



Institute for Development

**RECOMMENDATIONS FOR APLYING
TERRITORIAL COHESION CONCEPT FOR
CONDUCTING EUROPEAN COHESION
POLICY IN LINE WITH THE TERRITORIAL
RULES PROVIDED BY THE TREATY**

JACEK SZLACHTA

**Institute for Development
Working Papers no. 007/2015**

Instytut Rozwoju
Institute for Development Working Papers
Working Paper no. 007/2015 (026) ver. 1
ISSN 2082-7318

Editorial Committee:

Krystyna Gawlikowska-Hueckel
Jacek Szlachta

Publisher:

Instytut Rozwoju
ul. A. Mickiewicza 10
81-832 Sopot, Poland
e-mail: office@instytut-rozwoju.org

Working Papers are written by the Staff of the Institute for Development or by experts working in association with them. The views expressed in the Working Paper are the author's alone and do not necessarily correspond to those of the Institute for Development. Comments and enquiries should be addressed to:

Instytut Rozwoju
ul. A. Mickiewicza 10
81-832 Sopot, Poland
e-mail: office@instytut-rozwoju.org

This paper exists in Polish only and can be downloaded from the website
www.instytut-rozwoju.org

Recommendations for applying territorial cohesion concept for conducting European cohesion policy in line with the territorial rules provided by the Treaty

August 2015

Jacek Szlachta*

Abstract

This paper presents a gradual process of conceptualization of the territorial dimension of EU cohesion policy in the programming period 2014-2020 in the context of European integration. From this perspective the similar process in Poland is presented. The paper underlines the importance of European processes in the development and implementation of territorially-sensitive cohesion policy in this country. It identifies the most important driving forces, mechanisms and barriers enhancing or hampering territorialisation of the Cohesion Policy in Poland.

The paper presents results of the research of the Institute financed by the Polish National Science Centre as a project "Concept of the territorial cohesion in cohesion policy. Implications for Economic Growth "(no. 2012/05/B/HS4/04212).

JEL classification: R11, R12, R58

Keywords: territorial cohesion, policy territorialisation, development policy

* Jacek Szlachta, Professor, Department of Development Economics and Economic Policy, Warsaw School of Economics, jacek.szlachta@sgh.waw.pl; Institute for Development, j.szlachta@instytut-rozwoju.org.

Wnioski i rekomendacje wynikające z traktatowego charakteru wymiaru terytorialnego (spójności terytorialnej) europejskiej polityki spójności

Sierpień 2015

Jacek Szlachta*

Abstrakt

Niniejszy artykuł prezentuje proces stopniowej konceptualizacji wymiaru terytorialnego w ramach integracji europejskiej, polityki spójności Unii Europejskiej w okresie programowania na lata 2014-2020 oraz w Polsce, a także wskazuje na znaczenie procesów europejskich w opracowaniu i wdrażaniu terytorialnie zorientowanej polityki spójności w naszym kraju. Zidentyfikowane są w nim najważniejsze siły sprawcze, mechanizmy oraz bariery w tym zakresie w naszym kraju.

Artykuł prezentuje wyniki badań Instytutu sfinansowanych w ramach projektu Narodowe Centrum Nauki (numer 2012/05/B/HS4/04212) „Kategoria spójność terytorialna w polityce spójności. Implikacje dla wzrostu gospodarczego”.

Kody JEL : R11, R12 R58

Słowa kluczowe: spójność terytorialna, terytorializacja polityki, polityka rozwoju.

*Jacek Szlachta, prof. dr hab., Katedra Ekonomii Rozwoju i Polityki Ekonomicznej, Szkoła Główna Handlowa, jacek.szlachta@sgh.waw.pl; Instytut Rozwoju, j.szlachta@instytut-rozwoju.org.

1. Proces stopniowej konceptualizacji wymiaru terytorialnego w ramach integracji europejskiej

Konceptualizacja wymiaru terytorialnego we Wspólnocie Europejskiej była procesem powiązaniem ze stopniowym wzrostem znaczenia polityki spójności. Już w Traktacie Rzymskim w roku 1957 w preambule został przyjęty następujący zapis: *„W trosce o wzmocnienie jedności swych gospodarek i zapewnienie ich harmonijnego rozwoju, poprzez zmniejszenie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych (umawiające się kraje – dopisek JS) postanowiły ustanowić Europejską Wspólnotę Gospodarczą”* [Traktat Rzymski ustanawiający EWG, 1957, s.7]. Oznacza to, że uznano za właściwe podejmowanie interwencji strukturalnej z poziomu europejskiego, obejmującego ówczesne sześć państw członkowskich, także w układach terytorialnych, sprowadzanych do szczebla regionalnego. W samym tekście Traktatu Rzymskiego kwestie wymiaru regionalnego zostały także w bardzo miękkim sposobie wymienione w opisie: Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a także pomocy publicznej, dopuszczając taką aktywność państw członkowskich ukierunkowaną przesłankami regionalnymi.

Dowartościowaniu wymiaru terytorialnego sprzyjała głęboka reforma Wspólnoty Europejskiej, zwana Pakietem Delors z 1988 roku, która spowodowała między innymi zasadnicze rozszerzenie misji oraz zwiększenie skali środków europejskiej polityki spójności. Od roku 1993 podstawą funkcjonowania stał się Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht [European Union, 1992]. W artykule 130A tego traktatu znalazł się następujący zapis: *„W celu promowania ogólnego harmonijnego rozwoju Wspólnota powinna rozwinąć akcje prowadzące do wzmocnienia swojej ekonomicznej i społecznej spójności. W szczególności Wspólnota powinna działać na rzecz redukcji zróżnicowań między różnymi regionami i ograniczenia zacofania słabiej uprzywilejowanych regionów”*. W artykule 130c pojawił się zapis dotyczący Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego: *„Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma na celu przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych”*. Rzadko dostrzegany jest artykuł 130s w którym zapisano w ustępie 2, że: *„Na zasadzie odstępstwa od procedury decyzyjnej przewidzianej w ustępie 1*

i bez uszczerbku dla artykułu 100a Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwała: (...) środki dotyczące - zagospodarowania przestrzennego, przeznaczenia gruntów, z wyjątkiem kwestii zarządzania odpadami i środków o charakterze ogólnym, jak również zarządzania zasobami wodnymi". Oznacza to, że w traktacie tym zdefiniowano spójność gospodarczą i społeczną oraz zaproponowano ukierunkowanie kierunków interwencji poszczególnych funduszy strukturalnych i innych instrumentów. Istotne znaczenie miało zasadnicze zwiększenie udziału europejskiej polityki spójności z około 5% do około 1/3 wydatków budżetowych UE.

Przyjęcie przez Wspólnotę Europejską pakietu Delorsa prowadziło do podjęcia programowania rozwoju terytorialnego Europy. Wyrazem tego były przygotowane przez Komisję Europejską we współpracy z krajami członkowskimi dokumenty o charakterze indykatorywnym: Europa 2000. Założenia rozwoju terytorium Wspólnoty z roku 1991 [Commission of the European Communities, 1991] i Europa 2000 Plus. Współpraca dla rozwoju terytorialnego Europy z roku 1994 [Commission of the European Communities, 1994]. Ukoronowaniem tych ukierunkowanych terytorialnie prac stała się Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (ESDP) [European Union, 1999], przyjęta roku 1999 na Szczycie w Poczdamie, w wyniku prac prowadzonych w latach 1994-1999 przez piętnaście ówczesnych państw członkowskich. W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku zidentyfikowano także kilkanaście transnarodowych makroregionów unijnych, dla których przygotowano strategie terytorialne.

W dwu kolejnych wieloletnich okresach programowania budżetu i polityk Unii Europejskiej, obejmujących lata 2000-2006 i 2007-2013, uruchomiony został program badawczy ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*) – Europejska Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego, służący rozpoznaniu prawidłowości rozwoju terytorialnego Europy. Właściwie wszystkie raporty, atlasy oraz seminaria programu ESPON, w którym obok krajów członkowskich Unii Europejskiej uczestniczą także: Islandia, Norwegia, Szwajcaria oraz Liechtenstein, podejmowały różne aspekty terytorialnego rozwoju Europy. Szereg raportów dotyczyło problemów terytorialnych naszego kontynentu, analizowanych nie tylko w układzie jednostek administracyjnych. Uwzględniano także kraje bezpośrednio sąsiadujące z Unią Europejską, ale także kontekst światowy. W ramach programu ESPON przygotowano

między innymi następujące prognostyczne raporty ukierunkowane terytorialnie: (1) *Territorial Futures. Spatial Scenarios for Europe*; (2) *Scenarios on the Territorial Future of Europe* oraz (3) *Europe in the World*. Określono w nich za pomocą scenariuszy przyszłość terytorium Europy w horyzoncie czasowym roku 2030. Raporty ESPON uświadamiały nie tylko znaczące zróżnicowania regionalne w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego wewnątrz Unii Europejskiej, ale przede wszystkim dokumentowały różnorodność i wyjątkowe bogactwo struktur terytorialnych Europy.

Dzięki tej aktywności zasadniczemu poszerzeniu uległ leksykon, a najważniejsze terminy pojawiające się w literaturze przedmiotu i w dokumentach na poziomie europejskim, często niestety niedodefiniowane, to między innymi: spójność terytorialna, wymiar terytorialny, rozwój terytorialny oraz terytorializacja polityk publicznych. Próbą takiego zdefiniowania terminów i pola interwencji europejskiej stała się „Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcanie różnorodności w siłę” [Komisja Europejska, 2008].

Niektóre Prezydencje w Unii Europejskiej wniosły znaczący wkład w konceptualizację wymiaru terytorialnego. Szczególne zasługi miały Węgry [Prezydencja Węgier. Spotkanie ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego, 2011] i Polska. Jako wyzwania i potencjały dla rozwoju terytorialnego Unii Europejskiej w dekadzie lat dwudziestych XXI wieku w przywołanym dokumencie określono:

1. Zwiększoną ekspozycję na globalizację – zmiany strukturalne wskutek globalnego kryzysu.
2. Wyzwania integracji europejskiej i rosnąca współzależność regionów.
3. Terytorialne zróżnicowanie demograficzne i społeczne, segregacja grup wrażliwych.
4. Zmiany klimatyczne i ryzyka środowiskowe o zróżnicowanym geograficznie wpływie.
5. Wyzwania energetyczne stanowiące wyzwanie dla regionalnej konkurencyjności.
6. Utratę bioróżnorodności, wrażliwe naturalne, krajobrazowe i kulturowe dziedzictwo.

Jako terytorialne priorytety rozwoju UE określono:

1. Promowanie policentrycznego i zbilansowanego terytorialnie rozwoju.
2. Zachęcanie do zintegrowanego rozwoju w miastach, na obszarach wiejskich i w specyficznych regionach.

3. Terytorialną integrację przygranicznych i transnarodowych regionów funkcjonalnych.
4. Zabezpieczenie globalnej konkurencyjności regionów bazującej na silnych gospodarkach lokalnych.
5. Poprawę terytorialnej dostępności dla obywateli, jednostek terytorialnych i przedsiębiorstw.
6. Zarządzanie i integrowanie ekologicznych, krajobrazowych i kulturowych zasobów regionów.

W trakcie Prezydencji Polski przedstawiono szeroką paletę dokumentów służących spójności terytorialnej [Ministry of Regional Development, 2011A; 2011B; 2011C]. W tym kierunku zmierzał także raport przygotowany jako materiał dyskusyjny Prezydencji Polski w Radzie UE [Böhme K., i in., 2011] oraz tzw. raport problemowy, tzw. *issue paper* [Ministry of Regional Development, 2011A]. W dokumentach tych wskazano w jaki sposób praktycznie wykorzystać podejście terytorialne dla podniesienia efektywności polityki rozwoju społeczno-gospodarczego Unii, jej państw członkowskich i regionów. Raport zawiera katalog kategorii przestrzennych (tzw. kluczy terytorialnych), które powinny być uwzględniane przy formułowaniu i wdrażaniu polityk rozwoju. Klucze łączą cele strategii Europa 2020 i priorytety Agendy Terytorialnej UE. Są to: sieci miast, obszary funkcjonalne, dostępność, usługi pożytku publicznego, a także lokalne (terytorialnie uwarunkowane) aktywa rozwojowe zwane czasami kapitałem terytorialnym [Zaucha i in., 2014] W raporcie zilustrowano także sposoby różnicowania polityki rozwoju w zależności od cech specyficznych terytoriów (opisanych przy wykorzystaniu kluczy). Polityki powinny być różnicowane pod względem: warunkowości, zakresu tematycznego i instrumentów finansowych (zwrotne i bezzwrotne). Zaproponowano także, aby koncentrację tematyczną (*thematic concentration*) zastąpić koncentracją problemową, tj. dostosowaną do specyfiki terytorium (*issue based concentration*).

Wynikiem rosnącego znaczenia wymiaru terytorialnego było rozwinięcie przez EUROSTAT i krajowe biura statystyki publicznej wszystkich państw członkowskich (w Polsce są to Główny Urząd Statystyczny i Wojewódzkie Urzędy Statystyczne), bazy danych statystycznych w układach terytorialnych. W sposób uniwersalny w całej Unii Europejskiej przyjęto siatkę obszarów typu NUTS (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*) – Nomenklatura

Jednostek Statystyki Terytorialnej (w Polsce jest to Nomenklatura Terytorialna Statystyki), dla których wyróżniono poziomy typu: NUTS 1, NUTS 2 oraz NUTS 3 (makroregionalny, regionalny i subregionalny). Towarzyszyły temu dwa poziomy lokalne: LAU 1 i LAU 2 (*Local Administration Unit 1 i 2*). – Lokalna Jednostka Administracyjna 1 i 2.

Identyfikacja wszystkich czynników sprzyjających podwyższeniu rangi wymiaru terytorialnego musi być z natury i charakteru tego procesu eklektyczna. Niewątpliwie na podkreślenie zasługują między innymi:

(1) Zmiany w teorii i doktrynie rozwoju regionalnego; w tym dowartościowanie polityki miejskiej. W ostatnich kilkunastu latach nastąpiły zasadnicze przewartościowania w doktrynie rozwoju regionalnego, czego wyrazem były między innymi nowe nurty teoretyczne: nowa geografia ekonomiczna (*new economic geography*) [Krugman, 1995; Fujita, i in., 2001], polityka bazująca na miejscach (*place based policy*) [Barca, 2009] oraz ekonomia i przestrzeń dotycząca sieci i przepływów [Castells, 2008A; Castells, 2008B]. Dzięki temu postępowi w teorii aspekty terytorialne rozwoju społeczno-gospodarczego zostały wprowadzone do głównego nurtu ekonomii. Prowadziło to do zasadniczej modyfikacji uprzednio aprzestrzennych doktryn makroekonomicznych. Wyrazem tego były także zmiany w leksykonie polityki regionalnej, uwzględniającym w coraz szerszym zakresie nowe aspekty, takie jak między innymi: konkurencyjność regionów, samouczące się regiony, endogeniczne potencjały rozwojowe, gospodarka oparta na wiedzy, społeczeństwo informacyjne, informacyjne i komunikacyjne technologie.

Te założenia teoretyczne były następnie przekładane przez najważniejsze organizacje międzynarodowe, takie jak OECD i Bank Światowy na konkretne rekomendacje i rozwiązania polityki gospodarczej [OECD, 2009A; OECD, 2009B; The World Bank, 2009]. Aktywność organizacji międzynarodowych tworzyła ramy merytoryczne dla konceptualizacji założeń i instrumentów polityki w układach terytorialnych w poszczególnych krajach i całej Unii Europejskiej.

Niewątpliwie OECD, jako organizacja skupiająca najbogatsze państwa świata o rozwiniętej gospodarce rynkowej, miała największy wpływ na zasadnicze przewartościowanie doktrynalne na korzyść terytorializacji, w tym wzmocnienia pozycji polityki lokalnej i polityki miejskiej. W przypadku tej organizacji, do której należy także Polska, systematycznie raz na pięć lat zbierają się ministrowie do spraw rozwoju regionalnego wszystkich państw

członkowskich. W trakcie ostatniej takiej konferencji, jaka odbyła się w roku 2009 w Paryżu, określono nowy paradygmat polityki regionalnej. Propozycje zmian dotyczyły zasadniczego zmodyfikowania głównych elementów paradygmatu: celów, jednostek terytorialnych interwencji, strategii, narzędzi i wiodących aktorów. Poszczególne segmenty nowego paradygmatu polityki regionalnej opierają się na nowoczesnych czynnikach rozwojowych, którymi dysponują w największym stopniu miasta, w tym przede wszystkim ośrodki największe. Relacja dwu kluczowych kierunków interwencji polityki publicznej, zorientowanej na spójność lub(i) konkurencyjność, została zdecydowanie zmodyfikowana na rzecz konkurencyjności. Bezpośrednio i pośrednio propozycje te oznaczały zasadnicze dowartościowanie wymiaru miejskiego, wskazując między innymi na szczególne znaczenie programowania rozwoju społeczno-gospodarczego w terytorialnych układach funkcjonalnych, w tym przede wszystkim metropolitalnych [Szlachta, 2009].

Kluczowe znaczenie dla dowartościowania wymiaru terytorialnego miała aktywność Banku Światowego. W raporcie przekładającym doktrynę nowej geografii ekonomicznej na grunt polityk publicznych, wskazano między innymi na rosnące znaczenie dużych miast dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Szczególnie istotna jest rola największych miast, będących potencjalnymi lokomotywami rozwoju społeczno-gospodarczego. Udokumentowano to zestawiając wielkość tworzonego dochodu narodowego nie w relacji do liczby ludności, ale do powierzchni. Prowadzi to do wniosku, że o sukcesie społeczno-ekonomicznym danego kraju lub regionu decyduje niewielka ilość największych ośrodków miejskich. Dlatego podstawowa uwaga polityki publicznej prowadzonej w różnych skalach terytorialnych powinna zostać skierowana na największe miasta [The World Bank, 2009].

Istotne znaczenie dla modelowania procesów rozwoju terytorialnego Europy miało także podjęcie jeszcze w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku długookresowego programowania rozwoju regionalnego w makroregionach, które obejmują regiony więcej niż jednego państwa członkowskiego. W Europie szczególnie wysoko cenione są kompleksowe prace realizowane (poczynając jeszcze od dekady lat dziewięćdziesiątych XX wieku) dla państw regionu Morza Bałtyckiego w ramach programu VASAB (*Vision and Strategies around Baltic – Wizja i Strategie wokół Bałtyku*), kontynuowane następnie już w strukturach Unii Europejskiej.

(2) Kolejne rozszerzenia w ramach integracji europejskiej. Rosnącemu znaczeniu i budżetowi europejskiej polityki spójności sprzyjały niewątpliwie kolejne rozszerzenia, które nie tylko zwiększały zasięg przestrzenny Unii Europejskiej, ale także generowały potrzebę terytorializacji polityk europejskich, między innymi ze względu na rosnące zróżnicowania przestrzenne rejestrowane w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym, ale także politycznym, kulturowym oraz środowiskowym itd. Akcesja znacznie biedniejszych krajów, ubóstwo społeczne, niedorozwój gospodarczy i peryferyjne położenie niektórych regionów postawiły w nowym świetle kwestie spójności terytorialnej. Problemem była także szybka reintegracja Europy, w tym także przestrzenna, po okresie Zimnej Wojny. W roku 1981 do Wspólnoty Europejskiej przystąpiła Hiszpania i Portugalia, a w roku 1986 Grecja, po wprowadzeniu niezbędnych przemian demokratycznych. Szczególne znaczenie miało przyjęcie do Unii Europejskiej kolejnych dziesięciu państw (ośmiu postkomunistycznych i dwóch wysp Morza Śródziemnego), w tym także Polski, od 1 maja 2004 roku, cechujących się generalnie bardzo niskim poziomem spójności we wszystkich trzech wymiarach. Od stycznia 2007 roku w Unii Europejskiej znalazła się Bułgaria i Rumunia, a od lipca 2013 roku także Chorwacja. Turcja już od roku 1961 posiada status państwa kandydackiego. Kraje Zachodnich Bałkanów znalazły się na ścieżce do członkostwa w UE, a większość z nich posiada już formalny status kandydacki (Albania, Czarnogóra, Macedonia oraz Serbia), dodatkowo nieformalny status kandydacki otrzymały dwa kolejne kraje: Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo.

Rosnące znaczenie dla procesów społecznych, gospodarczych i terytorialnych w Unii Europejskiej miało także bezpośrednie otoczenie terytorialne, związane z Północną Afryką, Turcją oraz Europą Wschodnią. Kraje te, cechujące się znacznie niższym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, były źródłem silnej presji migracyjnej, negatywnego oddziaływania na stan środowiska przyrodniczego oraz różnych patologii przenoszonych na obszar Unii Europejskiej (przestępczość zorganizowana, narkotyki, korupcja itd.), Zarazem niektóre z postkomunistycznych krajów Europy Wschodniej zawarły umowy stowarzyszeniowe i swoją przyszłość wiązały z członkostwem w Unii Europejskiej (Gruzja, Mołdawia, Ukraina).

Dotychczasowe rozszerzenia oznaczały dla Unii Europejskiej bardzo istotne zmiany struktury przestrzennej, realokacje wewnętrznego potencjału rozwojowego oraz zasadnicze

przesunięcia granicy zewnętrznej. Nowym wyzwaniem terytorialnym stały się problemy makroprzestrzeni skandynawskiej, cechującej się peryferyjnym położeniem i bardzo niską gęstością zaludnienia. Integracja krajów Europy Południowej oznaczała przede wszystkim skumulowane problemy środowiskowe i transportowe oraz wynikające z sąsiedztwa z krajami Afryki Północnej. Wyzwaniem od roku 2004 stało się zintegrowanie ze starą częścią Unii Europejskiej terytorium państw członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej, ukształtowanego przez gospodarkę centralnie planowaną. Dzięki tym rozszerzeniom bezpośrednim sąsiadem Unii Europejskiej stały się kraje południowego wybrzeża Morza Śródziemnego oraz kraje należące uprzednio do Związku Radzieckiego. Zróżnicowania poziomów rozwoju społeczno-gospodarczego w skali państw i regionów Unii Europejskiej wskutek rozszerzenia Unii Europejskiej o bardzo biedne kraje i regiony najpierw Europy Południowej, a następnie Europy Środkowej i Wschodniej osiągnęły rozmiary, jakie nie były nigdy oczekiwane przez ojców integracji europejskiej. Wymagało to podjęcia polityki spójności oraz kreowania nowych instrumentów, takich jak Fundusz Spójności oraz rozszerzenia misji Funduszy Strukturalnych. Istotne znaczenie miało dostosowanie polityki spójności do zróżnicowanego kontekstu regionalnego.

(3) Światowy kryzys gospodarczy, jaki rozwinął się od roku 2008. Kolejnym istotnym czynnikiem wzrostu rangi terytorializacji europejskich i krajowych polityk publicznych stał się głęboki kryzys gospodarczy, jaki rozwinął się w gospodarce światowej od roku 2008, który szczególnie silnie dotknął kraje członkowskie Unii Europejskiej. Dlatego pojawiło się przekonanie, że terytorializacja polityk publicznych może sprzyjać przewyciężeniu lub ograniczeniu negatywnych konsekwencji kryzysu gospodarczego na poziomie państw członkowskich, regionów i miast. Można dzięki temu znacznie lepiej wykorzystać potencjały lokalne i regionalne państw Unii Europejskiej.

W ramach prac ESPON uruchomiono między innymi projekt badawczy Europejskie Terytorium 2050. Wynikiem tych prac prowadzonych w latach 2011-2014 stał się raport na temat rozwoju terytorialnego Europy w długim horyzoncie czasowym [ESPON, 2014]. Wskazał on między innymi na unikalne wartości terytorium Europy, które można wykorzystać dzięki aktywnej polityce publicznej na poziomie europejskim i krajowym. Jednak niezbędne jest zachowanie korzyści otwartej i policentrycznej przestrzeni europejskiej. Pojawił się także istotny wątek naukowy, jakie struktury terytorialne są najbardziej wrażliwe

i czułe na koniunkturalne zakłócenia procesów rozwojowych oraz w jaki sposób budować odporność poszczególnych terytoriów Unii Europejskiej na zjawiska kryzysowe [Gawlikowska-Hueckel, Szlachta, 2014]. Szczególnie silnie zjawiskami kryzysowymi zostały dotknięte obszary Unii Europejskiej o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego oraz położone peryferyjnie, co stanowiło uzasadnienie dla kontynuacji misji europejskiej polityki spójności także w latach 2014-2020.

2. Terytorializacja polityki spójności Unii Europejskiej w okresie programowania na lata 2014-2020

W wyniku pogłębiania integracji europejskiej na przełomie wieków podjęto prace programowe nad Traktatem Konstytucyjnym. Aktualnie obowiązujące zapisy traktatowe w sferze polityki spójności zostały po raz pierwszy zaproponowane w Traktacie Konstytucyjnym [Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2004]. W artykule 3 tego traktatu dotyczącym Celów Unii zapisano, że: *„(Unia) wspiera spójność gospodarczą społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi”* [Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2004 s. 10]. W artykułach 220-224 w sekcji dedykowanej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej zapisano między innymi: *„W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych (...). Państwa Członkowskie prowadzą swoje polityki gospodarcze i koordynują je w taki sposób, aby osiągnąć także cele określone w poprzednim art. Przy formułowaniu i urzeczywistnianiu polityk i działań Unii (...) bierze się pod uwagę te cele i przyczynia się do ich realizacji. Unia wspiera także osiąganie tych celów przed działaniami które podejmuje za pośrednictwem funduszy o przeznaczeniu strukturalnym, EBI oraz innych istniejących instrumentów finansowych”*. W traktacie tym jako podstawowy dokument polityki spójności na poziomie europejskim określono raport kohezyjny, przedstawiany przez Komisję Europejską co trzy lata. Potwierdzono model wieloletniej, przynajmniej pięcioletniej perspektywy finansowej.

Po odrzuceniu przez kraje członkowskie Traktatu Konstytucyjnego dalsze prace programowe doprowadziły do przyjęcia Traktatu Lizbońskiego, jaki wszedł w życie od 1 grudnia 2009 roku.

W zakresie spójności, w tym także terytorialnej, w traktacie tym zostały powtórzone wszystkie zacytowane powyżej zapisy Traktatu Konstytucyjnego, stając się tym samym podstawą kształtowania wszystkich polityk Unii Europejskiej, w tym polityki spójności [Barcz J., 2008]. Traktat Lizboński potwierdził także model programowania rozwoju jako wieloletniej perspektywy budżetowej (nie krótszej niż pięć lat), będącej ramą dla kształtowania wieloletniej perspektywy polityki Unii Europejskiej. Stąd kolejny wieloletni okres programowania dotyczy siedmiu lat 2014-2020.

Drugim ważnym nurtem aktywności programowania na poziomie europejskim były działania wynikające z potrzeby powstrzymania degradacji pozycji konkurencyjnej Unii Europejskiej w świecie. W roku 2000 na Szczycie w Lizbonie przyjęto Strategię Lizbońską, zakładającą przekształcenie Unii Europejskiej w najbardziej konkurencyjną gospodarkę światową w ciągu zaledwie dziesięciu lat, dzięki zwiększonym inwestycjom w badania, rozwój, innowacje. Uzupełniona ona została w roku 2001 na Szczycie w Goeteborgu o elementy zrównoważonego rozwoju. Ważnym instrumentem wdrażania Strategii z Lizbony i Goeteborga miała być europejska polityka spójności. Brak sukcesów we wdrażaniu tej strategii doprowadził do przyjęcia w roku 2005 Odnowionej Strategii Lizbońskiej [Ministerstwo Gospodarki i Pracy, 2005]. Kolejną edycją dokumentów służących wzrostowi konkurencyjności i innowacyjności Unii Europejskiej stała się Strategia Europa 2020 [European Commission, 2010], traktowana jako podstawa bardziej skutecznego niż dotychczas podjęcia problemów strukturalnych Unii Europejskiej w latach 2014-2020. Strategia Europa 2020 ma pomóc Unii Europejskiej w kreowaniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz w odzyskaniu globalnej konkurencyjności względem innych największych i wiodących państw świata, w tym także najszybciej rozwijających się w ostatnich dekadach: Chin, Indii i Brazylii. Jako priorytety określono: (1) rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach; (2) promocję gospodarki oszczędzającej zasoby, zielonej i konkurencyjnej oraz (3) sprzyjanie gospodarce o wysokim zatrudnieniu, zapewniającej wysoką spójność społeczną i terytorialną.

Początkowo Strategia Europa 2020 była jednoznacznie aprzeznaczona i abstrahowała od europejskiej polityki spójności. W wyniku konsultacji społecznych polityka spójności została określona jako istotny instrument wdrażania strategii Europa 2020. W przyjętej przez państwa członkowskie strategii Europa 2020 pojawiły się następujące zapisy: „*Ważne, aby*

korzyści ze wzrostu gospodarczego rozkładały się równo w całej Unii, w tym w regionach bardziej oddalonych, zwiększając w ten sposób spójność” oraz „Bardzo ważnym elementem Strategii Europa 2020 będzie nadal kwestia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, tak aby wykorzystać całą energię i potencjał i skierować je na realizację priorytetów strategii”.

Dwa ostatnie raporty kohezyjne z roku 2010 i 2014 uwzględniają nie tylko spójność gospodarczą i społeczną, ale także terytorialną [European Commission, 2010 i Komisja Europejska, 2014]. W piątym raporcie kohezyjnym z roku 2010 po raz pierwszy spójność terytorialna została dołączona do spójności gospodarczej i społecznej. Uwzględniając traktatowy charakter spójności terytorialnej w piątym raporcie kohezyjnym jako terytorialne priorytety Unii Europejskiej określono:

- promowanie policentrycznego i zbilansowanego rozwoju w układach terytorialnych,
- zachęcanie do zintegrowanego rozwoju w miejskich, wiejskich i specyficznych regionach,
- terytorialną integrację przygranicznych i ponadnarodowych regionów funkcjonalnych,
- zabezpieczenie globalnej konkurencyjności regionów, bazującej na silnych gospodarkach lokalnych,
- poprawianie dostępności terytorialnej dla jednostek, społeczności i przedsiębiorstw,
- zarządzanie i sieciowanie dotyczące ekologicznych, krajobrazowych i kulturowych zasobów regionów.

Bardzo ważnym elementem tego raportu jest analiza poszczególnych polityk publicznych ze względu na ich wymiar przestrzenny. Do polityk o bezpośrednim przestrzennym oddziaływaniu zaliczono: (1) konkurencji; (2) transportową; (3) środowiskową; (4) morską oraz (5) Wspólną Politykę Rybacką. Do polityk (sfer interwencji) o częściowym wymiarze terytorialnym zaklasyfikowano: (1) badania i rozwój technologiczny; (2) innowacyjność i przedsiębiorczość, (3) społeczeństwo informacyjne i media; (4) ubóstwo i wykluczenie społeczne; (5) zatrudnienie; (6) edukację; (7) równość kobiet i mężczyzn; (8) zdrowie; (9) Wspólną Politykę Rolną oraz (10) klimat. Do polityk o braku wymiaru przestrzennego zaliczono następujące sfery interwencji publicznej: (1) Wspólny Rynek; (2) handlową; (3) energetyczną, (4) Unię Gospodarczą i Walutową oraz (5) Strategię Lizbońską [European Commission, 2010, s. 179-195]. Można mieć oczywiście szereg wątpliwości odnośnie takiej

klasyfikacji poszczególnych polityk europejskich, jednak samo podjęcie kwestii przestrzennego oddziaływania zasługuje na pozytywną ocenę.

W piątym raporcie kohezyjnym zaproponowano także wdrożenie Oceny Oddziaływania Terytorialnego (*Territorial impact assessment*). Znaczenie tego instrumentu polega na określeniu konsekwencji terytorialnych poszczególnych polityk dla różnych terytoriów lokalnych i regionalnych. Taka analiza prowadzona w układzie *ex ante* powinna uwzględniać wpływ na gospodarkę, społeczeństwo i środowisko [European Commission, 2010, s.195-197]:

- *na gospodarkę dotyczący specyficzne regiony i sektory, a kluczowe pytania są następujące: Czy będzie to miało specyficzny wpływ na pewne regiony (np. w zakresie tworzenia miejsc pracy)? Czy występuje kraj, region lub sektor, który zostanie nieproporcjonalnie dotknięty?*
- *na społeczeństwo w aspekcie wykluczenia społecznego, a kluczowe pytania są następujące: Czy będzie miało to wpływ na nierówny dostęp do usług i towarów? Czy będzie miało to wpływ na usługi pośrednictwa pracy i usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym? Czy dotknie to szczególnie specyficzne lokalizacje?*
- *na środowisko w aspekcie planowania przestrzennego, a kluczowe pytania są następujące: Czy przyjęta opcja będzie miała wpływ na przejście nowych terenów (greenfields)? Czy dotknie to wrażliwe z punktu widzenia ekologicznego obszary? Czy będzie to miało wpływ na sposób zagospodarowania przestrzennego?*

W kolejnym szóstym raporcie kohezyjnym, przedstawionym przez Komisję Europejską z rocznym późnieniem, bo w roku 2014, można zidentyfikować następujące przejawy terytorializacji rozważań na temat rozwoju społeczno-gospodarczego: (A) zasadnicze rozszerzenie analityki dotyczącej miast i polityki miejskiej, w tym między innymi wprowadzenie: studiów przypadków dla wybranych miast (w tym stolic europejskich), analiz dla obszarów metropolitalnych oraz miejskich obszarów funkcjonalnych; (B) terytorializację wielu wskaźników dostępnych w poprzednich raportach kohezyjnych wyłącznie na poziomie krajów członkowskich lub na poziom regionów typu NUTS 2, (C) znacznie szersze niż w poprzednich raportach kohezyjnych posługiwanie się w wielu sferach analityką przeprowadzoną na poziomie podregionów (obszarów typu NUTS 3 lub LAU 1) oraz (D) w przypadku infrastruktury transportowej wprowadzenie map i wykresów w układzie fizycznym oraz ocen dostępności. Efektem szóstego raportu kohezyjnego jest

udokumentowanie, że kształtowanie struktur terytorialnych ma istotne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej. Zasadnicze rozszerzenie zakresu analiz terytorialnych w tym raporcie dokumentuje znaczące różnicowania w poziomie i strukturze rozwoju społeczno-gospodarczym terytorium Unii Europejskiej, istotne w przypadku nowoczesnych sektorów gospodarki i najważniejszych dla dynamizowania rozwoju sfer, takich jak między innymi inwestycje publiczne i jakość sprawowania władzy. Pośrednio szósty raport kohezyjny wskazuje na tradycyjne i nowe kierunki interwencji, warunkujące szersze wykorzystanie potencjału terytorialnego Unii Europejskiej. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że podstawowym adresatem różnych wniosków i rekomendacji raportu kohezyjnego jest administracja publiczna na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym, a w niewielkim stopniu lokalnym.

Szósty raport kohezyjny zawiera także opis specyfiki spójności terytorialnej na obszarach wiejskich [Komisja Europejska, 2014 s. 188-190]. Wskazano na fakt, że Wspólna Polityka Rolna (WPR) posiada mocny wymiar terytorialny w postaci drugiego filaru, jaki jest dedykowany rozwojowi obszarów wiejskich, obejmującego aspekty gospodarcze, społeczne i środowiskowe, opierając się na podejściu terytorialnym, uwzględniając także inicjatywę LEADER dedykowaną rozwojowi lokalnemu. Filar ten skupia ponad ¼ środków Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2014-2020. Stwierdzono, że także filar pierwszy WPR ma istotne ukierunkowania terytorialne.

W szóstym raporcie kohezyjnym znalazła się między innymi ramka zatytułowana spójność terytorialna oraz traktat z Lizbony z 2007 roku [Komisja Europejska, 2014, s. 202]. Wskazano w niej na znaczenie omówionej już wcześniej Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej, która określiła najważniejsze zmiany wynikające z wprowadzenia do traktatów tego nowego wymiaru, jakimi są: (1) znaczenie dostępu do usług; (2) zrównoważony rozwój; (3) funkcjonalny podział geograficzny oraz (4) analiza terytorialna.

Rozporządzenia dotyczące europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020 zostały przyjęte w grudniu 2013 roku [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014A]. Podstawowe znaczenie dla wymiaru terytorialnego ma rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności (FS), Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów

Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMiR) oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS, FS i EFMiR [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014A].

W rozdziale I rozporządzenia określono cele tematyczne interwencji EFSI w latach 2014-2020 [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014A, s. 46]. Zawarta jest w nim propozycja koncentracji tematycznej kierunków interwencji. Określono w nim 11 priorytetów tematycznych, jakimi są: (1) Wzmacnianie badań, rozwoju technologicznego i innowacji; (2) Wzmacnianie dostępu do wykorzystania oraz jakości informacyjnych i komunikacyjnych technologii; (3) Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnictwa (Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich) oraz rybołówstwa (Europejski Fundusz Morski i Rybacki); (4) Wspieranie przesunięcia w kierunku niskowęglowej gospodarki we wszystkich sektorach gospodarki; (5) Promowanie adaptacji do zmian klimatycznych, zabezpieczania przed i zarządzania ryzykiem; (6) Ochronianie środowiska i promowanie efektywności zasobów; (7) Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie wąskich gardeł w podstawowej infrastrukturze sieciowej; (8) Promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej; (9) Promowanie integracji społecznej i zwalczania bezrobocia; (10) Inwestowanie w edukację, umiejętności oraz uczenie się przez całe życie oraz (11) Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i sprawnej administracji publicznej. Taka koncentracja tematyczna ma przeciwdziałać rozpraszaniu środków europejskiej polityki spójności na mniej istotne kierunki, co dotychczas w wielu przypadkach nie pozwalało na uzyskanie niezbędnej masy krytycznej podejmowanej interwencji. Charakterystyczne jest podejście sektorowe, a nie terytorialne ukształtowanie logiki interwencji europejskiej w latach 2014-2020.

W tytule III dotyczącym programowania w rozdziale II określono ramy dla wspierania rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, finansowanego ze środków EFRROW, określanej nazwą LEADER, który może być wspierany także z EFRR, EFS i EFMR. W rozporządzeniu określono między innymi: warunki brzegowe zastosowania tego instrumentu, cechy strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, rolę jaką odgrywają we wdrażaniu tego instrumentu lokalne grupy działania oraz ich zadania, a także pozycje kosztów jakie mogą zostać sfinansowane w ramach rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014A, s. 60-62].

W tym samym tytule rozdział III tego rozporządzenia został dedykowany rozwojowi terytorialnemu, a właściwie instrumentowi nazwanemu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT). Zakłada on zintegrowane oddziaływanie za pomocą wszystkich funduszy europejskiej polityki spójności: EFS, EFRR, FS oraz dodatkowo ewentualnie także EFRROW i EFMR. ZIT zorientowane są przede wszystkim na obszary miejskie, ale mogą dotyczyć także innych obszarów. Założenia tworzenia obszarów interwencji ZIT zostały bardziej szczegółowo opisane w załączniku I do tego rozporządzenia.

W załączniku tym, definiującym Wspólne Ramy Strategiczne, kluczowy dokument określający interwencję Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych w latach 2014-2020, w punkcie 3 znalazły się zachęty do stosowania zintegrowanego terytorialnie podejścia: *„Państwa członkowskie mogą łączyć na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym środki EFSI w zintegrowane pakiety, odnoszące się do wyzwań terytorialnych”* [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014A s. 129-130]. Zapisano także, że: *„Państwa członkowskie wspierają rozwój rozwiązań lokalnych i tych poniżej szczebla regionalnego. Rozwój lokalny kierowany przez społeczności powinien być realizowany w kontekście strategicznego podejścia, aby zagwarantować, że przy oddolnym określaniu lokalnych potrzeb uwzględniono priorytety określone na wyższym poziomie. Państwa członkowskie określają podejście do rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach poszczególnych funduszy i zawierają w umowach partnerstwa informacje na temat głównych wyzwań jakim będzie można w ten sposób sprostać, najważniejszych celów i priorytetów najważniejszych celów i priorytetów rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, zasięgu terytorialnego, szczególnej roli lokalnych grup działania w realizacji strategii oraz roli poszczególnych funduszy na różnego typu obszarach i mechanizmów koordynacji.*

W punkcie 6 tego załącznika zostały opisane rozwiązania służące sprostaniu przez Unię Europejską najważniejszym wyzwaniom terytorialnym [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014A s. 136-137]. Założono, że państwa członkowskie będą działać na rzecz sprostania wyzwaniom terytorialnym każdego regionu, tak aby uwolnić ich szczególny potencjał rozwojowy, pomagając osiągnąć im cele strategii Europa 2020. Wskazano, że: *„Przygotowując umowy partnerstwa i programy, państwa członkowskie biorą zatem pod uwagę fakt, że najważniejsze wyzwania społeczne, w obliczu których stoi dzisiaj Unia, czyli globalizacja zmiany demograficzne, degradacja środowiska, migracja, zmiany klimatu,*

wykorzystanie energii, gospodarcze i społeczne skutki kryzysu mogą mieć w różnych regionach różne skutki. Mając na względzie zintegrowane podejście terytorialne do mierzenia się z wyzwaniami terytorialnymi, państwa członkowskie zapewniają, aby programy w ramach EFSI odzwierciedlały różnorodność regionów europejskich pod względem specyfiki zatrudnienia i rynku pracy, zależności między różnymi sektorami, sposobów dojazdu do pracy, starzenia się społeczeństwa oraz zmian demograficznych, uwarunkowań kulturowych, krajobrazowych i dotyczących dziedzictwa, podatności na zmiany klimatu oraz skutków wywołanych tymi zmianami, ograniczeń w zakresie wykorzystania gruntów i zasobów, potencjału bardziej zrównoważonego korzystania z zasobów naturalnych, w tym odnawialnych źródeł energii, rozwiązań instytucjonalnych i dotyczących zarządzania, łączności i dostępności, a także powiązania między obszarami wiejskimi i miejskimi”.

Wcześniej opisane w artykule 15 tego rozporządzenia ogólne założenia formatu umowy partnerstwa z poszczególnymi państwami członkowskimi zostały uzupełnione o następujące elementy terytorialne: (A) analiza cech, potencjału i zdolności rozwojowych danego regionu w odniesieniu do wyzwań strategii Europa 2020; (B) ocena głównych wyzwań którym należy sprostać w regionie, identyfikacja niedoborów przepustowości i brakujących powiązań, niedoborów innowacji. Ocena ta tworzy podstawy do identyfikacji możliwych obszarów przedsięwzięć polityki z punktu widzenia priorytetów interwencji i koncentracji; (C) ocena wyzwań dotyczących koordynacji między sektorami, jurysdykcjami terytorialnymi oraz koordynacji transgranicznej; (D) identyfikacja działań pozwalających na lepszą koordynację między różnymi poziomami terytorialnymi, z uwzględnieniem właściwej skali terytorialnej i kontekstu kształtu polityki, jak również ram prawnych i instytucjonalnych w państwie członkowskim, w celu osiągnięcia bardziej zintegrowanego podejścia łączącego strategię Europa 2020 z podmiotami lokalnymi i regionalnymi. Można stwierdzić, że rozwiązania obowiązujące w latach 2014-2020 zakładają bardzo kompleksowe podejście do terytorializacji, szkoda, że na relatywnie niskim poziomie legislacyjnym załącznika do rozporządzenia.

W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1301/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w rozdziale II opisane zostały specjalne przepisy, dotyczące traktowania szczególnych cech terytorialnych. Uwzględnione zostały między innymi: (A) zrównoważony rozwój obszarów miejskich; (B) innowacyjne działania na rzecz

zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich; (C) sieć na rzecz rozwoju obszarów miejskich; (D) obszary o niekorzystnych warunkach przyrodniczych i demograficznych; (E) regiony najbardziej wysunięte na północ o bardzo niskiej gęstości zaludnienia, a także (F) regiony najbardziej oddalone. Instrumentem do którego przywiązuje się w latach 2014-2020 największą uwagę są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne podejmowane na obszarach miejskich, które służą rozwiązywaniu problemów: gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych.

W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1304/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego w artykule 12 zawarto przepisy szczegółowe dotyczące traktowania szczególnych uwarunkowań terytorialnych [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014A, s. 207]. Opisano w nich możliwość wspierania ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność na obszarach miejskich i wiejskich, paktów terytorialnych i lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia, jak również Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. EFS może wspierać także zrównoważony rozwój obszarów miejskich za pomocą strategii, które określają zintegrowane działania służące rozwiązywaniu problemów gospodarczych, środowiskowych i społecznych występujących na obszarach miejskich. Oznacza to potencjalnie kompleksowość zorientowanej terytorialnie interwencji Unii Europejskiej.

W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1299/2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” określono wsparcie dotyczące między innymi następujących elementów: (1) współpracy transgranicznej między przyległymi regionami w celu wspierania zintegrowanego rozwoju regionalnego między sąsiadującymi przygranicznymi regionami na poziomie NUTS 3 oraz (2) współpracy transnarodowej na większych terytoriach transnarodowych (makroregionalnych), która obejmuje partnerów krajowych, regionalnych i lokalnych, a także morską współpracę transgraniczną, w celu osiągnięcia wyższego poziomu integracji terytorialnej tych terytoriów. Oznacza to, że niewiele zmieniło się w porównaniu z latami 2007-2013. Zasięg terytorialny piętnastu unijnych obszarów współpracy transnarodowej w latach 2014-2020 został pokazany w szóstym raporcie kohezyjnym w 2014 roku.

Komisja Europejska przedstawiła 14 marca 2012 roku jako dokument ramowy określający logikę interwencji strukturalnej Unii Europejskiej w latach 2014-2020 Wspólne Ramy Strategiczne (WRS) [European Commission, 2012]. Miała miejsce dyskusja na temat statusu WRS (załącznik czy *delegated act*) i procedur ewentualnych modyfikacji w trakcie okresu programowania, aby zachować niezbędną elastyczność. Struktura WRS uwzględnia: (1) cele tematyczne i kluczowe działania; (2) spójność i zgodność z zarządzaniem gospodarczym UE; (3) wzmocnienie koordynacji i integracji; (4) zasady horyzontalne i cele polityczne; (5) sprostanie wyzwaniom terytorialnym Strategii Europa 2020, a także (6) priorytety terytorialne. WRS dotyczą wszystkich pięciu funduszy EFSI; trzech funduszy europejskiej polityki spójności oraz Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Określono zaangażowanie poszczególnych funduszy w realizację każdego z jedenastu Celów Tematycznych. Celem proponowanej w WRS koordynacji funduszy jest: koncentracja zasobów na celach Strategii Europa 2020; uproszczenie poprzez bardziej spójne zasady planowania i realizacji; wzmocnienie nacisku na wyniki oraz harmonizacji zasad kwalifikowalności wydatków.

W sumie można stwierdzić, że proponowany w latach 2014-2020 pakiet instrumentów terytorialnych ma charakter nieco eklektyczny, a za podstawowy kierunek interwencji Unii Europejskiej ukierunkowanej terytorialnie uznano politykę miejską i politykę lokalną. Poszczególne instrumenty adresowane są generalnie do układów administracyjnych, przede wszystkim na poziomie krajowym i regionalnym.

Jeszcze w bieżącej dekadzie istotne znaczenie dla bardziej precyzyjnej operacjonalizacji wymiaru terytorialnego w Unii Europejskiej powinny mieć między innymi: (A) konceptualizacja polityki miejskiej na poziomie europejskim i państw członkowskich, (B) kolejne edycje agendy terytorialnej UE, (C) prace studialne programu ESPON jakie będą prowadzone w latach 2014-2020 oraz (D) doświadczenia praktyczne, wynikające z wdrażania programów europejskiej polityki spójności w tych samych latach. Wymiar terytorialny będzie niewątpliwie jednym z czynników najsilniej oddziaływujących na przyszły kształt europejskiej polityki spójności po roku 2020.

3. Przejawy terytorializacji polityki publicznej w Polsce wynikające z inspiracji Unii Europejskiej

Polska wniosła znaczący wkład w proces wprowadzania wymiaru terytorialnego w główny nurt europejskiej polityki spójności. Szczególne znaczenie miały wspomniane już wcześniej działania zrealizowane w drugiej połowie 2011 roku w trakcie Prezydencji Polski w Unii Europejskiej [Ministry of Regional Development 2011A; 2011B]. Stanowiły one istotny krok naprzód w konceptualizacji terytorialności w całej Unii Europejskiej i w jej państwach członkowskich, w tym także w Polsce.

Niezależnie od aktywności w skali europejskiej w Polsce konsekwentnie wdrażano terytorialne elementy w ramach polityki regionalnej i przestrzennej [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010; 2011].

Dokumentem o szczególnym znaczeniu ze względu na pierwszą udaną próbę konceptualizację wymiaru terytorialnego w standardach europejskich była Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie (KSRR), przyjęta w roku 2010 [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010]. Jako podstawowe zasady polityki regionalnej określono: koncentrację geograficzną połączoną z Obszarami Strategicznej Interwencji (OSI); koncentrację tematyczną; partnerstwo i współpracę; warunkowość; podejmowanie decyzji na podstawie rzetelnych informacji; zintegrowane podejście terytorialne; koordynację, subsydiarność; wieloszczeblowe zarządzanie procesami rozwoju regionalnego, a także zrównoważony rozwój. Oczywiście nie wszystkie te zasady w istotnym stopniu odnoszą się do wymiaru terytorialnego interwencji Unii Europejskiej. Wyjaśniono każdą z tych zasad, które w sumie wprowadzały na grunt Polski nowoczesną terytorializację polityk publicznych, także sektorowych.

W części KSRR określającej priorytety polityki regionalnej Polski do roku 2020 wymieniono trzy cele: (1) wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów; (2) budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych oraz (3) tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie. Cele te zostały następnie rozpisane na kierunki interwencji. Dla celu 1 są to: wzmocnienie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich i integracja ich obszarów funkcjonalnych; tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania procesów rozwojowych i zwiększania ich absorpcji poza ośrodkami wojewódzkimi oraz działania

tematyczne związane z budowaniem podstaw konkurencyjności województw takie jak: rozwój kapitału intelektualnego; wsparcie dla lokalizacji inwestycji zewnętrznych, w tym w szczególności zagranicznych; zwiększanie możliwości wprowadzania rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje regionalne; wspieranie rozwoju instytucji otoczenia biznesu; dywersyfikacja źródeł i efektywne wykorzystanie energii oraz reagowanie na zagrożenia naturalne; wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego, a także współpraca międzynarodowa. Dla celu 2 są to: wspieranie spójności w układzie krajowym; wspieranie obszarów wiejskich o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe; restrukturyzacja i rewitalizacja miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze; przewyższanie niedogodności związanych z położeniem obszarów przygranicznych, szczególnie wzdłuż zewnętrznych granic UE; a także zwiększanie dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich na obszarach o najniższej dostępności. Dla celu 3 zaproponowano następujące kierunki interwencji: wzmocnienie strategicznego wymiaru polityki regionalnej; poprawę jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym ich właściwe ukierunkowanie terytorialne; przebudowę i wzmocnienie systemu koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej, a także budowanie kapitału społecznego dla rozwoju regionalnego w oparciu o sieci współpracy między różnymi aktorami polityki regionalnej.

W KSRR założono, że w latach 2010-2020 63% alokacji środków polityki regionalnej zostanie przeznaczony na realizację celu konkurencyjność, 30% na cel spójność, a pozostałe 7% na cel sprawność, co jest fundamentalną zmianą w porównaniu z dotychczas obowiązującą strukturą wydatków w ramach polityki regionalnej, w której preferowana była spójność. Jako jednego z podstawowych aktorów procesów rozwojowych w układach terytorialnych określono samorządy województw, uwzględniając także rosnące znaczenie podmiotów publicznych na poziomie lokalnym. Wprowadzono nową kategorię w sferze analityki i polityki, jaką są Obszary Strategicznej Interwencji wynikające z proponowanych kierunków interwencji. Wymiar terytorialny w KSRR został zdefiniowany w duchu zapisów Strategii Europa 2020. Odniesiono cele KSRR do trzech wymiarów strategii: regionalnego, miejskiego i obszarów wiejskich.

Wprowadzając szerzej wymiar terytorialny podjęto także działania służące konceptualizacji polityki miejskiej w Polsce. Ważnym polem aktywności OECD są przeglądy polityk miejskich niektórych krajów członkowskich. Przeglądy takie były istotną inspiracją kształtowania lub modyfikacji polityki miejskiej, a także dostosowań dokonywanych na gruncie polityki regionalnej i przestrzennej. Taki przegląd został przeprowadzony w roku 2011 między innymi także dla Polski [OECD, 2011]. Dokumenty takie składały się na ogół z trzech części w których przedstawiano: (1) System urbanistyczny i wyzwania stojące przed takim systemem w związku z najważniejszymi trendami społeczno-gospodarczymi; (2) Krajowe polityki na rzecz rozwoju urbanistycznego oraz (3) Adaptację konceptu zarządzania publicznego do krajowej agendy polityki miejskiej. Elementem takich raportów były także syntetyczne oceny i rekomendacje dla ocenianego kraju.

W raporcie dotyczącym Polski w pierwszej części jako podstawę analizy systemu urbanistycznego uwzględniono 41 miejskich rynków pracy, skupionych wokół największych miast, uznając je za podstawowy element miejskiej sieci osadniczej. W drugiej części scharakteryzowano aktualne podstawy strategiczne dla rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce, opisano potrzebę zbudowania krajowej strategii rozwoju urbanistycznego w naszym kraju oraz przedstawiono polityki publiczne o największym wpływie na rozwój społeczno-gospodarczy miast. Wreszcie w trzeciej części tego raportu przedstawiono ocenę jakości zarządzania i planowania w Polsce, wskazano na potrzebę zwiększenia poziomu koordynacji pomiędzy różnymi jednostkami administracyjnymi, zarówno na tym samym poziomie terytorialnym, jak też na różnych poziomach administracyjnych. Szczególną uwagę zwrócono w tej części raportu na potrzebę wzmocnienia fiskalnego potencjału miast. Wśród rekomendacji dla Rządu, zawartych w raporcie OECD, wskazano między innymi na potrzebę: zbudowania krajowej strategii miejskiej integrującej polityki sektorowe, wypracowania polityk redukujących negatywny wpływ miast na środowisko przyrodnicze, zredukowania barier dla rewitalizacji miast, przygotowania nowej generacji reformy wieloszczeblowego zarządzania publicznego, a także wzmocnienia koordynacji w różnych układach.

Założenia polityki miejskiej w Polsce zostały przyjęte przez Radę Ministrów w roku 2012 [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012]. W dokumencie tym określono najważniejsze wyzwania stojące przed naszym krajem w sferze polityki miejskiej, jakimi są:

- ułożenie nowoczesnych relacji pomiędzy regionalnym, a miejskim wymiarem rozwoju społeczno-gospodarczego;
- skuteczne zaadresowanie kwestii rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów metropolitalnych;
- stymulowanie sprawnego rozprzestrzenia procesów rozwojowych na obszarze całego kraju, wykorzystując metropolie i inne ośrodki miejskie;
- wykorzystanie potencjału społeczno-gospodarczego ośrodków subregionalnych w procesach rozwojowych;
- sprawniejsze podejmowanie restrukturyzacji: społecznej, gospodarczej, środowiskowej i przestrzennej poszczególnych ośrodków miejskich.

Istotne znaczenie dla polityki regionalnej w Polsce mają zapisy dokumentów programowych związanych z europejską polityką spójności w Polsce na lata 2014-2020, bowiem definiują one między innymi wymiar terytorialny interwencji.

Intencje Unii Europejskiej dotyczące europejskiej polityki spójności w Polsce w latach 2013-2020 najlepiej ilustruje *Position Paper* dla Polski Komisji Europejskiej odnośnie porozumienia partnerskiego [European Commission, 2012]. Według Komisji Europejskiej czterema priorytetami kierunków finansowania, proponowanymi w ramach interwencji strukturalnej funduszy europejskich w latach 2014-2020 w Polsce mają być:

(1) **Nowoczesne sieci infrastrukturalne** (transportowe, energetyczne i teleinformatyczne), jakie są niezbędne dla wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Efektem tego powinna być zasadniczo zwiększona dostępność terytorialna w różnych skalach przestrzennych. Zdecydowanym priorytetem w latach 2014-2020 powinien cieszyć się transport kolejowy. Wskazuje się na znaczenie rozwoju zintegrowanych systemów transportowych w obszarach metropolitalnych. W przypadku infrastruktury energetycznej dostrzeżono kluczowy problem zasadniczej modernizacji sieci energetycznej. Trafnie wskazano na olbrzymie potrzeby inwestycyjne w sferze Informatycznych i Komunikacyjnych Technologii, sprowadzając je przede wszystkim do wymiaru związanego z *hardware* – czyli powszechnej dostępności do sieci.

(2) **Przyjazne dla innowacji otoczenie biznesowe.** W Polsce niezbędne jest zasadnicze zwiększenie poziomu i udziału inwestycji prywatnych w B+R. Konieczne jest zwiększenie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, skoncentrowane przede wszystkim na

sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, co powinno także sprzyjać wzrostowi zatrudnienia. Szczególne znaczenie ma rozwój e-gospodarki, co pozwoli na zasadnicze obniżenie zbyt wysokich kosztów transakcyjnych. Deficytem, szczególnie bolesnym w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, pozostaje dostęp do usług finansowych i zaawansowanych usług finansowych. Zakłada się, że efektywna i przyjazna dla biznesu administracja publiczna będzie stymulatorem pozytywnych zmian w Polsce, przede wszystkim dzięki uproszczeniu procedur administracyjnych, zwiększeniu jakości świadczenia usług prawnych oraz systemowemu podejściu do e-administracji.

(3) Zwiększenie partycypacji na rynku pracy poprzez poprawę sytuacji w sferze zatrudnienia oraz politykę w zakresie włączenia społecznego i edukacji. Jako kluczowy element realizacji tego priorytetu określono integrację najbardziej wrażliwych grup społecznych na rynku pracy, a zaliczono do nich: osoby starsze, kobiety, młodzież oraz osoby narażone na dyskryminację i wykluczenie społeczne, proponując konkretne kierunki interwencji w odniesieniu do każdej z tych grup. Drugim istotnym kierunkiem interwencji jest, według Komisji Europejskiej, zasadnicza poprawa jakości edukacji, co odnosi się przede wszystkim do kształcenia zawodowego oraz edukacji na poziomie wyższym. Wskazano także na potrzebę skutecznego wdrożenia modelu edukacji przez całe życie oraz promowanie powszechnego dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej.

(4) Przyjazną dla środowiska oraz efektywnie wykorzystującą zasoby gospodarkę. Komisja Europejska spodziewa się, że inwestycje w tym obszarze wzrosną znacząco w latach 2014-2020 w porównaniu z okresem 2007-2013. Oczekuje się pozytywnych zmian strukturalnych w gospodarce, znacznie efektywniej wykorzystującej energię oraz cechującą się znacznie mniejszym zapotrzebowaniem na paliwa węglowe. Powinno temu służyć zasadnicze zwiększenie produkcji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, co tworzy potencjał do zastosowania innowacyjnych technologii. Drugim elementem wdrożenia tego priorytetu powinna być ochrona środowiska i poprawa jakości zarządzania zasobami naturalnymi, uwzględniająca paletę działań dotyczących przede wszystkim: zarządzania zasobami wody i ziemi, ochrony przed powodzią, ochrony zasobów naturalnych, promowania bioróżnorodności, mitygowania zmian klimatycznych oraz racjonalnego zarządzania strefami przybrzeżnymi [European Commission, 2012].

Position Paper dla Polski Komisji Europejskiej jest bardzo wartościowym odczytaniem problemów i wyzwań rozwojowych przed jakimi stoi obecnie nasz kraj. Jednak wszystkie tezy tego dokumentu zostały sformułowane w sposób globalny dla całego kraju, praktycznie brakuje odniesienia do specyfiki rozwoju terytorialnego, w tym także regionalnego. Wielkość kraju i zróżnicowanie kontekstu terytorialnego Polski sprawia, że jest to istotna słabość tego w sumie bardzo wartościowego dokumentu Komisji Europejskiej.

Umowa Partnerstwa dla Polski na lata 2014-2020 została zatwierdzona przez Komisję Europejską w dniu 23 maja 2014 roku. Rozdział trzeci tego dokumentu został zatytułowany: „Terytorialny wymiar prowadzenia interwencji” [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014B, s. 204-230]. Jako obszary strategicznej interwencji (OSI) Państwa w latach 2014-2020, wspieranej ze środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych, wymagającej koordynacji terytorialnej różnych instrumentów uwzględniono:

(A) Polskę Wschodnią (województwa lubelskie, podlaskie, podkarpackie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie). Są to obszary o tradycyjnie bardzo niskim poziomie rozwoju gospodarczego, koncentracji problemów społecznych oraz niskiej dostępności terytorialnej. Dlatego zakłada się utrzymanie także w latach 2014-2020 specjalnego instrumentu polityki spójności dedykowanego temu makroregionowi jakim jest Program Operacyjny Polska Wschodnia. Pomimo znaczących zmian jakie nastąpiły po akcesji Polski do Unii Europejskiej obszar ten wyróżnia się w dalszym ciągu bardzo niską spójnością i relatywnym pogarszaniem się sytuacji względem bogatszych regionów Polski. Generalnie zakłada się między innymi: wzmacnianie pięciu miast wojewódzkich jako lokomotyw procesów rozwojowych, zasadniczą poprawę jakości kapitału ludzkiego, szersze wprowadzanie nowoczesnych czynników rozwojowych oraz ograniczanie izolacji przestrzennej.

(B) Miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne. Osiemnaście ośrodków wojewódzkich (dwa województwa są dwuośrodkowe) wraz z otaczającymi obszarami ma decydujący wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy Polski. Ośrodki te są wspierane przez Unię Europejską w latach 2014-2020 za pomocą różnych instrumentów, w tym między innymi Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, co wymaga koordynacji terytorialnej interwencji. Szczególną uwagę zwraca się na zwiększenie konkurencyjności obszarów funkcjonalnych tych miast oraz atrakcyjności ich rynków pracy i inwestycyjnej. Zakłada się uruchomienie palety działań służących między innymi: rozwojowi zrównoważonego, sprawnego transportu łączącego

miasto i jego obszar funkcjonalny; poprawie dostępności transportowej do głównych ośrodków miejskich w kraju; realizację planów gospodarki niskoemisyjnej; rewitalizację zdegradowanych dzielnic; poprawę stanu środowiska przyrodniczego; wzmocnienie badań, rozwoju technologicznego, innowacji oraz sieciowania miast w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego. Zwraca się uwagę na budowę kultury partnerstwa celem skutecznego rozwiązywania wspólnych problemów.

(C) Miasta i dzielnice wymagające rewitalizacji. Na podstawie zapisów dokumentów strategicznych województwa przy współpracy z partnerami lokalnymi powinno nastąpić określenie takich obszarów, dla których zostaną przygotowane lokalne plany rewitalizacji, uwzględniające wymiar społeczny, gospodarczy i przestrzenny. Kwestie społeczne będą obejmować m. in. działania na rzecz aktywizacji środowisk zagrożonych wykluczeniem i ubogich oraz poprawę dostępu do usług. Kwestie gospodarcze obejmą wspieranie przedsiębiorczości i samozatrudnienia; wspieranie ekonomii społecznej; podejmowanie lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników. W zakres rewitalizacji przestrzennej wchodzi działania dotyczące optymalizacji gospodarowania przestrzenią i zasobami środowiskowymi, głęboką przebudowę i adaptację zdegradowanych obiektów do pełnienia nowych funkcji kulturalnych, rekreacyjnych, społecznych i gospodarczych oraz rekultywację terenów zdegradowanych na cele przyrodnicze.

(D) Obszary wiejskie, w tym w szczególności o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe. W Umowie Partnerstwa zapisano, że: *„wsparcie dla obszarów wiejskich będzie wpływać na wielofunkcyjny i zrównoważony rozwój dzięki wykorzystaniu potencjału endogenicznego tych obszarów”*. Wsparcie EFSI ma koncentrować się na obszarach wiejskich na których kumulacja barier infrastrukturalnych, społecznych i ekonomicznych doprowadziła do trwałej marginalizacji i możliwości uczestniczenia w procesach rozwojowych znacznej grupy mieszkańców.

(E) obszary przygraniczne. Tradycyjnie obszary położone wzdłuż granic państwa (lądowych, a niekiedy także morskich) cechowały się generalnie niskim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Model miękkich granic państwowych wzdłuż wewnętrznych granic pomiędzy krajami członkowskimi Unii Europejskiej oraz finansowanie z EFRR programów współpracy transgranicznej pomiędzy sąsiadującymi regionami oznacza możliwość zintegrowanego terytorialnie rozwoju oraz wykorzystania walorów położenia przygranicznego, co dotyczy

zachodniej, południowej i północnej (morskiej) granicy Polski. Zasadniczo odmienna jest sytuacja obszarów położonych wzdłuż zewnętrznych granic Unii Europejskiej, gdzie pomimo pozytywnych doświadczeń Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa granica dzieli, a obszary takie są narażone na różne patologie. Relacje z Rosją, Białorusią i Ukrainą są bardzo upolitycznione, a kluczowe decyzje naszych partnerów odnośnie relacji transgranicznych i zagospodarowania przestrzennego podejmowane są w stolicach tych państw.

Poza opisanymi wcześniej pięcioma kluczowymi OSI w Umowie Partnerstwa dla Polski wyróżniono także inne obszary interwencji takie jak: miasta subregionalne (wymagające interwencji w zakresie innym niż rewitalizacja) jakie są istotne dla rozwoju wielu regionów, obszary skrajnie peryferyjne izolowane od reszty kraju, obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy, Żuławy, wrażliwą ekologicznie i narażoną na ekspansję osadnictwa strefę przybrzeżną oraz wrażliwe ekologicznie i narażone na izolację obszary górskie.

Bibliografia

- Barca F., 2009, An Agenda for a Regional Cohesion Policy. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report prepared at the request of D. Huebner, Commissioner for Regional Policy, Brussels, April.
- Barcz J., 2008, Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
- Böhme K., Doucet P., Komornicki T., Zaucha J., Świątek D., 2011, *How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and EU Cohesion Policy*. Ministry of Regional Development, Warszawa.
- Castells M., 2008A, Siła tożsamości, PWN, Warszawa.
- Castells M., 2008B, Społeczeństwo sieci, PWN, Warszawa.
- Commission of the European Communities, 1991, Europe 2000. Outlook for the Development of Community's Territory, Brussels.
- Commission of the European Communities, 1994, Europe 2000 Plus. Cooperation for European territorial development, Brussels.
- European Commission, 1999, ESDP. European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union, Brussels.
- European Commission, 2010, Communication to the European Council. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, European Commission, Brussels 3.3.2010, KPM(2010) 2020 final, dokument wydany po polsku jako: Komisja Europejska, 2010, Komunikat Komisji Europejskiej, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela 3.3.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- European Commission, 2012, Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Poland for the period 2014-2020, Brussels, 28.09.
- European Union, 1992, Treaty on European Union (Treaty of Maastricht), Official Journal of Communities, 191 of 29.7.
- European Union, 1999, European Spatial Development Perspective, Ministers for Spatial Planning, Potsdam.
- European Union, 2010, Investing in Europe's Future. A regional development strategy for 2020. Fifth report on economic, social and territorial cohesion, Brussels, November.
- ESPON. European Union, 2014, Making Europe Open and Polycentric. Vision and Scenarios for the European Territory towards 2050, ESPON Programme European Territory 2050, final report, Brussels.
- Fujita M., Krugman P., Venables A. J., 2001, The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade, The MIT Press, Cambridge - London.
- Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.), 2014, Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., 2012, Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.
- Gill J., 2010, Regional development policies: place-based or people-centred, The World Bank, Washington D. C., October.

Komisja Europejska, 2008, Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcanie różnorodności w siłę, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, SEC(2008)2550, COM(2008)616 wersja ostateczna, Bruksela, 6 październik.

Komisja Europejska, 2012A, Dokument roboczy służb Komisji. Elementy Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014-2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Brussels 14.3 SWD(2012)61 final część I i II.

Komisja Europejska, 2012B, Zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, Bruksela, arkusz informacyjny.

Komisja Europejska, 2014, Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Bruksela, lipiec.

Krugman P., 1995, Development, Geography and Economic Theory, The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge.

Ministerstwo Gospodarki i Pracy, 2005, Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej. Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2.2. COM(2005)24 końcowy, Warszawa.

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014A, Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014-2020, Warszawa.

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014B, Programowanie perspektywy finansowe 2014-2020. Umowa partnerstwa, Warszawa, 25 maja.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2009, Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę, Warszawa, sierpień.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie, Warszawa, 13 lipiec.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030, Warszawa, 13 grudzień.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012, Założenia krajowej polityki miejskiej do roku 2020, Warszawa, 20 lipiec.

Ministry of Regional Development, 2011A, *Territorial dimension of EU Policies. Strategic programming, coordination and institutions territorially sensitive for an efficient delivery of the new growth agenda. 'Who does what and where?'*, Issue paper, Warsaw.

Ministry of Regional Development, 2011B, Territorial Dimension of Development Policies. Post seminar publication, Ostróda, 18-19 July.

Ministry of Regional Development, 2011C, Effective instruments supporting territorial development. Strengthening urban dimension and local development within cohesion policy. Issue paper, October.

OECD, 2009A, Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices, Paris, 31 March.

OECD, 2009B, Investing for Growth: Building Innovative Regions. Policy Report, Paris, 31 March.

OECD, 2011, Urban Policy Review. Poland, Paris.

Prezydencja Węgier. Spotkanie ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego, 2011, Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020. W kierunku

- sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, Godollo na Węgrzech, 19 maja.
- Szlachta J., 2009, Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego, w: Kukliński A., Pawłowski K., Woźniak J. (red.), *Polska wobec wyzwań cywilizacyjnych XXI wieku*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Szlachta J., 2014, Europejski wymiar polityki miejskiej w Polsce, w: *Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy* (red. F. Kuźnik), KPZK PAN, Studia Tom CLIII, Warszawa 2013, s. 24-42.
- Szlachta J., Zaleski J., 2009, Wpływ spójności terytorialnej na zmiany polityki strukturalnej Unii Europejskiej, *Gospodarka Narodowa* nr 4, s. 81-110.
- Szlachta J., Zaucha J., 2010, *A New paradigm of the EU regional development in the context of the Poland's National Spatial Development Concepts*, w: P. Churski, W. Ratajczak (red.), *Regional Development and Regional Policy in Poland: First Experiences and New Challenges of the European Union Membership, Part 1*; Polish Academy of Science, Committee for Spatial Economy and Regional Planning, Warsaw, s.153-171.
- Szlachta J., Zaucha J., 2012, Wzmacnianie terytorialnego wymiaru polityki spójności w Polsce w latach 2014-2020, Instytut Rozwoju, Sopot.
- Traktat Rzymski ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, 1957, Akt końcowy konferencji międzyrządowej w sprawie wspólnego rynku i Euratomu, Rzym, 25 marca.
- Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2004, Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy podpisany w Rzymie 29 października 2004r., Warszawa.
- (The) World Bank, 2009, *World development report 2009. Reshaping Economic Geography*, Washington DC.
- Zaucha J., Komornicki T., Böhme K., Świątek D., Żuber P., 2014b, Territorial Keys for Bringing Closer the Territorial Agenda of the EU and Europe 2020, *European Planning Studies*, vol. 22(2) s. 246-267



Institute for Development

Institute for Development

Ul. A. Mickiewicza 10 | 81-832 Sopot

e-mail: office@instytut-rozwoju.org

www.instytut-rozwoju.org