

dr hab. Waldemar Sługocki, prof. UZ
Uniwersytet Zielonogórski

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako nowy instrument podejścia terytorialnego w polityce regionalnej

Integrated Territorial Investments as a new territorial approach in regional policy

Streszczenie: Artykuł poświęcony jest ewolucji polityki spójności Unii Europejskiej, której fundamentalnym celem jest zwiększanie spójności społecznej i ekonomicznej krajów członkowskich, w tym jej zmianom jakie zaszły w perspektywie 2014-2020. Ponieważ w tej perspektywie, w wyniku szeregu przeprowadzonych badań i analiz zaproponowano jej zmianę poprzez nadanie jej terytorialnego wymiaru uwzględniającego wykorzystanie potencjałów endogenicznych i specyfiki poszczególnych terytoriów. Zaproponowane zmiany powinny przyczynić się do pełniejszego wykorzystania potencjałów na rzecz efektywniejszego kreowania wzrostu, zatrudnienia i spójności. Nowym instrumentem rozwoju wykreowanym na poziomie Unii Europejskiej, implementowanym także w Polsce, stały się Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako element nowego paradygmatu polityki regionalnej. W pracy przybliżono również podstawowe pojęcia i definicje, które pozwoliły na określenie nowego wymiaru polityki regionalnej wraz z uwzględnieniem jej ewolucji i oddziaływania na otoczenie.

Słowa kluczowe: polityka spójności, paradygmat, fundusze europejskie, wymiar terytorialny, Unia Europejska, konkurencyjność, strategia, przestrzeń

Abstract: The article is devoted to the evolution of the European Union's cohesion policy, whose fundamental objective is to enhance the social and economic cohesion of member states, including the changes that have taken place in 2014-2020. Because in this perspective, a number of studies and analyzes have been proposed to change it by giving it a territorial dimension that takes into account the use of endogenous potentials and the specificity of particular territories. The proposed changes should contribute to a fuller use of the potentials for more effective growth, employment and cohesion. The Integrated Development Investment as an element of the new regional policy paradigm has also become a new instrument of development implemented at the level of the European Union. The paper also covers the basic concepts and definitions that have allowed us to define a new dimension of regional policy, taking into account its evolution and its impact on the environment.

Keywords: cohesion policy, paradigm, European funds, territorial dimension, European Union, competitiveness, strategy, space

Wprowadzenie

Polityka regionalna dzisiaj częściej określana mianem polityki spójności, odegrała istotną rolę w procesie niwelowania dysproporcji rozwojowych pomiędzy poszczególnymi regionami państw członkowskich Unii Europejskiej¹. Jej geneza

¹ Zob. J.M. Fiszer, *Próba bilansu członkostwa w Unii Europejskiej i nowe wyzwania dla polityki integracyjnej Polski*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 2/2015, s. 216-220.

sięga traktatów rzymskich, chociaż o realnym wymiarze polityki spójności z określonymi celami, zasadami, funduszami strukturalnymi, układem instytucjonalnym, znaczącym i wieloletnim budżetem możemy mówić od momentu wejścia w życie tzw. Pierwszego Pakietu Delorsa 1989-1993² jak również kolejnych okresach programowania 1994-1999, 2000-2006³, 2007-2013 oraz 2014-2020. Pomimo nierzadko formułowanych, również przez przedstawicieli środowiska naukowego, krytycznych uwag i opinii, na temat opisywanej polityki, wśród których wymieniano między innymi jej nierealizowalność, niewielką efektywność, przeregulowanie, nadmierne obciążenia administracyjne i zawłościami przepisów prawa, zdaniem autora jej realizacja jest, nie tylko nierozłączną częścią poszerzania i pogłębiania procesu integracji europejskiej ale przede wszystkim obszarem, który na przestrzeni minionych lat, przeszedł znaczący proces ewolucji od modelu polityki redystrybucyjnej, skupiającej się na przekazywaniu środków regionom najmniej uprzywilejowanym na rzecz polityki ukierunkowanej na wykorzystanie potencjałów endogenicznych i specyfiki poszczególnych terytoriów. Zachodzące zmiany w polityce spójności powinny przyczynić się do pełniejszego wykorzystania potencjałów regionów państw członkowskich Unii Europejskiej na rzecz efektywniejszego kreowania wzrostu, zatrudnienia i spójności⁴.

W tak zakreślonych ramach rozważań za cel zasadniczy artykułu przyjęto zaprezentowanie nowego instrumentu rozwoju jakim są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako element nowego paradygmatu polityki regionalnej Unii Europejskiej, w tym ich genezę, rozwój, zasadnicze założenia oraz potencjalny ich wpływ na wykorzystanie potencjału przestrzennego na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego. Aby osiągnąć sformułowane zamierzenie badawcze konieczne było uzyskanie odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania. Po pierwsze: czy ustalenie nowego, terytorialnego podejścia do spójności społecznej i gospodarczej przyczyni się do znaczącego wzrostu efektywności polityki spójności? Po drugie natomiast: czy instytucjonalizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, wymuszająca angażowanie się wielu partnerów, kierujących się nierzadko zróżnicowanymi i przeciwstawnymi interesami nie doprowadzi do znacznego zmniejszenia ich efektywności? Równocześnie autor postawił hipotezę, iż istnieje korelacja pomiędzy instytucją Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych a społeczną ich akceptacją i wzrostem efektywności prowadzonej polityki regionalnej.

Autor oparł swe badania na studiach literaturowych oraz doświadczeniach wynikających z pracy w ministerstwach właściwych do spraw rozwoju regionalnego (Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju). W celu uzyskania odpowiedzi na powyżej sformułowane pytania oraz weryfikację hipotezy w pierwszej części pracy przybliżono podstawowe pojęcia i definicje, które pozwoliły na określenie nowego wymiaru polityki spójności wraz z uwzględnieniem jej genezy, ewolucji oraz oddziaływania na otoczenie, stanowiące jednocześnie

² Zob. W. Sługocki, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a rozwój polskich regionów – studium przypadku*, Zielona Góra 2013, s. 38-59.

³ Zob. W. Sługocki, *Wojewódzkie aspekty polityki regionalnej w Polsce*, [w:] Polska wobec współczesnych wyzwań globalnych i regionalnych, pod red. Ewy Polak i Marka J. Malinowskiego, Gdańsk 2007, s. 188-195.

⁴ Zob. W. Sługocki, *Od podejścia scentralizowanego do zregionalizowanego - próba określenia kierunków ewolucji polityki spójności UE realizowanej w Polsce w latach 2004-2020*, [w:] Polska w Unii Europejskiej. Gospodarka. Energetyka. Region, pod red. E. Jakubowskiego, W. Sługockiego, Warszawa 2014, s. 17-37.

podwaliny do dalszych rozważań polegających na przybliżeniu przyczyn utworzenia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych ich istoty oraz korelacji z terytorialnym wymiarem polityki regionalnej jako potencjalnym instrumentem budowy spójności gospodarczej i społecznej.

Wymiar terytorialny polityki regionalnej a spójność społeczna i gospodarcza

Koncepcja rozwoju ukierunkowanego terytorialnie, rozumianego jako nowy kierunek w polityce spójności Unii Europejskiej zdaniem Moniki Słupińskiej, wyrażonym w artykule „*Rozwój ukierunkowany terytorialnie w nowej polityce spójności*” opiera się na dorobku myśli naukowej w zakresie rozwoju regionalnego, koncentrującej się na analizie przestrzennego wymiaru procesów rozwoju gospodarczego. Wypracowane koncepcje teoretyczne rozwoju regionalnego, takie jak między innymi koncepcja rozwoju sieciowego, koncepcja regionu uczącego się, czy też nowa teoria wzrostu endogenicznego stanowią teoretyczną podstawę programowania i wdrażania polityki spójności Unii Europejskiej⁵. W wyniku prac nad nową koncepcją rozwoju przededefiniowano pojęcie terytorium, które obecnie nie jest postrzegane jako geograficzna przestrzeń miejsca określonego granicami administracyjnymi ale definiowanego jako określony układ społeczno-instytucjonalny o własnych cechach i specyfice. Jedną z definicji prezentowaną w literaturze przedmiotu region przedstawia jako podmiot charakteryzujący się własną logiką organizacyjną. We współczesnym rozumieniu terytorium, z jednej strony rozumie się je jako specyficzny zasób dla rozwoju, z drugiej natomiast jest produktem tego rozwoju. Reasumując należy stwierdzić, że jednym z podstawowych czynników rozwoju lokalnego są społeczności lokalne, sposób ich zorganizowania, formalne i nieformalne instytucje, reguły kształtujące się w procesie historycznego rozwoju terytorium i społeczności o wspólnym zbiorze doświadczeń⁶.

Spojrzenie terytorialne na spójność społeczną i gospodarczą było również przedmiotem prac na poziomie Unii Europejskiej. Już podczas nieformalnego spotkania ministrów Unii Europejskiej w Lipsku w 2007 roku zwrócono się z wnioskiem do Komisji Europejskiej o przygotowanie sprawozdania na temat spójności terytorialnej do 2008 roku. W wyniku podjętych prac przygotowano *Zieloną księgę w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, w której zaznaczono, iż spójność terytorialna oznacza zapewnienie harmonijnego rozwoju wszystkich tych miejsc oraz gwarancje, że ich mieszkańcy będą mogli jak najlepiej wykorzystać charakterystyczne cechy tych obszarów. Dodano jednocześnie, że spójność służy przekształceniu różnorodności w korzyści, przyczyniając się do zrównoważonego rozwoju całej Unii Europejskiej. Podkreślono jednocześnie, iż konkurencyjność i dobrobyt zależą od zdolności obywateli danego obszaru i przedsiębiorstw w nim zlokalizowanych do jak najlepszego wykorzystania jego zasobów. W zglobalizowanym i powiązanim wzajemnie świecie, konkurencyjność zależy także od budowania związków z innymi regionami, tak aby zapewnić skoordynowane i zrównoważone wykorzystanie wspólnych atutów.

⁵ M. Słupińska, *Rozwój ukierunkowany terytorialnie w nowej polityce spójności*, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Economica 289, 2013, s. 10.

⁶ A. Nowakowska, *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 17.

Współpraca wraz z transferem technologii, idei, towarów, usług i kapitału staje się coraz bardziej znaczącym elementem rozwoju terytorialnego oraz kluczowym czynnikiem wpływającym na długoterminowy i zrównoważony wzrost gospodarczy w całej Unii Europejskiej. W omawianym dokumencie odnotowano również, że działania polityczne mogą pomóc poszczególnym regionom w jak najlepszym wykorzystaniu ich atutów, ale mogą również pomagać im w wypracowaniu wspólnej odpowiedzi na te same wyzwania, osiągnąć odpowiednie wymiary oraz wypracować większe zyski poprzez połączenie wysiłków, wykorzystanie elementów uzupełniających się oraz synergii, jak również przewyciężyć podziały wynikające z granic administracyjnych. Konkludując rozważania zawarte w analizowanym dokumencie należy podkreślić, iż wiele z problemów, na które napotykają regiony ma charakter wielosektorowy, a skuteczne rozwiązania wymagają zintegrowanego podejścia i współpracy pomiędzy różnymi władzami i zaangażowanymi podmiotami. W tak nakreślonym kontekście idea spójności bazuje na budowaniu mostów pomiędzy wydajnością ekonomiczną, spójnością społeczną oraz równowagą ekologiczną, plasującą zrównoważony rozwój w centrum programowania działań politycznych⁷.

Na gruncie polskim, ciekawe rozważania na temat szeroko rozumianej spójności terytorialnej prowadzi Tadeusz Markowski, który w pracy *Wyzwania wobec narodowej polityki przestrzennej i publicznego planowania rozwoju w świetle debaty o przyszłej polityce spójności Unii Europejskiej* podkreśla, że realizacja nowej polityki regionalnej na poziomie Unii Europejskiej ma się odbywać w oparciu o trzy strategiczne wymiary: spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Spójność terytorialna, nie jest celem samoistnym i należy ją rozumieć jako sposób do osiągnięcia celów spójności gospodarczej i społecznej. Jak podkreśla dalej autor cytowanego artykułu, spójność terytorialna jest takim stanem zagospodarowania przestrzennego, który gwarantuje poprawę spójności społecznej i gospodarczej. Spójność terytorialną można również postrzegać jako stan zadowolenia użytkowników przestrzeni ze sposobu rozmieszczenia walorów zasobów, walorów popytu i walorów współtworzących warunki bytowe. Spójność społeczna i spójność gospodarcza może być rozpatrywana jako funkcja zadowolenia ze stanu zagospodarowania. Takie ujęcie definicji oznacza, że jeśli poprawi się dostępność w innej jednostce terytorialnej, to dojdzie do subiektywnego obniżenia oceny spójności terytorialnej w danej jednostce terytorialnej, mimo że miary fizyczne nie ulegną w niej zmianie. Takie podejście sugeruje, iż w krajach dużych obszarowo ocena stanu infrastruktury transportowej i zagospodarowania przestrzennego ze strony mieszkańców i jednostek gospodarujących, decydujących o kosztach przemieszczenia będzie inna niż w krajach małych i wysoko zagęszczonych. Należy mieć również świadomość, iż inaczej będzie oceniana spójność terytorialna w krajach o strukturze gospodarczej bazującej na wiedzy lub o przewadze funkcji przemysłowej. W dalszej części rozważań w przytaczanej pracy T. Markowski przybliży pojęcie terytorium, które rozumie jako specyficzny obszar funkcjonalny dający się wyodrębnić pod kątem prowadzenia zintegrowanej (obszarowo funkcjonalnej) interwencji ze strony prowadzących politykę. W podejściu funkcjonalno-terytorialnym musi

⁷ Zieloną księgę w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 6.10.2008, COM(2008) 616 wersja ostateczna.

być zapewnione odpowiednie i czytelne powiązanie kompetencji w zakresie interwencji ze strony władz publicznych. Tak rozumiane terytorium funkcjonalne nie musi się pokrywać z organizacją terytorialną kraju. W polityce rozwojowej jest ono traktowane raczej przedmiotowo niż podmiotowo. Dzięki podejściu funkcjonalno-obszarowemu planista ma możliwość precyzyjniejszego sposobu interwencji⁸.

Tabela 1. Stary i nowy paradygmat polityki regionalnej

Strategie	Stary paradygmat	Nowy paradygmat
	Podejście sektorowe	Zintegrowane przedsięwzięcia rozwojowe
Cele	KONKURENCYJNOŚĆ	
	Wskazywanie wielu elementów struktury społeczno-gospodarczej, jako czynników konkurencyjności, w efekcie nakładania się różnorodnych nieskoordynowanych działań.	Strategiczny kierunek polityki regionalnej (rozprzestrzenianie wzrostu) realizowany we wszystkich regionach, w tym również w najbardziej konkurencyjnych ośrodkach. Precyzyjnie określone czynniki, konkurencyjności i strategicznie wybrane kierunki jej poprawiania. Wielosektorowe podejście ukierunkowane terytorialnie.
	WYRÓWNYWANIE	
	Duży nacisk położono na działania wyrównawcze, jednak efekt przeciwny do zamierzonego - pogłębiania się różnorodnych nieskoordynowanych działań.	Zwiększenie spójności w wyniku zwiększania możliwości absorpcji (większy przepływ kapitału, osób, wiedzy i innowacji). Specjalne działania „wyrównawcze” dopasowane do potencjału danych terytoriów, istotne dla całego kraju, skoncentrowane na wybranych obszarach, dla wykrywania i wykorzystywania ich potencjałów, pozwalające osiągnąć „masę krytyczną” niezbędną do dalszego rozwoju.
Narzędzia	Subsydia i pomoc publiczna	Zintegrowane instrumenty „miękkie” i „twarde”, otoczenie biznesowe, kapitał społeczny, sieciowanie, lepsza koordynacja.
Wymiar terytorialny	Regiony traktowane homogenicznie, bez uwzględniania ich wewnętrznej i zewnętrznej różnorodności. Słabo uwzględniony wymiar terytorialny, prymat podejścia sektorowego tzw. „algorytm biedy”.	Podejście terytorialne we wszystkich działaniach rozwojowych (dostrzeganie różnorodności, silna koordynacja, zarządzanie wielopoziomowe). Zintegrowane programy dedykowane obszarom strategicznej interwencji, przy zachowaniu integracji przestrzennej prowadzonej w ramach polityki regionalnej.
Jednostki terytorialne	Jednostki administracyjne. Brak uwzględnienia relacji miasto-wieś w instrumentach polityki, obszary wiejskie postrzegane jednakowo w całym kraju.	Jednostki funkcjonalne. Zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów. Polityka dostosowana do miejsc, z uwzględnieniem zależności obszarów generujących wzrost, obszarów powiązanych funkcjonalnie i obszarów peryferyjnych.
Aktorzy	Rząd i samorząd regionalny	Wszystkie szczeble administracji publicznej, aktorzy społeczni i przedstawiciele biznesu.

Źródło: M. Słupińska, *Rozwój ukierunkowany terytorialnie w nowej polityce spójności*, [w:] Acta Universitatis Lodzensis, Folia Economica 289, 2013, s. 12.

⁸ T. Markowski, *Wyzwania wobec narodowej polityki przestrzennej i publicznego planowania rozwoju w świetle debaty o przyszłej polityce spójności UE*, [w:] Oblicza współczesnego kryzysu a polskie regiony, pod red. Z. Strzeleckiego, P. Legutko-Kobus, Warszawa 2010, s. 254-255.

Na proces kształtowania nowego paradygmatu polityki regionalnej miał także znaczący wpływ dorobek OECD, w którym zauważono między innymi potrzebę silnego ukierunkowania interwencji publicznej na wzmocnienie konkurencyjności wszystkich regionów i aktywizację procesów rozwojowych poprzez pełniejsze wykorzystanie przewag konkurencyjnych i potencjałów rozwojowych, odejściu od krótkoterminowych, ogólnie dystrybuowanych dotacji dla najmniej uprzywilejowanych regionów, na rzecz modelu wieloletnich, zdecentralizowanych polityk rozwojowych, ukierunkowanych na wsparcie konkurencyjności wszystkich regionów, a także odejściu od inwestycji o charakterze rozproszonej interwencji na rzecz inwestycji bardziej selektywnych i skoncentrowanych⁹.

Z analizy literatury przedmiotu można wywieść, że kluczowym dokumentem wskazującym zasadność podejścia terytorialnego w polityce spójności Unii Europejskiej jest opracowany przez Fabrizio Barca niezależny raport *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*. F. Barca w przytaczanym dokumencie wskazał słabe strony polityki spójności będące często konsekwencją tzw. myślenia sektorowego, będącego podstawą do przeprowadzenia reformy. Zdaniem autora opisywanego opracowania do słabych stron polityki spójności należy zaliczyć:

- niedostatek planowania strategicznego i rozwoju koncepcji poprzez przyjęcie perspektywy ukierunkowanej terytorialnie (place-based);
- niedostateczną koncentrację na priorytetach i brak zróżnicowania działań;
- niezdolność do ustanowienia rozwiązań kontraktowych pozwalających na skupienie się na wynikach i zmianach instytucjonalnych dopasowanych do cech i potrzeb poszczególnych obszarów;
- problemy metodologiczne i operacyjne uniemożliwiające właściwe stosowanie wskaźników, a w konsekwencji – przeprowadzenie analizy tego co jest efektem wpływu polityki;
- brak debaty na temat wpływu polityki na dobrobyt obywateli zarówno na szczeblu lokalnym, jak i ogólnoeuropejskim, przy zogniskowaniu uwagi na problemach związanych z nieprawidłowościami oraz absorpcją finansową¹⁰.

Jak podkreśla Aleksander Noworól w pracy *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, raport F. Barca zarysował nowe, terytorialne podejście do polityki regionalnej, stanowiące najważniejszy fundament tego, co określa się mianem nowej polityki regionalnej. W dokumencie zakreślono również cele ściśle związane z aktualnym rozumieniem polityki spójności Unii Europejskiej, obejmujące: zredukowanie trwałej nieefektywności (niepełne wykorzystanie zasobów, prowadzące do obniżenia efektywnej wartości osiąganego dochodu) oraz trwałego wykluczenia społecznego (nadmiernej liczby obywateli, których dochód oraz inne wskaźniki dobrobytu niż przeciętne). Ważnym przesłaniem raportu było terytorium, gdyż konkretnym miejscom, przypisano zasadniczą rolę w polityce regionalnej. Miejsca zdefiniowano przez pryzmat funkcjonalności, jako regiony, w których określone zbiory cech istotnych dla rozwoju wpływają na rozwój lokalny silniej niż w przypadku innych regionów. Raport zakłada, że ukierunkowana terytorialnie polityka jest słusznym i nowoczesnym sposobem wspierania harmonijnego rozwo-

⁹ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 15.

¹⁰ A. Noworól, *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 64.

ju, a tym samym zmniejszania dysproporcji pomiędzy regionami oraz ograniczania zacofania regionów na drodze realizacji polityki spójności. Odejście od prymatu podejścia branżowego wynika z konieczności koncentrowania interwencji publicznej na miejscach (a place - based policy). Z rozważań, zawartych w przytaczanym tekście, wynika, że interwencja powinna polegać na dostarczaniu zintegrowanych pakietów dóbr i usług społecznych prowadzących do zmian instytucjonalnych, poprawy dobrobytu mieszkańców i produktywności przedsiębiorstw. Zauważono również, iż celem takiej interwencji powinno być także promowanie innowacyjności. Szczególnie podkreślono, iż pakiety dóbr i usług powinny być zaadoptowane do potrzeb konkretnych miejsc naturalnie przy uwzględnieniu lokalnych preferencji oraz wiedzy. Ważnym kontekstem jest uwzględnienie powiązań z innymi obszarami. Dokonując podsumowania tej części rozważań należy odnotować kluczowy fakt, a mianowicie to, że terytorializacja polityki rozwoju, opiera się na przekonaniu, że przestrzenny wymiar interwencji publicznych jest przejrzysty, weryfikowalny oraz poddawany ocenie obywateli. Polityka ukierunkowana na specyfikę danego miejsca powinna charakteryzować się przyjęciem skutecznego systemu warunkowości, skupieniem się na celach i wynikach, dyscypliną wprowadzoną za pomocą ewaluacji, kompetencjami i wiarygodnością decydentów oraz oparciem na możliwości przeprowadzenia otwartej debaty publicznej na temat podjętych decyzji politycznych¹¹.

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne – nowy instrument polityki regionalnej

Z powyżej prowadzonych rozważań wynika, iż strategia *Europa 2020*, w której za kluczowe przyjęto: wzrost inteligentny, zrównoważony i trwały rozwój oraz inkluzyjny, a także leżący u jej podstaw paradygmat były zasadniczą przesłanką do istotnej zmiany polityki spójności Unii Europejskiej. W tym kontekście w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w artykule 36 ustanowiono, iż w przypadku, gdy strategia rozwoju obszarów miejskich bądź inne strategie lub pakty terytorialne wymagają zintegrowanego podejścia obejmującego inwestycje ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub Funduszu Spójności mogą również otrzymywać dodatkowe wsparcie finansowe z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego w ramach więcej niż jednej osi priorytetowej jednego lub kilku programów operacyjnych, wówczas działania takie będą mogły być przeprowadzone w postaci Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), stanowiących nowy instrument kreowania rozwoju. Innymi słowy, rozwiązanie takie pozwoli państwom członkowskim Unii Europejskiej połączyć finansowanie z różnych osi priorytetowych jednego lub kilku programów operacyjnych do celów interwencji wielowymiarowych i międzysektorowych¹². W ocenia autora

¹¹ Ibidem, s. 64-65.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu

niniejszego artykułu za szczególnie pozytywne należy uznać możliwość kojarzenia środków z EFRR i EFS ze środkami z EFRROW, które pozwolą zbudować realne relacje pomiędzy miastami oraz otaczającymi je często obszarami wiejskimi. Wzmocnieniem podjętych rozwiązań może być w przyszłości zregionalizowanie działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, rozumiane jako zbudowanie odpowiednika PROW, który byłby w pełni zregionalizowany – zarówno w sensie formułowania celów, priorytetów i działań, jak i w sensie zarządczym – umożliwiając tym samym budowę realnych relacji pomiędzy regionalnym PROW, a jednym (składającym się z dwóch funduszy) lub dwoma (w przypadku wsparcia z jednego funduszu) programem/programami regionalnymi. Pomimo silnych sugestii i podejmowanych prób, jak dotąd nie udało się przekonać decydentów z resortu właściwego do spraw rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich do takiego rozwiązania. Być może jest to podyktowane obawą przed zmianą, silnym przywiązaniem do centralnego zarządzania, obawą o oddanie kompetencji i decyzyjności na szczebel regionalny, lub innymi przesłankami?

Wracając do głównego nurtu rozważań należy podkreślić, że w perspektywie 2014-2020 ZIT obejmują: wyznaczone terytorium dysponujące zintegrowaną strategią rozwoju terytorialnego; terytorium dysponujące liczbą działań do wykonania oraz niezbędnymi rozwiązaniami zarządczymi dla ZIT. Ponadto preferowane dla ZIT terytorium powinno być terenem działań przekrojowych odnoszących się do jego potrzeb lub dysponować strategią pozwalającą budować projekty wykorzystujące efekt synergii. Wybór w tym zakresie należy do decyzji władz krajowych. Dodać ponadto trzeba, że podejmowane działania muszą się odnosić do celów tematycznych zawartych w dokumentach strategiczno-programowych dla perspektywy 2014-2020. Natomiast państwo członkowskie, czy też instytucja zarządzająca mogą wyznaczyć jedną lub kilka instytucji pośredniczących, w tym władze lokalne, podmioty zajmujące się rozwojem regionalnym lub organizacje pozarządowe zgodnie z przepisami regulującymi wdrażanie poszczególnych funduszy. Natomiast państwo członkowskie lub właściwe instytucje zarządzające zapewniają aby system monitorowania programu lub programów obejmował identyfikację operacji oraz produktów priorytetu przyczyniającego się do ZIT¹³.

Marek Kozak w pracy *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako eksperyment*, zauważa, że Komisja Europejska główne korzyści z zastosowania ZIT dostrzega w:

- osiągnięciu większego efektu przy niezmienionym (danym) poziomie inwestycji publicznych;
- wzmocnieniu społeczności lokalnej (interesariuszy) przez zapewnienie jej udziału i poczucia odpowiedzialności za przygotowanie i wdrażanie programu;
- zwiększenie dostępności środków na zintegrowane działania na danym terenie;
- możliwość wyzwolenia nie dość wykorzystanego potencjału na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Zdaniem M. Kozaka, oczekiwania wobec ZIT są złożone, ale generalnie mają służyć lepszemu wykorzystaniu zasobów, maksymalizacji efektów, integracji, koordynacji i synergii działań dzięki specyficie wspólnego zarządzania (od progra-

Spółecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 347/320, s. 38-39.

¹³ Zob., ibidem, s. 2-39.

mowania po zamykanie i rozliczanie programów). Zgodzić się można także z zakreśloną przez M. Kozaka hipotezą, iż jest to instrument niwelowania pewnych słabości polityki spójności, które ogólnie można wyjaśnić brakiem narzędzi dyscyplinujących kraje członkowskie i beneficjentów oraz tzw. następstwem celów, czyli akceptowanym do niedawna w ramach polityk europejskich zastępowaniem celów trudnych łatwiejszymi działaniami i dostosowaniem wymagań Unii Europejskiej do potrzeb beneficjentów („oswajanie” polityki spójności)¹⁴.

Tak zakreślone na poziomie Unii Europejskiej ramy stanowiły fundament przygotowywania Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce. Prace nad ich przygotowaniem zainauguowała ekspertyza przygotowana przez Przemysława Śleszyńskiego *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw*, w której autor prezentuje założenia, metodykę i wyniki delimitacji Miejskich Obszarów Funkcjonalnych (MOF) stolic województw¹⁵. Koncepcja rozwoju MOF-ów znalazła wsparcie w postaci środków dedykowanych realizacji zadań strategii obejmującej swoim zasięgiem miasto i obszary z nim funkcjonalnie powiązane. Instrumentem tym są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Przy czym podkreślić należy, iż Polska, inaczej niż pozostałe kraje, skoncentrowała się na miastach wojewódzkich wiążąc ZIT z polityką miejską zapisując wyraźnie to w „*Umowie Partnerstwa*” negocjowanej z Komisją Europejską. W dokumencie podkreślono, że ZIT to nowe narzędzie służące realizacji strategii terytorialnych. W Polsce przy pomocy ZIT realizowane będą obligatoryjnie na terenie miast wojewódzkich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie, stanowiących jeden z kluczowych Obszarów Strategicznej Interwencji państwa. Podstawą do obszaru realizacji „ZIT wojewódzkiego” jest dokument przygotowany przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich*, który przekazany został samorządom województw w lutym 2013 roku. Zauważyć należy zatem, iż obszar realizacji ZIT jest niezależny od wyników prac nad delimitacją miejskich obszarów funkcjonalnych oraz ostatecznego ich zakresu wyznaczonego przez samorząd województwa. Dodać jednak należy, że w skład obszaru objętego ZIT muszą wchodzić: miasto wojewódzkie, wszystkie miasta z rdzenia obszaru funkcjonalnego oraz inne gminy obszaru funkcjonalnego - w sumie przynajmniej połowa gmin wyznaczonych w oparciu o wyżej przytoczony dokument. Obszar realizacji „ZIT wojewódzkiego” wyznaczany jest uchwałą zarządu województwa. W szesnastu województwach utworzono 17 ZIT, wyjątkiem jest województwo lubuskie, ze względu na brak ciągłości przestrzennej pomiędzy obszarami funkcjonalnymi obu ośrodków wojewódzkich, występują dwa obszary funkcjonalne dla obydwu stolic województw oznacza to tym samym funkcjonowanie dwóch strategii ZIT oraz dwóch związków ZIT. W województwie kujawsko-pomorskim występuje jeden zwarty obszar funkcjonalny, w skład którego wchodzi Bydgoszcz i Toruń oznacza to, że w regionie tym funkcjonuje jedna strategia ZIT oraz jeden związek ZIT. W województwie mazowieckim ze względu na rozległy zasięg obszaru funkcjonalnego miasta wojewódzkiego oraz szczególną sytuację wynikającą z przynależności do kategorii regionów lepiej rozwiniętych,

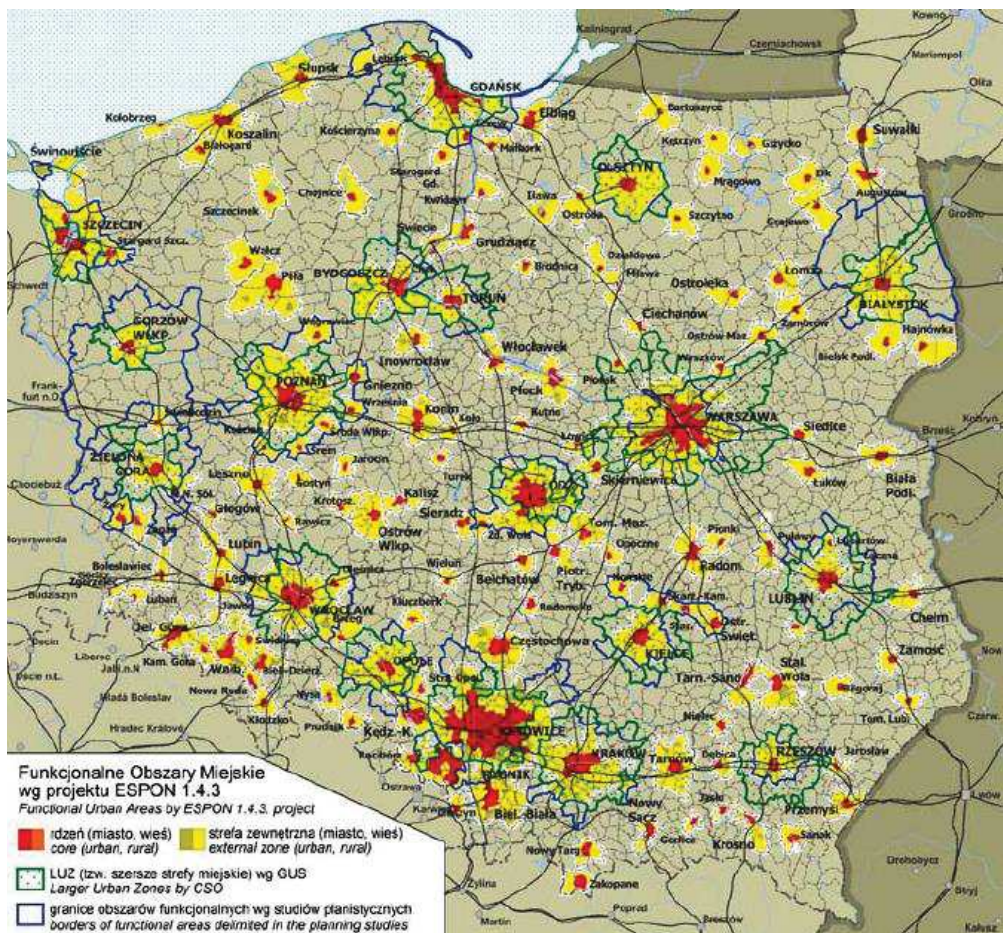
¹⁴ Zob. M.W. Kozak, *Zintegrowane inwestycje terytorialne jako eksperyment*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3 (65) 2016, 52-54.

¹⁵ Zob. P. Śleszyński, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny” 2013, 85, 2, s. 173-197.

kryterium co najmniej połowy gmin do wyznaczania obszaru realizacji ZIT nie ma zastosowania¹⁶.

Realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce

Obok już wcześniej wspomnianych opracowań Przemysława Śleszyńskiego *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw* oraz *Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020 - Umowa Partnerstwa*, stanowiących podstawy przygotowania ZIT, dodać należy jeszcze jeden kluczowy dokument, który stanowił podwaliny pod opracowanie wymiaru terytorialnego polityki regionalnej w kraju, a mianowicie *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*. W materiale tym zaznaczono, iż nowe narzędzie wspierające rozwój terytorialny zaproponowane przez Komisję Europejską, w wyniku szeregu prac zaprezentowanych w pierwszych częściach niniejszego artykułu, ma z założenia przyczynić się do zwiększania efektywności realizacji polityki spójności.



Rysunek 1. Wybrane delimitacje funkcjonalnych obszarów miejskich (stref podmiejskich, aglomeracji, obszarów metropolitalnych) wyznaczonych w studiach planistycznych w ostatniej dekadzie na tle delimitacji Funkcjonalnych Obszarów Miejskich oraz tzw. szerszych stref miejskich
Źródło: P. Śleszyński, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, [w:] „Przegląd Geograficzny” 2013, 85, 2, s. 177.

¹⁶ Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020 - Umowa Partnerstwa, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014, s. 215-216.

U podstaw realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych określono następujące cele:

- sprzyjanie rozwojowi współpracy i integracji na obszarach funkcjonalnych największych polskich miast, przede wszystkim tam, gdzie skala problemów związanych z brakiem współpracy i komplementarności działań różnych jednostek administracyjnych jest największa;
- promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na miejskich obszarach funkcjonalnych;
- realizacja zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i ich obszarów funkcjonalnych;
- zwiększanie wpływu miast i powiązanych z nimi obszarów funkcjonalnych na kształt i sposób realizacji działań wspieranych na ich obszarze w ramach polityki spójności¹⁷.

Podkreślić należy, że dotychczasowe doświadczenie w zakresie realizacji polityki spójności wskazały na potrzebę realizacji inwestycji terytorialnych w ujęciu obszarowym, tematycznym, a przede wszystkim zintegrowanych na poziomie działań finansowanych w ramach różnych funduszy. W tym aspekcie należy zwrócić uwagę na możliwość ale i potrzebę realizacji przedsięwzięć integrujących działania „twarde” i „miękkie” finansowane z EFRR i EFS, oznacza to zatem potrzebę, konieczność integrowania ze sobą projektów. Ideą realizacji projektów w formule ZIT jest realizacja pakietów różnych tematycznie, ale wzajemnie powiązanych i komplementarnych projektów, tak aby władze niższego szczebla niż region, znając dobrze lokalne uwarunkowania potrafiły przygotować projekty, które odpowiadają na ich potrzeby rozwojowe. Niedopuszczalne jest aby w strategii ZIT gmina wchodząca w skład związku ZIT przygotowała projekt w danym obszarze tematycznym, który w żaden sposób nie jest powiązany z innymi projektami realizowanymi przez dany związek ZIT. W tym kontekście skatalogowano możliwy zestaw kierunków interwencji do realizacji w ramach strategii ZIT, w których znalazły się takie zagadnienia jak:

- rozwój zrównoważonego, sprawnego transportu łączącego miasto i jego obszar funkcjonalny;
- przywracanie funkcji społeczno-gospodarczych zdegradowanych obszarów miejskiego obszaru funkcjonalnego;
- poprawa stanu środowiska przyrodniczego na obszarach funkcjonalnych miast;
- wspieranie efektywności energetycznej oraz promowanie strategii niskoemisyjnych;
- wzmacnianie rozwoju funkcji symbolicznych budujących międzynarodowy charakter i ponadregionalną rangę miejskiego obszaru funkcjonalnego oraz poprawa dostępu i jakości usług publicznych w całym obszarze funkcjonalnym;
- wzmacnianie badań, rozwoju technologicznego oraz innowacji¹⁸.

W dokumencie *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce* dodano, że ostateczne ustalenia zakresu doboru celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych do realizacji z wykorzystaniem instrumentów ZIT mogą obejmować szerszy zakres od przedstawionego powyżej katalogu tematyczne-

¹⁷ Zob. Planowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013, s. 4.

¹⁸ Zob. ibidem, s. 6-7.

go, jednak będzie to uzależnione od zakresu programów operacyjnych oraz określenia interwencji pomiędzy poziomem krajowym i regionalnym. Zastrzeżono także, iż uruchomienie środków na realizację ZIT zależeć będzie od spełnienia następujących warunków:

- zawiązania zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa (powołanie związku ZIT);
- przygotowania strategii ZIT;
- posiadania odpowiedniej zdolności instytucjonalnej;
- podpisania porozumienia dotyczącego realizacji ZIT w województwie pomiędzy związkiem ZIT a instytucją zarządzającą RPO;
- zawarcia stosownych zapisów w RPO, spełniających wymogi Komisji Europejskiej oraz zgodnych z zapisami „Umowy Partnerstwa”;
- przeznaczenia na realizację „ZIT wojewódzkiego” środków z podstawowej alokacji (jako uzupełnienie środków pochodzących z rezerwy programowej);
- w zależności od ustaleń z Komisją Europejską uzyskanie dofinansowania na realizację projektów komplementarnych z zakresu gospodarki niskoemisyjnej może być uzależnione od podpisania planu gospodarki niskoemisyjnej lub odpowiednich elementów dotyczących gospodarki niskoemisyjnej w strategii ZIT¹⁹.

Założono, że organem wykonawczym ZIT będzie zarząd związku ZIT. Przewodniczącym tegoż zarządu będzie prezydent miasta wojewódzkiego realizujący dany ZIT, który równocześnie zapewni obsługę administracyjną związku ZIT. Zadania powierzone związkowi ZIT, jak też jego forma prawna uzależnione są od stopnia powierzenia zadań w zarządzaniu RPO. W przypadku większej delegacji zadań instytucja reprezentująca ZIT winna mieć silniejsze umocowanie prawne przyjmując na przykład formę związku komunalnego, który posiada zdolność do realizacji pełnego katalogu czynności wskazanych jako delegacja ZIT. W przypadku minimalnej delegacji zadań, sprowadzającej się jedynie do wyboru projektów do dofinansowania, można wybrać zinstytucjonalizowaną formę partnerstwa taką jak chociażby: stowarzyszenie, porozumienie administracyjne lub inne rozwiązanie²⁰.

Każdy ze związków ZIT był również zobowiązany do określenia logiki funkcjonowania opisanej w formie strategii określającej cele, zadania i środki realizacji. W przypadku ZIT podstawowym dokumentem warunkującym wsparcie przedsięwzięć jest strategia, która zawiera część diagnostyczno-strategiczną oraz elementy operacyjno-wdrożeniowe. Dokument ten stanowi podstawę do uczestniczenia związku ZIT w procesie zarządzania RPO, w uzgodnionym z IZ RPO zakresie. Strategia jest tworzona zgodnie z zasadą partnerstwa i będzie stymulować do współpracy wszystkie podmioty w celu realizacji uzgodnionej średniookresowej wizji rozwoju całego miejskiego obszaru funkcjonalnego. Takie podejście pozwoli na kompleksową interwencję wymagającą całościowego podejścia do obszaru funkcjonalnego, gdzie realizacja konkretnego przedsięwzięcia na wskazanym obszarze oddziałuje pośrednio na inne jednostki obszaru funkcjonalnego. Marek Kozak, w cytowanym w niniejszej pracy artykule, zaznacza, że powstawanie strategii ZIT można śledzić przez pryzmat trzech faz. Pierwsza z nich była związana z okresem transferu na grunt polski niezbędnych dokumentów transponowanych

¹⁹ Ibidem, s. 8.

²⁰ Ibidem, s. 8-9.

z Unii Europejskiej bądź pomocnych w przygotowaniu strategii. W tym czasie potencjalne związki ZIT raczej zapoznawały się z poszczególnymi materiałami i partycypowały w posiedzeniach i konferencjach organizowanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, rzadko podejmując prace przygotowawcze. Faza druga obejmowała czas przygotowywania pierwszych wersji strategii i ich przedyskutowywania z zespołem występującym w imieniu eksperckim i właściwego ministra, zakończona po serii spotkań, ocen i dyskusji. Należy podkreślić, że w niektórych spotkaniach na szczeblu województw uczestniczyli przedstawiciele JASPERS (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions). Ostatnia już trzecia faza polegała na wzmożonej pracy nad kolejnymi wersjami strategii, wprowadzaniu kluczowych zmian i doskonaleniu podejścia związku do ZIT. W oczywisty sposób, co podkreśla M. Kozak, zaobserwować można było zwiększoną akceptację dla nowej formuły ZIT, wspólnego podejścia do programowania i realizacji. Właśnie w tej fazie nastąpiła widoczna zmiana świadcząca o rosnącym zrozumieniu dla celów i zasad ZIT, w tym stopniowe zmniejszanie presji na inwestycje infrastrukturalne. W tej fazie zdecydowanie poprawiła się jakość prezentowanych dokumentów strategicznych, w tym diagnozy, analizy SWOT, powiązań logicznych między diagnozą a celami, wprowadzono zasadę partnerstwa i współodpowiedzialności na wszystkich etapach realizacji ZIT, wzmocniono związki między projektami i grupami projektów²¹. Bez wątplenia zdobyte przez samorządy polskich regionów – poczynając od momentu ich powstania dnia 1 stycznia 1999 roku w szczególności po osiągnięciu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 roku - doświadczenia w budowaniu regionalnych strategii rozwoju, oraz dokumentów programowych, w tym „Kontraktów wojewódzkich” i „Kontraktów terytorialnych” było pewnym bagażem doświadczeń, zarówno intelektualnym jak i organizacyjnym, który pozwolił w sposób stosunkowo dynamiczny, sprawny i płynny pozytywnie przygotować strategię ZIT.

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne miast wojewódzkich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie finansowane są obligatoryjnie ze środków alokacji regionalnych programów operacyjnych (RPO). Łącznie na poziomie wszystkich RPO alokacja przeznaczona na ten cel w stosunku do całkowitej alokacji poszczególnych funduszy przypadających dla Polski wynosi co najmniej 5,2% alokacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz 2,4% alokacji Europejskiego Funduszu Społecznego. Dodatkowym źródłem wsparcia strategii ZIT miast wojewódzkich i powiązanych z nimi funkcjonalnie obszarów będą środki Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 oraz Programu Operacyjnego Polska Wschodnia, służące jako źródło wsparcia wybranych, niezbędnych projektów komplementarnych wynikających ze strategii ZIT, uzgodnionych pomiędzy związkiem ZIT i właściwymi ZIT²². Z danych zawartych w materiale informacyjnym Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju pt. *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Nowe rozwiązania dla miast w polityce spójności na lata 2014-2020*, wynika, iż udział środków w ramach krajowych programów operacyjnych ukształtuje się na poziomie około 2,2 mld euro natomiast dodatkowo poszczególne obszary funkcjonalne na realizację strategii ZIT przeznaczają środki własne w wysokości co najmniej 175 mln euro. Przy czym pamiętać należy, że w ramach POIiŚ będzie można realizować

²¹ Zob. M. W. Kozak, *Zintegrowane inwestycje terytorialne...*, op. cit., s. 63.

²² Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020 - Umowa..., op. cit., s. 216.

projekty wzmacniające transport miejski oraz efektywność energetyczną na obszarach funkcjonalnych. Z POiŚ 55% środków przeznaczonych na projekty z zakresu transportu miejskiego zostanie przekazanych na realizację projektów komplementarnych z ZIT. W ramach POPW będzie można realizować projekty wzmacniające transport miejski na obszarach funkcjonalnych. Cała pula środków, 100% z POPW będzie przeznaczona na realizację projektów z zakresu transportu miejskiego komplementarnych z ZIT. Jednak z tego wsparcia nie będą mogły korzystać obszary funkcjonalne miast subregionalnych/regionalnych. W Polsce nie przewidziano finansowania działań w formule ZIT w ramach Funduszu Spójności²³.

Tabela 2. Podstawowa alokacja przeznaczona na zintegrowane inwestycje terytorialne „wojewódzkie”, która została włączona w alokację regionalnych programów operacyjnych

Województwo	ZIT wojewódzkie łącznie (ceny bieżące w mln euro)	w tym:	
		ZIT EFRR	ZIT EFS
dolnośląskie	173,0	155,9	17,0
kujawsko-pomorskie	153,8	135,7	18,1
lubelskie	105,4	93,3	12,1
lubuskie	66,6	58,9	7,7
łódzkie	203,5	180,2	23,3
małopolski	229,9	201,5	28,4
opolskie	46,0	40,9	5,1
podkarpackie	70,8	62,8	8,0
podlaskie	75,8	67,2	8,6
pomorskie	215,8	189,4	26,4
śląskie	484,0	421,7	62,3
świętokrzyskie	62,3	56,5	5,8
warmińsko-mazurskie	45,2	42,1	3,1
wielkopolskie	178,6	158,4	20,2
zachodniopomorskie	109,1	97,9	11,2
Razem 15	2220,0	1971,2	248,8
mazowieckie	164,8	141,1	23,7
Razem 16	2384,9	212,3	272,6

Źródło: Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020 - Umowa Partnerstwa, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014, s. 216.

Podsumowanie

Wymiar terytorialny, który pojawił się w polityce spójności realizowanej na poziomie Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020 był konsekwencją obszer-nych badań i analiz prowadzonych zarówno przez OECD, licznych badaczy przedmiotu, wśród których należy zauważyć między innymi dorobek Fabrizio Barca, Johna Bachtlera, Przemysława Śleszyńskiego, Tadeusza Markowskiego. W wyniku tych i innych prac wprowadzono szereg zmian i nowatorskich rozwiązań nieuwzględnianych, nie tylko w minionej perspektywie 2007-2013, ale również we wcześniejszych wieloletnich okresach programowania. Wymiar terytorialny uwzględniony w polityce regionalnej na poziomie Unii Europejskiej w dokumentach strategicznych „Europa 2020” oraz przepisach prawa sankcjonujących programowanie i wdrażanie tejże polityki zaowocował przeniesieniem akcentów z barier na

²³ Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Nowe rozwiązania dla miast w polityce spójności na lata 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015, s. 24.

potencjalne możliwości rozwojowe poszczególnych terytoriów. Zauważyć należy jeszcze silniejsze niż dotychczas przeniesienie roli szczebla regionalnego w inaurowaniu i aktywizowaniu procesów rozwojowych. Efektywne wykorzystanie potencjałów terytorium oraz jego przewag konkurencyjnych powinno się odbywać przy wykorzystaniu lokalnej i regionalnej wiedzy, dotychczasowego dorobku, doświadczenia, umiejętności, specjalizacji, relacji pomiędzy różnymi aktorami „gry o rozwój” oraz energii. Podejście terytorialne, konieczność budowania związków oraz strategii ZIT wymaga wspólnego, spójnego, nie tylko diagnozowania dotychczasowej współpracy i dokonań, ale przede wszystkim wymusza ścisłą, wzajemną, komplementarną kooperację w przyszłości, tak aby osiągać wspólnie zdefiniowane cele poprzez realizację szeregu spójnych ze sobą projektów maksymalizujących osiągnięcie zamierzonych celów w szerokim wymiarze społecznym i gospodarczym. Przyjęte rozwiązania w nowym paradygmacie polityki regionalnej przyczyniły się również do nowego, wspólnotowego myślenia o obszarach objętych strategiami ZIT, skłaniając lokalnych decydentów i partnerów społecznych do budowania wspólnoty celów i interesów w taki sposób, aby podejmowane przedsięwzięcia pozytywnie oddziaływały na całość obszaru ZIT promieniując także na przyległe terytoria.

Chociaż realizacja polityki spójności w perspektywie 2014-2020 dopiero teraz nabiera właściwego tempa, a poziom zaawansowania realizacji ZIT jest w fazie początkowej, można stwierdzić, że instrument ten zapoczątkował zmianę postawy, sposobu myślenia i zarządzania rozwojem. Pomimo pierwotnie pojawiających się wielu różnic, krzyżujących się interesów, czasami nawet sprzecznych, w imię osiągnięcia wspólnie zakreślonych celów wypracowano formułę, nie tylko współpracy na poziomie programowo-strategicznym, ale również na etapie realizacji poszczególnych przedsięwzięć rozwojowych. Choć jeszcze, nie w pełni poparta bogatym bagażem empirycznym, jednak uzasadnione wydają się stwierdzenie, że ZIT będą nowym, istotnym elementem realizacji skuteczniejszej niż dotychczas polityki regionalnej w Polsce w latach 2014-2020, chociaż nie bez pojawiających się problemów na różnych etapach ich realizacji.

Bibliografia

- Amin A., Thrift N. (red.), *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford 2003.
- Barca F., *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, 2009.
- Fiszer J.M., *Próba bilansu członkostwa w Unii Europejskiej i nowe wyzwania dla polityki integracyjnej Polski*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 2/2015.
- Hubner D., *Reflection paper on future Cohesion Policy*, Informal Meeting of Minister for Regional Policy, Marianske Lazne, 22-24 kwietnia 2009.
- Kozak M.W., *Zintegrowane inwestycje terytorialne jako eksperyment*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3 (65) 2016.
- Markowski T., *Wyzwania wobec narodowej polityki przestrzennej i publicznego planowania rozwoju w świetle debaty o przyszłej polityce spójności UE*, [w:] *Oblicza współczesnego kryzysu a polskie regiony*, Z. Strzelecki, P. Legutko-Kobus (red.), Warszawa 2010.

- Noworól A., *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, Warszawa 2013.
- Nowakowska A., *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Samecki P., *Orientation Paper on the Future of Cohesion Policy*, EC Brussels 2009.
- Sługocki W., *Od podejścia scentralizowanego do zregionalizowanego – próba określenia kierunków ewolucji polityki spójności UE realizowanej w Polsce w latach 2004-2020*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Gospodarka. Energetyka. Region*, pod red. E. Jakubowskiego, W. Sługockiego, Warszawa.
- Sługocki W., *Polityka regionalna Unii Europejskiej a rozwój polskich regionów – studium przypadku*, Zielona Góra 2013.
- Sługocki W., *Wojewódzkie aspekty polityki regionalnej w Polsce*, [w:] *Polska wobec współczesnych wyzwań globalnych i regionalnych*, pod red. Ewy Polak i Marka J. Malinowskiego, Gdańsk 2007.
- Słupińska M., *Rozwój ukierunkowany terytorialnie w nowej polityce spójności*, „Acta Universitatis Lodzianensis”, Folia Economica 289, 2013.
- Śleszyński P., *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, [w:] *Przegląd Geograficzny* 2013, 85, 2.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 6.10.2008, COM(2008) 616 wersja ostateczna.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* L 347/320.
- Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020 – Umowa Partnerstwa*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.
- Planowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013.
- Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020, Umowa*.
- Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Nowe rozwiązania dla miast w polityce spójności na lata 2014-2020*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015.