



Institute for Development

**RECOMMENDATIONS FOR APPLYING  
TERRITORIAL COHESION CONCEPT FOR  
CONDUCTING DEVELOPMENT POLICY.  
TERRITORIAL ASPECTS OF PUBLIC  
POLICIES**

**JACEK SZLACHTA**

**Institute for Development  
Working Papers no. 016/2015**

**Instytut Rozwoju**  
**Institute for Development Working Papers**  
Working Paper no. 016/2015 (035) 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](mailto: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](mailto:office@instytut-rozwoju.org)

This paper exists in Polish only and can be downloaded from the website  
[www.instytut-rozwoju.org](http://www.instytut-rozwoju.org)

# Recommendations for applying territorial cohesion concept for conducting development policy. Territorial aspects of public policies.

August 2015

Jacek Szlachta\*

## Abstract

*This article summarizes the results of the research conducted by the Institute for the Development focused on the introduction of the spatial concept, mainly territorial cohesion, to development policy, in the context of growth, concepts. Poland in this respect has outpaced other European countries. However, many aspects of programming and implementation of policies enhancing growth in the territorial context need strengthening. The most important challenges and solutions are presented in this paper.*

*The paper presents the research conducted by the Institute, financed by the Polish National Science Centre under the 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](mailto:jacek.szlachta@sgh.waw.pl); Institute for Development, [j.szlachta@instytut-rozwoju.org](mailto:j.szlachta@instytut-rozwoju.org).

# Wnioski i rekomendacje dla prowadzenia polityki rozwoju uwzględniającej spójność terytorialną.

## Terytorialne aspekty polityk publicznych

Sierpień 2015

Jacek Szlachta\*

### Abstrakt

*Artykuł ten podsumowuje badania Instytutu Rozwoju nad wprowadzaniem do polityki rozwoju, w kontekście wzrostu gospodarczego, koncepcji i kategorii przestrzennych, głównie spójności terytorialnej. Polska jest pod tym względem zaawansowana na tle innych krajów europejskich. Jednak wiele aspektów programowania i realizacji polityk wspierających rozwój w jego wymiarze terytorialnym wymaga wzmocnienia. Najważniejsze są zaprezentowane w niniejszym artykule.*

**Artykuł prezentuje wyniki badań Instytutu (np. Working Paper no. 003/2012), których prowadzonych w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (numer 2012/05/B/HS4/04212) „Kategoria spójność terytorialna w polityce spójności. Implikacje dla wzrostu gospodarczego”.**

**JEL classification:** 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](mailto:jacek.szlachta@sgh.waw.pl) ; Instytut Rozwoju, [j.szlachta@instytut-rozwoju.org](mailto:j.szlachta@instytut-rozwoju.org).

## 1. Stan obecny jako punkt wyjścia

Badania Instytutu Rozwoju (np. Szlachta, Zaucha 2010; 2012; 2014; Zaucha Ciołek 2014; Zaucha i in. 2013; 2014; Böhme i in. 2011) wskazują na istotny związek przyczynowo-skutkowego pomiędzy terytorializacją interwencji publicznej, a rozwojem i wzrostem gospodarczym. Wysoka jakość ukierunkowania interwencji strukturalnej ma znaczenie nie tylko w układach sektorowych, ale także w przekrojach terytorialnych. Przedstawiane w książce tym opracowaniu wnioski i rekomendacje odnoszą się zasadniczo do trzech poziomów administracyjnych: Unii Europejskiej (polityka europejska), jej państw członkowskich (polityka interregionalna) oraz regionów (polityka intraregionalna). Zarówno w przypadku Unii Europejskiej jak i Polski jest to jedna z ważniejszych rezerw rozwojowych, szczególnie istotna w warunkach głębokiego kryzysu gospodarczego, jaki dotknął Unię Europejską od roku 2008.

Instytut Rozwoju i jego badania dokumentują pozytywne zmiany jakie już nastąpiły w sferze terytorializacji polityk publicznych, co stało się możliwe dzięki dorobkowi teorii w ostatnich dwu dekadach, wprowadzających wymiar terytorialny do głównego nurtu ekonomii, a najważniejsze badania naukowe o praktycznych inspiracjach dla polityk publicznych związane były przede wszystkim z: nową geografią ekonomiczną (Krugman 1995), polityką bazującą na miejscach (Barca 2009) oraz przestrzenią przepływów (Castells 2008a, Castells 2008b). Aktywność organizacji międzynarodowych, takich jak: Bank Światowy, OECD i Unia Europejska pozwoliła na przełożenie tych założeń teoretycznych na praktyczne propozycje i rozwiązania (The World Bank 2009, OECD 2009a, OECD 2009b, Gill 2010). Istotne znaczenie dla dowartościowania wymiaru terytorialnego w Unii Europejskiej miało wspomniane już wcześniej w tej książce wejście w życie od 1 grudnia 2009 roku Traktatu Lizbońskiego, w którym pojawił się zapis, że UE wspiera nie tylko spójność gospodarczą i społeczną, ale także spójność terytorialną (Barcz 2008).

W ostatnich latach rejestrujemy mniej lub bardziej udane próby implementacji polityki ukierunkowanej terytorialnie (*place based policy*) na praktyczne rozwiązania polityki prowadzonej w różnych skalach przestrzennych: europejskiej, krajowej i regionalnej, a nawet lokalnej. Podstawowym wnioskiem z przeprowadzonych w ramach tego grantu NCN badań naukowych jest stwierdzenie, że terytorializacja polityk publicznych i uwzględnienie potencjałów terytorialnych mają rosnące znaczenie dla efektów interwencji publicznej

(*territory matters*). Innymi słowy w skali całej Unii Europejskiej, jej państw członkowskich oraz regionów możliwe jest uzyskanie dodatkowych efektów społecznych, gospodarczych, środowiskowo-klimatycznych, kulturowych, politycznych i innych, dzięki szerszemu wykorzystaniu potencjału wymiaru terytorialnego.

Aby jednak te potencjalne możliwości w pełniejszym stopniu wykorzystać niezbędne są istotne zmiany w modelu interwencji publicznej Unii Europejskiej i Polski, które pozwolą na dowartościowanie wymiaru terytorialnego, a także ukierunkowanie takiej interwencji na aktywa terytorialne. Wnioski i rekomendacje przedstawiane w tym rozdziale obejmują bardzo szeroką paletę działań, jakie są niezbędne dla użycia wymiaru terytorialnego, a dotyczą: podstaw informacyjnych, podstaw metodycznych i prawnych, europejskich i polskich podstaw programowych, badań naukowych i ewaluacyjnych, elementów terytorialnych w ramach europejskiej polityki spójności, w tym polityki miejskiej oraz w ramach polityki regionalnej w krajach członkowskich, aspektów terytorialnych obecnych w ramach polityk sektorowych, a także promocji tej tematyki.

## **2. Podstawy informacyjne**

W ostatnich dwu dekadach zostały zasadniczo wzbogacone podstawy informacyjne służące efektywnej terytorializacji interwencji publicznej. Na poziomie Unii Europejskiej pojawiły się praktycznie poczynając od roku 2003 pierwszy i kolejne raporty programu *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON 2003). Dzięki temu, pojawiło się bardzo wiele wartościowych danych w układach terytorialnych, a także dzięki aktywności EUROSTATu zbudowane zostały zintegrowane banki danych w układach terytorialnych. Niestety dane te są obciążone wieloma niedostatkami, które powinny zostać wyeliminowane, jeśli wymiar terytorialny ma być podstawą kształtowania polityk publicznych na różnych poziomach administracyjnych, a nie służyć jedynie lepszej analizie rejestracji procesów i zjawisk społeczno-gospodarczych w układach terytorialnych, co potwierdziło także nasze badanie.

Słabości te, będące podstawą formułowanych w tym rozdziale rekomendacji, polegają między innymi na: **a) bardzo krótkich szeregach czasowych danych, które powinny w sposób uniwersalny dotyczyć przynajmniej sytuacji od roku 2004, czyli największego w historii rozszerzenia UE; stąd postulat uzupełnienia historycznych danych w układach terytorialnych przynajmniej od roku 2004. Drugim istotnym momentem czasowym dla nie tylko terytorialnej rejestracji statystycznej zjawisk i procesów społeczno-gospodarczych**

jest początek kryzysu gospodarczego, czyli rok 2008; b) ograniczenia informacji niemal wyłącznie do systemu regionalizacji według Nomenklatury Obszarów Statystyki Terytorialnej (przede wszystkim NUTS 1, NUTS 2 i NUTS 3, ale niekiedy także lokalnych jednostek administracyjnych - LAU 1 i LAU 2), abstrahującej od innych układów funkcjonalnych w Unii Europejskiej. Rekomendacją jest dlatego uwzględnianie wybranych (najważniejszych) układów obszarów funkcjonalnych oraz rozszerzenie wybranych rejestracji na poziom lokalnych jednostek administracyjnych LAU 1 i LAU 2 (*Local Administration Units 1 i 2*); c) pojawianiu się informacji zestawionej w układach terytorialnych z takim opóźnieniem czasowym (około dwa lata), że nie może to stanowić racjonalnej podstawy bieżącej terytorializacji polityk publicznych, co dotyczy przede wszystkim kluczowej kategorii ekonomicznej tworzenia i podziału dochodu narodowego. Dlatego oczywistą rekomendacją jest zasadnicze przyspieszenie procesu przetwarzania danych w układach terytorialnych, tak aby mogły być one podstawą kształtowania bieżącej polityki; d) zmiany w metodologii tworzenia poszczególnych wskaźników, wprowadzane niestety z dużą częstotliwością, które powodują nieporównywalność danych zestawianych dla poszczególnych lat, co dotyczy niestety szczególnie tworzenia i podziału dochodu narodowego. Dlatego wprowadzając takie zmiany każdorazowo należy zapewnić przeliczenie wcześniejszych danych, poczynając przynajmniej od roku 2004, a nie tylko dla ostatniego roku.

Wszystkie te niedostatki rejestrujemy niestety także na poziomie państw członkowskich i regionów, co dotyczy między innymi Polski i jej jednostek terytorialnych (województw i obszarów typu NUTS 3), dlatego rekomendacje te można odnieść także do naszego kraju. Główny Urząd Statystyczny systematycznie rozwija bank lokalnych danych statystycznych, zestawiony w układzie terytorialnej organizacji państwa. Poszczególne Wojewódzkie Urzędy Statystyczne specjalizują się w wybranej tematyce, rozwijając sposób jej rejestracji statystycznej także w układach terytorialnych (na przykład WUS w Katowicach w dochodzie narodowym, WUS w Szczecinie w innowacyjności itd.). Celem zobrazowania efektów interwencji strukturalnej UE w Polsce powstał także specjalny system informacyjny STRATEG.

Dodatkowe rekomendacje jakie proponujemy w odniesieniu do Polski są następujące: f) **znaczące poszerzenie zakresu terytorializacji danych dostępnych w systemie informacyjnym STRATEG, przynajmniej na poziom województw (NUTS 2); g) ze względu na**

**szczególne znaczenie informacji statystycznych dotyczących tworzenia i podziału dochodu narodowego w układach terytorialnych rozwinięcie metodologii zaproponowanej przez nasz zespół autorski, tak aby systematycznie wyszacowywać wielkości produktu krajowego brutto (PKB) także na poziomie powiatów (Lokalnych Jednostek Administracyjnych 1 - LAU 1).**

Ograniczeniem szerokiego zakresu terytorializacji danych statystycznych w Unii Europejskiej i Polsce jest oczywiście koszt z tym związany oraz potrzeba dokonywania pewnych uproszczeń metodycznych przy detalizacji informacji dostępnej w przekrojach przestrzennych, a także tajemnica statystyczna, czego najlepszą ilustracją są dane dotyczące dochodu narodowego dla Polski w układzie LAU 1 (powiatów), wyszacowane po raz pierwszy dopiero w trakcie tego badania.

### **3. Podstawy metodyczne i prawne na poziomie Unii Europejskiej i Polski**

Jak wskazano już wcześniej w naszej pracy percepcja terminologii dotyczącej spójności terytorialnej w Unii Europejskiej ze strony różnych partnerów jest bardzo zróżnicowana. Szereg istotnych terminów naukowych nie zostało jeszcze dostatecznie i jednoznacznie utrwalonych, co zostało udokumentowane w tej pracy. Utrudnia to czytelne przełożenie założeń teoretycznych na konkretne działania polityk publicznych. Dlatego postulujemy: **a) uporządkowanie i dookreślenie stosowanej terminologii naukowej w zakresie szeroko definiowanej tematyki spójności terytorialnej. Dotyczy to także osiągnięcia jednoznaczności w sposobie tłumaczenia na język polski terminów angielskojęzycznych.**

W Unii Europejskiej wszystkie regulacje prawne dotyczą wieloletniej perspektywy finansowej, aktualnie obowiązujący pakiet obejmuje lata 2014-2020 (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014a). W rozporządzeniu ogólnym dotyczącym europejskiej polityki spójności jedynie w bardzo skromnym zakresie ujęto wymiar terytorialny Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych. Rozporządzenia dotyczące poszczególnych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności praktycznie abstrahują od wymiaru terytorialnego. Na poziomie rozporządzeń zaproponowano tylko dwa instrumenty terytorialne: Zintegrowane Inwestycje Terytorialne oraz Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność.



W załączniku 1 do rozporządzenia ogólnego określono zadania Wspólnych Ram Strategicznych, sprowadzane do wdrażania celów strategii Europa 2020. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do identyfikacji w Umowach Partnerstwa i programach operacyjnych rozwiązań, służących sprostaniu najważniejszym wyzwaniom terytorialnym, których listę zaproponowano w tym załączniku (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014a, 136-137). Na tym tle można sformułować następujące rekomendacje: **b) Niewątpliwie potrzebna jest debata naukowa odnośnie poszerzenia zakresu instrumentów terytorialnych uruchamianych na podstawie rozporządzeń w ramach europejskiej polityki spójności w kolejnym wieloletnim okresie programowania, czyli po roku 2020; c) Pozytywnie oceniając listę zidentyfikowanych w tym załączniku do rozporządzenia ogólnego elementów terytorialnych, należy jednak zwrócić uwagę na bardzo niskie usytuowanie kwestii terytorialnych w hierarchii porządku prawnego europejskiej polityki spójności na lata 2014-2020, co powinno zostać zasadniczo skorygowane w przyszłości.**

Pozytywnie należy ocenić zmiany zachodzące w Polsce w , w tym nową ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju: integrację nurtu społeczno-gospodarczego i przestrzennego programowania rozwoju w Polsce; powiązanie interwencji ze środków unii europejskiej i środków polskich; wprowadzenie cywilizowanych mechanizmów kontraktowania środków na rzecz województw, ucywilizowanie mechanizmu podziału środków UE pomiędzy województwa; a także określenie podstaw polityki miejskiej na poziomie kraju. Dlatego nasze ostrożne rekomendacje są następująca: **d) pozytywnie oceniając założenia obowiązującej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, wzmacniającej potencjalnie wymiar terytorialny należy zwrócić uwagę na nie najlepsze dotychczasowe doświadczenia w zakresie: kontraktowania, integrowania, cywilizowania, co oznacza konieczność wprowadzenia mechanizmów monitorowania wdrażania tej ustawy, także ze względu na elementy terytorialne; e) terytorializacja kontraktowania jest odnoszona w tej ustawie wyłącznie do województw, w przyszłości należałoby poszerzyć możliwość zawierania kontraktów na inne jednostki terytorialne; f) polityka miejska powinna być w przyszłości programowana także na poziomie regionalnym.**

#### **4. Europejskie podstawy programowe**

W Unii Europejskiej prace studialne dotyczące wymiaru społeczno-gospodarczego i terytorialnego rozwoju Europy sięgają roku 2050 (European Commission 2011, ESPON 2014).

Pomimo ich jedynie studialnego i indykatywnego charakteru tworzą one dobrą podstawę dla kształtowania średniookresowych polityk publicznych Unii Europejskiej, w tym także europejskiej polityki spójności. Stąd nasza rekomendacja: a) **ze względu na złożoność sytuacji Unii Europejskiej w wymiarze społecznym, gospodarczym, terytorialnym, kulturowym i politycznym oraz zmiany w bliższym i dalszym otoczeniu, niezbędne jest systematyczne kontynuowanie prac studialnych odnośnie długookresowych perspektyw rozwoju terytorialnego UE, a następnie sprawne przekładanie tych zapisów na ustalenia średniookresowych dokumentów programowych.**

Jak już opisano to wcześniej Unia Europejska programuje swoje polityki i określa perspektywę finansową w wieloletnim horyzoncie czasowym, obecny dotyczy lat 2014-2020. W latach 2014-2020 po raz kolejny dokonano kompleksowej modyfikacji wieloletniego modelu programowania europejskiej polityki spójności w porównaniu z latami 2007-2013. Jako podstawę wszystkich polityk europejskich przyjęto strategię Europa 2020, która jak to już wspomniano w swojej logice jest aprzestrzenna, bowiem bazuje na interwencji sektorowej, a jej cele mają także charakter sektorowy. Jedyne zróżnicowanie siły i zakresu interwencji strukturalnej Unii Europejskiej wynika z wielkości produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca według parytetu siły nabywczej, a wyróżnia się trzy rodzaje obszarów typu NUTS 2: o PKB na mieszkańca poniżej 75%, od 75% do 90% oraz powyżej 90% średniej UE. Nie są brane pod uwagę takie istotne dla terytorializacji polityki elementy jak: cechy strukturalne regionów, ich położenie geograficzne, dotychczasowe trajektorie rozwojowe, odporność na zjawiska kryzysowe itd. Stąd wynika następująca rekomendacja: b) **należy zintensyfikować prace dotyczące poszerzenia podstaw interwencji o inne niż dochód narodowy przesłanki (*beyond GDP*), a następnie wykorzystać uzyskane wyniki do zasadniczego poszerzenia podstaw interwencji europejskiej polityki spójności o charakterze terytorialnym.**

Sama polityka spójności dysponuje obecnie własnym dokumentem programowym relatywnie niskiej rangi, jakim są Elementy Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014-2020 (Komisja Europejska 2012). Dokument ten zawiera opis elementów jakie państwa członkowskie i regiony muszą wziąć pod uwagę, aby sprostać wyzwaniom terytorialnym, a są to: „1) analiza potencjału w odniesieniu do głównych wyzwań określonych w strategii Europa 2020, krajowych programach reform oraz zaleceniach dla poszczególnych krajów; 2) ocena

*głównych wyzwań którym należy sprostać (wąskie gardła, brakujące połączenia, niedobory innowacji); 3) wyzwania społeczne i środowiskowe przekraczające granice administracyjne, wymagające koordynacji między sektorami, jurysdykcjami i państwami, 4) w wielu przypadkach zintegrowane podejście łączące strategię Europa 2020 z podmiotami lokalnymi i regionalnymi będzie wymagało lepszej koordynacji między różnymi poziomami terytorialnymi i źródłami finansowania; (5) opracowanie umowy o partnerstwie i programów w oparciu o cele tematyczne, tak aby uzyskać określone rezultaty „ (Komisja Europejska 2012).*

Bardzo wartościowe są dokumenty niektórych Prezydencji, dotyczące spójności terytorialnej, ale nie ma miejsca ich bezpośrednie przełożenie na polityki europejskie, czego przykładem jest Agenda Terytorialna UE 2020 przyjęta w trakcie Prezydencji Węgier w pierwszej połowie 2011 roku ( Agenda Terytorialna 2011). Dlatego jako kolejne rekomendacje proponujemy: **c) wprowadzenie od kolejnego okresu wieloletniej perspektywy finansowej, czyli po roku 2020, nowej generacji średniookresowego dokumentu programowego dedykowanego europejskiej polityki spójności Unii Europejskiej, bazującego na terytorialnych przesłankach interwencji strukturalnej Unii Europejskiej, wysoko usytuowanego w hierarchii wieloletniego programowania polityk europejskich; d) Zobowiązanie Komisji Europejskiej do wdrażania w ramach bieżącej europejskiej polityce spójności zapisów kolejnych agend terytorialnych UE jako podstawy zasadniczego poszerzenia zakresu wymiaru terytorialnego.**

## **5. Polskie podstawy programowe**

Na tym tle sytuacja Polski wydaje się względnie korzystna (Szlachta J., Zaucha J., 2012), bowiem w roku 2009 nastąpiło zasadnicze uporządkowanie programowania rozwoju społeczno-gospodarczego, polegające między innymi na uchyleniu wielu systemowych strategii (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011a).

Mamy obecnie zatwierdzony przez Radę Ministrów komplet długo- i średniookresowych dokumentów programowych w skali kraju i regionów (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010b). W Polsce dokumenty perspektywiczne dotyczą roku 2030. Jak dotąd nie dysponujemy w naszym kraju żadnym zatwierdzonym, ani nawet studialnym, dokumentem strategicznym w horyzoncie czasowym roku 2050. Wyrazem długookresowego programowania społeczno-gospodarczego są dwa niezależne dokumenty (społeczno-gospodarczy i przestrzenny) sporządzone według bardzo różnych metodologii w horyzoncie

czasowym roku 2030 (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2013 oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2011b). Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030 pomimo tego, że kompleksowo podejmuje problemy zagospodarowania przestrzennego Polski, ma jednak bardzo słabe przełożenie na średniookresowe i bieżące polityki publiczne. Stąd następujące rekomendacje: **a) wydłużenie horyzontu czasowego programowania długookresowego w Polsce do roku 2050, tak aby stworzyć podstawy do dialogu międzynarodowego z sąsiadującymi krajami oraz w ramach całej UE oraz b) integracja merytoryczna tych dwu nurtów programowania długookresowego: społeczno-gospodarczego i przestrzennego, co powinno zasadniczo wzmocnić przesłanki terytorialne.**

W ramach średniookresowego programowania rozwoju Polski przygotowany został pakiet krajowych dokumentów o horyzoncie czasowym roku 2020. Podstawowym dokumentem programowym jest średniookresowa strategia rozwoju kraju do roku 2020 (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012a), Pakiet ten uzupełniają: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010a) omówiona w innym miejscu oraz osiem zintegrowanych strategii: (1) Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r. (Ministerstwo Gospodarki 2014), (2) Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” (Ministerstwo Gospodarki 2013); (3) Rozwoju Bezpieczeństwa Narodowego RP (Ministerstwo Obrony Narodowej 2013), (4) Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2013), (5) Rozwoju Kapitału Społecznego 2020 (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego 2013), (6) Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), (Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej 2013), (7) Sprawne Państwo 2020 (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2013b) oraz (8) Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020 (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2012);

Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju do roku 2020 została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 22 września 2012 roku. Zawiera ona jako obszar strategiczny III spójność społeczną i terytorialną. Cel ten został rozpisany m. in. na: „1) *zapewnienie dostępu i odpowiednich standardów usług publicznych poprzez podnoszenie jakości i dostępności usług publicznych oraz zwiększenie efektywności systemu świadczenia usług publicznych, a także 2) wzmocnianie mechanizmów terytorialnego równoważenia rozwoju oraz integracja przestrzenna dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów terytorialnych poprzez*

*tworzenie warunków instytucjonalnych, prawnych i finansowych dla realizacji działań rozwojowych w regionach; wzmocnienie ośrodków wojewódzkich; tworzenie warunków dla rozwoju ośrodków regionalnych, subregionalnych i lokalnych oraz wzmocnienia potencjału obszarów wiejskich; a także zwiększenie spójności terytorialnej”* (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012 s.144-173).

We wspomnianym już wcześniej dokumencie Wymiar terytorialny w dokumentach strategicznych (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010b) zdefiniowane zostały oczekiwane od zintegrowanych strategii terytorialne cechy poszczególnych elementów tych dokumentów, określone na podstawie zapisów KPZK 2030 i KSRR 2010-2020, a dotyczące takich elementów jak: diagnoza sytuacji, prognoza trendów rozwojowych, cele strategiczne polityki rozwoju, kierunki interwencji (priorytety), system realizacji oraz ramy finansowe, a także wskaźniki realizacji odniesione do klasyfikacji NUTS i LAU. Wreszcie opisano także oczekiwany od każdej z tych ośmiu strategii wymiar terytorialny. Wymiar terytorialny polityk publicznych zdefiniowano jako: *„realne efekty realizacji inicjatyw rozwojowych zarówno sektorowych, jak i horyzontalnych oraz ustawodawstwa na poziomie kraju i międzynarodowym, odczuwalne na poziomie lokalnym”* (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010b s.4).

Wynikają z tego następujące rekomendacje: **c) przygotowując nową generację zintegrowanych strategii należy uzupełnić ich listę o strategię dotyczącą zdrowia publicznego, co zostało wskazane także przez Komisję Europejską w związku z dokumentami programowymi dotyczącymi EFSI dla Polski na lata 2014-2020.; d) także w przyszłości należy kontynuować sprawdzony już model wyprzedzającego definiowania niezbędnej skali wymiaru terytorialnego w dokumentach strategicznych typu zintegrowanych strategii.**

Na poziomie regionalnym mamy w Polsce dwa wiodące dokumenty: strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województwa oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Ich pełna integracja jest prawdopodobnie niemożliwa, ze względu na różny horyzont czasowy i zasadniczo różne podstawy metodyczne. Tym niemniej postulujemy: **e) wprowadzenie ujednocionej i kompatybilnej terytorializacji polityki regionalnej i przestrzennej w obydwu tych dokumentach.**

## 6. Badania naukowe i ewaluacyjne

Na poziomie Unii Europejskiej kluczowe znaczenie dla stymulowania badań naukowych dotyczących wymiaru terytorialnego rozwoju społeczno-gospodarczego Europy miało oczywiście powołanie w okresie programowania 2000-2006 programu ESPON, którego pierwsze raporty zostały przedstawione już w roku 2003 (ESPOŃ 2003). Program ten był kontynuowany w kolejnym wieloletnim okresie programowania Unii Europejskiej obejmującym 2007-2013 oraz jest realizowany także w latach 2014-2020, a uczestniczą w nim poza krajami członkowskimi UE także: Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria. Dzięki temu dysponujemy w skali Europy bardzo bogatą biblioteką studiów, raportów i ekspertyz, dedykowanych najważniejszemu aspektowi terytorialnym procesów rozwojowych. Jednak pomimo opublikowania w ramach programu ESPON szeregu wartościowych raportów brak było jak dotąd przełożenia ich wyników na europejską politykę spójności, a w okresowych raportach kohezyjnych Unii Europejskiej niemal całkowicie abstrahowano od wyników uzyskanych w ramach programu ESPON (European Union 2010, Komisja Europejska 2014).

Kluczowe wnioski i rekomendacje są w związku z tym następujące: **a) w nadchodzących latach należy kontynuować badania programu ESPON, jednak zasadniczo zwiększając ich przełożenie na europejską politykę spójności i inne polityki Unii Europejskiej; b) niezbędne jest poszerzenie zakresu terytorialnego tych analiz, uwzględniając nie tylko jednostki typu NUTS, ale także inne przekroje terytorialne, takie jak: obszary funkcjonalne czy też typu Obszarów Strategicznej Interwencji – OSI; c) pilnie trzeba określić niedostatki wiedzy w zakresie spójności terytorialnej ukierunkowując badania naukowe na ich wyeliminowanie. Z przeprowadzonych w ramach tego grantu analiz wynika, że najpoważniejsze deficyty wiedzy dotyczą między innymi: (proponuję dyskusję w ramach zespołu na ten temat). Istotne jest także określenie najbardziej obiecujących kierunków badań, za jakie na podstawie przeprowadzonego projektu naukowego uważamy: (proponuję dyskusję w ramach zespołu na ten temat).**

Na poziomie państw członkowskich sytuacja w zakresie badań naukowych dotyczących wymiaru terytorialnego była zróżnicowana, przede wszystkim w zależności od: poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, wielkości kraju, obowiązującej doktryny społeczno-gospodarczej, charakteru ustrojowego (państwa unitarne versus kraje federalne). W szeregu

państw realizowano badania naukowe służące przygotowaniu wysokiej jakości długookresowej koncepcji zagospodarowania przestrzennego.

Generalnie Polska wyróżniała się bardzo aktywnym podejściem do podejmowania analiz i ujęć terytorialnych. Na poziomie całego kraju empirycznie zorientowane badania naukowe generowało Krajowe Obserwatorium Terytorialne (KOT), a na poziomie województw rolę taką odgrywały poszczególne Regionalne Obserwatoria Terytorialne (ROT). Dlatego proponujemy następujące rekomendacje: **d) niezbędne jest nadanie badaniom związanym z wymiarem terytorialnym priorytetu, ze względu na ich znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i wykorzystanie potencjałów terytorialnych; e) także w przypadku badań stosowanych niezbędne jest takie ukierunkowanie prac KOT i poszczególnych ROT, aby uzyskać kompleksowe wyniki dotyczące wymiaru terytorialnego, potencjałów terytorialnych, układów terytorialnych, spójności terytorialnej itd.**

W Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich w bardzo szerokim zakresie prowadzi się badania ewaluacyjne, w układzie: *ex ante*, w trakcie okresu programowania - *on going* oraz *ex post*. Generalnie zdecydowana większość tych ewaluacji jest aprzeestrzenna. W Polsce nawet w ewaluacjach regionalnych programów operacyjnych traktuje się najczęściej dane województwo jako całość. Dlatego rekomendujemy: **f) zasadnicze poszerzenie zakresu ocen terytorialnych w badaniach ewaluacyjnych, co powinno zostać uwzględnione już na etapie przygotowywania odpowiednich Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ).**

## **7. Elementy terytorialne w ramach europejskiej polityki spójności, w tym polityka miejska**

Tradycyjnie jako podstawowe pole terytorializacji interwencji publicznej traktowana była na poziomie Unii Europejskiej polityka spójności, a na poziomie państw członkowskich i ich regionów polityka regionalna, w wymiarze inter- i intra-. Wzmocnienie znaczenia spójności terytorialnej upatrywane jest przede wszystkim w polityce miejskiej oraz uzupełniająco w polityce rozwoju lokalnego. Wyrazem tego była między innymi zmiana od roku 2013 nazwy odpowiedniej dyrekcji generalnej Komisji Europejskiej na polityki regionalnej i miejskiej.

Przewartościowania na rzecz interwencji ukierunkowanej na miasta w politykach Unii Europejskiej, jakie następują w XXI wieku można wiązać między innymi z: (1) modyfikacją doktryny polityk publicznych, w tym polityki regionalnej na rzecz konkurencyjności; (2) koncentracją w miastach około 2/3 ludności i produktu krajowego brutto Unii Europejskiej,

co oznacza, że stanowią one siłę nabywczą gospodarki Europy oraz (3) rozszerzeniem działań na rzecz obszarów miejskich symetrycznie do bardzo rozwiniętej palety instrumentów stosowanych wobec obszarów wiejskich.

Ponieważ Unia Europejska programuje swoje polityki i budżet w wieloletnim horyzoncie czasowym praktyczne możliwości wprowadzenia zmian pojawiły się dopiero od roku 2014, w związku z wejściem w kolejny siedmioletni okres programowania obejmujący lata 2014-2020. W dokumencie „Zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich” scharakteryzowano kluczowe elementy przyszłego podejścia europejskiej polityki spójności. Jako podstawę ideologii polityki miejskiej Unii Europejskiej na te lata Komisja Europejska zaproponowała następujące uzasadnienie: *„Różne wymiary życia miejskiego – środowiskowe, ekonomiczne, socjalne i kulturalne – są ze sobą powiązane, a sukces w rozwoju obszarów miejskich można osiągnąć jedynie przez zintegrowane podejście. Ponadto niezbędny jest rozwój silnego partnerstwa między lokalnymi obywatelami, społeczeństwem obywatelskim, lokalną gospodarką i różnymi szczeblami rządowymi (...). Jest to szczególnie ważne w obecnym czasie z uwagi na poważny charakter wyzwań przed jakimi stoją miasta Europy (zmiany demograficzne, konsekwencje stagnacji gospodarczej, a także oddziaływanie zmian klimatu),”* [Komisja Europejska 2012].

W regulacjach prawnych europejskiej polityki spójności na lata 2014-2020, jako operacjonalizację wymiaru terytorialnego zaproponowano zestaw elementów, dotyczących między innymi polityki miejskiej oraz rozwoju lokalnego. Są to następujące propozycje nowych elementów: (1) rozwój lokalny typu LEADER dla innych niż wiejskie obszary (*Community led local development*); (2) strategie rozwoju lokalnego (*local development strategies*); (3) wspólne grupy akcji (*joint action groups*); (4) lokalne plany akcji (*local action plans*); (5) zintegrowane terytorialnie inwestycje (*integrated territorial investment*); (6) trwałe i zrównoważony rozwój obszarów zurbanizowanych; (7) platforma rozwoju miast (*urban development platform*); a także (8) innowacyjne akcje w sferze trwałego i zrównoważonego rozwoju miast (Komisja Europejska 2012b).

W latach 2014-2020 jako wiodący sposób wdrożenia spójności terytorialnej na poziomie europejskim wprowadzono w rozporządzeniu ogólnym: Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) jako podstawę rozwoju terytorialnego oraz Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS) jako podstawę wspierania rozwoju lokalnego (Ministerstwo



Infrastruktury i Rozwoju 2014b, s. 60-63). Obok wymienionych instrumentów europejskiej polityki spójności zaproponowano kontynuację inicjatywy LEADER finansowanej ze środków EFRR w ramach wspierania rozwoju obszarów wiejskich.

Nie bardzo wiadomo jak sprawdzą się poszczególne instrumenty terytorialne, zarówno te twarde jak i miękkie, w latach 2014-2020, ale już obecnie można sformułować szereg rekomendacji: **a) wprowadzony na ten okres pakiet instrumentów terytorialnych jest relatywnie ubogi, niewątpliwie nie wyczerpujący kwestii oczekiwanej terytorialności interwencji UE. Dlatego niezbędna jest ewaluacja podczas okresu programowania (po ich uruchomieniu), czy rzeczywiście przełożą się one na istotne efekty społeczno-gospodarcze oraz czy uzyskano niezbędną logikę terytorialną zakresu interwencji strukturalnej UE; b) istotne jest, aby po roku 2020 Unia Europejska w istotnym zakresie poszerzyła zakres instrumentów terytorialnych, szczególnie tych twardych; c) niezbędne jest wykorzystanie potencjału dla terytorializacji polityk, jaki wynika z wprowadzenia do praktyki nowego instrumentu jakim jest ocena oddziaływania terytorialnego (*Territorial Impact Assessment*).**

## **8. Elementy terytorialne w ramach polityki regionalnej w Polsce**

Większość państw członkowskich Unii Europejskiej uprawia aktywną politykę regionalną w wymiarach inter- (rządu wobec regionów) oraz intra- (odpowiadających za rozwój społeczno-gospodarczy władz samorządowych lub rządowych w ramach danego regionu). W nowych krajach członkowskich polityka regionalna prowadzona w tych dwu wymiarach jest dodatkowo wzmacniana znaczącymi środkami i różnymi instrumentami europejskiej polityki spójności. Wyrazem tego są między innymi regionalne programy operacyjne oraz przesunięcie znaczącej części kompetencji i środków w zakresie wdrażania środków EFSI na poziom regionalny.

W Polsce podstawą polityki regionalnej w obecnej dekadzie jest Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010a). KSRR przyjęta przez Radę Ministrów w roku 2010 zawiera między innymi: listę wyzwań stojących przed polityką regionalną do roku 2020, podstawowe zasady polityki regionalnej, cele polityki regionalnej w horyzoncie czasowym roku 2020, system wdrażania tej polityki oraz podstawy finansowania. W strukturze trzech celów KSRR drugim celem jest doprowadzenie do spójności terytorialnej i uniknięcie marginalizacji obszarów

problemowych. W dokumencie tym wprowadzono nową terytorialną kategorię analityczną, jaką są Obszary Strategicznej Interwencji (OSI). Jak już wspomniano wcześniej, na podstawie zapisów krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020 określono terytorialne cechy poszczególnych elementów strategii oraz oczekiwany zakres wymiaru terytorialnego w każdej ze zintegrowanych strategii (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010b).

Nasze rekomendacje są następujące: **a) podstawową słabością KSRR na lata 2010-2020 było przełożenie tylko niektórych jej zapisów na działania podejmowane w ramach polityki regionalnej oraz innych polityk publicznych. Dlatego niezbędne jest dokonanie kompleksowej diagnozy dlaczego niektóre, słuszne skądinąd, zapisy KSRR okazały się nierealizowalne; b) Czas jaki upłynął od przyjęcia KSRR na lata 2010-2020 oraz znacząca zmiana kontekstu rozwoju społeczno-gospodarczego i terytorialnego Polski oznacza, że należy przystąpić pilnie do przygotowania nowej strategii tego typu. Istotne rekomendacje dotyczące nowej KSRR są między innymi następujące: wydłużenie horyzontu czasowego do roku 2030, weryfikacja zaproponowanej w roku 2010 listy rodzajów Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI), a następnie określenie aktualnego zasięgu przestrzennego poszczególnych rodzajów OSI. Niezbędna jest także rzeczywista operacjonalizacja terytorialnego wymiaru interwencji publicznej poprzez instrumentację, a nie tylko teoretyczna analityka dotycząca Obszarów Strategicznej Interwencji. Algorytm podziału środków publicznych, w tym także europejskich, pomiędzy województwa powinien być także kluczowym elementem zawartości KSRR. Ze względu na rozwój społeczno-gospodarczy polskich regionów i relatywną poprawę ich sytuacji w UE należy uwzględnić w nowej KSRR założenia postfunduszowego modelu polityki regionalnej w Polsce, w związku z przewidywanym ograniczeniem skali transferów z UE na rzecz Polski po roku 2020; c) niezbędne jest pilne przygotowanie średniookresowej strategii dotyczącej polityki miejskiej w Polsce, a być może także polityki miejskiej na poziomie poszczególnych województw, co byłoby istotnym elementem terytorializacji polityki regionalnej państwa (Szlachta 2014b).**

Na poziomie województw mamy obecnie do czynienia z tak zwaną trzecią generacją strategii rozwoju społeczno-gospodarczego przygotowaną w latach 2012-2013, generalnie sięgających docelowo roku 2020. Pomimo bardzo zróżnicowanych metodologii poszczególnych strategii sposób ujęcia wymiaru terytorialnego w tych szesnastu

dokumentach jest modelowy (Szlachta J., 2014a). Europejska polityka spójności jest wdrażana w Polsce między innymi za pomocą szesnastu Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), a znacząca skala środków jakimi dysponują te programy oznacza, że mają one decydujący wpływ na rozwój regionalny wewnątrz poszczególnych województw. Jednak bardzo niekorzystnym zjawiskiem jest unifikacja Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020. Jedynym występującym uniwersalnie elementem terytorializacji w tych programach operacyjnych są ZIT-y, sprowadzone do osiemnastu miast wojewódzkich i ich stref zewnętrznych, a tylko w wybranych województwach pojawiają się RLKS. Na podstawie analizy segmentu strategii regionalnych i RPO można sformułować następujące rekomendacje: **d) niezbędne będzie już wkrótce przystąpienie do przygotowania kolejnej edycji strategii rozwoju poszczególnych województw. Powinny one dotyczyć horyzontu czasowego roku 2030, uwzględnić dalsze poszerzenie zakresu terytorializacji oraz zakładać zasadnicze przesunięcie źródeł finansowania polityki rozwojowej ze środków unijnych na rzecz źródeł krajowych, a także wprowadzenie nowych instrumentów ustawowych, takich jak kontrakty terytorialne.**

W ostatnich latach pojawiły się w Polsce działania podejmowane w różnych skalach przestrzennych, często tożsame z OSI, ale czasami w innych układach wynikających z współpracy terytorialnej różnych jednostek samorządu terytorialnego, przykładem mogą być: współpraca makroregionalna, wspomniane w KSRR 2010-2020 Żuławy itd. Dlatego postulujemy: **e) monitorowanie i ewentualne wspieranie takich porozumień, tak aby nie zmarnować potencjału współpracy terytorialnej jaki wynika z przekraczania granic administracyjnych.**

## **9. Aspekty terytorialne polityk sektorowych**

Na poziomie Unii Europejskiej w ramach piątego raportu kohezyjnego dokonano klasyfikacji polityk publicznych ze względu na ich znaczenie dla spójności i waloryzacji wymiaru terytorialnego (European Union 2010). Mimo szeregu zastrzeżeń do wyników tej klasyfikacji należy wskazać, że większość polityk unijnych cechuje się bardzo szerokim ujęciem aspektów terytorialnych, natomiast inne wręcz śladowym. Problem wprowadzenia wymiaru terytorialnego do praktyki interwencji publicznej na poziomie europejskim w znacznie większym stopniu dotyczy polityk sektorowych niż polityki spójności. Dlatego można sformułować następującą rekomendację: **a) w przypadku każdej z europejskich polityk**

**publicznych niezbędne jest określenie racjonalnego zakresu ich terytorializacji, tak aby w pełni wykorzystać potencjał terytorialny Unii Europejskiej, jej państw członkowskich oraz regionów.**

Na poziomie państw członkowskich kwestia terytorializacji polityki ma jeszcze większe znaczenie. Generalnie środki publiczne są przypisywane albo politykom sektorowym, albo polityce regionalnej. W Polsce polityki sektorowe i polityka interregionalna są kompetencją Rządu, natomiast polityka intraregionalna jest kompetencją samorządów województw. Zakres decentralizacji inwestycji publicznych w Polsce jest zbliżony do przeciętnej w Unii Europejskiej, tylko nieco większy niż rejestrowany w państwach unitarnych, co biorąc pod uwagę wielkość kraju i zróżnicowanie struktur terytorialnych nie jest jednak osiągnięciem. Problemem jest także relatywnie niski poziom wydatków publicznych na mieszkańca, co jest konwencją poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Istotne znaczenie ze względu na skalę środków funduszy strukturalnych i inwestycyjnych Unii Europejskiej, sięgającą w Polsce 50% wartości inwestycji publicznych, jest w przypadku interwencji EFSI racjonalne określenie linii demarkacyjnych pomiędzy sektorowymi programami operacyjnymi (krajowymi), a regionalnymi programami operacyjnymi. Decyzje te determinują logikę wewnętrzną interwencji strukturalnej Unii Europejskiej w Polsce, nie tylko w przekrojach terytorialnych.

Aby uzyskać jak największy efekt terytorializacji polityk publicznych w Polsce postulujemy dlatego: **b) systematyczne i systemowe weryfikowanie linii demarkacyjnych pomiędzy politykami krajowymi (sektorowymi i interregionalną), a polityką intraregionalną na korzyść decentralizacji, co potencjalnie poszerza znaczenie i zakres wymiaru terytorialnego; c) przyspieszenie prac nad tak zwanym mapowaniem każdej z polityk sektorowych, które dostarczają usług publicznych (ochrony zdrowia, szkolnictwa itd.), co zracjonalizuje interwencję publiczną na poziomie poszczególnych sektorów, podejmowaną w układach terytorialnych.**

#### **10. Promocja znaczenia tematyki terytorialnej**

Generalnie szczególne znaczenie wymiaru terytorialnego dla stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego jest niedoceniane zarówno w Unii Europejskiej, jak też w Polsce. Wśród partnerów gospodarczych i społecznych brak jest świadomości jego znaczenia dla dynamiki procesów rozwojowych i dla wykorzystania możliwości rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Wynikiem takiego uproszczenia są przestrzenne rozwiązania lansowane i

stosowane w ramach polityk publicznych oraz hołdowanie powszechnie krytykowanej doktrynie, że jedno podejście może pasować do wszystkich terytoriów (*one solution fits all*), co oznacza unifikację sposobu interwencji publicznej nie tylko w ramach europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020. Problemem w działaniach na rzecz społecznego dowartościowania percepcji interwencji UE jest to, że szereg korzyści wynikających z terytorializacji polityk publicznych rejestrowanych jest ze znaczącym opóźnieniem i w innych niż interwencja skalach przestrzennych oraz to, że w znaczącej części występują one poza sferą dynamiki produktu krajowego brutto (ESPON 2005).

Dlatego rekomendujemy: **a) konsekwentne promowanie znaczenia działań służących pełniejszemu wykorzystaniu potencjału terytorialnego jako siły całego układu terytorium Unii Europejskiej, Polski, jej regionów, a także poszczególnych terytoriów. Wymiar terytorialny powinien być promowany jako syntetyczny wyraz pozatraktatowych spójności, takich jak: środowiskowo-klimatyczna, przestrzenna, kulturowa oraz polityczna. Aktywności te powinny być prowadzone we wszystkich skalach przestrzennych: europejskiej, krajowej, regionalnej, a także lokalnej, która może być najbardziej zrozumiała i czytelna dla obywateli; b) uwzględniając złożoność wymiaru terytorialnego działania informacyjno-promocyjne muszą zostać zróżnicowane, uwzględniając między innymi następujących adresatów: instytucje i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, biznes, media, politycy, środowiska samorządowe, urzędnicy; trafiając do każdej z tych grup interesariuszy z odpowiednimi argumentami.**

## **11. Wnioski ogólne**

Unia Europejska dysponuje unikalnymi potencjałami terytorialnymi, które w sytuacji erozji pozycji konkurencyjnej nie tylko całej organizacji, ale także państw członkowskich i regionów, szczególnie względem szybko rozwijających się krajów BRICS, wymagają wykorzystania jako unikalny zasób rozwojowy kontynentu. Przykładem jest policentryczna struktura sieci osadniczej i relatywna otwartość systemu społeczno-gospodarczego (ESPON 2014). Natomiast europejska polityka spójności dysponuje niezbędnymi środkami aby wyzwania wynikające z globalnego kryzysu gospodarczego mające miejsce od roku 2008 skutecznie podjąć.

Także Polska, pomimo relatywnie udanej transformacji gospodarczej w kierunku gospodarki rynkowej po roku 1990 i relatywnie skutecznego przebrnięcia przez globalny kryzys

gospodarczy oraz korzyści integracji europejskiej (ale także konsekwencji wolnego wzrostu gospodarczego starych państw członkowskich i turbulencji finansowych w strefie euro), coraz wyraźniej wpada w pułapkę kraju średniego poziomu rozwoju. Dlatego szersze wykorzystanie potencjałów terytorialnych i terytorializacja polityk publicznych są jednym ze sposobów uniknięcia tej pułapki (Geodecki i inni 2013). Wszystko to dzieje się w warunkach kształtowania się w naszym kraju zasadniczo nowej generacji polityki rozwojowej, w której jest potencjalnie miejsce na wymiar terytorialny (Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.) 2014).

## **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, 2008.
- 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.
- Dziennik Ustaw, 2014, Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 roku o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, pozycja 379.
- ESPON, 2003, ESPON in Progress, Luxembourg.
- ESPON, 2005, In search of Territorial Potentials, Luxembourg.
- ESPON, 2014, Making Europe Open and Polycentric. Vision and Scenarios for the European Territory towards 2050, Luxembourg.
- European Commission, 2011, Global Europe 2050, Brussels.

European Union, 2010, Investing in Europe's Future. A regional development strategy for 2020. Fifth report on economic, social and territorial cohesion, Brussels, November.

Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.), 2014, Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego, Oficyna 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 Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.

Gill J., 2010, Regional development policies: place-based or people-centred, The World Bank, Washington D. C., October.

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, Bruksela 14.3 SWD(2012)61 finalny.

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 Administracji i Cyfryzacji, 2013a, Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 5 lutego 2013 roku.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2013b, Strategia Sprawne Państwo 2020, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 12 lutego.

Ministerstwo Gospodarki, 2013, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 lutego.

Ministerstwo Gospodarki, 2014, Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r., Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 15 kwietnia.

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, 2013, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 26 marca.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2013, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 18 czerwca.

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014a, Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Umowa partnerstwa, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów 25 maja.

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014b, Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych na lata 2014-2020, Warszawa.

Ministerstwo Obrony Narodowej, 2013, Strategia Rozwoju Bezpieczeństwa Narodowego RP, 2013, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów 9 kwietnia.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2012, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 26 kwietnia.

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

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010b, Wymiar terytorialny w dokumentach strategicznych, Warszawa, 6 wrzesień.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011a, Plan Uporządkowania Strategii Rozwoju, tekst uwzględniający dokonane w dniu 10 marca 2010 r. oraz 30 kwietnia 2011 r. reasumpcje decyzji Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r., Warszawa, kwiecień.

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

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012, Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 roku, Monitor Polski, 22 listopada 2012 roku, poz. 882.



Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, 2013, Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów 22 stycznia 2013 roku.

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.

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,

Szlachta J., 2014a, Nowe uwarunkowania trzeciej generacji strategii rozwoju regionalnego w Polsce, w: Stacewicz J. (red.) *Polityka rozwoju jako gra w wyzwania i odpowiedzi rozwojowe*, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH numer 94, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, s. 243-268.

Szlachta J., 2014b, Europejski wymiar polityki miejskiej w Polsce, w: *Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy* (red. F. Kuźnik), KPZK PAN, Studia Tom CLIII, Warszawa, s. 24-42.

Szlachta J., Zaucha J., 2010, A New Paradigm of the EU Regional Development in the Context of the Poland's National Spatial Development Concepts. (in:) Churski P., Ratajczak W. (red) *Regional Development and Regional Policy In Poland: First Experiences and New Challenges of the European Union Membership*, Part 1, Warsaw: Polish Academy of Science, Committee for Spatial Economy and Regional Planning, pp.153-171. Również jako Dokument Roboczy 001/2010 Instytutu Rozwoju, dostępny na [http://www.instytut-rozwoju.org/WP/IR\\_WP\\_1.pdf](http://www.instytut-rozwoju.org/WP/IR_WP_1.pdf). (dostęp 26 May 2014)

Szlachta J., Zaucha J., 2012, For an enhanced territorial dimension of the Cohesion Policy in Poland in the 2014–2020 period. Instytut Rozwoju, Dokument roboczy 002/2012/(06), dostępny na [http://www.instytut-rozwoju.org/WP/IR\\_WP\\_6.pdf](http://www.instytut-rozwoju.org/WP/IR_WP_6.pdf). (dostęp 26 May 2014)

Szlachta J., Zaucha J., 2014, Wzmacnianie terytorialnego wymiaru polityki spójności w Polsce w latach 2014-2010. (w:) Klasik A., Kuźnik F. (eds.) *Miasta - metropolie-regiony. Nowe*

*orientacje rozwojowe*. Wydawnictwo Uniwersytetu ekonomicznego w Katowicach, Katowice, s.29-54

(The) World Bank, 2009, World development report 2009. Reshaping Economic Geography, Washington DC.

Zaucha J., Ciołek D., 2014, Potencjał konkurencyjny, lokalne i terytorialnie wuwarunkowane czynniki rozwoju. (in:) Szlachta J, Gawlikowska-Hueckel K. (eds.) *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki : implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*, Wolters Kluwer business, Warszawa, s. 141-157

Zaucha J., Komornicki T., Böhme K., Świątek D., Żuber P., 2014, Territorial Keys for Bringing Closer the Territorial Agenda of the EU and Europe 2020, *European Planning Studies*, vol. 22(2) s. 246-267

Zaucha J., Świątek D., Stańczuk-Olejniak K., 2013, Place-based territorially sensitive and integrated approach. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa



Institute for Development

**Institute for Development**

Ul. A. Mickiewicza 10 | 81-832 Sopot

e-mail: [office@instytut-rozwoju.org](mailto:office@instytut-rozwoju.org)

[www.instytut-rozwoju.org](http://www.instytut-rozwoju.org)