



JAROSŁAW KOMŻA

Związek Miast Polskich
ORCID 0000-0001-7398-1055

JUSTYNA WIECZORKIEWICZ-MOLENDO

Związek Miast Polskich
ORCID 0000-0002-5664-3334

WOJCIECH KŁOSOWSKI

Związek Miast Polskich
ORCID 0000-0002-0163-0958

STRATEGICZNE PLANOWANIE ROZWOJU OPARTE NA PODEJŚCIU ZINTEGROWANYM

Słowa kluczowe: strategia terytorialna, rozwój lokalny, planowanie strategiczne, projekt zintegrowany, podejście zintegrowane

Abstrakt. W artykule omówiono stopniową zmianę rozumienia podejścia zintegrowanego i „projektu zintegrowanego” w planowaniu rozwoju lokalnego w Polsce bazujących na instrumentach terytorialnych UE. Porównano implementację tego pojęcia z polskimi regulacjami krajowymi w perspektywie 2014–2020, w których projekt zintegrowany był rozumiany jako złożony z kilku projektów komplementarnych, i w perspektywie 2021–2027, w której omówiono zintegrowanie wewnętrzne w ramach pojedynczego projektu. Następnie autorzy przedstawili swoją interpretację polskich regulacji w perspektywie 2021–2027 oraz sformułowali swoje rekomendacje dla przyszłej perspektywy finansowej 2028–2034, postulując uwzględnienie wymogu adaptacyjności w ramach podejścia zintegrowanego.

Strategic development planning based on the integrated approach

Keywords: territorial strategy, local development, strategic planning, integrated project, integrated approach

Abstract. The article discusses a gradual change in the understanding of *the integrated approach* and the *integrated project* in planning of local development in Poland with the use of territorial instruments of the EU. It compares the implementation of this concept to Polish national regulations in the 2014–2020 perspective, where an integrated project would be understood as composed of several complementary projects and in the 2021–2027 perspective, where it is about internal integration within a single project. Then, the authors present their interpretation of Polish regulations in the 2021–2027 perspective and formulate their recommendations for the future financial perspective 2028–2034, where they propose taking into account the adaptability requirement as part of an integrated approach.

Wprowadzenie

Pojęcie „podejścia zintegrowanego” w planowaniu i zarządzaniu terytorialnym jest obecne od dawna. Bywa tu rozumiane jako świadome łączenie różnych interwencji prorozwojowych w taki sposób, aby powstawała między nimi synergia wytwarzająca wartość dodaną (por. np. Sokołowicz, 2008; Żak-Skwierczyńska, 2016; McMaster i in., 2017 czy Nowakowska, 2015). Do polskiej praktyki planowania rozwoju terytorialnego pojęcie to trafiło wraz z zasadami wdrażania polityki spójności Unii Europejskiej. O ile rozumienie pojęcia podejście zintegrowane na poziomie całej polityki spójności UE oraz poszczególnych programów wydaje się wystarczająco pogłębione i dojrzałe, o tyle na poziomie bezpośrednim wdrożeniowym pojawiają się kłopoty. Termin „projekt zintegrowany” bywa rozumiany przez samorządy lokalne w sposób splotony, a w skrajnych przypadkach jest używany wbrew sensowi podejścia zintegrowanego. Wydaje się, że projekt zintegrowany, który miał być dla społeczności lokalnych drogowskazem do udoskonalania przedsięwzięć prorozwojowych (właśnie przez ich integrowanie i poszukiwanie synerгии między nimi), bywa traktowany jako kłopotliwe utrudnienie formalne. Wiele samorządów nie rozumie korzyści, jakie mogą dać im projekty zintegrowane, ponieważ samo pojęcie projektu zintegrowanego nie jest rozumiane wystarczająco dobrze. W niniejszym artykule próbujemy wypełnić tę lukę i wyjaśnić w sposób pogłębiony, czym jest podejście zintegrowane na poziomie wdrożeniowym i czym jest w istocie projekt zintegrowany.

Podejście zintegrowane w perspektywie 2014–2020

Polityka spójności w perspektywie finansowej 2014–2020 ukierunkowana była między innymi na wzmocnienie podejścia zintegrowanego w rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych poprzez wprowadzenie mechanizmu zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT). Miało to służyć realizacji zintegrowanych działań przez partnerstwa samorządowe miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) na podstawie przygotowanych strategii terytorialnych. Komisja Europejska postawiła na dużą elastyczność w interpretowaniu podejścia zintegrowanego, bez narzucania beneficjentom jednolitej definicji. Sugerowano jednak, że podejście zintegrowane to tworzenie pakietów działań komplementarnych funkcjonalnie, finansowanie wielofunduszowe oraz łączenie działań „twardych” i „miękkich”. Tak więc przez podejście zintegrowane Komisja Europejska już wówczas rozumiała łączenie różnych rodzajów interwencji w celu uzyskania wartości dodanej. Podkreślano wręcz, że ocena skuteczności podejścia zintegrowanego powinna polegać na odrębnym ocenieniu skuteczności pojedynczych

interwencji, a następnie – dwóch lub więcej interwencji łącznie i porównaniu tych ocen w celu wychwycenia wartości dodanej, jaką daje synergia następująca pomiędzy działaniami komplementarnymi (por. Ferry i in., 2018, s. 15).

W Polsce krajowe wytyczne dotyczące instrumentu ZIT (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013) wskazały, że projekty zintegrowane powinny odpowiadać w sposób kompleksowy na zdiagnozowane wyzwania i problemy danego obszaru funkcjonalnego i oznaczać realizację działań zintegrowanych nie tylko obszarowo, ale także tematycznie, w wymiarze finansowania (wielofundusowości) oraz integrowania działań „twardych” i „miękkich”. W dokumencie podkreślono, iż projekty powinny być powiązane między sobą, komplementarne, a tym samym realizowane w ramach większych pakietów zróżnicowanych tematycznie (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013, s. 4–5).

Formalna definicja projektu zintegrowanego pojawiła się w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, gdzie projekt zintegrowany został zdefiniowany następująco:

Projekt zintegrowany to co najmniej dwa projekty powiązane ze sobą tematycznie w ramach wspólnego celu, jaki ma zostać osiągnięty dzięki ich realizacji, których wybór do dofinansowania lub realizacja jest koordynowana przez właściwe instytucje. Koordynacja polega w szczególności na określeniu wzajemnych relacji między projektami w zakresie warunków ich wyboru i oceny lub postanowień umów o dofinansowanie projektu lub decyzji o dofinansowaniu projektu (Ustawa 2014, art. 32 ust. 2).

Ustawodawca wyraźnie wskazuje, że projekt zintegrowany nie jest specyficznym rodzajem projektu pojedynczego, ale większą całością planistyczno-zarządczą złożoną z wielu (co najmniej dwóch) projektów pojedynczych powiązanych tematycznie. W ten sposób w porządku pojęciowym dotyczącym podejścia zintegrowanego pojawia się koncepcja zintegrowania rozumianego już nie jako wewnętrzna cecha pojedynczego projektu, ale jako powiązanie międzyprojektowe.

Jak powyższe rozumienie projektu zintegrowanego zostało w praktyce przyswojone w Polsce w okresie programowania UE 2014–2020? W raporcie *Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT* czytamy, że w opinii respondentów badania CAWI (n = 312), którym objęto instytucje pośredniczące ZIT oraz projektodawców, cechy projektu zintegrowanego to przede wszystkim: 1) realizacja jednego celu przez różne działania; 2) realizacja na obszarze wielu jednostek samorządu; 3) polityczna zgoda wszystkich partnerów; 4) połączenie działań infrastrukturalnych i „miękkich” oraz 5) uczestnictwo wielu partnerów (Wolański i in., 2018, s. 95). Nie pojawia się w tym zestawieniu główny cel projektu zintegrowanego – efekt synergii wytwarzający wartość dodaną. Można wywieść z tego wniosek, że – jeśli chodzi o projekt

zintegrowany – respondenci wiedzą, co trzeba robić, ale nie mamy pewności, czy rozumiemy, po co to trzeba robić. Nie wiemy, czy upowszechniła się wystarczająco świadomość, że projekt zintegrowany jest przede wszystkim większą całością złożoną z wielu projektów pojedynczych, powiązanych funkcjonalnie i dzięki temu wytwarzających wartość dodaną przewyższającą ich prostą sumę. Być może taka definicja projektu zintegrowanego okazała się na razie zbyt ambitna i nazbyt wymagająca.

Podejście zintegrowane w perspektywie 2021–2027

W obecnej perspektywie finansowej UE 2021–2027 w Polsce zarysowuje się charakterystyczna zmiana podejścia do samego pojęcia zintegrowania. W ustawie z 28 kwietnia 2022 roku o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 pojęcie projektu zintegrowanego nie pojawia się w ogóle. Zawarto tam jednak ogólniejsze pojęcie podejścia zintegrowanego. Zostało ono użyte dwukrotnie: w odniesieniu do strategii ZIT (Ustawa, 2022, art. 34 ust. 15 p. 2) i do strategii IIT (Ustawa, 2022, art. 36 ust. 8 p. 2). W obu przypadkach stwierdza się, że strategia zawiera w szczególności cele, które mają być zrealizowane w ramach danego instrumentu, „ze wskazaniem wykorzystanego podejścia zintegrowanego”. Poza tymi dwoma przypadkami pojęcie podejścia zintegrowanego w cytowanej ustawie nie pojawia się. Z kolei termin projektu zintegrowanego w odniesieniu do instrumentu ZIT jest zdefiniowany w *Zasadach realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021–2027* w sposób następujący:

Projekt zintegrowany to projekt, który wpisuje się w cele rozwoju obszaru funkcjonalnego objętego instrumentem i jest ukierunkowany na rozwiązywanie wspólnych problemów rozwojowych – oznacza to, że projekt ten ma wpływ na więcej niż 1 gminę w MOF oraz jego realizacja jest uzasadniona zarówno w części diagnostycznej, jak i w części kierunkowej strategii. Projekt zintegrowany powinien spełniać przynajmniej jeden z dwóch warunków:

- a) jest projektem partnerskim w rozumieniu art. 39 ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 wdrożeniowej;
- b) deklarowany jest wspólny efekt, rezultat lub produkt końcowy projektu, tj. wspólne wykorzystanie stworzonej w jego ramach infrastruktury w przypadku projektów „twardych”, lub objęcie wsparciem w przypadku projektów „miękkich” mieszkańców co najmniej 2 gmin OF, co powinno znaleźć swoje uzasadnienie zarówno w części diagnostycznej, jak i kierunkowej strategii (MFiPR, 2022, s. 43–44).

Z powyższego sformułowania wynika, że projekt zintegrowany to pojedynczy projekt wpisujący się w cele OF, o ile rozwiązuje on problemy więcej niż jednej gminy. To istotna zmiana w stosunku do zaleceń poprzedniego okresu programowania, gdzie zintegrowanie było rozumiane jako powiązania pomiędzy projektami, a nie cecha wewnętrzna pojedynczego projektu. Takie ostrożne podejście może wynikać z faktu, że w poprzednim okresie programowania ambitniejsze rozumienie zintegrowania okazało się za trudne dla części gmin. Niemniej jednak, zgodnie z ww. wytycznymi oraz ustawą o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027, wykazanie powiązań między projektami jest wymagane przy przedstawieniu listy projektów jako elementu strategii ZIT/IIT, wraz z opisem sposobu ich wyboru.

Naszym zdaniem cytowany wyżej dokument należy odczytywać następująco – zdefiniowane tu cechy projektu zintegrowanego to absolutne minimum, a w żadnym wypadku nie zalecane optimum takiego projektu. Zwracamy uwagę, że w cytowanej powyżej ustawie „wdrożeniowej” podejście zintegrowane jest wymagane na poziomie formułowania celów strategii instrumentu terytorialnego (ZIT lub IIT). Nie można więc zakładać, że będzie potem realizowane wyłącznie poprzez cechy poszczególnych projektów, ponieważ na etapie formułowania celów strategii poszczególne projekty nie są jeszcze znane. Należy więc domniemywać, że „wskazanie wykorzystanego podejścia zintegrowanego” powinno odnosić się co najmniej do zintegrowania działań w ramach danego celu, a prawdopodobnie także do zintegrowania pomiędzy poszczególnymi celami strategii. Dodatkowo wątek powiązania między projektami pojawia się przy opisie ich wyboru oraz tworzeniu listy projektów (Ustawa, 2022).

Nasze zalecenie dla praktyków tworzących i wdrażających strategię terytorialne brzmi następująco – nie należy poprzestawać na spełnieniu minimum wyrażonego w *Zasadach realizacji instrumentów...*, szczególnie, że istnieje obowiązek wykazania powiązań pomiędzy projektami przy konstruowaniu listy projektów w ramach prac nad strategią. W strategiach terytorialnych zawsze należy dążyć do podejścia zintegrowanego na wszystkich poziomach. Na poziomie wykonawczym szczególnie ważne jest zintegrowanie międzyprojektowe. Należy je rozumieć nieco szerzej niż tylko jako spójność, komplementarność i synergę pomiędzy projektami realizującymi dany cel strategii.

Zalecamy używanie pragmatycznego pojęcia wiązki projektów, rozumianej nie tylko jako grupy tematycznie powiązanych projektów realizujących wspólny cel (takie podejście dominowało w poprzedniej perspektywie UE). Wiazką może być też grupa projektów realizujących wprawdzie odrębne cele, ale wymagających wspólnego, skoordynowanego wdrażania, w szczególności z uwagi na:

- nakładanie się przestrzenne projektów (np. realizację ich w tym samym obiekcie) i możliwe kolizje lub synergie organizacyjne,
- zaadresowanie projektów do tej samej grupy beneficjentów końcowych i wymaganą koordynację niekolizyjnego korzystania z nich (szczególnie częste w przypadku projektów miękkich),
- potencjał usprawnienia organizacyjnego dzięki skoordynowanemu lub wspólnemu zarządzaniu,
- potencjał aktywizacji dodatkowych partnerów społecznych i gospodarczych dzięki szerszemu rozdysponowaniu zadań związanych z wdrażaniem strategii.

O ile wcześniej znany typ wiązek nazwalibyśmy wiązkami celowymi (bo powiązane projekty mają wspólny cel), o tyle opisane powyżej wiązki mogą być nazwane pragmatycznymi, ponieważ wiążą projekty dla ich sprawniejszego, efektywniejszego lub skuteczniejszego wdrażania dzięki powiązaniu i koordynacji wdrażania.

Podsumowanie. Wnioski i rekomendacje na przyszłość: komplementarność + adaptacyjność

Wypełnianie strategii samorządowej projektami pojedynczymi, wyabstrahowanymi z kontekstu lokalnego, jest dziś całkowicie nietrafne, bo odpowiada na wyzwania w sposób nieefektywny. Kluczowe staje się dostrzeganie powiązań między różnymi wyzwaniami lokalnymi oraz tworzenie – w odpowiedzi na takie powiązane sieci wyzwań – wiązek projektów odpowiadających na wiele wyzwań równocześnie. Takie wiązki nie powstaną w ramach myślenia silosowego, zamkniętego w wąskich ramach branż samorządowych.

Jednak otaczający nas świat o zachwianej stabilności procesów wieloletnich i radykalnie skróconym horyzoncie przewidywalności zjawisk wymusi na nas prawdopodobnie nowe podejście zintegrowane, uzupełnione o cechę adaptacyjności, czyli zdolności dostosowywania projektów do szybkich zmian otoczenia. Symbolem zachodzącej zmiany niech będzie przykład „silosowego” projektu inwestycyjnego: miejskiej hali sportowej, która w założeniu miała być miejscem wydarzeń sportowych, a tymczasem wkrótce po oddaniu do użytkowania musiała być kolejno szpitalem covidowym, centrum pobytowym dla uchodźców z Ukrainy, a za chwilę być może stanie się klimatyzowaną przestrzenią schronienia dla mieszkańców zagrożonych katastrofalną falą letnich upałów związaną ze zmianami klimatu. Dziś wiemy już, że z podejścia zintegrowanego powinien wynikać nie tyle projekt budowy miejskiej hali sportowej, ile być może – koncepcja wielkokubaturowego obiektu miejskiego

zaprojektowanego specjalnie pod kątem łatwego dostosowywania go do zmieniających się funkcji w odpowiedzi na ciągle nowe wyzwania i potrzeby.

Podejście zintegrowane należałoby w takiej sytuacji rozumieć jako dostrzeganie całej złożoności i dynamicznej zmienności lokalnych potrzeb rozwojowych i – w odpowiedzi na tę złożoność – proponowanie już nie tylko projektów wzajemnie powiązanych, jak dotychczas, ale także – co jest wyzwaniem jakościowo nowym – zapewniających adaptacyjność rozwiązań, czyli ich elastyczność dostosowywania się do zmienności niestabilnego świata. To nasza rekomendacja dla przyszłych prac nad zdefiniowaniem podejścia zintegrowanego w kolejnej perspektywie finansowej UE 2028–2034.

Literatura

- Ferry, M., McMaster, I., Van Der Zwet, A. (2018). *Assessing the performance of integrated territorial and urban strategies: challenges, emerging approaches and options for the future*. Unia Europejska (<https://doi.org/10.2776/96617>).
- Markowski, T., Turała, M. (2015). *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podręcznik dla samorządowców*. Łódź: Katedra Zarządzania Miastem i Regionem Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego.
- McMaster, I., Miller, S., Bachtler, J., Ferry, M., Zwert, A. (2017). *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014–2020? Final report*. Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna do spraw Polityki Regionalnej i Miejskiej. DOI 10.2776/50425.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2022). *Zasady realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021–2027*.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2013). *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*. Warszawa.
- Nowakowska, A. (2015). Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej. DOI: 10.18778/7969-530-0.02. W: A. Nowakowska (red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym* (s. 11–37). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Sokołowicz, M.E. (2008). Zintegrowane podejście do rozwoju. Polityka spójności a polityki wspierania konkurencyjności i innowacyjności Unii Europejskiej. W: T.G. Grosse (red.), *Zintegrowane podejście do rozwoju – rola polityki spójności* (s. 39–62). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej.
- Ustawa z 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027. Dz.U. 2022 poz. 1079 z późn. zm.
- Ustawa z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Dz.U. 2014 poz. 1146 z późn. zm.

- Wolański, M., Ledzion, B., Borowczak, A., Płoszaj, A., Kupiec, T., Popis, Z., Haber, A., Mrozowski, W. (2018). *Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020*. Raport końcowy – wersja II.
- Ziomek, A. (2008). Zintegrowane podejście do rozwoju. Polityka spójności a polityka społeczna Unii Europejskiej. W: T.G. Grosse (red.), *Zintegrowane podejście do rozwoju – rola polityki spójności* (s. 63–84). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej.
- Żak-Skwierczyńska, M. (2016). Zintegrowane podejście w planowaniu rozwoju na przykładzie Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego. *MAZOWSZE Studia Regionalne*, 18, 121–136. DOI: 10.21858/msr.18.09.

Cytowanie

- Komża, J., Wieczorkiewicz-Molendo, J., Kłósowski, W. (2022). Strategiczne planowanie rozwoju oparte na podejściu zintegrowanym. *Europa Regionum*, 38, 135–142. DOI: 10.18276/er.2022.38-10.