

Małgorzata Słodowa-Hełpa, Joanna Kurach

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Spójność terytorialna jako wyzwanie dla polskich regionów w procesie integrowania rozwoju

Streszczenie: Celem artykułu, zawierającego krytyczne refleksje związane z mechanizmami rządzącymi spójnością terytorialną, jest ukazanie możliwości jej pogłębiania oraz dylematów i obaw dotyczących skutecznego wdrażania tej koncepcji w polskich realiach. Na tle zasadniczych przesłanek i symptomów decydujących o rosnącej randze oraz wyjątkowej aktualności problematyki spójności terytorialnej przedstawiona została jej geneza, główne wymiary oraz zasadnicze różnice między podejściem terytorialnym a sektorowym. Artykuł, zredagowany na podstawie literatury przedmiotu, aktów prawnych i innych dokumentów, ma charakter przeglądowny, wprowadzający do pogłębionej dyskusji. Jej punkt wyjścia stanowią pytania i postulaty dotyczące polityki rozwoju regionalnego w Polsce, w szczególności wykorzystania nowych instrumentów UE sprzyjających integrowaniu rozwoju.

Słowa kluczowe: spójność terytorialna, rozwój zintegrowany, agenda terytorialna 2020, rozwój lokalny kierowany przez społeczność, zintegrowane inwestycje terytorialne

Wstęp

O podjęciu problematyki spójności terytorialnej, uznanej za ważne wyzwanie dla polskich regionów w procesie integrowania ich rozwoju, zdecydowało kilka wzajemnie powiązanych przesłanek o charakterze poznawczym i praktycznym.

- O ile spójność społeczna i gospodarcza były od początku obecne w polityce regionalnej UE, o tyle spójność terytorialna została do niej włączona znacznie później i, mimo zapisów artykułu 3 Traktatu Lizbońskiego oraz uznania jej za jeden z głównych celów polityk horyzontalnych, nie ma jak dotąd jednoznacznej, ogólnie uznanej definicji. Przeciwnie, jest przedmiotem różnych, czasem nawet sprzecznych, interpretacji.
- Debaty prowadzone w ostatnich latach dowiodły, że ze względu na pojemność i zasięg, dokładne, jednoznaczne zdefiniowanie spójności terytorialnej nie jest możliwe, ponieważ różne grupy interesariuszy skupiają się na innych jej wymiarach i sposobach rozumienia, wykluczając niektóre opcje interpretacyjne. Co więcej, część autorów jest nawet zdania, że wprowadzenie formalnej definicji byłoby końcem użyteczności i popularności koncepcji spójności terytorialnej¹.

¹ J. Zaucha przytacza takie stanowisko S. Zillmera i K. Böhme. Z kolei K. Mirwaldt, I. McMaster i J. Bachter zidentyfikowali co najmniej cztery znaczenia powszechnie przypisywane spójności terytorialnej, wykazali immanentną sprzeczność oraz konflikt między nimi oraz wskazali na odmienne rozumienie funkcji tej kategorii: jako wzmocnienia europejskiej solidarności (redystrybucja) lub promowania wzro-

- Pomimo swojej ogólności i wielu niedopowiedzeń, spójność terytorialna jest kategorią powszechnie używaną i uznaną przez Komisję Europejską (KE) za istotną innowację koncepcyjną. Ma bowiem coraz większe znaczenie w kontekście proponowanego szerszego, zintegrowanego podejścia do rozwoju, polegającego na rozwiązywaniu zasadniczych problemów za pomocą skoordynowanego wykorzystywania różnych działań i instrumentów finansowych pozostających w domenie wielu rodzajów polityki, zarówno na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym, jak i lokalnym.
- Jest ważna również w kontekście dyskusji nad decentralizacją polityki spójności i nową rolą regionów jako podmiotów uczestniczących nie tylko w opiniowaniu rozwiązań regionalnych podejmowanych na poziomie europejskim i krajowym, ale także jako uczestników procesu decyzyjnego i wykonawczego.
- Szerokie uwzględnienie wymiaru terytorialnego, oznaczające odejście od postrzegania terytoriów przez pryzmat granic administracyjnych na rzecz ich powiązań funkcjonalnych związanych ze zintegrowanym wykorzystywaniem potencjałów i przewyższaniem barier rozwojowych, stanowi jedno z najważniejszych założeń polityki spójności na lata 2014–2020 i dlatego szersze niż wcześniej są możliwości finansowego wsparcia tak rozumianej spójności.
- Niezależnie od zasygnalizowanych już problemów, uzasadniających potrzebę eksponowania istoty oraz korzyści płynących z pogłębiania spójności terytorialnej, najważniejszymi argumentami decydującymi o kształcie niniejszego artykułu są coraz bardziej uzasadnione obawy o to, że w Polsce powszechne deklaracje, eksponowane w wielu dokumentach na poziomie krajowym i regionalnym, niestety mogą nie iść w parze z rozwiązaniami urzeczywistniającymi idee spójności terytorialnej, zwłaszcza w warunkach, gdy wymagają rekonstrukcji dotychczasowego układu sektorowego i likwidacji wielu dysfunkcji.

W tym kontekście wyeksponowane w tytule wyzwania, rozumiane jako problemy, z którymi przyjdzie zmierzyć się w bliższej i dalszej perspektywie, oraz zadania, jakie należy podjąć w celu ich rozwiązania, mogą, rzecz jasna, mieć różny charakter, niekoniecznie stanowić novum. Jest wśród nich potrzeba efektywnego wykorzystania przez polskie regiony dostępnych środków UE, w warunkach, gdy są największymi beneficjentami tej pomocy.

Artykuł został zredagowany na podstawie literatury przedmiotu, aktów prawnych i innych dokumentów. Ma charakter przeglądowy, wprowadzający do pogłębionej dyskusji, której punkt wyjścia stanowić mogą pytania, dylematy i postulaty dotyczące polityki rozwoju regionalnego w Polsce, w szczególności wykorzystania nowych instrumentów UE sprzyjających integrowaniu rozwoju. Jego celem jest zasygnalizowanie potencjalnych niebezpieczeństw, z jakimi mogą zetknąć się polskie regiony w bieżącej perspektywie planistycznej i finansowej 2014–2020.

stu konkurencyjności i innowacyjności. Por. J. Zaucha: *Geneza, istota i pomiar spójności terytorialnej*, Working Papers 001/2014, Instytut Rozwoju, Sopot, s. 11–12; K. Bohme, P. Doucet, T. Komornicki, J. Zaucha, D. Świątek: *How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and the EU Cohesion Policy*, Report based on Territorial Agenda 2020, Warsaw 2011.

Geneza i ewolucja koncepcji spójności terytorialnej

Choć formalnym potwierdzeniem nadania wymiarowi terytorialnemu równorzędnego miejsca z wymiarem gospodarczym i społecznym stał się Traktat lizboński z 13 grudnia 2007 roku, wprowadzony w życie 1 grudnia 2009 roku², to jednak zapoczątkowanie dyskusji wokół nowego wymiaru polityki spójności związane jest z przyjęciem w 1999 roku z inicjatywy krajów członkowskich Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (ESDP – European Spatial Development Perspective). Ten dokument o charakterze in-dykatywnym, nie będący zatem wiążącym dla władz publicznych, pełnił jednak ważną rolę opiniotwórczą. Podjęta w nim została próba określenia najważniejszych kierunków definiowania spójności terytorialnej, będąca zapowiedzią wyodrębnienia trzeciego wymiaru w ramach polityki spójności UE, czyli:

- powiązania celów spójności gospodarczej i społecznej z wymiarem przestrzennym;
- dążenia do „zbalansowanego”, tj. zrównoważonego przestrzennie rozwoju, pogłę-bienia powiązań na linii miasto–wieś, równego dostępu do infrastruktury;
- akcentowania potrzeby zachowania dziedzictwa kulturowego i ochrony środowiska naturalnego jako istotnych wewnątrzregionalnych zasobów rozwojowych;
- ich wiązania z poprawą konkurencyjności całego europejskiego terytorium.

Takie podejście, eksponujące potrzebę rozwoju oddolnego i eksploatacji zasobów endogenicznych, sprzyjało traktowaniu różnicowań między regionami raczej jako szans niż barier rozwojowych, jako korzystnych uwarunkowań z punktu widzenia celów rozwojowych i dążenia do wykorzystania tych różnic dla rozwoju³.

Kolejnym istotnym dokumentem, choć również nieobligatoryjnym, była Agenda Terytorialna UE, przyjęta w 2007 roku podczas nieformalnego spotkania ministrów ds. rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku. Kontynuując założenia ESDP, rozszerzyła ona listę priorytetów o: wzmacnianie policentrycznego rozwoju miast oraz współpracy między obszarami miejskimi i wiejskimi, wspieranie regionalnych gron konkurencyjności i innowacji, dążenie do umacniania idei transeuropejskiego zarządzania ryzykiem, z uwzględnieniem efektów zmian klimatycznych oraz wzmocnienia struktur ekologicznych i zasobów kulturowych jako wartości dodanej dla rozwoju⁴. Jednocześnie zakładała, że różnorodność powinna zostać zawężona głównie do poszanowania specyfiki miejscowego środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, a nie do usprawiedliwiania podziału między obszarami rozwijającymi gospodarkę tradycyjną bądź innowacyjną.

² Zapisy traktatowe nie definiowały jednak wprost tego pojęcia.

³ T.G. Grosse: Nowa polityka spójności: Wybrane nurty debaty europejskiej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 63.

⁴ W tej Agendzie znalazły się odniesienia do wsparcia regionów najbiedniejszych i wzmacniania zasady solidarności w celu konwergencji między gospodarkami terytoriów najlepiej i słabiej rozwiniętych, ponieważ niektóre regiony mogą potrzebować pomocy zewnętrznej, aby znaleźć swoją ścieżkę zrównoważonego rozwoju. Zasada rozwoju endogenicznego może bowiem być pewną pułapką w dyskusji o przyszłości polityki spójności dla regionów słabiej rozwijających się, jeśli zawęzi się ich możliwości rozwoju jedynie do tradycyjnych segmentów ich gospodarek. Por. Agenda Terytorialna Unii Europejskiej. W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, Lipsk, maj 2007, s. 3–6.

KE, stojąc na straży zapisów art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu UE, skłaniała się z kolei w kierunku niwelowania dysproporcji i łączyła spójność terytorialną z dwoma pozostałymi jej wymiarami – spójnością społeczną i gospodarczą. Ujmując ją w kategoriach zrównoważonego rozwoju przestrzennego, akcentowała wyrównywanie szans rozwojowych w słabiej rozwijających się regionach Europy oraz najmniej uprzywilejowanych pod względem geograficznym.

Zbliżenie stanowisk KE i rządów narodowych w zakresie interpretacji terytorialnego wymiaru spójności nastąpiło jesienią 2008 roku w Zielonej księdze w sprawie spójności terytorialnej o wymownym tytule Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę⁵. Wprawdzie nie zawierała ona jednoznacznej definicji, podjęła jednak ważne problemy z nią związane. KE ujęła spójność terytorialną jako zapewnienie harmonijnego rozwoju różnych obszarów oraz gwarancję, że mieszkańcy będą mogli jak najlepiej wykorzystać ich różnorodność i przekształcać ją w korzyści, przyczyniając się w ten sposób do rozwoju całej UE. Na poziomie lokalnym wiązała tę spójność z większą integracją na linii centrum–peryferie, na poziomie krajowym z zapewnieniem połączeń między centrami rozwoju, głównie największymi ośrodkami miejskimi z najbliższym otoczeniem i słabiej rozwijającymi się miastami, w wymiarze europejskim z przenoszeniem impulsów rozwojowych poza tzw. pentagon (najsilniej rozwijający się obszar Europy skupiony między Londynem, Paryżem, Mediolanem, Monachium i Hamburgiem).

Podsumowanie debaty publicznej na temat spójności terytorialnej, której rezultatem było szerokie porozumienie na temat jej celów i podstawowych elementów, znalazło się w Szóstym sprawozdaniu w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej⁶. KE podtrzymała swe stanowisko uznając, że celem spójności terytorialnej, jest wspieranie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju wszystkich obszarów poprzez odwołanie się do ich terytorialnych cech i zasobów.

Wprawdzie w trakcie debat i konsultacji społecznych dotyczących spójności terytorialnej nie brakowało głosów, że jedynie uzupełnia ona i wzmacnia spójność gospodarczą i społeczną, jednak dla większości ich uczestników koncepcja ta wspiera wszystkie obszary polityki na wszystkich jej poziomach.

Mimo obaw wyrażanych w Parlamencie Europejskim, że bez wspólnie uzgodnionej i jednakowo rozumianej definicji spójności terytorialnej trudno będzie analizować jej skutki, dominowały jednak stanowiska, że wypracowanie precyzyjnej definicji niepotrzebnie przedłuży debatę.

Próbę zdefiniowania spójności terytorialnej podjęli kolejny raz ministrowie ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego na nieformalnym spotkaniu 19 maja 2011 roku w Gödöllő. Dokonali wówczas przeglądu zainicjowanej w 2007 roku Agendy Terytorialnej i przyjęli, we współpracy z KE oraz przy aprobachie Komitetu Regionów,

⁵ Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę: Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komisja Wspólnot Europejskich, COM (2008) 616, wersja ostateczna, Bruksela 2008.

⁶ Szóste sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej, COM (2009) 295, wersja ostateczna, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 25.06.2009, s. 13.

nową Agendę Terytorialną Unii Europejskiej 2020⁷, ocenioną jako krok milowy służący wzmocnieniu terytorializacji polityk publicznych. Określiła ona bowiem spójność terytorialną jako wspólny cel europejskich państw i regionów, przedstawiła wyzwania i szanse rozwoju terytorialnego oraz terytorialne priorytety dla rozwoju UE wraz z mechanizmami służącymi jej realizacji. W Agendzie tej uznano, że koncepcja spójności terytorialnej, będąca zbiorem zasad harmonijnego, efektywnego i zrównoważonego rozwoju przestrzennego, daje równe szanse obywatelom i przedsiębiorstwom, bez względu na ich miejsce zamieszkania lub siedzibę. Stanowi więc jakościowe dopełnienie mechanizmów solidarności, pozwala w najpełniejszy sposób wykorzystać potencjał terytorialny oraz ukazuje, że najlepszym rozwiązaniem jest dostosowanie możliwości rozwojowych do uwarunkowań danego obszaru. Coraz większa rola współzależności na poziomie regionalnym wymaga jednak ciągłego budowania sieci współpracy i integracji między regionami UE na wszystkich właściwych szczeblach terytorialnych. Jednocześnie odniesienia do zasady różnorodności powinny zostać zawężone głównie do poszanowania specyfiki miejscowego środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, nie zaś do usprawiedliwiania podziału między obszarami rozwijającymi gospodarkę tradycyjną bądź innowacyjną. Jeśli bowiem zawęzi się możliwości rozwoju regionów słabiej rozwijających się jedynie do tradycyjnych segmentów ich gospodarek, wówczas zasada rozwoju endogenicznego może być pewną pułapką w dyskusji o przyszłości polityki spójności⁸.

Zakres pojęciowy kategorii spójność terytorialna ewaluował więc w czasie⁹:

- od statycznej koncepcji stanu terytorium do dynamicznej koncepcji integracji polityk, ich zintegrowanego prowadzenia zgodnie ze specyfiką danych terytoriów;
- od środka do osiągnięcia spójności społecznej i gospodarczej do niezależnego celu;
- od podejścia redystrybucyjnego, zalecającego przestrzenne wyrównanie dobrobytu do uznania samodzielnego znaczenia celów terytorialnych w procesie rozwoju oraz zaspokojenia ludzkich potrzeb.

Wraz z uznaniem spójności terytorialnej za cel polityki spójności zaczęto silniej podkreślać znaczenie dostępu do usług, geografii funkcjonalnej, analizy terytorialnej oraz zrównoważonego rozwoju. Zmianę tę odzwierciedla zwiększona koncentracja w strategii „Europa 2020” na zrównoważonym wzroście oraz uznanie za ważną potrzebę przy dokonywaniu oceny rozwoju terytorialnego wykraczania poza kryterium PKB.

W kontekście europejskim najczęściej wskazuje się, że kategoria ta nie oznacza prostego wyrównywania różnic społecznych i ekonomicznych w przestrzeni, lecz raczej spójny rozwój Europy jako jednego organizmu (megaregionu). Nacisk kładzie się na wy-

⁷ Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020. W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego 19 maja 2011 roku w Gödöllő na Węgrzech, Gödöllő 2011.

⁸ Zdaniem T.G. Grossego, zasada różnorodności rozwoju terytorialnego nie powinna jednak osłabiać traktatowego priorytetu UE do zwiększania jej spójności. Por. T.G. Grosse: Nowa polityka spójności..., op. cit., s. 81–82.

⁹ J. Zaucha: Geneza, istota i pomiar..., op. cit. s. 16.

równywanie szans rozwojowych w przestrzeni, w zakresie dostępności transportowej i komunikacyjnej, dostępności do infrastruktury badawczej i wyników badań naukowych. Równocześnie toczy się debata na temat metod pomiaru postępu i roli na tym polu polityki spójności¹⁰.

Istota i główne wymiary spójności terytorialnej

Spójność terytorialna może być scharakteryzowana jako koncepcja: ogólna, pojemna, kierunkowa, wskazująca na potrzebę uwzględniania uwarunkowań i czynników terytorialnych w procesach wzrostu, rozwoju, integracji i zapewniania sprawiedliwości społecznej¹¹. Eksponowanymi trzema jej elementami, mającymi służyć osiągnięciu zasadniczego celu, są:

- koncentracja – uzyskanie masy krytycznej w ramach radzenia sobie z negatywnymi efektami zewnętrznymi i pokonanie negatywnych konsekwencji zróżnicowań w zagęszczeniu funkcji gospodarczych,
- łączenie – wiązanie terytoriów w pokonywaniu dystansu i wzmacnianie wagi efektywnych połączeń między obszarami zapóźnionymi a centrami rozwojowymi poprzez infrastrukturę i dostęp do usług,
- współpraca ponad granicami administracyjnymi w celu pokonania podziałów i osiągnięcia efektów synergii.

Wśród co najmniej czterech zidentyfikowanych znaczeń, jakie powszechnie przypisuje się spójności terytorialnej, czyli ujmowania tej kategorii jako: emanacji rozwoju endogenicznego i policentrycznego, synonimu zmniejszania dysproporcji przestrzennych, tworzenia powiązań sieciowych, gwarancji godziwego dostępu do usług wiedzy i infrastruktury, badacze wskazują na immanentną sprzeczność i konflikt między nimi oraz na odmienne rozumienie funkcji tej kategorii: jako wzmacniania europejskiej solidarności (redystrybucja) lub promowania wzrostu konkurencyjności i innowacyjności, a także na próbę łączenia w tej kategorii krańcowo różnych celów, tj. integracji polityk sektorowych i zapewnienia „przestrzennej sprawiedliwości”¹².

Mimo braku zgody co do zakresu znaczeniowego, interpretacji (definicji operacyjnej) i funkcji spójności terytorialnej, na podstawie szerokiej analizy J. Zaucha dokonał kilku uogólnień na temat tej kategorii i przedstawił jej komponenty w postaci modelu gwiazdy (rys. 1) oraz schematu ideowego bazującego na projekcie ESPON-u 3.3.

J. Zaucha podkreśla, że spójność terytorialna¹³:

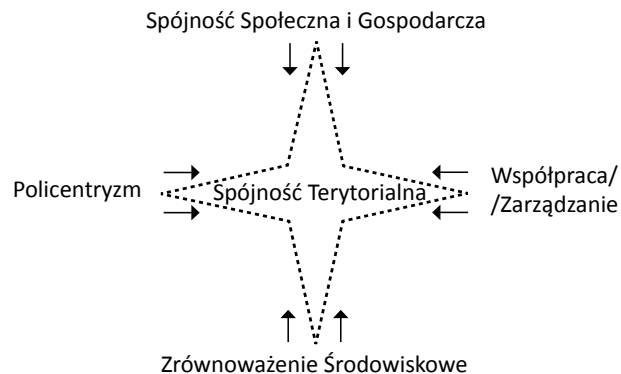
- stała się odrębnym, niezależnym celem UE i jest traktowana na równi ze spójnością gospodarczą i społeczną, a w niektórych modelach nawet jako koncepcja nadrzędna włączająca wymienione spójności;

¹⁰ 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: Komisja Europejska, Bruksela 2014, s. XXXIV.

¹¹ J. Zaucha, *Geneza, istota i pomiar...*, op. cit., s. 19.

¹² K. Bohme, P. Doucet, T. Komornicki, J. Zaucha, D. Świątek: *How to strengthen...*, op. cit.

¹³ J. Zaucha, *Geneza, istota i pomiar...*, op. cit., s. 55–57.



Rysunek 1. Komponenty spójności terytorialnej w modelu gwiazdy

Źródło: J. Zaucha: *Geneza, istota i pomiar.*, op. cit., s. 23 (za: Medeiros 2011, s. 17).

- wymaga kompromisów temporalnych między celami okresu długiego i krótkiego, ponieważ procesy przestrzenne wpisują się w paradygmat długiego trwania;
- precyzuje potrzebę uwzględniania specyfiki różnych rodzajów terytoriów w różnych rodzajach ludzkiej aktywności i interwencji;
- wskazuje, iż przestrzeń nie ma charakteru neutralnego dla procesów gospodarczych i nie jest homogeniczna, jak zakładają to modele doskonałej konkurencji;
- jest z natury integratywna, skupia się na terytoriach, a nie na sektorach;
- wymaga koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich oraz polityki sektorowej i działań UE;
- pozostaje koncepcją heterogeniczną łączącą różne kwestie;
- nie tylko zbliża terytorium do idei inteligentnego, sprzyjającego włączeniu społecznemu i zielonego wzrostu, np. poprzez ideę efektywności terytorialnej, ale stawia nawet pewne wartości terytorialne (jakość terytorium) ponad owym wzrostem, stając się w ten sposób czynnikiem „łagodzącym” negatywne konsekwencje zastosowania współczesnego modelu gospodarczego;
- jako kategoria heterogeniczna z trudnością poddaje się pomiarowi¹⁴.
Wśród komponentów spójności terytorialnej wyróżnionych w projekcie ESPON-u 3.3 znalazły się:
 - jakość przestrzeni (jakość środowiska pracy i zamieszkania, dostępność do usług, do wiedzy);

¹⁴ Oznacza to, iż warto nie tylko wprowadzać czynnik terytorialny do ekonomicznych modeli wzrostu, ale pierwszym etapem uwzględnienia w nich spójności terytorialnej może być ich terytorializacja, czyli tworzenie zestawu modeli regionalnych i porównywanie wyników do modelu krajowego, co pozwoli na wskazanie kierunku oddziaływania na wzrost specyficznych czynników terytorialnych (terytorialnie uwarunkowanych). Por. T. Komornicki: *Wskaźniki mogące służyć kwantyfikacji „kluczy terytorialnych”*, Working Papers 2014, nr 005, Instytut Rozwoju, Sopot.

- wydajność przestrzeni (efektywność wykorzystania zasobów naturalnych, energetycznych i ziemi, efektywność tkanki gospodarczej i atrakcyjność lokalnej przestrzeni dla działalności gospodarczej, dostępność);
- tożsamość terytorialna (obecność kapitału społecznego, zdolność do tworzenia wizji rozwojowych, lokalne *know-how*, przewagi konkurencyjne i specyficzne predyspozycje produkcyjne).

W tym kontekście należy podkreślić, że w polityce rozwoju terytorium nie może być ujmowane zbyt wąsko, jako synonim przestrzeni fizycznej, z pominięciem przestrzeni relacyjnej i instytucjonalnej, tworzących jego zawartość i tożsamość oraz decydujących zarówno o dynamice, jak i autonomii procesów rozwojowych¹⁵.

Podstawę dalszej operacjonalizacji stanowią trzy wymiary spójności terytorialnej (tab. 1), ujmowane jako:

- proces integracji polityk i działań dotyczących terytorium w celu poprawy skuteczności interwencji władz publicznych;

Tabela 1. Wymiary spójności terytorialnej i składowe do dalszej operacjonalizacji

Spójność terytorialna jako:		
proces integrowania polityki rozwoju wobec terytorium	wkład czynników terytorialnych do wzrostu gospodarczego (efektywność terytorium)	połączenia specyficznych celów przestrzennych do polityk rozwoju
1) wykorzystanie kluczy terytorialnych, 2) wykorzystanie narzędzi oceny oddziaływania polityk na przestrzeń, 3) dialog poziomy i pionowy dotyczący opcji rozwojowych, oparty na faktach i systemach monitoringu	1) kapitał terytorialny: <ul style="list-style-type: none"> – kapitał społeczny, – jakość środowiska naturalnego – dziedzictwa kulturowego, – jakość instytucji lokalnych, – dostępność, – korzyści aglomeracji, – jakość sfery społecznej (edukacja, ochrona zdrowia), – jakość sieci wspierania biznesu i kreowania innowacji, – ład przestrzenny, 2) gospodarka przepływów: <ul style="list-style-type: none"> – kapitał relacyjny, – współpraca między jednostkami terytorialnymi (NGO, sfera publiczna i biznes), – powiązania miasto–wieś, – regiony funkcjonalne ośrodków miejskich, w tym rynki pracy 	1) policentryczność, 2) przeciwdziałanie suburbanizacji, 3) dostęp do usług pożytku publicznego, 4) zmniejszanie przestrzennych nierówności (przestrzenny aspekt spójności społecznej i gospodarczej), 5) zwiększanie proekologiczności struktur przestrzennych (zmniejszanie fragmentacji przestrzeni ekologicznej, ekologizacja transportu i miast)

Źródło: J. Zaucha: *Geneza, istota i pomiar...*, op. cit., s. 57–58.

¹⁵ M. Słodowa-Hełpa: *Rozwój zintegrowany, warunki, wymiary, wyzwania*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2013, s. 102; A. Nowakowska: *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 88–89.

- aktywa rozwojowe, czyli efektywność terytorium (kapitał terytorialny, tj. korzyści aglomeracji, zasoby społeczne, instytucjonalne i naturalne związane z danym terytorium i zdolność do wpisywania się w gospodarkę przepływów);
- związki spójności terytorialnej z jakością życia i celami identyfikowanymi w ramach wyboru publicznego, których przykładem może być policentryczność sieci osadniczej czy zmniejszanie nierówności społeczno-gospodarczych w przestrzeni¹⁶.

Spójność terytorialna w polskich realiach – nadzieje, obawy i dylematy

Rząd RP zadeklarował wyraźne odejście od tradycyjnego postrzegania polityki regionalnej i traktowanie terytorialnego wymiaru spójności jako możliwości przejścia od logiki „interwencji” do logiki zachęt do inwestowania w regionalne czynniki wzrostu. Zgodnie z jego stanowiskiem do Zielonej księgi, spójność terytorialną należy postrzegać w dwóch wymiarach¹⁷:

- jako pożądaný stan rozwoju terytorium, w którym procesy wymiany oraz przepływów w sferze gospodarczej i społecznej przebiegają sprawnie, gwarantując społecznie i gospodarczo efektywną alokację zasobów,
- jako proces polegający na takim kształtowaniu przestrzeni UE, aby zapewnić najlepszy rozwój unikalnego potencjału poszczególnych terytoriów dla osiągnięcia celów rozwojowych, w tym spójności społeczno-gospodarczej, poprzez zintegrowane zarządzanie rozwojem.

W wyrażonym stanowisku celem osiągnięcia spójności terytorialnej nie powinno być jedynie niwelowanie różnic, lecz także zapewnienie mechanizmów, dzięki którym możliwy będzie wzrost konkurencyjności oparty na potencjale endogenicznym wszystkich terytoriów oraz przepływ i absorpcja innowacji tworzonych w ośrodkach wzrostu na pozostałe obszary. Ponadto cele osiągnięcia spójności terytorialnej powinny wynikać z analizy układów funkcjonalnych, aby dążyć do takiego powiązania terytoriów, które pozwala na swobodne korzystanie z zasobów i przemieszczanie ludzi zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego¹⁸.

Propozycję rozumienia terytorialnego wymiaru spójności przedstawił też Konwent Marszałków Województw RP. W treści swej opinii uznał, że spójność terytorialna powinna wyrażać się przede wszystkim ciągłością w dostępie do dóbr i usług oraz osiągnięć cywilizacyjnych, jakimi dysponuje przestrzeń. Powinny ją charakteryzować takie zasady, jak: równość szans, uczciwa konkurencja, solidarność, odpowiedzialność pokoleniowa, partnerstwo¹⁹. Spójność terytorialną należy więc wiązać z uzasadnionymi kryteriami

¹⁶ W typowych modelach wzrostu są one raczej destymulantami, jeśli np. rozwój policentryczny odbywa się kosztem największych miast.

¹⁷ Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej – Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę COM (2008) 616 z 06.10.2008 roku, s. 3.

¹⁸ Ibidem, s. 5.

¹⁹ Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP w związku z konsultacjami publicznymi dotyczącymi Zielonej Księgi Komisji Europejskiej w sprawie spójności terytorialnej, Gdańsk 27 lutego 2009 roku, <https://www.mir.gov.pl> [12.05.2015].

ekonomicznymi i społecznymi, celową i selektywną interwencją publiczną, stymulującą harmonijny rozwój wszystkich regionów. Interwencja ta powinna koncentrować się na przestrzennej integracji obszarów słabiej rozwiniętych z obszarami silniejszymi, a także na tworzeniu warunków dla dyfuzji efektów wzrostu z obszarów, w których są one generowane do obszarów charakteryzujących się wolniejszym tempem rozwoju. Ta koncepcja próbuje pogodzić zapisy traktatowe i jest bliższa idei wyrównawczej polityki spójności. Eksponuje przy tym jeszcze jedną ważną kwestię, mianowicie, że efekty dyfuzji nie powstają samorzutnie, lecz należy stwarzać warunki dla przenoszenia pozytywnych efektów rozwoju.

P. Churski podkreśla, że występowanie obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej nie musi oznaczać bariery dla procesu rozwoju. Bariery jest natomiast zbyt duża skala różnic między poziomem rozwoju tych obszarów oraz brak relacji między tymi obszarami, niezbędnych dla funkcjonowania takiego układu zgodnie z założeniami teorii polaryzacji i dyfuzji. Przyjmując powyższe założenia, w działaniach polityki regionalnej może dojść do reorientacji celów z niwelowania różnic na rzecz uzyskiwania korzyści z występowania zróżnicowania między innymi przy wykorzystaniu zasobów endogenicznych, terytorialnej koordynacji polityk oraz wprowadzenia systemu wieloszczeblowego zarządzania (*multilevel governance*)²⁰.

Zdaniem J. Szlachty, najważniejszym problemem spójności terytorialnej jest izolacja przestrzenna. Dotyczy to zwłaszcza nowych państw członkowskich o słabo rozwiniętej infrastrukturze komunikacyjnej i sieci połączeń²¹.

Wydawało się, że w warunkach, gdy w Polsce nie udało się jeszcze rozwinąć działań na rzecz spójności terytorialnej na taką skalę, jak ma to miejsce w innych krajach, wprowadzenie instrumentów UE odpowiadających na lokalne potrzeby i umożliwiających lepsze wykorzystanie regionalnego potencjału wychodzi naprzeciw zarówno oczekiwaniom władz, jak i społeczności lokalnych. Jednym z takich instrumentów, zaproponowanym przez KE i nawiązującym do pozytywnych doświadczeń programu LEADER, realizowanego dotychczas na obszarach wiejskich, nadmorskich oraz rybackich, jest rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS, *community led local development* – CLLD). Rzeczywistość okazała się jednak inna. Przy dużym zainteresowaniu wspólnot lokalnych, zwłaszcza działających już LGD, oraz poparciu ze strony organizacji zarówno wiejskich, jak i miejskich jest tym bardziej zaskakujące. O ile dla działaczy społecznych wizja lokalnych społeczności samodzielnie planujących swój rozwój, angażujących się w jego realizację, biorących sprawy we własne ręce była pociągająca, to administracja publiczna nie była już tak entuzjastyczna. Władze centralne, silnie naciskane przez organizacje, decy-

²⁰ P. Churski: Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce – wyzwania dla polskiej polityki spójności po 2013 roku, [w:] Wyzwania polityki regionalnej, Ciok S., Raczyk A. (red.), Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego 27, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2012, s. 27–28.

²¹ J. Szlachta, J. Zaucha: A New Paradigm of the EU Regional Development in the Context of the Poland's National Spatial Development Concepts, Working Papers 001/2010, Instytut Rozwoju, Sopot 2010.

zję pozostawiły regionom. Te z kolei w większości robiły uniki, wprowadzając zamiast RLKS różnego rodzaju konkursowe protezy. Absolutnie bowiem nie można zgodzić się z propozycją rozwiązania przyjętego w części Regionalnych Programów Operacyjnych, gdzie zamiast RLKS przewidziane zostały projekty partnerskie (PP) zawiązywane jedynie w celu realizacji konkretnego przedsięwzięcia lub spełnienia wymogów konkursowych. Nie mogą one przecież stanowić alternatywy, ponieważ ani nie dotyczą partnerstwa trójsektorowego, ani nie są związane z samodzielnym rozwiązywaniem zidentyfikowanych problemów i wyznaczaniem kierunków rozwoju lokalnego wynikających z opracowanej strategii. Ponadto dotychczasowe doświadczenia ukazują, że większość takich partnerstw przestawała funkcjonować po zakończeniu projektu.

W konsekwencji, w warunkach, gdy w Polsce – zgodnie z przyjętym trybem uruchamiania RLKS – o jego wdrażaniu w poszczególnych województwach mają decydować władze samorządowe, zabrakło tego mechanizmu w zdecydowanej większości Regionalnych Programów Operacyjnych. Większość urzędów marszałkowskich i zarządów województw, które tego nie zrobiły, nie podało żadnych argumentów uzasadniających taki stan rzeczy. W tych warunkach zrozumiałą jest niepokój organizacji skupionych wokół Stałej Konferencji ds. Konsultacji Funduszy Europejskich 2014–2020 dotyczący planów wykorzystania w Polsce tego mechanizmu. Na eksperyment z nowym narzędziem w pełnym wymiarze zdecydowały się jedynie władze województw kujawsko-pomorskiego i podlaskiego.

O ile więc zachęcająco wyglądały zapisy projektu Umowy Partnerstwa, określające kierunki interwencji w Polsce w latach 2014–2020 polityk unijnych, to niepokoić musi późniejsza marginalizacja ze strony administracji centralnej i wojewódzkiej dyskusji nad zastosowaniem tego instrumentu, często bez twardych argumentów o jego nieprzydatności. Nie dziwi też petycja do administracji rządowej i samorządowej o niepozbowanie społeczności lokalnych możliwości aktywnego uczestnictwa we wdrażaniu polityk publicznych i szans na jak najszerze zastosowanie mechanizmu RLKS w Regionalnych Programach Operacyjnych, podpisana do 2 lutego 2014 roku aż przez 443 organizacje pozarządowe z całej Polski. W jej uzasadnieniu przytoczone zostały przekonujące argumenty ukazujące potrzebę wdrażania w Polsce mechanizmu RLKS/CLLD oraz jego przewagę nad programami krajowymi i regionalnymi, które nie są w stanie skutecznie odpowiedzieć na specyficzne problemy lokalne, wykorzystać lokalnych zasobów, skoordynować działań, wyrównywać różnic wewnątrz regionu, pogłębić współpracy między obszarami miejskimi i wiejskimi, podnieść poziomu kapitału społecznego, szczególnie na obszarach zmarginalizowanych i tym samym sprzyjać rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego²². Zostały również wyjaśnione typowe nieporozumienia związane z istotą RLKS²³.

²² Apel stoczni w sprawie CLLD do pełnomocników marszałków ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi Urzędów Marszałkowskich, podpisany 25 listopada 2013 roku; Apel w sprawie instrumentu „Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność” – podpisz się! umieszczony na ngo.pl.

²³ U. Budzich-Tabor: Osiem typowych nieporozumień na temat Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Biuletyn „Dobry Start” 2014, www.witrynawiejska.org.pl/strona-glowna/fundusze/item/42826 [14.06.2014].

Choć ocena wcześniejszych doświadczeń nie jest prosta i wiele racji mają zwolennicy tezy, że Lokalne Grupy Działania w poprzedniej perspektywie w wielu wypadkach zostały zdominowane przez administrację samorządową, a zbiurokratyzowane formalności czasem wypaczyły idee oddolnej aktywności, to trudno jednak nie przyznać racji i tym społecznikom, którzy wskazują, że wiele działań miało dla rozwoju kapitału społecznego na wsiach znaczący efekt, i że za wypaczenia nie odpowiadają same LGD, ale właśnie wprowadzone odgórnie, wbrew lokalnym głosom i rozsądkowi, procedury²⁴.

Mimo uchwalonej ustawy²⁵, która opisuje wspieranie działań planowanych oddolnie, inaczej niż w przypadku reszty Funduszy Europejskich, w których działania ustala dysponent środków, wydarzenia z ostatnich miesięcy nie napawają optymizmem i dowodzą, że pogłębienie niezbędnego współdziałania w obrębie wspólnot lokalnych z pewnością nie będzie łatwe. Skłaniają równocześnie do sformułowania niebывale pesymistycznego pytania: czy czasem w Polsce biurokracja nie zdławi oddolnego zapału?

W warunkach, gdy od lat podkreśla się, że Polska powinna być państwem obywatelskim, zdecentralizowanym i opartym na terytorialnej, a nie resortowej organizacji kraju i społeczeństwa, wśród źródeł obecnych dysfunkcji wskazuje się między innymi na wciąż dominujący w życiu publicznym nurt „państwa resortowego”. Przy niedostatku kapitału społecznego oraz edukacji obywatelskiej sumą słabości systemowych jest permanentny, narastający konflikt w relacjach władz centralnych, samorządu i mieszkańców. Wskazuje się, że wspólnoty lokalne są traktowane jako milczący wykonawca zrzuconych na nie coraz liczniejszych zadań. Ograniczona samodzielność nie premiuje myślenia strategicznego i powoduje, że wykonawcy szczegółowych dyrektyw nie odczuwają potrzeby budowania kompetencji w dziedzinie zarządzania. W takich warunkach administracje wspólnot nie mają faktycznej motywacji, aby przyswajać i stosować wiedzę o mierzeniu efektywności czy określać misje i strategie wykraczające poza kopiowanie schematów z różnych programów. Zmuszone do działania w niestabilnym środowisku politycznym, finansowym, instytucjonalnym i prawnym są skłonne do działań doraźnych²⁶.

Podsumowanie

Lata 2014–2020 mogą, choć nie muszą, okazać się w Polsce kluczowymi dla pogłębienia spójności terytorialnej i realizacji wyzwań cywilizacyjnych, jakie stoją przed państwem i społeczeństwem. Prawdopodobnie jest to ostatni okres, w którym bezpośredni dopływ środków inwestycyjnych z budżetu UE będzie tak znaczny.

Pozytywne zjawiska nie mogą przysłaniać wielu obaw dotyczących zarówno instytucji, jak i instrumentów. Powszechna akceptacja współczesnych wyzwań, liczne deklaracje oraz świadomość niebezpieczeństwa marginalizacji nie do końca znajdują odzwier-

²⁴ Frączak P.: Udział lokalnej społeczności w rozwoju lokalnym, czyli nowa ustawa w oczach społecznika, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/1422064.html> [20.05.2015].

²⁵ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 roku o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz.U. z 2015 r., poz. 378).

²⁶ Frączak P.: Udział lokalnej społeczności..., op. cit.

ciędlenie w warstwie realizacyjnej wdrażanych obecnie programów oraz projektów z udziałem funduszy UE.

Optymistyczne jest i to, że polski samorząd wychodzi z „dziecięcej choroby”, jaką była rywalizacja wszystkich z wszystkimi na każdej płaszczyźnie. Niewątpliwie nową jakością jest to, że zamiast konkurowania zaczyna dostrzegać wagę i rolę współdziałania. Tę nową jakość należy jednak pielęgnować.

Wobec współczesnych wyzwań oraz przeświadczenia, że właściwa absorpcja funduszy UE przeznaczonych na rozwój zależy nie tylko od ostatecznych beneficjentów tej pomocy, nie da się uniknąć niezwykle ważnych, wzajemnie powiązanych pytań, które w Polsce, w świetle wydarzeń ostatnich miesięcy nabierają szczególnego znaczenia:

- Czy w obecnych warunkach można stworzyć mechanizm efektywnej władzy publicznej?
- Czy entuzjastycznie przyjmowane przez środowiska polityczne koncepcje i dokumenty strategiczne, o których dyskutowali niemal wszyscy i wszędzie, mogą być skutecznym lekarstwem na polskie dolegliwości?
- Czy instrumenty rządowo-samorządowej kohabitacji dają możliwość efektywnej współpracy między rządem a samorządem?
- Czy kondycja finansowa potencjalnych beneficjentów pozwoli im na osiągnięcie po dostępne fundusze UE?
- Czy zostaną one właściwie zainwestowane i efektywnie wykorzystane dla zapewnienia spójności terytorialnej i trwałości rozwoju tych obszarów?
- Czy instytucje formalne staną się katalizatorem uaktywniającym inne podmioty, mobilizującym do montażu środków prywatnych i publicznych?
- Czy relacje między rządem i samorządem, będące w istocie systemem współzarządzania, nie natrafiają na jeszcze większe niż dotychczas bariery, a niekonsultowana z samorządem polityka nie wpłynie na jej nieskuteczną implementację?

Nie ulega wątpliwości, że czynnikiem decydującym w największej mierze o sukcesie jest wytworzenie sprawnych mechanizmów współpracy pomiędzy głównymi podmiotami życia społeczno-gospodarczego. Na linii rząd–samorząd miejsce konfliktu powinna zająć przede wszystkim synergia i wspólne tworzenie państwa w sposób jak najbardziej satysfakcjonujący wszystkie podmioty. Ważną rolę w koordynacji działań prorozwojowych podejmowanych przez rząd i samorząd ukierunkowanych na osiąganie wspólnych celów wyznaczonych w stosunku do określonego terytorium powinny odegrać kontrakty terytorialne, pod warunkiem, że w ich wdrażaniu widoczne będzie zerwanie z interwencją o charakterze sektorowym.

Potrzebny jest autentyczny odwrót od tradycyjnego ujęcia sektorowego polityki rozwoju, wyraźnie ograniczającego lub wręcz uniemożliwiającego koordynację czasową i przestrzenną oraz powiązania z innymi działaniami rozwojowymi w najbliższym otoczeniu na rzecz podejścia uznającego konieczność zarządzania dynamicznymi (w czasie i przestrzeni) układami terytorialno-funkcjonalnymi, w których – poprzez partnerstwo uczestniczących podmiotów i integrowanie ich działań – kreowanie procesów rozwojowych ma wyraźną przewagę nad centralnie sformatowaną polityką sektorową.

Potrzebna jest nade wszystko interakcja instytucji formalnych oraz nieformalnych, od których w największym stopniu zależy jakość współpracy i stopień społecznego zaufania, a w konsekwencji efektywność gospodarowania oraz wzrost jakości we wszystkich sferach, od polityki i administracji, przez biznes, edukację, kulturę, służbę zdrowia itp

Podejście terytorialne zakłada wielowymiarowość procesów rozwojowych. Umożliwia uwzględnienie ich uwarunkowań społecznych, gospodarczych i środowiskowych oraz różnorodności obszarów, na których procesy te zachodzą. Wymaga spojrzenia zintegrowanego, uwzględniającego powiązania międzysektorowe, a tym samym umożliwiającego funkcjonowanie interwencji publicznej w zrównoważony sposób i zmaksymalizowanie synergii instrumentów realizacji.

Podejście sektorowe, obciążone deficytem wymiaru terytorialnego (*spatially blind policies*) oraz zintegrowanego rozpatrywania procesów rozwojowych, prowadzi do tworzenia jednokierunkowych (brak interdyscyplinarności) działań niedostosowanych do lokalnych uwarunkowań (*one size fits all*). Towarzyszy mu rozdrobnienie systemów implementacyjnych, prowadzące do powielania wysiłków realizacyjnych. Wadą tego podejścia, z punktu widzenia zarządzania terytorialnego, jest także wykluczanie z procesów realizacji podmiotów regionalnych i lokalnych. Powoduje to osłabianie efektywności, podczas gdy zasoby są ograniczone i nie powinny być przeznaczane wielokrotnie na ten sam cel.

Interwencji publicznej – zarówno horyzontalnej, jak i sektorowej – musi w pierwszej kolejności towarzyszyć zrozumienie trendów rozwoju terytorialnego. Czas pokaże, na ile to udało się w warunkach większej niż wcześniej swobody samorządu województwa i rangi odnowionych kontraktów terytorialnych.

Literatura

- Agenda Terytorialna Unii Europejskiej. W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, Lipsk, maj 2007.
- Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020. W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego 19 maja 2011 roku w Gödöllő na Węgrzech, Gödöllő 2011.
- Apel stoczni w sprawie CLLD do pełnomocników marszałków ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi Urzędów Marszałkowskich, podpisany dnia 25 listopada 2013 roku.
- Apel w sprawie instrumentu „Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność” – podpisz się!, www.ngo.pl [21.05.2015].
- Bohme K., Doucet P., Komornicki T., Zaucha J., Świątek D.: How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and the EU Cohesion Policy, Report based on Territorial Agenda 2020, Warsaw 2011.
- Budzich-Tabor U.: Osiem typowych nieporozumień na temat Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Biuletyn „Dobry Start”, www.witrynawiejska.org.pl/strona-glowna/fundusze/item/42826 [14.06.2014].
- Churski P.: Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce – wyzwania dla polskiej polityki spójności po 2013 roku, [w:] Wyzwania polityki regionalnej. Ciok S., Raczyk A. (red.), Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego 27, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2012.

- ESPON, Final Report Revisited, ESPON Project 3.3 „Territorial Dimension of The Lisbon-Gothenburg strategy”, Luksemburg 2005.
- Frączak P.: Udział lokalnej społeczności w rozwoju lokalnym, czyli nowa ustawa w oczach społecznika, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/1422064.html> [20.05.2015].
- Grosse T.G.: Nowa polityka spójności: Wybrane nurty debaty europejskiej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- 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, Komisja Europejska, Bruksela 2014.
- Komornicki T.: Wskaźniki mogące służyć kwantyfikacji „kluczy terytorialnych”, Working Papers 2014, nr 005, Instytut Rozwoju, Sopot.
- Nowakowska A.: Regionalny wymiar procesów innowacji. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Ósme sprawozdanie z postępów w dziedzinie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Regionalny i miejski wymiar kryzysu {SWD (2013) 232 final}, COM (2013) 463 final, Bruksela, 26.06.2013 rok
- Słodowa-Hełpa M.: Rozwój zintegrowany, warunki, wymiary, wyzwania, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2014.
- Spójność terytorialna w samym centrum politycznego programu UE, ec.europa.eu [25.01.2015].
- Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.
- Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk w sprawie Zielonej Księgi nt. Kohezji Terytorialnej – opracowanie na podstawie dyskusji plenarnej w dniu 16 grudnia 2008 roku, s. 2, <http://www.kpzk.pan.pl> [23.06.2011].
- Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP w związku z konsultacjami publicznymi dotyczącymi Zielonej Księgi Komisji Europejskiej w sprawie spójności terytorialnej, Gdańsk 27 lutego 2009 roku, <https://www.mir.gov.pl> [12.05.2015].
- Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej – Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę COM (2008) 616 z 06.10.2008 r.
- Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej ws. przyszłości Polityki Spójności po 2013 roku „Polityka Spójności jako skuteczna, efektywna i terytorialnie zróżnicowana odpowiedź na wyzwania rozwojowe Unii Europejskiej”, przyjęte przez Radę Ministrów 18 sierpnia 2010 roku, www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_spojnosci/Polityka_spojnosci_po_2013/Debata [14.05.2015].
- Szczerski K.: Administracja publiczna w modelu zarządzania pasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski, Centrum Europejskie Natolin, Zeszyt 20, Warszawa 2005.
- Szlachta, J., Zaucha, J.: A New Paradigm of the EU Regional Development in the Context of the Poland's National Spatial Development Concepts, Working Papers 001/2010, Instytut Rozwoju, Sopot 2010.
- Szóste sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej, COM (2009) 295, wersja ostateczna, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 25.06.2009 rok.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 roku o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz.U. z 2015 r., poz. 378).
- Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, kwiecień 2014 rok.
- Zaucha J.: Geneza, istota i pomiar spójności terytorialnej, Working Papers 001/2014, Instytut Rozwoju, Sopot 2014.
- Zaucha J., Komornicki T., Świątek D., Bohme K., Żuber P.: Territorial keys for bringing closer the Territorial Agenda of the EU and Europe 2020, European Planning Studies 2014.

Zaucha J., Komornicki T.: Spójność terytorialna jako proces integrowania polityki rozwoju wobec terytorium, Instytut Rozwoju, Working Papers 003/2014, grudzień.

Zaucha J.: Synteza aktualnego stanu wiedzy dotyczącego rozwoju sustensywnego i spójności terytorialnej w planowaniu przestrzennym (analiza dokumentów UE, BSR i polskich), Working Papers 001/2012, Instytut Rozwoju, Sopot 2012.

Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę: Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komisja Wspólnot Europejskich, COM (2008) 616, wersja ostateczna, Bruksela 2008.

Territorial cohesion as a challenge for the Polish regions in the process of integrating development

Summary: The aim of the article containing critical reflections related to the mechanisms governing territorial cohesion is to show the possibilities of deepening and dilemmas and concerns regarding the effective implementation of this concept in the Polish realities. Against the background of the primary motivations and symptoms of determining the growing rank of news and outstanding issues of territorial cohesion, it presented its genesis, the main dimensions and the fundamental differences between territorial and sectoral approach. The article, written on the basis of literature, legislation and other documents, is a review, introductory to in-depth discussion. It can be a starting point questions and demands for regional development policy in Poland, in particular the use of new instruments to promote integration of the EU's development.

Keywords: territorial cohesion, integrated development, Territorial Agenda 2020, community-led local development, integrated territorial investments