zarówno pozakonkursowego, jak i konkursowego należy ocenić pozytywnie, choć zasadne wydaje się rozszerzenie zastosowania trybu pozakonkursowego także na niektóre typy projektów współfinansowane ze środków EFS, w szczególności systemowych.

Na uwagę zasługuje fakt, iż zidentyfikowano wskaźniki sukcesu instrumentu ZIT w zakresie trwałości współpracy wykraczającej poza samo wdrażanie alokacji. Badania wskazują na zacieśniającą się współpracę pomiędzy gminami KOF na poziomie władz samorządowych i urzędników. Zidentyfikowano również wzrost gotowości do wypracowania wspólnej wizji dla obszaru funkcjonalnego. Ponadto zwiększa się skala dostrzegania potrzeby zintegrowanego rozwoju KOF. Można spodziewać się, że nabyte w obecnej perspektywie doświadczenia wpłyną na lepsze zarządzanie procesem planowania i wyboru projektów strategicznych w przyszłości oraz rozwój mechanizmów partycypacyjnych w wymiarze zarządzania strategicznego, na co wskazują zarówno opinie przedstawicieli strony instytucjonalnej, jak i beneficjentów uczestniczących w badaniu.

W ostatniej części raportu zaprezentowano ocenę współpracy prowadzonej w obrębie gmin wchodzących w skład ZIT KOF. Warto zaznaczyć, że wprowadzenie w perspektywie 2014-2020 na poziomie regionalnych programów operacyjnych instrumentu ZIT nie było pierwszą sytuacją, w której pomiędzy samorządami obszaru

wokół Kielc doszło do współpracy. W 2005 roku podpisano Deklarację, która tworzyła Kielecki Obszar Metropolitalny, który – choć nie został oparty na dedykowanej strategii, nie miał silnego umocowania prawnego ani nie kreował odrębnego instrumentu finansowego – był podstawą do wspólnego myślenia o rozwoju aglomeracji kieleckiej. Dostrzeżono wówczas wspólne problemy i starano się przeciwdziałać negatywnym trendom wynikającym ze zmian demograficznych. Efekty widoczne były w obszarze komunikacji zbiorowej oraz edukacji. Współpraca była czynnikiem sprzyjającym dalszym pracom koniecznym w procesie programowania perspektywy 2014-2020, w szczególności związanych z opracowaniem Strategii ZIT KOF oraz wyborem projektów w trybie pozakonkursowym.

Wśród innych czynników istotnych dla procesu współpracy wymienić należy stosunkowo niewielką liczbę gmin wchodzących w skład ZIT KOF (jedną z najmniejszych wśród wszystkich ZIT w Polsce), dużą homogeniczność obszaru funkcjonalnego – z wyjątkiem miasta Kielce – co wpływa na podobne potrzeby poszczególnych gmin, a także chęć do dzielenia się doświadczeniami pomiędzy koordynatorami gminnymi ZIT oraz pomiędzy władzami gmin. Czynnikiem, który w dwojaki sposób wpływa na proces współpracy jest pozakonkursowy tryb wyboru projektów, który z jednej strony sprawia, że gminy nie konkurują między sobą w konkursach, z drugiej jednak nie mobilizuje do tworzenia partnerstw między samorządami. Dobrą praktyką związaną z wdrażaniem ZIT KOF jest prowadzony przez Biuro ZIT portal zitkof.kielce.eu, na którym w przystępnej formie prezentowane są podstawy funkcjonowania instrumentu, a także upowszechniane są efekty realizowanych projektów. Na szczególne wyróżnienie zasługuje narzędzie geoportal, które przedstawia rezultaty projektów na mapach.

Summary

This report presents the results of the evaluation of the Integrated Territorial Investments instrument implemented under ŚVROP 2014-2020 carried out in terms of assessing the accuracy of the adopted system of implementation, effectiveness of intervention implementation and in the context of achieving the assumed objectives of the Programme. ITI is a tool supporting territorial development introduced under the Partnership Agreement in the financial perspective 2014-2020, which aims to strengthen the effectiveness and efficiency of actions for sustainable urban development. Qualitative and quantitative research methods were used to answer research questions. The study covered the beneficiaries of projects implemented as part of the ITI, representatives of the authorities and municipal coordinators of local government units belonging to the Association of ITI Kielce Functional Area, representatives of the MA of the Regional Operational Programme (Departments of Regional Policy, implementation of the ESF and ERDF) as well as Intermediate Bodies. The opinions of specialists (experts in the field of integrated approach to development) were also taken into account.

The level of allocation utilization under the ITI formula should be assessed as very satisfactory. The contracting level of 90.76% places Świętokrzyskie among the leading voivodships in terms of using the funds available in the ITI formula. The share of requests for payment in relation to the allocation is also significant (43.68%). The analyzes carried out indicate that the vast majority of indicators will be achieved, and no difficulties in meeting financial obligations are expected. The evaluation study shows that the amount of available funds is too low in relation to the development challenges. Also, the current scope of support does not fully meet the most important needs of the Kielce Functional Area. It is recommended that in the future financial perspective the process of selecting strategic goals proceeds in parallel with the process of designing ROP objectives and measures. It is worth focusing on a few selected, most important goals resulting from diagnosed challenges and needs that can be effectively implemented as part of integrated partner projects. As potential directions of support, projects related to the public transport system, coordinated senior policy, development of the Internet network and implementation of smart city solutions can be indicated. It will also be crucial to solve problems regarding the state of the natural environment in the field of water and sewage management, anti-smog solutions and the waste management system.

The scope of support specified under ŚVROP 2014-2020 for the ITI for most types of projects is conducive to the integration of projects. The focus was on the thematic scope that supports the possibility of solving problems affecting the city of Kielce and its functional area. Doubts are raised only by including PI 7b in this formula (Increasing regional mobility by connecting secondary and tertiary nodes with TEN -T infrastructure, including multimodal nodes), which has no pro-development impact on Kielce Functional Area. In many cases, the level of integration of ITI projects turns out to be insufficient for the effective implementation of the objectives of this instrument. Projects are largely point-like, the links between them are weak or nonexistent, and in some cases the complexity of support is also lacking. At the stage

of developing the ITI Strategy, there were no such solutions that would allow for ensuring actual links between projects and a comprehensive response to the identified development challenges of Kielce Functional Area. The mode of project selection used for the ITI instrument has been properly constructed and should be used as part of the EU 2021-2027 perspective, assuming the possibility of including strategic, systemic projects co-financed from the ESF in the non-competitive mode. In turn, the adopted project selection criteria limit the motivation of applicants to develop related projects, hence for the implementation of integrated projects it becomes necessary to apply a greater level of detail in assessing the compliance of projects with the ITI Strategy. Complementarity has been identified as part of projects implemented in the ITI formula. It mainly takes place within thematically convergent projects within individual municipalities. To a small extent, complementarity is seen as a way to solve problems in a comprehensive and global way. Under the ITI, few projects are implemented in the partnership formula and they occur only under the ESF, where their creation is rewarded at the stage of evaluation of applications for co-financing. The lack of will to undertake this type of projects should be associated with numerous implementation difficulties resulting from partnership projects. The long-term benefits of the partnership model are not sufficiently recognized.

Projects implemented in the ITI formula should be assessed as equally efficient as those implemented outside it, while in some of them the added value is identified, which has an impact on the particularly positive assessment of the results achieved in relation to the expenditure incurred. Investments regarding thermomodernization, replacement of street lighting and related to the infrastructure of vocational education appear to be the most effective. Financial performance, but also a significant risk of fluctuating demand for their products and results, are characterized by projects in the field of biodiversity protection, also affecting tourism and recreation conditions in Kielce Functional Area. As far as ESF projects are concerned, those implemented under PA VIII stand out as most efficient. At the system level, it is difficult to provide explicit recommendations to improve efficiency. There seems to be an exchangeable relationship: greater system efficiency means the risk of reducing the individual ITI work in municipalities, less involvement in information and consulting activities, and, consequently, lower efficiency at the level of individual projects. From the beneficiaries' point of view, the attractiveness of the ITI formula is primarily determined by the non-competitive mode of applying for funds. Municipalities also appreciate the integration and partnership of projects, seeing it as factors stimulating the process of finding solutions of common problems despite implementation difficulties.

In the conducted evaluation study, no significant barriers to the implementation of the ITI formula were identified related to the division of competences and tasks between institutions, or resulting from the adopted organization of work of the ITI Intermediate Body and other organizational forms set up by the Agreement of the ITI Kielce Functional Area. The location of ITI IB in the core city structures does not raise any objections, given the importance of Kielce in the region and functional connections of the area. The organizational forms set up by the agreement allow for the implementation of the tasks and obligations of the ITI, while the scope of the ITI and

the legal form of the association meet the expectations of the Kielce Functional Area municipalities.

The tasks of the ITI IB include, first and foremost, developing and updating the ITI Kielce Functional Area Strategy, developing criteria for assessing compliance with the Strategy regarding project selection, cooperation with the MA and the IB Voivodship Labor Office in the selection and evaluation of applications for funding in terms of compliance with the Strategy. In relation to the scope of tasks entrusted to this institution, the staff resources of the ITI IB can be assessed as adequate. We recommend increasing the scope of tasks and responsibilities of ITI IB in conducting recruitments and supervising the implementation of projects, which should be accompanied by strengthening the institutional potential of the ITI IB. The use of both the non-competitive and competitive mode in the project selection system should be assessed positively, although it seems justified to extend the use of the non-competitive mode also to some types of projects co-financed from the ESF, in particular systemic ones.

It is noteworthy that success of the ITI instrument has also been identified in terms of sustainability of cooperation going beyond just utilization of the funds. Research indicates closer cooperation between Kielce Functional Area municipalities at the level of local authorities and officials, as well as an increase in readiness to develop a common vision for the functional area and the scale of perceiving the need for its integrated development. It can be expected that the experience acquired in the current perspective will contribute to better management of the planning process and selection of strategic projects in the future, as well as the development of participatory mechanisms in the strategic management dimension, which is indicated by the opinions of both institutional representatives and beneficiaries participating in the study.

The last part of the report presents the assessment of cooperation conducted within the municipalities that are part of the Kielce Functional Area. It is worth noting that the introduction in the perspective of 2014-2020 at the level of regional operational programs of the ITI instrument was not the first situation in which cooperation took place between local governments of the area around Kielce. In 2005, a Declaration was signed, which created the Kielce Metropolitan Area, which, although not based on a dedicated strategy, did not have strong legal legitimacy or created a separate financial instrument, was the basis for reflections about the development of the Kielce agglomeration. Common problems were noticed then and attempts were made to counteract negative trends resulting from demographic changes. The effects were visible in the area of public transport and education. Cooperation was a factor conducive to further work necessary in the programming process of the 2014-2020 perspective, in particular those related to the development of the ITI Kielce Functional Area Strategy and selection of projects in a non-competitive mode.

Other factors important for the cooperation process include the relatively small number of municipalities that are part of the ITI Kielce Functional Area (one of the smallest among all ITIs in Poland), high homogeneity of the functional area – with the exception of the city of Kielce - which affects similar needs of individual

municipalities, as well as the desire to share experiences between municipal ITI coordinators and between municipal authorities. The factor that has a dual impact on the cooperation process is the non-competitive mode of project selection. On the one hand it prevents municipalities from competing in competitions, but on the other does not mobilize partnerships between local governments. A good practice related to the implementation of the ITI Kielce Functional Area is the portal zitkof.kielce.eu run by the ITI IB, in which the basic information about the instrument are presented in an accessible form, and the effects of implemented projects are disseminated. The geoportal tool, which presents project results on maps, deserves special mention.

2. Wprowadzenie

2.1. Kontekst i uzasadnienie realizacji badania

Instrument Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) jest narzędziem wspierającym rozwój terytorialny, wprowadzonym w ramach Umowy Partnerstwa w perspektywie finansowej 2014-2020, którego celem jest **wzmocnienie skuteczności i efektywności działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich**. Pojawienie się w polityce spójności UE instrumentu ZIT miało zapewnić skuteczniejsze wydatkowanie środków unijnych poprzez terytorialne ukierunkowanie interwencji¹. Efektywna realizacja tego typu inwestycji musi podlegać kilku warunkom, do których należy wyznaczone terytorium dysponujące zintegrowaną strategią rozwoju terytorialnego, posiadające listę działań do wykonania i konieczne rozwiązania zarządcze. Inwestycje zintegrowane nie mogą być realizowane w oderwaniu od celów tematycznych UE na lata 2014-2020², a ich finansowanie pochodzi ze środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych.

Tak sformułowane podejście do finansowania rozwoju zakłada odejście od postrzegania danego obszaru poprzez jego granice administracyjne, a bierze pod uwagę potencjały, wyzwania oraz bariery utrudniające rozwój większych układów przestrzennych wokół dużych miast. Interwencja w formule ZIT ma realizować przedsięwzięcia zintegrowane zarówno obszarowo, jak i tematycznie³.

Podstawę programową realizacji ZIT stanowi Strategia określająca zasady współpracy, cele i kierunki rozwoju, a także wynikające z analizy wyzwań i barier rozwojowych najważniejsze planowane do realizacji przedsięwzięcia. Realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych ma na celu:

- 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;
- promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na miejskich obszarach funkcjonalnych;
- realizację zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i ich obszarów funkcjonalnych;

1 European Commission, Integrated Territorial Investment (factsheet), Belgium 2014, s. 2.

2 M. W. Kozak, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT): faktyczna czy pozorna innowacja?, [w:] Nierówności społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 50, 2, 2017, s. 277.

3 I. Kowalska, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w formule polityki spójności 2014-2020, [w:] Studia Ekonomiczne i Regionalne, V. 10, No. 1, 2017, s. 39.

- zwiększanie wpływu miast i powiązanych z nimi obszarów funkcjonalnych na kształt i sposób realizacji działań wspieranych na ich obszarze w ramach polityki spójności⁴.

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w ramach RPOWŚ 2014-2020, na podstawie porozumienia podpisanego w 2015 r., realizowane są na obszarze stworzonym przez **Miasto Kielce oraz 11 gmin (Zagnańsk, Masłów, Górnó, Daleszyce, Morawica, Sitkówka-Nowiny, Chęciny, Piekoszów, Miedziana Góra, Chmielnik, Strawczyn)** skupionych wokół miasta wojewódzkiego, zwanym Kieleckim Obszarem Funkcjonalnym. Prowadzone działania muszą wpisywać się w cele wyznaczone w ramach wypracowanej Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020. Aktualny stan wdrażania RPOWŚ i projektów jest odpowiedni dla przeprowadzenia niniejszego badania.

2.2. Cel badania

Głównym celem badania było dokonanie oceny realizacji interwencji RPOWŚ 2014-2020 realizowanej w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego:

- pod kątem oceny trafności przyjętego systemu realizacji i skuteczności wdrażania interwencji w ramach ZIT,
- w kontekście osiągnięcia założonych celów Programu.

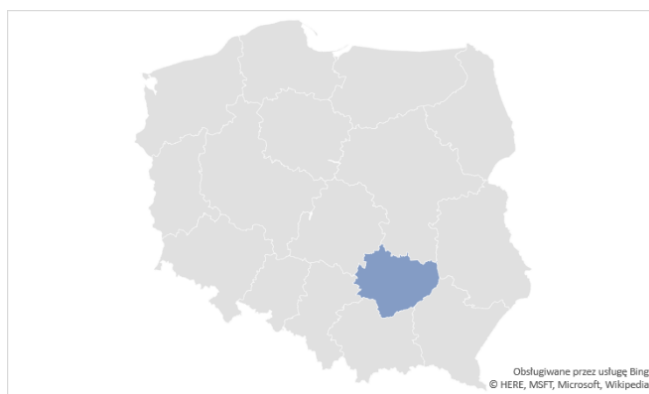
Efektom badania jest zestaw wniosków i rekomendacji dot. funkcjonowania oraz usprawnienia wdrażania ZIT KOF w obecnej perspektywie finansowej, a także w kontekście programowania założeń dla RPO 2020+.

2.3. Założenia badania

Zakres badania

Zakres czasowy: badanie objęło swym zakresem okres od początku realizacji Programu do dnia podpisania umowy.

Zakres terytorialny: badanie objęło obszar województwa świętokrzyskiego.



⁴ Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013, s. 3-4

Zakres podmiotowy:

- przedstawiciele Instytucji Zarządzającej RPOWŚ oraz Instytucji Pośredniczącej IP WUP,
- przedstawiciele Instytucji Pośredniczącej ZIT KOF,
- władze jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład Związku ZIT KOF,
- koordynatorzy gminni z JST wchodzących w skład ZIT KOF,
- beneficjenci projektów w formule ZIT RPOWŚ 2014-2020.

Zakres przedmiotowy badania ewaluacyjnego objął analizę funkcjonowania instrumentu ZIT KOF oraz ocenę efektywności i skuteczności interwencji realizowanej w ramach poszczególnych działań/poddziałań RPOWŚ 2014-2020 powierzonych do realizacji Instytucji Pośredniczącej ZIT KOF.

Kryteria ewaluacji, które uwzględniono w toku realizacji badania, to skuteczność, efektywność, użyteczność i trwałość.

Schemat 1. Kryteria ewaluacji



Źródło: opracowanie własne.

3. Koncepcja badania

Zakres i specyfika problematyki będącej przedmiotem niniejszego badania (ocena realizacji interwencji RPOWŚ 2014-2020 realizowanej w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego) wymagały przyjęcia wielowymiarowego podejścia badawczego, uwzględniającego różne perspektywy oceny, źródła danych oraz uzupełniające się metody i techniki badawcze. Równie ważnym aspektem badania była jego wieloetapowość. Przyjęte podejście pozwoliło w sposób najbardziej efektywny wykorzystać planowane metody i techniki badawcze i sformułować na podstawie zgromadzonego dzięki nim materiału badawczego trafne i użyteczne wnioski, służące usprawnieniu wdrażania ZIT KOF w obecnej perspektywie finansowej oraz wypracowaniu rekomendacji dotyczących programowania kolejnej. Dzięki tak opracowanej koncepcji badania możliwa była rzetelna analiza kluczowych kwestii (obszarów/problemów) badawczych i uzyskanie odpowiedzi na postawione pytania badawcze.

3.1. Przebieg badania

Etapowość badania

Cały proces badawczy podzielony został na **trzy następujące po sobie etapy badawcze** po to, by w sposób najbardziej efektywny wykorzystać planowane metody i techniki badawcze do pozyskania informacji niezbędnych do przeprowadzenia oceny wdrażania instrumentu ZIT w województwie świętokrzyskim. Wykonawca wyróżnił w procesie badania:

etap wstępny badania: eksploracji problemów badawczych,

etap eksplanacji: opisu i wyjaśniania zjawisk rozpoznanych na etapie eksploracji (na etapie wstępnym) oraz weryfikacji hipotez dotyczących problemów badawczych,

etap wnioskowania i oceny: przygotowania ostatecznych wniosków z badania i opracowania rekomendacji.

Zastosowanie koncepcji badania uwzględniającej wskazane powyżej perspektywy oceny, metody i techniki badawcze, źródła danych i etapy badania umożliwiło udzielenie wyczerpujących odpowiedzi na pytania oraz realizację celów badania.

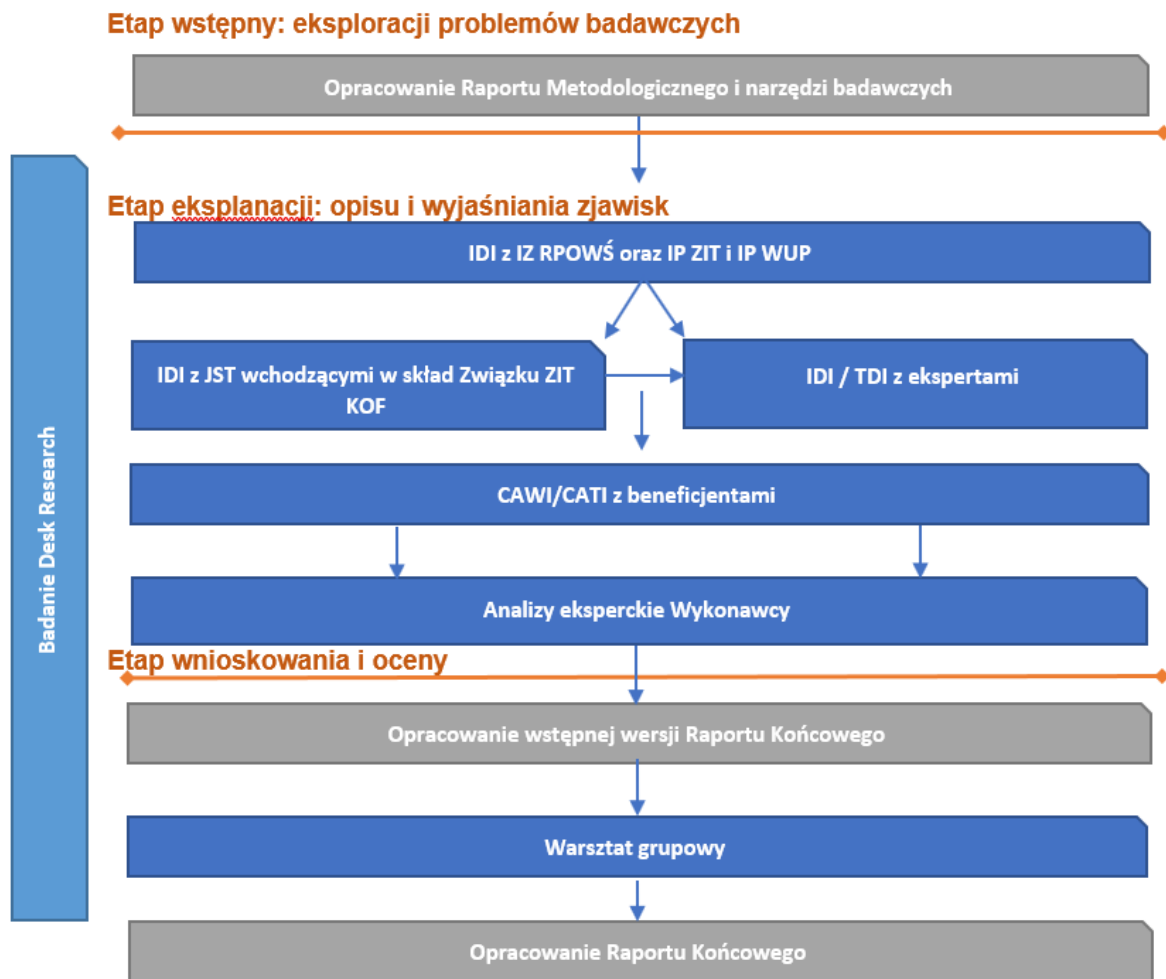
Przyjęta koncepcja badania **realizuje postulat triangulacji** na następujących poziomach:

- **triangulacja metodologiczna**: wykorzystanie różnych metod i technik gromadzenia danych (dokumenty programowe, dane ilościowe z projektów, dane z badań terenowych); zastosowanie różnych technik przy badaniu tych samych zagadnień w celu obserwacji różnych aspektów badanego przedmiotu; zastosowanie różnych, uzupełniających się wzajemnie technik zbierania danych,
- **triangulacja źródeł informacji**: zwielokrotnienie źródeł informacji poprzez zaangażowanie w badanie różnych grup respondentów oraz źródeł wtórnych (dane ilościowe projektów, wywiady z różnymi grupami respondentów itp.),
- **triangulacja analityczna**: zwielokrotnienia rodzajów analizy i syntezy danych (ilościowa i jakościowa), wnioskowanie oraz przygotowanie rekomendacji,
- **triangulacja perspektyw badaczy**: polegającą na zaangażowaniu w ewaluację kilkusobowego zespołu badaczy, co pozwoli na uzyskanie bogatszego i bardziej wiarygodnego obrazu badanego przedmiotu.

Poniżej na schemacie zaprezentowano **konstrukcję logiczną badania**, tj. logiczny ciąg przyczynowo-skutkowy warunkujący prawidłową realizację celów badania, na który składają się różne – ze względu na funkcje badawcze – i komplementarne wobec siebie etapy badania, przynależne im metody i techniki badawcze, w powiązaniu z uwzględnionymi w badaniu perspektywami oceny (kategoriami respondentów); schemat uwzględnia również kroki milowe w realizacji badania.

Logika badania rozumiana jest tutaj jako:

- sekwencja powiązanych ze sobą kolejnych kroków badawczych wraz ze wskazaniem zasadności ich określonej kolejności, które podejmował Wykonawca, mając na uwadze kluczowe kwestie, tj. obszary/problemy badawcze wymagające analizy;
- określająca/uzasadniająca, w jaki sposób działania podejmowane w kolejnych krokach i realizowane dzięki nim zagadnienia łączą się ze sobą.

Schemat 2. Logiczny układ etapów badania, perspektyw oceny, technik badawczych

Źródło: opracowanie własne.

Poszczególne elementy badania zrealizowano w następującej kolejności:

- 1) Rozpoczęcie **desk research** na wstępnym etapie badania umożliwiło przygotowanie **raportu metodologicznego** i opracowanie projektów narzędzi badawczych oraz listy danych i dokumentów, które zostały poddane analizie w ramach badania.
- 2) Po zaakceptowaniu raportu metodologicznego przez Zamawiającego zakończony został etap wstępny, rozpoczęła się zasadnicza część badania (etap kwantyfikacji). Trwająca analiza danych zastanych towarzyszyła całemu procesowi badawczemu, w tym identyfikacji respondentów do poszczególnych technik badawczych.
- 3) Pierwszym krokiem etapu kwantyfikacji w zakresie zbierania danych pierwotnych była realizacja **wywiadów indywidualnych (IDI)** z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej (Departamentu Inwestycji i Rozwoju, w skład którego wchodzi oddziały merytoryczne wdrażające EFRR oraz Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w Urzędzie Marszałkowskim), a także

Institucji Pośredniczących (IP ZIT oraz IP WUP). Wiedza pozyskana w ich trakcie stanowiła jedno z podstawowych źródeł informacji, gdyż są to główne osoby zaangażowane w realizację i wdrażanie ZIT w województwie świętokrzyskim. Wiedza posiadana przez przedstawicieli tych instytucji, nabyta w toku prowadzonych działań, posłużyła Wykonawcy jako tło i punkt wyjścia do dalszego procesu badawczego.

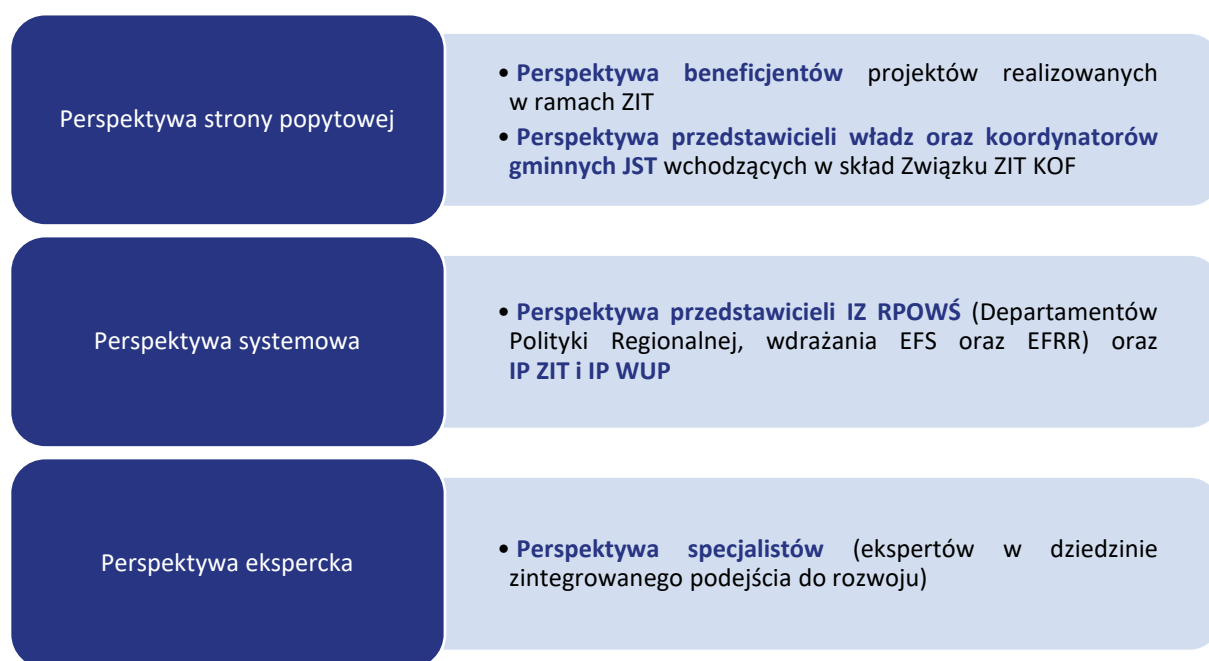
- 4) Kolejną grupą objętą badaniem byli przedstawiciele władz oraz koordynatorzy gminni JST wchodzących w skład Związku ZIT KOF, z którymi prowadzone były **wywiady indywidualne (IDI)**. Ta część procesu badawczego nie tylko poświęcona była pozyskaniu kolejnego spojrzenia, innej grupy respondentów, na badany temat, lecz także pozwoliła na pogłębienie badanych kwestii oraz rozmowę w zakresie problemów w trakcie wdrażania wsparcia w ramach ZIT widzianych przez grupę respondentów zdolną do uchwycenia zarówno perspektywy systemowej, jak i beneficjenckiej – oraz jej zreferowania. Z uwagi na fakt, iż osoby te w codziennej pracy mają do czynienia z szeregiem interesariuszy Związku ZIT KOF, stanowili cenne źródło wiedzy zapośredniczonej o ich doświadczeniach.
- 5) Równolegle, realizowane były wywiady eksperckie (TDI) z ekspertami dziedzinowymi w zakresie zintegrowanego rozwoju terytorialnego. Cały zebrany do tego momentu materiał badawczy stanowił bazę „wiedzową” dla Wykonawcy do prowadzenia **wywiadów eksperckich**. Materiał pozyskany podczas tych rozmów stanowił źródło wstępnej weryfikacji analiz prowadzonych przez Wykonawcę, a także rozpoznania ew. dobrych praktyk w tym zakresie odnotowanych w innych regionach.
- 6) W następnym kroku Wykonawca przeszedł do realizacji badania ilościowego – **CAWI/CATI** z beneficjentami projektów realizowanych na obszarach objętych wymiarem terytorialnego wsparcia. Badanie to ukierunkowane było na rozpoznanie percepcji i doświadczeń beneficjentów/wnioskodawców, a więc odbiorców proponowanego wsparcia, służące skwantyfikowaniu (przedstawieniu ilościowemu) badanych zjawisk.
- 7) Wykonawca rozpoczął etap uwzględniający dane zastane i wyniki dotychczasowych badań (IDI, TDI, CAWI/CATI), który polegał na realizacji **eksperckich analiz Wykonawcy**. Wykonawca prowadził analizy ilościowe i jakościowe, ze szczególnym uwzględnieniem prognoz wydatkowania środków oraz osiągnięcia poszczególnych wskaźników.
- 8) Kolejny etap to weryfikacja i ocena. Efektem przeprowadzonych prac badawczych i analitycznych było opracowanie **wstępnej wersji raportu końcowego**. Raport ten był punktem wyjścia do dyskusji i analiz w szerszym gronie i wypracowania propozycji rekomendacji. Wyniki badania, płynące z nich wnioski i wstępne rekomendacje zostaną poddane refleksji i ocenie przedstawicieli IZ i IP podczas zorganizowanego **warsztatu grupowego**.

- 9) Ostatnim krokiem badania będzie przygotowanie **ostatecznej wersji raportu końcowego**, uwzględniającego produkty (tj. wnioski i rekomendacje) powstałe podczas warsztatu grupowego oraz innych uwag Zamawiającego i przedstawienie go Zamawiającemu.

Perspektywy oceny

W badaniach terenowych uwzględniono trzy perspektywy oceny uchwycone poprzez zaproszenie do udziału w badaniu trzech kategorii respondentów – jak na schemacie poniżej. Dzięki zwielokrotnieniu perspektyw (kategorii respondenckich) możliwe było poznanie spojrzenia na zagadnienia dotyczące wdrażania ZIT w województwie świętokrzyskim z kilku zróżnicowanych stron.

Schemat 3. Perspektywy oceny uwzględnione przy projektowaniu logiki badania



Źródło: opracowanie własne.

3.2. Metodologia badania

Metody i techniki badawcze zastosowane w badaniu

Przeprowadzenie ewaluacji wymagało zastosowania szerokiego wachlarza technik badawczych o charakterze ilościowym i jakościowym ze znaczącą rolą desk research (badania danych zastanych). Każdy z obszarów badawczych wchodzących w zakres badania podlegał analizie stanowiącej syntezę kilku metod i technik badawczych.

W badaniu zastosowano następujące metody i techniki badawcze.

- Metody jakościowe:
 - analiza danych zastanych (desk research),
 - technika wywiadu pogłębionego indywidualnego (ang. Individual in Depth Interview/IDI) z przedstawicielami IZ RPOWŚ oraz IP ZIT i IP WUP,
 - technika wywiadu pogłębionego indywidualnego (ang. Individual in Depth Interview/IDI) z przedstawicielami władz oraz koordynatorami gminnymi JST wchodzących w skład Związku ZIT KOF,
 - technika warsztatu grupowego,
 - technika wywiadu eksperckiego.
- Metody ilościowe:
 - technika wspomaganego komputerowo wywiadu przy pomocy strony WWW (ang. Computer Assisted Web Interview, CAWI) lub wspomaganego komputerowo wywiadu telefonicznego (ang. Computer Assisted Telephone Interviews, CATI) – mix mode.

3.3. Źródła informacji

Analiza desk research

Badanie rozpoczęła analiza danych zastanych (krajowych i regionalnych dokumentów oraz strategii, aktów prawnych, danych dotyczących wdrażania interwencji, wyników badań ewaluacyjnych, literatury przedmiotu). Objęła ona następujące źródła:

- a) dokumenty regionalne RPOWŚ 2014-2020, w tym:
 - Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020,
 - Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 wraz z załącznikami,
 - Kryteria wyboru projektów w ramach RPOWŚ 2014-2020,

- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020,
 - Porozumienie określające zasady współpracy przy programowaniu i wdrażaniu Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego oraz jej współfinansowania i realizacji,
 - Regulaminy konkursów, regulaminy Komisji Oceny Projektów,
 - Harmonogram naborów wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym dla RPOWŚ 2014-2020,
 - Opis Funkcji i Procedur dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014 – 2020,
 - Instrukcja Wykonawcza Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Certyfikującej Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014 – 2020,
 - Instrukcja Wykonawcza IP ZIT,
 - Sprawozdania z wdrażania RPOWŚ 2014-2020.
- b) Obowiązujące ustawy, rozporządzenia, wytyczne oraz dokumenty o charakterze strategicznym dotyczące przedmiotu badania:
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFFROW oraz EFMiR,
 - Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 821/2014 z dnia 28 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013,
 - Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 215/2014 z dnia 7 marca 2014 r.
 - Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. 2018 r. poz. 1431 z późn. zm.),
 - Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Umowa Partnerstwa.
 - Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.
 - Strategia na rzecz odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.),
 - Strategia Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020 (zaktualizowana w 2013 r.),

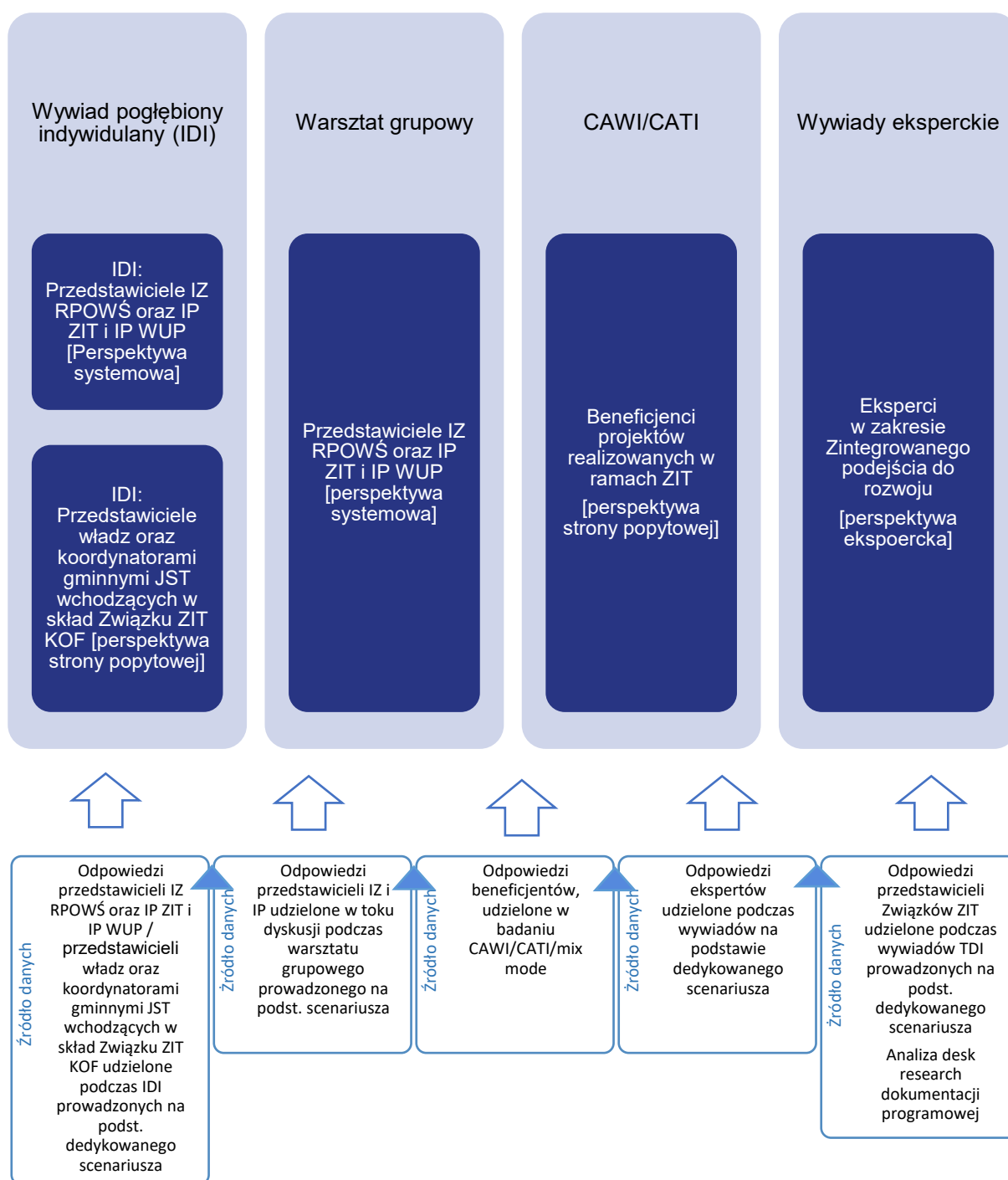
- Wytyczne oraz rozporządzenia Ministra właściwego ds. rozwoju regulujące kwestie objęte przedmiotem badania.
- c) dane związane z wdrażaniem RPOWŚ 2014-2020 oraz materiały istotne dla przedmiotu badania przekazywane przez Zamawiającego w trakcie jego trwania.
- d) Wyniki zrealizowanych badań ewaluacyjnych:
 - Ewaluacja on-going systemu wdrażania i zarządzania RPOWŚ 2014-2020,
 - Ewaluacja bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów RPOWŚ 2014-2020,
 - Ocena ex-ante instrumentów finansowych RPOWŚ 2014-2020,
 - Ewaluacja mid-term dotycząca postępu rzeczowego RPOWŚ 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerwy wykonania,
 - Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020.
- e) Wyniki zrealizowanych badań ewaluacyjnych dot. ZIT spoza RPOWŚ 2014-2020:
 - Ewaluacja bieżąca wdrażania zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020. Ecorys Polska Sp. z o. o. na zlecenie UM Województwa Śląskiego, 2017.
 - Ewaluacja bieżąca wdrażania zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego w ramach RPO woj. mazowieckiego na lata 2014-2020. Evalu Sp. z o. o. na zlecenie UM Województwa Mazowieckiego, 2018.
- f) Literatura dziedzinowa:
 - Frankowski J., Szmytkowska M. (2015). Regionalne zróżnicowanie nowych partnerstw miejskich w Polsce. Zarządzanie Publiczne, 2(30): 131–152.
 - Kaczmarek, T. (2017). Implementacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w miejskich obszarach funkcjonalnych. Przykład metropolii Poznań. Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, (40), 9-24.
 - Kaczmarek, T., & Kociuba, D. (2017). Models of governance in the urban functional areas: Policy lessons from the implementation of integrated territorial investments (ITIs) in Poland. Quaestiones Geographicae, 36(4), 47-64.
 - Kociuba, D. (2017a). Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych w Polsce – teoria versus praktyka. Studia Regionalne i Lokalne, (3 (69)), 54-78.
 - Kociuba, D. (2017b). Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie zarządzania terytorialnego w miejskich obszarach funkcjonalnych. Studia KPZK PAN, 174, 144-153.
 - Krukowska, J., & Lackowska, M. (2016). Metropolitalne kolory europeizacji. Instytucjonalizacja współpracy w funkcjonalnych obszarach miejskich w Polsce w świetle nowych instrumentów polityki spójności UE. Studia Regionalne i Lokalne, (1 (63)), 82-107.

- Szafranek, E. (2015). Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie wspierające kształtowanie centrów rozwoju regionalnego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, (32), 81-94.
- Szafranek, E. (2017). Miejskie obszary funkcjonalne a kształtowanie spójności terytorialnej. *Research Papers of the Wrocław University of Economics/Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (467).
- Śleszyński P. (2013). Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw. *Przegląd Geograficzny*, 85(2): 173–197.
- Zygałło (2017). *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju.

Badania terenowe

Na schemacie poniżej zaprezentowano powiązanie technik badawczych z kategoriami respondentów, którym dedykowane są poszczególne techniki i ze źródłami danych.

Schemat 4. Przyporządkowanie technik badawczych kategoriom respondentów wraz ze wskazaniem źródeł danych



Źródło: opracowanie własne.

4. Wyniki badania

4.1. Postęp wdrażania projektów w ramach instrumentu ZIT oraz ich wpływ na realizację celów Strategii ZIT KOF

Poniższa część raportu koncentruje się na najważniejszych wnioskach dotyczących postępu wdrażania instrumentu ZIT w ramach RPO WŚ. Przedstawiono w nim dane dotyczące postępu finansowego oraz wskaźniki postępu rzeczowego. Tym samym część ta stanowi odpowiedź na następujące pytania badawcze:

- Czy obecny zakres wsparcia, w tym wysokość środków zaprogramowanych w RPOWŚ 2014-2020 na instrument ZIT jest optymalny z punktu widzenia założonych wyzwań i identyfikowanych potrzeb obszaru. Jeśli nie jest wystarczający to dlaczego i co należy zmienić.
- Czy i w jaki sposób projekty realizowane w ramach ZIT wpływają na realizację celów Strategii ZIT KOF.
- Jaka jest skuteczność wdrażania instrumentu ZIT w kontekście stopnia realizacji wskaźników zawartych w Strategii ZIT oraz wskaźników postępu rzeczowego i finansowego RPOWŚ 2014-2020.
- Jakie są możliwości osiągnięcia określonych wartości docelowych wskaźników określonych w Strategii ZIT oraz RPOWŚ 2014-2020.
- Czy, a jeśli tak to dla których wskaźników, identyfikuje się zagrożenie nieosiągnięcia wartości docelowych wskaźników. Jakie identyfikuje się czynniki utrudniające realizację interwencji oraz jakie należałoby wdrożyć działania usprawniające/naprawcze.

Stan wdrażania instrumentu ZIT

Działania dedykowane instrumentowi ZIT realizowane są w województwie świętokrzyskim w ramach czterech osi priorytetowych RPOWŚ 2014-2020 (OP VI, OP VIII, OP IX oraz OP X), w których wydzielono poszczególne działania lub poddziałania. Wykaz działań/poddziałań realizowanych w ramach ZIT KOF zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1. Wykaz PI/działań/poddziałań RPOWŚ 2014-2020 realizowanych w ramach ZIT

Oś priorytetowa	Priorytet inwestycyjny/Nr działania RPOWŚ 2014-2020
Oś priorytetowa 6. Rozwój miast (EFRR)	<p>PI 4c. Wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i sektorze mieszkaniowym (Działanie 6.1 Efektywność energetyczna w sektorze publicznym – ZIT KOF);</p> <p>PI 4e. Promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich, w tym wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej i działań adaptacyjnych mających oddziaływanie łagodzące na zmiany klimatu (Działanie 6.2 Promowanie strategii niskoemisyjnych oraz zrównoważona mobilność miejska – ZIT KOF);</p> <p>PI 6d. Ochrona i przywrócenie różnorodności biologicznej, ochrona i rekultywacja gleby oraz wspieranie usług ekosystemowych, także poprzez program „Natura 2000” i zielonej infrastruktury (Działanie 6.3 Ochrona i wykorzystanie obszarów cennych przyrodniczo – ZIT KOF);</p> <p>PI 7b. Zwiększenie mobilności regionalnej poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym z węzłami multimodalnymi (Działanie 6.4 Infrastruktura drogowa – ZIT KOF);</p> <p>PI 10a. Inwestycje w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie poprzez rozwój infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej (Działanie 6.6 Infrastruktura edukacyjna i szkoleniowa – ZIT KOF).</p>
Oś priorytetowa 8. Rozwój edukacji i aktywne społeczeństwo (EFS)	<p>PI 8iv. Równość mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach, w tym dostęp do zatrudnienia, rozwój kariery, godzenie życia zawodowego i prywatnego oraz promowanie równości wynagrodzeń za taką samą pracę (Poddziałanie 8.1.2 Zwiększanie dostępu do opieki nad dziećmi do lat 3 – ZIT);</p> <p>PI 8vi. Aktywne i zdrowe starzenie się (Poddziałanie 8.2.3 Wsparcie profilaktyki zdrowotnej – ZIT);</p> <p>PI 10i. Ograniczenie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki szkolnej oraz zapewnianie równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego, z uwzględnieniem formalnych, nieformalnych i pozaformalnych ścieżek kształcenia umożliwiających ponowne podjęcie kształcenia i szkolenia (Poddziałanie 8.3.6 Wzrost jakości edukacji ogólnej – ZIT);</p> <p>PI 10iii. Wyrównywanie dostępu do uczenia się przez całe życie o charakterze formalnym, nieformalnym i pozaformalnym wszystkich grup wiekowych, poszerzanie wiedzy, podnoszenie umiejętności i kompetencji siły roboczej oraz promowanie elastycznych ścieżek kształcenia, w tym poprzez doradztwo zawodowe i potwierdzanie nabytych kompetencji (Poddziałanie 8.4.3 Podnoszenie umiejętności lub kwalifikacji osób dorosłych w obszarze ICT i języków obcych poprzez realizację oddolnych inicjatyw edukacyjnych – ZIT);</p> <p>PI 10iv. Lepsze dopasowywanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, ułatwianie przechodzenia z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia oraz wzmacnianie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego i ich jakości, w tym poprzez mechanizmy prognozowania</p>

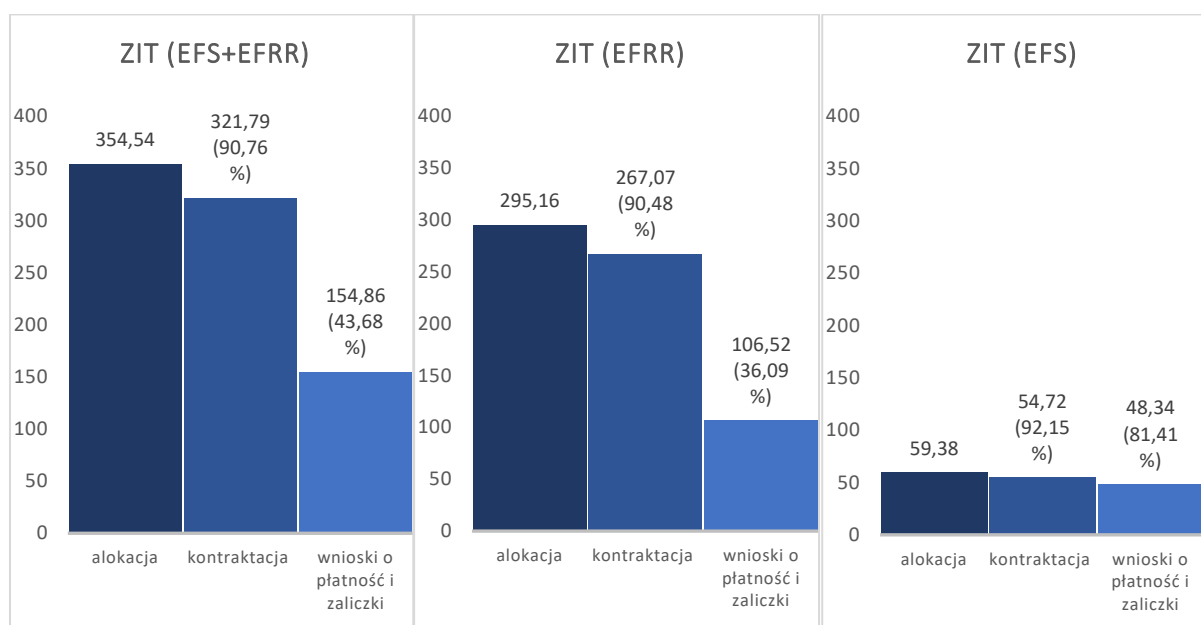
	umiejętności, dostosowania programów nauczania oraz tworzenia i rozwoju systemów uczenia się poprzez praktyczną naukę zawodu realizowaną w ścisłej współpracy z pracodawcami (Poddziałanie 8.5.4 Kształcenie ustawiczne – ZIT).
Oś priorytetowa 9. Włączenie społeczne i walka z ubóstwem	PI 9iv. Ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym (Poddziałanie 9.2.2 Rozwój wysokiej jakości usług społecznych i zdrowotnych – ZIT).
Oś priorytetowa 10. Otwarty rynek pracy	PI 8i. Dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy, także poprzez lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników (Poddziałanie 10.2.2 Wsparcie aktywności zawodowej osób powyżej 29 roku życia pozostających bez zatrudnienia – ZIT); PI 8iii. Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (Poddziałanie 10.4.2 Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości poprzez zastosowanie instrumentów bezzwrotnych - ZIT).

Źródło: opracowanie własne na podstawie RPOWŚ 2014-2020.

Na realizację projektów w ramach instrumentu ZIT w województwie świętokrzyskim przeznaczono łącznie 82 397 514 euro, co stanowi 6,04% całej alokacji RPOWŚ 2014-2020. W ramach tej kwoty 68 597 514 euro (83,25% środków) skierowano na realizację projektów w ramach EFRR w trybie pozakonkursowym, natomiast 13 800 000 euro (16,75% środków) – na realizację projektów dofinansowanych z EFS w ramach trybu konkursowego.

Według stanu na dzień 05.11.2019 r., w ramach działań/poddziałania dedykowanych ZIT podpisano 103 umowy (45 umów w ramach EFRR oraz 58 umów w ramach EFS). Łączna wartość podpisanych umów wynosi 321,79 mln zł, co stanowi **90,76% kontraktacji**, a zatem **poziom wykorzystania środków należy ocenić jako bardzo dobry**. Należy podkreślić, że poziom kontraktacji środków ZIT KOF jest jednym z najwyższych w Polsce. Wziąwszy pod uwagę podział środków w ujęciu poszczególnych funduszy, w ramach EFRR wykorzystano już 90,48% środków, natomiast w ramach EFS – 92,15%. Pozytywnie kształtuje się również udział złożonych zaliczek i wniosków o płatność w stosunku do alokacji – łącznie dla całej interwencji wynosi on 43,68%. W ramach EFRR sięga 36,09%, natomiast w ramach EFS – aż 81,41%.

Wykres 1. Stan wdrażania środków w ramach ZIT KOF (alokacja w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez IP ZIT, stan na 05.11.2019 r.

Według szacunków przeprowadzonych przez IP ZIT, poziom kontraktacji w IV kwartale 2019 r. sięgnie **niemal 94%**, co oznaczać będzie realizację założeń Planu naprawczego dla wdrażania instrumentu ZIT na terenie KOF na poziomie 100,56%⁵.

Jak wynika z przeprowadzonych badań terenowych, zdecydowana większość respondentów wywiadów pogłębionych uważa, iż środki przeznaczone na realizację instrumentu ZIT w województwie świętokrzyskim były zbyt małe – niewspółmierne do skali istniejących potrzeb. Świadczy o tym chociażby wysoki poziom kontraktacji oraz zainteresowanie przeprowadzonymi naborami. Zwracano przy tym również uwagę na niski udział środków przeznaczonych na ZIT w stosunku do całości środków w ramach RPOWŚ 2014-2020 (nieco ponad 6%). Gotowość do wykorzystania dodatkowych środków zgłaszali przede wszystkim przedstawiciele władz samorządowych miast i gmin. Podkreślali oni, iż w obliczu nadal niezaspokojonych potrzeb w większości obszarów społeczno-gospodarczych (m.in. ochrona środowiska, komunikacja, edukacja, usługi społeczne i zdrowotne), potencjał do zagospodarowania większej kwoty wsparcia nadal jest znaczący.

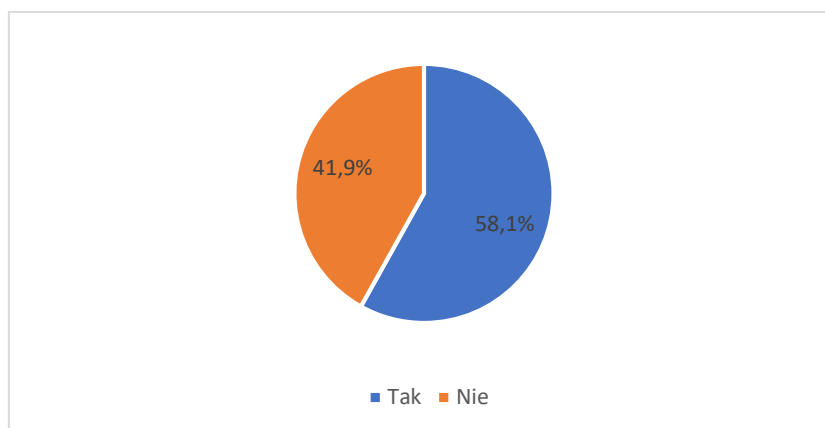
Warto jednak w tym miejscu podkreślić, że potencjalni beneficjenci mieli możliwość ubiegania się o wsparcie także w ramach puli środków dostępnych dla całego województwa, a zatem nie było formalnych przeszkód, które uniemożliwiłoby zdobywanie dodatkowych środków w ramach programu operacyjnego dla tych podmiotów, które uznały wartość dostępnego wsparcia za niewystarczającą. Barię

⁵ Na podstawie materiałów informacyjnych przekazanych przez Biuro ZIT.

była w tym przypadku jedynie wyższa konkurencja, a zatem mniejsze szanse na uzyskanie dofinansowania.

Co ciekawe, respondenci badania ankietowego są mniej krytyczni w stosunku do wysokości dostępnych środków niż rozmówcy przeprowadzonych wywiadów. Ponad 58% ankietowanych uznało bowiem, że ogólna wysokość środków przeznaczonych na realizację instrumentu ZIT jest odpowiednia w stosunku do potrzeb KOF. Warto jednak zaznaczyć, iż w grupie niezadowolonych z dostępnej alokacji przeważają jednostki samorządu terytorialnego, podczas gdy w grupie zadowolonych – występuje większy odsetek beneficjentów innych niż gminy.

Wykres 2. Czy według Pana/Pani ogólna wysokość środków zaprogramowanych w RPOWŚ 2014-2020 na instrument ZIT jest odpowiednia do potrzeb KOF?

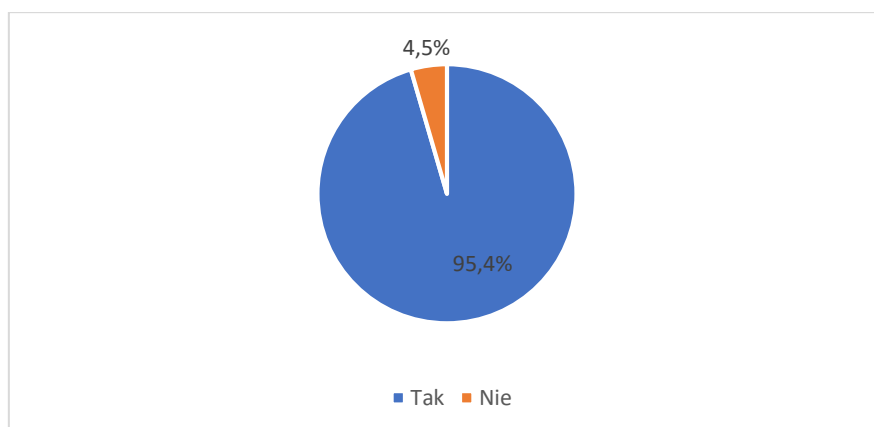


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ilościowego CAWI/CATI z beneficjentami, n=43⁶.

Podział środków między członków Porozumienia ZIT KOF w ramach trybu pozakonkursowego został oparty o liczbę mieszkańców – poszczególne gminy uzyskały do dyspozycji kwoty w wysokości proporcjonalnej w stosunku do osób zamieszkujących daną jednostkę terytorialną. Podział ten został oceniony przez przedstawicieli gmin ZIT KOF jako odpowiedni – jest on dosyć obiektywny i nie pozostawia pola do powstawania nieporozumień czy konfliktów między Członkami KOF w kwestii przyznanych środków. Potwierdzają to także badania ilościowe, które wskazują, iż ponad 95% ankietowanych uważa, iż alokacja środków w ramach ZIT uwzględnia sprawiedliwie potrzeby wszystkich gmin wchodzących w skład KOF.

⁶W analizie uwzględniono także wyniki pięciu ankiet dotyczących projektów, dla których w momencie wypełniania ankiety nie podpisano umowy, ale podpisano pre-umowę.

Wykres 3. Czy, Pana/Pani zdaniem, alokacja środków w ramach ZIT uwzględnia sprawiedliwie potrzeby wszystkich gmin wewnątrz obszaru funkcjonalnego?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ilościowego CAWI/CATI z beneficjentami, n=44.

W obliczu wysokiej skuteczności pozyskiwania i wykorzystywania środków oraz gotowości samorządów do realizacji dalszych dodatkowych inwestycji zasadnym jest, aby **w przyszłej perspektywie finansowej wysokość środków przeznaczonych na realizację projektów w formule ZIT była co najmniej równa lub wyższa niż wysokość środków dostępnych w obecnym Programie (około 8-10% alokacji dostępnej w ramach przeszłego RPOWŚ).**

Postęp rzeczowy wdrażania instrumentu ZIT mierzony jest za pomocą wskaźników produktu i rezultatu określonych w Strategii ZIT oraz RPOWŚ 2014-2020. Jak wynika z przeprowadzonych analiz danych monitoringowych, informacji jakościowych pozyskanych w ramach wywiadów pogłębionych oraz wyników badania ilościowego⁷, **znakomita większość przyjętych wartości docelowych wskaźników zostanie osiągnięta lub przekroczona.** W przypadku wskaźników produktu przypisanych do działań EFRR zagrożenie nieosiągnięcia wartości docelowej dotyczy wskaźnika *Długość ścieżek rowerowych*. Przyczyną spodziewanego nieosiągnięcia wskaźnika jest gwałtowny wzrost cen towarów i usług na rynku budowlanym w stosunku do cen, które obowiązywały na początku obecnej perspektywy finansowej. Nałożenie się w czasie wielu inwestycji budowlanych w całym kraju, do czego przyczyniły się także w dużej mierze projekty realizowane w ramach programów operacyjnych, oraz niedobór pracowników sprawiły, że ogłaszane postępowania przetargowe często były nierozstrzygane bądź oferowana cena była nawet kilkukrotnie wyższa niż zakładano. W związku z trudnościami w osiągnięciu wskaźnika IP ZIT zgłosiło IZ konieczność obniżenia wartości docelowej wskaźnika z 34 do 15 km.

W przypadku wskaźników dotyczących efektywności energetycznej okres sprawozdawania osiągniętych wskaźników jeszcze nie minął (beneficjenci zobowiązani są do przeprowadzenia audytu efektywności energetycznej lub audytu

⁷ Żaden z respondentów badania ilościowego nie widzi zagrożenia dla osiągnięcia wskaźników zakładanych w projekcie (71,1% – „zdecydowanie nie”, 28,9% – „raczej nie”).

oświetleniowego ex-post po upływie 12 miesięcy od zakończenia realizacji inwestycji). Jak wynika z szacowanej wartości wskaźników na podstawie podpisanych umów, wskaźniki te zostaną osiągnięte. Podobnie jest w przypadku wskaźników *Całkowita długość nowych dróg*, *Liczba wybudowanych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej* oraz *Potencjał objętej wsparciem infrastruktury w zakresie opieki nad dziećmi lub infrastruktury edukacyjnej* – projekty nadal są w realizacji i należy spodziewać się osiągnięcia wartości wskaźników.

W przypadku wskaźników produktu realizowanych w ramach projektów współfinansowanych z EFS ryzyko nieosiągnięcia wartości docelowej dotyczy wskaźnika *Liczba osób w wieku 25 lat i więcej objętych wsparciem w programie* (PI 10iii). Obecny poziom realizacji sięga nieco ponad 50%. Powodem nieosiągnięcia wskaźnika jest przeszacowanie na etapie programowania. Beneficjenci realizujący projekty w ramach tego działania zakładali, że będą one skierowane w większym stopniu do osób wieku 50 lat i więcej (wskaźnik ten został już osiągnięty). Zagrożenie nieosiągnięciem wartości docelowej dotyczy także wskaźnika *Liczba osób uczestniczących w pozaszkolnych formach kształcenia w programie*, realizowanego w ramach PI 10iv. Obecny stan wdrażania wskaźnika sięga niemal 46%, należy jednak spodziewać się, iż docelowo będzie on wyższy dzięki wskaźnikom w ramach projektów podpisanych w 2019 r. Warto jednak stale monitorować stopień osiągnięcia wskaźnika, gdyż istnieje ryzyko, że wystąpi konieczność obniżenia jego wartości docelowej. Dość niski stopień realizacji charakteryzuje także wskaźnik *Liczba nauczycieli objętych wsparciem w programie* (47%). Jednak jak wynika z informacji przekazanych przez IZ oraz IP ZIT, wartość docelowa wskaźnika powinna zostać osiągnięta w projektach, które zostaną wyłonione w ramach planowanego naboru. Realizacja pozostałych wskaźników produktu nie jest zagrożona.

Tabela 2. Postęp osiągnięcia wskaźników produktu w działaniach/poddziałaniach dedykowanych ZIT (EFRR oraz EFS)

OP	PI	Nazwa wskaźnika	Jednostka miary	Wartość docelowa	Wartość w podpisanych umowach	Wartość osiągnięta	% według wartości w podpisanych umowach	% według wartości osiągniętej
VI	4c	Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków	szt.	41	46	41	112,20	100,00
VI	4c	Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych (CI)	Tony równoważnika CO2/rok	2 827	5 360,30	0	0,00	0,00
VI	4c	Zmniejszenie rocznego zużycia energii pierwotnej w budynkach publicznych (CI)	kWh/rok	14 918 550,64	17 700 351,32	0	0,00	0,00
VI	4e	Liczba zmodernizowanych źródeł oświetlenia gminnego	szt.	6 100	15 844	13 286	259,74	217,80
VI	4e	Długość ścieżek rowerowych	km	34	29,54	0	86,88	0,00
VI	4e	Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych (CI)	Tony równoważnika CO2/rok	5490	4 695,04	1162,1	85,52	21,17
VI	6d	Liczba przebudowanych lub zmodernizowanych obiektów turystycznych i rekreacyjnych	szt.	10	17	6	170,00	60,00
VI	7b	Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg (CI)	km	2	2,74	2,03	137,00	101,50
VI	7b	Całkowita długość nowych dróg (CI)	km	4,5	4,85	0	107,78	0,00
VI	10a	Liczba wybudowanych lub zmodernizowanych obiektów	szt.	1	0	0	0,00	0,00

OCENA INSTRUMENTU ZINTEGROWANE INWESTYCJE TERYTORIALNE
W RAMACH RPOWŚ 2014-2020

		infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej						
VI	10a	Potencjał objętej wsparciem infrastruktury w zakresie opieki nad dziećmi lub infrastruktury edukacyjnej (CI)	Osoba	500	512	0	102,40	0,00
VIII	8iv	Liczba osób opiekujących się dziećmi w wieku do lat 3 objętych wsparciem w programie	Osoba	20	n/d	116	n/d	580,00
VIII	8iv	Liczba utworzonych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3	Szt.	22	n/d	86	n/d	390,91
VIII	08vi	Liczba osób objętych programem zdrowotnym dzięki EFS	Osoba	11 232	n/d	27 727	n/d	246,86
VIII	10i	Liczba dzieci objętych w ramach programu dodatkowymi zajęciami zwiększającymi ich szanse edukacyjne w edukacji przedszkolnej	Osoba	409	n/d	589	n/d	144,01
VIII	10i	Liczba miejsc wychowania przedszkolnego dofinansowanych w programie	Szt.	123	n/d	366	n/d	297,56
VIII	10i	Liczba uczniów objętych wsparciem w zakresie rozwijania kompetencji kluczowych lub umiejętności uniwersalnych w programie	Osoba	2 121	n/d	2 068	n/d	97,50
VIII	10i	Liczba nauczycieli objętych wsparciem w programie	Osoba	294	n/d	139	n/d	47,28

VIII	10i	Liczba nauczycieli objętych wsparciem z zakresu TIK w programie	Osoba	podlega monitorowaniu	n/d	13	n/d	n/d
VIII	10i	Liczba szkół i placówek systemu oświaty wyposażonych w ramach programu w sprzęt TIK do prowadzenia zajęć edukacyjnych	Szt.	podlega monitorowaniu	n/d	10	n/d	n/d
VIII	10i	Liczba szkół, których pracownie przedmiotowe zostały doposażone w programie	Osoba	12	n/d	16	n/d	133,33
VIII	10iii	Liczba osób o niskich kwalifikacjach objętych wsparciem w programie	Osoba	1 009	n/d	1505	n/d	149,16
VIII	10iii	Liczba osób w wieku 50 lat i więcej objętych wsparciem w programie	Osoba	1 009	n/d	1010	n/d	100,10
VIII	10iii	Liczba osób w wieku 25 lat i więcej objętych wsparciem w programie	Osoba	3 364	n/d	1778	n/d	52,85
VIII	10iv	Liczba nauczycieli kształcenia zawodowego oraz instruktorów praktycznej nauki zawodu objętych wsparciem w programie	Osoba	23	n/d	31	n/d	134,78
VIII	10iv	Liczba uczniów szkół i placówek kształcenia zawodowego uczestniczących w stażach i praktykach u pracodawcy	Osoba	112	n/d	101	n/d	90,18
VIII	10iv	Liczba szkół i placówek kształcenia zawodowego doposażonych w programie w	Szt.	5	n/d	2	n/d	40,00

OCENA INSTRUMENTU ZINTEGROWANE INWESTYCJE TERYTORIALNE
W RAMACH RPOWŚ 2014-2020

		sprzęt i materiały dydaktyczne niezbędne do realizacji kształcenia zawodowego						
VIII	10iv	Liczba podmiotów realizujących zadania centrum kształcenia zawodowego i ustawicznego objętych wsparciem w programie	Szt.	1	n/d	0	n/d	0,00
VIII	10iv	Liczba osób uczestniczących w pozaszkolnych formach kształcenia w programie	Osoba	590	n/d	271	n/d	45,93
IX	9iv	Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych usługami społecznymi świadczonymi w interesie ogólnym w programie	Osoba	437	n/d	510	n/d	116,70
IX	9iv	Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych usługami zdrowotnymi w programie	Osoba	100	n/d	0	n/d	0,00
X	8i	Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie	Osoba	743	n/d	491	n/d	66,08
X	8i	Liczba osób długotrwale bezrobotnych objętych wsparciem w programie	Osoba	188	n/d	408	n/d	217,02
X	8i	Liczba osób biernych zawodowo objętych wsparciem w programie	Osoba	103	n/d	184	n/d	178,64
X	8i	Liczba osób z niepełnosprawnościami objętych wsparciem w programie	Osoba	28	n/d	408	n/d	1457,14

X	8i	Liczba osób o niskich kwalifikacjach objętych wsparciem w programie	Osoba	220	n/d	346	n/d	157,27
X	8i	Liczba osób, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie	Osoba	podlega monitorowaniu	n/d	50	n/d	n/d
X	8iii	Liczba osób pozostających bez pracy, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie	Osoba	137	n/d	313	n/d	228,47
X	8iii	Liczba osób pozostających bez pracy odchodzących z rolnictwa, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie	Osoba	25	n/d	0	n/d	0,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez IZ RPOWŚ 2014-2020 (stan na 15.11.2019 r.).

Wskaźniki rezultatu zawarte w RPOWŚ w ramach działań współfinansowanych z EFRR monitorowane są na podstawie danych innych niż System SL2014 i na ich realizację wpływają także inne czynniki/inwestycje/aktywności niż projekty realizowane w ramach instrumentu ZIT. Jak wskazuje poniższa tabela, wszystkie wartości docelowe wskaźników wyznaczonych na 2023 r. zostały już osiągnięte i nie przewiduje się zagrożenia osiągnięcia założonych celów. Potwierdzają to opinie respondentów przeprowadzonych wywiadów pogłębionych.

Tabela 3. Postęp osiągnięcia wskaźników rezultatu w działaniach/poddziałaniach dedykowanych ZIT (EFRR)

OP	PI	Nazwa wskaźnika	Jednostka miary	Wartość bazowa	Wartość docelowa	Wartość osiągnięta 2017 r.	Wartość osiągnięta 2018 r.
VI	4c	Sprzedż energii cieplnej w ciągu roku w budynkach użyteczności w obszarze wchodzącym w skład KOF	GJ	137 332	135 932	405 605	b.d.

OCENA INSTRUMENTU ZINTEGROWANE INWESTYCJE TERYTORIALNE
W RAMACH RPOWŚ 2014-2020

VI	4c	Liczba dni w ciągu roku, w których odnotowano dobowe przekroczenia emisji pyłu PM 10 na obszarze KOF	Dzień	80	72	62	60,33
VI	6d	Stopień wykorzystania miejsc noclegowych na obszarze KOF	%	18,2	18,3	26,2	26
VI	7b	Liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych odnotowanych na obszarze KOF	Osoba	35	33	31	25
VI	9b	Zagrożenie ubóstwem relatywnym w województwie świętokrzyskim	%	19,7	15,5	16,4	b.d.
VI	10a	Odsetek uczniów publicznych samorządowych szkół ponadgimnazjalnych w powiecie M. Kielce korzystających z nowo utworzonej infrastruktury do praktycznej nauki zawodu	%	0	3,1	0	0
VI	10a	Osoby dorosłe uczestniczące w kształceniu i szkoleniu	%	3,1	3,2	2,9	3,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez IZ RPOWŚ 2014-2020 oraz na podstawie GUS (stan na 15.11.2019 r.).

W ramach wskaźników rezultatu przypisanych do poddziałań EFS zagrożenie nieosiągnięcia wartości docelowej dotyczy wskaźnika *Liczba osób, które po opuszczeniu programu podjęły pracę lub kontynuowały zatrudnienie* (PI 8vi). Obecny stopień osiągnięcia wskaźnika wynosi 0. Żaden z wdrażanych projektów nie realizuje tego wskaźnika. Przyczyną tego stanu jest najprawdopodobniej brak obowiązku realizacji tego wskaźnika i nieuwzględnienie go w regulaminach ZIT. Jak wynika z informacji uzyskanych od IZ RPOWŚ 2014-2020, wartość docelowa na poziomie całego RPOWŚ 2014-2020 zostanie osiągnięta dzięki projektom realizowanym w poddziałaniach poza instrumentem ZIT. Poważne ryzyko nieosiągnięcia założonego celu dotyczy także wskaźnika *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* (PI 9iv). Wynika ono z zastosowania nieodpowiedniej metodologii wyliczenia wartości wskaźnika. Propozycja modyfikacji tejże

metodologii oraz wynikająca z niej korekta wartości docelowej wskaźnika zostały już zgłoszone jako zmiana do RPOWŚ 2014-2020. Osiągnięcie pozostałych wskaźników rezultatu należy ocenić jako niezagrażone.

Tabela 4. Postęp osiągnięcia wskaźników rezultatu w działaniach/poddziałaniach dedykowanych ZIT (EFS)

OP	PI	Nazwa wskaźnika	Jednostka miary	Wartość docelowa	Wartość w podpisanych umowach	Wartość osiągnięta	% według wartości w podpisanych umowach	% według wartości osiągniętej
VIII	8iv	Liczba osób, które powróciły na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem/wychowaniem dziecka lub utrzymały zatrudnienie po opuszczeniu programu	Osoba	90%	n/d	14	n/d	22,35
VIII	8iv	Liczba osób pozostających bez pracy, które znalazły pracę lub poszukują pracy po opuszczeniu programu	Osoba	90%	n/d	24	n/d	57,47
VIII	8vi	Liczba osób, które po opuszczeniu programu podjęły pracę lub kontynuowały zatrudnienie	Osoba	46%	n/d	0	n/d	0,00
VIII	8vi	Liczba osób, które dzięki interwencji EFS zgłosiły się na badanie profilaktyczne	Osoba	15 952	n/d	19 651	n/d	123,19
VIII	10i	Liczba uczniów, którzy nabyli kompetencje kluczowe lub umiejętności uniwersalne po opuszczeniu programu	Osoba	90%	n/d	1 736	n/d	92,63
VIII	10i	Liczba nauczycieli, którzy uzyskali kwalifikacje lub nabyli kompetencje po opuszczeniu programu	Osoba	80%	n/d	103	n/d	168,69
VIII	10iii	Liczba osób o niskich kwalifikacjach, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły	Osoba	80%	n/d	1397	n/d	116,03

OCENA INSTRUMENTU ZINTEGROWANE INWESTYCJE TERYTORIALNE
W RAMACH RPOWŚ 2014-2020

		kompetencje po opuszczeniu programu						
VIII	10iii	Liczba osób w wieku 50 lat i więcej, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu programu	Osoba	80%	n/d	934	n/d	115,59
VIII	10iii	Liczba osób w wieku 25 lat i więcej, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu programu	Osoba	80%	n/d	1616	n/d	113,61
VIII	10iv	Liczba nauczycieli kształcenia zawodowego oraz instruktorów praktycznej nauki zawodu, którzy uzyskali kwalifikacje lub nabyli kompetencje po opuszczeniu programu	Osoba	80%	n/d	20	n/d	80,65
VIII	10iv	Liczba szkół i placówek kształcenia zawodowego wykorzystujących wyposażenie zakupione dzięki EFS	Szt.	97%	n/d	1	n/d	51,55
VIII	10iv	Liczba osób, które uzyskały kwalifikacje w ramach pozaszkolnych form kształcenia	Osoba	80%	n/d	123	n/d	56,73
IX	9iv	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	Osoba	23%	n/d	32	n/d	27,28
IX	9iv	Liczba wspartych w programie miejsc świadczenia usług społecznych istniejących po zakończeniu projektu	Szt.	57	n/d	73	n/d	128,07

IX	9iv	Liczba wspartych w programie miejsc świadczenia usług zdrowotnych istniejących po zakończeniu projektu	Szt.	7	n/d	0	n/d	0,00
X	8i	Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie (C)	Osoba	55%	n/d	311	n/d	115,16
X	8i	Liczba osób długotrwale bezrobotnych objętych wsparciem w programie (C)	Osoba	54%	n/d	145	n/d	65,81
X	8i	Liczba osób biernych zawodowo objętych wsparciem w programie (C)	Osoba	41%	n/d	74	n/d	98,09
X	8i	Liczba osób z niepełnosprawnościami objętych wsparciem w programie (C)	Osoba	53%	n/d	60	n/d	27,75
X	8i	Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej	Szt.	podlega monitorowaniu	n/d	0	n/d	n/d
X	8iii	Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej	Szt.	192	n/d	358	n/d	186,46

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez IZ RPOWŚ 2014-2020 (stan na 15.11.2019 r.)

Zakres tematyczny wsparcia

Projekty realizowane w ramach instrumentu ZIT wynikają z potrzeb i wyzwań rozwojowych zidentyfikowanych w ramach procedury opracowywania Strategii ZIT KOF we współpracy Członków Porozumienia ZIT KOF. Efektem przeprowadzonych prac było wyznaczenie pięciu celów głównych Strategii, w które muszą wpisywać się wszystkie projekty realizowane w formule ZIT. Wyznaczone cele Strategii ZIT KOF to:

1. Poprawa warunków do rozwoju przedsiębiorczości i tworzenia miejsc pracy

- Promocja i wsparcie samozatrudnienia
- Aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych
- Wsparcie osób powracających na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem/wychowaniem dziecka
- Wydłużenie aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym poprzez udział w programach zdrowotnych

2. Poprawa dostępności komunikacyjnej i bezpieczeństwa drogowego

- Rozbudowa i poprawa jakości dróg na obszarze KOF tak, aby zwiększyć wewnętrzną i zewnętrzną integrację obszaru funkcjonalnego oraz bezpieczeństwo drogowe
- Rozwój i integracja systemu komunikacji publicznej
- Poprawa ilości i jakości taboru autobusowego
- Budowa obwodnic Kielc
- Działania na rzecz zwiększenia dostępności zewnętrznej KOF, w tym w szczególności transportem samochodowym i lotniczym
- Wykorzystanie transportu kolejowego do poprawy połączeń między gminami KOF a Kielcami

3. Rozwój oferty zdrowotnej, socjalnej i edukacyjnej w tym poprawa jakości nauczania, zwiększenie liczby miejsc w przedszkolach i poprawa dostępu do nich we wszystkich gminach KOF

- Rozwój oferty edukacyjnej szkół na terenie KOF, w tym zajęć pozalekcyjnych
- Rozbudowa i doposażenie placówek oświatowych
- Rozwój oferty kształcenia zawodowego dla branż obecnych na terenie KOF
- Edukacja na rzecz innowacyjności i promocja postaw innowacyjnych
- Wsparcie zmiany oferty edukacyjnej szkół zawodowych i średnich na dostosowaną do potrzeb rynku pracy
- Stworzenie systemu szkoleń oraz przekwalifikowania dla mieszkańców KOF

- Budowa i wyposażenie Centrum Kształcenia Praktycznego
- Aktywizacja osób zagrożonych wykluczeniem
- Zwiększenie dostępności usług zdrowotnych

4. Zwiększenie atrakcyjności turystycznej KOF

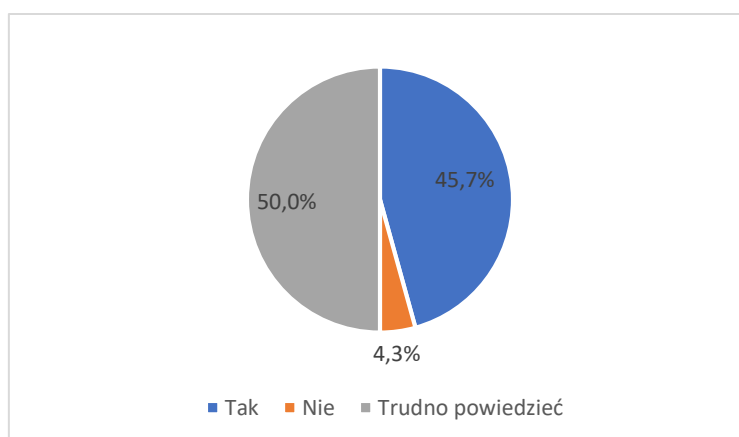
- Zagospodarowanie lokalnych zasobów przyrodniczych i ekologicznych na potrzeby rekreacji, turystyki i edukacji wraz z ich promocją
- Rozwój infrastruktury sportowej, turystycznej, rekreacyjnej

5. Poprawa efektywności energetycznej oraz inwestycje w odnawialne źródła energii

- Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w każdej gminie
- Modernizacja oświetlenia ulicznego
- Zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii
- Realizacja planów gospodarki niskoemisyjnej
- Uporządkowanie i rozwój systemu ścieżek rowerowych w KOF

Obecny etap wdrażania projektów pozwala na weryfikację, czy zakres wsparcia dla projektów realizowanych w ramach ZIT został trafnie wyznaczony. Jak wynika z przeprowadzonego badania ilościowego, **ocena beneficjentów na temat tego, czy przewidziany zakres przedmiotowy wsparcia w ramach instrumentu ZIT w wystarczającym stopniu odpowiada na potrzeby i wyzwania rozwojowe występujące na obszarze KOF jest niejednoznaczna**. Ponad 45% ankietowanych uważa bowiem, że zakres ten jest odpowiedni, 4,3% uważa, iż wyznaczony zakres nie odpowiada w wystarczającym stopniu na istniejące potrzeby, natomiast aż połowa respondentów nie ma jednoznacznego zdania na ten temat.

Wykres 4. Czy według Pana/Pani zakres przedmiotowy projektów przewidzianych do wsparcia w ramach ZIT w wystarczającym stopniu odpowiada na wyzwania rozwojowe KOF?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ilościowego CAWI/CATI z beneficjentami, n=46.

O weryfikację stopnia zgodności wyznaczonych ram tematycznych udzielanego wsparcia z potrzebami istniejącymi w obszarze funkcjonalnym poproszeni zostali także respondenci wywiadów pogłębionych. Zebrane opinie wskazują, że **zakres wsparcia odpowiadał na zidentyfikowane potrzeby występujące na obszarze KOF, jednak ich nie wyczerpywał**. Z uwagi na ograniczoną pulę środków oraz dostępny zakres tematyczny, na jaki mogły zostać przeznaczone środki instrumentu ZIT w ramach RPOWŚ 2014-2020, w oczywisty sposób pojawiły się takie obszary społeczno-gospodarcze, które nie zostały objęte wsparciem. Jedną z częściej wskazywanych niezaspokojonych potrzeb była konieczność budowy i modernizacji dróg lokalnych. Jednocześnie respondenci zaznaczali, iż są świadomi, że tego rodzaju inwestycje nie mają i nie będą miały możliwości uzyskania dofinansowania w obecnej i kolejnej perspektywie finansowej. Często wskazywano także na potrzeby związane z budową infrastruktury wodno-kanalizacyjnej oraz problemy związane z zagospodarowywaniem osadów ściekowych. Podkreślano przy tym, że gospodarka wodno-kanalizacyjna jest dobrym przykładem zagadnienia wykraczającego poza granice administracyjne gmin, a które mogłoby być rozwiązywane we współpracy w ramach KOF. Zgłaszano również wciąż niezaspokojoną potrzebę związaną z segregacją i odpowiednim zagospodarowaniem odpadów – problem ten również mógłby być rozwiązany w ramach zintegrowanych projektów partnerskich.

Kolejnym obszarem, który w opinii respondentów został niewystarczająco uwzględniony w ramach zakresu możliwych działań dla instrumentu ZIT, jest komunikacja publiczna. Gminy zwracały uwagę na brak projektów, które usprawniałyby komunikację zarówno między Kielcami a położonymi wokół gminami, jak i między poszczególnymi gminami należącymi do KOF. Obecnie kieleckie autobusy miejskie nie docierają do wszystkich gmin KOF, a częstotliwość istniejących połączeń jest niewystarczająca. Rozwiązaniem stosowanym przez część gmin jest powierzanie usług transportowych prywatnym przewoźnikom. Dlatego też pożądane byłoby przeprowadzenie projektu partnerskiego polegającego na stworzeniu połączeń autobusowych (przy wykorzystaniu rozwiązań niskoemisyjnych), które usprawniałyby komunikację na obszarze całego KOF. Naturalnym beneficjentem wiodącym takiej inwestycji powinno być Miasto Kielce.

Kolejnym obszarem, który został niewystarczająco uwzględniony w obowiązującym zakresie wsparcia jest opieka nad seniorami oraz ich aktywizacja społeczna. Z uwagi na postępujący proces starzenia się społeczeństwa w województwie świętokrzyskim konieczne jest, aby zwrócić większą uwagę na tę grupę społeczną. Przedstawiciele gmin KOF identyfikują potrzebę realizacji projektów mających na celu stworzenie systemu usług opiekuńczych dla seniorów, zwłaszcza świadczonych w miejscu zamieszkania, także przy pomocy rozwiązań takich jak teleopieka czy telemonitoring stanu zdrowia przy pomocy specjalistycznych urządzeń (np. opaska mierząca aktywność serca). Ważna jest także potrzeba umożliwienia seniorom aktywnego udziału w życiu społecznym gminy poprzez tworzenie nowych miejsc aktywności, opracowanie i wdrożenie oferty zajęć (np. rekreacyjnych, szkoleniowych) czy też zorganizowanie transportu umożliwiającego osobom starszym dotarcie do lekarza lub

uczestnictwo w wyżej wspomnianych zajęciach. Tego rodzaju projekty również z powodzeniem mogłyby być wdrażane w formule partnerskiej, a ich zasięg wykraczałby poza jedną gminę.

Aktualne pozostają także wyzwania związane z zagospodarowaniem obiektów sportowych, w tym także sal gimnastycznych. W części gmin zainteresowanie aktywnością fizyczną znacznie wykracza poza dostępną bazę infrastrukturalną. Zagadnienie to jest tym bardziej istotne, iż coraz większa część społeczeństwa widzi potrzebę uprawiania sportu, podyktowaną przede wszystkim względami zdrowotnymi oraz zmieniającym się modelem spędzania wolnego czasu.

W ramach przeprowadzonych wywiadów zgłaszano także potrzebę dofinansowania w przyszłej perspektywie finansowej projektów z obszaru rozwiązań typu Smart City. Pożądanymi typami projektów byłyby przedsięwzięcia dotyczące inteligentnych systemów zarządzania infrastrukturą transportową, tworzenia i udostępniania wspólnych baz danych gromadzonych przez gminy, poprawy jakości obsługi mieszkańców, monitoringu i reagowania na sytuacje kryzysowe czy też wspólnego zarządzania energią w ramach klastra.

Wśród zgłaszanych potrzeb, które nie zostały uwzględnione w ramach obecnego kształtu ZIT, znalazło się także zwiększenie dostępu do szerokopasmowego internetu na terenie całego KOF, a także zintegrowanie działań przedsiębiorców w kierunku kooperacji, wytworzenia specjalizacji i marki wytwarzanych produktów na rynku regionalnym i krajowym.

Wymienione wyżej potrzeby w mniejszym lub większym stopniu wpisują się w założenia instrumentu ZIT dotyczące zintegrowania projektów. Wśród nich, jako najbardziej uzasadnione do realizacji w formule partnerstwa w przyszłej perspektywie finansowej, należy ocenić projekty dotyczące **systemu komunikacji miejskiej, skoordynowanej polityki senioralnej, rozwoju sieci szerokopasmowego internetu oraz wdrożenie inteligentnych systemów zarządzania miastem i jego obszarem funkcjonalnym. Kluczowe wydaje się także dalsze wspólne rozwiązywanie problemów dotyczących stanu środowiska naturalnego – od gospodarki wodno-ściekowej, poprzez wspólne rozwiązania antysmogowe, aż po system zagospodarowania odpadów.**

Należy jednak podkreślić, że wyznaczenie zakresu działań możliwych do realizacji powinno przebiegać we współpracy wszystkich interesariuszy (członków ZIT KOF, IP oraz IZ), po uprzednim zdiagnozowaniu potrzeb w poszczególnych gminach oraz na obszarze KOF jako całości. **Proces ten powinien przebiegać równoległe z projektowaniem działań RPO. Warto przy tym skupić się na kilku wybranych, najważniejszych celach strategicznych, wynikających ze zdiagnozowanych wyzwań i potrzeb.**

Wpływ projektów na realizację Strategii ZIT KOF

Cele tematyczne wyznaczone w Strategii ZIT KOF realizowane są głównie poprzez projekty wdrażane w formule ZIT. Osiągnięte efekty podjętych inwestycji i przedsięwzięć mają przełożenie na poprawę sytuacji w obszarach definiowanych jako problemowe/wymagające podjęcia działań w ramach Strategii ZIT.

1. Poprawa warunków do rozwoju przedsiębiorczości i tworzenia miejsc pracy

Cel ten realizowany jest przede wszystkim poprzez projekty wdrażane w ramach OP X – Poddziałanie 10.2.2 *Wsparcie aktywności zawodowej osób powyżej 29. roku życia pozostających bez zatrudnienia* oraz Poddziałanie 10.4.2 *Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości poprzez zastosowanie instrumentów bezzwrotnych*, wdrażane w ramach EFS. Prowadzone działania skupiają się przede wszystkim na pobudzeniu aktywności zawodowej i zatrudnienia wśród osób poszukujących pracy oraz poprawy sytuacji zawodowej osób już pracujących, a także wsparcie (szkoleniowe i finansowe) osób planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej. W ramach zrealizowanych projektów **313 osób pozostających bez pracy** otrzymało bezzwrotne środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej, natomiast niemal **500 osób bezrobotnych** (w tym głównie osób z niepełnosprawnościami) zostało objętych wsparciem poprzez różnego rodzaju szkolenia, staże i praktyki zawodowe, które miały na celu podniesienie, uzupełnienie lub zmianę kwalifikacji zawodowych tych osób.

Na osiągnięcia pierwszego celu Strategii ZIT wpływają także projekty realizowane w ramach Poddziałania 8.1.2 *Zwiększanie dostępu do opieki nad dziećmi do lat 3*, zmierzające do zwiększenia poziomu aktywności zawodowej i zatrudnienia wśród osób sprawujących opiekę nad dziećmi. W ramach prowadzonych przedsięwzięć tworzone są nowe miejsca opieki lub dostosowuje się miejsca już istniejące do potrzeb dzieci z niepełnosprawnością. Realizowane projekty przyczyniły się już do utworzenia **86 miejsc opieki nad dziećmi**, a przyznane wsparcie objęło **116 opiekunów** (niemal sześciokrotnie więcej niż zakładano na etapie programowania).

Do realizacji celu 1. pośrednio przyczyniają się także działania dotyczące wydłużenia aktywności zawodowej, prowadzone w ramach Poddziałania 8.2.3 *Wsparcie profilaktyki zdrowotnej*. Realizowane projekty ukierunkowane są na wydłużenie aktywności zawodowej w wieku produkcyjnym poprzez udział w programach zdrowotnych, głównie poprzez profilaktyczne badania w kierunku wykrywania chorób nowotworowych. W wyniku realizacji tego rodzaju przedsięwzięć niemal **28 tys. osób** zostało **objętych programem zdrowotnym**, a niemal **20 tys. osób** już zgłosiło się na **badanie profilaktyczne**.

2. Poprawa dostępności komunikacyjnej i bezpieczeństwa drogowego

Do realizacji celu drugiego Strategii ZIT KOF przyczyniają się jedynie dwa projekty realizowane w Działaniu 6.4 *Infrastruktura drogowa* (EFRR), polegające na przebudowie i rozbudowie dróg wojewódzkich, przebiegających przez obszar Miasta Kielce. Obie inwestycje mają poprawić standard połączeń drogowych, podnieść

poziom bezpieczeństwa, także dla rowerzystów i osób poruszających się pieszo, oraz usprawnić działanie regionalnych korytarzy komunikacyjnych. W ramach przeprowadzonych inwestycji przebudowano już **2 km drogi**, a kolejne **4,85 km** zostanie oddane do użytku w 2021 r.

Wpływ projektów wdrażanych w ramach instrumentu ZIT na realizację celu 2. należy ocenić jako niewielki. Wśród prowadzonych inwestycji nie ma przedsięwzięć związanych z rozwojem i integracją systemu miejskiej komunikacji publicznej czy poprawy jakości taboru autobusowego. Tego rodzaju projekt realizowany jest w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 – na terenie Kielc wdrażany jest inteligentny system transportowy (ITS), montowane są urządzenia systemu zapowiedzi głosowych i biletomaty oraz budowane jest Centrum Komunikacyjne w miejscu istniejącego dworca autobusowego. Projekt ten nie zakłada jednak tworzenia i uzupełniania połączeń komunikacji publicznej z gminami obszaru funkcjonalnego. Ponadto w ramach tego Programu realizowanych jest także kilka projektów polegających na budowie i rozbudowie dróg wojewódzkich przebiegających przez obszar gmin należących do KOF. W ramach projektów ZIT nie ma także takich, które polegają na poprawie połączeń kolejowych i lotniczych.

3. Rozwój oferty zdrowotnej, socjalnej i edukacyjnej, w tym poprawa jakości nauczania, zwiększenie liczby miejsc w przedszkolach i poprawa dostępu do nich we wszystkich gminach KOF

Cel trzeciej Strategii ZIT realizowany jest zarówno w ramach działań EFRR, jak i poddziałań współfinansowanych z EFS. W przypadku Działania 6.6 *Infrastruktura edukacyjna i szkoleniowa* realizowany jest jeden projekt, zakładający budowę Kieleckiego Centrum Kształcenia Praktycznego (Zawodowego). Inwestycja ma na celu stworzenie i udostępnienie nowoczesnej infrastruktury szkolnictwa zawodowego i edukacji ustawicznej dla około **500 uczniów i słuchaczy**, która pozwoli na lepsze dopasowanie kształcenia do lokalnych potrzeb, m.in. za sprawą współpracy z przedsiębiorstwami z obszaru KOF, skupionymi wokół świętokrzyskich inteligentnych specjalizacji. Według założeń projekt zakończy się w 2020 r.

W ramach działań współfinansowanych z EFS do realizacji celu trzeciego Strategii ZIT KOF przyczyniają się projekty realizowane w Poddziałaniu 8.3.6. *Wzrost jakości edukacji ogólnej*, dotyczące zwiększenia dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej oraz podniesienia kompetencji i umiejętności w kontekście potrzeb rynku pracy uczniów na każdym etapie nauki, a także zwiększenia kompetencji i kwalifikacji nauczycieli w zakresie stosowania nowych metod i form przekazywania wiedzy. Możliwe jest także doposażanie sal dydaktycznych. W ramach prowadzonych przedsięwzięć wsparciem w postaci dodatkowych zajęć w przedszkolu objęto niemal **600 dzieci**, natomiast wsparcie w zakresie rozwijania kompetencji i umiejętności objęło ponad **2 tys. uczniów**. W ramach zrealizowanych projektów objęto szkoleniem także **139 nauczycieli** oraz doposażono pracownie przedmiotowe w **16 szkołach**.

Znaczący wpływ na realizację celu 3. mają także projekty wdrażane w Poddziałaniu 8.4.3 *Podnoszenie umiejętności lub kwalifikacji osób dorosłych w obszarze ICT i języków obcych poprzez realizację oddolnych inicjatyw edukacyjnych*, umożliwiające zdobycie lub podniesienie kwalifikacji w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych i języków obcych. W wyniku przeprowadzonych szkoleń nadawane są certyfikaty i inne dokumenty potwierdzające zdobycie kwalifikacji i kompetencji. W ramach prowadzonych projektów objęto wsparciem nieco ponad **1,5 tys. osób o niskich kwalifikacjach**, **niemal 1,8 tys. osób w wieku 25 lat i więcej** oraz **ponad 1 tys. osób w wieku 50 lat i więcej**. Tego rodzaju przedsięwzięcia zwiększają szansę uczestników projektów na podjęcie zatrudnienia, zmiany miejsca pracy lub lepszego przygotowania do wykonywanych już obowiązków. Przyczyniają się również do zapobiegania wykluczeniu cyfrowemu osób 50+ oraz wychodzą naprzeciw potrzebie aktywizacji zawodowej tej grupy osób.

Na realizację celu 3. wpływają także w znacznym stopniu projekty wdrażane w ramach Poddziałania 8.4.5 *Kształcenie ustawiczne*. Przedsięwzięcia ukierunkowane są na podniesienie jakości i atrakcyjności kształcenia zawodowego w kontekście przyszłego zatrudnienia uczniów szkół zawodowych oraz upowszechnienie podejmowania kształcenia przez osoby dorosłe w celu zdobycia kompetencji i kwalifikacji zgodnych z potrzebami rynku pracy. W ramach realizowanych projektów prowadzone są m.in. kursy i szkolenia zawodowe, staże zawodowe u pracodawców, doskonalone są umiejętności nauczycieli oraz doposażane są placówki kształcenia zawodowego. Z pozaszkolnych form nauczania skorzystało już **271 osób**, a ponad **100 uczniów szkół zawodowych** wzięło udział w stażach i praktykach u pracodawcy. Przeszkolono także **31 nauczycieli i instruktorów** praktycznej nauki zawodu.

Z kolei w ramach Poddziałania 9.2.2 *Rozwój wysokiej jakości usług społecznych i zdrowotnych* realizowane są projekty polegające na zwiększeniu dostępności usług społecznych (środowiskowych, opiekuńczych oraz usług wsparcia rodziny i pieczy zastępczej dla osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym), skierowane do mieszkańców. Przedsięwzięcia zakładają m.in. świadczenie usług w ramach placówek wsparcia dziennego, pomoc psychologa, prawnika, doradcy zawodowego, grupy wsparcia oraz tworzenie całodobowych punktów zaufania, a także organizację warsztatów edukacyjnych (np. językowych) czy warsztatów o tematyce kulturalnej. W ramach prowadzonych inicjatyw usługami tego rodzaju objęto **510 osób**. Nie odnotowano natomiast wpływu realizowanych projektów na poprawę dostępności usług zdrowotnych.

4. Zwiększenie atrakcyjności turystycznej KOF

Cel ten realizowany jest poprzez projekty wdrażane w ramach Działania 6.3 *Ochrona i wykorzystanie obszarów cennych przyrodniczo*, współfinansowane z EFRR. Realizowane działania mają na celu zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów przyrodniczych, stanowiących jednocześnie jeden z ważniejszych walorów turystycznych gmin KOF oraz zachowanie i promowanie bioróżnorodności.

Istotne jest także skuteczne informowanie o możliwościach spędzenia wolnego czasu na tym obszarze w taki sposób, aby korzystać z niego mogli nie tylko mieszkańcy KOF, ale także turyści z innych gmin i spoza województwa. Realizowane projekty dotyczą przede wszystkim promowania lokalnych zasobów przyrodniczych w postaci ścieżek przyrodniczo-dydaktycznych wyposażonych w tablice informacyjne i platformy widokowe oraz zagospodarowania terenów cennych przyrodniczo. Część projektów dotyczy także zagospodarowania terenów wokół zbiorników wodnych poprzez budowę szlaków pieszo-rowerowych wraz z montażem oświetlenia, tablic informacyjno-edukacyjnych, elementów małej architektury (ławki, kosze na śmieci) oraz nasadzeniem nowych roślin. Projekty tego rodzaju mają zapobiec dewastacji terenów wokół zbiorników oraz stworzyć warunki do rozwoju turystyki i rekreacji. W ramach realizowanych przedsięwzięć zaadaptowano także istniejący budynek dawnej szkoły podstawowej do pełnienia funkcji centrum edukacji ekologicznej.

Na uwagę zasługuje również projekt „Rozbudowa infrastruktury edukacyjnej na terenach przyrodniczo cennych administrowanych przez Geopark Kielce”, polegający na stworzeniu kompleksowej infrastruktury turystycznej i edukacyjnej na terenie kieleckiej Kadzielni oraz modernizacji ekspozycji stałej w Centrum Geoedukacji wraz z budową Geologicznego Ogrodu Doświadczeń. W ramach wszystkich zakończonych projektów udało się przebudować lub zmodernizować **6 obiektów turystycznych i rekreacyjnych**, a realizacja pozostałych podpisanych umów przyniesie **kolejne 11 obiektów**.

5. Poprawa efektywności energetycznej oraz inwestycje w odnawialne źródła energii

Realizacja celu 5. następuje przede wszystkim poprzez wdrażanie projektów w ramach Działania 6.1 *Efektywność energetyczna w sektorze publicznym*, ukierunkowanego na przeprowadzenie kompleksowej modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej wraz z wymianą wyposażenia tych budynków na energooszczędne. Zakres prowadzonych inwestycji obejmuje m.in. ocieplenie budynku, wymianę okien, wymianę źródła ciepła czy też instalację OZE. W ramach prowadzonych projektów zmodernizowano dotychczas **41 obiektów (kolejne 5 budynków** nadal pozostaje w trakcie modernizacji). Planowany efekt realizacji projektów, który będzie możliwy do zmierzenia po zakończeniu inwestycji, to **zmniejszenie zużycia energii o 17 700 351 kWh/rok** oraz **spadek emisji gazów cieplarnianych o 5 360 ton równoważnika CO₂/rok** w ramach całego obszaru funkcjonalnego. Należy zauważyć, iż projekty realizowane w ramach tego działania trwale (na okres kilkunastu – kilkudziesięciu lat) i niemal całkowicie rozwiązują problem efektywności energetycznej w budynkach publicznych na terenie gmin KOF.

Do wypełnienia założeń celu 5. przyczyniają się także inwestycje prowadzone w ramach Działania 6.2 *Promowanie strategii niskoemisyjnych oraz zrównoważona mobilność miejska*. Realizowane projekty polegają na modernizacji oświetlenia ulicznego, co ma przełożenie na oszczędność energii elektrycznej. W wyniku przeprowadzonych dotychczas inwestycji zmodernizowano **13 286 źródeł światła** –

należy spodziewać się jednak, iż po zakończeniu wszystkich projektów liczba ta sięgnie **niemal 16 tys.**

Wpływ na osiągnięcie celu dotyczącego poprawy efektywności energetycznej mają również inwestycje polegające na rozbudowie systemu ścieżek rowerowych (dróg dla rowerów). Spodziewanym efektem stworzenia warunków oraz promowania podróżowania przy pomocy roweru będzie ograniczenie wykorzystania pojazdów spalinowych do transportu lokalnego, a co za tym idzie, zmniejszenie emisji szkodliwych substancji do atmosfery. Według szacunków na podstawie realizowanych projektów należy spodziewać się, że dzięki wybudowaniu blisko **15 km ścieżek rowerowych spadek emisji gazów cieplarnianych wyniesie około 4 695 ton równoważnika CO₂/rok.** Warto podkreślić także dążenie beneficjentów do takiego projektowania przebiegu ścieżek, aby tworzyły one spójny ciąg umożliwiający dogodne przemieszczanie się między gminami KOF, co przyczynia się do zintegrowania inwestycji.

Podsumowanie i wnioski

- Poziom wydatkowania środków w ramach instrumentu ZIT należy ocenić jako bardzo dobry. Kontraktacja na poziomie 90,76% plasuje świętokrzyskie w czołówce województw pod względem wykorzystania puli środków dostępnych w formule ZIT. Pozytywnie kształtuje się także udział złożonych zaliczek i wniosków o płatność w stosunku do alokacji (43,68%).
- Wysokość środków dostępnych w ramach instrumentu ZIT została oceniona przez większość respondentów jako zbyt niska w stosunku do istniejących potrzeb. Zasadne jest, aby w przyszłej perspektywie finansowej wysokość środków przeznaczonych na realizację projektów w formule ZIT była co najmniej równa lub wyższa niż wysokość środków dostępnych w obecnym Programie.
- Znakomita większość wyznaczonych wskaźników produktu i rezultatu zostanie osiągnięta. W przypadku kilku wskaźników konieczne będzie obniżenie wartości docelowej [*Długość ścieżek rowerowych, Liczba osób w wieku 25 lat i więcej objętych wsparciem w programie, Liczba osób, które po opuszczeniu programu podjęły pracę lub kontynuowały zatrudnienie, 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*].
- Zakres tematyczny wsparcia wyznaczony w ramach instrumentu ZIT odpowiada na potrzeby występujące w KOF, ale ich nie wyczerpuje. Nadal niezaspokojone pozostają potrzeby związane z drogami lokalnymi, komunikacją publiczną, infrastrukturą wodno-kanalizacyjną,

zagospodarowaniem odpadów, dostępem do Internetu czy opieką nad seniorami. Obszary te wykazują wysoki potencjał do realizacji zintegrowanych projektów partnerskich.

4.2. Ocena zintegrowania projektów w formule ZIT

Poniższa część raportu koncentruje się na najważniejszych wnioskach dotyczących poziomu zintegrowania, komplementarności oraz partnerskiego charakteru projektów w ramach instrumentu ZIT w RPO WŚ. Tym samym część ta stanowi odpowiedź na następujące pytania badawcze:

- Czy zakres wsparcia i przyjęte rozwiązania (np. określony tryb wyboru projektów) sprzyjają realizacji projektów zintegrowanych. Jak ocenia się zintegrowanie projektów w formule ZIT, jakie są ew. identyfikowane bariery i ograniczenia w realizacji projektów ZIT w tym zakresie.
- Jak ocenia się komplementarność projektów w ramach instrumentu ZIT oraz jakie są ew. identyfikowane bariery i ograniczenia w realizacji projektów ZIT w tym zakresie.
- Czy i w jakim zakresie identyfikuje się komplementarność między projektami realizowanymi w formule ZIT a pozostałymi projektami realizowanymi na obszarze ZIT KOF. Jak można wskazać działania wzmacniające komplementarność.
- Jakie założenia należy zachować, a które zmodyfikować lub wprowadzić, aby wzmocnić efektywność, komplementarność i zintegrowanie interwencji ZIT.
- W jakim stopniu projekty w formule ZIT są realizowane w partnerstwie? Jakie są źródła motywacji beneficjentów/partnerów do realizacji projektów w partnerstwie? Jakie są koszty, a jakie zyski realizacji takich projektów? Jakie czynniki zniechęcają do tworzenia partnerstw w ramach projektów w formule ZIT?

Zintegrowanie projektów

ZAKRES WSPARCIA

Dokonując oceny poziomu zintegrowania projektów realizowanych w formule ZIT, należy mieć na względzie przyjętą definicję projektu zintegrowanego, określoną w art. 32 ust. 2 Ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. 2017.1460 t.j.). Za projekt zintegrowany uznaje się co najmniej 2 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. Definicja ta została uwzględniona na rzecz analiz w niniejszym badaniu.

Istotnym jest, iż idea instrumentu ZIT polega na odejściu od postrzegania danego obszaru przez pryzmat granic administracyjnych, przy jednoczesnym nadaniu istotnej roli obszarom funkcjonalnym dużych miast. Dlatego też do cech projektów zintegrowanych zalicza się przede wszystkim ich prorozwojowy charakter. Zadania przewidziane do realizacji w formule ZIT powinny więc koncentrować się na ponadlokalnych strategicznych wyzwaniach rozwojowych danego obszaru funkcjonalnego. Pożądane jest dążenie do uruchomienia niewykorzystanych potencjałów na poziomie zarówno lokalnym, miejskim, jak i regionalnym.

Jako że kierunki interwencji wybrane do realizacji w ramach Strategii ZIT powinny mieć możliwość bardziej efektywnej realizacji w formule ZIT niż w tradycyjnym systemie wdrażania, istotne staje się wypracowanie konsensusu co do tych rodzajów projektów, które w największym stopniu będą w stanie przyczyniać się do osiągnięcia faktycznego zintegrowania. W związku z powyższym należy zaznaczyć, że zintegrowanie w rozumieniu przyjętej definicji wymaga określenia wzajemnego oddziaływania projektów przez podmioty realizujące przedsięwzięcia w danym obszarze tematycznym. Projekty zintegrowane powinny bowiem odpowiadać na istniejące wyzwania w sposób kompleksowy oraz długofalowy, stąd należy unikać realizacji projektów niewykazujących żadnych powiązań z innymi, realizowanymi przez Porozumienie ZIT.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na obszary tematyczne projektów strategicznych, znajdujących się w dokumencie Strategii ZIT KOF. Należy nadmienić, że wszystkie przedsięwzięcia współfinansowane z EFRR w ramach instrumentu ZIT w województwie świętokrzyskim realizowane są w trybie pozakonkursowym. Wszystkie zostały więc potraktowane jako strategiczne dla rozwoju KOF. Tabela poniżej wskazuje na dość duże zaawansowanie, jeśli chodzi o umowy podpisane dla projektów ZIT zidentyfikowanych w trybie pozakonkursowym w ramach RPOWŚ 2014-2020.

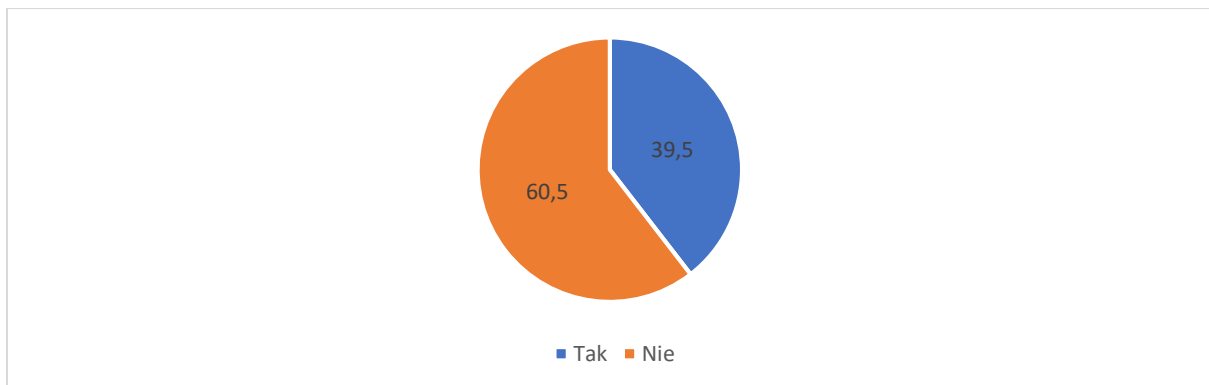
Typ projektu	Liczba projektów	Liczba projektów z podpisaną umową o dofinansowanie w ramach RPOWŚ 2014-2020
Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej i budynków mieszkalnych będących w zasobach mieszkaniowych gminy wraz z wykorzystaniem OZE	14	12
Zwiększanie mobilności regionalnej poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym z węzłami multimodalnymi	2	2

Inwestycje w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie poprzez rozwój infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej	1	1
Promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich, w tym wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej i działań adaptacyjnych mających oddziaływanie łagodzące na zmiany klimatu <ul style="list-style-type: none"> • Modernizacja oświetlenia ulicznego • Zrównoważona mobilność miejska budowa ścieżek rowerowych • Zrównoważona mobilność miejska budowa centrów przesiadkowych 	12 (modernizacja oświetlenia ulicznego); 7(zrównoważona mobilność miejska budowa ścieżek rowerowych); 1 (zrównoważona mobilność miejska budowa centrów przesiadkowych)	12 6 0
Ochrona i przywrócenie różnorodności biologicznej, ochrona i rekultywacja gleby oraz promowanie usług ekosystemowych, w tym programu natura 2000 oraz zielonej infrastruktury <ul style="list-style-type: none"> • Działania inwestycyjne umożliwiające wykorzystanie lokalnych zasobów przyrodniczych wraz z promocją • Projekty z zakresu rozbudowy, modernizacji i doposażenia ośrodków prowadzących działalność w zakresie edukacji ekologicznej oraz prowadzenie działań/ kampanii informacyjno-edukacyjnych 	13 (działania inwestycyjne umożliwiające wykorzystanie lokalnych zasobów przyrodniczych wraz z promocją); 2 (projekty z zakresu rozbudowy, modernizacji i doposażenia ośrodków prowadzących działalność w zakresie edukacji ekologicznej oraz prowadzenie działań/ kampanii informacyjno-edukacyjnych)	10 2

Źródło: opracowanie własne na podstawie Załącznika nr 5 do SZOOP RPOWŚ 2014-2020 (wersja 27) oraz danych SL2014, stan na dzień 30.10.2019 r.

Co ważne, ponieważ projekty zidentyfikowane w poszczególnych obszarach tematycznych miały wpisywać się w określone cele Strategii ZIT, z założenia powinny mieć charakter zintegrowany. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród beneficjentów projektów w ramach instrumentu ZIT. Zapytani o występowanie zintegrowania w ramach realizowanych przez nich projektów, jedynie w 39,5% przypadków potwierdzili ten stan. Co istotne, 18% projektów określanych jako zintegrowane jest współfinansowanych z EFS oraz 82% projektów – z EFRR.

Wykres 5. Czy Państwa projekt miał charakter zintegrowany?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ilościowego CAWI/CATI z beneficjentami, n=43.

Beneficjenci odpowiadali również na pytanie, czy zakres wsparcia dostępny do realizacji w ramach ZIT **sprzyja realizacji projektów zintegrowanych**. Jak się okazuje, aż 95,6% ankietowanych odpowiedziało pozytywnie.

W ramach Działania 6.1 RPOWŚ 2014-2020 na terenie KOF realizowane są inwestycje z zakresu głębokiej modernizacji energetycznej obiektów użyteczności publicznej. Istotnym jest, w jakim zakresie projekty podjęte przez członków Porozumienia ZIT są ze sobą powiązane oraz mają wpływ na rozwój obszaru funkcjonalnego. Niewątpliwie liczba obiektów poddanych termomodernizacji może wywołać efekt w postaci oszczędności energii. Przywoływane inwestycje **nie są jednakże w wystarczającym stopniu ze sobą zintegrowane** – stanowią punktowe inwestycje, nie tworząc kompleksowej interwencji, choć jako pozytywny należy odnotować fakt dokonania modernizacji wielu budynków użyteczności publicznej, pełniących funkcje lokalne. Omawiane przedsięwzięcia z powodzeniem jednak mogłyby być realizowane w ramach konkursów ogólnych RPOWŚ. Nie można uznać, że realizowane projekty cechują się spójnością oraz kompleksowością.

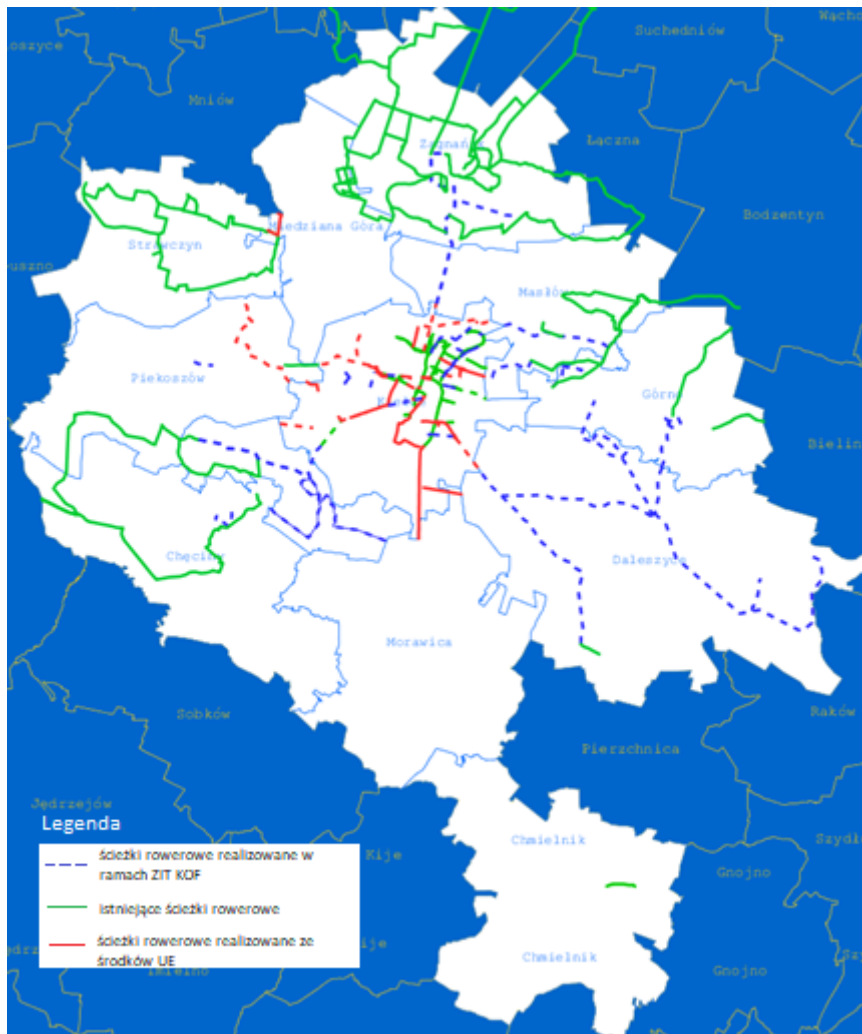
Niemniej na uwagę zasługuje fakt, że dokument pn. „Zasady realizacji ZIT w Polsce” wspieranie efektywności energetycznej oraz promowanie strategii niskoemisyjnych określił jako jeden z priorytetowych kierunków interwencji w ramach ZIT. Warto jednak zadbać o realne zintegrowanie podejmowanych inwestycji, by mogły one oddziaływać ponadlokalnie. Ważne jest, by głęboka modernizacja energetyczna przebiegała w miarę możliwości z przyłączeniem do lokalnych sieci ciepłowniczych, z jak najszerszym zastosowaniem OZE oraz przy wykorzystaniu rekuperacji i najnowszych technologii monitorujących zużycie energii. Istotne jest, by przy konsensusie Porozumienia ZIT, modernizowane były przede wszystkim takie obiekty, które mają możliwość największej obniżki zużycia energii oraz służą celom ponadlokalnym. Termomodernizacja jest przykładem interwencji, której faktyczne zintegrowanie może zostać zwymiarowane w oparciu o efekt globalny osiągnięty dla całego obszaru funkcjonalnego – co bardzo często jest związane ze znacznymi nakładami finansowymi⁸.

Na komunikacyjny rozwój obszaru funkcjonalnego Kielc powinny mieć wpływ inwestycje z zakresu infrastruktury rowerowej (Działanie 6.2 RPOWŚ 2014-2020). Budowa ścieżek rowerowych może stanowić alternatywę dla dojazdów do pracy czy szkoły autem z miejscowości otaczających miasto-rdzeń. Jednocześnie kompleksowa sieć ścieżek rowerowych sprzyja poprawie atrakcyjności turystycznej obszaru. Mapa 1 obrazuje stan ścieżek rowerowych w gminach KOF. Ścieżki realizowane w ramach ZIT oznaczono przerywaną linią w kolorze niebieskim.

⁸ Wolański, EGO, Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020, Warszawa 2018, s. 104.

Inwestycje te w dużej mierze są uzupełnieniem istniejących lub budowanych ścieżek rowerowych, m.in. w ramach funduszy unijnych (kolor czerwony oraz zielony).

Mapa 1. Trasy istniejących i powstających ścieżek rowerowych na obszarze ZIT KOF



Źródło: <http://gis.kielce.eu/>.

Warto zwrócić uwagę, że przedsięwzięcia w ramach instrumentu ZIT w części przypadków stanowią łączniki komunikacyjne, będąc przedłużeniem tras wychodzących z Kielc. Istnieją jednak fragmenty powstające za pomocą instrumentu ZIT, niemające powiązania z istniejącym systemem, jak również ze ścieżkami planowanymi do budowy/wybudowanymi w ramach ZIT. W celu zapewnienia pełniejszego zintegrowania tego typu przedsięwzięć niezbędne jest wyznaczenie spójnych połączeń dla wszystkich inwestycji, co przełoży się na widoczną poprawę jakości podróżowania rowerem. Przy planowaniu kolejnych przedsięwzięć z zakresu ZIT warto zadbać o **wypracowanie wśród wszystkich gmin KOF wspólnej, kompleksowej i spójnej koncepcji dla rozwoju ścieżek rowerowych** na obszarze funkcjonalnym.

Omówiony powyżej zakres wsparcia dostępny w RPOWŚ sprzyja realizacji projektów zintegrowanych, choć samo występowanie zintegrowania można zidentyfikować jedynie w przypadku mniejszej części projektów realizowanych w formule ZIT w ramach RPOWŚ 2014-2020. Ścieżki rowerowe są przykładem interwencji, która z powodzeniem może być realizowana jako strategiczny projekt partnerski w trybie pozakonkursowym. Zastosowanie takiej formuły zapewni faktyczne zintegrowanie oraz pożądaną efektywność.

Kolejnym typem projektu możliwym do realizacji w ramach instrumentu ZIT jest modernizacja oświetlenia ulicznego (Działanie 6.2 RPOWŚ 2014-2020). Na realizację takich projektów zdecydowały się wszystkie gminy wchodzące w skład ZIT KOF. Projekty tego typu, podobnie jak termomodernizacyjne, mogą generować pewną globalną wartość dodaną. Ponieważ są podejmowane na całym obszarze KOF, w efekcie pozwolą wygospodarować oszczędności energii. Obecnie każda gmina wykonuje takie projekty indywidualnie, co w pewien sposób ogranicza ich zintegrowanie. Z uwagi na znaczenie efektywności energetycznej dla ograniczania zanieczyszczenia powietrza warto zadbać o większą kompleksowość inwestycji. Modernizacja oświetlenia ulicznego powinna być elementem większych projektów związanych z ograniczaniem niskiej emisji bądź poprawą efektywności energetycznej. Dodatkowo **zapewnienie komplementarności tych projektów z innymi wzmocni oddziaływanie na rozwiązanie zdiagnozowanego problemu.**

Warto zatrzymać się także na objętym wsparciem typie projektu „budowa centrów przesiadkowych” (Działanie 6.2 RPOWŚ 2014-2020). Realizacja omawianego rodzaju działań ma przyczynić się przede wszystkim do poprawy dostępności i konkurencyjności transportu zbiorowego, mając na uwadze wzrost natężenia podróży transportem indywidualnym (najczęściej samochodem) w następstwie intensyfikacji procesów suburbanizacji rezydencjalnej⁹. Uzasadnieniem dla ich budowy jest przede wszystkim możliwość zapewnienia połączenia z istniejącym przystankiem komunikacji zbiorowej, a także odpowiednio wysoka liczba mieszkańców podróżujących trasą, w obrębie której ma powstać węzeł. O ile realizacja tego typu inwestycji wpisuje się w założenia projektu zintegrowanego, w województwie świętokrzyskim faktyczne możliwości wdrożeniowe dla węzłów przesiadkowych spotykają się z ograniczeniami. Mając na uwadze uwarunkowania panujące w Kielcach i na ich obszarze funkcjonalnym, budowa węzłów przesiadkowych jest możliwa przy przystankach miejskiej komunikacji autobusowej oraz przy stacjach kolejowych. Należy mieć jednak na względzie, że węzły takie nie będą spełniać swojej funkcji w przypadku wyznaczenia np. 100 miejsc postojowych, podczas gdy wykorzystywane będzie jedynie 20% z nich. Przed przygotowaniem inwestycji tego typu niezbędne jest więc **dokonanie przez gminy odpowiednich analiz** – po pierwsze dotyczących odpowiednich punktów usytuowania węzłów przesiadkowych, w sposób pozwalający zapewnić kompleksowość, lecz również

⁹ R. Bul, Węzły przesiadkowe jako główny element zintegrowanego systemu transportu publicznego w aglomeracji poznańskiej, [w:] Transport miejski i regionalny, 09, 2017, s. 11.

efektywność inwestycji, a w konsekwencji ich zintegrowanie, a po drugie dotyczących odpowiedniej liczby miejsc postojowych.

Omówiony wyżej zakres wsparcia dostępny w RPOWŚ 2014-2020 sprzyja realizacji projektów zintegrowanych. Budowa centrów przesiadkowych w ramach ZIT powinna jednak stanowić element szerszych przedsięwzięć związanych z promocją niskoemisyjnego transportu. Samo zintegrowanie w przypadku omówionego projektu występuje w ograniczonym zakresie z uwagi na brak powiązań z innymi projektami w obszarze tematycznym priorytetu inwestycyjnego 4e.

W ramach instrumentu ZIT podjęto wiele działań związanych z ochroną i wykorzystaniem obszarów cennych przyrodniczo (Działanie 6.3 RPOWŚ 2014-2020). Inwestycje tego typu charakteryzują się potencjałem dla wzrostu atrakcyjności i rozwoju turystyki rekreacyjnej na całym obszarze funkcjonalnym Kielc, jednakże pod warunkiem wypracowania w gminach wspólnej koncepcji dla tego typu przedsięwzięcia. Obecnie elementów zintegrowania można upatrywać w ramach projektów realizowanych przez gminę Górnó („Zagospodarowanie terenu wokół zalewu w miejscowości Cedzyna i Leszczyny”) oraz Masłów („Zagospodarowanie terenu wokół Zalewu Cedzyna na terenie Gminy Masłów”). Pomimo realizacji 2 odrębnych projektów udało się dopracować inwestycje w sposób pozwalający zapewnić ich spójność. **Pożądanę są próby tworzenia wspólnych, międzygminnych szlaków ekologicznych czy innych przedsięwzięć o kompleksowym charakterze dla całego KOF.** Obecnie większość inwestycji w ramach PI 6d ma charakter punktowy. Ich spójność mogłaby zostać zapewniona dzięki odpowiednim działaniom promocyjnym (np. wspólna strona internetowa bądź aplikacja na smartfon). W perspektywie unijnej 2021-2027 warto zapewnić podejmowanie bardziej kompleksowych i uspołnionych inwestycji, co pozwoli zmaksymalizować rezultaty.

Zakres wsparcia w ramach PI 6d dostępny w RPOWŚ można uznać za sprzyjający realizacji projektów zintegrowanych. Powiązanie między projektami w praktyce występuje jednak w nielicznych przypadkach, według przeprowadzonych analiz, przeważająca część projektów wykonywana jest na podstawie założeń wypracowanych autonomicznie przez każdy podmiot realizujący, bez uwzględnienia możliwości uspołnienia koncepcji.

Zwiększanie mobilności regionalnej poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym z węzłami multimodalnymi (Działanie 6.4 RPOWŚ 2014-2020) należy do interwencji, których realizacja jest możliwa na obszarze z dostępem do sieci TEN-T. Realizowane projekty muszą zatem wykazywać spójność z istniejącą siecią drogową. Dwa projekty realizowane w tym zakresie w ramach ZIT wykazują łączność z drogą ekspresową S7. Niemniej w świetle idei projektów zintegrowanych niniejszy typ inwestycji powinien pełnić funkcję wyłącznie uzupełniającą, a więc stanowić jeden z elementów szerszego projektu w formule ZIT. Inwestycje w infrastrukturę drogową należą do odpowiedzi na

podstawowe potrzeby infrastrukturalne samorządów, nie generując samodzielnie dodatkowych korzyści, jakie powinny wynikać z projektów w formule ZIT. Projekty drogowe mogą być realizowane poza formułą ZIT bez uszczerbku na ich efektywności.

Inwestycje w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie poprzez rozwój infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej (Działanie 6.6 RPOWŚ 2014-2020) stanowią przykład działań sprzyjających rozwojowi lokalnej gospodarki i rynku pracy. Dokument „Zasady realizacji ZIT w Polsce” wskazuje na priorytetowe znaczenie poprawy dostępu i jakości usług publicznych w całym obszarze funkcjonalnym dla jego rozwoju. Umożliwienie realizacji przedsięwzięć tego typu w ramach RPOWŚ 2014-2020 **tworzy szansę na podjęcie kompleksowych działań na rzecz wzmocnienia kapitału ludzkiego**. Podkreślenia wymaga jednak, że wybudowana/zmodernizowana infrastruktura samoistnie nie jest w stanie przyczynić się do powstania efektów prorozwojowych. Sama w sobie generuje możliwość poprawy dostępności, atrakcyjności i jakości kształcenia. Bodźcem rozwojowym stają się odpowiednie działania w sferze społecznej w ramach tejże infrastruktury, prowadzące do zaistnienia faktycznych efektów mnożnikowych. Przedsięwzięciem podjętym w ramach ZIT w województwie świętokrzyskim w ramach Działania 6.6 RPOWŚ 2014-2020, jest „Budowa Kieleckiego Centrum Kształcenia Zawodowego na rzecz wzrostu gospodarczego regionu świętokrzyskiego”. Ponieważ za jego cel przyjęto poszerzenie oferty w zakresie szkolnictwa zawodowego dla regionu, a oferta Centrum ma wpisywać się w aktualne trendy i potrzeby na lokalnym rynku pracy, należy przyjąć, że projekt będzie oddziaływać na cały obszar ZIT KOF. Jednocześnie do realizacji w nowym obiekcie planowane są projekty współfinansowane z EFS.

Zakres wsparcia w odniesieniu do zapewnienia możliwości współfinansowania inwestycji dotyczących infrastruktury edukacyjnej w ramach RPOWŚ 2014-2020 sprzyja realizacji projektów zintegrowanych. Niewątpliwie **inwestycje z zakresu poprawy jakości kształcenia mogą oddziaływać na rozwój obszaru ZIT KOF**, o ile będą ze sobą odpowiednio powiązane na rzecz wspólnego celu. Podjęcie zaś jednego projektu w omawianym zakresie w ramach RPOWŚ 2014-2020 ogranicza możliwość wystąpienia zintegrowania. Można uznać, że będzie ono mieć miejsce w sytuacji przeprowadzenia w wybudowanej placówce uzupełniająco działań współfinansowanych w ramach ZIT z EFS. Jednocześnie zapewniona jest jego komplementarność z innymi projektami planowanymi do realizacji w ramach RPOWŚ 2014-2020 poza formułą ZIT. Warto podkreślić, że idea przedstawionego projektu jest niezwykle istotna w kontekście negatywnych tendencji demograficznych panujących w województwie świętokrzyskim, a także coraz bardziej widocznego braku zasobów kadrowych w niektórych branżach ważnych dla rozwoju gospodarki regionu.

W tym miejscu istotne jest zaznaczenie roli, jaką powinny odgrywać konsultacje co do zakresu wsparcia między poszczególnymi interesariuszami na etapie opracowywania Strategii ZIT. Trzeba mieć na uwadze, że decyzja o wyborze zakresu

wsparcia dla obszaru ZIT KOF w dużej mierze zapadła przy założeniu sprawiedliwego podziału dostępnych środków finansowych pomiędzy poszczególne gminy, przy uwzględnieniu liczby mieszkańców zamieszkujących daną gminę (podobne uzgodnienia były dokonywane także w innych województwach). Takie podejście ograniczyło jednakże możliwość wypracowania projektów najbardziej kompleksowych i strategicznych dla rozwoju obszaru funkcjonalnego Kielc. Proporcjonalny podział środków przyczynił się do fragmentacji i rozproszenia większości realizowanych przedsięwzięć, co z kolei nie sprzyja ich zintegrowaniu. Priorytetowo potraktowano wewnętrzne potrzeby każdej z gmin wchodzących w skład Porozumienia ZIT. Utrudnione stało się więc skupienie na ogólnych wyzwaniach rozwojowych całego obszaru ZIT KOF. Podkreślenia wymaga fakt, iż realizacja projektów zbieżnych typologicznie na obszarach poszczególnych gmin nie przesądza o ich zintegrowaniu. Efektywny model powinien polegać na określeniu w Strategii ZIT przez interesariuszy takich typów projektów, które faktycznie mają szansę powodzenia w formule ZIT i właściwie wpisują się w ideę tego instrumentu. Kształt interwencji w województwie świętokrzyskim w dużej mierze jest konsekwencją niepełnej wiedzy członków Porozumienia ZIT na temat zasad funkcjonowania zupełnie nowego instrumentu, jakim na początku perspektywy unijnej 2014-2020 były zintegrowane inwestycje terytorialne.

Odrębnej oceny wymaga jednocześnie zakres wsparcia uwzględniony dla formuły ZIT w ramach EFS. Wyznaczenie w ramach RPOWŚ 2014-2020 licznej grupy poddziałań dedykowanych ZIT w różnych obszarach tematycznych, daje szeroką możliwość odpowiedzi na wyzwania społeczne występujące na obszarze funkcjonalnym Kielc. Dokument „Zasady realizacji ZIT w Polsce” nie precyzuje, w jakim zakresie priorytetem realizacji instrumentu ZIT są działania współfinansowane z EFS. Interwencja w sferze społecznej to ważny kierunek w ramach działań rewitalizacyjnych („Zakres działań o charakterze „miękkim” i zastosowanych instrumentów powinien wynikać w sposób bezpośredni z realizacji planu rewitalizacji/strategii gmin i prowadzić do rozwiązywania problemów społecznych ściśle powiązanych z procesem rewitalizacji fizycznej”¹⁰). W omawianym dokumencie wskazuje się jednak na istotę realizacji przedsięwzięć integrujących działania finansowane z EFRR i EFS. Należy więc uznać, że **realizacja projektów współfinansowanych z EFS będzie mieć charakter komplementarny wobec przedsięwzięć infrastrukturalnych**. W województwie świętokrzyskim w ramach instrumentu ZIT nie realizuje się jednak projektów w formie dwufunduszowej. Podkreślenia wymaga występowanie trudności formalnych związanych z realizacją przedsięwzięć tego typu. Efektywnym rozwiązaniem na rzecz zintegrowania może być w takiej sytuacji łączenie komplementarnych priorytetów inwestycyjnych EFRR i EFS w wiązki projektów o wspólnym obszarze tematycznym, lecz w ramach dwóch funduszy, już na etapie tworzenia Strategii ZIT.

¹⁰ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce, Warszawa 2013, s. 6.

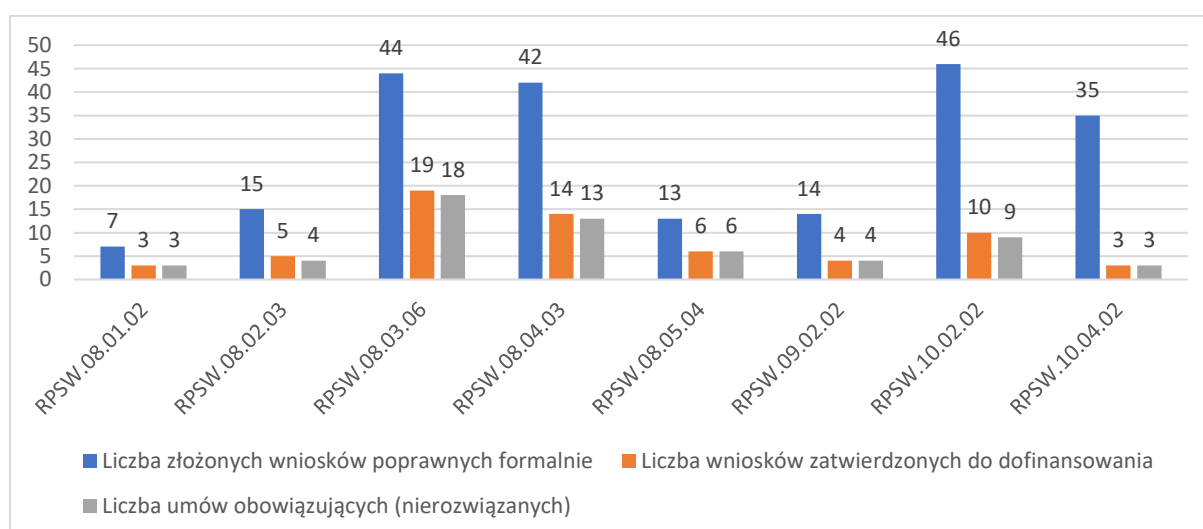
Dobra praktyka

W województwie śląskim, w celu zapewnienia większego zintegrowania projektów realizowanych w formule ZIT, w Strategii ZIT utworzono wiązki projektów w poszczególnych obszarach tematycznych, w ramach których powinny skupiać się przedsięwzięcia. Na etapie składania wniosków w trybie konkursowym w ramach RPO WSL 2014-2020 konieczne jest wykazanie, w jaki sposób dany projekt jest powiązany ze wskazaną wiązką projektów. Projekty mogą tworzyć wiązkę w ramach jednego lub więcej priorytetów inwestycyjnych oraz jednego lub dwóch funduszy – EFRR i EFS.

Praktyka ta może zostać zaimplementowana w województwie świętokrzyskim. Wiazki projektów powinny zostać uprzednio ustalone za porozumieniem członków Porozumienia ZIT, a projekty mające wpisywać się w ich ramy – powinny być spójne, powiązane i komplementarne.

Zastosowanie trybu konkursowego w ramach EFS pozwala na dokonanie analizy zainteresowania naborami. Najwięcej wniosków o dofinansowanie złożono na realizację działań w obszarach: edukacji (Poddziałanie 8.3.6 oraz 8.4.3), a także rynku pracy (Poddziałanie 10.2.2 oraz 10.4.2). Mniejszą popularnością cieszyły się opieka nad dziećmi do lat 3 (Poddziałanie 8.1.2) oraz kształcenie ustawiczne (Poddziałanie 8.5.4).

Wykres 6. Liczba wniosków o dofinansowanie w ramach EFS złożonych oraz wybranych do dofinansowania w naborach konkursowych w ramach ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie SI2014, stan na dzień 30.10.2019 r.

Poniższa tabela przedstawia poszczególne poddziałania projektów współfinansowanych z EFS w ramach ZIT w RPOWŚ 2014-2020, z uwzględnieniem

ogólnej liczby projektów, w tym liczby projektów partnerskich, a także miejsca ich realizacji. W przypadku większości poddziałań projekty wykraczają swoim zasięgiem poza obszar jednej gminy. W niektórych zaś dotyczy to wszystkich projektów (Poddziałanie 8.2.3, 8.4.3, 10.4.2).

Tabela 5. Liczba projektów ogółem, projektów partnerskich oraz projektów realizowanych na obszarze więcej niż jednej gminy w ramach Poddziałania EFS dedykowanych ZIT

Nazwa poddziałania	Liczba projektów	Liczba projektów partnerskich	Liczba projektów realizowanych na obszarze więcej niż jednej gminy
Poddziałanie 8.1.2 Zwiększanie dostępu do opieki nad dziećmi do lat 3 – ZIT)	3	0	0
Poddziałanie 8.2.3 Wsparcie profilaktyki zdrowotnej – ZIT	4	3	4
Poddziałanie 8.3.6 Wzrost jakości edukacji ogólnej – ZIT	18	0	3
Poddziałanie 8.4.3 Podnoszenie umiejętności lub kwalifikacji osób dorosłych w obszarze ICT i języków obcych poprzez realizację oddolnych inicjatyw edukacyjnych – ZIT	13	4	13
Poddziałanie 8.5.4 Kształcenie ustawiczne – ZIT	6	3	3
Poddziałanie 9.2.2 Rozwój wysokiej jakości usług społecznych i zdrowotnych – ZIT	4	2	1
Poddziałanie 10.2.2 Wsparcie aktywności zawodowej osób powyżej 29 roku życia pozostających bez zatrudnienia – ZIT	9	8	7
Poddziałanie 10.4.2 Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości poprzez zastosowanie instrumentów bezwrotnych – ZIT	3	3	3
SUMA	60	23	34

Źródło: Na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.10.2019 r.

Do obszarów tematycznych w ramach EFS, które w efektywny sposób mogą tworzyć zintegrowane powiązania, można zaliczyć zarówno priorytety dotyczące edukacji, usług społecznych i ochrony zdrowia, jak i rynku pracy. Szczególnie dużą rolę odgrywają działania związane z edukacją. Warto zwrócić uwagę, że w obliczu licznych dojazdów do pracy w Kielcach z ościennych gmin, niebagatelną rolę odgrywa edukacja przedszkolna. Ponadto zapewnienie projektów dotyczących edukacji ogólnej i ustawicznej, rozwijających umiejętności i kompetencje, korzystnie oddziałuje na zintegrowanie, a także konkurencyjność regionu.

Istotą wdrażanej interwencji w wielu projektach współfinansowanych z EFS w ramach ZIT staje się wykraczanie poza bariery administracyjne gmin. Ponieważ cele Strategii ZIT powinny być realizowane wielowymiarowo i nie określa się, za pomocą którego funduszu mają być one osiągnięte, można mówić o istotnej wartości dodanej wnoszonej przez przedsięwzięcia EFS w województwie świętokrzyskim do osiągnięcia założonych celów. Trudność w uchwyceniu ich efektów może wywoływać złudzenie niewystarczającego wpływu na zintegrowanie. Jednakże poprzez budowanie kapitału ludzkiego stają się spoiwem interwencji. Zakres wsparcia przewidziany w RPOWŚ

2014-2020 dla projektów współfinansowanych z EFS sprzyja realizacji projektów zintegrowanych. Należy ocenić, że projekty realizowane w ramach RPOWŚ 2014-2020 wykazują zintegrowanie dla większości poddziałań dedykowanych ZIT. **Na szczególną uwagę zasługują projekty partnerskie oraz podejmowane na obszarze więcej niż jednej gminy, o szerokim oddziaływaniu na KOF.** Warto jednak zadbać o zapewnienie większej ich komplementarności z innymi przedsięwzięciami. Pozwoli to wzmocnić rezultaty na rzecz realizacji wspólnego celu.

W ramach badania ilościowego beneficjenci wskazywali rozwiązania, które należałoby wprowadzić w celu zwiększenia zintegrowania projektów. Szczegółowa i precyzyjna diagnoza w zakresie potrzeb obszaru funkcjonalnego oraz utworzenie wiązek zintegrowanych projektów przy zapewnieniu źródła ich finansowania stają się pierwszym krokiem do osiągnięcia większej integracji. Zwrócono uwagę na kwestię zewnętrznej koordynacji projektów i wspólnego konsultowania ich przez gminy, przy czynnym udziale biur KOF. Inne rozwiązanie dotyczy decyzyjności co do realizacji projektów w drodze zgody większości członków Komitetu Sterującego. Jednocześnie zintegrowanie projektów może ulec zwiększeniu dzięki wprowadzeniu możliwości wieloetapowości przedsięwzięć (np. podjęcie w ramach jednego projektu działań edukacyjnych w dłuższym okresie czasu dla kilku etapów kształcenia) czy też zwiększenia ich oddziaływania na większe grupy docelowe. Ponadto wśród odpowiedzi znalazły się wskazujące na potrzebę zwiększenia liczby projektów partnerskich oraz zwiększenia liczby realizowanych projektów.

Komisja Europejska zaleca koncentrację działań w ramach ZIT wokół kilku najistotniejszych obszarów tematycznych¹¹. Można uznać, że ten warunek w województwie świętokrzyskim został spełniony. Zakres wsparcia ograniczono do kilku istotnych z punktu widzenia rozwoju KOF typów projektów. W ramach EFRR nie zdecydowano się na zadania z zakresu wsparcia infrastruktury społecznej i zdrowotnej, mogące przyczyniać się do wzmocnienia komplementarności projektów współfinansowanych w tym zakresie z EFS. Również oś priorytetowa 10 Otwarty rynek pracy nie uzyskała wsparcia działań komplementarnych w ramach EFRR. Zapewnienie wyższego poziomu zintegrowania będzie możliwe w przypadku **dopasowania zakresem tematycznym projektów współfinansowanych z obu funduszy**. Może to wiązać się zarówno z ograniczeniem, jak i rozszerzeniem ogólnego zakresu interwencji ZIT. Decyzja o wspieraniu komplementarnych priorytetów inwestycyjnych musi być jednak poparta występowaniem realnych potrzeb jednocześnie w zakresie EFRR, jak i EFS. **Nie zaleca się ponadto znaczącego rozszerzania zakresu wsparcia dla ZIT w perspektywie unijnej 2021-2027**, bowiem może ono spowodować duże upodobnienie formuły ZIT do interwencji ogólnie dostępnej w ramach RPOWŚ. Konsekwentne zakreślenie kilku

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, rozdz. III, art. 18.

obszarów wsparcia najistotniejszych dla rozwoju KOF pozwoli zapewnić większy efekt skali, wartość dodaną i synergiczność przedsięwzięć. Kluczowa dla efektywnej realizacji instrumentu ZIT staje się **wzajemna współpraca pomiędzy Instytucją Zarządzającą RPO oraz członkami Porozumienia ZIT** na etapie opracowywania Strategii ZIT oraz RPOWŚ na lata 2021-2027.

TRYB WYBORU PROJEKTÓW

Wybór projektów strategicznych realizowanych w ramach ZIT odbywa się w województwie świętokrzyskim w trybie pozakonkursowym. Co ważne, są to wszystkie projekty współfinansowane w ramach RPOWŚ 2014-2020 z EFRR i zostały one wpisane do Strategii ZIT KOF jako strategiczne. Wybór projektów współfinansowanych z EFS odbywa się zaś w trybie konkursowym.

Tryb pozakonkursowy pozwala identyfikować złożone, kompleksowe inwestycje, przede wszystkim infrastrukturalne, choć jego zastosowanie jest uzasadnione także dla systemowych projektów współfinansowanych z EFS bądź projektów współfinansowanych jednocześnie z EFRR i EFS. Z założenia wpisanie do Strategii ZIT projektów, których wybór dokonywany jest w trybie pozakonkursowym, wiąże się z ich udowodnionym zintegrowanym charakterem oraz strategicznym znaczeniem. Kluczowe dla dalszej realizacji idei zintegrowania staje się wykazanie w Strategii ZIT wpływu projektów strategicznych na rozwiązanie istotnego problemu dotyczącego obszar funkcjonalny.

Analiza zebranego materiału wskazuje, że tryb pozakonkursowy jest dla członków Porozumienia ZIT znacznie dogodniejszy niż konkursowy. Jego największą zaletą okazuje się możliwość „rezerwacji” środków finansowych na realizację projektu wpisanego w Strategię ZIT. Ponadto **sprzyja odpowiedniemu dopracowaniu koncepcji projektu i przygotowaniu do jego realizacji**. Niewątpliwym ułatwieniem staje się brak typowej oceny projektu, charakterystycznej dla trybu konkursowego, co pozwala na zmniejszenie obciążenia wnioskodawców oraz instytucji oceniających. Warto zaznaczyć, że potencjał, jaki oferuje tryb pozakonkursowy, w województwie świętokrzyskim nie został w pełni wykorzystany. Prace nad projektami były bowiem prowadzone w sposób indywidualny przez każdą gminę. Do projektów strategicznych zaliczono ponadto wiele inwestycji o nieskomplikowanej strukturze i zakresie, które nie charakteryzują się pierwiastkiem strategicznym (np. oświetlenie uliczne, termomodernizacja, infrastruktura drogowa).

Niemniej **tryb pozakonkursowy uznaje się za pożądany** dla realizacji przedsięwzięć zintegrowanych. Tryb ten powinien nadal funkcjonować w województwie świętokrzyskim, przy założeniu, że wszystkie projekty, których wyboru dokonuje się w tej formule, będą wypracowane i uzgodnione jako strategiczne dla rozwoju KOF oraz zapewniona zostanie ich kompleksowość i zintegrowanie.

Przeprowadzone analizy wskazują, iż tryb konkursowy jest oceniany mniej korzystnie. Dominuje przekonanie o jego wpływie na większy poziom rywalizacji oraz

brak współpracy między wnioskodawcami. Podkreślano dużą niezależność gmin w składaniu wniosków konkursowych oraz dążenie do realizacji własnych, wewnętrznych potrzeb. Z drugiej strony tryb konkursowy w dużym stopniu skłania do przygotowywania dopracowanych projektów, wśród których szansę na wdrażanie mają te najlepsze. W przypadku województwa świętokrzyskiego zasada ta nie do końca sprawdzi się w ramach ZIT. Ograniczona liczba gmin, w których obowiązuje formuła ZIT, sprawia, że konkurencja między wnioskodawcami jest mniej intensywna, a otrzymanie dofinansowania jest bardziej prawdopodobne niż w konkursach, które mogłyby być organizowane poza formułą ZIT w ramach EFRR. Wywołuje to ryzyko niższej dbałości o jakość projektów i poziom ich zintegrowania (w przypadku niewymagających kryteriów wyboru projektów).

Spośród projektów wdrażanych w ramach EFS w ramach trybu konkursowego **38% jest realizowanych w partnerstwach**. Większość z nich wdrażają fundacje, stowarzyszenia lub przedsiębiorstwa. Te projekty, które realizowane są indywidualnie, w większości przypadków dotyczą jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych. Wiele spośród projektów współfinansowanych w ramach ZIT z EFS oddziałuje na większość bądź całość obszaru KOF z uwagi na ich zasięg realizacyjny.

W celu wzmocnienia zintegrowania nie powinno się zaś wykluczać realizacji **projektów EFS w trybie pozakonkursowym**. W województwie świętokrzyskim identyfikuje się potencjał dla wdrażania kompleksowych projektów strategicznych w tym obszarze, np. w zakresie polityki senioralnej, edukacji wczesnoszkolnej czy szkolnictwa zawodowego. Warto dodać, iż mogą one jednocześnie stanowić uzupełnienie inwestycji infrastrukturalnych o podobnym znaczeniu dla obszaru KOF.

Zapewnienie zintegrowania w trybie pozakonkursowym jest w dużej mierze zależne od wcześniejszego dokładnego przygotowania spójnych założeń projektów, konsultacji pomiędzy członkami Porozumienia ZIT oraz ewentualnego zastosowania formuły partnerstwa w poszczególnych projektach. Niezbędne staje się więc **wzmocnienie wzajemnej komunikacji** pomiędzy członkami KOF.

Podsumowując, zintegrowaniu sprzyjają oba zastosowane tryby wyboru projektów w ramach RPOWŚ 2014-2020. Obecnie, mimo sprzyjających warunków w postaci trybu pozakonkursowego, nie można mówić o pełnym zintegrowaniu przedsięwzięć w ramach EFRR. W perspektywie finansowej UE 2021-2027 warunkiem uzyskania odpowiednich rezultatów będzie wypracowanie przedsięwzięć **kompleksowo odpowiadających na potrzeby KOF i faktycznie zintegrowanych** (np. transport niskoemisyjny). Do trybu pozakonkursowego warto również włączyć ewentualne projekty EFS o bardziej kompleksowym, systemowym charakterze, również te, które uzupełnią projekty współfinansowane z EFRR.

KRYTERIA WYBORU PROJEKTÓW

Ponieważ wszystkie projekty infrastrukturalne w ramach ZIT RPOWŚ 2014-2020 wybierane są do dofinansowania w trybie pozakonkursowym, wnioskodawcy składają dokumentację na wezwanie.

Warto podkreślić, że projekty strategiczne wpisane do dokumentu Strategii ZIT musiały spełnić pewne warunki już na etapie przygotowania Strategii (np. zgodność z Planem Gospodarki Niskoemisyjnej). Ich ocena w pozakonkursowym trybie wyboru w dużej mierze stanowi wymóg formalny, dzięki któremu instytucja oceniająca z przekonaniem stwierdza o wykonalności koncepcji projektowej. Formalne i dopuszczające kryteria wyboru projektów uzupełnione są kryteriami zgodności ze Strategią ZIT. Uwagę zwraca brak kryterium oceniającego zintegrowanie danego projektu. Nawiązaniem do formuły zintegrowania może być kryterium „Ponadlokalna skala oddziaływania projektu”. Ocenia się więc oddziaływanie na rozwiązywanie problemu zidentyfikowanego na obszarze KOF. Wśród kryteriów zgodności ze Strategią ZIT znalazło się także zagadnienie komplementarności, wpływającej na zintegrowanie.

W przypadku trybu konkursowego, oprócz kryteriów formalnych oraz kryteriów zgodności ze Strategią ZIT, funkcjonują także kryteria merytoryczne. Nie identyfikuje się jednak wśród nich kryteriów oceniających poziom zintegrowania projektów. W toku badania podkreślano właściwą konstrukcję kryteriów wyboru projektów. Brak szczegółowych wymogów dotyczących uzasadniania zintegrowania projektów, jest więc dla wnioskodawców ułatwieniem.

Podczas badania ankietowego beneficjenci zostali zapytani o wpływ istniejących kryteriów wyboru projektów na poziom zintegrowania. 93,5% z nich potwierdziło, że sprzyjają one realizacji zintegrowanych projektów. Odpowiedzi negujące były uzasadnione brakiem podejścia beneficjentów do realizacji projektów pod kątem zapewnienia ich zintegrowania. Istotniejsze staje się osiągnięcie wskaźników oraz pozytywna realizacja projektu.

Brak oceny powiązania poszczególnych projektów w ramach ZIT może ograniczać motywację części wnioskodawców do podejmowania przedsięwzięć mających zintegrowany charakter (także na etapie przygotowywania Strategii ZIT). W ocenie ewaluatora, **funkcjonujące obecnie kryteria wyboru projektów nie w pełni sprzyjają zintegrowaniu**. Obecnie weryfikacja wpływu projektów na zintegrowanie poprzez ocenę zgodności ze Strategią ZIT jest niejako wyzwaniem. W przypadku projektów strategicznych EFRR w województwie świętokrzyskim ich obecność w Strategii ZIT obliguje do zgodności z tym dokumentem, a więc można uznać, że czyni je zintegrowanymi. Pozytywnie na kształt przyszłych projektów mogą wpłynąć kryteria zgodności ze Strategią ZIT badające zintegrowanie przedsięwzięć (podobne kryterium może zostać wprowadzone w EFS), wymagające uzasadniania ich powiązań, komplementarności oraz synergii. Będzie to sprzyjać tworzeniu zintegrowanych powiązań między projektami już na etapie tworzenia Strategii ZIT.

Komplementarność projektów

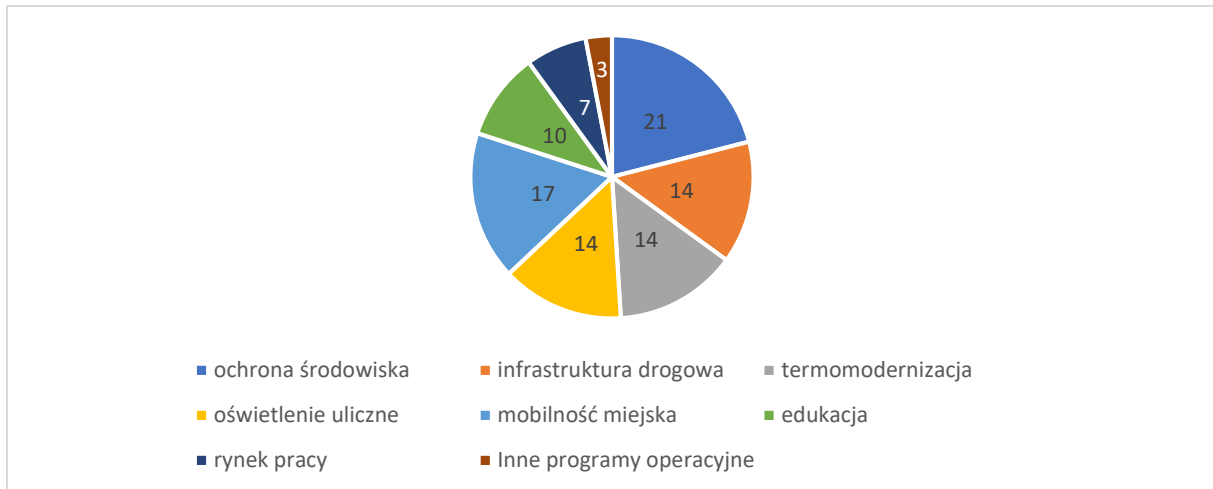
Omawiając zagadnienie komplementarności, w pierwszej kolejności należy odnieść się do jej definicji. Do celów niniejszego badania przyjęto, iż komplementarność to stan powstały na skutek podejmowanych, uzupełniających się wzajemnie działań/projektów, które są skierowane na osiągnięcie wspólnego lub takiego samego celu, który nie zostałby osiągnięty lub osiągnięty byłby w mniejszym stopniu w przypadku niewystępowania komplementarności. Projekt może wykazywać komplementarność problemową, geograficzną, sektorową, funkcjonalną, np. jest końcowym lub jednym z końcowych elementów większego projektu, jest etapem szerszej strategii realizowanej przez kilka projektów komplementarnych, jest uzupełnieniem projektów zrealizowanych ze środków pomocowych.

Dla oceny komplementarności przedsięwzięć ważne jest właściwe zrozumienie przyświecających jej zasad. Do istotnych aspektów należy w tym zakresie określenie, czy dla danego projektu nastąpi faktyczne wykorzystywanie efektów realizacji innego (komplementarnego) projektu, pozwalające wzmocnić trwałość jego efektów. Ponadto uznanie projektów za komplementarne osadza się na stwierdzeniu, czy realizacja danego przedsięwzięcia stanowi uzupełnienie innego – dla osiągnięcia lepszych efektów. Projekt komplementarny może również stanowić kolejny etap/kontynuację szerszego przedsięwzięcia.

Warto dodać, że komplementarność w niniejszych analizach jest rozpatrywana dwojako – z jednej strony ocenie podlega komplementarność w ramach instrumentu ZIT w województwie świętokrzyskim, a z drugiej zaś strony – komplementarność między projektami realizowanymi w formule ZIT a pozostałymi projektami realizowanymi na obszarze ZIT KOF.

W toku badania zweryfikowano podejście do komplementarności wśród beneficjentów projektów. Okazało się, że zdecydowana większość z nich dostrzega uzupełnianie się projektów w wielu obszarach. Najczęściej wskazywane dotyczyły zadań z zakresu ochrony środowiska – takiej odpowiedzi udzieliło 21% ankietowanych. Kolejnym najczęściej wskazywanym obszarem była mobilność miejska (17%). Komplementarność projektów dotyczących infrastruktury drogowej, termomodernizacji oraz oświetlenia ulicznego wskazano w 14% przypadków.

Wykres 7. W jakich obszarach, Pana/Pani zdaniem, pojawi się komplementarność (uzupełnianie się) projektów realizowanych na terenie KOF w ramach formuły ZIT oraz poza nią?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ilościowego CAWI/CATI z beneficjentami, n=29.

Do barier ograniczających występowanie komplementarności ankietowani zaliczyli przede wszystkim bariery formalne oraz proceduralne. Zaznaczano, że realizatorzy projektów dążą do osiągnięcia różnych celów, co jednocześnie utrudnia uzupełnianie się przedsięwzięć. Dużym problemem stają się możliwości organizacyjne podmiotów do zapewniania komplementarności, z uwagi na częstą potrzebę powiązania działań w ramach różnych instytucji. Ponadto istotną barierę stanowią kwestie związane z zarządzaniem powstałymi inwestycjami (np. infrastruktura drogowa będąca własnością różnych podmiotów). Zwracano także uwagę na brak wystarczającej wiedzy beneficjentów na temat korzyści, które można osiągnąć dzięki wdrażaniu zasady komplementarności.

Komplementarność stanowi także jedno z kryteriów zgodności ze Strategią ZIT, stosowane na etapie oceny wniosków o dofinansowanie. Przy ocenie kryterium sprawdzane jest, czy wnioskowany do dofinansowania projekt uzupełnia się z innymi przedsięwzięciami zrealizowanymi, realizowanymi bądź planowanymi do realizacji na obszarze KOF. W ramach kryterium oceny zastosowanego w województwie świętokrzyskim zagadnienie komplementarności jest rozumiane w szerokim ujęciu i odnosi się nie tylko do zadań realizowanych w ramach ZIT, lecz także – w ramach innych inicjatyw i źródeł finansowania. Projekty takie mogą więc być finansowane zarówno z funduszy strukturalnych, budżetu gminy, jak i środków prywatnych. Jednocześnie warto pamiętać, że szczególną rolę odgrywa komplementarność międzyfunduszowa, co sprawia, że komplementarne wobec siebie projekty mogą mieć charakter zarówno inwestycyjny, jak i społeczny.

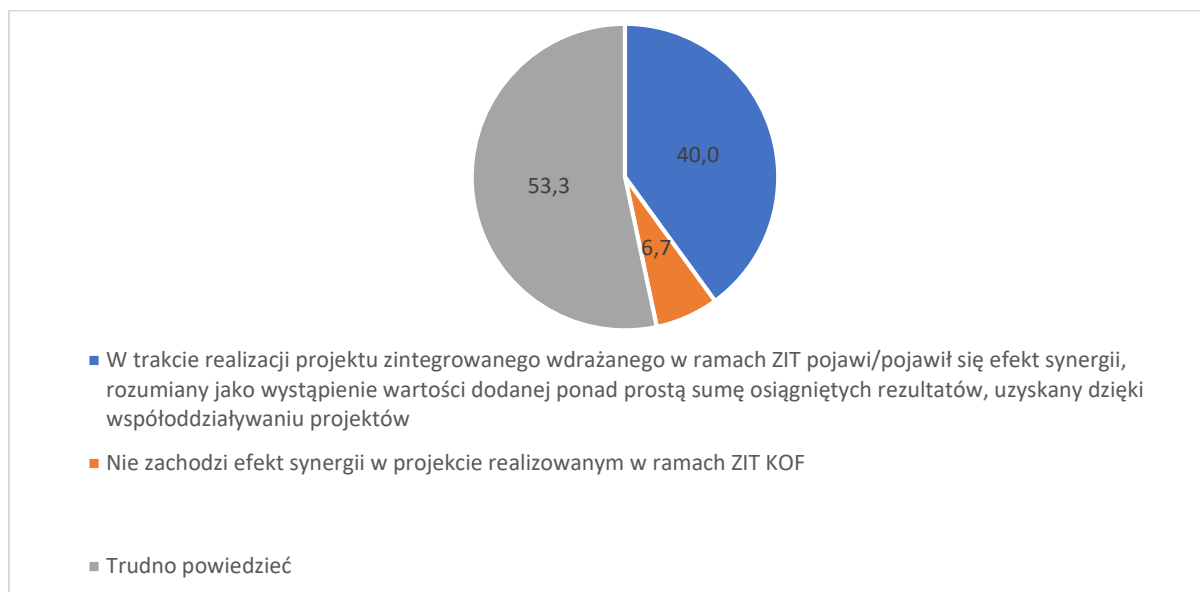
Wnioskodawcy najczęściej wskazywali występowanie komplementarności w stosunku do innych projektów na obszarze ich gminy, przeważnie w podobnych bądź zbieżnych obszarach tematycznych. Do wniosków o dofinansowanie

wpisywano także projekty zrealizowane w gminie w perspektywie unijnej 2007-2013 czy projekty pochodzące z innych programów (np. PROW, POPW). Jeśli chodzi zaś o komplementarne projekty w obrębie instrumentu ZIT, w dużej mierze dotyczyły one jednego funduszu. Wskazywano przede wszystkim inne projekty pochodzące z takiego samego priorytetu inwestycyjnego bądź takiego samego celu tematycznego. Projekty współfinansowane z EFS uzupełniają się najczęściej z projektami współfinansowanymi z EFRR, choć komplementarność występuje również w obrębie EFS.

Co istotne, wnioskodawcy nie byli zobligowani do uzasadniania występującej komplementarności. Zazwyczaj ograniczano się do wskazywania przykładów komplementarnych projektów, bez wskazania, w jaki sposób projekty nawzajem się uzupełniają. W efekcie ocena rzeczywistej komplementarności w ramach tego kryterium jest utrudniona.

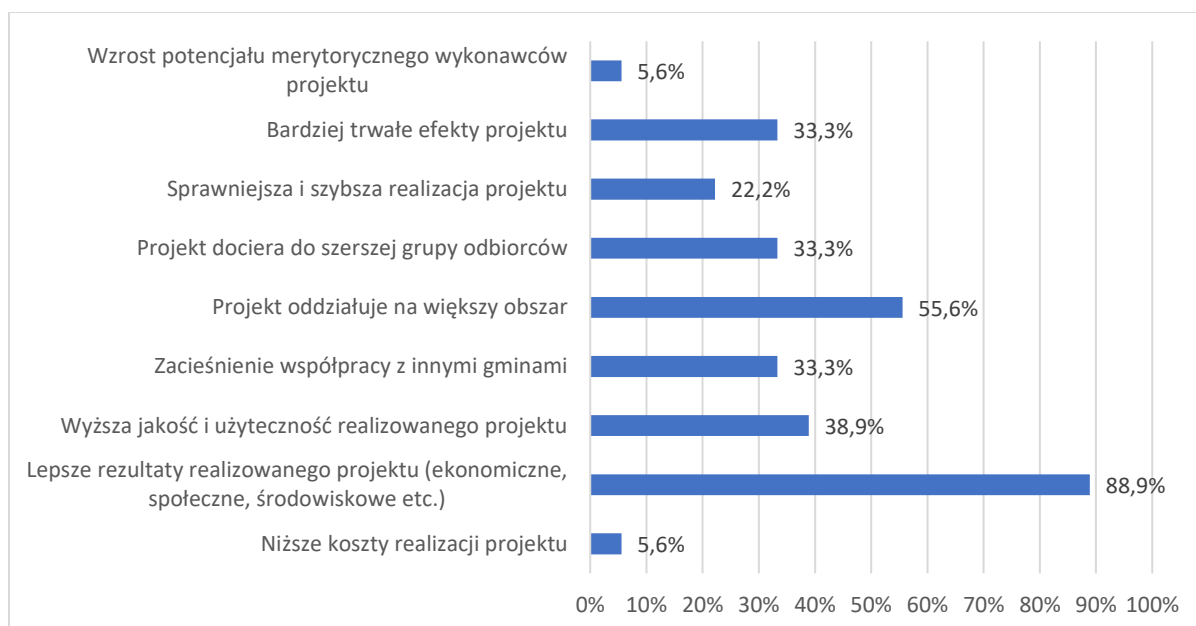
Co do zasady rozumienie komplementarności przez interesariuszy instrumentu ZIT jest prawidłowe. Wskazywane były przykłady projektów uzupełniających się nawzajem. Uwagę zwraca jednak dość wąskie postrzeganie tego zagadnienia. Projekty mogą być komplementarne również z uwagi na rozwiązywanie tego samego problemu, realizację wspólnego celu, wzmacnianie efektów projektów, osiąganie wspólnych rezultatów czy działanie na rzecz danej grupy docelowej. Tego typu rozumienie komplementarności podnoszono w jednostkowych przypadkach. Można więc stwierdzić, iż w większości przypadków komplementarność nie jest postrzegana jako powiązania rozwiązujące problemy i wyzwania w sposób globalny i kompleksowy. Dominuje przekonanie o punktowym charakterze tego typu relacji między projektami (np. zajęcia współfinansowane z EFS dla dzieci i młodzieży są przedsięwzięciem komplementarnym dla termomodernizacji obiektu szkoły).

Występowanie komplementarności powiązane jest z powstawaniem swego rodzaju efektu synergii, będącego wynikiem uzupełniania się projektów. O efekcie synergii można mówić, jeśli projekty generują wartość dodaną, a więc wzmacniane są ich rezultaty. Realizacja każdego projektu z osobna nie pozwoliłaby na osiągnięcie takich efektów, jak ich wspólna realizacja. Podczas badania ankietowego beneficjentów poproszono o opinię na temat wystąpienia takiego efektu w ramach projektów ZIT. Większość respondentów miała jednak trudność z jednoznacznym określeniem, czy synergia wystąpiła bądź może wystąpić (53,3%). Z kolei 40% ankietowanych potwierdziło wystąpienie efektu synergii.

Wykres 8. Które stwierdzenie wydaje się Panu/Pani bliższe?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ilościowego CAWI/CATI z beneficjentami, n=45.

Beneficjenci zostali również poproszeni o wskazanie, jakiego rodzaju efekty synergii można zaobserwować w przypadku ich projektu/ów. W największym stopniu dostrzegają oni lepsze rezultaty realizowanego przedsięwzięcia (taką odpowiedź wskazało niemal 89% badanych). Kolejnym efektem okazało się oddziaływanie projektu na większy obszar (55,6% odpowiedzi), a następnie – wyższa jakość i użyteczność projektu (38,9% odpowiedzi). Najmniejsze znaczenie dla synergiczności przedsięwzięć mają niższe koszty realizacyjne, co wskazuje na większe znaczenie efektów długofalowych.

Wykres 9. Jakiego typu efekt synergii Pan/Pani dostrzega?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ilościowego CAWI/CATI z beneficjentami, n=18.

Inwestycją wykazującą szczególną komplementarność jest przytaczane wcześniej **Centrum Kształcenia Zawodowego**, dla którego przedsięwzięciami komplementarnymi staną się projekty współfinansowane z EFS w ramach RPOWŚ 2014-2020 (Poddziałanie 8.5.1). Choć nie będą one należeć do interwencji podjętych dla ZIT, wraz z inwestycją współfinansowaną z EFRR wytworzą znaczącą wartość globalną, odpowiadając na wspólny problem i realizując wspólny cel.

Warto dodać, że w toku badania wskazywano także inne programy, w ramach których identyfikuje się komplementarność z projektami ZIT, np. program NFOŚiGW „SOWA”, POiŚ 2007-2013, PO RPW. Ponadto do komplementarnych zaliczano projekty finansowane ze środków jednostek samorządu terytorialnego.

Dobra praktyka

W celu wzmocnienia wartości dodanej oraz uzyskania synergii i komplementarności o znaczeniu strategicznym w województwie podlaskim prowadzone są komplementarne nabory EFRR i EFS dla projektów zintegrowanych. W ramach naborów tego typu zakłada się możliwość wyboru projektów zintegrowanych w rozumieniu grupy projektów współfinansowanych z różnych funduszy lub osi priorytetowych.

Przykłady:

- Poddziałanie 7.2.2 Rozwój usług społecznych w ramach BOF/ Poddziałanie 8.4.2 Infrastruktura usług socjalnych w obszarze BOF
- Poddziałanie 3.1.3 Zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej w ramach BOF / Poddziałanie 8.2.2 Infrastruktura edukacyjna w obszarze BOF
- Poddziałanie 3.3.1 Kształcenie zawodowe młodzieży na rzecz konkurencyjności podlaskiej gospodarki / Poddziałanie 8.2.2 Infrastruktura edukacyjna w obszarze BOF

Integracja projektów polega na realizacji projektu współfinansowanego z EFRR oraz projektu współfinansowanego z EFS. Nabory oraz komplementarne projekty tego typu wymagają kompleksowej koncepcji oraz koordynacji, dlatego też są wynikiem konsensusu pomiędzy poszczególnymi interesariuszami instrumentu ZIT.

Współwystępującą z projektami ZIT komplementarność międzyprogramową precyzuje m.in. Strategia ZIT KOF zawierająca listę projektów komplementarnych przewidywanych do realizacji w ramach POPW. Wśród nich znalazły się dwie inwestycje w ramach priorytetu inwestycyjnego 4e: „Rozwój infrastruktury transportu publicznego w Kielcach” oraz „Rozwój komunikacji publicznej w Kielcach”. Oba projekty znajdują się w realizacji. Mają one charakter kompleksowy, dzięki czemu swoim oddziaływaniem obejmą gminy KOF. Ich komplementarność można wskazać

wobec projektów pochodzących z Działania 6.2, z uwagi na rozwiązywanie wspólnego problemu, jakim jest niska emisja oraz wzajemne wzmacnianie efektów tych przedsięwzięć (zarówno ścieżki rowerowe, jak i transport publiczny oddziałują na ograniczenie zanieczyszczenia powietrza).

Ponieważ projekty komplementarne do projektów realizowanych w formule ZIT, pochodzące z innych programów, często mają kluczowe znaczenie dla realizacji celów Strategii ZIT, do działań wzmacniających komplementarność można zaliczyć włączenie inwestycji tego typu do instrumentu ZIT. Rozwiązanie to wymaga określenia odrębnych zasad koordynacji oraz realizacji na poziomie centralnym. Mogłoby jednak stanowić efektywną formę integracji projektów na różnych poziomach złożoności. Obecnie Związki ZIT mają tylko częściowy wpływ na takie projekty komplementarne.

Wzmocnienie znaczenia komplementarności może odbyć się m.in. dzięki stosowanym kryteriom zgodności ze Strategią ZIT w ramach RPOWŚ 2014-2020. Warto zadbać o obligowanie wnioskodawców do **uzasadniania komplementarności w ramach oceny zgodności projektu ze Strategią ZIT**. W uzasadnieniu przez wnioskodawców komplementarności ocenie podlegałoby na przykład wykorzystanie przez projekt wnioskowany do dofinansowania efektów realizacji innego projektu (bądź kontynuacja wcześniejszych przedsięwzięć) poprzez zaadresowanie go do takiej samej grupy docelowej, tego samego obszaru bądź uzależnienie wykonania danego projektu od wykonania innego. Nadanie większego znaczenia komplementarności projektów wystąpi również w wyniku oceny efektów synergii płynących z uzupełniających się przedsięwzięć. Ocenie powinna podlegać więc spójność funkcjonalna czy też przestrzenna projektów, co pozwoli dofinansowywać te najbardziej sprzyjające zintegrowaniu.

Jednocześnie, należy zapewnić odpowiednie **działania szkoleniowe** dla wnioskodawców i innych interesariuszy, pozwalające uporządkować pojęcia projektu zintegrowanego, komplementarnego oraz powiązań między projektami. Zdolność ich precyzyjnego rozróżniania ma wpływ na właściwą koncentrację interwencji. Ma to szczególne znaczenie dla trybu konkursowego, gdzie kryteria związane ze zintegrowaniem powinny podlegać szczegółowej ocenie.

Podsumowując, faktyczne występowanie komplementarności – zarówno w ramach ZIT KOF, jak i w przypadku innych projektów realizowanych na obszarze ZIT – jest przede wszystkim uzależnione od **spójności koncepcyjnej przedsięwzięć**. Założenia komplementarnych projektów powinny być więc przemyślane i dokładnie opracowane pod kątem ich wpływu na realizację celów założonych w Strategii ZIT.

Partnerstwo

Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 precyzuje, że projekt partnerski jest realizowany przez podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie,

organizacyjne, techniczne lub finansowe, na warunkach określonych w porozumieniu albo umowie o partnerstwie.

Zawiazywanie partnerstw w ramach ZIT KOF nie stanowi obligatoryjnego wymogu realizacji projektu zintegrowanego. Premiowane są one jednak na etapie oceny wniosków o dofinansowanie w przypadku EFS. Jak już wspomniano, 38% projektów w ramach tego funduszu odbywa się w partnerstwach. Partnerskiego charakteru nie ma zaś żaden projekt w ramach EFRR. Łącznie więc partnerstwa zawiazano w przypadku 22% projektów w formule ZIT.

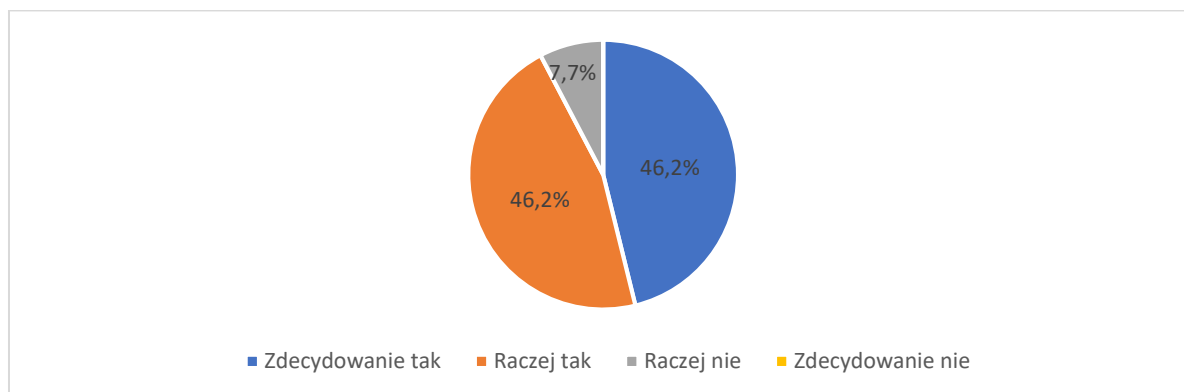
Warto w tym miejscu sięgnąć do wyników badania ilościowego przeprowadzonego wśród beneficjentów projektów ZIT. Projekty partnerskie realizuje/realizowało 28% ogółu ankietowanych. Respondenci zapytani o aktywność poszczególnych partnerów na etapie opracowywania założeń wspólnego projektu najczęściej deklarowali wspólną pracę nad projektem między wszystkimi podmiotami (92,3% odpowiedzi).

Wykres 10. Proszę wskazać, czy na etapie opracowania projektu:



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ilościowego CAWI/CATI z beneficjentami, n=13.

Jednocześnie pozyskanie partnerów do projektów nie wiązało się z dużymi trudnościami. Nawiazanie współpracy odbyło się bez problemów w przypadku 92,3% respondentów. 7,7% z nich spotkało się zaś z pewnymi komplikacjami.

Wykres 11. Czy łatwo było pozyskać partnerów do projektu?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ilościowego CAWI/CATI z beneficjentami, n=13.

Do problemów i trudności, z jakimi wiąże się realizacja projektów partnerskich, zaliczono podział zadań, wysokość środków finansowych przypadających na partnera oraz stopień odpowiedzialności za wskaźniki. Wskazywano także na problemy z koordynacją zadań w czasie z uwagi na terminy wyznaczone przez Instytucję Zarządzającą, a także niedogodności wynikające z braku odpowiedzialności partnerów wobec Instytucji Zarządzającej. Do uciążliwych zaliczono również procedury składania wniosków oraz rozliczeń, a także wymóg akceptacji projektu przez większą ilość podmiotów (Komitet Sterujący ZIT KOF, spotkania koordynatorów). Podkreślano jednocześnie trudności natury prawnej w ramach partnerstw pomiędzy podmiotem publicznym a podmiotem prywatnym, gdzie każdy typ podmiotu związany jest innymi przepisami.

Ankietowani zapytani o korzyści wynikające z realizacji projektów w partnerstwach dostrzegają większy zasięg działania, a także większy prestiż danego projektu. Wskazywano także na podział zadań, który sprzyja sprawniejszej realizacji projektu oraz obustronne wsparcie merytoryczne pomiędzy partnerami. Istotną wartością dla przedsięwzięć tego typu staje się również możliwość wymiany doświadczeń oraz kontaktów biznesowych, co tworzy swego rodzaju synergii oraz wzrost potencjału i możliwości podmiotów.

Z kolei beneficjenci projektów ZIT, którzy nie zdecydowali się na podjęcie projektów w partnerstwach, wskazywali przyczyny takiej decyzji. W wielu przypadkach nie dostrzegano potrzeby zawiązywania partnerstwa, np. z uwagi na specyfikę projektu czy też posiadanie wymaganego potencjału i doświadczenia do samodzielnej realizacji projektu. Ten fakt uzasadniano także założeniami przyjętymi na etapie opracowywania Strategii ZIT, odnośnie do samodzielnej realizacji danego typu projektu przez każdą z gmin. Samodzielne przedsięwzięcia wiążą się także z możliwością sprawniejszego opracowania dokumentacji projektowej. Każdy z podmiotów planował różny czas rozpoczęcia przedsięwzięć, jednocześnie w różnym tempie przygotowując dokumentację. Pojawiały się ponadto wskazania na

brak możliwości znalezienia partnera zainteresowanego osiągnięciem celów danego projektu.

Mimo że inwestycje współfinansowane z EFRR nie odbywają się przy udziale partnerów, w toku badania okazało się, że partnerstwo jest postrzegane przez członków Porozumienia ZIT KOF także jako wzajemna współpraca na forum ogólnym (np. Komitety Sterujące). Z drugiej strony **partnerskość dla wielu uczestników badania wiązała się ze zintegrowaniem projektów** – brak podejścia partnerskiego wpływa na ograniczony poziom zintegrowania bądź jego brak.

Co istotne, członkowie Porozumienia ZIT KOF wykazują szersze zainteresowanie realizacją projektów partnerskich, w których podział zadań pomiędzy partnerów odbędzie się w sposób pozwalający podjąć konkretne działania na obszarze każdej z partnerskich gmin. Przeprowadzone analizy wskazują na ogólne **trudności w nawiązywaniu współpracy partnerskiej** w województwie świętokrzyskim; często posługiwano się sformułowaniem „brak tradycji współpracy”. Konieczność podjęcia trudu związanego ze wzajemnymi uzgodnieniami i pracami organizacyjnymi wywołuje przeświadczenie o większej sumie kosztów inicjatyw partnerskich niż wynikających z nich korzyści. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego partnerstwo projektowe bez wątpienia wymaga znacznie większego zaangażowania po stronie pracowników urzędu.

Zasadniczym problemem pozostaje jednak niechęć do pełnienia funkcji lidera w projekcie. Pożądanym stanem jest samodzielna odpowiedzialność każdego z partnerów za realizowane zadania projektowe. Samodzielne podejmowanie przedsięwzięć o charakterze punktowym w wielu przypadkach nie sprzyja jednak pełnemu osiągnięciu pożądanej wartości dodanej mającej wynikać z instrumentu ZIT. Niezbędna staje się więc **wola polityczna wóldarzy gmin**, pozwalająca przewyciężyć niechęć do partnerskiej współpracy. Koniecznością wydaje się utworzenie odpowiedniego systemu, procedur regulujących pracę w partnerstwie, ograniczających liczne utrudnienia administracyjne, organizacyjne czy kontrolne.

Dobra praktyka

Przykłady projektów partnerskich dotyczących wdrażania działań o charakterze infrastrukturalnym współfinansowanych z EFRR można odnaleźć w województwie dolnośląskim oraz podlaskim. Projekty te zakładają realizację inwestycji dotyczących działań sprzyjających ograniczeniu niskiej emisji poprzez stwarzanie dogodnych węzłów komunikacyjnych umożliwiających korzystanie z różnych, zintegrowanych ze sobą niskoemisyjnych środków transportu (kolej, tramwaj, rower, autobus). Projekty realizowane są przez gminy współpracujące ze sobą w formie partnerstwa, które wspólnie realizują zadania, mające na celu stworzenie połączonego ze sobą systemu transportowego. W przypadku projektu „Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego i rowerowego w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym” inwestycja, polegająca na utworzeniu nowych połączeń komunikacji miejskiej w taki sposób, aby umożliwiały dotarcie do Białegostoku z gmin ościennych, zakupie niskoemisyjnego taboru, przebudowie lokalnych dróg oraz uzupełnieniu istniejącej sieci ścieżek rowerowych w stolicy województwa oraz sąsiadujących z nią gminach, realizowana jest przez 10 jednostek terytorialnych (w tym powiat białostocki). Projekt wzmacnia powiązania funkcjonalne między ośrodkami i spaja system komunikacji autobusowej oraz rowerowej na obszarze funkcjonalnym

Z kolei w ramach projektu „Budowa sieci dróg dla rowerów na terenie Gmin Długołęka, Kobierzyce i Wrocław”, realizowanego przez trzech partnerów, tworzona jest sieć połączonych tras rowerowych przebiegających przez gminy partnerskie (Długołęka, Kobierzyce i Wrocław), umożliwiających dotarcie do parkingu P&R zlokalizowanego przy przystanku tramwajowym na terenie Wrocławia, co pozwala na dojazd do miasta-rdzienia z obszarów gmin sąsiednich oraz dogodną zmianę środka transportu.

Źródło: <http://www.bof.org.pl/pl/aktualnosci/234-projekt-partnerski-rozwoj-niskoemisyjnego-transportu-zbiorowego-i-rowerowego-w-bialostockim-obszarze-funkcjonalnym-dofinansowany>, dostęp 02.11.2019; <http://bip.um.wroc.pl/artukul/605/29388/budowa-sieci-drog-dla-rowerow-na-terenie-gmin-dlugoleka-kobierzyce-i-wroclaw>, dostęp 02.11.2019 r.

Podjęcie do realizacji projektów, przyświecające formule ZIT, sprzyja budowaniu relacji między członkami Porozumienia ZIT, jednak proces ten może być długotrwały i trudny. Pomimo że projekty partnerskie są obciążone większymi kosztami administracyjnymi związanymi z organizacją i realizacją projektów, a także anulowaniem ich realizacji w przypadku wyłączenia się choć jednego z partnerów, potencjalne **korzyści przewyższają ewentualne koszty**. Decyzja o podjęciu projektu partnerskiego, o spójnym, kompleksowym charakterze, ma swoje przełożenie na wzmacnianie konkurencyjności regionu i wspiera jego rozwój. Dostępność zewnętrznych źródeł finansowania projektów jest kluczowym czynnikiem motywującym do zawiązywania partnerstw projektowych, stąd funkcjonowanie instrumentu ZIT można uznać za pożądane dla partnerskiego modelu rozwiązywania problemów.

W celu wzmocnienia roli partnerstw w ramach formuły ZIT niezbędne jest wypracowanie **partnerskiego modelu współpracy** już na etapie prac nad nową Strategią ZIT. W kolejnej perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027 kluczowe

stanie się przygotowanie takich rozwiązań, które przyniosą większe korzyści dla obszaru ZIT KOF dzięki realizacji w partnerstwie niż indywidualne, niepowiązane projekty. Projekty partnerskie warto uzgadniać w obiektywnie uzasadnionych przypadkach, w ramach takich obszarów tematycznych, jak PI 4e, 6d czy 10a, dążąc przy tym do efektywnego rozwiązywania problemów (unikając fasadowości tworzonych partnerstw).

Podsumowanie i wnioski

- Zakres wsparcia określony w ramach RPOWŚ 2014-2020 na rzecz ZIT w większości sprzyja realizacji projektów zintegrowanych. Wątpliwe jest jednak finansowanie w tej formule zadań z zakresu PI 7b.
- Zakres wsparcia możliwy do realizacji w formule ZIT powinien być wyznaczony w Strategii ZIT w ramach wiązek projektów o wspólnych obszarach tematycznych (jednofunduszowych lub dwufunduszowych), w ramach takich samych bądź komplementarnych PI.
- Efektywne wdrażanie instrumentu ZIT jest uzależnione od współpracy odnośnie do zakresu wsparcia pomiędzy Instytucją Zarządzającą RPO a członkami Porozumienia ZIT już na etapie prac nad Strategią ZIT oraz RPOWŚ 2021-2027.
- Na perspektywę unijną 2021-2027 zaleca się określenie kilku najważniejszych, prorozwojowych obszarów wsparcia w formule ZIT, pozwalających generować wartość dodaną wynikającą ze zintegrowania projektów i zapewniających możliwość kompleksowej odpowiedzi na problemy zidentyfikowane na obszarze KOF (np. transport niskoemisyjny).
- Faktyczny poziom zintegrowania realizowanych projektów jest w większości przypadków niewystarczający z uwagi na ich punktowy charakter, brak wzajemnych powiązań i brak odpowiedzi na zidentyfikowane potrzeby w sposób kompleksowy.
- Proporcjonalny względem liczby mieszkańców podział środków finansowych między gminy w ramach EFRR, wyznaczonych dla projektów ZIT, przyczynił się do rozproszenia i fragmentacji interwencji. Kształt interwencji ZIT w województwie świętokrzyskim w dużym stopniu wynika z niepełnej wiedzy na temat zasad funkcjonowania instrumentu.
- Projekty w formule ZIT powinny koncentrować się na ponadlokalnych strategicznych wyzwaniach rozwojowych całego obszaru funkcjonalnego. Na etapie opracowywania Strategii ZIT w niewystarczającym stopniu podjęto współpracę w zakresie wyznaczenia do realizacji kompleksowych, a także partnerskich przedsięwzięć.

- Tryb pozakonkursowy jest pożądanym dla realizacji przedsięwzięć w formule ZIT i powinien wyłaniać inwestycje strategiczne dla rozwoju KOF, uzgodnione i wypracowane w sposób zapewniający ich kompleksowość i zintegrowanie.
- Należy umożliwić wybór w trybie pozakonkursowym systemowych projektów współfinansowanych z EFS.
- Brak oceny zintegrowania projektów na etapie oceny ich zgodności ze Strategią ZIT może ograniczać motywację wnioskodawców do wypracowywania przedsięwzięć wzajemnie ze sobą powiązanych i wpisujących się w ideę ZIT.
- Interesariusze instrumentu ZIT co do zasady w sposób właściwy interpretują zasadę komplementarności, najczęściej dostrzegając jej występowanie pomiędzy projektami w zbieżnych obszarach tematycznych.
- Komplementarność w niewystarczającym stopniu jest postrzegana jako powiązania między projektami rozwiązującymi problemy w sposób globalny i kompleksowy.
- Ograniczeniem dla realizacji zasady komplementarności są różne priorytety i cele poszczególnych realizatorów projektów.
- Większość beneficjentów instrumentu ZIT ma trudności w dostrzeżeniu efektu synergii w ramach realizowanych projektów.
- Wzmocnienie znaczenia komplementarności jest możliwe w toku oceny zgodności projektów ze Strategią ZIT, w ramach której wnioskodawcy powinni uzasadniać występującą komplementarność własnego projektu z innymi.
- W ramach 22% projektów w formule ZIT funkcjonują partnerstwa projektowe, z czego wszystkie występują w ramach EFS.
- Trudności, z jakimi wiąże się partnerska formuła projektów, dotyczą głównie podziału odpowiedzialności, zadań i środków finansowych pomiędzy partnerów, a także problemów z koordynacją zadań i dotrzymywaniem wymaganych terminów.
- Korzyści wynikające z zawiązywania partnerstw dotyczą głównie zasięgu oddziaływania projektu, jego prestiżu oraz możliwości wzajemnej wymiany doświadczeń.

4.3. Efektywność, atrakcyjność i wartość dodana wdrażania projektów w ramach instrumentu ZIT

Trzeci rozdział przedstawia wyniki analizy efektywności projektów realizowanych w formule ZIT. Ponadto analizowana była kwestia atrakcyjności instrumentu w perspektywie porównawczej do możliwości wsparcia w ramach RPO WŚ w formule poza ZIT. Tym samym część ta odpowiada na następujące pytania:

- Jakie typy projektów/interwencji wdrażanych w formule ZIT charakteryzują się największą efektywnością?
- Czy i w jakim zakresie identyfikuje się wartość dodaną inwestycji wdrażanych w formule ZIT w stosunku do pozostałych projektów, czy projekty ZIT charakteryzują się większą efektywnością. Czym jest to uwarunkowane.
- Które spośród projektów można uznać za najbardziej optymalne pod kątem założonego celu i osiągniętych efektów, aby mogły zostać uznane za dobre praktyki.
- Czy wdrażanie projektów w ramach ZIT jest bardziej czy mniej atrakcyjne z punktu widzenia beneficjentów niż realizacja projektów poza tym instrumentem? Jeśli tak, na czym polegają zidentyfikowane korzyści/straty?

Efektywność interwencji wdrażanych w formule ZIT, w tym zidentyfikowane dobre praktyki

Jednym z założeń przyświecających Komisji Europejskiej przy tworzeniu instrumentu ZIT było zapewnienie skuteczniejszego i efektywniejszego realizowania programów operacyjnych w okresie 2014-2020. Oznacza to, iż efektywność wydatkowania środków publicznych stanowiła jeden z dwóch nadrzędnych celów wdrożenia analizowanego narzędzia. Jednocześnie należy podkreślić, że ocena efektywności na poziomie poszczególnych typów projektów/interwencji jest zadaniem niezwykle trudnym. Pojęcie to jest na ogół rozumiane jako powiązanie efektów interwencji z poniesionymi nakładami, z uwzględnieniem ewentualnych rozwiązań alternatywnych. Należy jednak zauważyć, że niekiedy brak jest stosownych alternatyw lub też wskazane podejście bagatelizuje efekty pośrednie (pozytywne bądź negatywne).

W niniejszym raporcie przyjęto, że stopień realizacji celów odzwierciedlony jest osiągniętymi wartościami wskaźników. Takie podejście zostało szczegółowo opisane w podrozdziale 4.1. Spójność wyводу w pierwszej kolejności sugerowałaby zastosowanie standardowego podejścia, w którym kwestia efektywności analizowana

jest w odniesieniu do kosztów uzyskania danych wartości wskaźników. Dla wybranych wskaźników wyznaczony został jednostkowy koszt w projektach, który należy rozumieć jako wyrażony w jednostce pieniężnej koszt zwiększenia wartości wskaźnika o jedną jego jednostkę. Podstawą tych wyliczeń była baza projektów zrealizowanych w ramach RPOWŚ 2014-2020 (wraz z deklarowanymi oraz osiągniętymi w nich wartościami wskaźników) przekazana na potrzeby badania przez Zamawiającego. Dodatkowo wykorzystano bazę z wartością dofinansowania ze środków UE w podziale na projekty. Szybko jednak okazało się, że bardziej szczegółowe porównywanie efektywności między typami projektów/intervencji utrudnia brak wspólnych wskaźników dla poszczególnych z nich. Dodatkowo zakres tematyczny i specyfika poszczególnych przedsięwzięć są tak różnorodne, że nie sposób przyrównywać kosztów jednostkowych np. w projektach transportowych oraz w związanych z rynkiem pracy. Tym samym prosta analiza statystyczna byłaby nieużyteczna dla odpowiedzi na omawiane pytanie badawcze.

Aby zatem móc rzetelnie ocenić, które typy projektów/intervencji wdrażanych w formule ZIT charakteryzują się większą efektywnością, zdecydowano się dokonać analizy wewnątrzgrupowej (tj. w ramach poszczególnych kategorii), a za efektywną wskazać tę, w której przegląd ten wykaże najmniej negatywnych obserwacji odstających/tzw. outlierów. Choć punkt wyjścia stanowiła statystyka dot. kosztów jednostkowych, to jednak była ona każdorazowo uzupełniana o czynnik jakościowy (tj. pozwalający zinterpretować otrzymany wynik i ocenić, czy mamy do czynienia ze zjawiskiem pożądanym). By zobrazować dokonany proces, warto posłużyć się przykładem: jeśli w danej grupie projektów stwierdzono znaczne przesunięcie lewostronne rozkładu kosztów wskaźników (tj. wiele z nich osiągnęto niższym kosztem niż przeciętny), to konieczne było przynajmniej wstępne zweryfikowanie, czy a) nie pociągało to negatywnych konsekwencji dla jakości produktów, b) czy mimo tożsamego brzmienia wskaźnika, nie mamy do czynienia tak naprawdę z zupełnie innym efektem (np. wskaźnik odnosi się do ogólnego pojęcia, które może być wielopoziomowe, np. wdrożenie innowacji – czym innym jest innowacja w skali firmy, a czym innym w skali świata). Ponadto w projekcie wymiar, którego dotyczy dany wskaźnik, może być uboczny – stąd niewielkie przyrosty jego wartości. Wreszcie w przypadku niewielkich projektów niższy koszt jednostkowy może być nieosiągalny. W ich przypadku jedyną alternatywą byłoby jednak niezrealizowanie danego zakresu wsparcia, co z kolei stanowiłoby nieefektywność na poziomie systemowym.

Zanim jeszcze nastąpi omówienie wyników, należy zaznaczyć, że koszt może różnić się między projektami ze względu na szereg czynników wewnętrznych wobec danego przedsięwzięcia oraz zewnętrznych. W ekonomii przyjmuje się np., że skala projektu wydatnie warunkuje jego efektywność – na nieefektywność są narażone zarówno przedsięwzięcia bardzo rozdrobnione, o dużych kosztach stałych przy relatywnie małym udziale środków na podstawowe zadania, jak również wielkie projekty, w których zakres wymusza znaczne działania koordynacyjno-administracyjne.

Przeprowadzona analiza wykazała, że **jako szczególnie efektywne należy uznać inwestycje w zakresie a) termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej (największa prognozowana efektywność), b) wymiany oświetlenia ulicznego, a także c) infrastruktury szkolnictwa zawodowego.** W przypadku EFS efektywność nie jest już równie widoczna, gdyż na poziomie poszczególnych projektów zdarza się wysokie zróżnicowanie rozkładów poszczególnych wskaźników osiągniętych w ramach tych projektów. Wydaje się jednak, że **in plus wyróżnia się interwencja podejmowana w ramach osi priorytetowej VIII, gdzie nie tylko obserwowane są znaczne osiągnięcia/planowane przekroczenia wartości docelowych wskaźników, lecz co więcej – cechują one w miarę proporcjonalnie cały katalog wskaźników monitorowania** (innymi słowy, nie mamy do czynienia z sytuacją, w której znacznym przekroczeniem części wskaźników towarzyszyłyby problemy z osiągnięciem innych z nich).

W Sprawozdaniu z 2018 r. IP oceniła, że **potencjalnie wyróżniające się, lecz jednocześnie obciążone największym ryzykiem są projekty zakładające ochronę bioróżnorodności biologicznej, wpływającym także na rozwój turystyki i rekreacji na obszarze KOF.** W opracowaniu akcentowano, że brak jest pewności, na ile pozytywne trendy dotyczące coraz aktywniejszego spędzania wolnego czasu utrzymają się, a tym samym możliwe będzie osiągnięcie przewidywanych efektów. W tym momencie, u progu 2020 r., tendencje społeczne są zbliżone do tych dostrzeganych około rok temu, co uprawdopodobnia zrealizowanie się planowanych celów.

Wyróżnienie powyższych typów projektów/interwencji nie oznacza, że pozostałe są oceniane negatywnie. Wymaga wyraźnego wyartykułowania, że oceniając efektywność wydatkowania środków, zawsze należy liczyć się z wystąpieniem nieefektywności realizacji zadań. Niezależnie od wdrożonych mechanizmów poprawiających efektywność, zawsze istnieje grupa działań, które dałoby się zrealizować przy niższych nakładach, osiągając zbliżone cele. Wyzwaniem jest natomiast to, że z różnych powodów takie interwencje nie mają miejsca (np. byłyby relatywnie tańsze, gdyby były wdrażane z poziomu centralnego w skali kraju, jednak leżą poza zakresem kompetencji rządowych; brak jest woli ich realizacji na taką skalę itp.) i/lub są realizowane równolegle (np. ZIT oraz w naborach konkursowych poza ZIT) i niemożliwe byłoby ich zmnożenie. Przykładowo realizacja określonego typu projektów w przeliczeniu na jednostkę generowanego wskaźnika może być tańsza w gminach granicznych regionu. Nie oznacza to jednak, że zmiana trybu pozwoliłaby osiągnąć takie same rezultaty w Kielcach i okolicach przy równie niskim koszcie, jeśli jest on np. uwarunkowany lokalnymi płacami czy kosztami produktów/usług. Innymi słowy, naszym zdaniem sam fakt możliwości osiągnięcia celów niższym kosztem – ale w innych warunkach, rozumianych chociażby jako inne zlokalizowanie beneficjenta – nie oznacza bynajmniej braku efektywności. Takiego zjawiska nie powinno się oceniać negatywnie, o ile tylko nie ma się do czynienia z ewidentnym marnotrawieniem środków.

Wartość dodana oraz jej implikacje dla efektywności

Na wstępie należy zaznaczyć, iż postawione przed Wykonawcą zadanie polegające na identyfikacji wartości dodanej projektów realizowanych w formule ZIT jest zadaniem niezwykle trudnym. Literatura przedmiotu wskazuje, że dotychczasowe sposoby pomiaru okazywały się na ogół nieadekwatne. O ile bowiem wartość dodana w tego rodzaju przedsięwzięciach ma charakter kwalitatywny: wiąże się z ograniczaniem/niwelowaniem barier administracyjnych, czasowych i lokalizacyjnych, a także z poprawą jakości interwencji i jej efektów, to cały system monitorowania nastawiony jest na zmienne ilościowe. Jak zauważają eksperci, większość wskaźników dotyczących tego rodzaju instrumentów została stworzona z myślą o tych samych celach, co pozostała część polityki spójności, i w konsekwencji ma wymiar ilościowy. Tym samym nie odpowiada ani realiom przedmiotowym, ani podmiotowym poszukiwanej wartości dodanej¹².

W toku wywiadów pogłębionych z różnymi interesariuszami ZIT KOF wyraźnie podkreślano, że **na poprawę efektywności interwencji wdrażanej w tej formule wpływał konsekwentnie stymulowany dialog między gminami**. Jednostki te, mając świadomość łączącego je wspólnego celu, były gotowe dzielić się sukcesami czy dobrymi praktykami, ale w szczególności **łatwiej przychodziło im opowiadanie o napotkanych wyzwaniach czy trudnościach**. Miało to **walor ostrzegawczy** dla innych gmin, które podobny etap wdrażania projektu miały dopiero przed sobą. Sprzyjało to również **wspólnemu wypracowywaniu rozwiązań zaradczych**, które nie tylko były lepiej przemyślane – dzięki włączeniu szerszego grona analizującego dane zagadnienie – ale również mogło mieć większą siłę oddziaływania (np. pozycja negocjacyjna kilku gmin w relacjach z dostawcą energii elektrycznej jest znacznie silniejsza niż pojedynczej jednostki). Zarazem nie można oczywiście bagatelizować również wagi **wymiany pozytywnych doświadczeń i upowszechniania dobrych praktyk**. Takie zjawisko również miało wpływ na promowanie efektywnych rozwiązań w projektach. W szczególności obniżanie kosztów administracyjnych wiązało się z ograniczeniem czasu pracy niezbędnego na radzenie sobie z różnymi trudnościami formalnymi, które uprzednio zostały już przeanalizowane przez inną gminę, zaś jej doświadczenia mogą służyć jako wskazówka dla pozostałych członków KOF.

Ważnym walorem projektów EFRR realizowanych w formule ZIT był ich **pozakonkursowy tryb i wydzielona pula środków finansowych na ich realizację**. Badani przedstawiciele gmin sygnalizowali m.in., że pozwoliło im to na **lepsze projektowanie przedsięwzięć w kontekście całości planów inwestycyjno-budżetowych** danej gminy. Oznacza to, że nie tylko były one mniej nadwerężające dla stanu finansów danej JST (gdyż mogła ona z wyprzedzeniem określać sposób realizacji projektów), lecz także bardziej efektywne z uwagi na lepsze dopasowanie zasobów do harmonogramu działań inwestycyjnych. Zwracano również uwagę na

¹² Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE 2014-2020, Wolański, EGO, czerwiec 2018.

atmosferę wzajemnego dialogu, która jest generowana dzięki temu trybowi. Niektórzy badani byli zdania, że **pozwała ona skupić się na merytorycznej dyskusji nad potrzebami, planami i uzgodnieniami dot. przyszłych projektów, ogranicza zaś angażowanie się w procedurę naboru, oceny i wyboru projektów**. O ile jednak efektywność na poziomie organizacyjnym z uwagi na tryb pozakonkursowy jest raczej niepodważalna, o tyle pojawiają się wątpliwości co do jednoznaczności jej występowania na poziomie poszczególnych projektów. Konkurencja, jaką wprowadza tryb konkursowy, wymusza na wnioskodawcach restrykcyjne pilnowanie jakości planowanych przedsięwzięć, gdyż może ona stanowić kluczowy czynnik decydujący o przyznaniu dofinansowania.

W badaniu, zarówno w toku wywiadów pogłębionych, jak i w pytaniu otwartym ankiety ilościowej, wyraźnie wybrzmiewało **dostrzeganie wartości dodanej w synergiczności projektów, która jest niejako wymuszana w mechanizmie ZIT**. Z jednej strony stanowią one bowiem bezpośrednią odpowiedź na zidentyfikowane problemy, a z drugiej – poprzez fakt ich zintegrowania – zapewniają kompleksowe podejście do ich rozwiązywania. W tym ujęciu efektywność nie jest może widoczna na poziomie poszczególnych gmin, lecz manifestuje się w relatywnie lepszych wynikach na poziomie całego KOF niż w sytuacji braku kompleksowej interwencji (np. poprzez **wystąpienie pozytywnych efektów zewnętrznych**, które z uwagi na swoją skalę mają możliwość wywierania realnego wpływu na pozostałe, okoliczne gminy).

Zjawiska opisane powyżej wiążą się z generowaniem wartości dodanej oraz stymulowaniem efektywności na poziomie mikro (poszczególnych projektów) oraz mezo (na poziomie kilku gmin). Nie sposób natomiast abstrahować również od oceny efektywności mechanizmu ZIT na poziomie makro, rozumianym jako opiniowanie całego systemu wdrażania z punktu widzenia porównania generowanych przezeń kosztów i korzyści.

Na poziomie zupełnie podstawowym i odnosząc się jeszcze do etapu daleko sprzed realizacji konkretnych inwestycji, **należy podkreślić rolę dobrze przygotowanej Strategii ZIT dla skuteczności i efektywności realizowania badanego instrumentu**. Choć w toku badania niewiele osób odnosiło się do tego nieco historycznego już etapu, to jednak jeśli takie głosy padały – wyraźnie łączyły jakość dokumentu z wartością wszystkiego, co potem w oparciu o niego zostanie wykonane. W szczególności badany przedstawiciel MFIPR – dokonując oceny z nieco zdystansowanej pozycji – silnie podkreślał ten wątek. Zarazem dostrzegł on tutaj również pole do dalszego doskonalenia samego Ministerstwa, które powinno jeszcze dokładniej i z większym zaangażowaniem dokonywać opiniowania Strategii ZIT. Wynika to z tego, że faktyczne zintegrowanie projektów stanowi pochodną dobrze przygotowanej diagnozy oraz odpowiednio opisanej, logicznie uzasadnionej wizji wdrażania wiązek projektów rozwiązujących konkretne problemy. Innymi słowy, każde zaniedbanie na etapie pisania Strategii może mieć swoje implikacje w postaci ograniczeń skuteczności i efektywności w czasie jej realizacji.

Jeśli chodzi o ocenę efektywności samego trybu wyboru projektów, to – jak wskazano wcześniej – trudno o jednoznaczną ocenę, która byłaby obiektywnie zawsze obowiązująca. **Na poziomie systemowym tryb pozakonkursowy jawi się jako efektywniejszy, gdyż w mniejszym stopniu angażuje administracyjnie, a w większym – koncepcyjnie i merytorycznie. Zarazem jednak eliminuje to projakościowy walor konkurencji pomiędzy wnioskodawcami.** Schodząc zaś do poziomu poszczególnych projektów – i to nie tylko dla RPOWŚ 2014-2020, ale również RPO innych regionów – **brak jest reguły w zakresie tego, które projekty można realizować niższym kosztem.**

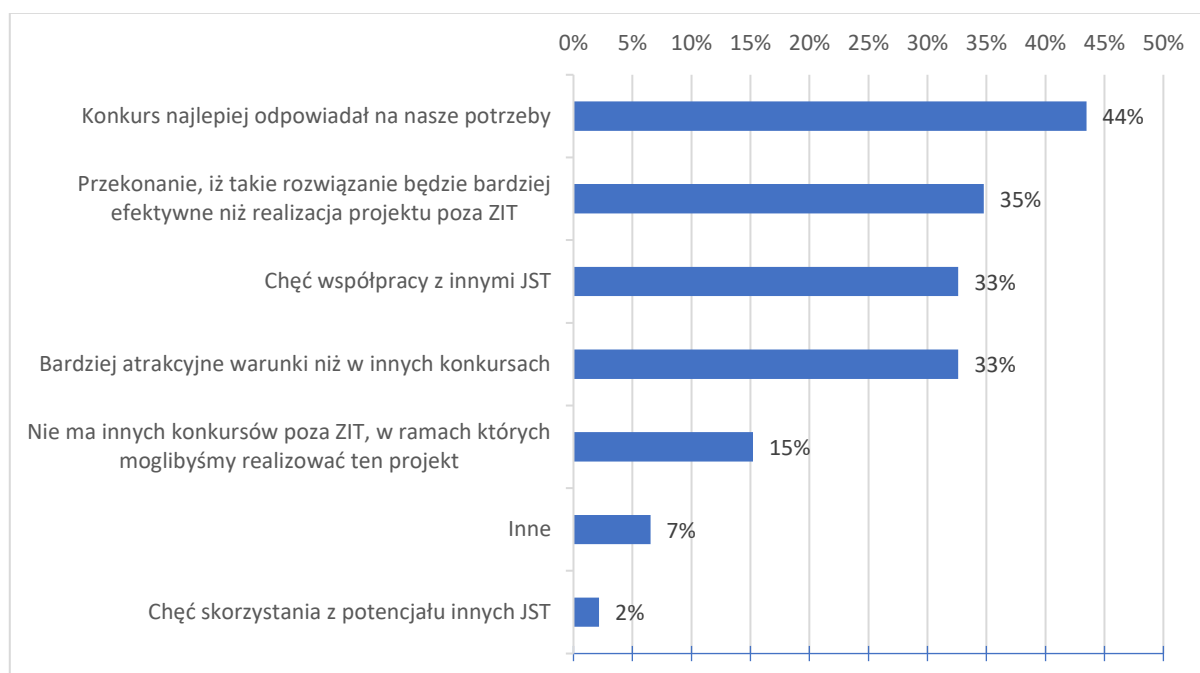
Dokonując dalszej analizy samego systemu wdrażania, z pewnością należy **pozytywnie ocenić przesunięcie oceny strategicznej na pozycję drugą w kolejności, po ocenie formalnej.** Pozwala to uniknąć pracochłonnych procesów weryfikacji zgodności w przypadku wniosków, w których braki formalne już na starcie uniemożliwiały ich dalsze procedowanie.

Wreszcie efektywność systemowa może również być walidowana na poziomie oceny współpracy między IZ i IP RPOWŚ 2014-2020 oraz IP ZIT KOF. Wprawdzie powołanie odrębnej instytucji systemu wdrażania, jaką jest IP ZIT KOF, wymagało poniesienia określonych kosztów finansowych i organizacyjnych, jednak okazały się one przekładać na wymierne efekty realizacyjne. Badani przedstawiciele gmin wyraźnie dostrzegają **zaangażowanie IP ZIT KOF we wspieranie ich w procesach związanych z przygotowaniem wniosku i realizacją projektu.** Formułowane wypowiedzi jednoznacznie wskazują, że **ta kooperacja jest bliższa i bardziej zindywidualizowana aniżeli ma to miejsce w przypadku projektów realizowanych bezpośrednio we współpracy z IZ czy IP RPOWŚ 2014-2020.** Mając na uwadze, że funkcjonowanie takiej instytucji siłą rzeczy pociąga pewne koszty stałe, zaś sama IP zgłaszała gotowość podjęcia się szerszego zakresu zadań – pod warunkiem zapewnienia jej ku temu środków – wydaje się, że takie rozwiązanie mogłoby mieć również walor proefektywnościowy. Przy relatywnie niezmiennych kosztach stałych, związanych z lokalem i aktywami materialnymi (które nie wzrosną drastycznie przy zwiększeniu liczby etatów z 10 do kilkunastu osób) oraz przy wzroście kosztów zatrudnienia – możliwe jest osiągnięcie pozytywnie ocenianych rezultatów bliskiej kooperacji z gminami. Dla efektywności ma również **zdolność IP ZIT do skutecznego pełnienia funkcji monitoringowych.** Wydaje się, że **zapewnienie narzędzi kontrolnych w tym zakresie oraz udzielenie odpowiednich uprawnień będzie kluczowe, by w przyszłości rola IP ZIT nie była marginalizowana.**

Atrakcyjność inwestycji w formule ZIT w porównaniu do realizacji projektów poza nią

Jak wskazano już we wcześniejszym opisie, o atrakcyjności formuły ZIT dla większości badanych przedstawicieli władz samorządowych decydowała **pozakonkursowa forma wsparcia oraz większa dostępność środków** dla gmin wchodzących w skład Porozumienia ZIT KOF. Ponadto, jak dowodzą wyniki badania ilościowego, dla niemal połowy respondentów nabory te **najlepiej odpowiadały na ich potrzeby**, zaś dla około 1/3 osób wypełniających ankietę – ważne było przekonanie, iż takie przedsięwzięcia **będą efektywniejsze niż poza ZIT**, **motywowała je chęć współpracy z innymi JST** oraz postrzegali warunki jako **atrakcyjniejsze niż w innych konkursach**. Z kolei najrzadziej wskazywaną odpowiedzią była chęć skorzystania z potencjału innych JST, opcję tę wybrało jedynie 2% badanych.

Wykres 12. Dlaczego zdecydowali się Państwo na realizację projektu w ramach ZIT? [możliwa więcej niż jedna odpowiedź]



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ilościowego CAWI/CATI z beneficjentami, n=46.

Wyniki badania ilościowego znajdują potwierdzenie w wypowiedziach uczestników badań jakościowych. Z perspektywy beneficjentów nie padło ani jedno wskazanie, które by jednoznacznie określało projekty realizowane w ramach narzędzia ZIT jako mniej atrakcyjne aniżeli konkursowe – nawet, jeśli rozmówcy dostrzegali pewne ich ograniczenia. Potencjalnym walorem silnie dostrzeganym w rozmowach był partnerski charakter możliwych do zrealizowania przedsięwzięć. Pomimo świadomości wyzwań, jakie wiążą się z tym rodzajem projektów, respondenci wskazywali na przewidywaną wartość dodaną wynikającą z podejmowania skoordynowanej i kompleksowej aktywności. Takie wypowiedzi świadczą o rosnącym

poziomie gotowości gmin do zacieśniania kooperacji w miarę nabywania przez nie kolejnych doświadczeń we współpracy. Wyraźnie akcentowano również, że zintegrowanie projektów pozwala pełniej wykorzystywać ich efekty oraz rodzi potencjał dla zaistnienia kolejnych, synergicznych rezultatów ich wdrażania.

Podsumowanie i wnioski

- Przedsięwzięcia realizowane w ramach instrumentu ZIT cechują się efektywnością. W toku badania nie zidentyfikowano żadnego projektu, który można by określić jako wdrażany w sposób niegospodarny. Efektywność, zwłaszcza w ujęciu relatywnym, w porównaniu do projektów spoza formuły ZIT, jest silniej dostrzegalna w przypadku interwencji współfinansowanych w ramach EFRR aniżeli EFS.
- Szczególnie efektywnym projektem okazało się przedsięwzięcie termomodernizacyjne. Podzielenie usługi z zakresu robót budowlanych na części dot. poszczególnych budynków i uruchomienie większej liczby postępowań o niższej szacowanej wartości realizacji zamówienia umożliwiło uczestnictwo w nich również mniejszym podmiotom, niezdolnym do ew. zabezpieczenia całości zadania. Dzięki zaistniałej konkurencji udało się wyłonić wykonawców oferujących niższe ceny i tym samym wygenerować oszczędności, pozwalające na dokonanie termomodernizacji w kolejnych budynkach.
- Dla beneficjentów najatrakcyjniejszą cechą projektów ZIT jest istnienie w RPOWŚ 2014-2020 wydzielonej alokacji przeznaczonej tylko dla nich. Podkreślano, że poza lepszą dostępnością środków na realizację projektów, takie rozwiązanie umożliwia także ich lepsze przemyślenie, zaplanowanie oraz przygotowanie formalne i merytoryczne.
- Dodatkowo kooperacja z innymi gminami umożliwia wymianę doświadczeń i stymulowanie wdrażania dobrych praktyk/wymianę sposobów przewycięzania wyzwań. Wreszcie dla ponad połowy respondentów badania ilościowego konkurs w ramach ZIT najlepiej odpowiadał na potrzeby reprezentowanej przez nich gminy. Może to dowodzić również trafnej diagnozy w ramach opracowanej uprzednio Strategii ZIT KOF.

4.4. System zarządzania ZIT i wyboru projektów

Niniejszy rozdział przedstawia ocenę systemu zarządzania instrumentem ZIT wdrażanym w ramach RPO WŚ 2014-2020. Skupia się zarówno na układzie instytucjonalnym, jak i na stosowanych procedurach, w tym kryteriach wyboru projektów. Wnioski oparte zostały przede wszystkim na analizie danych zastanych, wywiadach pogłębionych, a także badaniu ilościowym beneficjentów. Rozdział odpowiada na poniższe pytania badawcze:

- Jakie identyfikuje się problemy, a które rozwiązania należy ocenić pozytywnie w kontekście przyjętego systemu zarządzania ZIT KOF. Czy zasięg ZIT, przyjęta forma prawna, zakres zadań powierzonych IP ZIT na podstawie porozumienia jest optymalny.
- Jak ocenia się przyjęty system oceny i wyboru projektów w kontekście realizacji celów Strategii ZIT. Czy identyfikuje się elementy wymagające usprawnień, jeśli tak, czego one dotyczą.
- Jakie inne bariery/problemy identyfikuje się w ramach funkcjonowania i wdrażania projektów ZIT inne niż wynikające z analizy ww. obszarów. Jakie rozwiązania można wskazać w celu przeciwdziałania zidentyfikowanym problemom.
- Jakie założenia systemu realizacji instrumentu ZIT należałoby utrzymać, które zmodyfikować lub wprowadzić w ramach programowania perspektywy finansowej 2020+. Z czego to wynika.
- Czy zasadne jest rozszerzenie w perspektywie finansowej 2020+ zasięgu Związku ZIT KOF. Jakie argumenty za tym przemawiają.

System zarządzania ZIT KOF

Ramy zarządzania realizacją instrumentu ZIT określone są w art. 30 ust. 4 ustawy wdrożeniowej¹³. Zasady współpracy przy przygotowaniu i realizacji instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego (ZIT KOF) określa porozumienie zawarte 11 maja 2015 r.¹⁴ przez przedstawicieli 12 jednostek samorządu terytorialnego:

- Miasto Kielce,
- Gmina i Miasto Chęciny,
- Miasto i Gmina Chmielnik,

¹³ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (t. j. Dz. U. z 2017 poz. 1460)

¹⁴ Zmienione aneksem zawartym 27 maja 2015 r.

- Miasto i Gmina Daleszyce,
- Gmina Górno,
- Gmina Masłów,
- Gmina Miedziana Góra,
- Gmina Morawica,
- Gmina Piekoszów,
- Gmina Sitkówka - Nowiny,
- Gmina Strawczyn,
- Gmina Zagnańsk.

Kielecki Obszar Funkcjonalny tworzony jest zatem przez 10 JST wskazanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego¹⁵, oraz dwie JST dołączone na wniosek Miasta Kielce i zatwierdzone uchwałą Zarządu Województwa Świętokrzyskiego (Gmina Chmielnik i Gmina Strawczyn). Na mocy porozumienia i aneksu, funkcje decyzyjne i wykonawcze powierzone zostały Prezydentowi Miasta Kielce, który także reprezentuje wszystkie strony w procesie negocjacji, ustanawiania i realizacji instrumentu ZIT wobec Ministerstwa, IZ RPOWŚ oraz innych podmiotów. Prezydent Miasta Kielce pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej w ramach instrumentu ZIT RPOWŚ (IP ZIT).

Ponadto, na mocy Porozumienia ZIT KOF utworzone zostały cztery wewnętrzne formy organizacyjne, mające istotne funkcje w procesie zarządzania i wdrażania instrumentu ZIT KOF: Komitet Sterujący, Rada Programowa, Biuro ZIT, oraz zespół Koordynatorów Gminnych ZIT. Najważniejsze informacje na temat ich struktury i roli przedstawione są na schemacie poniżej.

¹⁵ Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013

Schemat 5 Formy organizacyjne ZIT KOF

Biuro ZIT

- Zatrudnia 10 pracowników, umiejscowione w obrębie struktur Urzędu Miasta Kielce
- Realizacja zadań powierzonych Prezydentowi Miasta Kielce jako IP ZIT
- Budowanie i rozwój partnerstwa w ramach KOF
- Realizacja projektu w ramach POPT
- Doradztwo i współpraca z beneficjentami, oparta m.in. o kontakty robocze z koordynatorami gminnymi

Komitet Sterujący

- Tworzony przez burmistrzów i wójtów gmin KOF oraz Prezydenta Miasta Kielce
- Opiniowanie Strategii ZIT KOF i związanych z nią dokumentów - zmian list projektów, kryteriów wyboru przedsięwzięć, sprawozdań, etc.
- Forum dyskusji o zagadnieniach strategicznych, wymiany informacji i doświadczeń na poziomie władz JST

Rada Programowa

- W skład Rady wchodzi przedstawiciele środowisk naukowych, gospodarczych, biznesowych, organizacji pozarządowych, oraz przedstawiciel Marszałka Województwa Świętokrzyskiego
- Rola opiniująca, doradcza i wspierająca wobec IP ZIT
- Forma konsultacji społecznych tworzonych dokumentów

Koordynatorzy gminni

- Zespół tworzący przez koordynatorów powoływanych w każdej z gmin KOF
- Bieżąca współpraca z Biurem ZIT
- Sprawozdawczość z projektów realizowanych w ramach ZIT
- Współpraca z innymi koordynatorami - regularne spotkania i nieformalne kontakty robocze
- Forum wymiany doświadczeń o charakterze implementacyjnym na poziomie urzędniczym

Źródło: opracowanie własne

Ulokowanie IP w strukturach miasta-rdzienia nie budzi zastrzeżeń, wzięwszy pod uwagę znaczenie Kielc w skali regionu i powiązania funkcjonalne obszaru.

W obszarach funkcjonalnych o specyfice monocentrycznej naturalnymi liderami partnerstw są miasta-rdzienia, dysponujące potencjałem administracyjnym pozwalającym na podjęcie obowiązków IP. Powołane porozumieniem formy organizacyjne pozwalają na realizację zadań i obowiązków stawianych przed IP. Respondenci badań jakościowych wskazywali, iż przyjęta forma prawna spełnia ich

oczekiwania i nie dostrzegali potrzeby jej zmiany w przyszłości. W badaniach poświęconych ZIT w Polsce zwraca się uwagę, iż przyjęcie formy prawnej stowarzyszenia jest wskaźnikiem większego zaangażowania stron i woli kontynuacji partnerstwa, oraz umożliwia sprawniejszy proces decyzyjny i sięganie po inne źródła finansowania. Zauważa się jednocześnie, że sama forma prawna związku nie determinuje trwałości współpracy, czy zakresu, w jakim współpraca wykracza poza wdrażanie alokacji przypisanej ZIT w RPO¹⁶. Zasięg terytorialny ZIT KOF w badaniach jakościowych został również oceniony jako właściwy, choć dopuszcza się możliwość jego poszerzenia w przyszłości.

Dla podziału zadań i kompetencji w systemie instytucjonalnym RPOWŚ w kontekście instrumentu ZIT podstawowe znaczenie mają dokumenty, jakimi są Porozumienie ZIT KOF oraz Porozumienie w sprawie powierzenia zadań Instytucji Pośredniczącej¹⁷. W kontekście wdrażania Strategii ZIT KOF, IP ZIT funkcjonuje w relacji z Departamentem Wdrażania EFRR w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego (IZ DW EFRR), Departamentem Wdrażania EFS w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego (IZ DW EFS), oraz Wojewódzkim Urzędem Pracy w Kielcach, będącym również Instytucją Pośredniczącą RPOWŚ (IP WUP).

Na mocy porozumień do zadań IP ZIT należą przede wszystkim opracowanie Strategii ZIT KOF i jej aktualizowanie, opracowanie kryteriów oceny zgodności ze Strategią dotyczących wyboru projektów, współpraca w naborze i ocenie wniosków o dofinansowanie pod kątem zgodności ze Strategią (w zakresie naboru ekspertów, udziału w ocenie projektów oraz procedurze odwoławczej). Ponadto, IP ZIT prowadzi doradztwo dla beneficjentów oraz monitoring projektów współfinansowanych z EFRR i sprawozdawczość z realizacji interwencji w formule ZIT. Porozumienie szczegółowo określa zadania i obowiązki w zakresie wyboru projektów dokonywanego we współpracy IP ZIT z IZ DW EFS oraz IP WUP (system wyboru projektów omówiony jest w kolejnej części rozdziału).

IZ RPOWŚ sprawuje nad IP ZIT nadzór formalny i merytoryczny. IP ZIT posiada ograniczoną moc decyzyjną w realizacji instrumentu ZIT. Funkcjonujące w obecnej perspektywie programowania założenia wskazują, iż odpowiedzialność za zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich powinna należeć do władz miast i ich obszarów funkcjonalnych, które w minimalnym zakresie powinny realizować zadania związane z wyborem projektów. Tym niemniej, badania poświęcone ZIT w Polsce wskazują, iż **przekazanie szerszych kompetencji IP ZIT sprzyja zwiększeniu zintegrowania projektów, ze względu na ich wiedzę w zakresie lokalnych uwarunkowań i specyfiki obszarów**

¹⁶ Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE 2014-2020, Wolański, EGO, czerwiec 2018

¹⁷ Porozumienie w sprawie powierzenia zadań Instytucji Pośredniczącej w ramach instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 zawarte 29 czerwca 2015 r., aneksowane 26 stycznia 2016 r. i 19 grudnia 2017 r.

problemowych¹⁸. Wskazują również, że IP posiadające szerszy zakres zadań i odpowiedzialności oceniane są lepiej, co wynika m.in. z bliskości i dbałości o relacje z beneficjentami.

W stosunku do zakresu zadań powierzonego tej instytucji, zasoby kadrowe Biura ZIT można ocenić jako odpowiednie. Co istotne, badania jakościowe zrealizowane z udziałem koordynatorów gminnych i przedstawicieli władz samorządowych wskazują, iż istniejący układ instytucjonalny ZIT KOF, podział zadań oraz system wyboru projektów spełnia ich oczekiwania. W badaniach sygnalizowano również **gotowość IP ZIT KOF do podjęcia szerszego zakresu zadań** – w szczególności przeprowadzania naborów, dokonywania oceny formalnej i merytorycznej w zakresie instrumentu ZIT. Przyjęcie dodatkowych obowiązków wymagałoby jednak wzmocnienia potencjału IP ZIT KOF, w szczególności kadrowego.

W dyskusji o instrumencie ZIT zwraca się uwagę, iż o sukcesie jego implementacji można mówić nie tylko w wymiarze skutecznej realizacji założonych przedsięwzięć, ale także wtedy, gdy funkcjonowanie ZIT prowadzi do zainicjowania lub wzmocnienia i instytucjonalizacji współpracy o trwałym charakterze¹⁹. Jako znaczący wskaźnik trwałości uznaje się przejawy współpracy wykraczające poza samo wdrażanie alokacji ZIT. Do typowych przykładów takiej współpracy należą realizacja wspólnych przedsięwzięć, przygotowanie wspólnych dokumentów strategicznych, wspólne aplikowanie o finansowanie projektów ze źródeł innych niż RPO, jak również zawieranie porozumień transportowych, czy grup zakupowych. Mniej uchwytnym przejawem współpracy jest zacieśniająca się sieć relacji na poziomach operacyjnych i urzędniczych, umożliwiająca dyskusję, wymianę informacji i doświadczeń. Wydaje się zasadne, aby w przyszłości Strategia ZIT KOF w większym stopniu uwzględniała kwestie związane z jakością i efektywnością współpracy.

Tak określony sukces jest dostrzegalny w województwie świętokrzyskim, ponieważ **wytworzono płaszczyznę współpracy pomiędzy gminami – zarówno na poziomie władz samorządowych, jak i pracowników gmin odpowiedzialnych za koordynację wdrażania projektów.** Przeprowadzone badania jakościowe wskazują, iż wdrażanie instrumentu ZIT pozwoliło gminom KOF na nabycie doświadczenia, wykształcenie kadry i wypracowanie dobrych praktyk. Sygnalizowano gotowość do doradztwa i dzielenia się nabytą wiedzą z innymi samorządami regionu. Uczestnicy wywiadów zwracali uwagę, iż wypracowano umiejętności współpracy i przepływu informacji pomiędzy władzami oraz urzędnikami, a dzięki rozwiązaniom takim, jak Komitet Sterujący, zwiększyła się także gotowość do wypracowania wspólnej wizji dla obszaru funkcjonalnego i skala dostrzegania potrzeby jego zintegrowanego rozwoju. Słowa jednego z respondentów:

¹⁸ Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE 2014-2020, Wolański, EGO, czerwiec 2018

¹⁹ Tamże

„Pozytywem (...) jest fakt, że lepiej lub gorzej, ale samorządowcy ze sobą już kilka lat współpracują, myślą o sobie jako o pewnym obszarze wspólnym, o wartości interesów dobrze pojętych, powiązań funkcjonalnych. To trzeba doskonalić, (...) i w tej formule, wymagając nieco więcej, kontynuować wsparcie w nowym okresie programowania.”

System wyboru i realizacji projektów

W ramach instrumentu ZIT KOF stosowany jest zarówno tryb konkursowy, jak i pozakonkursowy wyboru projektów. W obydwu przypadkach realizowane projekty spełniać muszą kryteria wyboru ustanawiane i zatwierdzane przez Komitet Monitorujący RPOWŚ, które obejmują kryteria strategiczne proponowane przez IP ZIT. W przypadku trybu pozakonkursowego projekty muszą zostać wpisane wprost w Strategię ZIT, w ramach listy projektów strategicznych. W dotychczasowym okresie wdrażania instrumentu tryb pozakonkursowy stosowany był w naborze przedsięwzięć współfinansowanych ze środków EFRR, zaś konkursowy – ze środków EFS.

Jeśli chodzi o proces oceny, w przypadku ZIT KOF zastosowano rozwiązanie, w którym w pierwszej kolejności przeprowadzana jest ocena formalna wniosków o dofinansowanie, następnie strategiczna (ocena merytoryczna zgodności ze Strategią ZIT, przeprowadzana przez IP ZIT) i merytoryczna. Takie rozwiązanie jest **korzystne z punktu widzenia efektywności systemu wyboru projektów, ponieważ pozwala na pierwszym etapie odrzucić wnioski zawierające błędy formalne i skutkuje zmniejszeniem obciążenia pracowników IP ZIT**. Tryb wyboru projektów w ramach instrumentu ZIT nie różni się zasadniczo od trybu stosowanego w ramach RPOWŚ poza tym instrumentem. Wnioski zgłaszane w poddziałaniach przypisanych ZIT podlegają dodatkowej ocenie pod względem zgodności ze Strategią ZIT, prowadzonej przez IP ZIT. Zastosowanie odpowiednich kryteriów ma sprzyjać zwiększeniu zintegrowania inwestycji. Rolę IP ZIT KOF w procesie naboru i oceny wniosków o dofinansowanie przedstawiono na schemacie poniżej.

Schemat 6 Zadania IP ZIT w zakresie wyboru projektów

Tryb pozakonkursowy - we współpracy z IZ DW EFRR	Tryb konkursowy - we współpracy z IZ DW EFS	Tryb konkursowy - we współpracy z IP WUP
<ul style="list-style-type: none"> •Przyjmowanie propozycji projektów planowanych do realizacji przy wsparciu EFRR w ramach Strategii ZIT KOF •Opracowanie propozycji kryteriów wyboru projektów w zakresie zgodności ze Strategią, przekazanie do IZ RPOWŚ i KM RPOWŚ •Ocena projektów w zakresie zgodności ze Strategią •Przedstawienie wstępnej listy projektów do zaopiniowania przez Komitet Sterujący ZIT KOF •Przedstawienie Strategii ZIT KOF do zaopiniowania przez IZ RPOWŚ, w tym weryfikacja projektów pod kątem zgodności z RPOWŚ •Monitorowanie gotowości beneficjentów do podpisania pre-umów •Monitorowanie gotowości beneficjentów do złożenia wniosków o dofinansowanie wraz załącznikami 	<ul style="list-style-type: none"> •Opiniowanie i ewentualne poddanie konsultacjom społecznym kryteriów wyboru projektów stanowiących załącznik do SZOOP RPOWŚ •Opracowanie kryteriów oceny zgodności ze Strategią ZIT KOF, przedstawienie kryteriów IZ RPOWŚ, IZ RPOWŚ, KM RPOWŚ •Przygotowanie harmonogramu konkursów i przekazanie IZ RPOWŚ •Opracowanie Regulaminu Konkursu •Zamieszczenie ogłoszenia o naborze na portalu ZIT •Zamieszczenie informacji na temat wniosków które spełniły wymogi formalne •Przeprowadzenie oceny merytorycznej w zakresie zgodności ze Strategią ZIT KOF •Zatwierdzenie listy projektów wybranych do dofinansowania •Udział w procedurze odwoławczej w zakresie oceny •Zamieszczenie na portalu ZIT listy zawartych umów 	<ul style="list-style-type: none"> •Opracowanie kryteriów oceny zgodności ze Strategią ZIT KOF, przedstawienie kryteriów IP WUP, IZ RPOWŚ, KM RPOWŚ •Przygotowanie harmonogramu konkursów i przekazanie IZ RPOWŚ •Opracowanie Regulaminu Konkursu •Zamieszczenie ogłoszenia o naborze na portalu ZIT •Zamieszczenie informacji na temat wniosków które spełniły wymogi formalne •Przeprowadzenie oceny merytorycznej w zakresie zgodności ze Strategią ZIT KOF •Przygotowanie informacji na temat wyników oceny merytorycznej i przekazanie jej wraz z kartami oceny do IP WUP •Zatwierdzenie listy projektów wybranych do dofinansowania •Publikacja na portalu listy projektów wybranych do dofinansowania •Udział w procedurze odwoławczej w zakresie oceny •Zamieszczenie na portalu listy zawartych umów

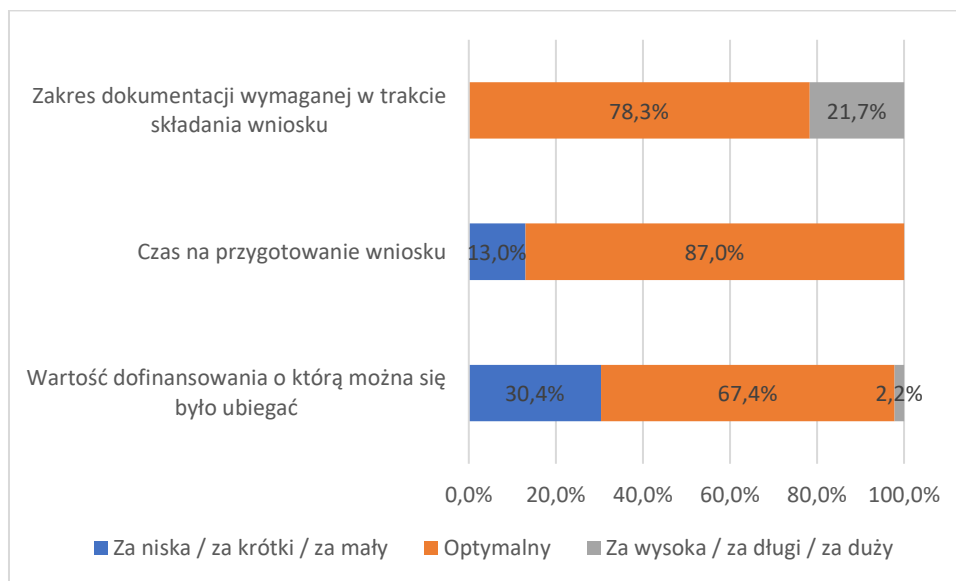
Źródło: opracowanie własne na podstawie Strategii ZIT KOF

Zastosowanie zarówno trybu pozakonkursowego, jak i konkursowego wyboru projektów należy ocenić pozytywnie, choć zasadne wydaje się **rozszerzenie zastosowania trybu pozakonkursowego także na niektóre typy projektów współfinansowane ze środków EFS**. Celowość takiego działania dostrzegali niektórzy respondenci przeprowadzonych badań jakościowych, podkreślając, iż konieczne byłoby przeprowadzenie diagnozy potrzeb KOF w celu odpowiedniego przygotowania i identyfikacji projektów w Strategii. Tryb pozakonkursowy wskazywany jest jako bardziej odpowiedni do identyfikacji projektów zintegrowanych,

w szczególności kompleksowych projektów infrastrukturalnych współfinansowanych ze środków EFRR²⁰. Ponadto wskazuje się na jego przydatność do wyłonienia projektów systemowych współfinansowanych ze środków EFS oraz projektów dwufunduszowych. Tryb konkursowy jest odpowiednim trybem wyboru przedsięwzięć w sferach, w których rywalizacja o środki sprzyja podniesieniu jakości projektów – w szczególności o charakterze miękkim, współfinansowanych z EFS. Konkurencja pomiędzy JST w obrębie obszaru funkcjonalnego wskazywana jest jednak jako jedno z negatywnych zjawisk dotyczących zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce, stąd też tryb konkursowy oceniany jest ogólnie jako mniej korzystny do wyboru projektów w ramach ZIT.

O ocenę warunków realizacji projektów poproszeni zostali beneficjenci wsparcia w ramach instrumentu ZIT KOF. Jak ilustruje poniższy wykres, poszczególne aspekty związane z naborami, takie jak zakres wymaganej dokumentacji, czas na przygotowanie wniosku, czy wysokość dofinansowania, zostały ocenione jako optymalne.

Wykres 13 Ocena aspektów związanych z naborami



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ilościowego CAWI/CATI z beneficjentami, n=46.

W ocenie co piątego ankietowanego beneficjenta wymagany na etapie aplikowania zakres dokumentacji był zbyt duży. 13% respondentów wskazało, iż czas na przygotowanie wniosku był za krótki. Relatywnie najwięcej ankietowanych (30,4%) stwierdziło, iż wysokość dofinansowania na realizację projektu, o które można było się ubiegać, była za niska.

²⁰ Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE 2014-2020, Wolański, EGO, czerwiec 2018

Dotarcie do niezbędnych informacji na temat konkursu nie stanowiło dla większości beneficjentów trudności (95,7%), zaś wszyscy pozytywnie ocenili współpracę z instytucją ogłaszającą konkurs (100%).

Zdecydowana większość respondentów badań ilościowych nie doświadczyła problemów na etapie naboru i złożenia wniosków (95,6%), oceny i wyboru wniosków (97,7%). 66,7% ankietowanych nie doświadczyło problemów również na etapie realizacji projektu. Beneficjenci, którzy napotkali na problemy na tym etapie (20,0%), wskazywali przede wszystkim na trudności nie związane z wymiarem systemowym ZIT – problemy dotyczyły trudności w rekrutacji uczestników projektów, czy procedury przetargowej związanej z realizowaną inwestycją (opóźnień, wzrostu kosztów planowanych prac). Większość respondentów nie napotkała także problemów na etapie rozliczenia projektu (76,9%).

Wyniki badania ilościowego CAWI/CATI z beneficjentami pozwalają ocenić, iż proces wyboru i realizacji projektów – od naboru wniosków do ich rozliczenia – jest optymalny i przebiega bez istotnych dla beneficjentów systemowych utrudnień.

Po etapie wyboru projektów, proces ich prowadzenia i rozliczenia znajduje się po stronie IZ oraz IP WUP. Przedstawiciele instytucji, z którymi przeprowadzono wywiady pogłębione, wskazywali na brak problemów w przekazywaniu informacji i komunikacji z IP ZIT również na tych etapach wdrażania instrumentu ZIT.

Sformułowano jednak postulat **zwiększenia roli IP ZIT na etapie realizacji przedsięwzięć**, co pozwoliłoby na monitorowanie faktycznego wypełniania przez projekty celów Strategii ZIT KOF, kontrolę oraz weryfikację stopnia, w jakim zapisy wniosku o dofinansowanie znajdują odzwierciedlenie w realizacji projektu, w szczególności w przypadku przedsięwzięć współfinansowanych ze środków EFS.

Perspektywy kontynuacji ZIT KOF

W przeprowadzonym badaniu ewaluacyjnym nie zidentyfikowano istotnych barier wdrażania instrumentu ZIT związanych z podziałem kompetencji i zadań pomiędzy instytucjami, czy wynikających z przyjętego sposobu organizacji pracy Biura IP i innych form organizacyjnych powołanych Porozumieniem ZIT KOF. Sposób działania IP ZIT jest powiązany z uwarunkowaniami systemowymi przyjętymi w RPOWŚ, w ramach których IP przypisane są określone zadania. IP ZIT w ich realizacji wykorzystuje wypracowany w okresie wdrażania instrumentu ZIT potencjał organizacyjny i kadrowy, w oparciu o przeznaczone w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 środki finansowe.

Tworzenie platformy dyskusji i wymiany doświadczeń pomiędzy beneficjentami jako aktywność IP ZIT i element świadczonego przez tę instytucję wsparcia sprzyja lepszemu zintegrowaniu przedsięwzięć²¹. Organizacja procesu identyfikacji projektów

²¹ Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE 2014-2020, Wolański, EGO, czerwiec 2018

pozakonkursowych, zaangażowanie JST w ustalanie priorytetów i listy projektów strategicznych sprzyja realizacji celu ZIT, jakim jest zwiększanie wpływu Związków ZIT na kształt realizowanych projektów i szerzej – interwencji w ramach regionalnych programów operacyjnych. Można spodziewać się, że nabyte w obecnej perspektywie doświadczenia wpłyną na lepsze zarządzanie procesem planowania i wyboru projektów strategicznych w przyszłości oraz rozwój mechanizmów partycypacyjnych w wymiarze zarządzania strategicznego, na co wskazują zarówno opinie przedstawicieli strony instytucjonalnej, jak i beneficjentów uczestniczących w badaniu.

Potencjalnym kierunkiem rozwoju jest **wykorzystanie doświadczeń, które nabyło IP ZIT do doradztwa dla innych gmin regionu, rozpowszechniania wiedzy o mechanizmach współpracy, czy narzędziach stymulujących lokalną kooperację**. Dzielenie się wiedzą może być formą wykorzystania wartości dodanej, która pojawiła się w efekcie realizacji mechanizmu ZIT. Rekomendować można również **zwiększenie zakresu zadań i odpowiedzialności IP ZIT w przeprowadzaniu naborów oraz nadzorem nad realizacją przedsięwzięć, w szczególności współfinansowanych ze środków EFS**. Kierunki tych zmian wymagać mogą jednak wzmocnienia potencjału kadrowego IP ZIT, a co za tym idzie – zwiększenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na funkcjonowanie Biura. Konieczne może być zatem zaangażowanie samorządów KOF w finansowanie jego działalności.

Kontynuowanie instrumentu ZIT KOF w perspektywie finansowej 2021-2027 jest zasadne, pozwoli bowiem wykorzystać osiągnięte dotychczas efekty, stworzy możliwość utrwalenia nawiązanej współpracy, jej pogłębienia i rozwinięcia w kolejnych sferach. Czynnikiem ograniczającym w tym kontekście jest jednak niepewność przyszłości i otoczenia zewnętrznego, związanego ze zmiennością wytycznych, regulacji i oczekiwań co do zadań i formy instrumentu ZIT.

Podsumowanie i wnioski

- Ulokowanie IP w strukturach miasta-rdzienia nie budzi zastrzeżeń, mając na uwadze znaczenie Kielc w skali regionu i powiązania funkcjonalne obszaru. Powołane porozumieniem formy organizacyjne pozwalają na realizację zadań i obowiązków stawianych przed IP ZIT.
- W stosunku do zakresu zadań powierzonego tej instytucji, zasoby kadrowe Biura ZIT można ocenić jako odpowiednie. Istniejący układ instytucjonalny ZIT KOF, podział zadań oraz system wyboru projektów spełnia oczekiwania przedstawicieli władz samorządowych i strony instytucjonalnej RPOWŚ.
- Badania ujawniły gotowość IP ZIT do podjęcia szerszego zakresu zadań – w szczególności przeprowadzania naborów, dokonywania oceny formalnej i merytorycznej w zakresie instrumentu ZIT, jak również doradztwa dla

samorządów spoza KOF. Dodatkowe zadania wymagałyby wzmocnienia kadrowego i finansowego Biura ZIT.

- Dostrzega się sukces ZIT KOF w zakresie wzmocnienia charakteru i skali współpracy pomiędzy gminami, m.in. w postaci gotowości do wypracowania wspólnej wizji dla obszaru funkcjonalnego i dostrzegania potrzeby jego zintegrowanego rozwoju.
- Stosowanie zarówno trybu pozakonkursowego, jak i konkursowego w wyborze projektów oraz poprzedzenie oceny merytorycznej oceną formalną są dobrymi rozwiązaniami. Zasadne wydaje się rozszerzenie zastosowania trybu pozakonkursowego także na niektóre typy projektów współfinansowane ze środków EFS, w szczególności systemowe, oraz projekty dwufunduszowe.

4.5. Ocena współpracy w ramach ZIT KOF

Piąty rozdział wniosków skupia się na ocenie współpracy prowadzonej na różnych etapach tworzenia i funkcjonowania ZIT KOF. Wychodzi od przypomnienia, iż sformalizowana współpraca między gminami sięga roku 2005, kiedy to podpisano Deklarację tworzącą Kielecki Obszar Metropolitalny. Dalej oceniony został proces tworzenia Strategii ZIT KOF oraz przedstawiono czynniki wpływające na współpracę. Podjęto także temat konsultowania dokumentów strategicznych oraz upowszechniania efektów projektów realizowanych w ramach ZIT KOF. Tym samym rozdział ten obejmuje odpowiedź na następujące pytania badawcze:

- Czy współpraca pomiędzy JST wykracza poza wdrażanie zaprogramowanej alokacji dla instrumentu ZIT, jak ocenia się trwałość tej współpracy i czy jest ona efektem realizacji instrumentu ZIT.
- Jakie identyfikuje się czynniki wpływające negatywnie i pozytywnie na jakość i zakres współpracy w ramach ZIT
- Czy współpraca między gminami Kieleckiego Obszaru Metropolitalnego prowadzona przed wprowadzeniem instrumentu ZIT wpłynęła na kształt rozwiązań dotyczących wdrażania zintegrowanego podejścia do rozwoju w województwie świętokrzyskim w obecnej perspektywie finansowej? Jeśli tak, to w jaki sposób?
- W jakim zakresie uspołeczniono proces wypracowywania założeń i kierunków wskazanych w Strategii ZIT oraz upowszechniono informacje na temat spodziewanych/ osiągniętych efektów realizacji projektów? Czy i jakie stosowano narzędzia budowania partycypacji innych podmiotów niż beneficjenci i partnerzy projektu? Jaka jest skuteczność tego rodzaju narzędzi?

WSPÓŁPRACA PRZED 2014 ROKIEM

Niniejszy rozdział odnosi się do oceny kwestii, która jest kluczowa dla programowania i wdrażania zintegrowanych instrumentów terytorialnych, czyli współpracy między samorządami wchodzącymi w skład ZIT. Zgodnie z samymi założeniami tego instrumentu jednym z jego głównych celów jest promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na miejskich obszarach funkcjonalnych. W przypadku ZIT współpraca jest więc zarówno celem, jak i podstawą do realizacji projektów zintegrowanych.

Odnosząc się do współpracy samorządów ulokowanych w otoczeniu Kielc należy zaznaczyć, że **rozpoczęła się ona dużo wcześniej niż wraz z nastaniem perspektywy finansowej 2014-2020**, gdy wprowadzono instrument ZIT i tym samym niejako zmobilizowano gminy do współpracy. Pomijając wcześniejsze wspólne działania podejmowane ad-hoc należy przyjąć, że **pierwsze sformalizowane początki współpracy sięgają 26 sierpnia 2005 roku**, gdy 11 gmin (Chęciny, Daleszyce, Górnio, Kielce, Masłów, Miedziana Góra, Morawica, Piekoszków, Sitkówka Nowiny, Strawczyn, Zagnańsk) podpisało Deklarację Współpracy na rzecz aktywizacji Kieleckiego Obszaru Metropolitalnego (KOM). Po dwóch latach do Deklaracji dołączyła gmina Kije, zaś w 2011 Chmielnik oraz Mniów. Widać więc, że wszystkie 12 gmin, które obecnie znajdują się w ZIT KOF było sygnatariuszami Deklaracji. Dwie gminy (Kije oraz Mniów) ostatecznie nie zostały włączone do ZIT KOF.

Podstawą Deklaracji było stwierdzenie przez podpisujących, że istnieje potrzeba współpracy na rzecz rozwoju Kieleckiego Obszaru Metropolitalnego, w szczególności w zakresie wspólnych przedsięwzięć infrastrukturalnych, a ponadto wskazywano na konieczność zapisywania takich przedsięwzięć w strategiach poszczególnych gmin. Podnoszono, że należy uwzględnić wpisanie Kieleckiego Obszaru Metropolitalnego do krajowych i wojewódzkich dokumentów strategicznych i programowych.

Deklaracja powołująca KOM nie ustanawiała instrumentu, który mógłby ją wdrożyć. Należy pamiętać, iż był to początek realizacji programów unijnych w Polsce, w związku z czym istniały inne priorytety rozwojowe, które niekoniecznie promowały rozwój obszarów funkcjonalnych. Tym niemniej warto zaznaczyć, że **dzięki powołaniu KOM rozpoczęto dyskusję, w jaki sposób przeciwdziałać negatywnym zjawiskom związanym z rozwojem Kielc i zmian z tym związanych**, w szczególności dezurbanizacji oraz *urban sprawl*. Jednym z głównych obszarów współpracy była **edukacja** i problemy wynikające z powszechnego korzystania przez dzieci z gmin ościennych z placówek przedszkolnych i szkolnych zlokalizowanych w Kielcach. Wspólne uzgadnianie tej kwestii w ramach KOM skutkowało uregulowaniem w zakresie przekazywania subwencji oświatowej przez gminy ościenne przy umożliwieniu dzieciom w nich mieszkających do korzystania z edukacji w Kielcach.

Drugim obszarem, w którym poczyniono istotne uzgodnienia pomiędzy gminami wchodzącymi w skład KOM była **komunikacja publiczna**. Podobnie jak w przypadku oświaty zaobserwowano, że w związku z migracjami mieszkańców Kielc na tereny peryferyjne oraz z coraz większymi powiązaniem funkcjonalnymi (dojazdy do pracy, do szkół, korzystanie z usług) między poszczególnymi miejscowościami, konieczne jest rozwinięcie sieci komunikacji miejskiej na obszar przyległych gmin.

W trakcie spotkań omawiano jednak również inne wspólne problemy i propozycje rozwiązań, takie jak potrzeba stworzenia instytucji wspierającej przyciąganie inwestycji (powstało później Kieleckie Centrum Obsługi Inwestora). Pojęcie Kieleckiego Obszaru Metropolitalnego pojawiało się także przy okazji realizacji projektów dofinansowanych ze środków unijnych. W szczególności mowa tu o projekcie „Rozwój systemu komunikacji publicznej w Kieleckim Obszarze

Metropolitarium”, który był realizowany w poprzedniej perspektywie finansowej ze środków PO Rozwój Polski Wschodniej i dotyczył budowy ulic oraz infrastruktury komunikacyjnej, a także zakupu taboru autobusowego.

Należy ocenić, że współpraca prowadzona w ramach KOM co prawda nie przełożyła się na realizację spektakularnych projektów, jednak **miała niezwykle istotne znaczenie dla tworzenia obecnego Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego**. Podpisana w roku 2005 Deklaracja nie została wyposażona w instrumenty finansowe czy ramy prawne, które pozwoliłyby na finansowanie inwestycji zintegrowanych, jednak uświadomiła, że o obszarze funkcjonalnym należy myśleć jako o pewnej całości powiązanej ze sobą funkcjonalnie. Zainicjowana w ten sposób współpraca – choćby jedynie na poziomie wspólnych spotkań, rozmów i ustaleń – stanowiła silny fundament, który wsparł proces tworzenia założeń wdrażanego

WSPÓŁPRACA PRZY TWORZENIU STRATEGII ZIT KOF

Znając założenia perspektywy finansowej 2014-2020, w szczególności związane z pojawieniem się instrumentu ZIT na poziomie regionalnych programów operacyjnych, rozpoczęto przygotowania do stworzenia strategii Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego. W pierwszej kolejności przeprowadzono delimitację obszaru, jednak należy podkreślić, że została ona – podobnie jak w całym kraju – opracowana przez ekspertów PAN i samorządy nie miały wpływu na jej pierwotną wersję. Co ważne, delimitacja nie obejmowała gmin Chmielnik oraz Strawczyn i dopiero pod wpływem nacisków ze strony miasta Kielce i pozostałych gmin zdecydowano na poziomie władz regionu, aby je włączyć.

Proces tworzenia samej Strategii ZIT trwał około dwóch lat. Czas ten można ocenić jako stosunkowo długi, jednak należy pamiętać, że dużą część tego okresu stanowiły uzgodnienia z ministerstwem oraz z zarządem województwa. Ważnym czynnikiem była także konieczność uwzględnienia wytycznych pojawiających się i zmieniających się na etapie programowania perspektywy 2014-2020.

Samo **ustalenie treści Strategii odbywało się w porozumieniu między gminami biorącymi udział w jej tworzeniu**. W trakcie ewaluacji badano hipotezę mówiącą, że proces ten został zdominowany przez Kielce będące rdzeniem obszaru funkcjonalnego, jednak po rozmowach z przedstawicielami pozostałych gmin takie przypuszczenie się nie potwierdziło. W opinii jednego z rozmówców najistotniejsze było to, że uświadomiono sobie coś, o czym wcześniej się wspominało, ale nie było to artykułowane w oficjalnych dokumentach, mianowicie fakt wyludniania województwa świętokrzyskiego. Strategia ZIT KOF potwierdza, że występują negatywne procesy demograficzne i że przeciwdziałanie im jest konieczne z punktu widzenia rozwoju regionu.

Proces tworzenia Strategii obejmował opracowanie diagnozy potrzeb interesariuszy, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego, mieszkańców i przedsiębiorców. Wśród technik badawczych wykorzystanych na etapie tworzenia Strategii wymienić należy spotkania fokusowe, warsztat konsultacyjny, ankietę dla samorządów, warsztat strategiczny oraz spotkania z przedstawicielami samorządów.

Ocenia się, że **zarówno interesariusz wewnątrzni, jak i zewnątrzni zostali w odpowiednim stopniu włączeni w proces tworzenia dokumentu strategicznego dla ZIT KOF**. Również wywiady przeprowadzone z przedstawicielami władz gmin oraz z koordynatorami gminnymi ZIT nie rodzą poważnych zastrzeżeń, co do procesu konsultacji Strategii. Tym niemniej jeden z rozmówców przyznał, że gdyby obecnie prowadzone byłyby konsultacje tego typu dokumentu, zostałyby one przeprowadzone z wykorzystaniem nowocześniejszych narzędzi oraz przy dążeniu do większego zaangażowania ze strony mieszkańców. Wykorzystane techniki – choć jak na ówczesne standardowo stosowane w procesie konsultacji – nie pozwoliły na skuteczne wykorzystanie potencjału wszystkich grup interesariuszy, pomimo dążeń ze strony samorządów.

Strategia łączy w sobie elementy charakterystyczne dla tego typu dokumentów, czyli odniesienia do podstaw prawnych i dokumentów strategicznych wyższego rzędu, część diagnostyczną, SWOT, misję, wizję, cele oraz kwestie dotyczące systemu wdrażania, lecz najistotniejsze z punktu widzenia instrumentu ZIT i jego beneficjentów informacje zawarto w załączniku nr 1, w którym wymieniono projekty strategiczne przewidziane do wdrażania w trybie pozakonkursowym. Jest to także część, która była przedmiotem najbardziej intensywnych ustaleń między gminami włączonymi do ZIT. W trakcie ewaluacji analizowano, czy proces podziału pomiędzy samorządy środków przeznaczonych na instrument ZIT został przeprowadzony w sposób transparentny, a także czy w wystarczającym stopniu uwzględniono potrzeby poszczególnych gmin. Zgodnie z założeniami ustaloną alokację na instrument ZIT w ramach RPOWŚ podzielono pomiędzy gminy proporcjonalnie według liczby mieszkańców. Takie rozwiązanie sprawiło, że ponad połowa środków została przyznana na projekty realizowane przez Miasto Kielce. Zostało to jednak przyjęte przez pozostałe samorządy ze zrozumieniem i nawet obecnie - myśląc o przyszłej perspektywie finansowej – takie podejście oceniane jest jako sprawiedliwe i akceptowalne przez wszystkich.

Perspektywa finansowa 2014-2020 i wprowadzenie instrumentu ZIT na poziomie regionalnym jest oceniane, także przez ewaluatorów, jako **nowe pole do współpracy pomiędzy samorządami z KOF, lecz także jako nowe wyzwanie**. Co prawda w osiągnięciu porozumienia pomogły wcześniejsze doświadczenia wynikające z czasów istnienia KOM, jednak pojawienie się stosunkowo silnego instrumentu (umocowanego prawnie, opartego na naukowych kryteriach delimitacji, związanego ze strategią i wyposażonego w środki finansowe) sprawiło, że potencjalne trudności w osiągnięciu porozumienia między gminami stały się bardziej realne. W toku badania nie zidentyfikowano jednak sytuacji, w której to ryzyko by się spełniło. **Ocena współpracy między samorządami jest pozytywna, a wszelkie niedoskonałości należy uwzględnić w procesie programowania perspektywy 2021-2027**. Wciąż warto dążyć do większego zainteresowania mieszkańców projektem przyszłej Strategii ZIT KOF docierając nowymi kanałami, przede wszystkim wykorzystującymi nowoczesne technologie. Proponuje się także zachowanie dotychczasowego podejścia do podziału alokacji na ZIT w ramach przyszłego RPOWŚ opartego na proporcjach wyznaczonych przez liczbę mieszkańców w poszczególnych gminach.

UPOWSZECHNIANIE EFEKTÓW JAKO ELEMENT WZMACNIAJĄCY WSPÓŁPRACĘ

Niezwykle ważnym elementem sprzyjającym budowaniu związków między gminami skupionymi w ZIT jest prowadzenie szeroko zakrojonych działań informacyjno-promocyjnych związanych z istnieniem porozumienia gmin, realizacją projektów dofinansowanych w ramach tego instrumentu oraz z upublicznianiem efektów.

Kwestią, którą analizowano w niniejszym badaniu ewaluacyjnym była ocena stopnia uświadomienia mieszkańców 12 gmin, że mieszkają na terenie Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego i że obszar ten jest objęty możliwością dodatkowego wsparcia w ramach RPOWŚ. Co prawda nie przeprowadzono osobnego badania wśród mieszkańców na ten temat, jednak temat ten poruszano w trakcie wywiadów z przedstawicielami samorządów. Co do zasady wszyscy rozmówcy twierdzili, że w przypadku projektów dofinansowanych w ramach ZIT fakt ten jest dodatkowo podkreślany. Nie było jednak zgody co do skuteczności przekazu – część osób twierdziła, że w świadomości mieszkańców pojęcie ZIT się zakorzeniło, inni zaś uważają wręcz przeciwnie. Ci ostatni wskazywali na to, że mieszkańcy na tyle przyzwyczaili się do projektów finansowanych ze środków unijnych, że nie zwracają uwagi na fundusz (EFRR/EFS), program operacyjny (RPO/ PO PW/ PO liŚ itd.), a tym bardziej nie zauważają subtelnej z ich punktu widzenia różnicy, czy jest to instrument ZIT. Większą uwagę przywiązywaliby do informacji, że projekt był realizowany w formule partnerskiej, np. z sąsiadującą gminą.

Ważną rolę w upowszechnianiu efektów projektów realizowanych z instrumentu ZIT ma Biuro ZIT. Prowadzi ono [portal zitkof.kielce.eu](http://portal.zitkof.kielce.eu), który jest przez ewaluatorów oceniany bardzo pozytywnie. Zostały na nim zawarte informacje umożliwiające w przystępny sposób poznanie instrumentu ZIT, sięgnięcie przez osoby chcące zgłębić temat do niezbędnych materiałów, lecz przede wszystkim korzystne wrażenie robi zakładka 'Projekty'. Pokazano w niej realizowane i zakończone projekty, przy czym nie poprzestano na samym ich opisie, lecz informacje te zintegrowano z Geoportalem, dzięki czemu na mapach można zobaczyć projekty z poszczególnych gmin, a także w podziale na tematy działań: termomodernizacja, ścieżki rowerowe, oświetlenie, bioróżnorodność, edukacja ekologiczna, infrastruktura edukacyjna i drogowa. Z narzędzia tego korzystają zarówno pracownicy Biura ZIT, jak i koordynatorzy gminni, którzy wprowadzają część danych związanych z monitoringiem i sprawozdawczością.

WSPÓŁPRACA PRZY WDRAŻANIU ZIT KOF

Instrument ZIT daje możliwości dodatkowego wsparcia obszarów funkcjonalnych, jednak wymaga, by samorzady znajdujące się na ich terenie ściśle ze sobą współpracowały. Jest to warunek konieczny skutecznego i efektywnego wdrażania instrumentu terytorialnego.

W przypadku ZIT KOF wśród czynników pozytywnie wpływających na współpracę wymienić należy przede wszystkim wspomniane wcześniej doświadczenia z okresu istnienia Kieleckiego Obszaru Metropolitalnego, który został zainicjowany w roku 2005 i którego obszar w większości pokrywał się z obecnym KOF. Mimo iż KOM nie został podbudowany dokumentem o znaczeniu strategicznym, ani nie zakładał

stworzenia instrumentu finansowego pozwalającego na finansowanie wspólnych projektów, dał on podstawy do sprawnego opracowania podstaw Strategii ZIT.

Czynnikiem pozytywnie wpływającym na przebieg współpracy jest stosunkowo nieduża liczba gmin skupiona w KOF. Porównując z innymi obszarami funkcjonalnymi należy zauważyć, że mniejsza liczba JST znajduje się jedynie w woj. lubuskim (przy czym są tam dwa ZIT: zielonogórski – 5 gmin oraz gorzowski – 5 gmin) oraz w woj. warmińsko-mazurskim (7 gmin oraz powiat). W tak ścisłym gronie łatwiej jest podejmować decyzje w duchu konsensusu niż wśród związków liczących kilkadziesiąt JST.

Współpracy sprzyja także **niski stopień zróżnicowania rozwoju poszczególnych gmin objętych ZIT KOF.** Pomijając miasto Kielce, które z oczywistych względów ma inne cele rozwojowe, pozostałe samorzady identyfikują podobne potrzeby dotyczące przede wszystkim modernizacji sieci komunikacyjnej, w tym poprawy funkcjonowania komunikacji zbiorowej, budowy ścieżek rowerowych oraz centrów przesiadkowych, ochrony środowiska, zwiększania efektywności energetycznej budynków oraz rozbudowy i modernizacji infrastruktury społecznej. Sprawia to, że stosunkowo łatwo jest stworzyć koncepcje projektów zintegrowanych i nie budzi to kontrowersji.

Kwestią, która w niejednoznaczny sposób wpływa na współpracę jest stosowanie trybu pozakonkursowego w EFRR. Z jednej strony gminy nie muszą ze sobą konkurować pomiędzy sobą przy aplikowaniu o środki, jak to ma miejsce w przypadku trybu konkursowego. Przy ograniczonej alokacji mogłoby to oznaczać, że dofinansowanie otrzymałyby jedynie gminy, które wykażą największe potrzeby, bądź te, które najskuteczniej aplikują o środki. Z drugiej jednak strony sytuacja, w której gminy wiedzą, że dysponują określoną pulą środków i nie są zobligowane do zawierania partnerstw sprawia, iż potencjalnie możliwe jest wyłączenie się ze współpracy i tworzenie koncepcji projektu samodzielnie, a następnie samodzielne jego realizowanie.

Niewątpliwie pozytywnie na współpracę wpływają wszelkie pozytywne doświadczenia dotyczące dotychczasowej współpracy, a więc niekoniecznie prowadzonej przy okazji wdrażania instrumentu ZIT. Najlepszym przykładem tego typu działań jest projekt „**Kielce - Raj dla dzieci**”. Jest to działanie obejmujące obszar KOF, choć nie zostało sfinansowane z funduszy unijnych, a ze środków miasta Kielce. Celem projektu jest promowanie turystyki nastawionej na najmłodszych i pokazanie atrakcyjności zarówno Kielc, jak i całego KOF. Innym przykładem może być współpraca przy tworzeniu i prowadzeniu wspomnianego wcześniej Centrum Obsługi Inwestora.

Również tryb pracy w ramach ZIT KOF sprzyja wymianie informacji. Mowa zarówno o spotkaniach władz gmin, na których omawiane są strategiczne decyzje i kierunki współpracy, jak i spotkania koordynatorów gminnych, gdy rozmowy schodzą na nieco bardziej szczegółowy poziom. W trakcie spotkań gminy wymieniają się swoimi doświadczeniami związanymi z realizacją projektów – w szczególności dotyczącymi radzenia sobie z niesprzyjającymi regulacjami prawnymi oraz z procesem wyłaniania podwykonawców w trybie przetargowym.

Podsumowując należy stwierdzić, że **współpraca w ramach ZIT KOF przebiega sprawnie i efektywnie, choć na taki stan na pewno wpływa brak projektów realizowanych w formule partnerskiej w obszarze EFRR**. Przedstawiciele samorządów pytani o potencjalne zainteresowanie realizacją projektów partnerskich przyznawali, że obawiają się tego typu działań, gdyż mogą one potencjalnie doprowadzić do konfliktów na etapie tworzenia koncepcji oraz przy późniejszej realizacji. Niechętnie też patrzy się na kwestię bycia liderem w tego typu projektach, gdyż w przypadku komplikacji to na liderze spoczywa większa odpowiedzialność. Wydaje się więc, że o ile w perspektywie 2014-2020 współpraca była stosunkowo powierzchowna, lecz pozytywna, o tyle w kolejnych latach – jeśli samorzady zostaną zmobilizowane do realizacji projektów partnerskich – mogą potencjalnie pojawić się większe problemy. **Tym niemniej bardziej ścisła współpraca jest konieczna, jeśli od instrumentu ZIT oczekuje się większego zintegrowania przy realizowanych projektach.**

Podsumowanie i wnioski

- Na proces programowania istotny wpływ miała współpraca nawiązana w roku 2005, gdy podpisano Deklarację tworzącą Kielecki Obszar Metropolitalny. Deklaracja ta nie przełożyła się na spektakularne projekty, lecz stanowiła podstawę dla uświadomienia sobie problemów, jakim przeciwdziałać muszą Kielce i okoliczne gminy.
- W proces konsultacji Strategii ZIT włączone zostały wszystkie gminy KOF oraz inni interesariusze, w tym mieszkańcy i przedsiębiorcy, a także eksperci zewnętrzni. Proces ten był warunkowany przedłużającym się programowaniem perspektywy 2014-2020 i pojawiającymi się i modyfikowanymi wytycznymi, w związku z czym trwał aż dwa lata. Doświadczenia z tamtego procesu konsultacji powinny zostać wzięte pod uwagę w najbliższych latach, gdy powstawać będzie nowa Strategia ZIT KOF.
- Na prowadzoną współpracę wpływ mają doświadczenia z istnienia KOM, stosunkowo mało liczne grono gmin znajdujących się w KOF, duże podobieństwo między gminami (z wyłączeniem Kielc), co skutkuje podobnymi potrzebami rozwojowymi oraz chęć do współpracy i dzielenia się doświadczeniami przy realizacji projektów.

5. Rekomendacje

L.p.	Wniosek wynikający z badania (strona w raporcie)	Proponowana rekomendacja (strona w raporcie)	Podmiot odpowiedzialny za wdrożenie rekomendacji (adresat rekomendacji)	Proponowany sposób wdrożenia rekomendacji	Proponowany termin wdrożenia rekomendacji(kwartał)	Klasyfikacja	Obszar tematyczny
1	Z przeprowadzonych badań wynika, iż wysokość środków dostępnych w ramach instrumentu ZIT jest zbyt niska w stosunku do istniejących potrzeb. Wysoki poziom kontraktacji oraz skuteczność osiągnięcia wskaźników pokazuje, iż istnieje potencjał do wykorzystania większej puli środków. (Str. 32-33)	Rekomenduje się zwiększenie puli środków instrumentu ZIT w przyszłej perspektywie finansowej. (Str. 35)	IZ RPOWŚ	Zwiększenie puli środków dostępnych w ramach instrumentu ZIT do poziomu około 8-10% alokacji dostępnej w ramach RPOWŚ w przyszłej perspektywie finansowej.	II kwartał 2021 (perspektywa finansowa 2021-2027)	Programowa operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny
2	Wartością dodaną z realizacji projektów w formule ZIT jest m.in. stymulowanie kooperacji gmin członkowskich w ramach ZIT KOF oraz w innych sytuacjach. Wydaje się jednak, że na ten moment Strategia ZIT KOF niedostatecznie monitoruje efekty interwencji wykraczające poza wdrażanie Polityki Spójności. (Str. 95)	Wydaje się zasadne, aby w przyszłości Strategia ZIT KOF w większym stopniu uwzględniała kwestie związane z jakością i efektywnością współpracy (np. monitorujące skuteczność aplikowania po inne źródła finansowania aniżeli RPOWŚ 2014-2020, kooperację pozainwestycyjną). (Str. 95)	Porozumienie ZIT KOF	Poszerzenie zakresu przyszłej Strategii ZIT KOF o kwestie związane z jakościową oceną i intensywnością współpracy, w szczególności zaś uwzględnienie ich w katalogu mierników przewidzianych w systemie monitoringu i ewaluacji.	IV kwartał 2020 (perspektywa finansowa 2021-2027)	Programowa operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny
3	Doświadczenia i wiedza nabyte przez Biuro ZIT w okresie dotychczasowego wdrażania instrumentu ZIT, w	Rekomendujemy wykorzystanie i rozpowszechnienie wiedzy i doświadczenia biura ZIT	IP ZIT	Kontynuowanie i rozwój działalności Biura ZIT w zakresie doradztwa.	IV kwartał 2021 (perspektywa finansowa 2021-2027)	Programowa operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny

	szczegółności w zakresie mechanizmów współpracy i narzędzi ją stymulujących, stanowią wartość dodaną. (Str. 100)	poprzez kontynuowanie i ewentualne rozszerzenie działalności doradczej kierowanej do innych JST województwa. (Str. 100)					
4	Badania ujawniły gotowość do poszerzenia zakresu zadań i odpowiedzialności IP ZIT KOF. Ponadto, szerszy zakres zadań zwiększa potencjał instytucjonalny IP ZIT i stymuluje współpracę w obrębie MOF. (Str. 99-100)	Rekomendujemy rozważenie zwiększenia zakresu zadań – w szczególności przeprowadzania naborów, dokonywania oceny formalnej i merytorycznej w zakresie instrumentu ZIT. (Str. 100)	IZ RPOWŚ	Odpowiednie zapisy w regulacjach i porozumieniach dotyczących funkcjonowania ZIT KOF	I kwartał 2021 (perspektywa finansowa 2021-2027)	Programowa operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny
5	W przypadku zwiększenia zakresu zadań IP ZIT KOF konieczne może być zwiększenie finansowania struktur instytucjonalnych. (Str. 100)	Rekomendujemy, by JST należące do KOF wspierały finansowo funkcjonowanie Biura ZIT poprzez własne nakłady. (Str. 100)	Członkowie Porozumienia ZIT KOF	Odpowiednie zapisy w regulacjach i porozumieniach dotyczących funkcjonowania ZIT KOF	I kwartał 2021 (perspektywa finansowa 2021-2027)	Programowa operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny
6	Zakres wsparcia możliwy do realizacji w formule ZIT powinien być wyznaczony w Strategii ZIT w ramach wiązek projektów o wspólnych obszarach tematycznych (jednofunduszowych lub dwufunduszowych), w ramach takich samych bądź komplementarnych PI. (Str. 64)	Rekomenduje się identyfikację w ramach Strategii ZIT wiązek projektów skupiających wspólne obszary tematyczne. (Str. 64)	Członkowie Porozumienia ZIT KOF	W ramach prac nad nową Strategią ZIT należy zidentyfikować najważniejsze obszary problemowe wymagające wsparcia na obszarze KOF, grupując je w wiązki projektów powiązanych ze sobą tematycznie. Wiazkę może tworzyć jeden lub więcej priorytetów inwestycyjnych w ramach jednego lub dwóch funduszy (EFRR, EFS). Należy uzgodnić takie wiązki projektów,	I kwartał 2021 (perspektywa finansowa 2021-2027)	Programowa operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny

				które umożliwią realne zintegrowanie przedsięwzięć (ich wzajemne powiązanie, kompleksowość, komplementarność, spójność i synergiję).			
7	Efektywne wdrażanie instrumentu ZIT jest uzależnione od współpracy odnośnie zakresu wsparcia pomiędzy Instytucją Zarządzającą RPO i członkami Porozumienia ZIT już na etapie prac nad Strategią ZIT oraz RPOWŚ 2021-2027. (Str. 49, 80)	Rekomenduje się nawiązanie współpracy i kooperacji między członkami Porozumienia ZIT a Instytucją Zarządzającą RPOWŚ w ramach prac nad nową Strategią ZIT oraz RPOWŚ 2021-2027. (Str.80-81)	IZ RPOWŚ oraz Członkowie Porozumienia ZIT KOF	Prace nad nową Strategią ZIT oraz nad RPOWŚ na lata 2021-2027 powinny odbywać się w drodze wzajemnej kooperacji – informowania o pożądanym kierunku wsparcia obszaru ZIT KOF oraz o możliwościach dofinansowania projektów, wynikających z RPOWŚ. Należy więc dążyć do wypracowania konsensusu pomiędzy interesariuszami w celu efektywnej realizacji idei projektów zintegrowanych.	IV kwartał 2020 (perspektywa finansowa 2021-2027)	Programowa operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny
8	W celu wzmocnienia zintegrowania nie powinno się zaś wykluczać realizacji projektów EFS w trybie pozakonkursowym. W województwie świętokrzyskim identyfikuje się potencjał dla wdrażania kompleksowych projektów strategicznych w tym obszarze, np. polityki senioralnej, edukacji wczesnoszkolnej czy szkolnictwa zawodowego. Warto dodać, iż mogą one	Rekomenduje się umożliwienie zastosowania w perspektywie unijnej 2021-2027 pozakonkursowego trybu wyboru projektów dla strategicznych, systemowych projektów z zakresu EFS w formule ZIT. (Str. 69)	IZ RPOWŚ	Wprowadzenie zmian w ramach systemu realizacji instrumentu ZIT, obowiązującego w województwie świętokrzyskim.	I kwartał 2021 (perspektywa finansowa 2021-2027)	Programowa operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny

	jednocześnie stanowić uzupełnienie dla inwestycji infrastrukturalnych o podobnym znaczeniu dla obszaru KOF. (Str. 68, 97)						
9	Brak oceny powiązania poszczególnych projektów w ramach ZIT może ograniczać motywację części wnioskodawców do podejmowania przedsięwzięć mających zintegrowany charakter (także na etapie przygotowywania Strategii ZIT). (Str. 70)	Rekomenduje się wprowadzenie oceny zintegrowania projektów zarówno dla trybu konkursowego, jak i pozakonkursowego. (Str. 90)	IZ RPOWŚ	W ramach oceny zgodności projektów ze Strategią ZIT, należy wprowadzić kryterium oceniające zintegrowanie projektu (uzasadnienie zintegrowania, a także komplementarności przedsięwzięcia oraz wskazanie oczekiwanego efektu synergii/wartości dodanej).	IV kwartał 2021 (perspektywa finansowa 2021-2027)	Programowa operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny
10	Bardzo dobrze ocenia się portal zitkof.kielce.eu. Strona ta w przystępny sposób przedstawia główne założenia leżące u podstaw ZIT KOF, udostępnia wszystkie ważne dokumenty, zawiera prezentację realizowanych i zakończonych projektów, a także zawiera atrakcyjne narzędzie, jakim jest geoportal. (Str. 106)	Należy w kolejnej perspektywie finansowej kontynuować prowadzenie portalu zitkof.kielce.eu (Str. 106)	IZ RPOWŚ	W planowanych zadaniach Biura ZIT w perspektywie 2021-2027 powinno się uwzględnić utrzymanie portalu. IZ powinna zarezerwować odpowiednie środki na prowadzenie portalu i ewentualną jego rozbudowę o nowe funkcjonalności.	I kwartał 2021 (perspektywa finansowa 2021-2027)	Programowa operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny

