

**ZINTEGROWANE INWESTYCJE TERYTORIALNE
A KSZTAŁTOWANIE SIĘ
SPÓJNOŚCI TERYTORIALNEJ
MIEJSKICH OBSZARÓW FUNKCJONALNYCH
OŚRODKÓW WOJEWÓDZKICH
W POLSCE WSCHODNIEJ**

Anna Busłowska

**ZINTEGROWANE INWESTYCJE TERYTORIALNE
A KSZTAŁTOWANIE SIĘ
SPÓJNOŚCI TERYTORIALNEJ
MIEJSKICH OBSZARÓW FUNKCJONALNYCH
OŚRODKÓW WOJEWÓDZKICH
W POLSCE WSCHODNIEJ**



Białystok 2023

Recenzenci:
prof. dr hab. Paweł Churski (UAM)
dr hab. Małgorzata Czornik, prof. UE w Katowicach

Opracowanie graficzne:
Marek Owieczko

Redakcja i korekta:
Halina Ławnicka

Redakcja techniczna i skład:
Stanisław Żukowski

© Copyright by Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2023

ISBN 978-83-7431-740-5

DOI: 10.15290/zitkstmofofowpw.2023

Wydanie publikacji zostało sfinansowane ze środków
Wydziału Ekonomii i Finansów Uniwersytetu w Białymstoku

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku
ul. Świerkowa 20B, 15-328 Białystok
tel. 85 7457120, 85 7457102, 85 7457059
e-mail: wydawnictwo@uwb.edu.pl
www.wydawnictwo.uwb.edu.pl

Druk i oprawa: TOTEM.COM.PL

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział I.	
Teoretyczne kwestie budowy i pomiaru spójności a kształtowanie się spójności terytorialnej w ramach polityki Unii Europejskiej	18
1. Pojęcie spójności i jej rodzaje	18
2. Spójność i zróżnicowanie rozwoju w ujęciu wybranych teorii ekonomicznych	28
3. Metody i problemy pomiaru spójności	41
4. Cele i zasady polityki spójności Unii Europejskiej	53
5. Konceptualizacja podejścia terytorialnego w ramach polityki spójności Unii Europejskiej	67
6. Modele i wymiary spójności terytorialnej a jej kwantyfikowanie .	79
Rozdział II.	
Miejskie obszary funkcjonalne jako obszar interwencji polityki spójności Unii Europejskiej	95
1. Istota miast, ich rola i relacje z otoczeniem	95
2. Definiowanie i delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych ..	112
3. Uwarunkowania rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych w ujęciu teoretycznym	125

4. Modele rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych w kontekście wyzwań polityki spójności	136
5. Narzędzia polityki spójności w rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych	148

Rozdział III.

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie terytorializacji polityki rozwoju w okresie programowania 2014–2020	161
1. Terytorialny paradygmat rozwoju	161
2. Podejście terytorialno-funkcjonalne w polityce spójności – istota i wymiar praktyczny w okresie programowania 2014–2020	177
3. Wybrane instrumenty rozwoju terytorialnego w kontekście polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020	193
4. Geneza i znaczenie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych ..	204
5. Główne założenia wdrożenia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w miejskich obszarach funkcjonalnych w Polsce ..	212

Rozdział IV.

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako instrument wsparcia rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce Wschodniej	230
1. Podstawowe założenia i uwagi metodologiczne	230
2. Główne uwarunkowania rozwoju województw Polski Wschodniej	234
3. Zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich Polski Wschodniej	246
4. Założenia rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich Polski Wschodniej w latach 2014–2020 w świetle wdrażania instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych	269
5. Efekty wdrażania przedsięwzięć w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w miejskich obszarach funkcjonalnych Polski Wschodniej	290

Rozdział V.

Kształtowanie się spójności terytorialnej w ocenie gmin wchodzących w skład miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce Wschodniej	326
1. Cel i metoda badania ankietowego	326
2. Wyniki badania ankietowego	330
3. Podsumowanie i wnioski z badania ankietowego	359

Rozdział VI.

Kształtowanie się spójności terytorialnej miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce Wschodniej w świetle konwergencji sigma	364
1. Założenia metodologiczne badania	364
2. Zróżnicowanie spójności terytorialnej w miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich Polski Wschodniej	372
3. Podsumowanie i wnioski z badania metodą TOPSIS	401
Zakończenie	408
Bibliografia	416
Spis tabel	453
Spis rycin	460
Spis wykresów	461
„Ankieta dotycząca zintegrowanych inwestycji terytorialnych”	465

Wstęp

Kształtowanie odpowiedniej polityki rozwoju, umożliwiającej osiągnięcie spójności terytorialnej jest jednym z podstawowych wyzwań Unii Europejskiej (UE). Wiąże się to z wprowadzaniem w życie nowego paradygmatu polityki tzw. *place-based approach* (podejście terytorialne). Osiągnięcie spójności terytorialnej pozostaje ważnym zagadnieniem natury badawczej i praktycznej. Na tym polu ścierają się różne poglądy i propozycje. Z jednej strony raport Banku Światowego z 2009 roku kwestionował założenia przestrzennego równoważenia rozwoju gospodarczego, wskazując nawet, że może to być czynnik hamujący zmniejszania się biedy. Autorzy raportu podkreślają, że rozwój gospodarczy jest w rzeczywistości rzadko zrównoważony przestrzennie, a terytorialne nierówności w dochodach i produkcji są wręcz nieuniknione. Próba wyrównania w skali geograficznej poziomu wzrostu obarczona jest ryzykiem porażki¹. Z drugiej strony cele rozwoju UE wskazują na promowanie zrównoważonego i harmonijnego rozwoju terytorialnego pomiędzy krajami, regionami, gminami, miastami, ale także w ramach samych jednostek. Spójność terytorialna powinna się opierać na promowaniu konwergencji i dążyć do zmniejszania

¹ World Bank, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, The World Bank, Washington, D.C., 2009, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991>, 01.10.2020; A. Noworól, *Despacjalizacja jako instrument rozwoju terytorialnego*, „Biuletyn KPZK”, z. 273/274, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Warszawa 2019, s. 24.

nierówności między lepiej sytuowanymi obszarami a tymi o mniejszym stopniu rozwoju.

Spójność terytorialna nabiera coraz wyraźniejszego kształtu nie tylko w sferze deklaratywnej, ale też praktycznej. Wynika to głównie z przyjęcia podejścia do rozwoju w ujęciu całościowym, obok spójności gospodarczej i społecznej pojawił się wymiar terytorialny. Geneza tego poszerzenia wynika z krytyki dotychczasowych makroekonomicznych modeli rozwoju. Na rozwój podejścia ukierunkowanego terytorialnie miały też wpływ założenia koncepcji zrównoważonego rozwoju, podkreślające zbilansowaną politykę w aspekcie ekonomicznym, społecznym i środowiskowo-przestrzennym².

Jednym z ważniejszych wyzwań i przedmiotem dyskusji krajów członkowskich Unii Europejskiej w zakresie budowania spójności i prowadzenia właściwej polityki w tym zakresie jest określenie jednostek terytorialnych. Spójność terytorialna nie może być budowana według tradycyjnych kryteriów administracyjnych, gdyż rozwój nie zachodzi w przestrzeni równomiernie³. Wyrazem tego jest odchodzenie od koncepcji rozwoju egzogenicznego (opartego o zasoby zewnętrzne) na rzecz rozwoju endogenicznego (opartego o zasoby wewnętrzne danego obszaru). Wraz z tą zmianą na przestrzeni lat zmieniały się poglądy na temat czynników i efektów prowadzonych działań w kreowaniu rozwoju danych systemów terytorialno-społecznych⁴.

Pomimo różnych spojrzeń teoretycznych, w polityce unijnej wyraźnie widać wdrożenie koncepcji terytorialnego i zintegrowanego podejścia do rozwoju, w tym zwiększyła się koncentracja uwagi na rozwiązywaniu problemów obszarów miejskich. W miastach zamieszkuje

² P. Churski, *Podejście zorientowane terytorialnie (place-based policy) – teoria i praktyka polityki regionalnej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2018, nr 41, s. 34.

³ Por. D. Mokrosińska, *Polityka kohezji w Unii Europejskiej*, [w:] *Polityka kohezji i konwergencja gospodarcza regionów Polski oraz krajów Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, S.I. Bukowski (red.), Difin, Warszawa 2011, s. 37.

⁴ E. Cierniak-Szóstak, *Instytucjonalne uwarunkowania spójności społeczno-ekonomicznej*, [w:] *Gospodarka Polski 1990–2011, t. 3: Droga do spójności społeczno-gospodarczej*, M.G. Woźniak (red.), PWN, Warszawa 2013, s. 57.

ponad 60% ludności świata i 80% ludności krajów Wspólnoty⁵. Przy tym siła oddziaływania miasta nie kończy się w jego granicach administracyjnych, ale wykracza znacznie szerzej, łącząc sąsiadujące obszary różnymi więziami funkcjonalnymi natury gospodarczej, społecznej, kulturowej, administracyjnej, edukacyjnej, zdrowotnej itp. Problemy i efekty rozwoju miasta oddziałują zatem na obszary powiązane z nim funkcjonalnie. I odwrotnie, nierównomierność rozwoju w gminach ościennych będzie generować negatywne skutki dla całego obszaru funkcjonalnego⁶.

Terytorialny aspekt polityki rozwoju UE w perspektywie 2014–2020 jest ukierunkowany właśnie na miejskie obszary funkcjonalne (MOF), które wykazują istotne związki z gminami podmiejskimi, obejmujące rzeczywiste powiązania gospodarcze, społeczne itp. Miejskie obszary funkcjonalne można postrzegać jako pewne układy osadnicze, charakteryzujące się ciągłością przestrzenną, a efektywne wzmocnienie funkcjonujących zależności jest oparte o endogeniczne czynniki rozwoju. Dedykowanym instrumentem rozwoju terytorialnego w zakresie miejskich obszarów funkcjonalnych są zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT), które w założeniach miały przyczynić się między innymi do zwiększenia spójności terytorialnej MOF. Pierwsze lata wdrażania ZIT przynoszą pewne refleksje i wnioski w zakresie ich roli w tym procesie.

Czy zatem spójność terytorialna w MOF jest tylko postulatem, czy faktycznym procesem? Jakie są jej założenia, wymiary, mierniki? Czy włączone w politykę spójności nowe instrumenty terytorialne, jak zintegrowane inwestycje terytorialne służą wdrażaniu koncepcji „place-based approach” i przyczyniają się do zwiększenia spójności terytorialnej miejskich obszarów funkcjonalnych? Są to aktualne pytania badawcze, gdyż

⁵ Por. Komisja Europejska, *Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, s. 20, 24, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/LSU/?uri=CELEX%3A52010DC2020>, dostęp: 20.10.2020; *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C326/47, 26.10.2012, <http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu.2012/oj>, dostęp: 11.08.2020.

⁶ Por. F. Kuźnik, *Miejskie obszary funkcjonalne a polityka miejska*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 250, s. 11.

wciąż nie ma przyjętej i ugruntowanej definicji spójności terytorialnej, a problematyka jej mierzenia i instrumentarium jest ciągłym przedmiotem zainteresowania badaczy.

Powyższe kwestie są szczególnie interesujące i ważne w przypadku obszarów charakteryzujących się ogólnie niskim poziomem rozwoju. Takimi obszarami są np. województwa tworzące makroregion Polski Wschodniej, tj. województwa warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie, podkarpackie. Stanowią one zwarty terytorialnie obszar, charakteryzujący się niskim poziomem rozwoju – PKB per capita ok. 50% średniej unijnej. Na obszarze tym, stanowiącym ok. 32% terytorium Polski, mieszka ok. 22% ludności kraju i wytwarza się ok. 16% PKB⁷. Ponadto tereny te cechują się niską jakością kapitału ludzkiego, małą dostępnością transportową, dużym udziałem sektora rolniczego. Pobudzenie rozwoju tych obszarów wymaga przemyślanej polityki. Narzędzia w tym zakresie oferuje UE. Wsparcie skoncentrowane jest na określonych priorytetach, zgodnie z przyjętą strategią rozwoju tego makroregionu i dedykowanymi instrumentami finansowymi: regionalnymi programami operacyjnymi (RPO) w każdym województwie i jednym wspólnym programem dla całego makroregionu (w okresie programowania 2014–2020 jest to Program Operacyjny Polska Wschodnia). Zgodnie z podejściem polaryzacyjno-dyfuzyjnym rozwoju ważne miejsce zajmuje wprowadzony w okresie programowania 2014–2020 instrument zintegrowanych inwestycji terytorialnych wdrażany w ramach RPO.

W niniejszej pracy skupiono się zatem na badaniu roli instrumentu ZIT w kształtowaniu spójności terytorialnej miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich Polski Wschodniej, tj. Olsztyna, Białegostoku, Lublina, Rzeszowa i Kielc. Autorka, podejmując rozważania nad narzędziami zewnętrznej pomocy rozwojowej płynącej do specyficznych układów terytorialnych, jakimi są miejskie obszary funkcjo-

⁷ GUS, Bank danych lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp: 01.10.2021, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=GDP_at_regional_level#Gross_domestic_product...28GDP.29, dostęp: 01.10.2021.

nalne, dołącza tym samym do dyskusji nad rolą tego typu instrumentów w kreowaniu większej spójności terytorialnej określonych układów osadniczych. W perspektywie finansowej 2014–2020 po raz pierwszy środki unijne, w formie instrumentu ZIT, wykorzystano jako bezpośredni mechanizm wspomagający współpracę w regionach wielkomiejskich. Była to jednocześnie pierwsza w Polsce centralna inicjatywa wymuszająca współpracę w ramach aglomeracji miejskich.

Ponadto należy dodać, że dana praca uzupełnia pewną lukę badawczą, gdyż literatura przedmiotu dotycząca miejskich obszarów funkcjonalnych jest wciąż ograniczona. Powodem tego jest stosunkowo krótki okres, kiedy ukonstytuował się ich zasięg i sprecyzowano politykę rozwoju tych obszarów. W Polsce miejskie obszary funkcjonalne jako pewien faktyczny układ terytorialny zaczęły realnie funkcjonować w ramach perspektywy 2014–2020 i pojawienia się właśnie instrumentu ZIT.

Celem podjętych badań jest zatem ocena roli instrumentu, jakim są zintegrowane inwestycje terytorialne w kształtowaniu spójności terytorialnej miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce Wschodniej, czyli: Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna, Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego, Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego i Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego. Rozważania skupiły się na elementach, które w literaturze przedmiotu wskazywane są jako istotne w budowaniu spójności terytorialnej. W związku z tym przedmiotem rozważań było znaczenie miejskich obszarów funkcjonalnych w rozwoju policentryczno-dyfuzyjnym, opartym na wewnętrznych zasobach, oraz w odniesieniu do tworzenia powiązań sieciowych. Badania zostały przeprowadzone na podstawie doświadczeń funkcjonowania wyżej wymienionych miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich (MOF OW) w makroregionie Polski Wschodniej w perspektywie finansowej 2014–2020. Dane jednostki MOF OW posiadają strukturę organizacyjną, wdrażają strategię rozwoju oraz są finansowane w ramach instrumentu zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Okres badawczy dotyczył perspektywy finansowej 2014–2020. Należy przy tym podkreślić, że okres kwalifikowalności wydatków kończy się w 2023 roku. W 2018 roku minęła zatem połowa

tego czasu. Skłoniło to autorkę do podjęcia tematu pracy i wyciągnięcia pierwszych wniosków dotyczących efektów ZIT w kształtowaniu spójności terytorialnej w przedmiotowych jednostkach. W celu pokazania jak najpełniejszego kontekstu analizowanych problemów badawczych starano się w pracy wykorzystać możliwie najnowsze dane. W przypadku analiz na bazie statystyki publicznej GUS okres ten obejmował lata 2013 i 2019, starając się tym samym pokazać zmianę, która zaszła w okresie wdrażania unijnej perspektywy finansowej w analizowanych zagadnieniach. Jedynie przy budowie modelu, w ostatnim rozdziale pracy, w celu pokazania trendu w zmianie spójności badanych obszarów funkcjonalnych okres ten wydłużono na lata 2011–2019. W przypadku analiz dotyczących efektów ZIT dysponowano danymi z systemu SL 2014, co pozwoliło zaprezentować bardziej aktualne dane, tj. na koniec 2020 roku. Jest to spójne z badaniami ankietowymi, które również pochodzą z przełomu lat 2020/2021.

W pracy postawiono następującą główną hipotezę badawczą (HG): wdrażanie zintegrowanych inwestycji terytorialnych pozytywnie wpłynęło na spójność terytorialną w miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce Wschodniej. Ponadto, jako hipotezy szczegółowe (HS) przyjęto poniższe założenia:

- HS1: koncepcja zintegrowanych inwestycji terytorialnych uzupełniła lukę w narzędziach polityki spójności UE w realizacji zorientowanego terytorialnie podejścia do rozwoju w miejskich obszarach funkcjonalnych,
- HS2: pomimo przyjęcia różnych form organizacyjno-prawnych wdrażania ZIT w MOF OW w Polsce Wschodniej, przyjęte strategiczne kierunki rozwoju przyczyniają się do zwiększenia spójności terytorialnej poszczególnych obszarów funkcjonalnych,
- HS3: gminy tworzące MOF OW oceniają ZIT jako istotny instrument, pozytywnie wpływający na wsparcie spójności terytorialnej MOF we wszystkich obszarach tematycznych jego wdrażania,
- HS4: ZIT przyczyniły się do podjęcia współpracy i sieciowania pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (JST) tworzącymi określony MOF OW,

- HS5: MOF OW w Polsce Wschodniej charakteryzują się dużym zróżnicowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego, a największe zróżnicowanie w rozwoju JST tworzących MOF zachodzi między miastem wojewódzkim a pozostałymi samorządami,
- HS6: w badanym okresie następowało zwiększanie się konwergencji typu sigma miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce Wschodniej.

W odniesieniu do poszczególnych wątków badawczych zastosowano metody zarówno ilościowe, jak i jakościowe. W ramach teoretycznego zakresu pracy wykorzystano wyniki badań autorskich oraz innych badaczy krajowych i zagranicznych w ramach dostępnej literatury przedmiotu. Przeanalizowano ponadto aktualne dokumenty programowe na szczeblu wspólnotowym, krajowym oraz w ramach każdego z miejskich obszarów funkcjonalnych. Powyższe uzupełniły badania jakościowe, które przeprowadzono metodą sondażu diagnostycznego przy wykorzystaniu kwestionariusza ankiety (badania CAWI) w gminach tworzących miejskie obszary funkcjonalne miast wojewódzkich w Polsce Wschodniej. W przypadku analiz ilościowych wykorzystano zasoby Głównego Urzędu Statystycznego, Centralnego Systemu Informatycznego SL 2014 (z baz Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej) oraz biur związków ZIT. Na podstawie tych danych dokonano pogłębionej analizy statystycznej badanych jednostek oraz zaangażowania rzeczowego i finansowego instrumentu ZIT w przedmiotowych obszarach funkcjonalnych. Ponadto posłużyły one do budowy modelu w oparciu o metodę TOPSIS, dzięki któremu możliwe było obliczenie wskaźnika konwergencji sigma.

Praca składa się z sześciu rozdziałów, wstępu i zakończenia.

W rozdziale pierwszym skupiono się na wprowadzeniu Czytelnika do problematyki spójności. Rozdział podzielono na dwie zasadnicze części. W pierwszych trzech punktach prowadzone są rozważania na temat istoty, rodzajów, pomiaru spójności, a także jej postrzegania w ujęciu różnych szkół ekonomicznych. Kolejne punkty tego rozdziału stanowią ściślejsze ujęcie spójności w ramach prowadzonej polityki Unii Europejskiej, w szczególności przez pryzmat istoty, celów, zasad, modeli spójności terytorialnej.

Rozdział drugi poświęcono zagadnieniom rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych. Punktem wyjścia rozważań były zagadnienia dotyczące istoty, roli i procesów zachodzących we współczesnych obszarach miejskich, w szczególności procesów tworzenia aglomeracji, w ramach których tworzą się różne powiązania funkcjonalne między miastem centralnym a jego otoczeniem. W kolejnych punktach tego rozdziału rozważania skupiono na próbie zdefiniowania i pokazania uwarunkowań, modeli i wybranych narzędzi rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych.

Rozdział trzeci skupia się na zagadnieniach roli terytorium w procesach rozwoju. Intencją autorki było ukazanie ewolucji i znaczenia terytorialnego paradygmatu rozwoju i jego implementacji w polityce UE w perspektywie finansowej 2014–2020. Dokonano także charakterystyki terytorialnych narzędzi wsparcia rozwoju, w tym instrumentu ZIT.

Rozdział czwarty ukazuje praktyczne aspekty wdrażania ZIT w Polsce w makroregionie Polski Wschodniej. Oprócz pokazania kontekstu społeczno-gospodarczego rozwoju regionów Polski Wschodniej, dokonano tu analizy porównawczej miejskich obszarów funkcjonalnych danego makroregionu. Ponadto przeprowadzono szczegółową analizę w zakresie celów strategii rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych dotyczących ZIT oraz efektów rzeczowych i finansowych na poziomie wszystkich MOF OW Polski Wschodniej.

W rozdziale piątym zaprezentowano wyniki badania ankietowego przeprowadzonego w okresie listopad 2020 – styczeń 2021 w gminach MOF OW w Polsce Wschodniej. Rozdział oprócz części analitycznej zawiera też przedstawienie założeń metodologicznych badania oraz część podsumowującą z wnioskami. Celem ogólnym badania ankietowego była ocena wpływu ZIT na kształtowanie się spójności terytorialnej w MOF OW Polski Wschodniej przez osoby zajmujące się bezpośrednio wdrażaniem tego instrumentu w poszczególnych gminach danych obszarów funkcjonalnych (tzw. koordynatorów ZIT).

Ostatni, szósty, rozdział zawiera wyniki badania ilościowego z wykorzystaniem metody TOPSIS i wskaźnika konwergencji sigma. Badanie dotyczyło kształtowania się spójności terytorialnej w MOF OW w Polsce Wschodniej. Celem była ocena, czy w okresie wdrażania ZIT związk-

szyla się spójność poszczególnych obszarów funkcjonalnych w oparciu o wybrane, dostępne w statystyce publicznej dane, obejmujące w szczególności obszary tematyczne, w których był wdrażany ZIT (np. w zakresie edukacji, przedsiębiorczości, rynku pracy, wsparcia niskoemisyjności itp.). W tym rozdziale przedstawiono także założenia metodologiczne przeprowadzonego badania oraz wnioski.

Publikację zamyka zakończenie, w którym odniesiono się do celu opracowania postawionych hipotez badawczych oraz zaprezentowano wnioski końcowe i rekomendacje.

Rozdział I

Teoretyczne kwestie budowy i pomiaru spójności a kształtowanie się spójności terytorialnej w ramach polityki Unii Europejskiej

1. Pojęcie spójności i jej rodzaje

Słowo spójność według słownika języka polskiego PWN oznacza „ściśłą łączność, zwartość”. Jest też terminem stosowanym np. w fizyce, odnoszącym się do wzajemnego przyciągania się atomów i cząsteczek¹. Leszek Kupiec postrzega to słowo w wielu znaczeniach, tj. „zespolenia tworzącego jedność i całość”, „zachowania właściwych proporcji w aspekcie równania do całości”, „dopełnienia się poszczególnych elementów w celu utworzenia harmonijnej całości”, „zaprzeczenia sytuacji, w której występuje niesymetryczność, niewspółmierność, brak proporcji i równowagi”². Adrian Solek definiuje spójność także jako pewną zwartość, jednolitość, ale odnosi ją także do „więzi łączących członków grupy ze sobą i z grupą jako całością”³. W literaturze geograficznej dotyczącej badań nad przestrzenią spójność wykorzystywana jest do opisywania cech danego obszaru (regionu) w następujących kategoriach: występowania i intensywności powiązań, współzależności elementów, wewnątrz-

¹ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/sp%C3%B3jno%C5%9B%C4%87.html>, dostęp: 08.08.2020.

² L. Kupiec, *Polityka spójności w układzie krajowym i regionalnym*, [w:] *Fundusze europejskie w polityce spójności*, A. Augustyn, H. Ostapowicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2013, s. 123.

³ A. Solek, *Teoretyczne podstawy spójności i metodyka jej oceny*, [w:] *Spójność ekonomiczno-społeczna krajów Grupy Wyszehradzkiej*, K. Przybylska (red.), PWN, Warszawa 2017, s. 14.

nej unifikacji, komplementarności (wzajemnego uzupełniania się i dopełniania) i porównywalności cech lub prawidłowości rozwoju⁴. Może też być utożsamiana z różnorodnością przestrzenną, powstającą w wyniku swobodnej koncentracji działalności, prowadzącej do rozwoju spolaryzowanego⁵. Zdaniem P. Śleszyńskiego, pomimo zróżnicowania metodologicznego w podejściu do spójności, pojęcie to jest traktowane jako nieredukowalne, tj. niewymagające objaśnienia⁶. Literatura ekonomiczna przedmiotu wskazuje też na rozumienie spójności w szerszym i węższym znaczeniu. W pierwszym przypadku utożsamiana jest ze zmniejszaniem regionalnych dysproporcji w ujęciu gospodarczym (głównie wyrażonych produktem krajowym brutto (PKB) per capita). Szersze ujęcie natomiast to pojmowanie spójności nie tylko w kontekście wskaźników gospodarczych, ale szeroko rozumianego dobrobytu społeczno-gospodarczego, włączając różne obszary, np. zdrowie, jakość środowiska, możliwości edukacji, stopę przestępczości, migracje itp.⁷ W takim także szerszym kontekście spójność będzie opisywana w niniejszej publikacji, gdyż mówiąc o aspekcie terytorialnym (przestrzennym) nie można pomijać elementów wyróżniających dane terytorium i powiązań występujących między nimi.

Duży wkład poznawczy w zakresie definiowania spójności dały działania Unii Europejskiej. W tym kontekście mimo szerokiego spektrum zadań i instrumentów realizujących politykę spójności, sam termin „spójność” nie ma powszechnie obowiązującej definicji. Najogólniej termin ten odnosi się do określenia nierówności między regionami, krajami będącymi członkami określonych wspólnot i wskazuje stopień, w jakim rozbieżności w sferze społeczno-gospodarczej w obrębie danej wspólnoty mogą być tolerowane. Chodzi tu o zmniejszanie różnic między-

⁴ P. Śleszyński, *Przestrzeń – region – terytorium. Wokół „Zielonej Księgi” w sprawie spójności terytorialnej*, [w:] *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 92.

⁵ A. Ryszkiewicz, *Od konwergencji do spójności i efektywności, Podstawy teoretyczne polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 23.

⁶ P. Śleszyński, op. cit., s. 92.

⁷ A. Ryszkiewicz, op. cit., s. 2, 26–27.

regionalnych w rozwoju i ograniczanie zacofania regionów znajdujących się w trudnej sytuacji⁸. Wyjaśnienia, czym jest spójność w kontekście procesów integracyjnych w UE i jakie są jej rodzaje należy szukać w prawie pierwotnym Wspólnoty Europejskiej. Wzmianka o spójności społecznej i gospodarczej została wprowadzona na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 roku, w którym w art. 130a wskazano, że w celu promowania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty powinna ona prowadzić działania zmierzające do wzmocnienia jej spójności społecznej i gospodarczej, w szczególności poprzez zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów Wspólnoty i zmniejszenia zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych⁹. Nieco bardziej szczegółowe wyjaśnienie dotyczące spójności można było odnaleźć w „First report on economic and social cohesion” z 1996 roku. Wynika z niego, że spójność jest związana z koncepcją społecznej gospodarki rynkowej. Jej ideą jest łączenie gospodarki opartej na „grze rynkowej”, wolności wyboru i przedsiębiorczości z wewnętrzną solidarnością, wzajemnym wsparciem, zapewniającym społeczeństwu otwarty dostęp do usług użyteczności publicznej¹⁰. Informacja o konieczności osiągnięcia spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym i dodatkowo terytorialnym w regionach UE pojawiła się „Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej” w art. 174. Ponadto artykuł ten precyzuje szczególne obszary wymagające szczególnych działań na rzecz spójności regionów, tj. „szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych, niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie”¹¹.

⁸ E. Cierniak-Szóstak, op. cit., s. 55–56.

⁹ *Single European Act*, Official Journal of European Communities, No L 169/1, 29.6.1987, s. 9.

¹⁰ European Commission, *First report on economic and social cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1996, s. 13.

¹¹ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*

W literaturze przedmiotu pojawia się także obok „spójności” termin „konwergencja”, czyli inaczej „zbieżność”. Słownik języka polskiego PWN podaje wprost, że jest to „zakładane zbliżenie poziomu wskaźników gospodarczych państw członkowskich Unii Europejskiej do wspólnej średniej”¹². W literaturze ekonomicznej termin ten też najczęściej jest rozumiany jako proces związany z redukcją nierówności, w szczególności gospodarczych, między krajami, regionami¹³. Konwergencja zachodzi, gdy biedniejsze regiony rozwijają się szybciej niż te bogatsze. W przypadku odwrotnych procesów mówi się wówczas o dywergencji (rozbieżności)¹⁴. Jak podkreśla G. Gorzelak, od samego początku spójność rozumiana była jako konwergencja i te dwie nazwy używane są jako synonimy, chociaż spójność jest postrzegana bardziej w aspekcie jej wyrównującej funkcji. Osiągnięcie stanu spójności oznacza niwelowanie dysproporcji terytorialnych w poziomie rozwoju gospodarczego (spójność gospodarcza) oraz w dostępie do pracy i dochodów (spójność społeczna)¹⁵. W zależności od stopnia konwergencji (albo występowania dywergencji) można mówić o zwiększaniu się lub zmniejszaniu spójności poszczególnych obszarów, czyli

¹² <https://sjp.pwn.pl/sjp/konwergencja;2564602.html>, dostęp: 08.08.2020.

¹³ Por. A. Ryszkiewicz, op. cit., s. 13, 123; A. de la Fuente, *Convergence across countries and regions: theory and empirics*, EIB Paper 2000, t. 5, nr 2, s. 27; D. Mokrosińska, op. cit., s. 31; D. Ahner, *What do you really know about European cohesion policy?*, http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/ecp_rational.and_objectives.pdf, dostęp: 12.09.2020; F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent report prepared at the request of Danuta Hubner Commissioner for Regional Policy, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf, dostęp: 12.09.2020.

¹⁴ Należy też zwrócić uwagę na inne znaczenie konwergencji. Pojęcie to oprócz procesu upodabniania się do siebie gospodarek w skali kraju, regionu, wiąże się także z tzw. kryteriami konwergencji, o których mówi „Traktat o Unii Europejskiej” z 1992 r. z Maastricht. Więcej: E. Kusideł, *Konwergencja gospodarcza w Polsce i jej znaczenie w osiąganiu celów polityki spójności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 15; B. Józwiak, *Realna konwergencja gospodarcza państw członkowskich Unii Europejskiej z Europy Środkowej i Wschodniej. Transformacja, integracja i polityka spójności*, PWN, Warszawa 2017, s. 7.

¹⁵ G. Gorzelak, *Cohesion and Convergence: Synonyms or Two Different Notions?*, [w:] *Spatial Disparities and Development Policy*, G. Kochendörfer-Lucius, B. Pleskovic (red.), The World Bank, Berlin Workshop Series 2009, s. 259.

konwergencję można traktować w ujęciu dynamicznym, jako proces, którego efektem jest określony poziom spójności¹⁶. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z paradygmatem polityki spójności konwergencja gospodarcza nie jest jej głównym celem. Jest nim pomoc biedniejszym regionom w zmniejszaniu luki rozwojowej względem średniej UE (konwergencja warunkowa), a nie wyrównywanie wyników gospodarczych (konwergencja bezwarunkowa). Za prawdziwe cele polityki spójności uważane są przede wszystkim elementy społeczne i efektywność. W tym miejscu takie relacje wskazują na zwracanie uwagi na spójność terytorialną, która jest pojmowana szerzej niż tylko spójność gospodarcza¹⁷.

W literaturze przedmiotu spójność, z uwagi na wcześniej wskazane zapisy w prawie unijnym, jest opisywana najczęściej w trzech wymiarach: ekonomicznym, społecznym i terytorialnym¹⁸. Jest to także podział wynikający z traktatów unijnych oraz opisywany w ramach raportów kohezyjnych. Można także mówić o innych rodzajach spójności, np. polityczna, środowiskowa¹⁹. W odniesieniu do słowa konwergencja wymienia się takie rodzaje jak: typu sigma, beta lub gamma, stochastyczna, przestrzenna, dochodowa, technologiczna, sektorowa²⁰. Przedmiotem dalszych rozważań będzie spójność w ujęciu polityki UE, więc skupiono się tu na charakterystyce trzech podstawowych rodzajów spójności: ekonomicznej, społecznej i terytorialnej.

Spójność gospodarcza jest jednoznacznie rozumiana w literaturze, gdyż odnosi się ją do międzyregionalnej konwergencji specyficznych wskaźników ekonomicznych, głównie PKB per capita weryfikowanego

¹⁶ W omawianym kontekście przemian w obszarach funkcjonalnych konwergencję i spójność trudno traktować rozdzielnie omawiając podstawy teoretyczne. W dalszej części publikacji będą zatem poruszane kwestie dotyczące obu pojęć.

¹⁷ Por. T. Tylec, *Ekonomiczna spójność krajów Grupy Wyszehradzkiej na tle UE-28 w latach 2000–2014*, [w:] *Spójność ekonomiczno-społeczna krajów Grupy Wyszehradzkiej*, K. Przybylska (red.), PWN, Warszawa 2017, s. 31–32.

¹⁸ Por. m.in. ibidem, s. 31–32; A. Ryszkiewicz, op. cit., s. 19; M. Greta, E. Tomczak-Woźniak, *Problem spójności w nowej polityce regionalnej UE na lata 2014–2020*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2013, nr 4 (64), s. 6.

¹⁹ A. Solek, op. cit., s. 14.

²⁰ E. Kusideł, op. cit., s. 15.

parytetem siły nabywczej²¹, ale także takich mierników jak: inflacja, deficyt budżetowy, dług publiczny, stopa procentowa²². Ogólnie odnosi się ją do ograniczania różnic w poziomie rozwoju gospodarczego. O spójności gospodarczej można mówić zatem w przypadku zharmonizowania mechanizmów funkcjonowania, narzędzi, procedur, instytucji gospodarczych, a także uelastycznienia przepływów zasobów do bardziej efektywnych zastosowań, harmonizowanie ich struktury, usuwanie barier utrudniających wykorzystanie endogennych potencjałów. W literaturze przedmiotu podkreśla się także ścisły związek między spójnością ekonomiczną i społeczną, pomiędzy którymi zachodzą silne sprzężenia zwrotne. Wskazuje się, że spójność społeczno-ekonomiczna wiąże się z upodabnianiem się gospodarek pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i cywilizacyjnego oraz mechanizmów i elementów tworzących poszczególne gospodarki oraz ich struktur regionalnych i lokalnych do określonego wzorca²³.

O ile termin spójności gospodarczej nie rodzi szerszej dyskusji, to spójność społeczna jest różnorodnie definiowana i postrzegana. Pierwszy nurt rozważań nad spójnością społeczną dotyczy jej natury i znaczenia, poczynawszy od socjologicznych koncepcji wspólnoty aż do współczesnych koncepcji kapitału społecznego. Drugi nurt obejmuje dyskusję w zakresie niejasności w rozróżnianiu między spójnością społeczną a kapitałem społecznym²⁴. Ogólnie spójność społeczną próbuje się definiować w ujęciu dynamicznym lub statycznym. W pierwszym ujęciu jest traktowana jako

²¹ Por. A. Ryszkiewicz, op. cit., s. 24; E. Cierniak-Szóstak, op. cit., s. 56.

²² O.G. Rakauskienė, V. Kozlovskij, *Overview of EU economic cohesion process performance for new member states*, „Procedia – Social and Behavioral Sciences”, 110 (2014), s. 286.

²³ M.G. Woźniak, *Teoretyczne i praktyczne kwestie budowy spójności społeczno-ekonomicznej dla gospodarki innowacyjnej*, [w:] *Gospodarka Polski 1990–2011...*, s. 15–16. Zdaniem autorki nie należy mylić czy uogólniać pojęć spójności gospodarczej i społecznej, gdyż obejmują one zupełnie inne aspekty. Jednak należy podkreślić, że system społeczno-gospodarczy tworzy określoną całość ściśle powiązanych różnych elementów i występujących tam procesów. Mechanizmy i działania oddziaływujące na różne rodzaje spójności w konsekwencji powinny przyczyniać się do poprawy warunków i jakości życia.

²⁴ Y. Berman, D. Phillips, *Indicators for social cohesion*, Paper submitted to the European Network on Indicators of Social Quality of the European Foundation on Social Quality, Amsterdam, June 2004, s. 3–4.

proces służący budowaniu wspólnego sensu przynależności do danej wspólnoty. Drugie rozumienie spójności społecznej to stan spraw związanych z różnymi interakcjami między członkami społeczeństwa a charakteryzowanych przez zespół norm, postaw²⁵. Z kolei A. Ryszkiewicz dzieli definicje spójności społecznej w oparciu o²⁶:

- etymologiczne znaczenie tego terminu, tj. powiązania między członkami danych społeczności a społecznością jako określoną całością,
- koncepcję według E. Durkheima, który wskazywał, że spójność to organiczna solidarność będąca wynikiem współczesnych związków między ludźmi, skłonnych do współpracy, ale jednocześnie rozwijających autonomiczną osobowość,
- zobowiązanie społeczne, tj. grupa definicji odnoszących się do spójności jako promocji stabilnych, współpracujących i trwałych społeczności,
- podzielane wartości i sens przynależności, tj. wskazujących na to, że spójność to trwający proces rozwoju określonych społeczności o wspólnych wartościach, celach, szansach opartych na nadziei, zaufaniu, wzajemności,
- definicje dotyczące zdolności do współpracy, tzn. takich, w których spójność społeczna rozumiana jest jako „stan spraw”, w którym dana społeczność wytwarza klimat do zmiany²⁷.

Definicją spójności, która wydaje się w pewnym stopniu godzić różne spojrzenia badawcze jest ta zaproponowana przez W. Easterly'ego, J. Ritzena i M. Woolcocka. Wskazują oni, że jest to budowanie wspólnych wartości, zmniejszanie dysproporcji w zamożności i dochodach oraz ogólnie dawanie ludziom poczucia, że są zaangażowani we wspólne przedsięwzięcie, mierzą się ze wspólnymi wyzwaniem i że są członkami tej samej społeczności²⁸.

²⁵ J. Chan, H. To, E. Chan, *Reconsidering social cohesion: developing of definition and analytical Framework for empirical research*, „Social Indicators Research” 2006, vol. 75, s. 273–302.

²⁶ A. Ryszkiewicz, op. cit., s. 28.

²⁷ Ibidem, s. 29.

²⁸ W. Easterly, J. Ritzen, M. Woolcock, *Social Cohesion, Institutions, and Growth*, Center for Global Development Working Paper No. 94, 2006, s. 4.

Próbując zdefiniować spójność terytorialną należy podkreślić, że w tym przypadku także nie ma ugruntowanej definicji²⁹. Ogólnie w formułowaniu tego rodzaju spójności podkreśla się „wielosektorowość”, „wielowymiarowość” tego pojęcia. Jacek Zaucha i inni zwracają uwagę, że ta spójność może być ujmowana w kilku znaczeniach, czyli jako: rozwój endogeniczny i policentryczny, tworzenie powiązań sieciowych, wyrównywanie międzyregionalnych dysproporcji społeczno-gospodarczych i zapewnienie dostępności do usług i infrastruktury³⁰. Andreas Faludi zwraca uwagę, że spójność terytorialna powinna koncentrować się na możliwościach rozwoju, zachęcić do współpracy i tworzenia sieci, wykorzystując przy tym mocne strony obszarów oraz skuteczniejsze ukierunkowanie instrumentów polityki. Odwołanie się do spójności terytorialnej nie oznacza radykalnego odejścia od istniejących polityk, ale uzupełnienie spójności gospodarczej i społecznej w celu harmonijnego i zrównoważonego rozwoju całej Wspólnoty Europejskiej³¹. Danuta Mokrosińska zauważa, że „jednym z strategicznych celów osiągnięcia spójności społecznej i gospodarczej jest spójność terytorialna”³². Alicja Ryszkiewicz z kolei podkreśla, że „wielosektorowy wymiar spójności terytorialnej oznacza, że spójność jest nie tylko gospodarcza, ale także społeczna, w zakresie środowiska naturalnego, czy demografii”³³. Zwraca ponadto uwagę, że takie pojmowanie spójności terytorialnej zawiera w sobie inne jej rodzaje. Ponadto może być także rozpatrywana na różnych szczeblach przestrzennych, od poziomu UE, gdzie uwaga skupia się głównie na dysproporcjach między regionami Wspólnoty, aż do poziomu lokalnego, na którym zasadniczą kwestią są np. dysproporcje wewnątrzmijskie. Posiada także wymiar czasowy, co oznacza, że jej przedmiotem są nie tylko aktualne

²⁹ Za: A. Faludi, *From European spatial development to territorial cohesion policy*, „Regional Studies”, vol. 40, no. 6, 2006, s. 669.

³⁰ J. Zaucha, T. Brodzicki, D. Ciołek, T. Komornicki, Z. Mogiła, J. Szlachta, J. Zaleski, *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*, Difin, Warszawa 2015, s. 29; E. Szafranek, *Miejskie obszary funkcjonalne a kształtowanie spójności terytorialnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, z. 467, s. 115.

³¹ A. Faludi, op. cit., s. 669.

³² D. Mokrosińska, op. cit., s. 36.

³³ A. Ryszkiewicz, op. cit., s. 32.

dysproporcje, ale także ich zmiany³⁴. Edyta Szafranek wskazuje, że zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego krajów, regionów jest podstawą wprowadzenia kwestii spójności terytorialnej do polityki rozwoju i badań naukowych. Stanowi jednocześnie odpowiedź na występujące dysproporcje w rozwoju regionalnym i jest konsekwencją spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej, a jej osiągnięcie zależy od dostępnych wewnętrznych zasobów przy jednoczesnym zintegrowanym planowaniu i programowaniu rozwoju³⁵. Philippe Doucet także podkreśla, że spójność terytorialna jest terytorialnym wymiarem spójności społecznej i ekonomicznej, i realizowana jest nie tylko za pomocą funduszy strukturalnych, ale także poprzez lepszą integrację wpływu na terytorium różnych polityk unijnych³⁶. Holistyczne podejście prezentują J. Zaucha i J. Szlachta, którzy wskazują, że „pojęcie spójności terytorialnej jest zależne od kontekstu społeczno-gospodarczego, politycznego, rozwoju wiedzy, kultury zarządzania, czy sposobu prowadzenia polityki rozwoju. Spójność terytorialną można scharakteryzować jako pojęcie: ogólne, kompleksowe, kierunkowe, wskazujące na potrzebę uwzględnienia uwarunkowań i czynników terytorialnych w procesach wzrostu, rozwoju, integracji i zapewnienia sprawiedliwości społecznej”³⁷.

W literaturze pojawia się także traktowanie spójności terytorialnej w kategoriach przestrzennych³⁸, wskazując, że jest ona warunkiem planowania przestrzennego, gwarantującym poprawę spójności gospodar-

³⁴ Ibidem, s. 32–33.

³⁵ E. Szafranek, op. cit., s. 114–116.

³⁶ P. Doucet, *Territorial Cohesion of Tomorrow: A Path to Cooperation or Competition?*, „European Planning Studies”, vol. 14, no. 10, 2006, s. 1473.

³⁷ J. Zaucha, J. Szlachta, *Territorial Cohesion: Origin, Content and Operationalization*, [w:] *Territorial Cohesion: A missing link between economic growth and welfare. Lessons from the Baltic Tiger*, J. Bradley, J. Zaucha (red.), Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2017, s. 38.

³⁸ Spójność terytorialna nie jest tym samym, co spójność przestrzenna. Pojęcie terytorium zawiera się w przestrzeni. Jednocześnie przestrzeń może obejmować zagadnienia niezwiązane z terytorium, np. przestrzenna organizacja społeczeństwa, struktury osadnicze. Terytoria natomiast są precyzyjnie określonymi jednostkami przestrzennymi, np. administracyjnymi, z pewną formą samorządu, por. P. Schön, *Territorial Cohesion in Europe?*, „Planning Theory & Practice” 2005, vol. 6, no. 3, September, s. 387–413; A. Ryszkiewicz, op. cit., s. 32. Szerzej te pojęcia zostały opisane w rozdziale III.

czej i społecznej, stan zadowolenia użytkownika z aranżacji przestrzeni. Dlatego wzrost spójności przestrzennej rozumiany jest jako eliminowanie barier w dostępie do regionów³⁹. Zdaniem autorki i w świetle wcześniejszych definicji takie ujęcie spójności terytorialnej można traktować jako wąskie. W świetle paradygmatu rozwoju zorientowanego terytorialnie dążenie do spójności terytorialnej powinno być ujmowane w szerszych ramach zjawisk i procesów warunkujących rozwój poszczególnych terytoriów. Samo postrzeganie spójności terytorialnej w kategoriach przestrzennych (zagospodarowania przestrzennego) będzie znaczącym zawężeniem tego pojęcia. Ideą jest tu raczej stworzenie równych szans rozwoju określonych jednostek przestrzennych i zmniejszenie barier, które ten rozwój mogłyby utrudniać. Nie może się to odbywać bez odpowiednich zmian społecznych, gospodarczych, komunikacyjnych, środowiskowych itd., ale także bez zaangażowania i współpracy określonych interesariuszy. Taką też perspektywę badawczą przyjęto w danej pracy. Autorka przyjęła szeroką definicję spójności terytorialnej jako wielowymiarowej koncepcji wyrównywania dysproporcji w rozwoju określonego terytorium w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym, czyli w przekonaniu autorki spójność terytorialna nie jest czymś, co zastępuje spójność społeczną, gospodarczą czy przestrzenną, ale je łączy⁴⁰. Mimo różnorodności w badaniu i określaniu spójności w teoriach ekonomicznych przedstawionych w dalszej części pracy, spojrzenie holistyczne na spójność terytorialną wydaje się najbardziej uzasadnione i interesujące poznawczo. Jak zaznacza M.G. Woźniak, budowanie spójności terytorialnej nie może być prowadzone w oderwaniu od zintegrowanego podejścia w rozwiązywaniu problemów spójności ekonomiczno-społecznej⁴¹.

³⁹ M. Proniewski, *Cohesion of the european regional space*, „EUROPA XXI”, vol. 30, 2016, IGiPZ PAN, s. 24–25.

⁴⁰ Takie podejście uzasadnione jest także problemem badawczym, związanym z rolą instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w kształtowaniu spójności terytorialnej MOF. Instrument ten odnosił się do podejmowania przedsięwzięć w różnych dziedzinach, które miały przyczynić się do wyrównania różnic rozwojowych w danych MOF i do ich bardziej zharmonizowanego rozwoju jako regionu.

⁴¹ M.G. Woźniak, op. cit., s. 16.

Na zakończenie można dodać, że duży wkład w definiowanie i mierzenie spójności miała polityka Unii Europejskiej. Choć badania nad przyczynami zróżnicowań rozwoju były przedmiotem zainteresowania wielu szkół ekonomicznych długo przed powstaniem Wspólnoty, to polityka unijna dostarcza bogatego wkładu teoretycznego i empirycznego, a wymiar terytorialny jest obecnie w niej szczególnie akcentowany. Szerzej ten wątek zostanie zaprezentowany w kolejnych punktach tego rozdziału.

2. Spójność i zróżnicowanie rozwoju w ujęciu wybranych teorii ekonomicznych

Problematyka pogłębiających się różnic w rozwoju, marginalizacji niektórych obszarów jest przedmiotem zainteresowania ekonomistów od dekad. Samo pojęcie konwergencji (zbieżności) wprowadzili do nauk ekonomicznych w latach 40. i 50. ubiegłego wieku twórcy teorii konwergencji (P. Sorokin, J. Burnham, R. Aron, B. Bell, W.W. Rostow, J. Tinbergen) i na początku badania nad jej naturą dotyczyły w szczególności analiz zmian gospodarek kapitalistycznych i centralnie planowanych. W latach 80. ubiegłego wieku pojęcie konwergencji uległo zawężeniu w głównym nurcie ekonomii do utożsamiania jej ze zbieżnością poziomów i stóp wzrostu produktu oraz kluczowych wielkości makroekonomicznych, warunkujących zmiany produktu w czasie (zasoby kapitału fizycznego, kapitału ludzkiego, technologii, oszczędności, inwestycji itp.). Było to konsekwencją powstania neoklasycznej teorii wzrostu gospodarczego R.M. Solowa z jej późniejszymi modyfikacjami oraz sformułowaniem endogenicznej teorii wzrostu, oraz zwróceniem większej uwagi ekonomistów na problematykę zbieżności poziomów krajów biednych i bogatych⁴².

⁴² Ł. Jabłoński, *Teorie rozwoju gospodarczego a konwergencja ekonomiczna*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2008, nr 13, s. 151.

Zasadniczo zróżnicowaniem w rozwoju regionów zajmują się teorie rozwoju regionalnego, a głównym celem polityki regionalnej jest zmniejszanie skali różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, czyli zwiększanie spójności określonych regionów⁴³. Klasyfikacja teorii ekonomicznych dotycząca rozwoju regionalnego jest w literaturze różnorodnie ujmowana⁴⁴, a badania koncentrujące się na przyczynach niespójności społeczno-gospodarczych, koncepcjach pobudzenia rozwoju w obszarach zacofanych, przyczyniły się do powstania nowej dziedziny naukowej – ekonomii rozwoju⁴⁵ (development economics)⁴⁶.

W kontekście zróżnicowań rozwojowych regionów adekwatne wydają się podziały różnych teorii, które różnice między regionami (brak spójności) traktują jako zakłócenie procesu rozwoju (teorie rozwoju zrównoważonego) oraz te, w których różnice rozwojowe są naturalne, gdyż

⁴³ Miejskie obszary funkcjonalne stanowią region (węzłowy, szerzej o tym w rozdziale 2), który składa się najczęściej z dobrze rozwiniętego ośrodka centralnego (rdzenia) – miasta wojewódzkiego i terenów (gmin) przyległych, charakteryzujących się mniejszymi i zróżnicowanymi poziomami rozwoju. Dlatego w danym punkcie pracy skupiono się na przeglądzie wybranych teorii skupiających się na wyjaśnianiu przyczyn zróżnicowań regionalnych.

⁴⁴ Por. K. Dyjach, *Teorie rozwoju regionalnego wobec zróżnicowań międzyregionalnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio H” 2013, nr 47 (1), s. 50–51; T. Doróżyński, *Przyczyny regionalnych nierówności w świetle wybranych teorii*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, t. LXXX, s. 179–199; P. Churski, T. Herodowicz, B. Konecka-Szydłowska, R. Perdał, *Teoretyczny i praktyczny wymiar polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie*, t. 9/201, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa 2020, s. 29–33; Ł. Piętaś, *Przegląd teoretyczny koncepcji rozwoju regionalnego*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2014, 5 (306), s. 5–6; A. Mempel-Śnieżyk, *Koncepcje rozwoju regionalnego ze szczególnym uwzględnieniem klastrów i inteligentnych specjalizacji*, „Biblioteka Regionalisty” 2013, nr 13, s. 110–115; Ł. Jabłoński, op. cit., s. 151–163.

⁴⁵ Ekonomia rozwoju jest grupą teorii o zróżnicowanym rodowodzie. Wskazuje się na jej dorobek opierający się na różnych nurtach i teoriach ekonomicznych, występujących jako częściowo od siebie niezależne, np. zalicza się tu: ekonomię klasycysto-neoklasycystą, ekonomię keynesowską; podejścia: instytucjonalne, geograficzne, historyczne itp. Więcej: R. Bartkowiak, *Współczesne teorie ekonomiczne*, „Roczniki Nauk Rolniczych” 2010, Seria G, t. 97, z. 2, s. 22–24; Ł. Jabłoński, *Ewolucja poglądów na temat konwergencji w ekonomii rozwoju*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 5–6, s. 27–30.

⁴⁶ P. Churski, *Obszary wzrostu i obszary stagnacji gospodarczej w Polsce – kontekst teoretyczny*, [w:] *Zróżnicowania regionalne w Polsce*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 48, Warszawa 2011, s. 9–43.

wynikają z cech samego rozwoju społeczno-gospodarczego (teorie rozwoju niezrównoważonego)⁴⁷. Jednak mając na uwadze temat pracy odnoszący się do spójności terytorialnej, ciekawym aspektem poznawczym w zakresie teorii ekonomii i w odniesieniu do warstwy definicyjnej spójności opisanej w poprzednim podrozdziale jest pytanie, czy i jak dorobek ekonomii można odnieść do rodzajów spójności. Kontynuując więc ten wątek myślowy, pierwszym krokiem było ogólne zidentyfikowanie różnych grup teorii rozwoju regionalnego. Kompleksowe ujęcie w tym zakresie zaprezentowali m.in. A. Pike, A. Rodriguez-Pose i J. Tomaney⁴⁸, co w dużej części zostało wykorzystane do przeglądu podstawowych teorii rozwoju regionalnego jako podstawy omawianego zagadnienia. Pewnego kryterium przyporządkowania do różnych rodzajów spójności szukano natomiast w obszarach oddziaływania na zwiększenie/zmniejszenie zróżnicowania regionalnego podkreślanych w poszczególnych teoriach, wskazując konkretne ich przykłady (tabela 1), czyli co było przedmiotem zainteresowania poszczególnych teorii: aspekty gospodarcze, społeczne, środowiskowe itp. Nie jest to oczywiście w pełni obiektywna metoda, gdyż wskazywane czynniki w poszczególnych nurtach ekonomicznych często są wielowymiarowe. Niemniej jednak, autorka, w oparciu o te założenia, dokonała klasyfikacji wybranych teorii do poszczególnych rodzajów spójności, mając jednocześnie świadomość, iż taka klasyfikacja może podlegać dalszym weryfikacjom i dyskusjom.

Ogólnie zauważa się, że mechanizm wyjaśniający procesy konwergencji gospodarczej (zbieżności, spójności gospodarczej) w teoriach wzrostu gospodarczego można wskazać na grupie trzech: keynesowskich, neo-

⁴⁷ Por. K. Dyjach, op. cit., s. 50–51; T. Dorożyński, op. cit., s. 189–190. Między innymi K. Dyjach proponuje taki podział i wśród grup teorii reprezentujących dążenie do równoważenia rozwoju ujmuje: neoklasyczne (A. Smith, D. Ricardo, E. Heckscher, B. Ohlin), keynesowskie (J.M. Keynes, D.C. North) oraz modele fazowe (W.W. Rostow, N.D. Kondratiew, R. Vernon). Do grupy teorii rozwoju niezrównoważonego zalicza natomiast teorie rozwoju „od góry” (polaryzacja sektorowa i regionalna: F. Perroux, G. Myrdal, A.O. Hirschman; model centrum-peryferii: J. Friedmann) i teorie rozwoju „od dołu” wskazujące na jego endogeniczny wymiar.

⁴⁸ A. Pike, A. Rodriguez-Pose, J. Tomaney, *Local and regional development*, 2nd Edition, Routledge, London / New York 2017, s. 59–150, za: A. Mempel-Snieżyk, op. cit., s. 110–115.

Tabela 1. Rodzaje spójności a wybrane teorie ekonomiczne

Rodzaj spójności	Grupa teorii	Przykłady teorii/modeli/badaczy
Spójność gospodarcza	Teorie keynesowskie	Model podstawowy (J.M. Keynes) Teoria bazy ekonomicznej (D.C. North)
	Teorie neoklasyczne	Model Harroda-Domara Model Solowa-Swana
	Teorie wzrostu endogenicznego	Modele Romera Teorie geografii ekonomicznej (np. teoria regionalnej aglomeracji P. Krugmana)
Spójność społeczna	Teorie instytucjonalne i socjoekonomiczne	Szkoła niemiecka, austriacka, zasobowa, francuska ekonomia konwencji Teoria praw własności Teoria wyboru publicznego
Spójność terytorialna	Zrównoważony rozwój	Zintegrowana teoria ekonomiczna zrównoważonego rozwoju
	Teoria systemów	Ogólna teoria systemów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Pike, A. Rodriguez-Pose, J. Tomaney, op. cit., s. 59–150; K. Dyjach, op. cit., s. 51; T. Dorożyński, op. cit., s. 189–191; D. Kielczewski, *Koncepcja zintegrowanej teorii ekonomicznej zrównoważonego rozwoju. Między mainstreamem a heterodoksją ekonomiczną*, Wydawnictwo UWB, Białystok 2021, s. 239–364.

klasycznych i endogenicznych⁴⁹. Badając przyczyny zróżnicowań regionalnych w tych teoriach skupiano się głównie na wykorzystaniu czynników produkcji czy aspektach związanych z innowacyjnością, wiedzą itp. i głównie odnoszono to do procesów wzrostu/rozwoju gospodarczego⁵⁰.

Szkoła keynesowska zakłada na przykład brak możliwości samoczynnego wyrównywania różnic gospodarczych, uzasadniając tym samym interwencjonizm państwowy w tym zakresie. Wskazuje ona, że pomimo stanu równowagi gospodarczej może mieć miejsce niepełne wy-

⁴⁹ Można tu dodać, że teorie endogeniczne można byłoby przypisać do spójności terytorialnej, gdyby rozpatrywać ich wymiar przestrzenny. Zwraca się w nich bowiem uwagę na wykorzystanie potencjałów endogenicznych określonego regionu.

⁵⁰ Por. Ł. Jabłoński, *Ewolucja poglądów...*, s. 31.

korzystanie czynników produkcji, głównie pracy. Wykorzystanie czynników produkcji jest ponadto uzależnione od popytu. Na bazie modelu Keynesa powstała teoria bazy ekonomicznej D.C. Northa. Wskazywała ona, że rozwój danego obszaru zależy od eksportu, a czynnikiem rozwoju jest zewnętrzny popyt na dobra i usługi produkowane przez dany region. Baza ekonomiczna tworzona przez sektory eksportowe stanowi podstawę gospodarki regionu. Eksport w długim okresie może przyczynić się do zmniejszenia różnic rozwojowych (poziom dochodów) w regionie. Rosnący popyt na dobra i usługi pochodzące z danego regionu sprzyja koncentracji aktywności ekonomicznej oraz pojawieniu się efektu ekonomii skali⁵¹.

Teorie neoklasyczne zakładają, że nierówności regionalne są skutkiem niewystarczającej mobilności terytorialnej czynników produkcji. Mechanizm rynkowy sprawia, że czynniki produkcji alokowane są w miejscach, gdzie osiągają największą krańcową użyteczność. W rezultacie powinno to prowadzić do niwelowania różnic regionalnych. Według modeli neoklasycznych czynnik pracy przepływa z regionów biednych do bogatych, a kapitał odwrotnie⁵². W grupie teorii neoklasycznych jednym z głównych dorobków konwergencji jest model Solowa-Swana. Był on krytyczną odpowiedzią na wcześniejszy model Harroda-Domara⁵³, który łączył klasyczną i keynesowską teorię wzrostu. Model Harroda-Domara zakładał, że wzrost dochodu narodowego jest wprost proporcjonalny do stopy oszczędności i odwrotnie proporcjonalny do kapitałochłonności produkcji. Odchylenie gospodarki od ścieżki równowagi ruchomej rozpatruje się poprzez interakcję trzech stóp wzrostu: gwarantowanej, faktycznej i naturalnej, a wzrost gospodarczy zależy od przyrostu zasobów pracy i poziomu inwestycji (oszczędności). Długookresowy, zrównoważony wzrost gospodarki jest możliwy, jeżeli gwaran-

⁵¹ L. Pięta, op. cit., s. 7; K. Dyjach, op. cit., s. 53.

⁵² K. Dyjach, op. cit., s. 51.

⁵³ T. Legiędź, *Ewolucja ekonomii rozwoju*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2013, nr 1 (32), s. 35; Ł. Jabłoński, *Ewolucja poglądów...*, s. 31–32; A. Zadroga, *Ewolucja teorii ekonomii rozwoju w XX wieku: od kategorii wzrostu gospodarczego do koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2016, nr 2, s. 120.

towana i naturalna stopa wzrostu są sobie równe ($g_w = g_n$). Gdy gospodarka odbiega od tego stanu, następuje albo wzrost bezrobocia ($g_n > g_w$), albo rosnące niewykorzystywanie istniejących zasobów kapitału fizycznego ($g_n < g_w$). Krytyka tego modelu dotyczyła kontrowersji związanych z implikacjami dla procesu wzrostu oraz dla procesu dojścia gospodarki do ścieżki zrównoważonego wzrostu, gdyż w modelu tym przyjęto założenie o stałych poziomach stopy oszczędności, przyrostu zasobów pracy oraz relacji kapitału (fizycznego) do produktu, czyli zmienne te rozpatrywano jako fakty naturalne. Krytykowano także założenie dotyczące równości występującej pomiędzy: stopą oszczędności, udziałem kapitału w produkcji oraz stopą wzrostu zasobu pracy jako warunków koniecznych do poruszania się gospodarki po ścieżce zrównoważonego wzrostu z nadwyżką zasobów pracy (z modelu wynikałoby, że podwojenie stopy wzrostu gospodarczego można osiągnąć poprzez podwojenie stopy oszczędności, jednak wzrost stopy oszczędności *ex ante* nie spowoduje takiego samego zwiększenia oszczędności *ex post*. Byłoby to możliwe wtedy, gdyby w tym samym czasie w gospodarce nastąpił wzrost stopy inwestycji równy wzrostowi stopy oszczędności).

Podstawowym wnioskiem płynącym natomiast z modelu Solowa-Swana⁵⁴ było występowanie konwergencji dochodowej. W modelu tym jest wykorzystywana funkcja produkcji o stałych przychodach skali w odniesieniu do kapitału i efektywnego zasobu pracy, i zakłada się malejącą krańcową produktywność kapitału⁵⁵. Jeżeli gospodarki mają ten sam po-

⁵⁴ Ciekawe badania z wykorzystaniem tego modelu prowadzili K. Malaga i P. Koliber, którzy badali województwa w Polsce w latach 1998–2003 za pomocą modelu Solowa-Swana, dochodząc m.in. do wniosku, że przy założeniu zróżnicowanej w Polsce całkowitej produktywności prognozy długookresowe wskazywały na możliwość pogłębiania się nierówności między województwami, z korzyścią dla województw bogatych i wyraźną stratą dla województw biedniejszych, w szczególności pogłębianie się nierówności między tzw. Polską A (ściana zachodnia) i Polską B (ściana wschodnia). Ponadto analiza ścieżek wzrostu PKB na zatrudnionego ze stabilnymi stanami równowagi wskazała, że szybsza zbieżność tych ścieżek występuje w województwach biedniejszych niż bogatszych, por. K. Malaga, P. Koliber, *Konwergencja i nierówności regionalne w Polsce w świetle neoklasycznych modeli wzrostu*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007, s. 81, 100.

⁵⁵ P. Wójcik, *Metody pomiaru realnej konwergencji gospodarczej w ujęciu regionalnym i lo-*

ziom technologiczny, stopy inwestycji i wzrostu ludności, to ich ścieżki wzrostu będą dążyć do tego samego zrównoważonego stanu. Jeżeli występują czasowe różnice w dochodach per capita, oznacza to, że regiony biedne (rzadko wyposażone w kapitał) będą się starały „dogonić” te bogate. Zatem w podobnych gospodarkach będzie zachodzić bezwarunkowa konwergencja beta. Z uwagi na to, że warunki początkowe większości gospodarek się różnią, stopy wzrostu w dochodzeniu do stanu równowagi też będą różne. Różnice w stopach inwestycji i wzrostu ludności w różnych regionach powodują, że dążą one do różnych stanów równowagi, co odpowiada natomiast założeniom warunkowej konwergencji beta. Stopa wzrostu danej gospodarki będzie tym wyższa, im dalej będzie od swojego stanu zrównoważenia. W modelu Solowa-Swana stopa wzrostu per capita zależała wyłącznie od egzogenicznej stopy postępu technicznego, a gospodarka dążyła do stanu równowagi w wyniku malejących przychodów z kapitału⁵⁶.

Badania teoretyczne i empiryczne ujawniły nieskuteczność neoklasycznej teorii wzrostu w wyjaśnianiu rozbieżności poziomu produktów występujących pomiędzy gospodarkami w długim okresie. Krytyka teorii neoklasycznych wskazuje głównie na ich ograniczoność w wyjaśnianiu przyczyn wzrostu konkurencyjności jednych obszarów, a spadku innych. Są także uważane za sprzeczne z interesami społeczności lokalnych, które przy podejmowaniu decyzji nie kierują się wyłącznie interesem ekonomicznym. Ponadto pojawiały się pytania dotyczące zmierzenia wkładu wiedzy do stopy wzrostu gospodarczego i wyodrębnienia głównej siły napędowej technologii⁵⁷.

kalnym. Konwergencja równoległa, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018, s. 20.

⁵⁶ R. Solow, *A contribution to the theory of economic growth*, „Quarterly Journal of Economics”, vol. 70, 1956, s. 65–94; T.W. Swan, *Economic growth and capital accumulation*, „Economic Record”, vol. 30, 1956, s. 334–361; A. Ryszkiewicz, op. cit., s. 115–116.

⁵⁷ Por. K. Stackelberg, U. Hahne, *Teorie rozwoju regionalnego*, [w:] *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne. Polska, Czechy, Niemcy*, S. Golimowska (red.), „Raport IPiSS”, z. 16, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1998, s. 56; Ł. Jabłoński, *Ewolucja poglądów...*, s. 34.

Łukę powyższą zapełniły teorie rozwoju endogenicznego. Ta grupa teorii rozwoju „zakłada, że stymulatorem rozwoju są czynniki wewnętrzne (endogeniczne), w szczególności: wzrost kapitału ludzkiego, wykorzystanie efektów skali, oddziaływanie inwestycji w kapitał fizyczny oraz w badania i rozwój i poprawa usług publicznych. Ich oddziaływanie prowadzi do powstania procesów kumulacyjnych i polaryzacyjnych w określonym regionie. Prowadzi to do powstania regionalnych i lokalnych domen kompetencji, a ich istotą jest terytorialna koncentracja osób o określonych kompetencjach”⁵⁸. Teorie endogeniczne wyróżnia to, że stopa wzrostu gospodarczego jest objaśniana przez sam model, a nie przez przyjmowanie egzogenicznych założeń. Wspólnym elementem łączącym teorie wzrostu endogenicznego jest przyjęcie założenia, że wraz ze wzrostem czynników produkcji (które mogą być akumulowane) występują niemalejące (tj. stałe lub rosnące) przychody. Zatem akumulacja kapitału wiedzy, w szczególności kapitału ludzkiego oraz kapitału B+R, prowadzić może do trwałej, wyższej dynamiki wzrostu danego regionu⁵⁹. Inwestycje w rozwój technologii, innowacyjności wiedzy wymagają dużych nakładów, ale skutkują także powstawaniem pozytywnych efektów zewnętrznych, które w teorii wzrostu endogenicznego są źródłem zjawiska konwergencji gospodarczej. Spośród szczegółowych badań w ramach teorii endogenicznych można przywołać P. Romera. Zauważył on, że korzyści skali gospodarki zależą od wielkości krajowych rynków. Większe kraje, o większych rynkach wewnętrznych mają lepsze warunki do generowania nowych wynalazków niż kraje z rynkami mniejszymi. Dlatego kraje większe mogą rozwijać się szybciej niż te mniejsze⁶⁰.

Najnowszy wkład w dyskusję na temat konwergencji wnoszą też teoretycy regionalnej aglomeracji, m.in. P. Krugman (przedstawiciel nowej geografii ekonomicznej). Przedstawił on nowe argumenty dotyczące

⁵⁸ A. Noworól, op. cit., s. 23.

⁵⁹ W. Florczak, *Koncepcja wzrostu endogenicznego i gospodarki opartej na wiedzy w naukach ekonomicznych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, t. LXXX, s. 216; Ł. Jabłoński, *Ewolucja poglądów...*, s. 36.

⁶⁰ P. Wójcik, op. cit., s. 21–22.

czynników wzrostu, z których wynika, że w układach regionalnych możliwa jest zarówno konwergencja i dywergencja. Różnice w płacach mogą być źródłem dla konwergencji poprzez lokalizację produkcji w regionach o niższych kosztach pracy, jednocześnie powiązania przedsiębiorstw stymulują innowacyjność, co może być zasadniczym źródłem dla rosnącej produktywności kapitału. Ostatecznie mogą zachodzić procesy rosnących przychodów skali, a rozwój będzie miał charakter samonapędzającego się, skupionego w szczególności wokół dużych ośrodków miejskich⁶¹.

W latach 90. ubiegłego wieku w ekonomii rozwoju, w obliczu wyzwań związanych z globalizacją, kryzysami finansowymi, zanieczyszczeniem środowiska, na nowo rozgorzały dyskusje nad teoriami wzrostu. Efektem tych poszukiwań były między innymi próby docenienia roli instytucji w rozwoju, czy odniesienia do wartości ekologicznych⁶². Tym samym zaczęto dostrzegać aspekt zróżnicowania rozwoju nie tylko przez pryzmat czynników ekonomicznych.

Spójność społeczna, rozumiana jako pewne normy, wartości, relacje społeczne, najlepiej może być reprezentowana właśnie przez teorie ekonomii instytucjonalnej. Szkoła instytucjonalna zwróciła uwagę między innymi na fakt, że ważnymi czynnikami przeciwdziałającymi postępowi technologicznemu, który pozwalałby na efektywny wzrost gospodarczy w krajach słabo rozwiniętych, są ograniczenia społeczne w pionowej ruchliwości ludzi i narzucone im wzorce zachowania. Podkreślano także pewne formy instytucjonalnych niewydolności, jak słaba ochrona praw własności czy nieudolność administracji (np. pisał o tym H. de Soto)⁶³. Ogólnie przestrzenne zagadnienia badawcze w ramach szkoły instytucjonalnej dotyczyły między innymi następujących kwestii⁶⁴:

⁶¹ E. Kusideł, op. cit., s. 18. Między innymi te poglądy były inspiracją do podjęcia badań empirycznych przez autorkę na temat spójności miejskich obszarów funkcjonalnych.

⁶² Por. A. Zadroga, op. cit., s. 129.

⁶³ Ibidem, s. 126.

⁶⁴ M.E. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 198–200.

- w ramach niemieckiej szkoły instytucjonalnej: terytorialnego zróżnicowania poziomu zaangażowania obywatelskiego (przynależność do NGOs, frekwencja wyborcza), terytorialnego zróżnicowania poziomu przedsiębiorczości, trajektorii rozwoju jednostek terytorialnych,
- w ramach szkoły austriackiej i ordoliberalizmu: terytorialnego zróżnicowania poziomu zaufania i stosunku do dóbr publicznych, roli samorządów terytorialnych w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego,
- w ramach teorii praw własności: poszukiwania optymalnej struktury własności w przestrzeni, poszukiwania roli i znaczenia przestrzeni publicznej w gospodarce przestrzennej, poszukiwania i testowania empiryczne różnorodnych metod wyceny przestrzeni publicznej,
- w ramach teorii wyboru publicznego: form zarządzania złożonymi strukturami terytorialnymi (np. aglomeracjami miejskimi), optymalnej alokacji kompetencji między szczeblami administracji,
- w ramach francuskiej ekonomii konwencji: lokalnych historycznych, kulturowych i instytucjonalnych czynników, różnicujących terytorialnie efektywność ekonomiczną,
- w ramach szkoły zasobowej: poszukiwania inteligentnych specjalizacji regionalnych jako zasobów jednostek terytorialnych, benchmarkingu jednostek terytorialnych.

Mając na uwadze relacje, zachowania, można przywołać także ekonomię behawioralną. Jest to sposób analizowania zachowań ekonomicznych z wykorzystaniem wiedzy z psychologii i ekonomii, uwzględniający czynniki społeczne i emocjonalne. Jej celem jest nie tylko wyjaśnianie rzeczywistości, ale też prognozowanie zachowań⁶⁵.

Spójność terytorialna, zgodnie z przyjętą definicją, stanowi kompleksowe ujęcie zmian i procesów zachodzących w określonym regionie (określone terytorium). Paradygmatem, który najpełniej odpowiada takim założeniom jest zdaniem autorki zrównoważony rozwój (sustainable development) oraz dodatkowo ogólna teoria systemów, która podkreśla ho-

⁶⁵ S. Dudziak, *Ekonomia behawioralna – interdyscyplinarne podejście do zachowań ekonomicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2013, nr 32, t. 2, s. 27.

lizm i powiązanie między sobą różnych elementów tworzących określony system (np. region)⁶⁶. Teoria systemów nie stanowi co prawda teorii ekonomicznej, gdyż wyrosła z nauk biologicznych, ale stanowi dogodny tło dla holistycznej i kompleksowej teorii rozwoju. Głównym założeniem teorii systemów jest fakt, że różnorodne ich formy są postrzegane i rozpatrywane jako struktury. Poszczególne dziedziny poprzez osiągnięcie wysokiego poziomu specjalizacji utraciły możliwość swobodnej komunikacji między sobą. W nawiązaniu do powyższego teoria systemów jest w ścisłym związku z ideą holizmu (całościowości). Teoria ta była rozwijana przez wielu badaczy. Jednego z ważniejszych wkładów w rozwój tego nurtu dokonał L. von Bertalanffy, który sformułował definicję systemu jako zbioru elementów pozostających we wzajemnych relacjach⁶⁷. Znaczący wkład w rozwój ogólnej teorii systemów wnieśli także tacy badacze jak: K.E. Boulding, A. Rapoport, R.W. Gerard⁶⁸.

Ekonomia zrównoważonego rozwoju rozwija się od kilku dekad i wciąż pozostaje w sferze konceptualizacji podstawowych kategorii i pojęć, w szczególności z uwagi na różnorodne ujmowanie i interpretowanie zrównoważonego rozwoju. Nurt ekonomii zrównoważonego rozwoju uwzględnia głównie osiągnięcia ekonomii heterodoksyjnej, między innymi nowej ekonomii instytucjonalnej, ekonomii ekologicznej, ekonomii społecznej i ekologii industrialnej, ekonomii postkeynesowskiej oraz ekonomii behawioralnej i ekonomii ewolucyjnej. Obecnie rozwój zrównoważony jest postrzegany jako kluczowy nurt globalnej polityki ekologicznej i polityki rozwoju gospodarczego. Geneza zrównoważonego rozwoju

⁶⁶ Ujęcie holistyczne procesów regionalnych jest ważnym aspektem badawczym i poznawczym, i coraz częściej podnoszonym w dyskursie ekonomicznym, por. D. Kiełczewski, *Koncepcja zintegrowanej teorii ekonomicznej zrównoważonego rozwoju. Między mainstreamem a heterodoksją ekonomiczną*, Wydawnictwo UwB, Białystok 2021, s. 239–364; A. Busłowska, *Wpływ infrastruktury kolejowej na rozwój regionalny w ujęciu teorii myślenia sieciowego*, Wydawnictwo UWb, Białystok 2020, s. 123–142.

⁶⁷ Por. L. Bertalanffy, *Ogólna teoria systemów*, PWN, Warszawa 1984, s. 68.

⁶⁸ Systemem może być zbiór elementów (co najmniej dwóch), które są połączone wzajemnymi relacjami, sprzężeniami. Można go także kojarzyć z określonym porządkiem, zorganizowaną całością. Należy podkreślić, że elementy i relacje tworzące system nadają mu określone cechy, którymi będą: budowa, podział na podsystemy, wzór budowy systemu, struktura i rodzaj stosunków zachodzących między systemami, A. Piekarczyk, K. Zimniewicz, *Myślenie sieciowe w teorii i praktyce*, PWE, Warszawa 2010, s. 35–36.

wyrosła na przełomie lat 60. i 70. XX wieku. Zwrócono wtedy uwagę na zagrożenie środowiska naturalnego spowodowane nadmierną eksploatacją zasobów naturalnych, wzrostem liczby ludności na świecie, gwałtownym wzrostem przemysłu i produkcji rolnej oraz niepożądaną konsumpcją⁶⁹. Początkowo definiowanie zrównoważonego rozwoju charakteryzowało się spojrzeniem przez pryzmat zagrożeń dla środowiska przyrodniczego. Dopiero na początku lat 90. XX wieku (Raport Komisji Brundtland, Szczyt Ziemi w Rio) zaczęto włączać także zagadnienia ubóstwa, głodu, nierówności rozwoju gospodarczego na świecie, zachowania różnorodności kulturowej, zagrożenia międzynarodowego bezpieczeństwa. Jedną z najpopularniejszych definicji tego okresu była zaproponowana właśnie w raporcie Komisji Brundtland z 1987 roku (określała rozwój zrównoważony jako sposób zaspokajania potrzeb przez współczesne pokolenia, aby przyszłe pokolenia mogły bez ograniczeń realizować swoje potrzeby). Rozwój zrównoważony był interpretowany jako rozwój społeczny i gospodarczy odbywający się w harmonii z procesami przyrodniczymi i taki sposób pojmowania zrównoważonego rozwoju znalazł się w dokumentach Unii Europejskiej⁷⁰. Zatem ekonomia zrównoważonego rozwoju nie dotyczy tylko wykorzystania zasobów naturalnych. Obejmuje ona trzy wymiary zrównoważenia: ekologiczny, ekonomiczny i społeczno-kulturowy. Jak podkreśla D. Kielczewski, rozwój zrównoważony powinien charakteryzować się zatem zintegrowanym łańdkiem. W najszerszym wymiarze taki łańdkiem oznacza pozytywny stan docelowy zmian rozwojowych, łączący w spójny, niesprzeczny sposób łańdkiem składowe, czyli społeczny, ekonomiczny, środowiskowy, przestrzenny i instytucjonalny (etyczny i polityczny)⁷¹.

⁶⁹ T. Zalega, *Rozwój zrównoważony a ekonomia zrównoważonego rozwoju – zarys problematyki*, „Studia i Materiały” 2016, nr 1, Wydział Zarządzania UW, s. 102–103; *Kształtowanie teorii i wdrożeniowe aspekty zrównoważonego rozwoju*, B. Poskrobko (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2011, s. 27–36.

⁷⁰ D. Kielczewski, *Zrównoważony rozwój – istota, interpretacje, związki ze społeczeństwem wiedzy*, [w:] *Ekonomia zrównoważonego rozwoju, Materiały do studiowania*, B. Poskrobko (red.), Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2010, s. 10–11; A. Busłowska, *Rozwój zrównoważony – próba oceny w świetle teorii Szkoły Austriackiej*, [w:] *Ekonomiczny rozwój a management regionu*, Univerzita Hradec Králové, Hradec Králové 2011, s. 48–52.

⁷¹ D. Kielczewski, *Koncepcja zintegrowanej teorii...*, s. 326–328; T. Zalega, op. cit., s. 109–111.

Tym samym rozwój określonych regionów, w tym wyrównywanie różnic rozwojowych w ujęciu ekonomii zrównoważonego rozwoju, powinien odbywać się z uwzględnieniem powyższych obszarów, czyli rozwoju danego terytorium nie można rozpatrywać wybiórczo, ale holistycznie, systemowo. Gospodarka, społeczeństwo i środowisko przyrodnicze stanowią jedną całość, w których zmiany zachodzące choćby w jednym elemencie mają swoje konsekwencje w pozostałych podsystemach. Należy także dodać, że ekonomia zrównoważonego rozwoju może być nie tylko rozpatrywana w kategoriach całokształtu badań ekonomicznych nad tym zagadnieniem, ale też jako jedna z teorii rozwijanych w ramach nurtu ekonomii rozwoju. Takie podejście zaproponował np. I. Sachs (jako eko-rozwoj). Generalnie wskazywał on, że kraje rozwijające się naśladując kraje rozwinięte popełniają ich błędy i przyczyniają się do pogłębienia problemów ekologicznych, przekonując tym samym, że zrównoważony rozwój i ochrona środowiska to działania w interesie krajów o niskim poziomie rozwoju. W dłuższej perspektywie działania te mogą ograniczyć niekorzystne skutki dla tych państw, np. społeczne (uchodźstwo ekologiczne) i gospodarcze (wyczerpanie zasobów)⁷².

Ogólnie można zauważyć, że spór o konwergencję (spójność) na gruncie teorii ekonomicznych nie jest rozstrzygnięty. Pojawiają się hipotezy sugerujące, że konwergencja nie jest konsekwencją wzrostu gospodarczego, ma inne podłoże albo jest wręcz niemożliwa⁷³. Zróż-

Takie ujęcie zrównoważonego rozwoju jest też zgodne z podejściem badawczym, np. wg metodologii GUS, por. *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski 2015*, GUS, Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice 2015, s. 47–53. Należy zaznaczyć, że obecnie wiodącym dokumentem w kierunku realizacji celów zrównoważonego rozwoju jest Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030, zawierająca siedemnaście celów zrównoważonego rozwoju, por. *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, <https://sdg.gov.pl/o.sdg/>, dostęp: 15.05.2022.

⁷² Więcej: D. Kiełczewski, *Koncepcja zintegrowanej teorii...*, s. 352–354.

⁷³ Przytaczane są ku temu m.in. argumenty takie jak: 1. prawo rosnących przychodów dotyczy głównie nakładów na B+R; kapitał fizyczny i kapitał ludzki oraz wiedza nie muszą dostarczać malejących przychodów; 2. nierównomierne rozłożenie zasobów i bogactw naturalnych, dające przewagę ekonomiczną krajom, które mają do nich dostęp; 3. w segmentach gospodarki o wysokim poziomie innowacyjności i zaawansowania technologicznego bardziej prawdopodobna jest koncentracja niż konwergencja, ibidem, s. 19.

nicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego wynika z różnorodności określonej przestrzeni i możliwości wykorzystania jej specyficznych zasobów⁷⁴.

Dokonany przegląd koncepcji pozwala na stwierdzenie, że na procesy rozwojowe, zmniejszanie się różnic rozwojowych wpływają różnorodne czynniki. Można zauważyć, że w większości dorobek ten skupia się na kategoriach wzrostu/rozwoju gospodarczego (analiza poziomu zróżnicowań przez pryzmat podstawowych wielkości gospodarczych: kapitału, postępu technologicznego, popytu, eksportu itp.), ale prawidłowością dotychczasowej ewolucji teorii ekonomii jest poszukiwanie coraz to nowych czynników i uwarunkowań różnic rozwojowych, które mogą mieć różny charakter: społeczny, polityczny, kulturowy, przestrzenny itp. Skutkuje to odnajdywaniem na kolejnych etapach rozwoju innych cech, kluczowych dla zróżnicowania regionalnego. Powoduje to, że mierzenie spójności jest także różnorodne i literatura przedmiotu oferuje tu wiele podejść.

3. Metody i problemy pomiaru spójności

Próba zmierzenia spójności, szczególnie terytorialnej, jest równie niełatwym zadaniem jak jej definiowanie. Najczęściej stosowane są różnego rodzaju wskaźniki statystyczne w zależności od rodzaju spójności, ale podejmowane są też próby zbudowania syntetycznych wskaźników czy modeli. Świadczy o tym przegląd różnych pozycji literatury takich autorów, jak: P. Wójcik⁷⁵, M. Reszka⁷⁶, E. Szafranek⁷⁷, B. Józwiak⁷⁸, U. Fratesi

⁷⁴ P. Churski, T. Herodowicz, B. Konecka-Szydłowska, R. Perdał, op. cit., s. 31.

⁷⁵ P. Wójcik, op. cit., s. 19–24.

⁷⁶ M. Reszka, *Metody pomiaru spójności w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Ekonomia i zarządzanie w teorii i praktyce*, t. 6: *Determinanty konkurencyjności przedsiębiorstw, regionów, gospodarek*, P. Urbanek (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 176–195.

⁷⁷ E. Szafranek, op. cit., s. 113–129; eadem, *Terytorializacja polityki rozwoju. Wdrażanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w obszarach funkcjonalnych miast w Polsce*, „*Studia i Monografie*” 2019, nr 56, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, s. 149–181; eadem,

i F.G. Wislade⁷⁹, G. Abrahams⁸⁰. Dużą wartość poznawczą w zakresie badania spójności w różnych obszarach dostarczają także wprost źródła unijne: raporty kohezyjne⁸¹ oraz publikacje ESPON⁸².

Ogólnie wskaźniki badania spójności można ująć w trzech grupach odpowiadających jej rodzajom, czyli: społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Zestawienie zaprezentowano w tabeli 2. Nie wyczerpuje ono stosowanych w literaturze podejść badawczych, ale daje ogólny pogląd na kierunek przyjmowanych badań w zależności od definiowanych rodzajów spójności.

Tabela 2. Zestawienie wybranych wskaźników badania spójności w sferach gospodarczej, społecznej i terytorialnej

Wskaźniki gospodarcze	Wskaźniki społeczne	Wskaźniki terytorialne
<ul style="list-style-type: none"> • PKB per capita • Wartość dodana brutto • PKB na jednego zatrudnionego • Wartość dodana brutto na jednego zatrudnionego • Nakłady publiczne na badania i rozwój • Nakłady przedsiębiorstw na badania i rozwój 	<ul style="list-style-type: none"> • Wskaźnik stopy bezrobocia wg BAEL • Długoterminowa stopa bezrobocia • Mobilność siły roboczej • Udział zatrudnionych w sektorze usług • Przeciętny wskaźnik pracujących 	<ul style="list-style-type: none"> • Gęstość sieci dróg ekspresowych / autostrad • Gęstość sieci kolejowej • Wydatki publiczne na infrastrukturę transportową • Śmiertelne ofiary wypadków drogowych • Ilość segregowanych odpadów

Variability of the level of development of functional urban areas, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, z. 502, s. 113–129.

⁷⁸ B. Józwiak, op. cit., s. 18–42.

⁷⁹ U. Fratesi, F.G. Wislade, *The impact of European Cohesion Policy in different contexts*, *Regional Studies*, 51:6, 2017, s. 817–820.

⁸⁰ G. Abrahams, *What „Is” Territorial Cohesion? What Does It „Do”?: Essentialist Versus Pragmatic Approaches to Using Concepts*, „*European Planning Studies*”, vol. 22, no. 10, 2014, s. 2134–2155.

⁸¹ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/c/cohesion-report, dostęp: 01.10.2020.

⁸² ESPON – European Spatial Planning Observation Network – Europejska Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego, <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/scientific-platform/interco-indicators-territorial-cohesion>, dostęp: 01.10.2020.

Wskaźniki gospodarcze	Wskaźniki społeczne	Wskaźniki terytorialne
<ul style="list-style-type: none"> • Zasoby ludzkie w nauce i technologii • Wskaźnik potencjału innowacyjnego (HRSTC) • Uczestnictwo w edukacji ustawicznej • Zatrudnienie w sektorze produkcji o średniowysokiej i wysokiej technice • Zatrudnienie w sektorze usług high-tech • Liczba wniosków patentowych • Wskaźnik efektywności innowacyjnej (RIPI lub ERIS) • Sumaryczny wskaźnik innowacyjności (SII) • Liczba podmiotów gospodarczych • Inwestycje publiczne i prywatne na mieszkańca • Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych w stosunku do PKB • Liczba miejsc noclegowych • Stopień wykorzystania miejsc noclegowych • Relacja deficytu budżetowego do PKB 	<ul style="list-style-type: none"> • Wydatki publiczne na edukację w stosunku do PKB • Populacja zagrożona ubóstwem (z uwzględnieniem transferów socjalnych) • Osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej • Wydatki publiczne na ochronę socjalną • Odsetek osób z wykształceniem wyższym • Skorygowany dochód gospodarstwa domowego do dyspozycji • Usługi e-administracji • Przyrost naturalny • Liczba lekarzy • Oczekiwana długość życia mężczyzn i kobiet • Śmiertelność noworodków • Migracja ludności netto • Ilość samochodów osobowych na mieszkańca • Umieralność np. z powodu chorób serca lub nowotworów 	<ul style="list-style-type: none"> • Ilość odpadów podlegających recyklingowi • Nakłady na infrastrukturę niskoenergetyczną i niskoemisyjną • Liczba mieszkań/domów pasywnych • Nakłady na inwestycje w energię odnawialną • Ilość produkowanej energii ze źródeł odnawialnych • Dostępność usług edukacyjnych • Dostępność usług zdrowotnych • Dostępność usług finansowych lub bankowych • Dostępność usług kulturalnych • Ludność korzystająca z sieci cyfrowych linii abonenckich (DSL) • Liczba gospodarstw domowych posiadających dostęp do sieci szerokopasmowych • Liczba przedsiębiorstw posiadających dostęp do sieci szerokopasmowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Reszka, op. cit., s. 176–195.

Analizując wskaźniki zaprezentowane w tabeli 2, należy zauważyć, że przegląd wskaźników różnych rodzajów spójności a ich definiowanie najlepiej pokrywa się przy sferze gospodarczej. W kontekście tematu pracy, odnosząc się do przyjętej definicji spójności terytorialnej, mierniki wskazywane w literaturze nie oddają istoty tej spójności i odnoszą się raczej do aspektu przestrzennego. Zgodnie z szerokim rozumieniem spójności terytorialnej powinno się także uwzględniać mierniki społeczne i gospodarcze.

Podstawowym wskaźnikiem stosowanym do mierzenia spójności gospodarczej jest wartość PKB per capita⁸³. Stosowanie głównie PKB przez wielu jest uważane za słabość pomiaru tego typu spójności, dlatego poszukuje się szerszego ujęcia danego zagadnienia. W szerszym ujęciu do aspektów spójności gospodarczej włącza się spójność finansową i w zakresie technologii i innowacyjności. W pierwszym przypadku ta spójność może być badana takimi wskaźnikami jak: inflacja, deficyt budżetowy, dług publiczny, kurs wymiany walut. Spójność w zakresie innowacyjnym i technologicznym to także ważny aspekt działalności gospodarczej, który silnie wpływa na konkurencyjność gospodarek. Ten rodzaj może być definiowany przez pryzmat np. produktywności pracy, inwestycji w kapitał ludzki, wydatków w obszarze B+R⁸⁴. Zatem w zależności od specyfiki i obszaru badanej spójności gospodarczej można wykorzystać szereg innych wskaźników porównujących poziom aktywności gospodarczej w poszczególnych regionach⁸⁵. Odnośnie do statystyk unijnych, to w siódmym raporcie kohezyjnym UE podstawowe wskaźniki użyte do opisanie i zilustrowania spójności gospodarczej to przede wszystkim: PKB na mieszkańca i jego zmiana, wskaźnik zatrudnienia, stopa bezrobocia, udział rolnictwa i przemysłu (z wyłączeniem budownictwa) w zatrudnieniu i wartości dodanej brutto, zmiany wartości dodanej na mieszkańca, wydatki na badania i rozwój (B+R).

⁸³ Por. E. Łaźniewska, R. Chmielewski, *Główne problemy analityczne związane z badaniem konkurencyjności regionalnej wynikające z przeprowadzonych studiów w zakresie konkurencyjności regionów UE*, [w:] *Spójność ekonomiczno-społeczna regionów Unii Europejskiej*, t. 1: *Spójność ekonomiczno-społeczna jako doświadczenie i wyzwanie dla Europy*, B. Józwiak, P. Zalewa (red.), KUL, Lublin 2010, s. 87; A. Baer-Nawrocka, *Konwergencja i nierówności dobrobytu ekonomicznego gospodarstw domowych w krajach Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa”, 3 (295), Rok LXXXVIII/XXIX, lipiec–wrzesień 2018, s. 105; M. Supera-Markowska, *Prawno-finansowe aspekty polityki spójności i rozwoju regionalnego – przewodnik po funduszach unijnych (uzyskiwanie i wykorzystanie)*, Wydawnictwo Wiedza i Praktyka, Warszawa 2013, s. 12–13.

⁸⁴ O.G. Rakauskienė, V. Kozlovskij, op. cit., s. 286.

⁸⁵ Jest to ważne w szczególności dla mniejszych jednostek administracyjnych, jak np. gminy, gdzie wskaźnik PKB nie jest wykorzystywany. Zatem wykorzystanie tutaj innych mierników jest kluczowe dla porównania spójności gospodarczej na takim szczeblu administracji. Z drugiej strony zadania nie ułatwia też znacznie ograniczony dobór wskaźników na poziomie gminnym, dostępnych w statystyce publicznej, z czym również mierzyła się autorka danej publikacji.

Interesującym zabiegiem badawczym jest także kartograficzne zilustrowanie występowania czynników ryzyka w regionach UE związanych z globalizacją i rozwojem nowych technologii. Do tych czynników należą: wzrost poziomu zatrudnienia w przemyśle w latach 2000–2014, odsetek zatrudnionych w sektorze produkcji charakteryzującej się niskim poziomem zaawansowania technologii (2016), odsetek osób w wieku 25–64 lata z niskim poziomem wykształcenia w 2016, zmiana jednostkowego kosztu pracy w sektorze produkcji od 2003 do 2014 roku⁸⁶. Ponadto dane prezentowane w raporcie objęły też zagadnienia spójności gospodarczej regionów metropolitalnych. Dotyczyły one w szczególności pomiaru zmiany PKB na mieszkańca, poziomu wydajności i zatrudnienia na mieszkańca. W okresie 2014–2020 polityka spójności obejmuje głównie wspieranie inteligentnego wzrostu (innowacje, programy mające na celu zwiększanie potencjału MŚP). Zatem dużą grupę tworzą też wskaźniki opisujące wyniki w tym zakresie na poziomie regionów NUTS 2 oraz w obszarach metropolitalnych⁸⁷ (m.in. są to: gęstość występowania przedsiębiorstw, liczba ludności na przedsiębiorstwo, wskaźnik tworzenia przedsiębiorstw, wskaźnik zamykania przedsiębiorstw, odsetek przedsiębiorstw o dużym wzroście, zgłoszenia patentowe do Europejskiego Urzędu Patentowego, poziom wydatków na B+R). W grupie wskaźników spójności gospodarczej w siódmym raporcie kohezyjnym znalazły się też te dotyczące dostępności transportowej (np. średnia prędkość bezpośrednich połączeń szynowych, dostęp do lotów pasażerskich) czy dostępu do szerokopasmowego Internetu⁸⁸. Warto także

⁸⁶ Komisja Europejska, *Mój region, moja Europa, nasza przyszłość. Siódmy raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2017, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/, s. 2–53, dostęp: 08.10.2020.

⁸⁷ Jako regiony metropolitalne uwzględniono regiony NUTS 3 lub grupy regionów NUTS 3, reprezentujące wszystkie funkcjonalne obszary miejskie o liczbie mieszkańców większej niż 250 tys. Rozróżniono trzy rodzaje regionów metropolitalnych: stołeczne regiony metropolitalne, regiony metropolitalne drugiego rzędu i mniejsze regiony metropolitalne, za: *ibidem*, s. 40–43.

⁸⁸ Można w tym zauważyć pewną rozbieżność z ujęciami badawczymi, w których zagadnienia dotyczące transportu są przeważnie wskazywane w spójności terytorialnej. W raportach kohezyjnych wątek ten (przewozy osób i towarów) też pojawia się w spójności terytorialnej (zrównoważony transport), por. *ibidem*, s. 108.

zwrócić uwagę na próbę tworzenia wskaźników syntetycznych dotyczących ukazywania spójności gospodarczej. Na przykład takim narzędziem jest tablica wyników innowacyjności regionów (ang. Regional Innovation Scoreboard, RIS). RIS jest rozszerzeniem regionalnym Europejskiej Tablicy Wyników Innowacyjności (ang. European Innovation Scoreboard, EIS), oceniającym innowacyjność regionów europejskich na podstawie ograniczonej liczby wskaźników – 17 z 27 stosowanych w europejskiej tablicy, z uwagi na dostępność danych na poziomie regionalnym⁸⁹. Innym syntetycznym wskaźnikiem jest wskaźnik konkurencyjności regionów (RCI). Indeks przy wykorzystaniu kilkudziesięciu porównywalnych wskaźników mierzy zdolność wszystkich regionów UE na poziomie NUTS 2 do oferowania firmom i mieszkańcom atrakcyjnego i zrównoważonego środowiska do życia i pracy. Edycja RCI⁹⁰ z 2019 roku zawiera 74 wskaźniki wybrane z grupy 84, w większości z okresu 2015–2017. Ponadto podzielone są one na 11 filarów, które opisują różne aspekty konkurencyjności w trzech grupach: podstawy, efektywność i innowacyjność⁹¹.

⁸⁹ RIS 2019 obejmuje 238 regionów w 23 krajach UE oraz Norwegii, Serbii i Szwajcarii. Tablica wyników z 2019 r. potwierdza, że najbardziej innowacyjne regiony Europy znajdują się w najbardziej innowacyjnych krajach. Najbardziej innowacyjnym regionem w UE są Helsinki-Uusimaa w Finlandii, przed Sztokholmem w Szwecji i Hovedstaden w Danii. Ogólnie najbardziej innowacyjnym regionem w Europie jest Zurych w Szwajcarii, za: https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/regional_en, dostęp: 12.10.2020.

⁹⁰ Wyniki RCI z 2019 r. potwierdzają policentryczny wzorzec konkurencyjności z dobrymi wynikami większości stolic i regionów z dużymi miastami, które korzystają z gospodarek aglomeracyjnych, lepszej komunikacji i łączności oraz wysokiego poziomu kapitału ludzkiego. Więcej na: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness/, dostęp: 12.10.2020.

⁹¹ Grupa podstawy obejmuje pięć filarów: (1) Instytucje; (2) Stabilność makroekonomiczna; (3) Infrastruktura; (4) Zdrowie oraz (5) Wykształcenie podstawowe. Stanowią one kluczowe, podstawowe motory wszystkich typów gospodarek, zbiór czynników decydujących o konkurencyjności. W miarę rozwoju gospodarki regionalnej w grę wchodzi czynniki związane z bardziej wykwalifikowaną siłą roboczą i wydajniejszym rynkiem pracy. Grupa efektywność obejmuje: (6) Szkolnictwo wyższe, szkolenia i uczenie się przez całe życie; (7) Wydajność rynku pracy oraz (8) Wielkość rynku. Grupa innowacje składa się z trzech filarów: (9) Gotowość technologiczna; (10) Wyrafinowanie biznesowe oraz (11) Innowacja. Więcej: P. Annoni, L. Dijkstra, *The EU Regional Competitiveness Index 2019*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2019, s. 17.

Podsumowując, wśród niektórych wniosków dotyczących spójności gospodarczej regionów UE można wskazać⁹²:

- od 2015 roku doszło do wznowienia długofalowego procesu konwergencji regionów, zatrzymanego za sprawą kryzysu gospodarczego (przed kryzysem rozbieżności PKB na mieszkańca w UE zmniejszały się – współczynnik zmienności PKB per capita spadł między 2000 a 2008 rokiem o 12%); w latach kryzysu, między 2008 a 2014 rokiem, rozbieżności nieco się zwiększyły (współczynnik zmienności wzrósł o 4%),
- między 2008 a 2015 rokiem do konwergencji doszło we wszystkich regionach UE-13⁹³ z wyjątkiem Cypru i regionu Praha,
- zaczęły się zmniejszać od 2013 roku rozbieżności między regionami w kwestii wskaźników zatrudnienia, po okresowym wzroście w latach kryzysu,
- w latach 2009–2014 w UE-13 wzrost PKB na mieszkańca w regionach metropolitalnych (innych niż stołeczne) był przeciętnie dwa razy wyższy niż średnia UE-13 (jako skutek wysokiego wzrostu wydajności przy stałym poziomie zatrudnienia).

Kolejnym badaniem rodzajem spójności jest obszar społeczny. Dane empiryczne tu wykorzystywane obejmują takie zagadnienia jak: rynek pracy, edukację, obszar usług społecznych i zdrowia oraz dane demograficzne, związane np. z ruchem naturalnym i wędrownym ludności (por. tabela 2). Na poziomie unijnym, w ramach raportów kohezyjnych, wskaźnikami do opisywania spójności społecznej w pierwszej kolejności wykorzystywane są dane demograficzne. Wśród nich są to na przykład dane dotyczące ludności, odnoszące się do salda migracji i przyrostu naturalnego. Kolejną grupą są wskaźniki dotyczące zatrudnienia, jak np. wskaźnik zatrudnienia, stopa bezrobocia, w tym młodzież NEET⁹⁴. Natomiast wśród danych opisujących kształcenie i szko-

⁹² Komisja Europejska, *Mój region, moja Europa...*, s. 2–19.

⁹³ UE-13 = wszystkie państwa członkowskie UE, które dołączyły w 2004 i 2007 roku plus Chorwacja, za: *ibidem*, s. viii.

⁹⁴ NEET = młodzież niekształcąca się, niepracująca, nie szkoląca się.

lenia można wskazać: uczestnictwo osób dorosłych w kształceniu i szkoleniu, osoby przedwcześnie kończące naukę, odsetek piętnastolatków z niskimi umiejętnościami w zakresie matematyki, czytania oraz nauk przyrodniczych, umiejętność czytania i pisanie wśród dorosłych oraz umiejętność rozumowania matematycznego wśród dorosłych⁹⁵. Grupa wskaźników dotyczących sytuacji socjalnej dotyczy przede wszystkim badania ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, ludności żyjącej w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy, czy ludności żyjącej w warunkach pogłębionej deprivacji materialnej. Ponadto badane są nierówności według płci w różnym ujęciu (ryнку pracy, wykształcenia). Spójność społeczna jest opisywana także na podstawie danych na temat średniego dalszego trwania życia, śmiertelności noworodków i ofiar wypadków drogowych⁹⁶. Do określenia spójności społecznej wszystkich regionów UE wykorzystuje się także bardziej skonsolidowane miary. Taką jest wskaźnik postępu społecznego (ang. Social Progress Index, SPI). Jego celem jest pomiar postępu społecznego dla każdego regionu w uzupełnieniu tradycyjnych mierników postępu gospodarczego. Jest określany na podstawie pięćdziesięciu wskaźników, pochodzących głównie z Eurostatu oraz opiera się na badaniach opinii publicznej i ekspertów w danej dziedzinie⁹⁷. Wybrane dane opisujące spójność społeczną, podobnie jak w przypadku spójności gospodarczej, są prezentowane na poziomie regionów metropolitalnych i w podziale

⁹⁵ Komisja Europejska, *Mój region, moja Europa...*, s. 61–73. Można zauważyć, że elementy edukacji (osoby z wyższym wykształceniem) czy dotyczące zatrudnienia w różnych sektorach gospodarki są także wskazywane w części spójność gospodarcza raportu kohezyjnego.

⁹⁶ *Ibidem*, s. 74–88.

⁹⁷ Postęp społeczny określany jest jako „zdolność społeczeństwa do zaspokojenia podstawowych potrzeb ludzkich jego obywateli w celu zapewnienia ludności i społecznościom podstaw do poprawy i podtrzymania jakości życia oraz stworzenia warunków pozwalających ludziom osiągnąć pełnię ich potencjału”. Wskaźnik stworzono, aby określić społeczne i środowiskowe mocne i słabe strony, dostarczyć wiedzy na potrzeby regionalnych strategii rozwojowych oraz wesprzeć wzajemne uczenie się między regionami. Ramy wskaźnika EU-SPI zawierają się w trzech grupach: 1. Podstawowe potrzeby ludzkie, 2. Fundamenty dobrostanu i 3. Możliwości. Więcej: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/social-progress, dostęp: 12.10.2020; Komisja Europejska, *Mój region, moja Europa...*, s. 91–94.

na obszary miejskie, wiejskie i pośrednie. Podsumowując, można wskazać niektóre wnioski dotyczące spójności społecznej regionów UE⁹⁸:

- Około 31% ludności UE mieszka w regionie, w którym w latach 2005–2015 zanotowano spadek liczby ludności spowodowanej ujemnym saldem migracji, w tym w UE-13 odsetek ten był dużo wyższy (66%) niż w UE-15⁹⁹ (22%),
- W ponad połowie państw członkowskich w 2016 roku odnotowano wskaźnik zatrudnienia poniżej 70%, a jedynie w sześciu (w Szwecji, Niemczech, Danii, Zjednoczonym Królestwie, Estonii i Niderlandach) został osiągnięty powyżej celu 75% przewidzianego w strategii „Europa 2020”.
- Odsetek osób kształcących się ustawicznie wyniósł w 2016 roku tylko 11%. Założony cel w strategii „Europa 2020”, tj. 15%, osiągnięto lub przekroczono jedynie w siedmiu państwach członkowskich, dodatkowo występują znaczące różnice pomiędzy poszczególnymi państwami, ale także w ich obrębie.
- W regionach UE zauważa się oznaki ogólnej poprawy sytuacji społecznej, jednak pewne rozbieżności między państwami członkowskimi nadal się utrzymują. W 2015 roku prawie jedna czwarta (23,7%) osób w UE została uznana za zagrożoną ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.
- W świetle SPI podstawowe potrzeby ludzkie są zaspokajane w niemal wszystkich regionach, z wyjątkiem pewnych regionów państw członkowskich, które dołączyły do UE w 2004 roku lub później.

W przypadku ostatniego rodzaju spójności – terytorialnej, w literaturze przedmiotu jako najczęściej wskazywane do jej pomiaru są wskaźniki z zakresu: transportu, gospodarki cyfrowej, gospodarki odpadami, efektywności energetycznej, dostępności do różnego rodzaju usług (por. tabela 2). W tym miejscu należy zauważyć zdecydowany dysonans między definiowaniem spójności a jej mierzaniem. Miary te wskazują raczej na badanie spójności w kontekście przestrzennym,

⁹⁸ Komisja Europejska, *Mój region, moja Europa...*, s. 55, 63, 68, 94.

⁹⁹ EU-15 = kraje należące do UE przed jej rozszerzeniem w 2004 r., ibidem, s. viii.

a nie kompleksowym, terytorialnym, co zdecydowanie ogranicza wartość poznawczą dotyczącą danego terytorium, występującą w literaturze przedmiotu.

W ramach perspektywy badawczej UE już w piątym raporcie kohezyjnym zwrócono uwagę na wiele zagadnień kluczowych dla polityki spójności, przykładowo środowiskowy wymiar zrównoważonego rozwoju oraz wykorzystanie elastycznych geograficznych obszarów funkcjonalnych na potrzeby rozwoju terytorialnego¹⁰⁰. Wśród wykorzystywanych miar opisujących spójność terytorialną znajduje się grupa czynników dotyczących energetyki i zmian klimatu, np. zużycie energii pierwotnej i zmiana zużycia, energia elektryczna wytworzona z węgla oraz z odnawialnych źródeł energii (OZE). Wykorzystano także wskaźniki jakościowe, np. negatywny wpływ zmiany klimatu w ramach scenariusza ocieplenia o 2°C (opracowany na podstawie metaanalizy integrującej oceny obejmujące liczne dziedziny (woda, rolnictwo, turystyka itp. z danych Europejskiej Agencji Środowiska). W kolejnej grupie wskaźników dotyczących stanu środowiska można wyróżnić mierniki dotyczące zasobów wodnych oraz gospodarki odpadami i zrównoważonego transportu (w tym przykładowo badane są: jakość rzek, składowanie odpadów, podróże pasażerskie i przewozy towarów poszczególnymi środkami transportu). Ważną grupą wskaźników spójności terytorialnej, również w kontekście tematu danej pracy, są te związane ze zrównoważonymi miastami. Na ten kontekst polityki spójności zwrócono szerszą uwagę w szóstym raporcie kohezyjnym¹⁰¹. W tym aspekcie badane są m.in. odsetek ludności mieszkającej w UE w promieniu 1 km od różnych usług według wielkości miasta i stopnia urbanizacji, obszary mieszkalne, przemysłowe i handlowe przypadające na mieszkańca i ich zmiany, dostęp do transportu publicznego, stężenie pyłu zawieszonego (PM10) w miastach, dostęp do miejskich terenów zielonych. Ostatnim badanym aspektem

¹⁰⁰ Por. Komisja Europejska, *Investowanie w przyszłość Europy, Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010.

¹⁰¹ Por. Komisja Europejska, *Investycje 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*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2014.

w spójności terytorialnej jest współpraca transgraniczna oraz wymiar terytorialny polityki spójności, w tym np. PKB regionów przygranicznych, dostępność transportowa tych regionów itp. Wzmiankowo wspomnianym aspektem są tu też zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT). Nie przedstawiono jednak żadnych miar odnoszących się do nich¹⁰². Wśród wybranych wniosków związanych z oceną spójności terytorialnej UE można przywołać następujące¹⁰³:

- Między 2005 a 2015 rokiem zużycie energii pierwotnej w UE spadło o 11%. Zużycie energii pierwotnej spadło w tym okresie we wszystkich państwach członkowskich, z wyjątkiem Estonii i Polski, gdzie odnotowano wzrost (odpowiednio o 15% i 3%).
- W coraz większym stopniu odpady są poddawane recyklingowi lub odzyskuje się z nich energię.
- Dominującym środkiem transportu pasażerskiego w UE pozostają samochody. W 2014 roku pokonano nimi 83% pasażerokilometrów przemierzonych w Unii.
- Różnica między miastami i innymi obszarami pod względem dostępu do usług różni się w zależności od rozpatrywanej usługi.
- Zintegrowane inwestycje terytorialne stosowane są w sposób elastyczny w celu reagowania na złożone problemy terytorialne w 13 państwach członkowskich. Przyjęto je w drodze około 150 różnych strategii terytorialnych.

Na zakończenie należy także dodać, że są podejmowane próby stworzenia syntetycznego, holistycznego wskaźnika spójności terytorialnej, np. w ramach unijnego programu badawczego ESPON (szerzej opisane w punktach 5 i 6 tego rozdziału). Takie całościowe podejście jest także przesłanką do całościowego pojmowania tego rodzaju kohezji w szerokich kategoriach rozwoju danego terytorium¹⁰⁴. Definicje spójności terytorialnej prezentowane wcześniej, jak i jej ujęcia empiryczne wskazują, że nie powinna być badana w prostych kategoriach

¹⁰² Komisja Europejska, *Mój region, moja Europa...*, s. 96–134.

¹⁰³ Ibidem, s. 97, 108, 109, 111, 134.

¹⁰⁴ Por. J. Zaucha, J. Szlachta, op. cit., s. 38.

powiązań przestrzennych, ale ogółu elementów i powiązań definiujących dany obszar.

Powyższy przegląd stosowanych miar do badania różnych rodzajów spójności pokazuje, że nie ma jednolitego podejścia badawczego. Ponadto, nie ma także uniwersalnego wskaźnika, który ogólnie, w syntetyczny sposób opisywałby spójność określonego regionu. Nasuwa się zatem wniosek, że sposób badania spójności uzależniony jest od przyjętej perspektywy definicyjnej. W ocenie autorki jest to uzasadnione podejście badawcze, gdyż takie elastyczne podejście pozwala zminimalizować pojawiające się problemy. Jednym z nich jest ograniczona dostępność danych na różnych poziomach jednostek terytorialnych. Wiele danych statystycznych jest dostępnych co najwyżej na poziomie regionów NUTS 2 albo kraju. Statystyka na poziomie lokalnym, na przykład obszarów funkcjonalnych, jest znacznie bardziej uboga. Wymagana tu jest zatem elastyczność badawcza. Oczywiście ma to też swoje negatywne konsekwencje związane z trudnością porównywania różnych rodzajów badań, ale bez wątpienia niesie także ważny aspekt poznawczy¹⁰⁵. Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia, w ramach niniejszej pracy dobór wskaźników, z jednej strony, wynikał z przyjętej definicji spójności terytorialnej wskazanej w pierwszym podrozdziale. Z drugiej strony dobór tych wskaźników podyktowany był dostępnością danych, które na poziomie gmin (jednostki tworzące MOF) są znacznie uboższe niż na przykład w skali województwa. Ponadto dobór ten z uwagi na rolę ZIT w kształtowaniu spójności terytorialnej był podyktowany oddziaływaniem tego instrumentu na rozwój badanych terytoriów. Szczegółowo metodologia ta została przedstawiona w rozdziale 6 pracy.

¹⁰⁵ Podobne wnioski można znaleźć w raporcie INTERCO, gdzie podkreśla się, że spójność terytorialna jest dość złożoną koncepcją ewoluującą wraz z ogólnym kontekstem politycznym i bardzo podatną na debatę. Nawet jeśli pożądana jest jasna definicja, trzeba przyznać, że jej elastyczność pozwala na wiele interpretacji, a tym samym adaptacji do różnych kontekstów. Może to nie ułatwiać jej mierzenia, ale daje większe możliwości doboru wskaźników, ESPON, *INTERCO Indicators of territorial cohesion*, Scientific Platform and Tools Project 2013/3/2, (Draft) Final Report, Part C, ESPON & University of Geneva, 2011, s. 5–6.

4. Cele i zasady polityki spójności Unii Europejskiej

Spójności nie można rozpatrywać bez kontekstu celów, zadań, odpowiednich instrumentów itp., czyli odpowiedniej polityki¹⁰⁶. W szczególności taką politykę prowadzi UE, której głównym celem pozostaje zwiększenie kohezji regionów państw członkowskich. Realizacja tej polityki skierowana jest głównie do regionów słabiej rozwiniętych w celu wyrównywania rozwoju w obszarze gospodarczym, jak również ich wewnętrznej integracji¹⁰⁷. Polityka spójności ma za zadanie przyspieszać i upraszczać procesy realne między regionami¹⁰⁸. Poszukując genezy

¹⁰⁶ Termin „polityka” rozumiany jest jako świadoma i celowa działalność państwa (w tym organów centralnych i samorządowych), polegająca na określaniu konkretnych celów rozwoju i zadań w układzie ogólnym i przestrzennym oraz ich realizację za pomocą dostępnych środków, metod, narzędzi, podmiotów, wykorzystując przy tym możliwe czynniki rozwoju zgodnie z zasadą racjonalnego działania, za: L. Kupiec, op. cit., s. 123. W związku z charakterem pracy odnoszącym się do problematyki rozwoju obszarów funkcjonalnych zagadnienia omawiane w danej pracy będą ściśle związane z realizacją polityki spójności Unii Europejskiej, jej celami, zadaniami, instrumentami.

¹⁰⁷ Mając na uwadze powyższe, należy podkreślić ściśle powiązanie spójności z polityką regionalną. Politykę regionalną odnosi się do konkretnych korzyści dla regionów, które w zakresie sytuacji społecznej, gospodarczej i/lub terytorialnej odbiegają od średniego poziomu UE. Unijna polityka regionalna realizuje zatem cel spójności – zmniejszenie dysproporcji rozwoju regionalnego. Tomasz Hoffman podkreśla, że „polityka regionalna wyrównuje szanse życiowe i warunki funkcjonowania społeczeństwa zamieszkałego na danym terenie”, odnosząc się tym samym wprost do idei kohezji, za: T. Hoffmann, *Wybrane aspekty polityki spójności i rozwoju regionalnego Unii Europejskiej w Polsce w latach 1990–2020. Realizacja. Wykorzystanie. Perspektywy*, FNCE, Poznań 2018, s. 25. Tomasz G. Grosse podkreśla, że głównym celem polityki regionalnej jest zmniejszenie różnic rozwojowych między poszczególnymi obszarami kraju, za: T.G. Grosse, *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s. 7. Jacek Zaucha i in. wskazują, że spójność terytorialna wprost „przenika pojęcie rozwoju regionalnego”, za: J. Zaucha, T. Brodzicki, D. Ciołek, T. Komornicki, Z. Mogiła, J. Szlachta, J. Zaleski, op. cit., s. 66. Ponadto ścisły związek między spójnością a polityką regionalną podkreśla także art. 175 „Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”, por. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...* Pamiętać jednak należy, że termin spójności terytorialnej nie może być ograniczany tylko do polityki regionalnej, ale powinien także dotyczyć koordynacji wszystkich polityk sektorowych Unii, które oddziałują terytorialnie, por. *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej oraz stanowiska w debacie na temat przyszłej reformy polityki spójności. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie zielonej księgi w sprawie spójności terytorialnej oraz stanowiska w debacie na temat przyszłej reformy polityki spójności*, Dz.U. C 117E z 6.5.2010, s. 65–72.

¹⁰⁸ T. Tylec, op. cit., s. 32.

i uzasadnienia polityki spójności Unii Europejskiej wskazuje się zarówno cele gospodarcze, jak i polityczne. Jednym z powodów jest zawodność mechanizmów rynkowych w alokacji zasobów niezbędnych do zapewnienia spójności. Skutkowało to koniecznością wprowadzenia interwencji publicznej w celu uzyskania równowagi rozwoju między regionami. Polityczny kontekst polityki spójności utożsamiono głównie z promowaniem integracji UE w celu ograniczenia znacznej migracji pracowników do bardziej rozwiniętych państw UE, osiągnięciem stabilności społeczno-gospodarczej poprzez ograniczenie wpływu zewnętrznych czynników na dochody czy rynek pracy oraz pomocą w konsolidacji jednolitego rynku¹⁰⁹.

Działania i ich efekty towarzyszące polityce spójności pozwoliły na sformułowanie kilku jej funkcji. Wśród nich można wymienić: kompensacyjną, socjalną, redystrybucyjną i negocjacyjną. Pierwsza funkcja odnosi się do finansowego zadośćuczynienia za straty wynikające z otwarcia rynków, tj. dla państw członkowskich, które tracą na postępującym procesie integracji w ramach Unii Europejskiej. Druga funkcja – socjalna, jest utożsamiana, tak jak powyższa, z pewną formą rekompensaty za straty wynikające z otwarcia rynków, ale względem poszkodowanych grup społecznych. Ewentualnie w literaturze odnosi się powyższą funkcję także do ograniczenia negatywnych efektów zjawisk społecznych, np. migracji siły roboczej między krajami, regionami bardziej i mniej rozwiniętymi. Kolejna funkcja – redystrybucyjna, dotyczy równoważenia dysproporcji dochodowych, wynikających z urzeczywistnienia jednolitego rynku. Krytycy tej funkcji jednak zwracają uwagę, że polityka spójności finansuje także przedsięwzięcia podejmowane w krajach czy regionach bogatych. Wskazuje się także, iż polityka spójności ma raczej funkcję alokacyjną, a nie redystrybucyjną, gdyż powinna opierać się na dostarczaniu aktywów do mniej rozwiniętych regionów, aby zachęcać do przewyciężenia

¹⁰⁹ H. Wnorowski, *Spójność versus przedsiębiorczość jako droga realizacji ambicji rozwojowych*, [w:] *Fundusze europejskie w polityce spójności...*, s. 138–139.

nierówności¹¹⁰. Ostatnia, funkcja negocjacyjna, odnoszona jest do negocjacji perspektyw finansowych, których cechą charakterystyczną jest kompleksowy charakter i ujmowanie różnych polityk i obszarów. Zatem porozumienie jest efektem pewnego kompromisu¹¹¹. Przytoczone funkcje mogą mieć charakter dyskusyjny. Rozumienie i obszary wsparcia polityki spójności ewaluują i trudno też wskazać jednoznaczne i niezmiennie jej procesy i efekty.

W omawianiu kwestii związanych z polityką spójności warto zwrócić też uwagę na kilka zasad związanych z jej prowadzeniem¹¹². W literaturze przedmiotu są one wskazywane jako zasady polityki regionalnej, ale z uwagi też na szczególny cel tej polityki, jakim jest spójność regionów Unii, można je uznać za istotne w prawidłowym prowadzeniu polityki spójności¹¹³.

¹¹⁰ D. Ahner, op. cit., s. 4–5.

¹¹¹ Funkcje, czyli działania i ich rezultaty, które w związku z polityką spójności mają miejsce, a nie były zamierzone przez podmioty odpowiedzialne za kreowanie tej polityki, za: D. Mokrosińska, op. cit., s. 52.

¹¹² Zasady powstały dzięki wnioskowi pochodzącym z doświadczeń Komisji Europejskiej. Zostały one sformułowane w 1988 r., za: R. Grupa, M. Kozioł, *Polityka regionalna Unii Europejskiej oraz jej wpływ na funkcjonowanie polskiej gospodarki*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2014, nr 3 (36), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 25. W okresie programowania 2014–2020 zgodnie z Rozporządzeniem nr 1303/2013 podkreśla się rolę następujących zasad we wdrażaniu EFSI (Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych): partnerstwo i wielopoziomowe zarządzanie, przestrzeganie unijnego prawa, promowanie równości szans kobiet i mężczyzn i zrównoważony rozwój, za: *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*, Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320–469.

¹¹³ Takie podejście jest zgodne z literaturą przedmiotu. Tomasz Dorożyński podkreśla, że „prawidłowo realizowana polityka spójności powinna zmierzać zarówno do ugruntowania pozycji konkurencyjnej regionów wiodących, jak i do poprawy sytuacji oraz pobudzenia czynników wzrostu regionów peryferyjnych. Wymaga to sprzężenia interregionalnej polityki państwa z intraregionalną prowadzoną przez administrację samorządową. Podstawą tych działań powinny być zasady, na których opiera się współczesna polityka regionalna UE”, por. T. Dorożyński, *Rola zasad wspólnotowej polityki spójności w skutecznym wykorzystaniu funduszy unijnych*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeco-

Generalnie zasady ewaluowały na przestrzeni kolejnych perspektyw finansowych. Zasady do 2006 roku były ujmowane w czterech grupach, które wskazano w tabeli 2. Od perspektywy 2007–2013 część zasad zmodyfikowano, przeniesiono. W okresie programowania 2014–2020 wskazywane są ponadto nowe zasady: partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania, przestrzegania prawa, promowania równości i niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju. Obecnie do najważniejszych zasad zalicza się w szczególności: komplementarność, spójność, partnerstwo, dodatkowość oraz programowanie¹¹⁴.

Tabela 3. Zasady polityki regionalnej Unii Europejskiej

Zasady generalne	Zasady organizacji polityki regionalnej	Zasady finansowania polityki rozwoju regionalnego	Zasady oceny realizacji projektów
Subsydiarność Koordynacja Elastyczność	Programowanie Partnerstwo Kompatybilność Spójność	Koncentracja Dodawalność Komplementarność	Monitorowanie Ocena Kontrola finansowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: D. Mokrosińska, op. cit., s. 48.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem autorki można wskazać kilka dalej opisanych zasad, które szczególnie silnie wiążą się z ideą budowania spójności. W zakresie zasad generalnych wszystkie, wskazywane w tabeli 3, są ważne z punktu widzenia skuteczności polityki spójności. Przy subsydiarności wskazuje się, że organy wspólnotowe ingerują w rozwiązanie określonych problemów rozwoju danych państw jedynie pomocniczo, biorąc pod uwagę skalę i potrzeby całego ugrupowania. Koordynacja jest rozpatrywana z punktu widzenia krajowych programów rozwoju oraz w zakresie koordynacji finansowania z różnych

nomica" 2007, t. 209: „Unia Europejska w gospodarce światowej”, s. 258–266. Niektórzy autorzy wręcz traktują politykę regionalną i spójności jako synonimy, np. U. Fratesi, G. Perucca, *EU regional development policy and territorial capital: A systemic approach*, „Regional Science” vol. 98, iss. 1, 2019, s. 265.

¹¹⁴ T. Hoffmann, op. cit., s. 78–85.

funduszy pomocowych. Elastyczność wiąże się z tolerowaniem przez UE różnych sposobów działania czy też specyfik krajów członkowskich¹¹⁵. Powyższe zasady są ważne, gdyż pozwalają działać w sposób dostosowany do potrzeb i możliwości poszczególnych krajów czy regionów w kształtowaniu polityki spójności. Polityka spójności niewątpliwie wiąże się także z zasadą programowania, czyli planowania interwencji w ramach wieloletnich okresów. Od 1989 roku Wspólnota rozpoczęła programowanie rozwoju w perspektywie nie krótszej niż pięcioletnia. Od 2000 roku programowanie odbywa się w ramach budżetów siedmioletnich. Takie podejście wzmacnia efektywność polityki spójności, pozwala na szersze skupienie się na rozwiązywaniu konkretnych problemów rozwoju. Ułatwia też przeznaczenie nakładów inwestycyjnych na rzecz dofinansowywania kompleksowych, zintegrowanych programów rozwoju regionalnego¹¹⁶. W prowadzeniu polityki spójności na pewno należy wyróżnić też zasadę koncentracji. Mówi ona o tym, że środki z funduszy strukturalnych mogą być kierowane jedynie do ściśle określonych regionów spełniających kryteria pomocy na realizację wcześniej przyjętych celów. Tym samym jednoznacznie wskazuje się na wyrównywanie szans rozwojowych regionów mniej rozwiniętych. Wskazuje się także, że zasada ta odzwierciedla koncentrację środków pomocowych w ramach określonych funduszy strukturalnych¹¹⁷. Mówiąc o spójności nie można zapomnieć o zasadzie partnerstwa. Państwo członkowskie w związku z realizacją umowy partnerstwa, poszczególnych programów operacyjnych, organizuje partnerstwo z właściwymi instytucjami regionalnymi i lokalnymi, w tym: właściwymi instytucjami publicznymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi oraz reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie. Partnerstwo powinno być realizowane na wszystkich etapach programowania, począwszy od sporządzania planów i pro-

¹¹⁵ Z. Wysokińska, *Zmiany w priorytetach polityki spójności ekonomiczno-społecznej Unii Europejskiej wobec regionów i terytoriów krajów członkowskich*, „Ekspertyzy i Opracowania” 2018, nr 65, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, s. 3; R. Grupa, M. Koziół, op. cit., s. 26.

¹¹⁶ T. Dorożyński, *Rola zasad wspólnotowej polityki...*, s. 260.

¹¹⁷ Z. Wysokińska, op. cit., s. 2.

gramów aż po ich realizację, nadzór i kontrolę oraz ocenę wpływu. W związku z tym ważnym elementem będą też zasady oceny realizacji projektów, gdyż dzięki nim można ocenić skuteczność i zasadność prowadzenia określonej polityki rozwoju¹¹⁸. Zatem bez elementów sieciowania, wielowymiarowej współpracy trudno sobie wyobrazić osiągnięcie spójności terytorialnej. Określona przestrzeń (terytorium) to system złożony, a różne procesy tam zachodzące (społeczne, gospodarcze, środowiskowe itp.), aby miały określony efekt synergii, wymagają wspólnych działań i planowania.

W kontekście kreowania spójności terytorialnej ważne wydają się nowe zasady określone przez UE w rozporządzeniu 1303/2013, w tym w szczególności oprócz wyżej opisanej zasady partnerstwa można wskazać zasadę zrównoważonego rozwoju i promowania równości i niedyskryminacji. Pierwsza z nich jest związana głównie z działaniami na rzecz: ochrony środowiska naturalnego, efektywnego gospodarowania zasobami, dostosowania do zmian klimatu, zachowania różnorodności biologicznej, wzmocnienia odporności na klęski żywiołowe, a także zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem. Druga zasada polega na zapobieganiu wszelkim formom dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię, niepełnosprawność itp. w trakcie przygotowania i wdrażania programów unijnych¹¹⁹.

¹¹⁸ D. Mokrosińska, op. cit., s. 46–47; *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013...*, s. 341.

¹¹⁹ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013...*, s. 342–343. Można tu także zwrócić uwagę na krajowy kontekst i rozszerzenie i uszczegółowienie zasad polityki regionalnej zapisanych w propozycji „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony”. Pojawia się tam siedem zasad, w ramach których dwie z nich mocno akcentują terytorialny i zintegrowany wymiar polityki rozwoju. Jedną z tych zasad jest „zintegrowane podejście terytorialne”, które mówi, że punktem odniesienia dla działań prowadzonych w ramach polityki regionalnej jest terytorium charakteryzujące się określonym zbiorem cech. Cechy te determinują potencjał rozwojowy regionu i odróżniają go od innych terytoriów. Zintegrowane podejście terytorialne polega na dopasowaniu interwencji do specyfiki danego obszaru. Druga zasada – „koncentracji terytorialnej i tematycznej”, mówi, że interwencja w ramach polityki regionalnej skupi się na wsparciu ograniczonej liczby terytoriów, wyróżniających się zestawem określonych cech przy zachowaniu koncentracji tematycznej, czyli skupieniu się na ograniczonej liczbie dziedzin wsparcia, priorytetowych z punktu

Opisane zasady polityki spójności pozwalają spojrzeć całościowo i holistycznie na problemy rozwoju poszczególnych terytoriów, w których różne płaszczyzny struktur społeczno-gospodarczych, środowisko przyrodnicze są ważne z punktu widzenia budowania spójności.

Cele polityki spójności, choć dość jednoznaczne w sensie ogólnym, który wynika wprost z definicji, w bardziej sprecyzowany sposób zaczęły być formułowane po 1988 roku, wraz z podjęciem programowania polityki regionalnej. Skoncentrowanie wówczas polityki regionalnej w sensie celowym, finansowym i geograficznym pozwoliło na zintegrowanie środków unijnych rozproszonych pomiędzy niezależnie działające fundusze¹²⁰. Jak już wcześniej zauważono, polityka regionalna i spójności pozostają ze sobą w ścisłym związku, a budżet wprost finansujący spójność w UE zajmuje obecnie około jedną trzecią środków. Układ celów realizowanych w poszczególnych okresach programowania prezentuje tabela 4.

widzenia rozwoju kraju i poszczególnych terytoriów. Wskazuje się przy tym, że przy wyznaczaniu obszarów strategicznej interwencji oraz zakresu interwencji należy brać pod uwagę występujące na ich terenie uwarunkowania oraz powiązania funkcjonalne, za: *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony*, Warszawa 2019, s. 43–46, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego>, dostęp: 24.12.2020.

¹²⁰ W okresie 1958–1988 istniały także instrumenty finansowe i inicjatywy mające na celu rozwiązanie problemu nierównowagi ekonomicznej i społecznej na szczeblu Wspólnoty. Różnorodne działania w ramach projektów wskazywanych przez kraje członkowskie były finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego (od 1958 r.), Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (od 1962 r.), czy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (od 1975 r.). Dopiero w 1986 r. podstawy prawne wprowadzone przez Jednolity Akt Europejski otworzyły drogę dla zintegrowanej polityki spójności i od 1989 r. zaczęto ustalać konkretne priorytety polityki regionalnej (cele) w okresach programowania. Najważniejsze zmiany dotyczyły: skupienia środków na określonej liczbie celów, ustalenia kryteriów do wyboru regionów mogących korzystać ze wsparcia finansowego, przyznania priorytetu dla wieloletniego planowania, ustanowienia inicjatyw wspólnotowych w celu prawidłowego oddziaływania na zmiany strukturalne, za: M. Klimowicz, *Ewolucja celów polityki regionalnej Unii Europejskiej w procesie integracji gospodarczej*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, M. Klimowicz, J. Pacześniak (red.), OTO – Wrocław, Wrocław 2014, s. 210, https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/history/index-pl.htm, dostęp: 20.10.2020.

Tabela 4. Cele polityki regionalnej w latach 1989–2020

Okresy programowania	Cele
1989–1993	<ul style="list-style-type: none"> • Promowanie zmian strukturalnych w regionach opóźnionych w rozwoju, w których wskaźnik PKB na mieszkańca kształtował się poniżej 75% przeciętnej wspólnotowej (cel regionalny¹²¹). • Rekonwersja regionów dotkniętych schyłkiem tradycyjnych przemysłów, charakteryzujących się wyższą od przeciętnej stopą bezrobocia, większym od przeciętnej (33%) udziałem zatrudnienia w przemyśle oraz zmniejszeniem się liczby przemysłowych miejsc pracy (cel regionalny). • Walka z długookresowym bezrobociem (trwającym ponad rok) w odniesieniu do osób powyżej 25. roku życia (cel horyzontalny). • Włączenie w życie zawodowe ludzi młodych, którzy nie przekroczyli 25 lat życia (cel horyzontalny). • 5a – przekształcenie strukturalne w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie (zarówno w produkcji, jak i jej przetwarzaniu i komercjalizacji), pomoc w ochronie środowiska, pokonywaniu naturalnych słabości obszarów wiejskich (cel horyzontalny); • 5b – rozwój przeludnionych lub peryferyjnie położonych obszarów wiejskich, o niskich dochodach ludności i relatywnie niskim wskaźniku PKB na mieszkańca, zdegradowanym środowisku naturalnym, wysokiej „wrażliwości” na skutki reformy wspólnej polityki rolnej (cel regionalny).
1994–1999	<ul style="list-style-type: none"> • Finansowe wspieranie rozwoju i dostosowania regionów słabo rozwiniętych do średniej gospodarczej państw UE (cel regionalny). • Wspieranie restrukturyzacji regionów przygranicznych oraz obszarów dotkniętych upadkiem przemysłu (cel regionalny). • Zwalczanie długookresowego bezrobocia oraz stworzenie młodym ludziom i osobom zagrożonym bezrobociem możliwości rozpoczęcia pracy zawodowej (cel horyzontalny). • Umożliwienie pracownikom adaptacji do zmian w systemie produkcji i przemyśle przez organizację systemu szkoleń, przekwalifikowanie zawodowe oraz pomoc we wdrażaniu systemu (cel horyzontalny).

¹²¹ W związku z przyjęciem w latach 90. XX w. koncepcji Nowej Geografii Ekonomicznej, w planowaniu polityki regionalnej silny nacisk położono na specyfikę regionu, jego tożsamość, uwarunkowania społeczno-instytucjonalne, endogenne czynniki decydujące o rozwoju regionu (tzw. rozwój „od dołu”). Zatem cele w poszczególnych okresach można było podzielić na dwie grupy: regionalne i horyzontalne. Na lata 2014–2020 zrezygnowano z dotychczasowego podziału celów polityki regionalnej. Za wystarczające uznano skorelowanie założeń polityki regionalnej UE z priorytetami strategii „Europa 2020”. Zatem wszystkie cele mają charakter horyzontalny, za: M. Klimowicz, op. cit., s. 230.

Okresy programowania	Cele
	<ul style="list-style-type: none"> • 5a – adaptacja strukturalna rolnictwa i rybołówstwa (cel horyzontalny); • 5b – rozwój i dostosowanie strukturalne obszarów wiejskich (cel regionalny). • Rozwój i dostosowanie obszarów o szczególnie niskim stopniu zaludnienia (cel regionalny).
2000–2006	<ul style="list-style-type: none"> • Wspomaganie regionów opóźnionych w rozwoju (cel regionalny). • Wspieranie rozwoju regionów w fazie restrukturyzacji (cel regionalny). • Walka z bezrobociem strukturalnym i reformowanie systemu oświaty w celu lepszego przygotowania młodzieży do potrzeb zmieniającego się rynku pracy (cel horyzontalny).
2007–2013	<ul style="list-style-type: none"> • Konwergencja (cel regionalny). • Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie (cel regionalny). • Europejska współpraca terytorialna (cel regionalny).
2014–2020	<ul style="list-style-type: none"> • Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji. • Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych. • Podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnego (w odniesieniu do EFRROW) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR). • Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach. • Promowanie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem. • Ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystywania zasobów. • Promocja zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastrukturalnych sieciowych. • Promocja zatrudnienia i mobilności pracowników. • Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem. • Inwestycje w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie. • Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Klimowicz, op. cit., s. 208–232; R. Grupa, M. Kozioł, op. cit., s. 22; T. Hoffmann, op. cit., s. 85–90; https://ec.europa.eu/regional-policy/archive/policy/history/index_pl.htm, dostęp: 20.10.2020.

Cele określone w pierwszych dwóch okresach programowania to tzw. Pakiet Delorsa I i II (Jacques Delors był wówczas przewodniczącym trzech kolejnych Komisji Europejskich). Pakiet Delorsa I, przyjęty w 1988 roku, umożliwił wdrażanie programu „1992”, który zakładał reformę wspólnej polityki rolnej oraz wzmocnienie działań Wspólnoty w dziedzinie polityki spójności, nauki, technologii, środowiska i transportu. Głównym celem było zwiększenie spójności społeczno-ekonomicznej regionów. Najważniejsze zmiany zaszły w sposobie zarządzania funduszami strukturalnymi (Europejskim Funduszem Społecznym (EFS), Europejskim Funduszem Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) i Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego (EFRR)), które stały się podstawą systemu instrumentów polityki regionalnej początkowo Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), a potem Unii Europejskiej¹²².

Między pierwszym a drugim pakietem Delorsa cele zasadniczo nie różniły się. W perspektywie finansowej 1994–1999 dodano w szczególności cel 6 uwzględniający regiony słabo zaludnione, głównie w Skandynawii. Ponadto zasadnicze zmiany dotyczyły zwiększenia budżetu funduszy strukturalnych oraz uproszczenia przepisów w sprawie ich wdrażania. W zakresie zwiększenia spójności państw wspólnoty europejskiej ważnym elementem było utworzenie Funduszu Spójności (FS), który miał realizować cele kohezji w dziedzinie środowiska oraz transportu transeuropejskiego w najbiedniejszych państwach członkowskich jako wsparcie działań polityki regionalnej. Ze wsparcia z tego nowego funduszu mogły skorzystać państwa członkowskie UE, w których produkt krajowy brutto (PKB) per capita (według parytetu siły nabywczej) był mniejszy niż 90% średniego poziomu we Wspólnocie. Ponadto kraje musiały przyjąć programy prowadzące do spełnienia warunków konwergencji określonych przez art. 104c „Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

¹²² R. Grupa, M. Koziół, op. cit., s. 22; European Communities, 1992: *a pivotal year. Address by Jacques Delors, President of the Commission, to the European Parliament From the Single Act to Maastricht and beyond: The means to match our ambitions, The Commission's programme for 1992*, Communication from the Commission COM(92) 2000, Bulletin of the European Communities Supplement, 1/92, Strasbourg 1992.

(wersja skonsolidowana)”¹²³, niezbędnych do przejścia do trzeciego etapu unii monetarnej i ekonomicznej. W okresie 1994–1999 Fundusz Spójności wspierał cztery kraje członkowskie: Portugalię, Hiszpanię, Grecję i Irlandię¹²⁴.

Okres 2000–2006 to ograniczenie ilości priorytetów rozwoju do trzech i nastawienie na dalsze polepszenie funkcjonowania jednolitego rynku wewnętrznego, ale zaczęto też kłaść większy nacisk na działania wzmacniające pozycję konkurencyjną ugrupowania. Priorytety określone w „Strategii Lizbońskiej” zakładały, że Unia będzie do 2010 roku najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką na świecie opartą na wiedzy, zdolną do trwałego wzrostu gospodarczego i z większą spójnością społeczną¹²⁵. Zaczęto przy tym podkreślać rolę, jaką dla wzmocnienia konkurencyjności ma działalność władz publicznych, w tym regionalnych, co bezpośrednio nawiązywało do dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej. W tym okresie generalnie wzmocnieniu finansowemu uległa polityka regionalna. Było to podyktowane nie tylko dążeniem do realizacji celów „Strategii Lizbońskiej”, ale także planowanym rozszerzeniem Unii o kraje Europy Środkowo-Wschodniej, które charakteryzowały się olbrzymimi problemami strukturalnymi, wymagającymi znacznych nakładów na rozwój między innymi podstawowej infrastruktury technicznej, transportowej czy społecznej. W związku z tym w tym okresie na politykę regionalną przeznaczono ok. 37% budżetu unijnego. Cechą charakterystyczną dla tego okresu było ograniczenie ilości celów, choć pomimo ich nowego sformułowania zawierały one aspekty z poprzednich dwóch perspektyw. Zmniejszenie liczby priorytetów miało głównie za zadanie zwiększenie geograficznej koncentracji realizowanych programów i wzmocnienie efektywności podejmowanych działań¹²⁶.

¹²³ *Treaty Establishing the European Community*, No C 224/6, Official Journal of the European Communities, 31.8.92., <https://op.europa.eu/s/oond>, dostęp: 10.11.2020.

¹²⁴ M. Klimowicz, op. cit., s. 212–213.

¹²⁵ *Lisbon European Council, 23 and 24 march 2000, Presidency Conclusions*, http://aei.pitt.edu/43340/1/Lisbon_1999.pdf, dostęp: 10.11.2020.

¹²⁶ W okresie 2000–2006 cel 1 zwierniał te same obszary jak cel 1 z poprzednich perspektyw. Ponadto włączał regiony dawnego celu 6 oraz regiony peryferyjne. Nowy cel 2 zawierał

Okres 2007–2013 to nowy układ celów. Był on wynikiem poszukiwania kompromisu między dążeniem do konkurencyjności a zmniejszaniem różnic rozwojowych w powiększonej już o kraje Europy Środkowo-Wschodniej Unii Europejskiej¹²⁷. Ostatecznie programy otrzymujące wsparcie w ramach polityki spójności miały dążyć do skoncentrowania zasobów na wskazanych niżej priorytetach, które odnalazły odzwierciedlenie w trzech celach na okres 2007–2103¹²⁸:

- zwiększanie atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast przez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie stanu środowiska,
- wspieranie innowacyjności, przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy przez wykorzystywanie możliwości w dziedzinie badań i innowacji, w tym nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych,
- tworzenie lepszych i większej ilości miejsc pracy przez zainteresowanie większej liczby osób zdobyciem zatrudnienia oraz działalnością gospodarczą, zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

Całkowity budżet funduszy strukturalnych i funduszu spójności w okresie 2007–2013 wyniósł ok. 36% budżetu UE, z czego na realizację wsparcia dla regionów w ramach celu „Konwergencja” przeznaczono prawie 82% środków¹²⁹.

dawne cele 2 i 5b, z tym że dotyczył także restrukturyzacji w ramach regionów miejskich oraz zależnych od sektora usług i rybołówstwa (kryzysowych). Cel 3 natomiast obejmował dawne cele 3 i 4. Specyfiką tego celu było to, że nie był on realizowany na obszarach objętych celem 1, M. Klimowicz, op. cit., s. 216–220.

¹²⁷ Wspieranie konkurencyjności regionalnej w ramach gospodarki rynkowej prowadzi do pogłębiania się różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym. W związku z tym przy planowaniu nowych ram strategicznych na lata 2007–2013 istniał dylemat polityczny w UE: czy zgodnie ze strategią lizbońską kierować środki na wzmocnienie regionów, które dobrze wykorzystują środki i mogą gwarantować osiągnięcie zakładanych w Strategii celów, czy głównie wyrównywać rozwój najsłabszych regionów UE, uznając przy tym dominację przesłanek przestrzenno-społecznych, za: E. Pancer-Cybulska, *Strategia Lizbońska jako podstawa polityki spójności na lata 2007–2013*, [w:] *Spójność społeczna i ekonomiczna Unii Europejskiej*, G. Wrzeszcz-Kamińska (red.), Wyższa Szkoła Handlowa, Wrocław 2009, s. 126.

¹²⁸ Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (2006/702/WE), Dz.U. L 291 z 21.10.2006, s. 11–32.

Planując perspektywę 2014–2020 Unia Europejska stanęła przed kolejnym ważnym wyzwaniem dotyczącym łagodzenia skutków kryzysu finansowo-gospodarczego z lat 2007–2009. Odpowiedzią była strategia „Europa 2020”¹³⁰. Opierała się ona na trzech głównych priorytetach¹³¹:

- rozwój inteligentny (związany ze wspieraniem wiedzy i innowacji),
- rozwój zrównoważony (budowanie gospodarki efektywnie wykorzystującej zasoby, przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej),
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu (zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz spójności społecznej i terytorialnej).

Powyższe przełożyło się na sformułowanie jedenastu celów rozwoju dla perspektywy 2014–2020, sprecyzowanych w załączniku XI do rozporządzenia ogólnego 1303/2013, czyli¹³²:

1. Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji.
2. Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych.
3. Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).
4. Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach.
5. Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem.

¹²⁹ M. Klimowicz, op. cit., s. 226.

¹³⁰ A. Szmaciarski, *Rola polityki spójności w realizacji Strategii Europa 2020*, [w:] *Dziś i jutro polityki spójności w Unii Europejskiej*, E. Pancer-Cybulska, E. Szostak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 213.

¹³¹ Zakładane rezultaty strategii „Europa 2020” są następujące: 1. zatrudnienie osób w wieku 20–64 lata na poziomie 75%; 2. 3% unijnego PKB inwestowane w badania i rozwój; 3. emisje gazów cieplarnianych o 20% niższe niż w 1990 r., 20% energii pochodzącej z odnawialnych źródeł, dwudziestoprocentowy wzrost efektywności energetycznej w porównaniu z prognozowanym zużyciem energii w 2020 r.; 4. odsetek osób przedwcześnie kończących naukę obniżony do poziomu poniżej 10%, co najmniej 40% osób w wieku 30–34 lata posiadających wyższe wykształcenie; 5. co najmniej o 20 mln mniej osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym (tj. ograniczenie liczby takich osób do 19,5% populacji), Komisja Europejska, *Europa 2020, Strategia...*

¹³² *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013...*, s. 186–207.

6. Zachowanie i ochrona środowiska i promowanie efektywnego gospodarowania zasobami.
7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej.
8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników.
9. Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją.
10. Inwestowanie w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie.
11. Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej.

Istotną rolę w realizacji strategii „Europa 2020” w okresie 2014–2020 przypisano instrumentom polityki regionalnej, a Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny i Fundusz Spójności stały się podstawowymi narzędziami jej realizacji. W sumie stanowiły one ponad jedną trzecią budżetu Unii Europejskiej¹³³.

Podsumowując powyższe należy podkreślić, że głównym celem polityki spójności jest redystrybucja zasobów z regionów bogatych do biednych, ale też pobudzanie do zmian instytucjonalnych, eliminacja barier społecznych i efektywnościowych¹³⁴. Działania na rzecz zwiększenia spójności w szczególności uwidoczniły się w perspektywie 2007–2013, w której najważniejszym celem była właśnie konwergencja. W perspektywie 2014–2020 polityka spójności nadal odgrywała istotną rolę, ale skupiono się w szerszym zakresie na działaniach skoncentrowanych sektorowo i terytorialnie.

¹³³ M. Klimowicz, op. cit., s. 228.

¹³⁴ A. Ryszkiewicz, op. cit., s. 56–55.

5. Konceptualizacja podejścia terytorialnego w ramach polityki spójności Unii Europejskiej

Podejście terytorialne w polityce rozwoju Wspólnoty Europejskiej, choć akcentowane od samego początku jej istnienia, to dopiero mniej więcej od ostatnich dwóch dekadach staje się głównym paradygmatem rozwoju. Świadczą o tym dokumenty i inne działania podejmowane w kierunku sformalizowania i spriorytetyzowania tego wymiaru polityki UE¹³⁵.

Rozwój podejścia terytorialnego w ramach UE był procesem powiązanim ze stopniowym wzrostem znaczenia polityki spójności. Genezy można szukać już w samej idei powołania Wspólnoty Europejskiej, gdyż w preambule do „Traktatu Rzymskiego” z 1957 roku jest mowa o wzmocnieniu jedności gospodarek, zapewnieniu ich harmonijnego rozwoju, zmniejszeniu różnic istniejących między poszczególnymi regionami¹³⁶. Oznacza to, że uznano za właściwe podejmowanie interwencji strukturalnej z poziomu europejskiego w układach terytorialnych sprowadzanych do szczebla regionalnego. Szerzej problemy wymiaru terytorialnego rozwoju społeczno-gospodarczego UE zostały podjęte bezpośrednio po raporcie Jacques’a Delorsa¹³⁷ z 1989 roku, który doprowa-

¹³⁵ Przegląd aktów zamieszczony w tym punkcie publikacji nie wyczerpuje oczywiście tematu. Skupiono się na wybranych dokumentach, zdaniem autorki ważnych z punktu widzenia budowania podejścia terytorialnego w polityce spójności UE. Warto jednak zaznaczyć, że na konceptualizację podejścia terytorialnego w UE mają wpływ prace i opracowania innych instytucji, m.in. ONZ, OECD. Z uwagi na duży dorobek literatury w tym obszarze szczegółowe omówienie wszystkich dokumentów wpłynęłoby negatywnie na przejrzystość prezentowanego materiału. W związku z tym niektóre pozycje zaznaczono sygnałnie, tak aby osoby zainteresowane mogły w nich szukać szczegółowych informacji.

¹³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A11992E%2FTXT>, dostęp: 20.10.2020.

¹³⁷ W raporcie podkreśla się, że „choć poczyniono znaczne postępy, proces integracji był nierówny. Potrzebna jest większa zbieżność wyników gospodarczych. Pomimo wyraźnej tendencji spadkowej średniej stopy inflacji cen i wynagrodzeń utrzymują się znaczne różnice krajowe. Wciąż występują znaczne rozbieżności w pozycjach budżetowych, a nierównowaga zewnętrzna znacznie się pogłębiła. Istnienie tych nierówności wskazuje, że są obszary, w których wyniki gospodarcze będą musiały być bardziej zbieżne, za: J. Delors, *Report on economic and monetary union in the European Community*, Committee for the Study of Economic and Monetary Union, s. 11, <http://aei.pitt.edu/1007/>, dostęp:

dził do podjęcia programowania rozwoju terytorialnego Europy¹³⁸. Wyrazem tego było przygotowanie przez Komisję Europejską szeregu dokumentów o charakterze indykatywnym: „Europa 2000. Założenia rozwoju terytorium Wspólnoty” z 1991 roku i „Europa 2000+. Współpraca dla rozwoju terytorialnego Europy” z 1994 roku. Podkreślano między innymi potrzebę programów poprawiających spójność przestrzenną i obejmujących środki współpracy, które pomogą przezwyciężyć regionalne różnice i nierówności. Doprowadziło to także do powstania Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (European Spatial Development Perspective, ESDP) w 1999 roku. Kluczowe postulaty zawarte w tym dokumencie to przede wszystkim: rozwój zrównoważonego i policentrycznego systemu miast oraz nowych partnerstw pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, zapewnienie równego dostępu do infrastruktury i wiedzy, zrównoważony rozwój, rozsądne zarządzanie oraz ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego¹³⁹.

Kolejnym istotnym krokiem było wydanie „Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej” z 2008 roku¹⁴⁰. Była ona efektem przyjęcia w 2007 roku na nieformalnym spotkaniu ministrów odpowiedzialnych za zagospodarowanie przestrzenne i rozwój krajów członkowskich UE „Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej w kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów”, która w szczególności podkreślała rolę współpracy pomiędzy interesariuszami rozwoju terytorialnego¹⁴¹. „Zielona Księga” otworzyła przede wszyst-

20.10.2020.

¹³⁸ J. Szlachta, *Spójność terytorialna traktatowym wymiarem polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” 2011, t. 85, s. 193.

¹³⁹ Idem, *Recommendations for applying territorial cohesion concept for conducting European cohesion policy in line with the territorial rules provided by the Treaty*, Instytut Rozwoju, Sopot 2015, s. 6; Committee on Spatial Development, *ESDP European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, European Commission, Potsdam 1999.

¹⁴⁰ Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, Bruksela, 6.10.2008, COM(2008) 616.

¹⁴¹ Agenda Terytorialna jako podstawowe zadanie dla krajów członkowskich UE wska-

kim szerszą dyskusję i konsultacje, których celem było przeprowadzenie ogólnoeuropejskiej debaty służącej pogłębieniu zrozumienia idei i znaczenia spójności terytorialnej dla prowadzenia różnych polityk unijnych po 2013 roku. W szczególności wskazano w niej, że „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 tym kontekście idea spójności terytorialnej bazuje na budowaniu mostów pomiędzy wydajnością ekonomiczną, spójnością społeczną oraz równowagą ekologiczną, plasując zrównoważony rozwój w centrum programowania działań politycznych”¹⁴². Konkluzje z dyskusji nad „Zieloną Księgą” zawarto w „Szóstym sprawozdaniu w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej. Regiony kreatywne i innowacyjne”¹⁴³. Stwierdzono między innymi, że spójność terytorialna nie zmienia podstaw polityki spójności, ale służy jej wzmocnieniu zasilając wymiar społeczny i gospodarczy, a głównym postulatem państw członkowskich było zmniejszenie różnic i zapewnienie dostępu do usług i możliwości (ang. opportunities)¹⁴⁴.

Założenia dotyczące operacjonalizacji spójności terytorialnej zostały zapisane w art. 3 oraz szerzej w art. 174–178 „Traktatu o funkcjonowa-

zywała spójność terytorialną i określała, że jest ona rozumiana jako „stały, oparty na współpracy proces angażujący różnych uczestników i interesariuszy rozwoju terytorialnego na szczeblu politycznym, administracyjnym i technicznym. Polityka spójności UE powinna wychodzić naprzeciw potrzebom i uwarunkowaniom terytorialnym, jak również swoistym wyzwaniom geograficznym i możliwościom regionów i miast”. Jako sposób na osiągnięcie spójności terytorialnej wskazywano intensywny i stały dialog pomiędzy wszystkimi interesariuszami rozwoju terytorialnego (territorial governance). Podstawowe priorytety terytorialne zostały podtrzymane z ESDP, zob. *Territorial Agenda of the European Union – Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2007/territorial-agenda-of-the-european-union-towards-a-more-competitive-and-sustainable-europe-of-diverse-regions, dostęp: 20.10.2020.

¹⁴² Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji...*, s. 3.

¹⁴³ Por. European Commission, *Sixth progress report on economic and social cohesion – Creative and innovative regions*, COM(2009) 295 final, Office for Official Publications of the European Union, Luxembourg 2009.

¹⁴⁴ M. Supera-Markowska, op. cit., s. 14–15.

niu Unii Europejskiej”¹⁴⁵ obowiązującego od 2009 roku. Stwierdza się w nim między innymi, że „w szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie”.

Ważnym dokumentem w usystematyzowaniu terytorialnego podejścia w polityce spójności był także opracowany w tym okresie raport F. Barki z 2009 roku – „Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiągnięciu celów i oczekiwań Unii Europejskiej”. Wśród głównych założeń w nim ujętych znalazły się między innymi¹⁴⁶:

- skupienie się na działaniach w ujęciu przestrzennym zmierzającym do uwzględnienia specyfiki poszczególnych terytoriów definiowanych funkcjonalnie,
- wsparcie rozwoju oddolnego (bottom-up) przy jednoczesnym odchodzeniu od prymatu interwencji opartej o rozwój top-down i tezy, że „państwo wie lepiej”,
- dostosowanie interwencji do szczegółowych uwarunkowań terytorialnych oraz powiązań przestrzennych, uwzględniając usystematyzowaną wiedzę na temat preferencji mieszkańców, podmiotów lokalnych oraz ich otoczenia.

Realizacja wskazywanych w raporcie kierunków była skierowana na osiągnięcie „masy krytycznej”, która mogłaby wywrzeć trwały wpływ na rozwój na poziomie lokalnym, regionalnym, a następnie krajowym i unijnym. Należy podkreślić, że celem zmian rozwojowych nie jest jedynie osiągnięcie prostego wzrostu PKB per capita, lecz tworzenie warunków,

¹⁴⁵ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*

¹⁴⁶ F. Barca, op. cit., s. XI, XII, XVIII, 28.

w których konwergencja rozwoju stanie się rezultatem szerokiego procesu trwałych zmian¹⁴⁷.

W 2011 roku na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju przyjęto nową agendę terytorialną z perspektywą do 2020 roku – „Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020. W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów”¹⁴⁸. Jej głównym zadaniem było zapewnienie strategicznych wytycznych rozwoju terytorialnego, wsparcie włączania wymiaru terytorialnego do różnych dziedzin polityki, na wszystkich szczeblach rządów, aby zagwarantować wykonanie strategii „Europa 2020”. Agenda podkreślała także znaczenie podejścia terytorialnego (place-based) jako modelu polityki UE do 2020 roku¹⁴⁹. Sama strategia „Europa 2020” była na początku aprzeestrzenna¹⁵⁰. W ostatecznej wersji, w wyniku konsultacji społecznych, znalazły się jednak zapisy podkreślające znaczenie spójności terytorialnej.

Duży wpływ na formułowanie podejścia terytorialnego i wyznaczanie kierunków rozwoju miały także tzw. raporty kohezyjne opracowywane przez Komisję Europejską¹⁵¹. Mimo że aspekt terytorialny kohezji pojawiał się w nich od początku, to w pełni, do spójności społecznej i go-

¹⁴⁷ P. Churski, *Podejście zorientowane terytorialnie...*, s. 38.

¹⁴⁸ *Territorial Agenda of the European Union 2020...*, s. 1–11.

¹⁴⁹ W Agendzie Terytorialnej 2020 podkreślono, że „terytorialnie ukierunkowane podejście do kształtowania polityki jest korzystne dla spójności terytorialnej. Wielopoziomowe zarządzanie służy realizacji zasady pomocniczości w oparciu o koordynację horyzontalną, politykę opartą na faktach i badaniach oraz zintegrowany rozwój obszarów funkcjonalnych. Ma to na celu wyzwolenie potencjału terytorialnego za pomocą strategii rozwojowych opartych na lokalnej i regionalnej znajomości potrzeb oraz wykorzystywanie konkretnych atutów i czynników zwiększających konkurencyjność obszarów”, za: ibidem.

¹⁵⁰ J. Szlachta, *Recommendations for applying territorial cohesion...*, s. 12. W końcowej wersji strategii „Europa 2020” stwierdzono, że „Ważne jest również, aby korzyści ze wzrostu gospodarczego rozkładały się równo w całej Unii, w tym w regionach najbardziej oddalonych, zwiększając w ten sposób spójność terytorialną”, za: Komisja Europejska, *Europa 2020. Strategia...*, s. 20, 24.

¹⁵¹ Od 1996 r. (pierwszy raport) wydano już siedem takich raportów (ostatni w 2017 r.). Raporty dostępne na: https://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/information/publications?title=&themelId=0&typeId=14&countryId=0&periodId=0&fundId=0&policyId=0&languageCode=en, dostęp: 20.10.2020.

spodarczej, został włączony dopiero od piątego raportu z 2010 roku¹⁵². W szczególności ważnym elementem było wyróżnienie w nim polityk o charakterze przestrzennym i nieposiadających wymiaru przestrzennego. Do polityk o wyraźnym przestrzennym oddziaływaniu zaliczono wówczas: politykę konkurencji, transportową, środowiskową, morską i wspólną politykę rybołówstwa. Wśród polityk o częściowym wymiarze terytorialnym znalazły się: polityka badań i rozwoju technologicznego, innowacyjności i przedsiębiorczości, społeczeństwa informacyjnego i mediów, ubóstwa i wykluczenia społecznego, zatrudnienia, edukacji, równości kobiet i mężczyzn, zdrowia, Wspólna Polityka Rolna oraz klimatu. Polityki nieposiadające wymiaru przestrzennego to: jednolity rynek, handlowa, energetyczna, Unia Gospodarczo-Walutowa i strategia li zbońska¹⁵³. Wkładem szóstego raportu kohezyjnego w rozwój podejścia terytorialnego było¹⁵⁴:

- rozszerzenie prezentowanych informacji dotyczących miast i polityki miejskiej, w tym wprowadzenie: studiów przypadków dla wybranych miast, analiz dla obszarów metropolitalnych oraz miejskich obszarów funkcjonalnych,
- terytorializacja wskaźników dostępnych w poprzednich raportach kohezyjnych wyłącznie na poziomie krajów członkowskich lub na poziomie regionów typu NUTS 2,
- szersze prezentowanie analizy na poziomie podregionów (obszarów typu NUTS 3 lub LAU 1),

¹⁵² Odniesienia do spójności terytorialnej pojawiały się także we wcześniejszych raportach. W trzecim raporcie kohezyjnym ten aspekt jest szczególnie podkreślony: „pojęcie spójności terytorialnej wykracza poza pojęcie spójności gospodarczej i społecznej, zarówno poprzez jej dodanie, jak i wzmocnienie. Z politycznego punktu widzenia celem jest pomoc w osiągnięciu bardziej zrównoważonego rozwoju poprzez zmniejszenie istniejących dysproporcji, uniknięcie nierównowagi terytorialnej oraz uczynienie zarówno polityk sektorowych, które mają wpływ przestrzenny, jak i polityki regionalnej, bardziej spójnymi. Chodzi również o poprawę integracji terytorialnej i zachęcanie do współpracy między regionami”, European Commission, *A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation. Third report on economic and social cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2004, s. 27.

¹⁵³ Komisja Europejska, *Inwestowanie w przyszłość...*, s. 179–197.

¹⁵⁴ J. Szlachta, *Recommendations for applying territorial cohesion...*, s. 14.

- wprowadzenie map i wykresów w układzie fizycznym oraz ocen dostępności dla infrastruktury transportowej.

Siódmy raport kohezyjny z 2017 roku wyraźnie traktuje spójność terytorialną na równi z gospodarczą i społeczną, opisując ją w następujących wymiarach: unia energetyczna i zmiana klimatu, stan środowiska, zrównoważone miasta i współpraca transgraniczna oraz wymiar terytorialny polityki spójności¹⁵⁵.

Aktualna wizja dotycząca kształtowania spójności terytorialnej UE została przedstawiona w nowej „Agendzie Terytorialnej 2030”. W dokumencie tym przedstawiono także definicję spójności terytorialnej jako „promowanie zrównoważonego i harmonijnego rozwoju terytorialnego pomiędzy krajami, regionami, miastami i gminami oraz w ich obrębie, a także zapewnienie przyszłości dla wszystkich miejsc i ludzi w Europie, opierając się na różnorodności miejsc i pomocniczości. Umożliwia wyrównywanie szans, m.in. dostęp do usług publicznych dla ludzi i przedsiębiorstw, niezależnie od ich lokalizacji. Spójność terytorialna wzmacnia solidarność w celu promowania konwergencji i zmniejszania nierówności między lepiej sytuowanymi miejscami a tymi, które mają mniej zamożnych perspektyw na przyszłość lub pozostają w tyle”. W dokumencie tym podkreśla się, że podejście terytorialne powinno opierać się na koordynacji poziomej i pionowej, tworzeniu polityki opartej na danych oraz zintegrowanym rozwoju terytorialnym. Ostatecznym efektem, uwzględniając rozwiązania dostosowane do potrzeb różnych typów terytoriów, powinno być uwolnienie unikatowego potencjału terytorialnego związanego z kapitałem, wiedzą i zasobami związanymi z określonym miejscem. Powyższa Agenda rozwój terytorialnej spójności opiera na dwóch głównych celach: „Europa sprawiedliwa” (ang. „Just Europe”) i „Europa zielona” (ang. „Green Europe”), w tym uwzględniając następujące szczególne priorytety¹⁵⁶:

¹⁵⁵ Komisja Europejska, *Mój region, moja Europa...*, s. 96–136.

¹⁵⁶ *Territorial Agenda 2030, A future for all places*, Draft version, July 2020, s. 3–4, 10–14, <https://www.territorialagenda.eu/documents.html>, dostęp: 20.10.2020.

- zrównoważona Europa: lepiej zrównoważony rozwój terytorialny z wykorzystaniem różnorodności Europy,
- funkcjonalne regiony: rozwój lokalny i regionalny, mniejsze nierówności między miejscami,
- integracja poza granicami: życie i praca poza granicami kraju,
- zdrowe środowisko: lepsze warunki życia i neutralne klimatycznie miasta i regiony,
- gospodarka o obiegu zamkniętym: silne i zrównoważone gospodarki lokalne w zglobalizowanym świecie,
- zrównoważone połączenia: zrównoważona łączność cyfrowa i fizyczna miejsc.

Ponadto ważnym aspektem w programowaniu i ewaluacji podejścia terytorialnego było także uruchomienie programu badawczego ESPON, w którym obok krajów członkowskich Unii Europejskiej uczestniczą także: Islandia, Norwegia, Szwajcaria i Liechtenstein. Jest to program służący poznawaniu prawidłowości rozwoju terytorialnego Europy. Raporty ESPON przyczyniły się do pokazania dużego zróżnicowania regionalnego w rozwoju społeczno-gospodarczym oraz wskazały przede wszystkim różnorodność struktur terytorialnych Europy. Program wniósł także wkład w lepsze planowanie i programowanie podejścia terytorialnego, między innymi w ramach Agend Terytorialnych¹⁵⁷. Wartością dodaną projektów ESPON było poszukiwanie optymalnych sposobów mierzenia spójności terytorialnej i stworzenie różnych narzędzi, baz i map ją ilustrujących. Tym samym instrumenty ESPON przyczyniają się do konsolidacji europejskiej dziedziny badań w zakresie rozwoju terytorialnego i spójności¹⁵⁸. Przegląd wybranych narzędzi ESPON zawiera tabela 5.

¹⁵⁷ ESPON zainicjowany był w okresie programowania 2000–2006 i kontynuowany w kolejnym 2007–2013. Zmieniona wersja Programu Współpracy – ESPON 2020, została przyjęta 26 maja 2016 r. przez Komisję Europejską. Program ESPON ma na celu promowanie i wspieranie europejskiego wymiaru terytorialnego w rozwoju i współpracy poprzez dostarczanie informacji, transfer wiedzy władzom publicznym i innym podmiotom politycznym na wszystkich poziomach zarządzania, za: J. Szlachta, *Recommendations for applying territorial cohesion...*, s. 7; <https://www.espon.eu/programme/espon/espon-2020-cooperation-programme>, dostęp: 20.10.2020.

¹⁵⁸ Por. <https://www.espon.eu/tools-maps>, dostęp: 18.11.2020.

Tabela 5. Wybrane narzędzia ESPON do badania spójności terytorialnej regionów UE

Lp.	Nazwa	Opis
1	The ESPON 2020 Database Portal	Portal ESPON 2020 Database udostępnia zharmonizowane dane statystyczne (oraz geoprzestrzenne) pochodzące z projektów ESPON, a także innych regionalnych baz danych, takich jak Eurostat. Dane obejmują przede wszystkim terytorium UE, Wielkiej Brytanii, Szwajcarii, Islandii, Norwegii i Liechtensteinu na poziomie regionalnym, lokalnym, miejskim, krajów kandydujących do UE, a także światowym.
2	Baltic Sea Region Territorial Monitoring System, BSR-TeMo	To interaktywny system zapewniający dostęp do zestawu wskaźników terytorialnych w pięciu dziedzinach: wyniki gospodarcze i konkurencyjność, dostęp do usług, rynków i miejsc pracy, innowacyjne terytoria, włączenie społeczne oraz jakość życia i jakość środowiska. Wybrane wskaźniki podkreślają wyniki regionów w państwach basenu Morza Bałtyckiego i porównują je z UE jako całością.
3	The CityBench: Urban Benchmarking	To narzędzie do badania potencjału miast europejskich poprzez porównywanie miast i regionów miejskich na podstawie ogólnoeuropejskich danych terytorialnych opracowanych przez ESPON. Ma na celu wskazanie odpowiednich lokalizacji dla inwestycji w miastach / regionach miejskich w oparciu o różne tematy, takie jak demografia, gospodarka, jakość życia czy klimat inwestycyjny.
4	European Territorial Monitoring System project (ETMS)	Celem ETMS jest monitorowanie trendów terytorialnych w odniesieniu do celów polityki spójności terytorialnej. Narzędzie to dostarcza informacji statystycznych i praktycznych dowodów na temat trendów, dynamiki, wzorców i zmian strukturalnych europejskich terytoriów. ETMS wykorzystuje wskaźniki w pięciu obszarach: konkurencyjność gospodarcza, kapitał ludzki, włączenie społeczne, cechy środowiskowe oraz dostęp do terytorium, obejmujących różne poziomy geograficzne (NUTS 0, 1, 2 i 3 oraz LAU 1 i 2).
5	The Functional Indicator Tool (FIT)	To praktyczna aplikacja do tworzenia i wyświetlania innowacyjnych wskaźników związanych z wpływem sieci transportowych na dostępność i rozwój terytorialny. FIT umożliwia obliczanie całkowitej liczby ludności, ludności aktywnej zawodowo i produktu krajowego brutto (PKB) w określonych odległościach czasowych regionów NUTS 2 i NUTS 3 przy użyciu modelowania interakcji przestrzennych i różnych trybów transportu. Użytkownicy mogą również przeglądać informacje funkcjonalne dla określonych regionów i porównać regiony w UE.

Lp.	Nazwa	Opis
6	The HyperAtlas	To narzędzie analityczne oparte na koncepcji wieloskalarnej analizy terytorialnej. Koncepcja ta mówi, że sytuacja danego terytorium powinna uwzględniać jego sytuację względną i lokalizację. Zatem dzięki HyperAtlas można na przykład łatwo porównać i przeanalizować względną pozycję danego regionu w skali europejskiej, krajowej i lokalnej pod kątem całego zestawu kryteriów, takich jak PKB na mieszkańca, bezrobocie, dostępność, starzenie się itp.
7	The Online Mapping Tool	Narzędzie mapowania online ma na celu zapewnienie dostępu do bazy wiedzy ESPON. Narzędzie ma bezpośrednie łącze do regionalnej bazy danych ESPON 2013 i jest w pełni kompatybilne z zawartymi w niej danymi i wskaźnikami.
8	ESPOŃ TIA tool	Narzędzie ESPON TIA to interaktywna aplikacja internetowa, której można użyć, aby uzyskać szybki obraz możliwego wpływu na dane terytorium prawodawstwa, polityki i dyrektyw UE. Narzędzie ma pomóc w ocenie wpływu tworzonego prawa na określone terytoria. Narzędzie ESPON TIA jest wykorzystywane na przykład podczas warsztatów organizowanych przez Komitet Regionów (KR), DG Regio i Interact. Na przykład KR wykorzystał warsztaty TIA do oceny potencjalnych skutków terytorialnych wniosków ustawodawczych.
9	Regional Typologies	Do regionalnych typologii zaliczono: 1. region miejski – wiejski, 2. regiony metropolitalne, 3. regiony przygraniczne, 4. regiony wyspiarskie, 5. regiony słabo zaludnione, 6. regiony najbardziej oddalone, 7. regiony górskie, 8. regiony przybrzeżne, 9. regiony w okresie przemian przemysłowych. Końcowy raport zawiera podstawowe informacje dotyczące rozwoju tych dziewięciu regionalnych typologii, wytyczne dotyczące sposobu rozumienia i stosowania typologii regionalnych w projektach oraz przykłady dobrych praktyk.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.espon.eu/tools-maps>, dostęp: 18.11.2020.

Nie bez znaczenia także, dla lepszego planowania i badania rezultatów rozwoju w ujęciu terytorialnym, było ujednoczenie regionów statystycznych. Eurostat wraz z krajowymi instytucjami statystyki publicznej wszystkich krajów UE rozwinął bazy danych statystycznych w układach terytorialnych. Przyjęto uniwersalną w całej Unii siatkę obszarów typu NUTS (Nomenclature of Units for Territorial Statistics) – Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej, w ramach której wyróżniono

poziomy: NUTS 1, NUTS 2 oraz NUTS 3 (odpowiednio: makroregionalny, regionalny i subregionalny) oraz poziomy lokalne LAU (Local Administration Unit – Lokalna Jednostka Administracyjna)¹⁵⁹.

Oprócz działań samych instytucji Wspólnoty Europejskiej wkład w rozwój wymiaru terytorialnego miały także inne instytucje, m.in. OECD czy Bank Światowy. W szczególności wpływ ten dotyczył przewartościowania na korzyść terytorializacji, głównie w kierunku wzmocnienia roli polityki lokalnej i miejskiej, wskazując między innymi na potrzebę programowania rozwoju społeczno-gospodarczego w terytorialnych układach funkcjonalnych, w tym miejskich¹⁶⁰.

Podsumowując można wskazać pewne czynniki sprzyjające podwyższeniu rangi wymiaru terytorialnego w polityce spójności UE. Są to między innymi¹⁶¹:

- Kształtowanie się nowych teorii rozwoju regionalnego (także dotyczących polityki miejskiej). Dotyczy to nowych nurtów ekonomicznych: nowa geografia ekonomiczna, polityka bazująca na miejscach (place-based policy) oraz ekonomia i przestrzeń dotycząca sieci i przepływów. Ich wartością było odejście od wcześniejszych aprześtrzennych doktryn makroekonomicznych, uwzględniając przy tym

¹⁵⁹ Klasyfikacja NUTS została formalnie wprowadzona w Polsce 26 listopada 2005 r. Od 1 stycznia 2018 r. w Polsce funkcjonuje 97 jednostek NUTS: na poziomie NUTS 1 (grupy województw) – 7 jednostek, NUTS 2 (województwa lub ich części) – 17 jednostek, NUTS 3 (grupy powiatów) – 73 jednostki. NUTS 3 dzielą się na lokalne jednostki administracyjne (local administrative units – LAU). Od 2017 r., w uzgodnieniu z Eurostatem, każde państwo członkowskie wskazało jeden poziom jednostek traktowanych jako LAU. W Polsce są to gminy. Więcej: <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/klasyfikacja-nuts-w-polsce/>, dostęp: 20.10.2020.

¹⁶⁰ Również zgodnie z polskim stanowiskiem rządowym spójność terytorialna postrzegana jest dwuwymiarowo – jako stan i jako proces, tj. „spójność terytorialna to stan rozwoju terytorium, do którego się dąży, w którym procesy wymiany i przepływów w sferze gospodarczej i społecznej przebiegają sprawnie, gwarantując społecznie i gospodarczo efektywną alokację zasobów. Osiąganie spójności terytorialnej powinno być rozumiane jako proces polegający na takim kształtowaniu przestrzeni Unii Europejskiej, aby zapewnić najlepszy rozwój unikalnego potencjału poszczególnych terytoriów UE dla osiągnięcia celów rozwojowych UE, w tym spójności społeczno-gospodarczej, poprzez zintegrowane zarządzanie rozwojem”, za: J. Zaucha, *Evolution, essence and measurement of territorial cohesion*, Working Papers No. 001/2014, Instytut Rozwoju, Sopot 2014, s. 18.

¹⁶¹ J. Szlachta, *Recommendations for applying territorial cohesion...*, s. 6.

takie czynniki jak: konkurencyjność regionów, samouczące się regiony, potencjały endogeniczne, gospodarka oparta na wiedzy, społeczeństwo informacyjne czy technologie informacyjno-komunikacyjne.

- Kolejne rozszerzenia w ramach integracji europejskiej. Postępująca integracja europejska w ramach UE generowała potrzebę terytorializacji polityki, głównie z uwagi na rosnące zróżnicowania przestrzenne w różnych obszarach (społecznym, gospodarczym, terytorialnym, politycznym, kulturowym oraz środowiskowym, itp.). Potrzeba zmiany podejścia do prowadzenia polityki rozwoju wynikała też ze związków z krajami sąsiadującymi z UE (m.in. z Europy Wschodniej, Afryki Północnej) i powodowanej przez nie silnej presji migracyjnej, negatywnego oddziaływania na środowisko przyrodnicze itp.
- Światowy kryzys finansowy z lat 2007–2009. Kryzys, który rozpoczął się zapaścią na rynkach finansowych i bankowych w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej znacząco wpłynął na kraje członkowskie Unii Europejskiej. Pojawiło się zatem przekonanie, że terytorializacja polityk publicznych może sprzyjać przezwyciężeniu lub ograniczeniu negatywnych konsekwencji kryzysu gospodarczego na poziomie państw, regionów i miast i dzięki temu znacznie lepiej wykorzystać potencjały lokalne i regionalne państw Unii Europejskiej.

Na zakończenie warto podkreślić, że w poszczególnych krajach UE rozumienie spójności terytorialnej jest różne. Jest na przykład definiowana jako narzędzie do uwzględniania aspektów przestrzennych w gospodarce, politykach sektorowych, planowaniu społecznym i procesach decyzyjnych. Postrzegana jest także jako sposób planowania i rozwoju uwzględniający potencjał terytorialny, sieć osadniczą, regiony i ich powiązania¹⁶². Również w literaturze można spotkać się z różnymi modelami i wymiarami spójności terytorialnej.

¹⁶² Za: J. Szlachta, J. Zaucha, *A new paradigm of the EU regional development in the context of the Poland's National Spatial Development Concept*, Working Papers No. 001/2010, Instytut Rozwoju, Sopot 2010, s. 9.

6. Modele i wymiary spójności terytorialnej a jej kwantyfikowanie

Spójność terytorialna to holistyczne podejście do rozwoju. Przegląd definicji w punkcie pierwszym tego rozdziału pokazał, że jest to temat złożony i wielowymiarowy. Różni interesariusze uważają za istotne różne wymiary spójności terytorialnej. W związku z tym zauważa się, że próby stworzenia syntetycznej definicji będą skutkowały wykluczeniem niektórych opcji interpretacyjnych i sposobów jej rozumienia, co znacząco zuboży już istniejący dorobek badawczy w tym zakresie. Niektórzy badacze uważają wręcz, że formalna definicja zakończy popularność i użyteczność tego pojęcia¹⁶³. Dlatego można mówić o różnych modelach spójności terytorialnej, próbujących ją opisać i zmierzyć w oparciu o różnorodne wymiary. Poniżej starano się zaprezentować te różne spojrzenia na spójność terytorialną zarówno w kontekście naukowego dorobku polskiego, jak i zagranicznego, w tym w ramach projektów ESPON, które wniosły duży wkład w postrzeganie i metody badania spójności terytorialnej. Elementami łączącymi niżej opisane różne ujęcia spójności terytorialnej zapewne są: wieloaspektowość, holizm, funkcjonalność, sieciowanie pokazujące, że spójności terytorialnej nie można traktować w kategoriach czysto przestrzennych.

Na trzy wymiary spójności terytorialnej: wielosektorowość (połączenie spójności gospodarczej, społecznej i w zakresie środowiska naturalnego), terytorialność (spójność wyrażana na różnych szczeblach przestrzennych od poziomu wspólnoty po społeczności lokalne oraz dotycząca występujących dysproporcji, dostępności do usług) oraz czasowość (dotyczy nie tylko aktualnej sytuacji, ale także jej zmiany w przyszłości) wskazuje G. Hamez¹⁶⁴. Z kolei J. Szlachta podkreśla, że spójność

¹⁶³ Por. K. Mirwaldt, I. McMaster, J. Bachtler, *Reconsidering Cohesion Policy: The Contested Debate on Territorial Cohesion*, „European Policy Research Paper”, no 66, 2009, European Policies Research Centre, s. V; J. Zaucha, T. Brodzicki, D. Ciołek, T. Komornicki, Z. Mogiła, J. Szlachta, J. Zaleski, op. cit., s. 31.

¹⁶⁴ G. Hamez, *Territorial Cohesion: How to Operationalize and Measure the Concept?*, „Planning Theory & Practice”, 6 (3), 2005, s. 400–402.

terytorialną tworzą: koncentracja, powiązania, współpraca oraz specyficzne cechy geograficzne danego terytorium¹⁶⁵. Natomiast G. Gorzelak rozpatruje spójność terytorialną w kategoriach funkcjonalnych (integracji regionalnej), a nie wyrównawczych i wskazuje na następujące obszary jej budowania: usuwanie barier transportowych i telekomunikacyjnych, tam gdzie ich istnienie ogranicza możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego, zapewnienie komunikacyjnych powiązań ośrodków metropolitalnych między sobą oraz z ich zapleczem, ułatwianie różnych form współpracy transgranicznej i tworzenie ponadgranicznych instytucji zarządzania obszarami specjalnymi (np. o szczególnych walorach przyrodniczych), rozwijanie międzynarodowych sieci współpracy naukowej oraz między sferą B+R a biznesem¹⁶⁶. Jako zbiór trzech elementów spójność terytorialną rozpatruje J. Zaucha. Są to: polityka terytorialnie zorientowana lub ukierunkowana (place-based policy, proces dostosowywania polityki do specyfiki danej jednostki terytorialnej (efektywność polityki)), kapitał terytorialny (wkład czynników terytorialnych do wzrostu gospodarczego (efektywność terytorialna)), użyteczność terytorialna¹⁶⁷ (płaszczyzna włączania specyficznych celów przestrzennych do polityki rozwoju)¹⁶⁸.

Postrzeganie spójności terytorialnej można odnieść także do miksu czterech elementów: terytorium, spójności, analizy wieloszczeblowej i dynamiki. Terytorium wiąże się nie tylko z przestrzenią, ale też ludźmi je za-

¹⁶⁵ J. Szlachta, *Spójność terytorialna...*, s. 202.

¹⁶⁶ Generalnie według tego badacza dążenie do spójności terytorialnej powinno polegać na „eliminowaniu barier i ograniczeń wynikających z zagospodarowania przestrzennego, zmniejszających możliwości uzyskiwania spójności gospodarczej i społecznej”, G. Gorzelak, *Uwagi nt. dokumentu UE „Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength*, (w:) *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, A. Baucz, M. Łotocka, P. Żuber (red.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 64–65.

¹⁶⁷ Pojęcie to można rozumieć dwojako. Po pierwsze, jako zasoby danego terytorium bezpośrednio zaspokajające potrzeby konsumentów i producentów, po drugie to dostępność czasowa do danego terytorium z perspektywy pozostałych obszarów tworzących region lub kraj, J. Zaucha, T. Brodzicki, D. Ciołek, T. Komornicki, Z. Mogiła, J. Szlachta, J. Zaleski, op. cit., s. 63.

¹⁶⁸ Ibidem, s. 58.

mieszkującymi, sposobem organizacji społeczeństwa i budowania przez nie tożsamości. Spójność rozumiana jest tu w dwóch ujęciach: jako szczebel homogeniczności danego obszaru (np. podobieństwa społeczne) albo jako szczebel integracji (przepływy i sieci). Analiza wieloszczeblowa odnosi się do czteropoziomowej skali, na której jest prowadzona polityka spójności. Odzwierciedla tym samym kompleksowość zarządzania i złożoność podejmowania decyzji oraz umożliwia identyfikację potencjalnych konfliktów w zakresie celów i strategii. Wymiar dynamiki pozwala opisać zmiany badanych zjawisk w czasie i stanowi podstawę do podejmowania przyszłych decyzji¹⁶⁹.

Duży wkład teoretyczny związany z identyfikowaniem elementów spójności terytorialnej przyniosły jednak projekty ESPON, których wybrane przykłady zawiera tabela 6. Projekty badawcze ESPON od samego początku poszukiwały optymalnych definicji i sposobów mierzenia spójności terytorialnej, a elementy, które były brane pod uwagę jednoznacznie pokazują, że spójność terytorialna szeroko odnosi się do zmian, procesów zachodzących na określonym terytorium. Warto też zauważyć, jak ewoluowała sama metodologia definiowania elementów spójności terytorialnej w projektach ESPON, na początku od metod typu „desk research”, aż do angażowania również interesariuszy w ten proces. Należy jednak zwrócić uwagę, że zgodnie ze spostrzeżeniami G. Abrahamsa wnioski płynące z projektów ESPON pozostawiają często decydentom złożony i niejasny zbiór definicji. Badacz też podkreśla, że przyszłe próby oceny spójności terytorialnej powinny podążać przede wszystkim pragmatycznym kierunkiem badań, opartym na tym, co polityka „robi lub może zrobić” w zakresie spójności terytorialnej, a nie poszukiwać i ulepszać esencjonalne definicje¹⁷⁰.

¹⁶⁹ A. Ryszkiewicz, op. cit., s. 36–38; ESPON, *Applied territorial research. Building a scientific platform for competitiveness and cohesion*, ESPON Scientific Report II, 2006, s. 15.

¹⁷⁰ G. Abrahams, op. cit., s. 2152–2153.

Tabela 6. Wymiary spójności terytorialnej wg wybranych projektów ESPON

Projekt ESPON	Niezbędne wymiary/obszary spójności terytorialnej	Metoda definiowania
Projekt 3.2 – TEQUILA (ESPON, 2006a)	<ul style="list-style-type: none"> • Efektywność terytorialna • Jakość terytorialna • Tożsamość terytorialna 	Cechy zidentyfikowane poprzez analizę polityki
Project 4.1.3 (ESPON, 2006b)	<ul style="list-style-type: none"> • Zrównoważony rozkład populacji • Zrównoważone struktury • Dostęp do usług • Unikanie negatywnych efektów zewnętrznych • Unikanie nadmiernych dysproporcji w dochodach i bogactwie • Ograniczone wykorzystanie powierzchni i zasobów środowiska dla działalności człowieka 	Cechy zidentyfikowane poprzez analizę polityki
KITCASP (ESPON, 2012c)	<ul style="list-style-type: none"> • Konkurencyjność gospodarcza i innowacje • Zrównoważony rozwój regionalny i dostosowanie infrastruktury osadniczej • Spójność społeczna i jakość życia • Zrównoważony rozwój i jakość środowiska • Współpraca terytorialna i zarządzanie publiczne 	Tematy zidentyfikowane podczas warsztatów
INTERCO (ESPON, 2010a, 2010b, 2011a, 2011b)	<ul style="list-style-type: none"> • Spójność terytorialna (wg modelu drzewa): <ul style="list-style-type: none"> – Struktura terytorialna – Połączenie – Konkurencyjność – Innowacja – Włączenie – Jakość środowiska – Energia – Współpraca/zarządzanie • Spójność terytorialna (wg modelu storyline): <ul style="list-style-type: none"> – Inteligentny rozwój w konkurencyjnej i policentrycznej Europie – Zarządzanie publiczne, koordynacja polityk i terytorialny wpływ – Wymiar środowiskowy i zrównoważony rozwój 	<p>Tematy zidentyfikowane poprzez analizę polityki / oparcie TEQUILA i projekt 4.1.3</p> <p>Pięć historii wg modelu storyline przedstawionych w skrócie (zaczepnięte z innych badań), rozszerzone, dostosowane i połączone w wyniku warsztatów</p>

Projekt ESPON	Niezbędne wymiary/obszary spójności terytorialnej	Metoda definiowania
	<ul style="list-style-type: none"> - Lokalne warunki rozwoju i uwarunkowania geograficzne - Włączający, zrównoważony rozwój i sprawiedliwy dostęp do usług • Spójność terytorialna (cele): <ul style="list-style-type: none"> - Silne lokalne gospodarki zapewniające globalną konkurencyjność - Innowacyjne terytoria - Uczciwy dostęp do usług, rynków i miejsc pracy - Integracja i jakość życia - Atrakcyjne regiony o wysokich walorach ekologicznych i silny kapitał terytorialny - Zintegrowany policentryczny rozwój terytorialny 	Cele zidentyfikowane poprzez połączenie dwóch modeli powyżej
ESPON BSR-TeMo (2012d)	<ul style="list-style-type: none"> • Zrównoważony rozwój terytorialny: <ul style="list-style-type: none"> - Policentryczność - Wysoka jakość węzłów miejskich - Regionalne klastry w zakresie konkurencyjności i innowacji • Zintegrowany rozwój obszarów funkcjonalnych: <ul style="list-style-type: none"> - Aktywa terytorialne / kapitał terytorialny - Mądre wykorzystanie przestrzeni morskiej - Odporność ekologiczna - Dostępna infrastruktura - Intermodalne, ekologiczne źródła energii w transporcie - Zarządzanie zorientowane terytorialnie 	Wymiary zidentyfikowane poprzez scalenie zakresu ustalonych definicji i celów regionu Morza Bałtyckiego

Źródło: G. Abrahams, op. cit., s. 2144–2146.

W kontekście tematu niniejszej publikacji przede wszystkim warto zaznaczyć wyniki badań projektu „ESPON BSR-TeMo Territorial Monitoring for the Baltic Sea Region”¹⁷¹. W wynikach tych badań wśród

¹⁷¹ ESPON, *ESPON BSR-TeMo Territorial Monitoring for the Baltic Sea Region, Scientific Platform and Tools Project 2013/3/9, Final Report, Version 14/3/2013*, https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/TeMo_Final_report_Executive_summary.pdf, dostęp: 10.11.2020.

wskaźników w ramach struktury przestrzennej pojawia się dostępność do miast w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych. Wśród głównych celów cząstkowych opisujących pożądany stan przestrzeni znalazły się między innymi: zmniejszanie dysproporcji i podziałów przestrzennych, wspieranie policentryczności systemu osadniczego, wspieranie zrównoważonego rozwoju regionów miejskich i ich współpracy sieciowej oraz powstawania regionów funkcjonalnych, wspieranie wykorzystania kapitału terytorialnego itp. W projekcie tym wyodrębniono także wymiary spójności terytorialnej dla zintegrowania obszarów funkcjonalnych, czyli: kapitał terytorialny, mądre wykorzystanie przestrzeni morskiej, odporność ekologiczna, dostępna infrastruktura, intermodalne, ekologiczne źródła energii w transporcie, zarządzanie zorientowane terytorialnie¹⁷².

Ważny wkład w określenie spójności terytorialnej i jej kwantyfikowanie miał też projekt „Interco. Indicators of territorial cohesion”¹⁷³. W ramach tego projektu opracowano pierwszy raz zestaw wskaźników spójności terytorialnej (tabela 6) uznany przez środowiska decydentów publicznych i praktyków gospodarczych¹⁷⁴. Analizując zaprezentowane wskaźniki na uwagę zasługuje podkreślenie kilku kwestii. Po pierwsze, wskazywane wymiary spójności terytorialnej obejmują szeroki kontekst,

¹⁷² W wyniku analizy dokumentów strategicznych i współpracy z interesariuszami, oprócz wskazania wspólnych priorytetów i zestawu wskaźników, powstała także „bałtycka” definicja spójności terytorialnej. Zdefiniowano ją jako ogólny cel poszczególnych polityk sektorowych (obszarowych), zachęcający do wspierania zintegrowanego rozwoju przestrzennego regionu. Dokonano także połączenia wskaźników z typologiami terytorialnymi. TeMo wyróżnił przykładowo regiony przygraniczne, regiony miejskie, wiejskie i pośrednie, regiony o niskiej gęstości zaludnienia, J. Zaucha, T. Brodzicki, D. Ciołek, T. Komornicki, Z. Mogiła, J. Szlachta, J. Zaleski, op. cit., s. 53–54.

¹⁷³ ESPON, *Interco. Indicators of territorial cohesion, Scientific Platform and Tools Project 2013/3/2 Final Report. Part A Executive summary*, ESPON & University of Geneva, 2012, https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/INTERCO_Final-Report.Part-A_Executive-Summary.pdf, dostęp: 10.11.2020.

¹⁷⁴ W proces selekcji i doboru wskaźników w drodze debaty zaangażowane były środowiska naukowe i administracja publiczna. Wskaźniki zostały też usankcjonowane decyzją Komitetu Monitorującego ESPON. Zostały wybrane na podstawie ich związku ze Strategią EU 2020, Agendą Terytorialną 2020 oraz mając na uwadze powszechnie uznawane cele spójności terytorialnej, J. Zaucha, T. Brodzicki, D. Ciołek, T. Komornicki, Z. Mogiła, J. Szlachta, J. Zaleski, op. cit., s. 49–53.

zarówno elementy związane z gospodarką, systemem społecznym, stanem i jakością środowiska oraz współpracą międzyregionalną. Osadza to jednoznacznie spójność terytorialną w szerokim, systemowym ujęciu, co jest zgodne z wcześniej już wysuwanymi wnioskami na ten temat. Po drugie, ujęte wskaźniki w różnych wymiarach spójności terytorialnej (tabela 7) w większości pokrywają się tematycznie ze wskaźnikami wskazywanymi w punkcie 3 w mierzeniu różnych rodzajów spójności (por. tabela 2). Pokazuje to, że spójność terytorialną wiąże się wprost ze spójnością gospodarczą i społeczną, co po raz kolejny uzasadnia holistyczne, systemowe podejście do badanego zjawiska. Jednocześnie należy zauważyć, że przedstawiony zestaw wskaźników, w niektórych przypadkach dość specyficznych, po raz kolejny stawia w wątpliwość ich możliwość implementacji w różnych układach terytorialnych na podstawie publicznie dostępnych danych.

Ponadto w wyniku realizacji ww. projektu można było wynieść pewne generalne wnioski związane z badaniem spójności terytorialnej, między innymi¹⁷⁵:

- Projekt potwierdził trudność zmierzenia tak heterogenicznego pojęcia, jakim jest spójność terytorialna. Zaproponowano zatem większą elastyczność systemu wskaźników, aby umożliwić „obsługę” różnych celów politycznych, a przede wszystkim porzucenie koncepcji wskaźników syntetycznych na rzecz mierzenia poszczególnych wymiarów spójności terytorialnej.
- Wskazano na potrzebę osiągania kompromisu pomiędzy elastycznością a stabilnością systemu monitoringu. Zdecydowano się wypracować zestawy prostych wskaźników zamiast syntetycznych, ale trudnych do interpretacji. System powinien też umożliwić pomiar wymiarów spójności terytorialnej, które mogą pojawić się w przyszłości.
- Zwrócono uwagę na ograniczenia występujące w dostępności danych regionalnych zbieranych regularnie na poziomie NUTS 3.

¹⁷⁵ Ibidem.

Tabela 7. Wskaźniki spójności terytorialnej wypracowane w ramach projektu INTERCO z programu ESPON

Wymiar	Zmiana (CH)	Struktura (ST)	Kontekst (CO)	Lista życzeń (W)
Wydajność ekonomiczna i konkurencyjność (silne lokalne gospodarki zapewnijące globalną konkurencyjność)	<ul style="list-style-type: none"> stopa bezrobocia 		<ul style="list-style-type: none"> PKB per capita w PPS stopa obciążenia demograficznego wydajność pracy w przemyśle i usługach wydajność pracy na zatrudnionego stopa zatrudnienia osób z wykształceniem podstawowym stopa zatrudnienia osób z wykształceniem wyższym 	
Jakość środowiska (atrakcyjne regiony wartościowe ekologicznie i z silnym kapitałem terytorialnym)	<ul style="list-style-type: none"> * zanieczyszczenie powietrza: PM10 * zanieczyszczenie powietrza: stężenie ozonu * uszczelnianie podłoża na głowę mieszkańca (St) * dostępność do obszarów NATURA 2000 (St) 	<ul style="list-style-type: none"> dostępna moc wiatru 	<ul style="list-style-type: none"> potencjalna podatność na zmiany klimatu zasoby wody słodkiej poziom hałas potencjał fotowoltaiczny zebrane zagrożenia naturalne 	<ul style="list-style-type: none"> zasoby naturalne (Co) bi bioróżnorodność śmiertelność, zagrożenia i niebezpieczeństwa potencjał energii ze źródeł odnawialnych
Włączenie społeczne i jakość życia	<ul style="list-style-type: none"> dochód dyspozycyjny gospodarstwa domowego odsetek ludzi kończących edukację na wczesnym etapie jakość zamieszkania % mieszkańców zagrożonych ubóstwem 		<ul style="list-style-type: none"> przewidywana długość życia w chwili narodzin nierówności między kobietami a mężczyznami różnice w stopie zatrudnienia kobiet i mężczyzn indeks starzenia się społeczeństwa % gospodarstw domowych o niskim zatrudnieniu osoby ubogie 	

Wymiar	Zmiana (CH)	Struktura (ST)	Kontekst (CO)	Lista życzeń (W)
Innowacyjne terytoria	<ul style="list-style-type: none"> • odsetek populacji w przedziale wiekowym 25–64 z wykształceniem wyższym • kreatywna siła robocza • % firm o wysokim rozwoju 		<ul style="list-style-type: none"> • wewnętrzne wydatki na B+R • stopa zatrudnienia 20–64 • wskaźnik powstawania i trwałości firm 	
Dostęp do usług, rynków i pracy	<ul style="list-style-type: none"> • dostęp do szkół będących elementem edukacji obowiązkowej (St) • dostęp do szpitali (St) • *dostęp do punktów handlowych (St) • dostęp do uniwersytetów (St) • dostęp do podstawowej opieki zdrowotnej • gospodarstwa domowe z dostępem do szerokopasmowego Internetu 	<ul style="list-style-type: none"> • * potencjalowa dostępność drogowa • * potencjalowa dostępność kolejowa • * potencjalowa dostępność transportem powietrznym 		
Policentryczny rozwój terytorialny (zintegrowany, policentryczny rozwój przestrzenny)	<ul style="list-style-type: none"> • *intensywność współpracy (liczba projektów) • *stopień (natężenie) współpracy (liczba współpracujących regionów) 	<ul style="list-style-type: none"> • * potencjał ludnościowy w obrębie 50 km 	<ul style="list-style-type: none"> • saldo a migracja 	<ul style="list-style-type: none"> • indeks policentryczności (St)

Oznaczone * mają wewnętrzny wymiar terytorialny, czyli:

- zawierają koncepcję dystansu, tj. wszystkie wskaźniki z kategorii „dostępności + potencjał ludności w zasięgu 50 km”
- zostały obliczone przy użyciu miar przestrzennych/obszarowych (uszczerplenie gleby, zanieczyszczenie powietrza)
- odnoszą do siebie dwa lub więcej obszarów (wskaźniki współpracy).

Źródło: J. Zaucha, T. Brodzicki, D. Ciolek, T. Komornicki, Z. Mogiła, J. Szlachta, J. Zaleski, op. cit., s. 51–52.

- Projekt uświadomił znaczenie wskaźników kontekstowych (nie mają one odniesienia do rezultatów konkretnych polityk, ale kształtują ich kontekst, czyli warunki brzegowe, które uwzględniają specyfikę różnych terytoriów). Jest to też zgodne z paradygmatem polityki ukierunkowanej terytorialnie.
- W projekcie przyjęto także pragmatyczne podejście do spójności terytorialnej, definiując ją przez pryzmat celów polityki rozwoju odnoszących się do stanu terytorium. Dzięki temu połączono procesowe (prowadzenie polityki) i statyczne (stan terytorium) podejście do spójności terytorialnej.

Na bazie toczącej się od lat dyskusji o kształt i wymiary spójności terytorialnej w literaturze przedmiotu pojawiają się także próby modelowej jej ujęcia. Generalnie dyskurs naukowy toczy się wciąż wokół dwóch głównych modeli: „tequili” autorstwa R. Camagniego (również wykorzystany w projekcie ESPON 3.2) i „gwiazdy” autorstwa E. Medeirosa¹⁷⁶. Pierwszy model wskazuje na trzy główne wymiary: jakość terytorium, wydajność terytorialną i tożsamość terytorialną. Podejście do spójności terytorialnej w tym modelu jest bardzo kompleksowe i oddaje pogląd jego autora na spójność terytorialną. Uważa on, że spójność terytorialna może być postrzegana jako terytorialny wymiar zrównoważonego rozwoju. Podkreśla to w szczególności rdzeń modelu, który obejmuje główne elementy zrównoważonego rozwoju, tj. aspekt gospodarczy, społeczny, środowiskowy¹⁷⁷. Ponadto model ten wskazuje na kluczową

¹⁷⁶ Ibidem, s. 38; R. Camagni, *The Rationale for Territorial Cohesion: Issues and Possible Policy Strategies*, [w:] *Present and Future of the European Spatial Development. Perspectives*. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, P. Boscaino (red.), Alinea, Firenze 2005, s. 121–138; ESPON, *ESPON project 3.2 Spatial Scenarios and Orientations in relation to the ESDP and Cohesion Policy, Final Report, Volume 5 Territorial Impact Assessment*, 2006, https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-3.2_final-report_vol5.pdf, dostęp 18.11.2020; E. Medeiros, *Territorial Cohesion: a conceptual analysis*, <https://www.semanticscholar.org/paper/Territorial-Cohesion%3A-a-conceptual-analysis-Medeiros/a9bbd3fc8dac6e0f90f67f7a2dd6c38a531e3841?p2df>, dostęp 18.11.2020.

¹⁷⁷ Zdaniem R. Camagniego spójność terytorialna, jeżeli ma coś wniesić w dyskurs naukowy, a nie tylko powielać treści spójności gospodarczej i społecznej, musi wiązać się z kwestią trwałości, zatem spójność terytorialną można postrzegać jako terytorialny wymiar zrównoważonego rozwoju, R. Camagni, *TEQUILA SIP: un modello operativo di Va-*

rolę terytorium w osiąganiu wzrostu poprzez położenie nacisku na terytorialne aspekty konkurencyjności i wydajności w wykorzystywaniu zasobów terytorialnych, podkreśla znaczenie czynników terytorialnych, w tym wskazuje na terytorialny charakter także czynników społecznych (rycina 1)¹⁷⁸.

Model gwiazdy powstał w odpowiedzi na model tequili, gdyż zdaniem E. Medeirosa nie uwzględniał dostatecznie koncepcji policentryczności, zarządzania terytorium i niewłaściwie umiejscawiał wydajność terytorialną pomiędzy wymiarem gospodarczym a środowiskowym. Zdaniem badacza wydajność terytorialna powinna pokrywać wszystkie wymiary, włączając w to również wymiar społeczny i instytucjonalny. W związku z tym w modelu gwiazdy (rycina 2) wskazał następujące wymiary spójności terytorialnej¹⁷⁹:

- społeczny i gospodarczy (określany także jako wymiar redystrybucyjny),
- środowiskowy (zrównoważone środowisko przyrodnicze) – utożsamiany z zarządzaniem dziedzictwem naturalnym i kulturowym oraz koniecznością uwzględniania ekologicznych konsekwencji procesów terytorialnych,

lutazione di Impatto Territoriale per le province dell'Unione Europea, „Rivista di Economia e Statistica del Territorio” 3/2006, s. 37–62. Porównanie tego modelu z ideą zrównoważonego rozwoju wydaje się zasadne z punktu widzenia zasięgu obu pojęć, ale nie do końca uprawomocnione z punktu widzenia znaczenia i efektów obu pojęć. Choć w teoriach ekonomicznych konwergencja była utożsamiana z wejściem na drogę zrównoważonego rozwoju, to w szczególności chodziło tu o wyrównywanie (zbieżność) rozwoju poszczególnych gospodarek. Zatem spójność będzie pewnym stanem, który jak najbardziej powinien być trwały, aby znowu nie doprowadził do procesów dywergencji. Zrównoważony rozwój natomiast jest ciągłym procesem. Można zaryzykować stwierdzenie, że bez zrównoważonego rozwoju nie jest wręcz możliwa spójność terytorialna. Porównanie spójności terytorialnej ze zrównoważonym rozwojem może też być użyteczne z innej strony, a mianowicie z punktu widzenia pomiaru. Zrównoważony rozwój ma już dość dobrze ugruntowane instrumentarium pomiaru, które można wykorzystać do oceny spójności terytorialnej. Problemem tylko pozostaje dostępność tych danych na niższych szczeblach jednostek terytorialnych.

¹⁷⁸ J. Zaucha, J. Szlachta, op. cit., s. 38–39.

¹⁷⁹ Ibidem, s. 40; E. Medeiros, op. cit.

Rycina 1. Wymiary spójności terytorialnej – model tequila

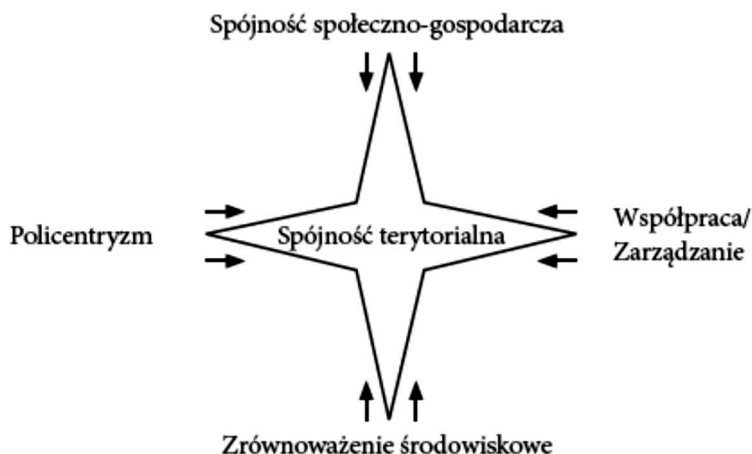


Źródło: J. Zaucha, T. Brodzicki, D. Ciołek, T. Komornicki, Z. Mogiła, J. Szlachta, J. Zaleski, op. cit., s. 39.

- policentryczność¹⁸⁰ – policentryczny i zrównoważony rozwój przestrzenny UE jako fundamentalny cel rozwoju przestrzennego,
- współpracy i zarządzania terytorialnego – obejmujący proces organizacji i koordynacji podmiotów w celu rozwoju kapitału terytorialnego.

¹⁸⁰ Literatura przedmiotu wskazuje też, że nie ma związku między koncentracją miast a wzrostem gospodarczym, a inwestycje w transport i infrastrukturę wspierane w ramach polityki spójności nie mają wpływu na wzrost gospodarczy. Natomiast największy wpływ na wzrost gospodarczy ma jakość rządzenia, stosowane zarządzanie i czynniki instytucjonalne. W szczególności solidne instytucje są ważnym warunkiem wstępnym stymulowania wzrostu gospodarczego przez politykę spójności, por. S.A. Frick, A. Rodriguez-Pose, *Change in urban concentration and economic growth*, „World Development” 2018, nr 105, s. 165; D. Rauhut, A. Humer, *EU Cohesion Policy and spatial economic growth: trajectories in economic thought*, „European Planning Studies”, vol. 28, iss. 11, 2020, s. 2226.

Rycina 2. Wymiary spójności terytorialnej – model gwiazdy



Źródło: J. Zaucha, T. Brodzicki, D. Ciołek, T. Komornicki, Z. Mogiła, J. Szlachta, J. Zaleski, op. cit., s. 41.

W późniejszych latach E. Medeiros rozbudował model, ale bez zmiany jego wymiarów. Wskazał natomiast dwie szczegółowe składowe wymiaru policentryczności: powiązania przestrzenne (connectivity) i policentryczność układu miejskiego. Za słabość prezentowanego modelu można uznać zbyt mało uwagi poświęconej konkurencyjności jako wymiarowi spójności terytorialnej¹⁸¹.

Na bazie polskiej literatury można przywołać model optimum terytorialnego, którego podstawę stanowią wymiary spójności terytorialnej wskazywane przez J. Zauchę: polityka zorientowana terytorialnie, kapitał terytorialny i użyteczność terytorialna¹⁸². Optimum terytorialne w tym przypadku można obliczyć według następującego wzoru:

¹⁸¹ J. Zaucha, T. Brodzicki, D. Ciołek, T. Komornicki, Z. Mogiła, J. Szlachta, J. Zaleski, op. cit., s. 40.

¹⁸² Ibidem, s. 66–86. Autorzy podkreślają, że w tym ujęciu spójności terytorialnej nie należy traktować jako „kategorii absolutnej, tj. idealnego i uniwersalnego stanu terytorium, który zapewni mieszkańcom satysfakcję i zadowolenie. Spójność terytorialna przenika pojęcie rozwoju regionalnego rozumianego jako proces podnoszenia poziomu życia mieszkańców regionu zarówno w wymiarze materialnym, jak i niematerialnym, którego fundamentem jest odkrywanie i jak najpełniejsze dyskontowanie w długim okresie potencjałów endogenicznych. Stanowi ona determinantę i zarazem implikację rozwoju regionalnego i powinna w jego ramach być analizowana”.

$$P_r[F_1(X_{11}, X_{12}, \dots, X_{19}), F_2(X_{21}, X_{22}, \dots, X_{29}), \dots, F_n(X_{n1}, X_{n2}, \dots, X_{n9}), M_r] \rightarrow \max$$

przy założeniu, że $U_r = z$,

gdzie:

i – indeks obszaru funkcjonalnego regionu r , $i = 1, 2, \dots, n$,

P_r – funkcja produktu terytorialnego regionu r ,

F_i – funkcja produkcji obszaru funkcjonalnego i regionu r ,

X_{i1} – wektor zmiennych opisujących zasoby naturalne o charakterze produkcyjnym obszaru funkcjonalnego i ,

X_{i2} – wektor zmiennych opisujących zasoby prywatnego kapitału materialnego obszaru funkcjonalnego i ,

X_{i3} – wektor zmiennych opisujących zasoby kapitału publicznego (innego niż infrastruktura transportowa) obszaru funkcjonalnego i ,

X_{i4} – wektor zmiennych charakteryzujących zasoby infrastruktury transportowej obszaru funkcjonalnego i ,

X_{i5} – wektor zmiennych opisujących zasoby kapitału ludzkiego obszaru funkcjonalnego i ,

X_{i6} – wektor zmiennych opisujących zasoby kapitału społecznego obszaru funkcjonalnego i ,

X_{i7} – wektor zmiennych opisujących efekty aglomeracyjne obszaru funkcjonalnego i ,

X_{i8} – wektor zmiennych opisujących zasoby siły roboczej obszaru funkcjonalnego i ,

X_{i9} – macierz zmiennych opisujących relacje danego obszaru z sąsiednimi obszarami funkcjonalnymi (spatial spillovers na poziomie wewnątrzregionalnym),

M_r – macierz zmiennych opisujących relacje regionu r z regionami sąsiednimi (spatial spillovers na poziomie międzyregionalnym),

U_r – oczekiwana użyteczność terytorialna regionu r ,

z – poziom wyznaczony przez władze publiczne.

Podejście optimum terytorialnego bazuje na dorobku ekonomii głównego nurtu przenosząc go do interpretacji spójności terytorialnej jako celu rozwojowego. Optimum to odczytuje się jako maksymalizację synergicznego wykorzystania potencjałów terytorialnych wszystkich obsza-

rów funkcjonalnych regionu (P_r) przy zadanym poziomie użyteczności terytorialnej (U_r). Ten poziom użyteczności i jej struktura ($U_1 - U_n$) zależą od konsensusu społecznego związanego z polityką władz publicznych, głównie w zakresie policentryczności kraju czy regionu. Kształtując w odpowiedni sposób cele i adekwatne do nich instrumenty, instytucje publiczne mogą dążyć do osiągnięcia maksymalnego produktu regionalnego przy zadanym poziomie użyteczności terytorialnej. Takie podejście wskazuje na znaczenie produktów terytorialnych w procesie wzrostu, zwraca uwagę na interakcje i uwzględnia szerszą skalę charakterystyk przestrzennych niewchodzących do funkcji produkcji, takich jak ład przestrzenny czy piękno krajobrazu. Model optimum terytorialnego podkreśla zatem ważność wymiaru przestrzennego¹⁸³.

Analiza przeprowadzona powyżej pokazała, że postrzeganie i modelowanie spójności terytorialnej (głównie bazując na opisywanych pracach badawczych ESPON, modelach gwiazdy czy tequili) jest zróżnicowane. Skłoniło to autorkę niniejszej pracy do poszukiwania pewnych założeń uogólniających, umożliwiających w kolejnych jej rozdziałach bardziej elastyczną, uwzględniającą realia i ograniczenia MOF (szczególnie w zakresie danych na niższych poziomach statystycznych, np. gmin) analizę terytorialną. Odnosząc się do pojmowania spójności terytorialnej jako bliskiej koncepcjom zrównoważonego rozwoju (co szerzej uzasadniano w punkcie 2), spójność terytorialną możemy modelować w szczególności w następujących wymiarach: społecznym, gospodarczym, środowiskowo-przestrzennym i instytucjonalnym (tabela 8).

Wymiar społeczny można odnieść do szeroko rozumianej jakości życia włączając tu dostępność różnych usług publicznych, przede wszystkim edukacyjnych, zdrowotnych, mieszkaniowych, ograniczanie wykluczenia społecznego itp. Można tu uwzględnić także wybrane wskaźniki demograficzne, odwierciedlające pewne przestrzenne cechy populacji, jak np. migracje. Wymiar gospodarczy to głównie kontekst wydajności, konkurencyjności i innowacyjności gospodarki danego obszaru.

¹⁸³ Ibidem, s. 68.

Tabela 8. Wymiary spójności terytorialnej – model ogólny

Wymiar spójności terytorialnej	Przykładowe obszary poznawcze
Społeczny	Usługi publiczne (zdrowie, edukacja, kultura), włączenie społeczne i pomoc społeczna, zatrudnienie, jakość życia, migracje, przyrost naturalny
Gospodarczy	Wydajność ekonomiczna, konkurencyjność, innowacyjność
Środowiskowo-przestrzenny	Jakość i ochrona środowiska, zagrożenia naturalne, gospodarka komunalna, sieci teleinformatyczne i komunikacyjne, dostęp do usług finansowo-bankowych, infrastruktura i dostępność transportowa
Instytucjonalny	Współpraca, współzrządzenie

Źródło: opracowanie własne.

Natomiast aspekt środowiskowo-przestrzenny można odnosić w szczególności do jakości środowiska i ochrony jego bioróżnorodności, budowania gospodarki niskoemisyjnej, ale także dostępności przestrzennej (w szczególności można tu mówić o infrastrukturze ekonomicznej – transportowej, komunalnej, ale też sieciach komunikacyjno-informacyjnych). Ostatni wymiar, instytucjonalny, dotyczy przede wszystkim aspektu współpracy terytorialnej między różnymi interesariuszami i ich włączania w proces zarządzania danym terytorium. Jest to bardzo ważny aspekt budowania spójności terytorialnej, podkreślany w analizowanych w tym punkcie modelach, choć jak pokazał przegląd wskaźników spójności w punkcie 3 lakonicznie ujmowany empirycznie.

Analiza przedmiotowego rozdziału pokazała, że pojęcie spójności terytorialnej, jej wymiarowanie i kwantyfikowanie to złożona problematyka badawcza. Na pewno dobrym punktem wyjścia jest uświadomienie, że spójność terytorialna to pojęcie wielowymiarowe (w sensie społeczno-gospodarczym, środowiskowo-przestrzennym, instytucjonalnym), a nie czysto przestrzenne. Ta wieloaspektowość podejmowanych problemów badawczych dotyczących spójności terytorialnej pozwala na szerokie analizy w tym zakresie i możliwość adaptacji w różnych układach terytorialnych, np. obszarach funkcjonalnych.

Rozdział II

Miejskie obszary funkcjonalne jako obszar interwencji polityki spójności Unii Europejskiej

1. Istota miast, ich rola i relacje z otoczeniem

W programowaniu polityki spójności podkreśla się szczególną rolę miast wraz z obszarami funkcjonalnymi jako kreatorów i realizatorów działań prorozwojowych. Obszary miejskie są ważnymi motorami rozwoju terytorialnego w Europie. Ich znaczenie wynika głównie ze specjalizacji funkcjonalnej. Mocne strony obszarów miejskich są związane z ich dziedzictwem terytorialnym: infrastrukturą, kulturą, instytucjami, systemami produkcji, pozycją w gospodarce opartej na wiedzy itp.¹ Zgodnie z unijnym rozporządzeniem w osiągnięciu spójności terytorialnej powinno się m.in. odzwierciedlać rolę miast, obszarów miejskich i wiejskich oraz sprzyjać tworzeniu powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi pod względem dostępu do przystępnych cenowo, wysokiej jakości usług i infrastruktury, a także rozwiązywaniu problemów regionów o wysokiej koncentracji grup marginalizowanych społecznie². Zrównoważony rozwój miast europejskich jest także przedmiotem zainteresowania wskazywanym w Karcie Lipskiej, w której stwierdza się, że „nasze miasta powinny być głównymi ośrodkami

¹ Por. ESPON, *Territory matters for competitiveness and cohesion, Facets of regional diversity and potentials in Europe*, ESPON Synthesis Report III, results by autumn 2006, <https://www.globalurban.org/ESPON%20Synthesis%20Report.pdf>, s. 15, dostęp: 10.11.2020.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013..., s. 101.

rozwoju regionów miejskich³ i przejąć odpowiedzialność za spójność terytorialną”⁴.

Zdefiniowanie miasta nie jest prostym zadaniem z uwagi na wielorakość wyróżniających je cech i kryteriów konstytuujących pojęcie miasta. Trudno jest znaleźć jedną, uniwersalną definicję dla wszystkich dyscyplin naukowych⁵. Miasto to zarazem miejsce i forma umowy społecznej, to fizyczna przestrzeń i idea w jednym. Wiąże się z „cywilizacją czasu”, w przeciwieństwie do obszarów wiejskich, które dotyczą „cywilizacji przestrzeni”⁶. Definicje miasta są także zróżnicowane w różnych krajach z uwagi na przyjmowanie wielorakich kryteriów kwalifikowania danej jednostki osadniczej jako miasta. Jednym z głównych kryteriów jest np. demograficzne, czyli określona liczba ludności. Minimalna granica może tu być bardzo zróżnicowana w zależności od kraju, np. od 200 mieszkańców w Norwegii do 10 tys. mieszkańców w Portugalii. W Polsce za minimalny poziom przyjmowało się 2 tys. osób, choć obecnie zdarzają się przypadki nadania praw miejskich mniejszym jednostkom osadniczym, np. w 2018 roku miejscowości Wiślicy (500 mieszkańców), czy w 2019 roku dla Opatowca (330 mieszkańców). Innymi wykorzystywanymi kryteriami są: lokalizacja organów administracji krajowej i lokalnej (np. w Holandii), status administracyjny (np. w Bułgarii), struktura gospodarcza o charakterze pozarolniczym (np. na Litwie), czy miejski charakter związany przede wszystkim z wyposażeniem w infra-

³ Jak podkreślają A. Klasik i F. Kuźnik, regiony, w tym miejskie, stanowią wyodrębnioną część przestrzeni. Każdy region posiada charakterystyczne struktury funkcjonalno-przestrzenne, w ramach których stopniowo kształtują się struktury governance. Strategiczne myślenie o regionie wymaga zatem podejścia terytorialnego, A. Klasik, F. Kuźnik, A. Ochojski, *Przyszłość metropolii i regionu miejskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2019, s. 12–14.

⁴ *Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich* przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku w dniach 24–25.05.2007 r., s. 3, http://www.sarp.org.pl/pliki/karta_lipska_pl.pdf, dostęp: 02.02.2021.

⁵ A. Augustyn, *Zrównoważony rozwój miast w świetle idei smart city*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2020, s. 11–12.

⁶ R. Brol, *Definicje miasta*, [w:] *Ekonomika i zarządzanie miastem*, R. Brol (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 15.

strukturę (np. w Panamie). Najczęściej jednak o nadaniu praw miejskich i uzyskaniu przez daną jednostkę statusu miasta decyduje kompilacja różnorodnych kryteriów⁷.

Innymi kryteriami, według których można rozpatrywać miasto, jest sposób wyznaczania jego granic, w szczególności możemy mówić o granicach administracyjnych, funkcjonalnych i morfologicznych. Granica administracyjna pokrywa się z podziałem administracyjnym kraju. W UE jest zgodna z Klasyfikacją Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) i klasyfikacją lokalnych jednostek administracyjnych (LAU)⁸. Granica funkcjonalna dotyczy obszaru powiązań społeczno-gospodarczych, związanych głównie z dojazdami do pracy. Obszar taki może obejmować szeroki system miejski pobliskich miast i wsi, które są w znacznym stopniu zależne pod względem gospodarczym i społecznym od głównego ośrodka miejskiego (rdzenia). Z kolei granica morfologiczna (przestrzenna) dotyczy obszaru, na którym występuje ciągłość zabudowy związanej z miastem (mieszkaniowej, komunikacyjnej itp.) przy zmiennej gęstości zaludnienia. Miasta w grani-

⁷ K. Sadowy, *Podstawowe zagadnienia ekonomiki miasta*, [w:] *Miasto, gospodarka, zarządzanie, wyzwania*, t. I: *Podstawy ekonomiki miasta – wprowadzenie*, K. Sadowy (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2019, s. 13–14; R. Broł, op. cit., s. 15–17; https://pl.wikipedia.org/wiki/Prawa_miejskie, dostęp: 12.02.2021.

⁸ Można tu też zwrócić uwagę na wskaźnik DEGURBA (ang. degree of urbanization). Dotyczy on klasyfikowania lokalnych jednostek administracyjnych (w Polsce gminy) do trzech grup: „miast”, „małych miast lub przedmieść” oraz „obszarów wiejskich”. Wskaźnik dotyczy pomiaru gęstości zaludnienia i ciągłości geograficznej (sąsiedztwa) w komórkach siatki o poziomie rozdzielczości wynoszącym 1 km². Wskazane trzy typy lokalnych jednostek administracyjnych (LAU) są definiowane w następujący sposób: a) miasta (lokalne jednostki administracyjne, w których co najmniej 50% ludności mieszka w „ośrodkach miejskich”), b) małe miasta i przedmieścia (lokalne jednostki administracyjne, w których poniżej 50% ludności mieszka w „ośrodkach miejskich”, jednocześnie poniżej 50% ludności mieszka w „komórkach siatki obszarów wiejskich”) oraz c) obszary wiejskie (lokalne jednostki administracyjne, w których ponad 50% ludności mieszka w „komórkach siatki obszarów wiejskich”). Typy a) i b) lokalnych jednostek administracyjnych określane są łącznie w ramach tej klasyfikacji jako „obszary miejskie”. Wskaźnik jest wykorzystywany także do wyznaczania funkcjonalnych obszarów miejskich, zaś pośrednio jest podstawą do wyznaczania typologii metropolitalnej, za: <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/unijne-typologie-terytorialne-tercet/stopien-urbanizacji-degurba/>, dostęp: 12.02.2021.

cach morfologicznych czy funkcjonalnych można nazwać „miastami faktycznymi”⁹.

Mówiąc o miastach możemy je także rozpatrywać w trzech aspektach: przestrzennym, gospodarczym i instytucjonalnym. Pierwszy aspekt przestrzenny będzie wyrażał się gęstością zaludnienia (zwykle na 1 km²) i intensywnością zabudowy (liczy się dla poszczególnych działek administracyjnych jako wskaźnik powierzchni całkowitej istniejącego budynku (wszystkich kondygnacji) w stosunku do powierzchni danej działki). Drugi aspekt – gospodarczy, dotyczy prowadzonej działalności przez mieszkańców, która musi mieć charakter pozarolniczy oraz wyróżniać się złożoną strukturą zawodową i zróżnicowaniem wykonywanej pracy. Aspekt instytucjonalny odnosi się do funkcjonowania organów i instytucji związanych z organizacją życia społeczno-gospodarczego¹⁰.

Rozumienie miasta można także rozpatrywać z punktu widzenia różnych dziedzin nauki (por. tabela 9).

Tabela 9. Miasto jako multidyscyplinarny przedmiot badań naukowych

Dyscyplina naukowa	Pojmowanie miasta	Podstawowa problematyka badawcza
Urbanistyka	Miasto jako fizyczna struktura wypełniająca określone funkcje	Właściwe zaprojektowanie i rozmieszczenie budynków i sieci infrastruktury komunalnej; tworzenie optymalnych struktur przestrzenno-funkcjonalnych
Socjologia	Miasto jako zbiór elementów kulturowych i relacji (więzi społecznych)	Interakcje między fizyczną a społeczną naturą miasta; procesy społeczne zachodzące w mieście; miasto jako środowisko życia (ekologia społeczna, miejska); konflikty społeczne w miastach
Ekonomia	Miasto jako miejsce prowadzenia działalności gospodarczej oraz rynek	Czynniki lokalizacji i koncentracji podmiotów gospodarczych w mieście; miasta jako bieguny wzrostu; koszty funkcjonowania miasta; konkurencyjność miast

⁹ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, *Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy*, Unia Europejska, 2011, s. 1; K. Sadowy, op. cit., s. 17–19.

¹⁰ K. Sadowy, op. cit., s. 20–22.

Dyscyplina naukowa	Pojmowanie miasta	Podstawowa problematyka badawcza
Nauki polityczne	Miasto jako specyficzna jednostka administracyjna, miejsce podejmowania decyzji politycznych	Badanie politycznych procesów toczących się w miastach w nawiązaniu do struktury przestrzennej miasta i struktur społecznych; zarządzanie zasobami miejskimi i miastem jako całością; instytucjonalne środowisko miasta
Geografia	Miasto jako struktura przestrzenno-funkcjonalna, lokalny terytorialny system społeczny	Fizyczna struktura miasta, struktura użytkowania ziemi w mieście, struktura przestrzenno-funkcjonalna miasta, rozwój miast i czynniki rozwoju, funkcje miast, regionotwórcza rola miast; miasta jako generatory rozwoju (gospodarka oparta na wiedzy, sektory kreatywne rozwoju itp.)

Źródło: J.J. Parysek, *Miasto w ujęciu systemowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, Rok LXXVII, z. 1, s. 29.

Powyższe pokazuje, że miasto może być definiowane i analizowane z różnych punktów widzenia. Problemy poznawcze i badawcze dotyczące miast skupiają się głównie na: genezie miast, czynnikach ich lokalizacji, rozwoju gospodarczym, społecznym i przestrzennym, architekturze i zabudowie, funkcjach i strukturze, działalności podmiotów gospodarczych, regionotwórczej funkcji, ekologii itp. Elementem różniącym różne definicje miasta często jest wybór jednego wiodącego kryterium, wokół którego budowane jest pojęcie. Poniżej zaprezentowano kilka przykładów definicji miasta ujmowanych w literaturze przedmiotu¹¹:

¹¹ Najczęściej w literaturze uwydatnia się odmiennosc miasta od obszarów wiejskich oraz w bardziej lub mniej zwięzły sposób podkreśla się przeciwieństwo stylu życia i zasadnicze różnice cech działalności gospodarczej. Miasta definiuje się najczęściej przez jego cechy, do których można zaliczyć: zwartość skupiska ludzi, zróżnicowanie zawodowe mieszkańców, heterogeniczność mieszkańców (społeczna, ekonomiczna, kulturowa itp.), znaczny obszar zwartej zabudowy i jej zróżnicowanie pod względem przestrzennym, funkcjonalnym, estetycznym, przewagę grup wtórnych nad pierwotnymi, odmienne w stosunku do wsi zarysy demograficzne, miejski styl życia, proces zmian użytkowania terenów nieciągły w czasie i przestrzeni, nagromadzenie podmiotów gospodarczych, za: M. Czornik, *Miasto. Ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2008, s. 15–16.

- miasto odnosi się „do miejskiego stylu życia oraz szczególnych cech kulturowych lub społecznych, a także miejsc funkcjonalnych związanych z działalnością zarobkową i wymianą gospodarczą”¹²;
- „miasta są cywilizacją”, gdzie następuje wymiana dóbr i myśli, są one miejscem rozwoju kultury, koncentracji ludzi i ich wzajemnej konkurencji, współpracy i zabawy. Wytwarza się tu społeczna więź między mieszkańcami miasta, nawet pomimo występujących różnic społecznych, rasowych, religijnych itp.¹³;
- miasta są „faktem społeczno-gospodarczym mającym historyczną lokalizację w środowisku geograficznym”¹⁴;
- „złożony układ przestrzenno-funkcjonalny, charakteryzujący się niezwykle wysokim stopniem przekształcenia przyrody oraz dużą intensywnością zabudowy, co tworzy specyficzne, bowiem niemal całkowicie antropogeniczne, środowisko życia mieszkańców”¹⁵.

Ciekawym podejściem w rozumieniu miasta i problemów jego rozwoju jest ujęcie systemowe¹⁶, czyli takie, które traktowało miasto jako

¹² Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, *Miasta przyszłości...*, s. 1.

¹³ Etymologia słowa miasto kojarzy się z określonym „miejscem”. Natomiast w języku angielskim „city” wywodzi się z łacińskiego civitas, civilitas, civis, co nawiązuje do pojęcia cywilizacji, Z. Paszkowski, *Miasto idealne w perspektywie europejskiej i jego związku z urbanistyką współczesną*, Universitas, Kraków 2011, s. 16.

¹⁴ M. Czornik, *Miasto i jego produkty*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 147, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, s. 39.

¹⁵ J.J. Parysek, L. Mierzejewska, *Problemy funkcjonowania i rozwoju miast polskich z perspektywy 2009 roku*, [w:] *Wybrane problemy miast i aglomeracji miejskich na początku XXI w.*, J.J. Parysek (red.), Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2009, s. 10, za: D. Stawosz, *Współczesne miasta. Aktualne możliwości rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2020, s. 26.

¹⁶ W Polsce ujęcia systemowe proponowali m.in. Z. Chojnicki i T. Czyż. Kluczową rolę w systemowym podejściu odegrało sformułowanie przez Z. Chojnickiego koncepcji terytorialnego systemu społecznego. System terytorialny można rozumieć jako system społeczny, „w którym zbiorowość ludzi trwale zajmuje, zagospodarowuje i kontroluje wyodrębniony obszar powierzchni ziemi (terytorium). Zasadnicza różnica między miejskim systemem terytorialnym, a miejskim ekosystemem jest taka, że te pierwsze są zarządzane i kontrolowane przez określoną lokalną społeczność, a drugie uzależnione są od warunków przyrodniczych. Natomiast w obu człowiek i jego środowisko życia są podstawowymi elementami”, za: J.J. Parysek, *Miasto w ujęciu systemowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, Rok LXXVII, z. 1, s. 32–33; L. Mierzejewska, *Rozwój*

złożoną, funkcjonalną całość, w szczególności postrzegając miasto jako terytorialny system społeczny. Tworzą je: zbiorowość ludzi oraz ich potrzeby i dążenia, warstwa podłoża materialnego ze wszystkimi elementami, zarówno przyrodniczymi, jak i przede wszystkim antropogenicznymi, wyodrębniona w postaci terytorium. Można mówić zatem o charakterystycznych podsystemach miasta, takich jak: społeczny, przyrodniczy i gospodarczy. Powyższe charakteryzuje przy tym wysoki stopień złożoności oraz liczne wewnętrzne zależności¹⁷. Można też przywołać definicję traktującą miasto jako ekosystem, który charakteryzuje się tym, że występują nierozłączne powiązania i wzajemne oddziaływania organizmów żywych i nieożywionego środowiska, gdyż organizm nie może funkcjonować samodzielnie, bez środowiska. Zatem podstawową cechą ekosystemów miejskich będzie przede wszystkim funkcjonowanie zgodnie z określonymi prawami przyrody oraz zasadami działania społeczeństwa i gospodarki¹⁸.

Jako przedmiot badań miasto może być traktowane z kolei w kategoriach jednostki przestrzennej¹⁹. Dla tego rodzaju ujęć charakterystyczne jest uwzględnianie aspektów morfologicznych miasta, ale też jego sąsiedztwa, co jest ważnym aspektem otwartych systemów miejskich, w szczególności w kształtowaniu powiązań funkcjonalnych miasta i jego otoczenia.

Ujednolicone rozumienie miasta, głównie do celów analiz porównawczych i statystycznych, zostało sformułowane przez Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) i UE. W tym przypadku definiowanie miasta opiera się na metodzie nałożenia siatki składającej się z pól o powierzchni 1 km². Siatka ludności umożliwia zdefiniowanie „ośrodków miejskich” niezależnie od granic administracyjnych lub

zrównoważony miasta: zagadnienia poznawcze i praktyczne, Wydawnictwo Naukowe UAM, Seria Geografia 86, Poznań 2010, s. 107. Jako system otwarty miasto traktuje też A. Augustyn, wskazując, że miastem można nazwać system otwarty o odpowiedniej strukturze demograficznej i zagospodarowaniu przestrzennym, zróżnicowany pod względem pełnionych funkcji z przewagą tych o charakterze pozarolniczym, wyróżniający się specyficznym trybem życia mieszkańców oraz posiadający prawa miejskie, za: A. Augustyn, op. cit., s. 12.

¹⁷ J.J. Parysek, op. cit., s. 36.

¹⁸ L. Mierzejewska, op. cit., s. 96–107.

¹⁹ J.J. Parysek, op. cit., s. 30.

statystycznych²⁰. Kryteriami wyznaczającymi miasto są: gęstość zaludnienia na 1 km², wynosząca minimum 1500 osób (obszar miejski wytyczają granice pól, w których mając na uwadze powyższe kryterium zamieszkuje łącznie minimum 50 tys. osób) oraz co najmniej połowa mieszkańców zamieszkuje centrum miasta²¹. Natomiast w polskim prawodawstwie definicja miasta opiera się na zapisach ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, w której stwierdza się, że miasto to „jednostka osadnicza o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych posiadająca prawa miejskie bądź status miasta nadany w trybie określonym odrębnymi przepisami”²².

Traktując miasto jako pewien otwarty system, nie sposób go badać w oderwaniu od jego otoczenia. Badacze problematyki miejskiej wskazują, że w dużej części struktura funkcjonalna miasta jest odbiciem potrzeb danego regionu, a zmiany zachodzące w miastach znajdują odzwierciedlenie nie tylko w morfologii samego miasta, ale też w relacjach z bliższym i dalszym otoczeniem²³.

Otoczenie miasta (rozumianego jako terytorialny system społeczny) w aspekcie zewnętrznym i wewnętrznym definiuje Z. Chojnicki. Otoczenie zewnętrzne tworzą inne zewnętrzne systemy różnych poziomów hierarchicznych, z którymi miasto powiązane jest relacjami. Otoczenie wewnętrzne jest to terytorialnie wyodrębniona warstwa podłoża materialnego (przyrodnicza i obiekty antropogeniczne). Otoczenie umożli-

²⁰ L. Dijkstra, H. Poelman, P. Veneri, *The EU-OECD definition of a functional urban area*, „OECD Regional Development Working Papers” 2019/11, s. 6.

²¹ L. Dijkstra and H. Poelman, *Cities in Europe – The new OECD-EC definition*, RF01/2012, European Commission, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2012_01_city.pdf, dostęp: 12.02.2021; K. Sadowy, op. cit., s. 14–15; L. Dijkstra, H. Poelman, P. Veneri, op. cit., s. 4–6.

²² *Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych*, Dz.U. 2003, nr 166, poz. 1612, z późn. zm., s. 1, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1307,pojecie.html>, dostęp: 12.02.2021. Przy tym jednostka osadnicza jest definiowana jako wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej, zamieszkaną przez ludzi.

²³ B. Hołowiecka, *Oddziaływanie społeczno-gospodarcze miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2004, s. 14–15.

wia funkcjonowanie miasta, wpływając na jego spójność (otoczenie wewnętrzne) oraz otwartość czy domknięcie (otoczenie zewnętrzne). Otoczeniem miasta (rozumianego jako system) w dosłownym sensie jest otoczenie zewnętrzne, a zatem to wszystko, co znajduje się poza systemem, a z czym system powiązany jest relacjami tzw. zewnętrznymi²⁴. Można zatem wskazać tu na powiązania funkcjonalne miasta, wynikające z roli i funkcji danego ośrodka miejskiego w strukturze hierarchicznej danego regionu. Funkcjami miast są rodzaje działalności (pracy) wykonywanej przez jego użytkowników. Zatem są nimi m.in. komunikacja, przemysł, administracja, kultura, handel, oświata itd. Między poszczególnymi rodzajami funkcji występują różnorodne powiązania i zależności, określające proporcje między ich wszystkimi rodzajami na terenie danej jednostki osadniczej, czyli tzw. strukturę ilościową funkcji. Często też można mówić o funkcji dominującej, która stanowi najważniejszą podstawę działalności miasta. Podstawowe dwie grupy funkcji stanowią: miastotwórcze (zewnętrzne, egzogeniczne) i obsługi miasta (wewnętrzne, endogeniczne). Funkcje te określają bazę ekonomiczną miasta. Funkcje miastotwórcze to są te spełniane przez miasto wobec bezpośredniego zaplecza, regionu lub kraju. Określają one ponadto specjalizację danego miasta. Bezpośrednio dotyczą działalności produkcyjnej, usługowej prowadzonej w danym mieście, a skierowanej przede wszystkim poza jego obręb. Funkcje endogeniczne mają charakter lokalny i wtórny. Są związane z wewnętrzną obsługą mieszkańców miasta²⁵.

Wpływ miasta na otoczenie społeczno-gospodarcze przez pryzmat jego funkcji podkreślają np. S. Czaja i B. Fiedor. Wymieniają następujące funkcje miasta: produkcyjno-przemysłową (dotyczy świadczenia usług produkcyjnych), militarno-obronną (obecnie z uwagi na postęp techniczny nie ma dużego znaczenia), polityczno-administracyjną

²⁴ Za: J.J. Parysek, op. cit., s. 34–36.

²⁵ R. Broł, op. cit., s. 23–24; B. Hołowiecka, op. cit., s. 14. Zgodnie z teorią bazy ekonomicznej głównym czynnikiem funkcjonowania i rozwoju miasta jest wzrost sektora egzogenicznego. Wywołuje to efekt mnożnikowy polegający na występowaniu związków przyczynowych między głównymi elementami systemu miejskiego (ludność, sektor egzogeniczny, sektor endogeniczny), za: B. Hołowiecka, op. cit., s. 14.

(siedziba władz, funkcja ta definiuje rangę miasta w sieci osadniczej regionu lub kraju), handlowo-usługową (oprócz handlu wskazuje się tu też funkcje usługowe, których celem jest zaspokojenie potrzeb kulturalnych, religijnych, edukacyjnych, zdrowotnych, rozrywkowo-wypoczynkowych), komunikacyjną (ważny węzeł w sieciach komunikacyjnych w skali regionalnej, krajowej, międzynarodowej) oraz turystyczno-wypoczynkową (miasta przyciągają turystów, turystyka urbanizuje ośrodki osadnicze)²⁶.

Koncepcją teoretyczną zwracającą uwagę na relacje miasta z otoczeniem jest teoria ośrodków centralnych W. Christallera. Jej celem było określenie reguł stanowiących o rozmieszczeniu miast w przestrzeni. Podstawą rozważań teoretycznych było przestrzenne zrównicowanie popytu i podaży na określone dobra lub usługi, związane z koncentracją różnych form działalności funkcji w przestrzeni. Efektem teorii W. Christallera jest geometryczny model lokalizacyjno-funkcjonalny miejsc centralnych, zakładający heksagonalne rozmieszczenie osiedli i ich funkcjonalny, hierarchiczny układ, wynikający z hierarchii dóbr i usług. Cechą ośrodka centralnego jest istnienie nadwyżki, która świadczy o możliwości zaspokajania potrzeb nie tylko własnych mieszkańców, ale też otaczającego regionu. Centralność wiąże się zatem z koncentracją pewnych funkcji usługowych, których odbiorcami jest ludność danego regionu, np. handel, usługi: kulturalne, oświatowe, lecznicze, finansowe, ubezpieczeniowe oraz rzemiosło i niektóre działy przemysłu. Ponadto W. Christaller wyodrębnił też elementy, które przyczyniają się do kształtowania się regularnego układu funkcjonalno-przestrzennego osadnictwa, czyli: zbliżone warunki geograficzne (równinny teren, równomiernie rozłożone zasoby naturalne, jednakowe warunki rozwoju transportu) oraz regularne występowanie skupisk ludzkich²⁷.

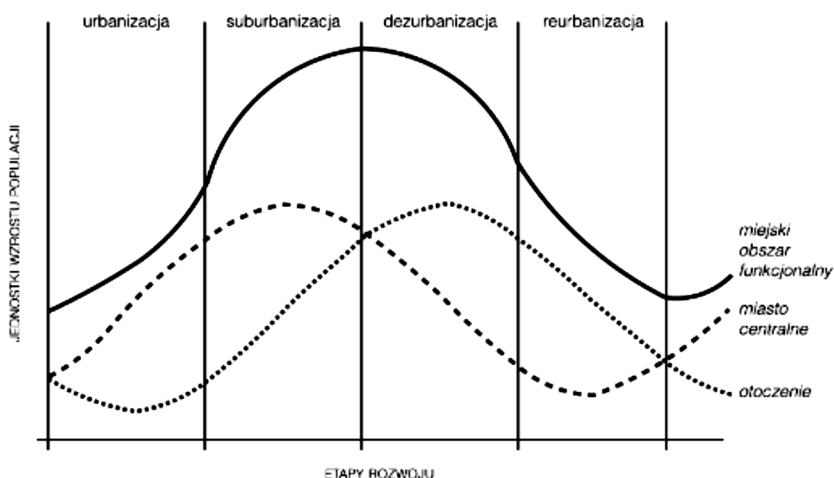
²⁶ S. Czaja, B. Fiedor, *Miasto jako problemowy system ekologiczno-społeczny. Wybrane zagadnienia zurbanizowanej polityki ekologicznej*, [w:] *Zarządzanie gospodarką miejską i prawne podstawy funkcjonowania miasta*, J. Słodczyk, Z. Jakubczyk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Opolu, Opole 2002, s. 15–16.

²⁷ B. Hołowiecka, op. cit., s. 15–16.

Należy ponadto dodać, że zagadnieniem nierozzerwalnie związanym z problematyką oddziaływania miast jest też dostępność (czyli czy dane miejsce jest osiągalne). W kategoriach przestrzennych można to definiować jako możliwość i łatwość skorzystania z różnych rodzajów działalności przez osobę zamieszkującą jakiś obszar. Dostępność ta może być rozpatrywana nie tylko w kategoriach fizycznych (pewnej bliskości), ale też społecznych (zapewnienie odpowiedniej jakości życia) i ekonomicznych (koszt korzystania z danej funkcji)²⁸.

Rola (siła) i rodzaj funkcji pełnionych przez miasto będą wpływały na procesy urbanizacyjne w nim zachodzące, co już w latach 80. ubiegłego wieku zostało zaprezentowane w modelu Klassena²⁹. Model ten ukazuje różne etapy urbanizacji następujące po sobie wraz ze zmianą liczby ludności miasta oraz jego otoczenia i obszaru funkcjonalnego (rycina 3).

Rycina 3. Cykl życia aglomeracji miejskich



Źródło: T. Truskolaski, D. Perło, *Rola miast wojewódzkich w rozwoju obszarów funkcjonalnych w Polsce na przykładzie Białegostoku*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2021, s. 41.

²⁸ Ibidem, s. 18.

²⁹ J. Zasina, *Reurbanizacja w świetle dotychczasowych badań nad miastami europejskimi*, „Studia Miejskie” 2015, t. 20, s. 159; T. Truskolaski, D. Perło, *Rola miast wojewódzkich w rozwoju obszarów funkcjonalnych w Polsce na przykładzie Białegostoku*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2021, s. 40–41.

Etapy urbanizacji w powyższym modelu zostały określone na podstawie przemieszczania się ludności z miast (ośrodków centralnych, rdzeni) do strefy podmiejskiej. Zauważa się, że miasto centralne najsilniej wzrasta w fazie pierwszej, przyjmując wartość najwyższą w fazie suburbanizacji. Obserwuje się jednocześnie, że w fazie suburbanizacji zaczynają działać procesy odśrodkowe, przybierające na sile w fazie dezurbanizacji, związane z odpływem ludności miejskiej do jego otoczenia. Jednocześnie w dwóch pierwszych fazach najsilniej powiększa się ludność miejskich obszarów funkcjonalnych, co świadczy o znaczącym oddziaływaniu miasta na jego otoczenie i powiększaniu się aglomeracji miejskiej. Ostatnia faza to wznowienie procesów dośrodkowych, przyciągających ludność z powrotem do miast (ośrodków centralnych) z otoczenia i obszaru funkcjonalnego. Wiąże się to przede wszystkim ze znaczną poprawą jakości życia w miastach. Zaawansowanie procesów urbanizacyjnych w różnych miastach może być różna, ale jak się podaje, obserwacja trendów zmian liczby mieszkańców miast centralnych i ich otoczenia w Polsce wskazuje obecnie na fazę suburbanizacji³⁰. Jest to faza sprzyjająca rozwojowi miejskich obszarów funkcjonalnych o nasilonych procesach aglomeracyjnych.

Tworzenie aglomeracji miejskich wskazuje na zachodzenie procesów oddziaływania systemu miasta i jego otoczenia, w wyniku którego tworzy się spójny zespół funkcjonalnie powiązanych jednostek osadniczych. Wskazuje się, że aglomeracje miejskie można ogólnie definiować i opisywać z sześciu perspektyw³¹:

- z ekologicznego punktu widzenia – aglomeracja miejska jest wynikiem ewolucji miejskich form przestrzennych, która jest procesem samoorganizującym się, a zewnętrzna morfologia aglomeracji miejskiej jest produktem symbiotycznego wzrostu wszystkich elementów;
- z perspektywy statystycznej/ilościowej – kryteria identyfikacyjne obejmują gęstość zaludnienia, funkcje miejskie/gminne oraz ciągłość krajobrazu przestrzennego;

³⁰ Za: T. Truskolaski, D. Perło, op. cit., s. 42.

³¹ Ch. Fanga, D. Yu, *Urban agglomeration: An evolving concept of an emerging phenomenon*, „Landscape and Urban Planning” 2017, nr 162, s. 129. Autorzy publikacji dokonali analizy definicji z bazy Web of Science od początku XX w.

- w oparciu o funkcjonalną łączność i dostępność – definiuje się ją głównie w oparciu o wskaźniki dojazdu do pracy i tempo urbanizacji regionów peryferyjnych w obrębie aglomeracji. Dostępność to zasadniczo termin przestrzenny, który definiuje maksymalne osiągalne obszary w obrębie aglomeracji. Zwykle maksymalny osiągalny obszar powinien znajdować się w strefie codziennych dojazdów do pracy;
- z punktu widzenia osiągnięcia określonej minimalnej liczby ludności w centrum miasta;
- w przypadku osiągnięcia określonej minimalnej liczby ludności i lokalizacji mieszkaniowych na obszarach peryferyjnych;
- identyfikuje się, gdy odległość od głównego miasta/miast do najbardziej peryferyjnych obszarów spełnia określone kryteria, np. czterogodzinny dystans dojazdów do pracy.

Szczegółowej analizy koncepcji aglomeracji dokonała też T. Czyż³². Wynika z niej, że aglomeracje definiowane są w szczególności w dwóch ujęciach:

- morfologicznym (podkreśla się cechy aglomeracji: zespół jednostek osadniczych złożony z wielkiego miasta/miast (centrum aglomeracji) i przyległych mniejszych miast i osiedli, wsi, w których przekształciły się formy zabudowy i struktura zawodowa ludności w sposób pozwalający na zakwalifikowanie ich do obszarów zurbanizowanych wraz z terenami rolnymi, leśnymi i rekreacyjnymi obsługującymi mieszkańców),
- funkcjonalnym (aglomeracja to funkcjonalny region miejski, który dotyczy sfer bezpośrednich kontaktów mieszkańców oraz przestrzennych relacji pomiędzy układami miejsc zamieszkania, pracy, nauki, usług, kontaktów społecznych i rekreacji). Takie ujęcie aglomeracji jest tożsame z definicjami dotyczącymi miejskich obszarów funkcjonalnych, których przeglądu dokonano w kolejnym punkcie tego rozdziału.

³² T. Czyż, *Koncepcje aglomeracji miejskiej i obszaru metropolitalnego w Polsce*, „Przegląd Geograficzny” 2009, t. 81, z. 4, s. 447–448.

Można dodać, że obok aglomeracji wielkomiejskimi układami osadniczymi są również obszary metropolitalne³³. Podstawą przekształcania aglomeracji miejskich w metropole są jednak zmiany jakościowe, które są następstwem kumulowania się w miastach potencjału ekonomicznego, finansowego, innowacyjnego, instytucjonalnego i informacyjnego oraz wzmacnianie wpływów w zakresie polityki, nauki, usług, kultury, sportu itp. Dzięki czemu metropolie stają się ośrodkami decyzyjnymi, zarządczymi i kontrolnymi w skali ponadnarodowej³⁴.

W Polsce Wschodniej, w świetle powyższych spostrzeżeń, możemy raczej mówić o obszarach aglomeracyjnych niż metropolitalnych³⁵, w szczególności z uwagi na zbyt słabe oddziaływanie ośrodków wojewódzkich tego makroregionu na otoczenie międzynarodowe³⁶.

Znaczenie obszarów zurbanizowanych, w tym obszarów zaglomerowanych w polityce rozwoju wynika w szczególności z efektów zwanych korzyściami aglomeracji (w literaturze anglojęzycznej związane z ta-

³³ Analiza podejść w tym zakresie została m.in. ukazana w: M.J. Nowak, *Polskie obszary metropolitalne – problemy definicyjne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 3, s. 18–28.

³⁴ Por. P. Serafin, A. Woźniak, B. Zawilińska, *Problemy delimitacji obszarów metropolitalnych na przykładzie Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, [w:] *Spoleczno-ekonomiczne przemiany w strefie podmiejskiej miast. Studium przypadku Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, A. Noworól, A. Hołuj (red.), CeDeWu, Warszawa 2016, s. 30; J. Lewicki, *Obszary metropolitalne w obecnym stanie prawnym i projekcie ustawy o polityce miejskiej. Przykład Krakowa*, [w:] *Metropolie. Wyzwania polskiej polityki miejskiej*, A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 189; T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, KPZK PAN, Warszawa 2006, s. 15–16; J. Danilewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 73.

³⁵ Warto zauważyć, że w dyskusji na temat metropolizacji przestrzeni często pojęcia metropolii i aglomeracji są stosowane wymiennie, choć można też spotkać stanowcze rozgraniczanie tych dwóch kategorii. Wymienne stosowanie tych pojęć wydaje się błędne. Można powiedzieć, że każda metropolia jest aglomeracją, ale nie każda aglomeracja jest metropolią, gdyż nie we wszystkich aglomeracjach wykształcają się struktury, funkcje i relacje z otoczeniem generujące funkcje metropolitalne, por. J. Danilewicz, op. cit., s. 72; W.M. Gaczek, *Szanse i zagrożenia rozwoju wielkomiejskich obszarów funkcjonalnych na przykładzie aglomeracji poznańskiej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 391, s. 13; T. Czyż, op. cit., s. 445–459.

³⁶ Por. M. Smętkowski, B. Jałowicki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, „Raporty i Analizy EUROREG”, 1/2009, s. 2, 23.

kimi pojęciami jak *economics of agglomeration*, *agglomeration economies*, *agglomeration effects*)³⁷. Są to zewnętrzne korzyści, które, głównie firmy, uzyskują dzięki określonej lokalizacji. Ekonomia aglomeracji jest zatem koncepcją badającą efekty dla pracowników i firm na skutek wzrostu rozmiarów lokalnej gospodarki oraz pozytywne związki między produktywnością a rozmiarami lub gęstością populacji obszaru miejskiego. W szczególności dotyczy to pozytywnych efektów zewnętrznych pojawiających się przy przestrzennej koncentracji działalności gospodarczej – tzw. korzyści aglomeracji. Będą one zatem tworzyć przewagi pochodzące z przestrzennej koncentracji działalności człowieka. Ponadto ekonomia aglomeracji jest wykorzystywana w tłumaczeniu podstaw tworzenia i rozwoju miast. Miasta nie powstałyby, gdyby nie istniały wyraźne korzyści głównie dla przedsiębiorców, efekty aglomeracji są zatem podstawą ekonomiczną dla egzystencji miast³⁸. W literaturze przedmiotu są liczne odwołania to determinant wywołujących korzyści aglomeracji. Jedną ze współczesnych jest klasyfikacja oparta o następujące elementy leżące u podstaw tworzenia się korzyści aglomeracji³⁹:

- mechanizm współdzielenia (*sharing*) – dotyczy dzielenia nakładów i większej ich różnorodności oraz wspólnego używania niepodzielnych dóbr, łączenie ryzyka. Współdzielenie dotyczy infrastruktury, obiektów, dostawców i pracowników. Infrastruktura, a zwłaszcza infrastruktura sieciowa, charakteryzuje się dużymi korzyściami skali. Infrastruktura transportowa i telekomunikacyjna zyskuje na wartości wraz ze wzrostem gęstości sieci. Dzielenie się nakładami pośrednimi (dostawcami i pracownikami) jest ułatwione dzięki wielkości i gęstości. Wraz ze wzrostem wielkości danego sektora przemysłu rośnie szansa dostawców pośrednich na oferowanie towarów i usług. Więk-

³⁷ M. Fujita, J.-F. Thisse, *Economics of Agglomeration*, „Journal of the Japanese and International Economies”, vol. 10, iss. 4, 1996, s. 348.

³⁸ A. Harasimowicz, *Efekty aglomeracji – czynnik czy bariera rozwoju miast? Analiza wybranych aspektów w świetle literatury przedmiotu*, „Studia Miejskie” 2015, t. 20, s. 24.

³⁹ G. Giuliano, S. Kang, Q. Yuan, *Agglomeration economies and evolving urban form*, „The Annals of Regional Science”, no. 63, 2019, s. 379–381.

sze miasta pozwalają na większą specjalizację, co z kolei pozwala na efektywniejsze dostarczanie dóbr pośrednich. Komplementarność między sektorami przemysłu zapewnia elastyczność dostaw, ponieważ dostawcy są w stanie łagodzić zmienność w określonych segmentach przemysłu;

- mechanizm dopasowania (matching) – dotyczy lepszego dopasowania pod względem ilościowym i jakościowym między firmami i pracownikami. Jeśli rynki pracy i dostawców są duże i zróżnicowane, to spowoduje, że w lepszy sposób będzie przebiegał proces dopasowania między pracodawcami a pracownikami lub między firmami a dostawcami pośrednimi. Lepsze dopasowanie siły roboczej zmniejsza koszty, zwiększa staż pracy, zmniejsza koszty szkoleń itp. Lepsze pośrednie dopasowanie dostawców zapewnia najlepszy możliwy wkład i zmniejsza koszty zawodności dostawców (można łatwo znaleźć innego dostawcę);
- mechanizm uczenia (learning) – dotyczy generowania, dyfuzji i akumulacji wiedzy dzięki zróżnicowanemu środowisku o dużej gęstości zaludnienia. Związana z tym wymiana wiedzy, zarówno formalna, jak i nieformalna, ma kluczowe znaczenie dla innowacji w szybko zmieniających się branżach, takich jak zaawansowane technologie czy finanse. Firmy poprzez proces uczenia się poszukują najlepszego sposobu działania, a najwięcej możliwości w tym zakresie jest dostępnych w zróżnicowanych obszarach metropolitalnych.

Jednocześnie można zauważyć, że przy ujmowaniu korzyści aglomeracji nie ma dużego znaczenia, czy rosnące korzyści pochodzą od konsumentów, przedsiębiorców, rozprzestrzeniania się wiedzy, czy z rynku pracy, gdyż we wszystkich tych przypadkach gospodarka aglomeracji rośnie w przestrzennej bliskości⁴⁰.

⁴⁰ S.S. Rosenthal, W.C. Strange, *Small establishments / big effects agglomeration, industrial organization and entrepreneurship*, [w:] *Agglomeration economics*, E.L. Glaeser (red.), The University of Chicago Press, Chicago 2010, s. 278.

Ponadto obok korzyści aglomeracji można też mówić o jej negatywnych efektach. W zależności od kontekstu ten sam skutek funkcjonowania wielu podmiotów na stosunkowo niewielkim obszarze może być zarówno korzyścią, jak też negatywną konsekwencją aglomeracji, na przykład zmiana relacji społecznych, jaka ma miejsce w wielkich skupiskach miejskich. Zestawienie możliwych pozytywnych i negatywnych efektów zawiera tabela 10.

Tabela 10. Pozytywne i negatywne efekty aglomeracji

Korzyści aglomeracji	Niekorzyści aglomeracji
<ul style="list-style-type: none"> • duży i zróżnicowany rynek pracy, w tym rozwój specjalistycznych rynków pracy • chłonny rynek zbytu • duża liczba i duże zróżnicowanie podmiotów gospodarczych • możliwość bezpośrednich kontaktów podczas transakcji • łatwość komunikowania się, przepływu informacji • wyższa renta gruntowa • rozpowszechnianie się umiejętności i wiedzy • sieć powiązań formalnych i nieformalnych pomiędzy podmiotami • malejące koszty transakcji • redukcja ryzyka związanego z szokami rynkowymi • dobrze rozwinięta infrastruktura techniczna i społeczna • możliwość wspólnego użytkowania dóbr publicznych • różnorodne możliwości zagospodarowania czasu wolnego i rozwoju mieszkańców • stosunkowo wysoki poziom tolerancji na różnorodność • większa akceptacja dla ludzi wyznających wartości inne od „społecznie akceptowanych” 	<ul style="list-style-type: none"> • wysokie koszty funkcjonowania firm (np. ceny czynników produkcji) i życia mieszkańców • wzrost wydatków publicznych wynikający z funkcjonowania aglomeracji (np. na ochronę środowiska, gospodarkę odpadami itp.) • zatłoczenie i marnotrawstwo czasu związane z przemieszczaniem się w obrębie aglomeracji miejskiej (zarówno w mieście, jak i na przedmieściach) • większa przestępczość • zanieczyszczenie środowiska • hałas • choroby cywilizacyjne wynikające z tzw. miejskiego stylu życia • większe wykluczenie społeczne, ubóstwo • napływ imigrantów • obniżanie standardów w zakresie dotychczasowych systemów wartości, etyki (np. spadek znaczenia rodziny) • anonimowość, powierzchowność relacji międzyludzkich • brak poczucia tożsamości

Źródło: A. Harasimowicz, op. cit., s. 27.

Mając na uwadze pozytywne i negatywne aspekty aglomeracji można też mówić o efekcie aglomeracji netto, czyli różnicy między powyższymi wymiarami. Jednak biorąc pod uwagę wielość, złożoność i współzależności poszczególnych efektów aglomeracji, trzeba mieć na uwadze, że ocena efektu aglomeracji netto może nie być sprawą prostą, a jednocześnie ma charakter subiektywny, tzn. zależny od potrzeb konkretnego podmiotu⁴¹.

Powyższe rozważania pokazują, że miasta stanowią ważny element sieci osadniczej i są centrami koncentracji potencjałów rozwoju i jego dyfuzji w otoczeniu. O sile wpływu (roli) miasta decydują jego wielowymiarowe relacje z otoczeniem. W szczególności można mówić o pewnych powiązaniach funkcjonalnych, które są podstawą delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych.

2. Definiowanie i delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych

Obszary funkcjonalne, regiony funkcjonalne, miejskie obszary funkcjonalne są przedmiotem zainteresowania różnych badaczy (np. geografii ekonomicznej czy ekonomii miejskiej i regionalnej)⁴². Ich istotę można wyjaśnić zarówno na gruncie tradycyjnych koncepcji teoretycznych, jak i współczesnych podejść teoretyczno-metodologicznych związanych z prowadzoną polityką rozwoju. Badania nad miejskimi obszarami funkcjonalnymi są prowadzone od połowy ubiegłego wieku i koncentrują się nad analizą rozmieszczenia ludności i struktury przestrzennej miast. Jednocześnie delimitacja MOF jest zjawiskiem skomplikowanym, a samo pojęcie miejskich obszarów funkcjonalnych jest szeroko dyskutowane i można się spotkać z innymi jego określeniami: aglomeracja, obszar metropolitalny, strefa podmiejska, dzienny system miejski itp.⁴³

⁴¹ A. Harasimowicz, op. cit., s. 28.

⁴² F. Kuźnik, op. cit., s. 7.

⁴³ T. Truskolaski, D. Perło, op. cit., s. 44; A. Nowak, *Miejsce miejskich obszarów funkcjonalnych w procesie rozwoju regionalnego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2018, nr 41, s. 53.

Szukając genezy i istoty definiowania i delimitowania miejskich obszarów funkcjonalnych, należy wyjść od koncepcji regionu i sposobów jego określania i podziałów. W literaturze przedmiotu jest on różnie definiowany i delimitowany⁴⁴, ale próby wydzielenia miejskich obszarów funkcjonalnych można wiązać z pojęciem regionu węzłowego⁴⁵ (nodalnego, powiązań). Określa się go jako zespół jednostek przestrzennych, powiązanych siecią różnych, wzajemnych relacji i sprzężeń z głównym ośrodkiem osadniczym (np. miastem lub grupą miast). Granice takiego regionu są wyznaczone przez zasięg tych oddziaływań. Oryginalnie koncepcja regionu węzłowego została określona przez D. Whittleseya w 1954 roku, który wskazywał, że strukturę takiego regionu tworzą ognisko (ogniska) i otaczający obszar, powiązany z ogniskami liniami krążenia. Powiązania mogą dotyczyć natomiast usług, dojazdów do pracy itp., kształtując jednocześnie obszar aglomeracji miejskiej⁴⁶. Tym samym można zauważyć, że obszar funkcjonalny może rozwinąć się jedynie w regionie węzłowym, z silnym ośrodkiem centralnym, pełniącym rolę lokalnego rynku pracy czy ośrodka edukacji.

Powyższe można odnieść do teorii biegunów wzrostu F. Perroux. Uważał on, że wokół biegunów powinna istnieć zintegrowana funkcjonal-

⁴⁴ W ujęciu klasycznym można przywołać definicję wg K. Dziewońskiego, który wskazywał na trzy ujęcia regionu: przedmiotowe (obiekt poznawczy), statystyczne (narzędzie badań) i administracyjne (narzędzie działania). Te trzy pojęcia regionu są odrębne, ale w praktyce pomiędzy nimi zachodzą współzależności, za: Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region – regionalizacja – regionalizm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, Rok LIV, nr 2, s. 2. Odnosnie do obszarów funkcjonalnych, co najmniej dwa z tych kryteriów zawiodą, bo MOF-y nie są jednostkami administracyjnymi w sensie struktury hierarchicznej kraju ani jednostkami statystycznymi. Co prawda w Polsce jest dostępna statystyka na poziomie obszarów funkcjonalnych wdrażających instrument ZIT, ale jej dane są dość ograniczone.

⁴⁵ Z. Chojnicki, T. Czyż, op. cit., s. 4.

⁴⁶ Kryterium wyodrębnienia regionu węzłowego była koncepcja regionu jako narzędzia analizy przestrzennej, która sprowadza się do wyodrębnienia obszarów jednorodnych występowania pewnej cechy/cech istotnych z punktu widzenia rozwiązywanego problemu (m.in. wg P.E. Jamesa, D. Whittleseya). Koncepcja jednorodności regionu mimo głosów sprzeciwu stała się podstawą wyróżnienia dwóch kategorii regionów: regionów jednolitych i węzłowych. Region jednolity definiuje się jako mający ten sam charakter na całym obszarze. Jednolitość jednak nie jest całkowita, gdyż zawsze występuje zróżnicowanie cech, dopuszczone w ramach przyjętych kryteriów, za: ibidem, s. 3–4.

nie z centrum strefa rozwoju, charakteryzująca się przewagą sił dośrodkowych nad odśrodkowymi. Ośrodek centralny i jego strefa wpływów pełnią uzupełniające się funkcje, które są zależne od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego oraz jego zróżnicowania funkcjonalno-przestrzennego, wyrażonego dywersyfikacją produkcji i usług⁴⁷.

Podobną koncepcją jest też teoria regionu spolaryzowanego autorstwa J.R. Boudeville'a. Definiował on region poprzez jego bieguny (odpowiadające punktom rdzeniowym (ogniskom) regionów węzłowych), ich strefy wpływu i hierarchię, wskazując, że jest to „zhierarchizowana całość, złożona z metropolii, jej satelitów i zdominowanych przez nich obszarów wiejskich. Jest to przestrzeń heterogeniczna, której różne części są wzajemnie komplementarne i utrzymują ze sobą, a zwłaszcza z biegunem dominującym, większą wymianę, niż z tego samego rzędu biegunami regionów sąsiednich. Jest to więc miejsce wymiany dóbr, usług i informacji, której wewnętrzna intensywność jest w każdym punkcie większa od intensywności zewnętrznej”. Zbliżoną koncepcją powyższego badacza jest definicja regionu miejskiego, który jest charakterystyczny dla krajów wysoko uprzemysłowionych. Region miejski odznacza się wysoką gęstością zaludnienia (w tym ludności zatrudnionej w przemyśle i usługach), zróżnicowanymi formami urbanizacji, nieciągłej, poprzedzielanej terenami rolniczymi powierzchnią, w którym struktury hierarchiczne są w zaniku, a dominujące znaczenie mają silnie zintegrowane struktury o współzależnościach funkcjonalnych⁴⁸.

Powyższe pokazuje, że pojęcie obszaru funkcjonalnego wiąże się z teorią regionów węzłowych, z dominującym ośrodkiem rdzeniowym, którego siła oddziaływania wyznacza granice takiego regionu. Centrum, rdzeniem może być miasto o dużym znaczeniu społeczno-gospodarczym i które integruje dany obszar funkcjonalny. Wiąże się to bezpośrednio z teorią biegunów wzrostu i regionu spolaryzowanego. Ośrodek centralny i jego strefa wpływów pełnią uzupełniające się funkcje, które są zależne

⁴⁷ E. Szafranek, *Miejskie obszary funkcjonalne...*, s. 116–117.

⁴⁸ J. Grzeszczyk, *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*, Prace Geograficzne nr 173, PAN, Wrocław 1999, s. 18–22.

od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego oraz jego zróżnicowania funkcjonalno-przestrzennego. Zatem w kontekście polityki rozwoju obszar funkcjonalny może być definiowany jako ciągły region, w którym warunki wewnętrzne do rozwoju są bardziej korzystne niż poza tym obszarem. Istnieje tu większe prawdopodobieństwo pojawienia się pozytywnych efektów zewnętrznych oraz formalnych i nieformalnych instytucji. Ponadto na takich obszarach warunki naturalne i kulturowe oraz preferencje ludzi są bardziej jednorodne, a kapitał ludzki charakteryzuje się większą synergią⁴⁹.

Podobne rozumienie obszarów funkcjonalnych znalazło się w dokumentach związanych z implementacją polityki przestrzennej. Według ustawowej definicji jest to „obszar, na którym występuje względnie wyodrębniający się, intensywny i otwarty system powiązań społecznych, gospodarczych lub przyrodniczych, uwarunkowanych cechami środowiska geograficznego (przyrodniczego i antropogenicznego)”⁵⁰. Są to więc obszary charakteryzujące się wspólnym kapitałem terytorialnym, silnymi wewnętrznymi powiązaniem i współzależnościami w mechanizmach rozwoju. Łączą je wspólne wyzwania rozwoju i ich odrębność względem otoczenia. W „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” (KPZK 2030)⁵¹ obszar funkcjonalny zdefiniowany został jako „zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju”. Taka definicja była też przyjęta w „Krajowej Polityce Miejskiej 2023” (KPM 2023)⁵².

⁴⁹ F. Barca, op. cit., s. 5; E. Szafranek, *Miejskie obszary funkcjonalne...*, s. 116–117.

⁵⁰ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658, z późn. zm.; A. Nowakowska, *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej*, [w:] *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, A. Nowakowska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 24.

⁵¹ Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia *Konceptji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, M.P. 2012, poz. 252, s. 178–179. Pomimo że KPZK 2030 już nie obowiązuje, to był podstawą definiowania i delimitacji obszarów funkcjonalnych w Polsce.

⁵² Uchwała nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia *Krajowej Polityki Miejskiej*, M.P. 2015, poz. 1235, s. 6. W nowym dokumencie KPM 2030 definicja

Ponadto w KPZK 2030 wskazano różne rodzaje obszarów funkcjonalnych, w tym⁵³:

- obszary określone w stosunku do systemu osadniczego na podstawie stopnia urbanizacji (obejmują obszary miejskie – rdzenie i ich strefy funkcjonalne oraz obszary funkcjonalne wiejskie),
- obszary definiowane według typu potencjału rozwojowego, występowanie szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej i warunków dla polityki rozwoju w skali makroregionalnej,
- obszary definiowane ze względu na możliwość wystąpienia konfliktów przestrzennych związanych ze sposobem wykorzystania ich potencjału przyrodniczego i kulturowego,
- obszary wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej.

Przedmiotem niniejszego opracowania są miejskie obszary funkcjonalne. Najczęściej przyjmuje się, że jest to teren obejmujący zwarty obszar miejski oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną, przy czym ważną rolę odgrywa tu siła tych powiązań pod kątem takich czynników jak: intensywność zagospodarowania, wielkości przepływu towarów i usług, wzajemne powiązania rynku pracy i rynku mieszkaniowego, infrastruktury technicznej oraz struktur przyrodniczych⁵⁴. Można wskazać, że to obszar: o silnych, dośrodkowych powiązaniach między tworzącymi go jednostkami, występowania wyzwań rozwojowych o charakterze ponadlokalnym, wspólnych dla jednostek tworzących dany MOF oraz o dużych możliwościach współdziałania na poziomie rzeczywistości

obszaru funkcjonalnego nie pojawia się, ale jest położony silny akcent na zrównoważony rozwój miast i miejskich obszarów funkcjonalnych, por. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowa Polityka Miejska 2030*, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/polityka-miejska>, dostęp: 01.08.2022.

⁵³ Wskazane dwa ostatnie typy dotyczą wyłącznie obszarów problemowych polityki przestrzennej i regionalnej, podczas gdy obszary funkcjonalne należące do innych typów mogą, ale nie muszą być uznane za problemowe, za: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717, z późn. zm.

⁵⁴ M. Bierzyńska-Sudoł, *Zintegrowane inwestycje terytorialne jako czynnik rozwoju regionu kujawsko-pomorskiego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzanie” 2018, z. 129, s. 46.

istniejących instytucji oraz inicjowanych z sukcesem wspólnych projektów rozwojowych⁵⁵. Należy przy tym zauważyć, że miejski obszar funkcjonalny jako całość można wyróżnić z otoczenia (jego strefy zewnętrznej), ale wewnątrz jednostki tworzące strefę peryferyjną będą upodabniać się do ośrodka rdzeniowego⁵⁶. Odpowiadają tym samym definicji regionu węzłowego.

W literaturze, głównie światowej, w definiowaniu MOF szczególną rolę zwraca się na interakcje pomiędzy ośrodkiem centralnym a jego strefą przyległą. Podkreśla się, że MOF-y opierają się na lokalnych rynkach pracy poprzez powiązania między miejscami pracy i domu, jako podstawowych mechanizmach integrujących terytorium, bądź głównie podkreśla się występujące między miastem (miastami) rdzeniem a strefą sąsiadującą funkcjonalne interakcje gospodarcze oraz dojazdy do pracy i szkół⁵⁷. Zwraca się też uwagę, że poza przemieszczaniem się ludności obszar ten może mieć więcej niż jeden rdzeń i wyróżnia się względnym domknięciem⁵⁸. Wspólna definicja miejskich obszarów funkcjonalnych UE i OECD opiera się natomiast na ludziach i ich mobilności, ponieważ wykorzystuje gęstość i wielkość zaludnienia oraz codzienne przepływy dojazdów mieszkańców. Według ich metodologii miejskie obszary funkcjonalne definiuje się w kilku krokach⁵⁹:

- krok 1 – identyfikacja centrum miejskiego, czyli zestawu przylegających do siebie komórek siatki o dużej gęstości (1500 mieszkańców na km²) z populacją 50 tys. w sąsiadujących komórkach;

⁵⁵ F. Kuźnik, op. cit., s. 12.

⁵⁶ P. Śleszyński, *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny” 2011, nr 85 (2), s. 176.

⁵⁷ Np. L. Sýkora, O. Muliček, *The micro-regional nature of functional urban areas (FUAs): lessons from the analysis of the Czech urban and regional system*, „Urban Research & Practice”, nr 2 (3), 2009; C. Karlsson, M. Olsson, *The identification of functional regions: theory, methods and applications*, „Annals of Regional Science” 2006, 40 (1); A. Nowak, op. cit., s. 54.

⁵⁸ Np. M. Halás, P. Kladivo, P. Šimáček, T. Mintálová, *Delimitation of micro-regions in the Czech Republic by nodal relations*, „Moravian Geographical Reports” 2010, nr 2, t. 18, s. 16–22.

⁵⁹ L. Dijkstra, H. Poelman, P. Veneri, op. cit., s. 5.

- krok 2 – identyfikacja miasta, czyli jednej lub więcej jednostek lokalnych, których co najmniej 50% mieszkańców znajduje się w centrum miejskim;
- krok 3 – identyfikacja strefy dojazdów, czyli zbiór przyległych jednostek lokalnych, w których co najmniej 15% zatrudnionych mieszkańców pracuje w mieście;
- krok 4 – wyznaczenie funkcjonalnego obszaru miejskiego, czyli połączenie miasta ze strefą dojazdów (przepływy dojazdów⁶⁰).

Ogólnie można zauważyć, że miejskie obszary funkcjonalne powinny charakteryzować się podobnymi cechami społecznymi, gospodarczymi i przestrzennymi. Dzięki temu obszary te mogą być adresatem interwencji polityk publicznych, których zasięg przestrzenny można wyznaczyć badając więzi gospodarcze, społeczne czy środowiskowe⁶¹. Podkreśla się, że ten proces wraz z ustalaniem odpowiednich standardów i procedur planistycznych powinien odbywać się z udziałem instytucji wszystkich szczebli administracji, przy czym zaleca się stosowanie zasady subsydiarności⁶². W praktyce jednak nie ma jednoznacznych i obiektywnych kryteriów, na których podstawie można byłoby dokonać ustalenia granic MOF. Regiony te nie mają ostrych granic, a zasięg i intensywność powiązań różnią się w zależności od ich typu oraz zmieniają się w czasie. Jednocześnie struktury społeczno-przestrzenne są bardziej trwałe w długim okresie i dążą do zachowania swej podmiotowości, samorządności i lokalnej tożsamości⁶³. Powoduje to, że w literatu-

⁶⁰ Przepływy dojazdów są wykorzystywane do określenia, które z okolicznych, mniej zaludnionych jednostek lokalnych były częścią miejskiego rynku pracy (strefa dojazdów). Przepływy dojazdów do pracy opierają się na dojazdach do pracy, czyli podróżach, które zatrudnieni mieszkańcy jednostki lokalnej wykonują, aby dotrzeć do miejsca pracy. Przepływy związane z dojazdami do pracy obejmują również niektóre przepływy dostępu do edukacji, zdrowia, kultury, sportu lub sklepów, ibidem, s. 4.

⁶¹ K. Heffner, B. Klemens, *Wiejskie obszary funkcjonalne w kontekście dostępu do usług publicznych (na przykładzie województwa opolskiego)*, „Studia Obszarów Wiejskich”, t. 37 – Wiejskie obszary funkcjonalne, 2015, s. 52.

⁶² K. Rosenkiewicz, *Obszary funkcjonalne jako nowa kategoria polityki regionalnej i polityki przestrzennej w Polsce*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2012, nr 17/18, s. 74.

⁶³ *Raport o stanie polskich miast. Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych*, K. Janas, W. Jarczewski (red.), Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2017, s. 8.

rze przedmiotu można spotkać różne propozycje delimitacyjne. Podkreśla się, że o delimitacji miejskiego obszaru funkcjonalnego powinien decydować zespół funkcji dominujących, wynikających m.in. ze zmienności rynków zbytu i zaopatrzenia, ze zmienności liczby oraz struktury firm i rynku pracy, oddziaływania skutków zewnętrznych w związku z prowadzoną działalnością, cech fizycznych środowiska geograficznego i jego bioróżnorodności itp.⁶⁴ Przykładowe cztery grupy kryteriów wskazują m.in. J. Danielewicz i T. Markowski, proponując cztery możliwe podejścia⁶⁵:

- według wskaźników mobilności (praca, migracje stałe),
- według czynników społecznych, gospodarczych, dostępności i warunkowań środowiskowych,
- według podregionów NUTS 3 (grupy powiatów skoncentrowane wokół miasta-rdzienia),
- według dobrowolnego przystąpienia gmin i powiatów sąsiadujących z miastem-rdzieniem.

Mając na uwadze powyższe kryteria należy zauważyć, że dwa pierwsze odpowiadają ujęciu definicyjnemu miejskich obszarów funkcjonalnych, podkreślając aspekt powiązań gospodarczych, społecznych itp. i związanych z tym przepływów ludności między miastem – rdzeniem a jego otoczeniem. Dwa ostatnie kryteria wskazują na delimitację w oparciu o granice administracyjne jednostek już istniejących. Takie podejście jest klarowne i umożliwia lepsze dostosowanie dedykowanych instrumentów rozwoju czy opracowanie analiz i prognoz, ale może nie uwzględniać rzeczywistych powiązań funkcjonalnych. Jak zauważają T. Truskolaski i D. Perło⁶⁶ ważne jest poszukiwanie rozwiązań pośrednich, biorąc pod uwagę, że fundamentem rozwoju MOF jest kapitał współpracy.

⁶⁴ T. Markowski, *Territorial dimension of integrated development policy – expectations and challenges concerning planning and institutional systems*, „Studia Regionalia” 2013, vol. 35, PAN, s. 56.

⁶⁵ T. Truskolaski, D. Perło, op. cit., s. 44–45.

⁶⁶ Ibidem, s. 45.

W przypadku delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce ważnym dokumentem były zapisy KPZK 2030⁶⁷, które obligowały ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego do utworzenia takich obszarów. Wyznaczenia ich granic w 2013 roku dokonał P. Śleszyński na podstawie metody najwyższego przepływu, polegającego na zastosowaniu kilku poziomów hierarchicznych oraz podziale dojazdów do pracy na wyjazdy i przyjazdy. Jednym z celów tej delimitacji było wzmocnienie powiązań funkcjonalnych poprzez wykorzystanie nowego instrumentu polityki spójności – Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych⁶⁸. W skład tych MOF (zwanymi też „ZIT wojewódzkimi”) weszły: miasto wojewódzkie, wszystkie miasta z rdzenia obszaru funkcjonalnego oraz inne gminy obszaru funkcjonalnego (przynajmniej połowa gmin wyznaczonych w oparciu o kryteria delimitacji) oraz uwzględniając przy tym uzgodnienia z JST zainteresowanymi współpracą. Następnie, tak ukształtowany miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego był usankcjonowany odpowiednią uchwałą zarządu województwa⁶⁹. Głównie

⁶⁷ W KPZK 2030 wyróżniono ogólnie cztery podstawowe typy miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce. Są to: obszary wojewódzkie (w tym obszary metropolitalne), regionalne, subregionalne i lokalne. W przypadku miast wojewódzkich wyznaczenie obszarów funkcjonalnych oraz plany rozwoju były obligatoryjne, a działania tam skoncentrowane miały dążyć do racjonalnego nasycenia całego obszaru różnymi funkcjami metropolitalnymi i usługami wyższego rzędu. Obszary funkcjonalne ośrodków regionalnych dotyczyły tych miast, które mają duże znaczenie dla rozwoju kraju i zamieszkuje je od 100 tys. do 300 tys. osób. To, co odróżnia je od poprzedniego typu, to brak konieczności tworzenia oddzielnych planów rozwoju. W ośrodkach subregionalnych obszary funkcjonalne wyznaczane miały być przez samorządy wojewódzkie wokół miejscowości zamieszkaanych przez ok. 50 tys. do 100 tys. osób, a plany zagospodarowania takich terenów wskazywano jako opcjonalne. Obszary funkcjonalne ośrodków lokalnych to takie, które mogłyby koncentrować funkcje gospodarcze, dostarczając infrastruktury związanej z usługami dla obszarów wiejskich. Lokalne centra obejmują miejscowości zamieszkałe przez mniej niż 50 tys. osób, por. T. Truskolaski, A. Busłowska, K. Waligóra, *Formation of Functional Urban Areas: The Case of Białystok Functional Area*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2017, nr 5 (89), s. 176.

⁶⁸ *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013; P. Śleszyński, *Delimitacja miejskich obszarów...*, s. 173–197; T. Truskolaski, D. Perło, op. cit., s. 47.

⁶⁹ Istnieje jednak kilka wyjątków od powyższego, np. 1. w województwie lubuskim (ze względu na brak ciągłości przestrzennej pomiędzy obszarami funkcjonalnymi obu ośrodków wojewódzkich (Zielona Góra i Gorzów Wielkopolski) utworzono dwa obszary funkcjonalne dla tych miast), 2. w województwie kujawsko-pomorskim (występuje jeden

nymi kryteriami delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich były następujące grupy wskaźników⁷⁰:

- wskaźniki funkcjonalne, tj. F1 – liczba wyjeżdżających do pracy najemnej do rdzenia MOF na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym powyżej 50 (2006); F2 – liczba zameldowań z rdzenia MOF na 1000 mieszkańców powyżej 3 (2009);
- wskaźniki społeczno-gospodarcze, tj. S1 – udział pracujących w zawodach pozarolniczych jako stosunek do średniej wojewódzkiej powyżej 75% (2002); S2 – liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców jako stosunek do średniej wojewódzkiej powyżej 75% (2011); S3 – udział podmiotów gospodarczych sklasyfikowanych w usługach wyższego rzędu (sekcje J-R) w stosunku do wszystkich podmiotów (2011), wobec analogicznego wskaźnika obliczonego dla rdzenia MOF;
- wskaźniki morfologiczne, tj. M1 – gęstość zaludnienia (bez lasów i wód) w stosunku do średniej wojewódzkiej powyżej 50% (2011); M2 – liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców w latach 2002–2011 w stosunku do średniej wojewódzkiej powyżej 75%.

Ponadto w dużym stopniu wpływ na wielkość miejskich obszarów funkcjonalnych, zarówno ośrodków wojewódzkich, jak i pozostałych, miała wola przynależności wyrażona przez władze poszczególnych miast i gmin. Skutkiem tego jest, że zasięg MOF jest niejednokrotnie inny niż wskazywany na podstawie ww. kryteriów. Z reguły powoływano większe obszary funkcjonalne niż wynikało to z wcześniejszych delimitacji (np. Białostocki Obszar Funkcjonalny na podstawie metodologii P. Śleszyńskiego nie zawierał Gminy Łapy, która ostatecznie została

zwarty obszar funkcjonalny, dla stolic regionu – Bydgoszczy i Torunia) i 3. w województwie mazowieckim (ze względu na rozległy obszar funkcjonalny oraz sytuację wynikającą z przynależności do kategorii regionów lepiej rozwiniętych, kryterium co najmniej połowy gmin do wyznaczania obszaru realizacji ZIT nie miało zastosowania), *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa Partnerstwa*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, styczeń 2020, s. 228–229, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/umowa-partnerstwa/>, dostęp: 30.12.2020.

⁷⁰ *Kryteria delimitacji miejskich obszarów...*, s. 7–9.

włączona do obszaru funkcjonalnego Białegostoku)⁷¹. Dagmara Kociuba zauważa, że obok powyższego można wskazać dodatkowe uwarunkowania, które miały wpływ na ostateczny zasięg miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce w okresie programowania 2014–2020, tj.⁷²:

- dotychczasowa współpraca – wyodrębnienie obszaru funkcjonalnego na podstawie już funkcjonującego modelu współpracy aglomeracyjnej (np. przed wprowadzeniem instrumentu ZIT współpraca metropolitalna była prowadzona w Trójmieście i Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot przejął obowiązki związane z wdrażaniem ZIT, podobne modele były w obszarze funkcjonalnym Poznania czy Szczecina),
- zapisy dokumentów strategiczno-planistycznych – obszar funkcjonalny wyznaczono na podstawie delimitacji przeprowadzonej na potrzeby strategii rozwoju województw z 2013 roku; ten model wykorzystano np. w ramach Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego, czy w Łódzkim Obszarze Funkcjonalnym),
- ocena ekspercka – delimitacja przeprowadzona na podstawie zleczonych ekspertyz, np. zastosowano to w Bydgosko-Toruńskim Obszarze Funkcjonalnym,
- działania doraźne – w celu wdrażania ZIT zawiązano celowe porozumienie gmin, np. warszawska struktura ZIT w 2014 roku.

W związku z powyższym MOF OW w Polsce charakteryzują się dużym zróżnicowaniem. Na przykład różnica pod względem powierzchni pomiędzy największym obszarem funkcjonalnym – Subregion Centralny

⁷¹ Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej wskazują, że „pierwszym efektem wprowadzenia ZIT-ów był gwałtowny wzrost stopnia sformalizowanej współpracy w ramach poszczególnych MOF-ów ośrodków wojewódzkich. W niektórych przypadkach jednak obszary współpracy zostały nienaturalnie powiększone w stosunku do delimitacji referencyjnej, co może sugerować koniunkturalne podejście do ZIT-ów – aby jak najwięcej gmin w województwie mogło «załapać się» na finansowanie z tej osi priorytetowej RPO”, za: *Raport o stanie polskich miast...*, s. 24.

⁷² D. Kociuba, *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce – teoria versus praktyka*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2017, nr 3 (69), s. 74–75.

(ZIT Katowice-Gliwice), a najmniejszym – obszar funkcjonalny Gorzowa Wielkopolskiego wynosi 4808 km², przy średniej wielkości obszarów wojewódzkich w Polsce 2178 km², a różnica w gęstości zaludnienia sięga ok. 821 os./km² (między MOF Warszawy i Opola)⁷³. Jednak jak wynika z badań ewaluacyjnych, delimitacja na potrzeby ZIT nie budziła większych zastrzeżeń samorządowców: 80,5% ankietowanych uważało za odpowiednie lub raczej odpowiednie wyznaczone granice obszaru funkcjonalnego, do którego należy ich JST, a tylko 1,5% badanych wyrażało zdecydowany sprzeciw⁷⁴.

Obszary funkcjonalne w związku z realizacją strategii „Europa 2020” stały się obszarem realizacji interwencji publicznych, a nie tylko kategorią analityczną⁷⁵. Należy podkreślić, że koncepcja obszarów funkcjonalnych wpisuje się przy tym w długoterminową strategię budowania kapitału terytorialnego (o nim szerzej w rozdziale III). W tym celu niezbędne są równoległe działania ukierunkowane na budowanie spójnego zagospodarowania przestrzeni i tworzenie oraz wzmacnianie relacji społeczno-gospodarczych. Należy pamiętać przy tym, że obszary funkcjonalne analizowane w oparciu o posiadany kapitał terytorialny charakteryzują się dużą

⁷³ Dane za 2019 rok, za: <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademe-cum-samorzadowca/>, dostęp: 22.07.2020. Edyta Szafranek, analizując wszystkie obszary funkcjonalne w Polsce, zwraca uwagę, że to zróżnicowanie jest jeszcze większe i między najmniejszym i największym obszarem funkcjonalnym w Polsce wynosi ponad 6000 km², a różnice w liczbie mieszkańców sięgają ponad 2 mln osób, por. E. Szafranek, *Idea a praktyka wdrażania zintegrowanych inwestycji terytorialnych w Polsce*, „Studia KPZK” 2017, nr 274, PAN, s. 137.

⁷⁴ Wśród głównych powodów wymienianych wśród grupy niezadowolonych samorządowców z kryteriów delimitacji wnoszono: zbyt szeroki albo zbyt wąski zasięg przestrzenny, brak włączenia do współpracy samorządu powiatu, czy też wskazywanie na brak wspólnych problemów, czy brak sąsiedztwa z miastem wojewódzkim. Więcej: M. Wołański, B. Ledzion, A. Borowczak, A. Płoszaj, T. Kupiec, Z. Popis, A. Haber, W. Mrozowski, *Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020, Raport końcowy – wersja II*, Warszawa 2018, s. 20–22.

⁷⁵ Strategia „Europa 2020” podkreślała znaczenie konkurencyjności w rozwoju społeczno-gospodarczym i w tym procesie oznaczała szczególne zwrócenie uwagi na politykę miejską, głównie dużych ośrodków, jako obszarów generujących efektywność, konkurencyjność i innowacyjność w różnych skalach przestrzennych. Efektem tego było wprowadzenie do systemu Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI) wymiaru obszarów funkcjonalnych. Więcej: J. Szlachta, *Obszary funkcjonalne w Polsce – perspektywa europejska*, „Studia KPZK” 2017, nr 174, PAN, s. 32–34.

zmiennością w czasie. Ważna jest tu zatem czasowa współpraca JST w ramach powiązań funkcjonalnych poprzez zintegrowane działania w przestrzeni i czasie. Głównym instrumentem wdrażania interesów poszczególnych grup powinny być zintegrowane plany rozwoju⁷⁶.

Na gruncie praktycznym polityki spójności MOF-y stały się nowym instrumentem łączącym podejście strategiczne i planistyczne⁷⁷. Powstanie miejskich obszarów funkcjonalnych podyktowane było potrzebą wzmocnienia integracji terytorialnej (przejście od podejścia sektorowego do zintegrowanego terytorialnie) oraz służyło wzmocnieniu terytorializacji interwencji (wyeliminowanie negatywnych skutków granic administracyjnych) w celu osiągnięcia większej efektywności działań na obszarach miejskich⁷⁸.

Podsumowując można stwierdzić, że przyjęcie obszarów funkcjonalnych, w tym w szczególności miejskich, jako podstawy polityki rozwoju w założeniu powinno przyczynić się do większej efektywności funkcjonowania i rozwoju systemów społeczno-gospodarczych i przestrzennych, a tym samym do budowania spójności terytorialnej⁷⁹. Kluczowym elementem w tym procesie, który będzie kształtował sposób i zakres prowadzonej polityki są uwarunkowania rozwoju występujące na danym obszarze. Złożoność i różnorodność procesów, zjawisk zachodzących w określonych jednostkach terytorialnych i ich otoczeniach wpływają na wielorakość czynników wpływających na rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych.

⁷⁶ T. Markowski, *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*, „Mazowsze. Studia Regionalne”, nr 18, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, Warszawa 2016, s. 114–115.

⁷⁷ Dyskusja nad kluczowymi zagadnieniami związanymi z zarządzaniem i planowaniem rozwoju w miejskich obszarach funkcjonalnych wciąż się toczy. Związane to jest przede wszystkim z brakiem jednoznacznych rozwiązań ustawowych i przepisów wykonawczych, por. T. Kaczmarek, *Miejskie obszary funkcjonalne – problemy integracji zarządzania*, „Studia KPZK” 2017, nr 174, PAN, s. 158. Powyższa dyskusja ma wymiar praktyczny, ale też akademicki, a wśród głównych badaczy zagadnień rozwoju miast, metropolii i obszarów funkcjonalnych można wymienić: Tadeusza Markowskiego, Tadeusza Marszałę, Dagmarę Kociubę, Edytę Szafranek, Aleksandrę Nowakowską czy Tomasza Kaczmarka.

⁷⁸ D. Kociuba, *Teoria i praktyka wsparcia zrównoważonego rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce*, „Biuletyn”, z. 272, PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2018, s. 317.

⁷⁹ E. Szafranek, *Miejskie obszary funkcjonalne...*, s. 114.

3. Uwarunkowania rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych w ujęciu teoretycznym

Miasta coraz bardziej stają się dominującą formą organizacji życia społeczno-gospodarczego i przestrzeni mieszkalnej. Dlaczego ludzie chętnie osiedlają się w miastach i w bliskim ich sąsiedztwie? Jakie czynniki i bariery warunkują rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych? Na powyższe pytania trudno znaleźć jednoznaczną odpowiedź, ponieważ literatura dotycząca miast jest bogata w różnorodne klasyfikacje. Ponadto czynniki i bariery są zmienne w czasie i przestrzeni i ściśle związane z lokalnymi i aktualnymi uwarunkowaniami.

Opisując prawidłowości rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych należy odnieść się do przykładów wyjaśniających znaczenie terytorialnej składowej w rozwoju społeczno-gospodarczym, czyli do teorii rozwoju nierównomiernego, w szczególności dotyczących polaryzacji i dyfuzji rozwoju. Za podstawowe uznaje się tu koncepcje biegunów wzrostu oraz rdzeni i peryferii (F. Perroux, J.R. Boudeville'a, J. Paelincka, J. Friedmanna)⁸⁰.

Teoria biegunów wzrostu F. Perroux wyjaśnia różnice w poziomie wzrostu gospodarczego na danym obszarze w określonym czasie. Badacz ten zauważył, że występują miejsca, które w stosunku do innych rozwijają się szybciej (bieguny wzrostu). Rozwój ma charakter spolaryzowany (koncentracja sił rozwojowych i samego wzrostu, i występowanie nierównowagi między obszarami geograficznymi). Biegun wzrostu poprzez oddziaływanie na otoczenie modyfikuje strukturę regionu, prowadząc do jego rozwoju. Rezultaty tego wpływu zależą od trzech sił wzrostu: ludności, innowacji i instytucji. Działania te mogą mieć zarówno charakter pozytywny, jak i negatywny w rozwoju danego regionu⁸¹. Koncepcję tę następnie modyfikowano, odchodząc od ujęcia sektorowego w kie-

⁸⁰ P. Churski, T. Herodowicz, B. Konecka-Szydłowska, R. Perdał, op. cit., s. 30; P. Churski, *Model polaryzacyjno-dyfuzyjny w przemianach polityki spójności – konsekwencje dla ukierunkowania polityki rozwoju*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2014, nr 25, s. 15.

⁸¹ K. Dyjach, op. cit., s. 55.

runku ujęcia przestrzennego, w teorii wzrostu spolaryzowanego J. Paelincka i koncepcji regionu spolaryzowanego J.R. Boudeville'a. Paelinck przedstawił pewne formy polaryzacji, tj. techniczną, dochodów, psychologiczną i przestrzenną. Uważał, że ostatni rodzaj był zależny od poprzednich, gdyż ich pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy danego regionu przyspieszał polaryzację przestrzenną. Boudeville uważał z kolei, że polaryzacja sektorowa powoduje polaryzację regionalną. Za centra spolaryzowanego regionu uznawał aglomeracje, które dysponują jednostkami motorycznymi, a wśród istotnych przesłanek przestrzennej koncentracji zakładów przemysłowych wskazywał korzyści lokalizacji⁸². Wychodząc z powyższego, można również określać polaryzację w sposób szerszy, jako pobudzające działanie, którego rezultatem jest postępująca integracja przestrzeni⁸³.

Duży wkład do teorii biegunów wzrostu włożyli G. Myrdal (teoria skumulowanych przyczyn i polaryzacji regionalnej) oraz A.O. Hirschman (polaryzacja sektorowo-regionalna). Myrdal uważał, że wszystkie cyklicznie skumulowane procesy rozwoju lub kryzysy są spowodowane np. zmianą popytu, dochodów, inwestycji, produkcji i prowadzą do powstawania ośrodków wzrostu i obszarów słabiej rozwiniętych. Efekt polaryzacji pogłębia się, gdy bieguny wzrostu absorbują czynniki produkcji z regionów peryferyjnych. Dochodzi wówczas do migracji, akumulacji inwestycji w biegunach wzrostu, a ich ograniczenia na peryferiach. Tym samym pogłębiają się różnice międzyregionalne na danym obszarze. Bieguny wzrostu stają się ośrodkami innowacji, handlu, administracji itp., a na obszarach peryferyjnych natomiast zaniedbywany jest proces inwestycyjny, co Myrdal określił jako efekt wypłukiwania (back-wash effect). Ponadto zdaniem badacza występuje zjawisko przeciwne – efekt rozprzestrzeniania się rozwoju z centrów na peryferie (spread effect). Dotyczy to powstawania pewnych inwestycji na obszarach peryferyjnych, upowszechniania się miejskiego stylu życia, wzrostu popytu w centrum na produkty z peryferii. Może to stanowić czyn-

⁸² T. Dorożyński, *Przyczyny regionalnych nierówności...*, s. 192–193.

⁸³ J. Grzeszczyk, op. cit., s. 15.

nik rozwoju, ale nie jest w stanie zrównoważyć efektu wypłukiwania, co utrwała zjawisko polaryzacji⁸⁴. Hirschman opierał swój wywód na zależności każdej działalności gospodarczej z nakładami pochodzącymi z innych przemysłów lub usług na każdym etapie produkcji. Jego zdaniem lokalizacja zakładu w danym regionie będzie bodźcem przyciągającym inne firmy. Powiązania między firmami w cyklu produkcyjnym powodują powstawanie „centrów wzrostu przemysłu”. Zakładał on, że wzrost w regionach zacofanych można zainicjować inwestując w jeden kluczowy sektor, branżę mającą największy potencjał wzrostu (np. wykwalifikowaną siłę roboczą). Sektory, których rozwój można wspomagać inwestycjami ujął w dwie grupy: branże przyczyniające się do wytwarzania podstawowej infrastruktury publicznej (dla ogółu, niepowiązanej z żadnym konkretnym sektorem produkcji) oraz branże wytwarzające ostateczne jednostki produkcyjne. Tak skoncentrowany rozwój dzięki korzyściom skali, urbanizacji, lokalizacji przyciągnie inwestorów i rozprzestrzeni się dzięki inwestycjom prywatnym i publicznym na obszary mniej rozwinięte⁸⁵.

Do koncepcji polaryzacyjnych zalicza się też modele centrum-peryferie (core-periphery models). W szczególności można wskazać tu poglądy J. Friedmanna⁸⁶. Wskazywał on na występowanie w obszarach centralnych: korzyści aglomeracji, koncentracji kapitału publicznego i prywatnego, inwestycji, funkcji administracyjnych oraz zdolności innowacyjnych i konkurencyjnych przedsiębiorstw. Obszary te dominowały nad peryferiami, których zadanie polegało w szczególności na zaopatrywaniu obszarów miejskich lub przemysłowych w surowce, energię, siłę roboczą

⁸⁴ G. Myrdal, *Rich lands and poor*, Harper & Brothers, New York 1957; idem, *Economic theory and underdeveloped regions*, University Paperbacks, Methuen & Co. Ltd., London 1963, s. 23–26; D. Wojtowicz, *Pomoc rozwojowa. Sukces czy porażka? Krytyczna analiza wpływu polityki spójności UE na rozwój lokalny i regionalny w Polsce*, Poltext, Warszawa 2019, s. 41.

⁸⁵ A.O. Hirschman, *The strategy of economic development*, Yale University Press, New Haven 1958, s. 187–190; D. Wojtowicz, op. cit., s. 33.

⁸⁶ Obok J. Friedmanna ważne ustalenia w tym zakresie poczynił również J.R. Lasuèn. Wskazywał on na związek między wzrostem gospodarczym a procesem urbanizacji oraz roli innowacji w kreowaniu sektorowych i regionalnych biegunów wzrostu. Badacz ten był zdania, że rozprzestrzenianie się innowacji prowadzi do powstawania różnicowań międzyregionalnych; T. Dorożyński, *Przyczyny regionalnych nierówności...*, s. 192–193.

czy transfer oszczędności do finansowania rozwoju. Friedmann zidentyfikował także uwarunkowania, które potęgują zależność peryferii od centrum, a wśród nich m.in. transfer z peryferii do rdzenia kapitału, zasobów naturalnych i siły roboczej, i wynikający z tego szybszy rozwój centrum, szybsze procesy modernizacyjne, i korzyści aglomeracji występujące w rdzeniu. Podkreślał również relacje, które różnią się w zależności od sytuacji czy obszaru. Wskazywał też na hierarchię obszarów rdzeniowych (dany obszar może być centrum na określonym poziomie i jednocześnie należeć do peryferii na wyższym poziomie analizy)⁸⁷. Warto zaznaczyć, że Friedmann nadawał duże znaczenie miastom. Jego zdaniem aglomeracje pełniły kluczową rolę w rozwoju regionu, gdyż były miejscem adaptacji i dyfuzji innowacji⁸⁸. Model centrum-peryferie uważał za jedną z czterech faz rozwoju gospodarek w przestrzeni. Pierwsza z nich obejmowała etap gospodarki przedprzemysłowej, druga dotyczyła danego modelu centrum-peryferie, w trzeciej fazie zachodził wzrost gospodarczy, czwarta miała doprowadzić do gospodarki zintegrowanej. Rozwój gospodarczy zatem przechodząc przez kolejne fazy ma doprowadzić do coraz mniejszych asymetrycznych relacji między rdzeniem i peryferiami⁸⁹.

Teorie biegunów wzrostu oraz rdzeni i peryferii łączy postrzeganie procesu rozwoju przez pryzmat jego polaryzacji na obszarach wzrostu oraz jego dyfuzji na obszary otaczające. Należy dodać, że proces oddziaływania biegunów wzrostu na obszary słabsze gospodarczo powinien być rozpatrywany w szerszym kontekście, czyli „rozlewania się” (spill over) efektów rozwojowych. Może to zajść jedynie w warunkach maksymalnego otwarcia się obszarów słabszych gospodarczo na czynniki zewnętrzne. Może to skutkować pozytywnym oddziaływaniem bieguna wzrostu na jego otoczenie. Przykładowo może to dotyczyć poprawy wyposażenia infrastrukturalnego, dzięki czemu na obszarach otaczających

⁸⁷ A. Bajerski, *Przegląd wybranych teorii rozwoju regionalnego*, [w:] *Rola obszarów metropolitalnych w polityce regionalnej i rozwoju regionalnym*, W. Kisiała, B. Stępiński (red.), Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2013, s. 13.

⁸⁸ T. Rokicki, *Teorie lokalizacji działalności gospodarczej*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2018, s. 102.

⁸⁹ A. Bajerski, op. cit., s. 14.

poprawia się dostęp do miejsc pracy, usług wyższego rzędu i podnosi się poziom życia⁹⁰. Należy jednocześnie pamiętać, że dane oddziaływanie może też być negatywne, dotyczące np. uzależnienia technologicznego, drenażu kapitału ludzkiego lub „wypłukiwania” innych czynników rozwojowych. Może to prowadzić nawet do trwałej recesji oraz klasyfikacji obszarów otaczających jako peryferia zstępujące⁹¹.

Również współcześni badacze problematyki rozwoju obszarów miejskich zauważają, że w zakresie czynników determinujących rozwój wielkich miast chodzi o poszukiwanie „lokomotywu”, „biegunów wzrostu” sprzyjających wzrostowi zamożności danej społeczności lokalnej. Wyodrębnia się przy tym czynniki egzogeniczne (zewnętrzne wobec miasta, np. działania UE, rządu) i endogeniczne (wewnętrzne, m.in. działania samorządu, dynamika inwestycji, rozwój biznesu, rozwój sektora bankowo-finansowego)⁹². Zwraca się też uwagę na korzyści aglomeracji (np. P. McCann i D. Shefer). Czynnikiem rozwoju wielkich miast są zewnętrzne korzyści osiedlania się i wzrostu jednostek gospodarczych. Korzyści te występują z różną siłą w różnych dziedzinach wytwórczości i wynikają nie tylko z koncentracji działalności oraz zabudowy, ale także, a może przede wszystkim, z różnorodności struktury społeczno-gospodarczej oraz z dotychczasowej ścieżki rozwoju danego miasta⁹³.

Ogólnie, wskazując na uwarunkowania rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, można wyodrębnić następujące grupy czynników: ekonomiczne, społeczne, polityczne, przestrzenno-środowiskowe oraz instytucjonalne⁹⁴.

⁹⁰ T. Komornicki, P. Śleszyński, P. Rosik, W. Pomianowski, *Dostępność przestrzenna jako przesłanka kształtowania polskiej polityki transportowej*, „Biuletyn KPZK PAN” 2010, nr 241, za: P. Churski, *Model polaryzacyjno-dyfuzyjny...*, s. 16.

⁹¹ P. Churski, *Model polaryzacyjno-dyfuzyjny...*, s. 16–17.

⁹² S. Flejterski, *Determinanty rozwoju wielkich miast na przykładzie Szczecina*, [w:] *Wielkie miasta, aglomeracje, metropolie*, S. Flejterski (red.), Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009, s. 22–23. Podobnie: P. Hajduga, J. Łopusiewicz, K. Miszczak, P. Sołtyk, *Współczesne uwarunkowania rozwoju polskich miast, Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019, s. 46–47.

⁹³ P. McCann, D. Shefer, *Agglomeration, economic geography and regional growth*, „Papers in Regional Science”, vol. 84, no. 3, 2005, s. 301–309.

⁹⁴ W.M. Gaczek, op. cit., s. 13.

Grupa czynników ekonomicznych związana jest z budowaniem potencjału gospodarczego. Powiązane są one z dotychczasową ścieżką rozwoju i strukturą gospodarczą miasta-rdzenia oraz sytuacją gospodarczą terenów otaczających, które też są odbiorcami impulsów wzrostu generowanych z miasta centralnego⁹⁵.

Czynniki społeczne warunkują potencjał demograficzny danego obszaru i zapewniają zdolność do współpracy, ułatwiają podnoszenie wydajności pracy i innowacyjności gospodarki. Tworzą je w szczególności kapitał ludzki i kapitał społeczny. Jakość zasobów ludzkich to fundamentalny element w kształtowaniu rozwoju obszarów miejskich. Kapitał społeczny jest rozumiany jako związki, postawy, wartości, które kierują relacjami międzyludzkimi (międzyorganizacyjnymi), natomiast kapitał ludzki odnosi się do zasobu wiedzy, umiejętności, potencjału zawartego w każdym człowieku i społeczeństwie jako całości. Kapitał społeczny nie jest sumą kapitałów jednostek, ale też może być tworzony przez instytucje i pomnażany przez zdolność do współdziałania. Kapitał społeczny jest ważnym czynnikiem rozwoju polskich miast, gdyż decyduje o konkurencyjności JST, wpływa na atrakcyjność inwestycyjną, na zdolność pozyskiwania i utrzymywania inwestorów. Zauważa się związek między wysokim poziomem kapitału społecznego a wysokim poziomem rozwoju miast poprzez wpływ na wzrost gospodarczy danej jednostki terytorialnej, związany ze zwiększeniem produktywności pracy albo zdolności do wytwarzania i absorbowania innowacji⁹⁶.

Do grupy czynników społecznych można zaliczyć rewitalizację, która często błędnie jest przypisywana działaniom związanym z odnową zespołów zabytkowych, wykonywaniem przy nich prac remontowo-konserwatorskich. Jest to natomiast bardziej złożony proces skoncentrowany na wywołaniu pozytywnych zmian, w szczególności w sferze społecznej. Rewitalizacja najczęściej prowadzona jest w tych częściach miasta, które w wyniku przemian, głównie społecznych, ekonomicznych uległy

⁹⁵ Ibidem, s. 13.

⁹⁶ P. Hajduga, J. Łopusiewicz, K. Miszczak, P. Sołtyk, op. cit., s. 48–62, W.M. Gaczek, op. cit., s. 13.

degradacji i całkowicie lub częściowo utraciły swoją funkcję i przeznaczenie. Powyższe dobrze oddaje definicja rewitalizacji opracowana na potrzeby wdrażania funduszy europejskich, wskazując, że jest to „kompleksowy proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych poprzez działania całościowe (powiązane wzajemnie przedsięwzięcia obejmujące kwestie społeczne oraz gospodarcze lub przestrzenno-funkcjonalne lub techniczne lub środowiskowe), integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki, skoncentrowane terytorialnie i prowadzone w sposób zaplanowany oraz zintegrowany poprzez programy rewitalizacji”⁹⁷. W tym kontekście rewitalizacja, poprzez podejmowanie zintegrowanych działań, wpisuje się w możliwości jej finansowania z instrumentu zintegrowanych inwestycji terytorialnych⁹⁸. Podstawą rewitalizacji powinien być dialog władz lokalnych z mieszkańcami i innymi lokalnymi interesariuszami w celu wypracowania wspólnego rozwiązania istniejących problemów⁹⁹. Rewitalizacja powinna być całościowym instrumentem poprawy jakości życia w ośrodkach miejskich, a nie prostymi pracami naprawczymi infrastruktury¹⁰⁰.

⁹⁷ Minister Rozwoju, *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020*, Warszawa 2016, s. 5, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/23916/Wytyczne_dot_rewitalizacji_po_aktualizacji-zatwierdzone02082016clear.pdf, dostęp: 10.11.2020.

⁹⁸ W niektórych obszarach funkcjonalnych projekty rewitalizacyjne w okresie 2014–2020 były finansowane ze środków ZIT (np. w Rzeszowskim Obszarze Funkcjonalnym), por. Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Gospodarczych Delta Partner, *Strategia ZIT Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego, Rzeszowski Obszar Funkcjonalny*, Rzeszów – Cieszyn 2018.

⁹⁹ P. Hajduga, J. Łopusiewicz, K. Miszczak, P. Sołtyk, op. cit., s. 62–77.

¹⁰⁰ W. Jarczewski, A. Kułaczowska, *Rewitalizacja. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa – Kraków 2019, s. 9, 20–26. W powyższym raporcie znalazły się rekomendacje w zakresie rewitalizacji dla poziomu lokalnej polityki miejskiej, wśród których można wymienić m.in. potrzebę bardziej precyzyjnego wskazywania obszaru wymagającego rewitalizacji; program rewitalizacji należy umieszczać w kontekście planów rozwojowych całego miasta, a nie tylko przez ogólne stwierdzenia; planując zadania w programach rewitalizacji należy zapewnić finansowanie kluczowych projektów miejskich; potrzebę szerszej realizacji zasady zintegrowanego i zrównoważonego podejścia do rewitalizacji; szerszego włączenia partnerów, głównie sektora prywatnego; potrzeba silniejszego wsparcia politycznego ze strony władz samorządu lokalnego.

Na czynniki przestrzenno-środowiskowe składają się takie elementy jak: usytuowanie w przestrzeni geograficznej i dostępność komunikacyjna, miejsce ośrodka centralnego w systemie osadniczym, infrastruktura, zasoby środowiska przyrodniczego oraz względy zachowania ładu przestrzennego. Jednym z podstawowych atutów każdego miasta jest dostępność przestrzenna. Oceniana jest na podstawie możliwości szybkiego przemieszczania się osób i towarów¹⁰¹.

Czynniki polityczne są natomiast powiązane głównie z polityką rozwoju regionalnego i przestrzennego. Można tu zarówno wyróżnić politykę interregionalną, jak i intraregionalną. Pierwsza prowadzona jest przez administrację państwową i jej agendy terenowe, a jej głównym zadaniem jest realizacja celów ogólnonarodowych i równoważenie rozwoju w skali całego kraju. Druga polityka prowadzona jest przez demokratycznie wybrane władze regionalne i lokalne, które w ramach swoich kompetencji i posiadanych środków samodzielnie decydują o formach i sposobach oddziaływania na przebieg procesów społeczno-gospodarczych na obszarach ich jurysdykcji¹⁰².

Instytucjonalne czynniki rozwoju funkcjonalnych obszarów miejskich mogą mieć charakter zewnętrzny lub wewnętrzny. Zewnętrzne czynniki instytucjonalne to w szczególności określone przepisy regulujące zasady planowania rozwoju przestrzennego danych obszarów oraz strategiczne cele polityki rozwoju regionalnego i przestrzennego określone przez władze centralne. Czynniki wewnętrzne powiązane są głównie z wytworzonym w przeszłości potencjałem społeczno-gospodarczym danego obszaru funkcjonalnego (dotychczasową ścieżką rozwoju miasta centralnego oraz jednostek w jego otoczeniu). Instytucjonalne czynniki wewnętrzne to przede wszystkim sposób zarządzania rozwojem miasta oraz gotowość do współpracy wraz z zapewnieniem warunków jej podejmowania zarówno w zakresie współdziałania jednostek terytorialnych i pomiędzy samo-

¹⁰¹ W.M. Gaczek, op. cit., s. 13.

¹⁰² P. Dahlke, *Samorząd terytorialny w procesie kształtowania rozwoju gospodarczego regionu na przykładzie województwa wielkopolskiego*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Staszica w Pile, Piła 2017, s. 81.

rządami lokalnymi a jednostkami gospodarczymi i społecznymi. Obecnie realizowana polityka miejska „trzeciej generacji” skupia się przede wszystkim na stymulowaniu i promowaniu powiązań sieciowych między różnymi podmiotami i instytucjami funkcjonującymi na obszarach miejskich. W tym obszarze szczególnie cenne są sieciowe powiązania przedsiębiorstw z jednostkami naukowo-badawczymi, dzięki czemu w sytuacji dynamicznego otoczenia zewnętrznego i globalnej konkurencji podmioty mogą zachować oszczędności skali i elastyczność sprzyjającą ich dynamizmowi i innowacyjności¹⁰³.

Podsumowując powyższe, można przedstawić bardziej szczegółową klasyfikację czynników stymulujących rozwój ośrodków miejskich, traktowaną w kategoriach rozwoju lokalnego (tabela 11). Dany podział ujmuje różne elementy życia społeczno-gospodarczego, zwracając też uwagę na: potrzeby mieszkańców i jednostek gospodarczych, walory kulturowe, zasoby finansowe i kapitał inwestycyjny, innowacyjność i naukę, środowisko itd.

Tabela 11. Czynniki stymulujące rozwój ośrodków miejskich

Czynniki	Opis
Potrzeby mieszkańców	Stanowią impuls do działalności społeczno-gospodarczej; są to głównie: potrzeby egzystencjonalne, mieszkaniowe, kulturowe, społeczne
Potrzeby jednostek gospodarczych dotyczące unowocześnienia i rozwoju działalności	Skutkują wzrostem podaży i popytu na nowe dobra i usługi
Zasoby środowiska przyrodniczego	Wykorzystywane przez podmioty gospodarcze i stanowią o atrakcyjności miejsca zamieszkania; są to głównie: zasoby terenu, surowce, woda, gleba, klimat itd.
Zagospodarowanie infrastrukturalne	Poziom i jakość infrastruktury technicznej i społecznej wpływa na poziom kosztów inwestycyjnych, działalności gospodarczej, funkcjonowania mieszkańców, czynniki konkurencyjności miasta

¹⁰³ W.M. Gaczek, op. cit., s. 13.

Czynniki	Opis
Potencjał gospodarczy	Dotyczy struktur społeczno-gospodarczej, finansowej, politycznej, oświatowej itp., które wpływają na poziom nasycenia jakości i współpracy poszczególnych elementów zgromadzonego kapitału
Zasoby pracy	Przejawiają się m.in. w poziomie edukacji społeczności lokalnej i dopasowaniu do potrzeb rynku pracy, posiadanych umiejętnościach, kwalifikacjach, wiedzy, przedsiębiorczości, kreatywności mieszkańców
Rynek lokalny i zewnętrzny	Dotyczy popytu i podaży dóbr i usług, relacji sprzedający–kupujący, chłonności, struktury rynku
Kapitał inwestycyjny i zasoby finansowe	Związany jest z kapitałem inwestorów lokalnych (mieszkańców), JST oraz kapitału zewnętrznych podmiotów; od kapitału inwestycyjnego zależą działania inwestycyjne w mieście
Tradycje kulturowe i produkcyjne	Swoje odzwierciedlenia mają w zagospodarowaniu przestrzennym miasta, jego strukturze i przemianach społecznych i gospodarczych
Poziom nauki i kultury	Związany i determinujący w szczególności sferę społeczną, ale też gospodarczą
Rozwój technologii i innowacji	Wpływa na proces konstruowania i wytwarzania produktów i usług oraz na stosowanie nowych rozwiązań organizacyjnych, niezbędnych do restrukturyzacji i unowocześniania miast, aktywizacji siły roboczej
Aktywność społeczności lokalnej	Możliwość i skłonność mieszkańców do udziału w procesach decyzyjnych, w podejmowaniu inicjatyw gospodarczych itp.
Korzyści miejsca, korzyści lokalizacji	Dostęp do zasobów, dóbr, usług niezbędnych do zaspokojenia potrzeb
Czynniki prawne, polityczne	Związane z otoczeniem prawnym procesów społeczno-gospodarczych, nastawienie władz lokalnych, jakość samorządu, zdolność instytucjonalna
Zasoby instytucjonalne	Instytucje otoczenia rynkowego, samorządu i administracji rządowej, instytucje gospodarcze oraz działalność organizacji pozarządowych

Źródło: P. Hajduga, J. Łopusiewicz, K. Miszczak, P. Sołtyk, op. cit., s. 45–46.

Obok czynników stymulujących rozwój literatura przedmiotu wyodrębnia także bariery rozwoju. Są to przeszkody uniemożliwiające, ograniczające lub utrudniające realizację w określonych warunkach, miejscu i czasie ustalonych czynności i zmuszające do pokonania tego dodatkowego oporu. W ogólnym ujęciu można wyróżnić dwa rodzaje takich barier: zasobowe oraz instrumentalne. Pierwsze z nich dotyczą braku lub ograniczonej ilości określonych zasobów niezbędnych do realizacji przyjętych na określonym obszarze celów rozwoju (np. siła robocza, surowce, przestrzeń, woda, infrastruktura itp.). Mogą mieć charakter ilościowy, ale i jakościowy (np. nieodpowiednie kwalifikacje dostępnej siły roboczej). Bariery instrumentalne są związane z polityką przestrzenną państwa czy samorządów. Dotyczą kształtowania przestrzennej struktury społeczno-gospodarczej i zalicza się tu instrumenty: prawne, administracyjne i ekonomiczne. Pierwszy rodzaj – prawny, dotyczy tworzenia aktów prawnych na różnych poziomach administracji państwowej, ale i samorządowej. Dotyczy on warunków zawartych w ustawach, rozporządzeniach itp., które muszą spełniać podmioty przy przekształcaniu przestrzeni. Kolejną grupę – narzędzi administracyjnych, tworzą decyzje administracyjne (o warunkach zabudowy, o lokalizacji inwestycji celu publicznego, pozwolenia na budowę, związane z kontrolą i realizacją inwestycji, pozwolenia na użytkowanie, nakazy rozbiórki itp.). Działania ekonomiczne będą dotyczyły pośrednich bodźców wymuszających na podmiotach gospodarczych odpowiednie zachowania inwestycyjne poprzez stosowanie takich narzędzi jak: system opłat za korzystanie ze środowiska oraz kar za nadmierne jego zanieczyszczanie, itp.¹⁰⁴

Rozwój i jego uwarunkowania mają charakter wieloaspektowy. Szczególna rola w lokalnym systemie gospodarowania przypada władzom gminnym, które stanowią podsystem sterujący. Ich zadaniem jest wpływanie na procesy rozwojowe, aby podążały w odpowiednim kierunku i powodowały jak najmniej konfliktów przy optymalnym wykorzystaniu

¹⁰⁴ W.W. Budner, *Gospodarka przestrzenna miast i aglomeracji*, Wydawnictwo UEP, Poznań 2019, s. 130–132.

endogennych potencjałów. Wraz z decentralizacją władzy i wprowadzeniem nowej logiki rozwoju terytorialnego gmina stała się podmiotem integrującym procesy rynkowe i zarazem ich aktywnym uczestnikiem. Lokalizacja danej gminy sprawia, że podlega ona wpływowi otoczenia, a jej struktura funkcji i dynamika rozwoju zależy od intensywności i różnorodności związków z otoczeniem bliższym i dalszym. Orientacja na otoczenie gminy (maksymalne wykorzystywanie szans i eliminowanie zagrożeń) jest jednym z elementów zintegrowanej polityki rozwoju gminy. Jej istotą jest łączenie doraźnych interwencji i działań długookresowych w różnych sferach: społecznej, ekologicznej, gospodarczej, przestrzennej, kulturowej. Gmina traktowana jest tu nie jako jednostka administracyjna, ale jako jednostka funkcjonalna silnie powiązana z otoczeniem¹⁰⁵. W tym kontekście jeszcze większego znaczenia nabiera funkcjonowanie miejskich obszarów funkcjonalnych jako platformy do wspólnego rozwiązywania problemów rozwojowych oraz wskazywania głównych kierunków i celów rozwoju takich obszarów.

4. Modele rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych w kontekście wyzwań polityki spójności

Miejskie obszary funkcjonalne, choć w sensie pojęciowym osadzone w polskim prawodawstwie, to wciąż nowy i aktualny temat badawczy w zakresie modeli rozwoju takich terenów. Pomimo podobnych problemów czy uwarunkowań nie ma jednego modelu rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych¹⁰⁶. Zauważa się także, że problem w zarządza-

¹⁰⁵ M. Ziółkowski, *Zintegrowana polityka rozwoju gminy jako podstawa rozwoju gospodarki komunalnej*, [w:] *Uwarunkowania i kierunki rozwoju współczesnej gospodarki miejskiej w Polsce*, Z. Grzymała (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2017, s. 43–44.

¹⁰⁶ W szczególności w literaturze przedmiotu można odnaleźć opracowania dotyczące modeli współpracy jednostek w ramach MOF. Między innymi badania w tym zakresie to: K. Kuć-Czajkowska, *Obszary funkcjonalne miast wojewódzkich w Polsce. Przestrzeń współpracy i konkurencji samorządów terytorialnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2019, badania Obserwatorium Polityki Miejskiej: <http://obserwatorium.miasta.pl/>, dostęp: 02.02.2021.

niu miejskimi obszarami funkcjonalnymi wynika głównie z niedopasowania terytorialnej organizacji administracyjnej i dynamicznie zmieniającej się struktury społeczno-przestrzennej i relacji funkcjonalnych między miastem a jego otoczeniem. Problem ten szczególnie dotyczy kraje byłego bloku komunistycznego czy też o mocno zcentralizowanej strukturze (np. Wielka Brytania)¹⁰⁷. Podkreśla się między innymi, że w zarządzaniu rozwojem MOF konieczne jest podejście zindywidualizowane związane z wielkością, funkcjami, specyfiką geograficzną, gospodarczą i społeczną danych obszarów¹⁰⁸. Trudno się z powyższym nie zgodzić, gdyż przemyślana i dostosowana do określonych uwarunkowań polityka i sposób zarządzania mogą się przyczynić do zwiększenia ich spójności i integralności. Jakie są więc założenia teoretyczne i implementacyjne w zakresie polityki miejskiej służące lepszemu zarządzaniu i rozwojowi MOF?

Poszukując teoretycznych ujęć w zakresie modelowania rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, należy zauważyć na wstępie, że proces integracji w miejskich obszarach funkcjonalnych jest najczęściej długotrwały. Inicjatorem i promotorem tego procesu mogą być zarówno centralne instytucje władzy, jak też lokalne samorządy. Często działania te mogą być prowadzone równolegle. W związku z tym można wyróżnić tu dwa charakterystyczne modele zarządzania rozwojem miejskich obszarów funkcjonalnych: działania top-down i bottom-up (por. rycina 4)¹⁰⁹.

Model top-down dotyczy współpracy według odgórnie ustalonego trybu na podstawie odgórnych, najczęściej obligatoryjnych zasad. Często ta ścieżka rozwoju w kierunku zintegrowanego zarządzania obszarami funkcjonalnymi jest wynikiem słabości tego procesu w strukturach lokalnych¹¹⁰. Tego typu podejście odzwierciedla na przykład powoła-

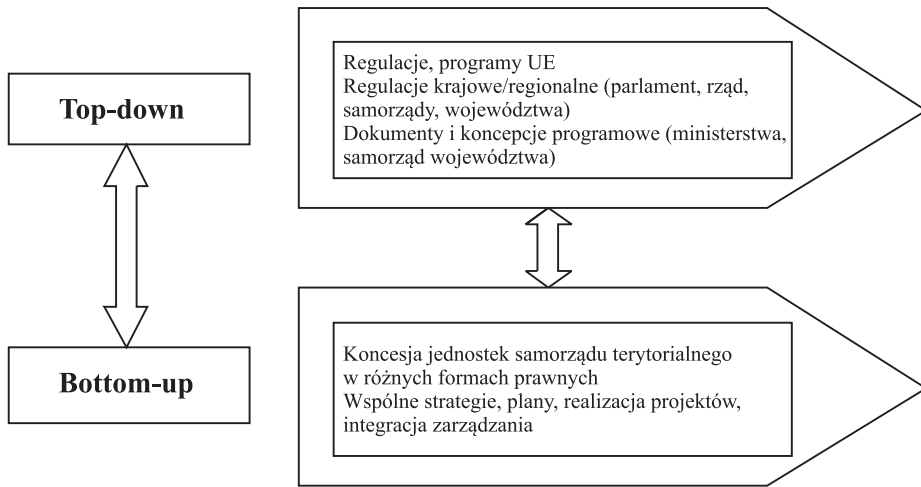
¹⁰⁷ T. Kaczmarek, D. Kociuba, *Models of governance in the urban functional areas: policy lessons from the implementation of integrated territorial investments (ITIs) in Poland*, „*Quaestiones Geographicae*”, 36 (4), Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2017, s. 48.

¹⁰⁸ T. Markowski, T. Marszał, op. cit., s. 21.

¹⁰⁹ T. Kaczmarek, op. cit., s. 158–159; T. Kaczmarek, D. Kociuba, op. cit., s. 48–49.

¹¹⁰ T. Kaczmarek, D. Kociuba, op. cit., s. 49.

Rycina 4. Działania top-down i bottom-up na rzecz integracji zarządzania w miejskich obszarach funkcjonalnych



Źródło: T. Kaczmarek, op. cit., s. 159.

nie MOF OW w perspektywie finansowej 2014–2020 w Polsce poprzez centralne wyznaczenie liczby beneficjentów tych miejskich obszarów funkcjonalnych (kryteria delimitacji) i konieczność powołania związku terytorialnego zarówno pod względem obszarowym, organizacyjnym (forma prawna) oraz programowym (strategia). Brak lub małe doświadczenie dotyczące współpracy mogą powodować, że w dłuższej perspektywie taka forma integracji w obszarze funkcjonalnym może mieć jednorazowy charakter, szczególnie w przypadku ograniczenia lub zaprzestania finansowania zewnętrznego. Ponadto nadmierny centralizm może prowadzić do niezrównoważonego rozwoju MOF, odbywającego się w oderwaniu od rzeczywistych potrzeb obywateli i może generować rosnące nierówności wewnątrz obszarów miejskich oraz niekorzystnie wpływać na samorządność¹¹¹.

¹¹¹ Ibidem, s. 49; T. Kaczmarek, op. cit., s. 161–162.

Drugi wskazywany model wydaje się być podejściem idealnym. Integralne zarządzanie rozwojem obszarów funkcjonalnych odbywa się na podstawie istniejących problemów rozwojowych, a odpowiednie instrumenty wspierające ich rozwiązywanie pojawiają się jako element wtórny. Problemy mogą być zarówno po stronie miasta centralnego (np. kurczenie się bazy podatkowej, kongestia transportowa), jak i w jego obszarze funkcjonalnym (np. efekty hipersuburbanizacji). Eskalacja problemów tworzy barierę dla rozwoju całego obszaru funkcjonalnego i wtedy pojawia się potrzeba współpracy¹¹². Współpraca jednostek administracyjnych jest postrzegana jako istotny element ich efektywnego funkcjonowania zarówno organizacyjnego, jak i społeczno-gospodarczego. Jednak obserwuje się także niechęć jednostek lokalnych do dobrowolnej współpracy ze względu na utratę części samodzielności i konieczność osiągnięcia konsensusu w ramach dotychczas autonomicznych polityk rozwoju lokalnego¹¹³.

Motyw współpracy przejawia się ponadto w modelach zarządzania publicznego, na co zwraca uwagę A. Noworól, sygnalizując dwa podejścia: neoweberowskie (wzbogacenie klasycznego podejścia do administracji publicznej o elementy tzw. nowego zarządzania publicznego) oraz przeciwstawna grupa składająca się z wielu koncepcji budowanych wokół pojęć takich jak: governance (współwładztwo), sieć, partnerstwo, przejrzystość, zaufanie. Pierwsze podejście opiera się na dominacji bezosobowej, apolitycznej administracji publicznej z powierzchownym otwarciem się na procesy społeczne, zarządcze, związane ze współczesnymi zmianami cywilizacyjnymi. W odniesieniu do obszarów funkcjonalnych przyjmuje się zasadę, że miasto rdzeniowe wchłania część

¹¹² T. Kaczmarek, D. Kociuba, op. cit., s. 49; T. Kaczmarek, op. cit., s. 161–162.

¹¹³ T. Kaczmarek, D. Kociuba, op. cit., s. 49–51. Joanna Krukowska i Marta Lackowska podkreślają wręcz, że z jednej strony ZIT stanowi przejaw odgórnej europeizacji, która wpływa na krajowe i lokalne rozwiązania, a z drugiej – odpowiedź obszarów miejskich na te rozwiązania można uznać za oddolny aspekt europeizacji, za: J. Krukowska, M. Lackowska, *Metropolitalne kolory europeizacji. Instytucjonalizacja współpracy w funkcjonalnych obszarach miejskich w Polsce w świetle nowych instrumentów polityki spójności UE*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 1 (63), s. 83.

lub całość gmin sąsiednich, powiększając swój teren. Na przykład tak było w przypadku Rzeszowa, którego powierzchnia w latach 2006–2010 wzrosła o ponad 100%. Obszar funkcjonalny stał się zatem częścią miasta i jego zarządzanie było podporządkowane miastu centralnemu. Drugie podejście opiera się na budowaniu sąsiedzkich relacji z otaczającymi miasto rdzeniowe samorządami. Współzarządzanie jest wyzwaniem dla jednostek tworzących miejskie obszary funkcjonalne, wymaga uzgodnienia wspólnych koncepcji rozwojowych. Jednocześnie w tym podejściu rośnie znaczenie tzw. rządzenia wielopasmowego, które wskazuje, że poza ustawowymi zależnościami podmiotów odpowiedzialnych za funkcjonowanie i rozwój jednostek terytorialnych, wzrasta znaczenie stosunków międzyorganizacyjnych w układach wielopoziomowych i wielosektorowych¹¹⁴.

Ponadto można też wyróżnić kilka bardziej szczegółowych modeli rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych¹¹⁵:

- Model scentralizowany – oparty na redystrybucji środków finansowania rozwoju w ramach polityki miejskiej państwa w oparciu o określone instrumenty i metody programowania operacyjnego.
- Model zdecentralizowany – samodzielnie prowadzone, własne polityki miejskie w poszczególnych regionach. Ten model powinien być oparty o własne zasoby rozwoju miejskiego i ewentualnie własne miejskie programy operacyjne. Taki model musiałby także uwzględniać nowe rozwiązania prawnoustrojowe dotyczące wyróżnionych miejskich obszarów funkcjonalnych.
- Model dialogowy lub wspólnotowy – oparty na koalicji miast w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych oraz konsultacjach i kontraktach z regionami, które będą uwzględniać realizację wspólnych zadań na rzecz rozwoju i zagospodarowania przestrzennego wyróżnionych terytoriów miejskich.

¹¹⁴ A. Noworól, *Uwarunkowania i konsekwencje odmiennych koncepcji zarządzania obszarami metropolitalnymi – przypadek Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, [w:] *Spoleczno-ekonomiczne przemiany...*, s. 60–61.

¹¹⁵ F. Kuźnik, op. cit., s. 16.

- Model polityki deklaracji oczekiwanych efektów i korzyści – to model polityki pozornej, w którym choć podejmuje się rozważania strategiczne dotyczące interwencji w rozwój miejski, to nie skutkuje to konkretnymi wdrożeniami odnoszącymi się do miejskich obszarów funkcjonalnych. Choć należy zwrócić uwagę, że często nawet sama deklaracja działań i korzyści, które mogą przynieść, ułatwia prowadzenie debaty publicznej i krystalizowanie się koncepcji strategicznych.
- Model polityki oparty na rozbudowanych strukturach urbanistycznego governance – jego celem jest uzyskanie lepszego zarządzania funkcjonalnymi obszarami miejskimi. MOF w tym przypadku jest kreatorem polityki rozwoju swoich obszarów miejskich i staje się partnerem w dialogu z władzami regionalnymi.

Ze wskazywanych wyżej opisów konceptualnych modeli rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych wynika, że jest to skomplikowane i wieloaspektowe zjawisko, które najlepiej opisywać w kategoriach holistycznych. W powyższym kontekście warto zatem zwrócić uwagę na opisywaną wcześniej koncepcję zrównoważonego rozwoju, która definiuje także modele zrównoważonego rozwoju miast. Można je ująć w kilka grup, które wyznaczają jednocześnie nurty badań w danym zakresie. Są to¹¹⁶:

- uporządkowanie struktury wewnętrznej miasta (np. ekomiasto, miasto zwarte, miasto zielone, smart growth),
- porządkowanie relacji między miastem a jego zapleczem (np. miasto zwarte, nowy urbanizm, miasto uzależnione od zaplecza, miasto łagodnej równowagi i częściowo smart growth),
- kształtowanie relacji społeczno-gospodarczych w mieście (np. miasto samowystarczalne, miasto powolne (slow city), miasto społecznych ogrodów, miasto XXQ, smart growth).

Mając na uwadze zakres pracy należy bliżej przedstawić modele z drugiej grupy, uwzględniające relacje miast i obszarów je otaczających. Podstawowe cechy porównano w tabeli 12.

¹¹⁶ L. Mierzejewska, op. cit., s. 181.

Tabela 12. Wybrane modele zrównoważonego rozwoju miasta w kontekście relacji z otoczeniem

Model / koncepcje rozwoju	Cechy charakterystyczne
Miasto zwarte (compact city)	<ul style="list-style-type: none"> • wysoka gęstość zabudowy z niskim udziałem domów jednorodzinnych w mieście i na terenach podmiejskich • ograniczenie inwazji terenów zabudowanych na tereny otwarte • korzyści ekologiczne (ograniczenie energii, efektywność transportu publicznego) wynikające ze zwartości zabudowy • korzyści społeczne wynikające z różnorodności społecznej, większej możliwości rozwoju kultury • lepsza dostępność przestrzenna obszarów funkcjonalnych • rewitalizacja terenów typu brownfield
Miasto uzależnione od zaplecza	<ul style="list-style-type: none"> • nacisk na poprawę funkcjonowania mechanizmów rynkowych między miastem i strefą podmiejską w celu osiągnięcia korzyści środowiskowych, ograniczenie niekorzystnych oddziaływań zewnętrznych miasta • ograniczenie instrumentalnego traktowania strefy podmiejskiej jako „dostawcy zasobów dla miasta i miejsca do usuwania odpadów z miasta • konieczność obiektywnej wyceny zasobów i usług środowiska oraz polityki zachęcającej do racjonalnego zużywania zasobów i minimalizowania strumienia odpadów
Miasto łagodnej równowagi	<ul style="list-style-type: none"> • połączenie podejścia instytucjonalnego z rynkowym • wychodzi się z założenia, że miasto nie może się rozwijać w izolacji, potrzebna jest wymiana z bliższym i dalszym jego zapleczem • konieczność analizy wszystkich aspektów zewnętrznego oddziaływania miasta na zaplecze, w tym odpowiedzialne zarządzanie jego rozwojem • w procesie równoważenia rozwoju dopuszcza się możliwość korzystania miasta z pojemności ekologicznej zaplecza pod warunkiem niewyrządzenia żadnych szkód w środowisku przyrodniczym, a w przypadku wyrządzenia szkód podjęcie określonych działań naprawczych
Nowy urbanizm	<ul style="list-style-type: none"> • koncepcja powstała w odpowiedzi na problemy niekontrolowanego rozlewania się miast • główne postulaty obejmują: <ul style="list-style-type: none"> – wyraźnie wyznaczone granice np. przez wytyczenie pasów zieleni, – organizowanie obszarów metropolitalnych powinno uwzględniać, że w jego ramach znajdują się miasta o różnej wielkości i osiedla z właściwie wykształconą strukturą funkcjonalno-przestrzenną,

Model / koncepcje rozwoju	Cechy charakterystyczne
	<ul style="list-style-type: none"> – budowanie miast zwartych, zachowując przy tym tereny użytkowe rolniczo i środowisko naturalne, – podejmowanie działań na rzecz rewitalizacji miasta, – budowanie spójnego systemu dróg, w tym uwzględniającego potrzeby pieszych i rowerzystów, – preferowanie wielofunkcyjnego użytkowania ziemi, – podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia dominacji samochodu w krajobrazie miasta, – rozwijanie transportu publicznego, – tworzenie spójnej formy miasta, – preferowanie projektów architektonicznych uwzględniających lokalną historię i tradycje, – organizowanie atrakcyjnych terenów publicznych
Smart growth (wzrost elegancki)	<ul style="list-style-type: none"> • bazuje na koncepcjach nowego urbanizmu i miasta zwartego (jest ich kontynuacją, rozwinięciem) • kładzie nacisk na rozwiązania całościowe i właściwe kształtowanie powiązań między wszystkim elementami miasta, co tym samym wpisuje się w koncepcję zintegrowanego zarządzania • dąży do budowania miasta efektywnego ekonomicznie, ale też zrównoważonego społecznie i przyrodniczo • filary tego podejścia (niezbędne minimum) stanowią: wzrost gęstości zaludnienia, zwiększenie roli transportu publicznego, wielofunkcyjne użytkowanie terenu, dostępne mieszkalnictwo i atrakcyjny wizualnie krajobraz • inicjatywa oddolna, dostosowana do warunków lokalnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: L. Mierzejewska, op. cit., s. 181–206.

Mając na uwadze powyższe można stwierdzić, że każdy model ma swoje wady i zalety i określony sposób realizacji celów zagospodarowania przestrzennego. Bez względu jednak na formę, miasto zrównoważone powinno umożliwiać rozwój społeczny oraz podtrzymywalny rozwój gospodarczy w ramach gospodarki opartej na wiedzy i gospodarki cyfrowej¹¹⁷. W tym kontekście należy dodatkowo zwrócić uwagę na koncepcję regionów uczących się. Jak zauważają A. Klasik i F. Kuźnik¹¹⁸, region uczący się, ujmowany w kontekście spójności, można zdefiniować jako

¹¹⁷ Ibidem, s. 220.

¹¹⁸ A. Klasik, F. Kuźnik, A. Ochojski, op. cit., s. 93–95.

„terytorium kumulacji wiedzy i kreatywności, doświadczenia i kompetencji”. W wymiarze spójności zewnętrznej proces uczenia się związany jest ze zmniejszaniem dystansu w stosunku do innych regionów. Spójność wewnętrzna regionu natomiast wymaga komunikacji społecznej, mobilności, partnerstwa w relacjach wewnątrz obszaru, dzięki czemu możliwe jest uruchomienie procesów uczenia się. Oprócz wyżej wskazanych, regiony uczące się rozwijają i wzmacniają inne strategiczne zdolności, tj. kapitał: ludzki, społeczny, organizacyjny i sieciowy regionu, zdolność proaktywnej adaptacyjności poprzez kreatywność i innowacje oraz zdolność ewolucyjnej zmiany tożsamości regionu.

Na aspekt zrównoważonego rozwoju przestrzeni zurbanizowanych wskazuje także Komisja Europejska. W jej założeniach miasta mają kluczowe znaczenie dla wszystkich aspektów spójności pod względem ich rozwoju wewnętrznego oraz rozwoju terytorialnego. W tym kontekście model rozwoju terytorialnego miast powinien¹¹⁹:

- opierać się na zrównoważonym wzroście gospodarczym i zrównoważonej organizacji terytorialnej o policentrycznej strukturze miejskiej,
- budować silne regiony metropolitalne i inne silne obszary miejskie, zapewniające dogodny dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym,
- charakteryzować się zwartą strukturą zabudowy oraz ograniczeniem niekontrolowanego rozwoju miast,
- charakteryzować się wysokim poziomem ochrony i jakości środowiska wokół miast oraz dobrym połączeniem między miastami i ich środowiskami.

Polska znajduje się na początku drogi w kształtowaniu obszarów funkcjonalnych jako ważnych podmiotów planowania i zarządzania lokalnego. Wynika to z różnych czynników, np. późnego wejścia w fazę suburbanizacji, relatywnie krótkiego okresu funkcjonowania samorządu lokalnego, czynników politycznych, prawno-administracyjnych, ekono-

¹¹⁹ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, *Miasta przyszłości...*, s. 12.

miczno-finansowych, czy nawet psychologicznych¹²⁰. Jednak zauważa się w prowadzonej polityce miejskiej wyraźne ukierunkowanie na wsparcie miejskich obszarów funkcjonalnych, w szczególności podkreśla się potrzebę zrównoważonego rozwoju takich terenów. W ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju podkreśla się, że „polityka miejska stanowi zespół działań prawnych, finansowych i planistycznych na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, mających na celu wykorzystanie potencjału miast i ich obszarów funkcjonalnych w procesach rozwoju kraju, wzmocnienie zdolności miast i ich obszarów funkcjonalnych do pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia trwałych miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców”¹²¹. Wskazuje to na wyraźny kontekst traktowania miasta nie jako indywidualnej jednostki administracyjnej, ale wraz z uwzględnieniem jego oddziaływania i powiązań z bezpośrednim otoczeniem.

Aspekty powyższe znajdują odzwierciedlenie także w ramach założeń krajowej polityki miejskiej. W dokumencie „Krajowa Polityka Miejska 2023” (KPM 2023) podkreślano, że polityka miejska jest adresowana do wszystkich polskich miast i ich obszarów funkcjonalnych i jest wyrazem zintegrowanego podejścia terytorialnego, które stanowi jedną z jej podstawowych zasad. Wskazano także, że zintegrowane podejście terytorialne odnosi się do obszarów funkcjonalnych, a nie administracyjnych oraz realizowanie przedsięwzięć powinno odbywać się w sposób skoordynowany, komplementarny i prowadzący do synergii, czyli do lepszego wykorzystania szeroko rozumianych zasobów i specyficznych potencjałów danych obszarów. Na wymiar funkcjonalny polityki miejskiej wskazywała także zasada wielopoziomowego zarządzania, w której stwierdzono, że jest wymagana ścisła pozioma współpraca jednostek samorządu terytorialnego dla osiągnięcia wyznaczonych celów. Podejście ukierunkowane funkcjonalnie było także widoczne w celach KPM 2023. Już cel strategiczny podkreślał, że należy wzmocnić „zdolności miast i obszarów

¹²⁰ T. Kaczmarek, op. cit., s. 158–159.

¹²¹ *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju...*, s. 42.

zurbanizowanych do zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców”¹²².

W przyjętej w 2022 roku aktualizacji KPM¹²³ z perspektywą do 2030 roku jeszcze silniej akcentuje się potrzebę odejścia od podejścia czysto sektorowego w prowadzeniu polityki rozwoju na rzecz podejścia terytorialnego, skierowanego nie tylko do samych miast, ale i ich obszarów funkcjonalnych. Wskazuje się w KPM 2030 wprost, że polityka rozwoju miast powinna coraz „wyraźniej dostrzegać korzyści, jakie niesie współpraca z otoczeniem, czyli gminami sąsiadującymi i powiązаныmi funkcjonalnie. Te wzajemne relacje, umiejętność rozwiązywania ponadlokalnych problemów i czerpanie obustronnych korzyści stanowiąc będzie o przewadze konkurencyjnej obszarów miejskich”. Wśród szczególnych wyzwań polityki miejskiej znajdują się między innymi następujące elementy dotyczące miast i ich obszarów funkcjonalnych: problemy suburbanizacji i ładu przestrzennego, współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych oraz wzmocnienie zdolności rozwojowych (także poprzez transformację cyfrową), jakość środowiska przyrodniczego w miastach i działań adaptacyjnych wobec zmian klimatu, mobilność miejska i bezpieczeństwo, promocja działań na rzecz podnoszenia kapitału społecznego. Jednocześnie w zaproponowanej w dokumencie wizji podkreślono, że miasto i jego obszar funkcjonalny powinny być: kompaktowe (zrównoważone, racjonalnie wykorzystujące przestrzeń i zasoby), zielone (przeciwdziałające skutkom zmian klimatycznych, zanieczyszczeń powietrza i zwiększające tereny zielone, itp.), produktywne (o zdywersyfikowanej gospodarce), cyfrowe (wykorzystujące procesy transformacji cyfrowej do zarządzania miastem), dostępne (stosujące racjonalne usprawnienia organizacyjne i funkcjonalne wszystkim mieszkańcom), sprawne (skutecznie rządzone i o wielopoziomowej współpracy). Realizacji powyższego mają służyć określone zasady prowadzenia polityki rozwoju miast, wśród których, w kontekście MOF, głównie można zwrócić uwagę na: kompleksowość i zintegrowanie przy realizacji działań miejskich w obszarze funk-

¹²² Uchwała nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r..., s. 5–6, 12–16.

¹²³ Krajowa Polityka Miejska 2030...

cjonalnym, współdziałanie i partnerstwo na rzecz skutecznego działania oraz upowszechnienie i partycypacja rozumiane jako udział mieszkańców MOF w definiowaniu i rozwiązywaniu problemów lokalnych i podejmowaniu kluczowych decyzji.

Ponadto pewne rekomendacje dla krajowej polityki miejskiej w aspekcie miejskich obszarów funkcjonalnych można wskazać także na podstawie badań Obserwatorium Polityki Miejskiej. Są to m.in.¹²⁴:

- wprowadzenie lepszych regulacji prawnych dotyczących współpracy międzysamorządowej (ulepszenie istniejących uregulowań prawnych w zakresie współpracy międzysamorządowej w kierunku spełnienia oczekiwań i potrzeb samorządów),
- kontynuowanie budowy systemu zachęt i narzędzi do współpracy,
- zapewnienie ewolucyjnego, procesowego charakteru budowania współpracy w MOF-ach, wynikającego ze zróżnicowania potrzeb i skali poszczególnych obszarów funkcjonalnych,
- wprowadzenie warunków brzegowych współpracy w wymiarze terytorialnym (ramowe warunki dotyczące terytorialnego kształtu obszaru współpracy),
- określenie wymagań dotyczących projektów realizowanych w ramach programów współpracy i monitoring ich wdrażania,
- wprowadzenie priorytetów dla projektów sieciowych o dużym potencjale integracji,
- zwiększenie zaangażowania i odpowiedzialności samorządu regionu za koordynację rozwoju MOF.

Powyższe potwierdza, że zmiana polityki miejskiej ku traktowaniu rozwoju miasta wraz z jego obszarem funkcjonalnym jest koniecznością. Miasto nie powinno być postrzegane w oderwaniu od swojego otoczenia, ale jako system relacji i powiązań funkcjonalnych z sąsiadującymi terenami. Można zauważyć, że modele implementacyjne, związane z polityką miejską, w rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych opierają się przede wszystkim o koncepcję zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Kierunek ten wydaje się uzasadniony, gdyż zawiera różne

¹²⁴ Raport o stanie polskich miast..., s. 25–28.

aspekty związane z poprawą funkcjonowania i jakości życia w obszarach miejskich, w szczególności związanych z poszanowaniem zasobów, przeciwdziałaniem skutkom zmian klimatycznych, zrównoważoną mobilnością itp. Ponadto wskazuje się, że niezbędne jest przyjęcie modelu partycypacyjnego, współrządzenia, jako najbardziej efektywnego i kompleksowego, gdyż zakłada on współpracę i włączenie w proces rozwoju szerokiego grona interesariuszy. Ważnym aspektem jest także odpowiednie planowanie rozwoju tych terenów w ramach wspólnych strategii ponadlokalnych, które godziłyby różne interesy i oczekiwania¹²⁵. Ponadto ważnym aspektem jest także stworzenie dostępu do różnych narzędzi wspierających rozwój MOF.

5. Narzędzia polityki spójności w rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych

Obszary miejskie obejmują dwie trzecie populacji UE, konsumują około 80% energii i tworzą około 85% unijnego PKB. Miasta to specyficzny obszar kumulacji różnorodnych czynników i problemów gospodarczych, środowiskowych i społecznych. Stanowią siłę napędową współczesnych gospodarek. Są źródłem kreatywności i innowacyjności. Jednak

¹²⁵ Te różne oczekiwania i interesy wynikają przede wszystkim z pojawiających się problemów w MOF. Jak zaznaczają K. Janas i W. Jarczewski, wśród nich można głównie wskazać niedostatecznie kontrolowany proces rozlewania się miast prowadzący do niezrównoważonego rozwoju przestrzennego i powstawania wysokich kosztów ekonomicznych i środowiskowych, związanych z opóźnionym rozwojem infrastruktury czy nieoptymalną realizacją usług publicznych (np. w zakresie transportu publicznego). Potrzeba sprawnego zarządzania i współpracy w MOF-ach jest widoczna również w dziedzinie gospodarki, gdyż miasta przyciągają nowe, duże inwestycje, ale często nie mają już wystarczająco miejsca do ich lokalizacji w swoich granicach administracyjnych. Zatem niezbędna wydaje się współpraca z gminami danego obszaru funkcjonalnego, choć nie jest ona łatwa z uwagi na pojawiające się obawy przed nierównomiernym rozkładem obciążeń, niesprawiedliwą redystrybucją korzyści w obrębie całego obszaru, czy oskarżanie o „jazdę na gapę” (związane z czerpaniem korzyści z lokalizacji w bliskości silnego ośrodka miejskiego, ale bez partycypacji w kosztach, jakie ponosi miasto centralne, np. w związku z obsługą komunikacyjną zwiększonego ruchu z obszarów podmiejskich). Więcej: ibidem, s. 8.

obok tego, to właśnie na obszarach miejskich takie problemy jak: bezrobocie, segregacja, bieda są najbardziej uciążliwe. Strategie polityki miejskiej mają w związku z tym szersze, transgraniczne znaczenie, co powoduje, że rozwój obszarów miejskich jest kwestią kluczową dla polityki spójności UE¹²⁶.

Jednym z kluczowych zagadnień w stymulowaniu rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych jest wykorzystanie odpowiednich narzędzi. To instrumentarium może być różnorodne. Wybór jest determinowany przez czas oddziaływania danego narzędzia rozwoju, rodzaj spodziewanych efektów, możliwości zastosowania innych środków wspomagających, znajomość wykorzystania danego narzędzia, kompetencje prawne czy koordynację z działaniami innych podmiotów. Wśród głównych grup narzędzi polityki miejskiej można jednak wskazać te o charakterze: prawnym, politycznym, finansowym czy wzmacniającym potencjał instytucjonalny i infrastrukturalny. Narzędzia polityki miejskiej klasyfikowane są nie tylko w oparciu o ich charakter, ale też według innych kryteriów (np. z uwagi na sposób oddziaływania – narzędzia bezpośrednio i pośrednio, z uwagi na czas – mogą to być instrumenty stałe (długookresowe) i zmienne (bieżąca polityka rozwoju)). W kontekście wyzwań zarządzania miastem znaczenia też nabierają nowoczesne instrumenty, jak marketingowe, stosowanie inteligentnych technologii (smart city) itp.¹²⁷ W tabeli 13 zaproponowano podział i wybrane przykłady instrumentów polityki miejskiej w oparciu o ich charakter (rodzaj), które można łączyć w sposób bezpośredni i pośredni z implementacją polityki spójności.

Narzędzia, które mają jedną z kluczowych ról, wyznaczających główne kierunki rozwoju obszarów miejskich to prawno-polityczne. W kontekście międzynarodowym należy zwrócić uwagę na dokumenty, które silnie akcentują zrównoważony rozwój miast. Do tego odnosiła się już w 2007 roku Karta Lipska¹²⁸. Zwraca się w niej uwagę na niwelowanie nierówności rozwojowych miast i skupienie się na działaniach

¹²⁶ https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/themes/urban-development/, dostęp: 22.01.2021.

¹²⁷ T. Truskolaski, D. Perło, op. cit., s. 62–104.

¹²⁸ *Karta Lipska...*

Tabela 13. Podział narzędzi wsparcia rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych w ramach polityki spójności

Instrumenty	Przykłady
Prawno-polityczne	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumenty o charakterze międzynarodowym: Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju, Nowa Agenda Miejska, Agenda Miejska dla UE, Europejski Zielony Ład • Instrumenty o charakterze krajowym: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR), Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR), Krajowa Polityka Miejska, Strategie ponadlokalne i sektorowe • Instrumenty o charakterze regionalnym (wojewódzkim): Strategie rozwoju województw, plany zagospodarowania przestrzennego województw, strategie rozwoju ponadlokalnego (strategie ZIT) • Instrumenty o charakterze lokalnym: strategie rozwoju gmin, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego
Instytucjonalne	<ul style="list-style-type: none"> • Instytucje unijne: Rada Europejska, Komisja Europejska wraz z jej dyrekcjami generalnymi i agencjami wykonawczymi, w tym Dyрекcją Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) • Instytucje krajowe: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (ministerstwo właściwe ds. rozwoju regionalnego), urzędy marszałkowskie, instytucje pośredniczące i wdrażające w ramach programów operacyjnych, inne organizacje publiczne i prywatne (np. Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Związek Miast Polskich)
Infrastrukturalne	<ul style="list-style-type: none"> • Rozwój infrastruktury technicznej • Rozwój infrastruktury społecznej
Finansowe	<ul style="list-style-type: none"> • Finansowanie ze środków zewnętrznych (programy międzynarodowe, np. URBACT, UIA; operacyjne programy krajowe i regionalne, w tym finansowane w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, Rozwoju Lokalnego kierowanego przez Społeczność, programy rządowe, np. PIM); kredyty, pożyczki itp. • Finansowanie ze środków własnych miast/MOF

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Truskolaski, D. Perło, op. cit., s. 62–104.

na rzecz spójności społecznej i przestrzennej. Do aspektu zrównoważonego rozwoju miast odnosi się także cel 11. „Agendy 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju”. Wątek ten jest także kontynuowany w Nowej Agendzie Miejskiej ONZ i Agendzie Miejskiej dla UE¹²⁹. Przekłada się to także na dokumenty strategiczne dla polityki spójności: obecnie to Europejski Zielony Ład, który zastąpił strategię Europa 2020 i rozporządzenia unijne dla polityki spójności w kolejnych okresach programowania. Zgodnie z hierarchicznością instrumentów, na szczeblu krajowym (zarówno centralnym, jak i niższych szczeblach) układ celów i wyzwań polityki miejskiej podporządkowany jest zapisom dokumentów, skonstruowanych na wyższych szczeblach, szczególnie unijnych. Zatem motyw zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych jest głównym, który pojawia się w dokumentach krajowych, np. w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego¹³⁰. W kontekście rozwoju MOF na uwagę zasługują strategie rozwoju ponadlokalnego. To nowy instrument planowania rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych wprowadzony ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw. Strategia ta stanowi zintegrowany dokument, łączący ze sobą sfery społeczną, gospodarczą i przestrzenną. Ma zapewnić koordynację przestrzenną działań w zgodzie ze zrównoważonym rozwojem i ładem przestrzennym wśród sąsiadujących ze sobą gmin, które posiadają wspólne, komplementarne lub współzależne cele rozwoju i chcą je razem realizować¹³¹.

¹²⁹ *Przekształcamy nasz świat: Agenda...; Nowa Agenda Miejska*, Habitat III, United Nations, <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Polish.pdf>, dostęp: 01.08.2022; *The Urban Agenda for the EU*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/agenda/, dostęp: 01.08.2022.

¹³⁰ Por. Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. 2017, poz. 260; Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030...

¹³¹ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Strategia rozwoju ponadlokalnego. Poradnik praktyczny*, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-rozwoju-ponadlokalnego--poradnik-dla-jednostek-samorzadu-terytorialnego>, dostęp: 01.08.2022.

Kolejną grupę narzędzi stanowią narzędzia instytucjonalne. Infrastruktura instytucjonalną tworzą przede wszystkim instytucje publiczne funkcjonujące w sferze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, sfery bezpieczeństwa, które kształtują ład ustrojowy i realizują określone zadania publiczne. Do tego rodzaju narzędzi zalicza się także instytucje finansowe, ubezpieczeniowe oraz uczelnie wyższe, instytucje publiczno-prywatne, instytucje otoczenia biznesu, organizacje pozarządowe. W kontekście polityki miejskiej należy wspomnieć o szeregu instytucji, które mają wpływ na rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych. Mogą one działać zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym (centralnym i lokalnym). Na szczeblu unijnym można wskazać m.in. Radę Europejską i Komisję Europejską (jako organy kształtujące rozwój całej Unii), dyrekcje generalne, które w ramach struktur Komisji Europejskiej zajmują się opracowaniem i wdrażaniem polityki UE, przepisów unijnych i programów finansowania. W kształtowaniu polityki miejskiej za kluczowe w tym procesie można uznać: Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, Dyрекcję Generalną ds. Mobilności i Transportu, Dyрекcję Generalną ds. Badań Naukowych i Innowacji, Dyрекcję Generalną ds. Energii, Dyрекcję Generalną ds. Handlu, Dyрекcję Generalną ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MSP, Komitet Regionów, Eurocities. W szczególności w powyższym kontekście warto zwrócić uwagę na Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej. Już sama jej nazwa wskazuje, że miasta są uważane za ważny podmiot w społeczno-gospodarczym i terytorialnym rozwoju UE. Dyrekcja ta ogólnie jest odpowiedzialna za zmniejszanie różnic społeczno-gospodarczych między regionami Unii. Do jej zadań należy między innymi przydzielanie środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) na rozwój regionów. Szacuje się, że w perspektywie 2014–2020 co najmniej 50% tego funduszu zostało zainwestowanych w obszary miejskie w ramach formalnych programów operacyjnych, a na zintegrowany rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych przeznaczono minimum 5% krajowej alokacji EFRR¹³².

¹³² T. Truskolaski, D. Perło, op. cit., s. 71–86.

Wśród instytucji krajowych podstawową rolę odgrywa Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej jako właściwe ds. rozwoju regionalnego. Zajmuje się ono między innymi programowaniem i koordynacją polityki rozwoju oraz zarządzaniem systemem funduszy europejskich (w tym pełni rolę instytucji zarządzającej dla krajowych programów operacyjnych finansowanych ze środków unijnych). Na szczeblu regionalnym (wojewódzkim) instytucją odpowiedzialną za system zarządzania funduszami unijnymi przeznaczonymi dla regionów są urzędy marszałkowskie. Odpowiadają one za sprawną i poprawną realizację regionalnych programów operacyjnych. W tym miejscu należy także wskazać inne instytucje systemu wdrażania funduszy unijnych – instytucje pośredniczące, którym instytucja zarządzająca może przekazać zadania związane z zarządzaniem i wdrażaniem części programu operacyjnego. W perspektywie 2014–2020 taką rolę pełniły między innymi związki ZIT we wszystkich obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich, uczestnicząc najczęściej w procedurach wyboru projektów w ramach środków ZIT. Warto tu dodać, że w kontekście rozwoju MOF ważną instytucją może być też dedykowana organizacja zarządzająca i koordynująca współpracę w całym obszarze funkcjonalnym. Ustawa o samorządzie gminnym¹³³ przewiduje tworzenie np. związków międzygminnych (art. 64), porozumień międzygminnych (art. 74) i stowarzyszeń gminnych (art. 84), które taką rolę mogłyby pełnić. Generalnie duże znaczenie w kształtowaniu rozwoju lokalnego pełni zaangażowanie różnych interesariuszy. Dlatego należy też podkreślić, zgodnie z ideą „governance” (governance), rolę różnych innych instytucji w kreowaniu rozwoju MOF, np. naukowo-badawczych (Instytut Rozwoju Miast i Regionów), opiniodawczo-doradczych (Komisja Wspólna Rozwoju Rządu i Samorządu), czy działających na rzecz promocji i współpracy miast (Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich).

Kolejna grupa narzędzi to infrastrukturalne. Infrastruktura zapewnia odpowiednią obsługę gospodarki i społeczeństwa i jest ważnym instrumentem aktywizacji miast i regionów. Inwestycje w infrastrukturalne

¹³³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm.

ture przyczyniają się m.in. do: wzrostu konkurencyjności, osiągnięcia celów społecznych, obniżenia kosztów, poprawy bezpieczeństwa, zwiększenia produktywności. W tej grupie narzędzi wyróżnia się przede wszystkim infrastrukturę techniczną i społeczną. Infrastrukturę techniczną tworzy przede wszystkim zbiór obiektów, urządzeń i wszelkich rozwiązań systemowych, które tworzą kompleksowy mechanizm, składających się z technicznych, energetycznych, logistycznych powiązań. Należy tu między innymi infrastruktura: transportowa, przesyłowa, komunikacyjna itp. Infrastruktura społeczna z kolei tworzy korzystne warunki do budowy kapitału ludzkiego i społecznego. Są to głównie urządzenia użyteczności publicznej służące do bezpośredniego zaspokajania potrzeb społeczeństwa i tworzące odpowiednie warunki życia ludności. Dotyczy najczęściej takich obszarów jak: oświata, kultura, ochrona zdrowia¹³⁴.

Ważną, ale często problematyczną grupę z uwagi na trudność w pozyskaniu środków, tworzą instrumenty finansowe. Generalnie składają się one z tych o charakterze dochodowym (np. podatki i opłaty lokalne, dochody z mienia, dochody z działalności JST, dotacje, subwencje) i wydatkowym (np. wydatki inwestycyjne, bieżące). Należy zauważyć, że instrumenty finansowe należą do kluczowych dla określenia działań prorozwojowych danych jednostek. W kontekście rozwoju obszarów miejskich szczególne znaczenie przypisuje się wydatkom inwestycyjnym. Obecnie jednym z głównych źródeł finansowania różnych inwestycji w Polsce są fundusze wspólnotowe. Często inwestycje rozwojowe są wręcz uzależnione od pozyskania takich środków zewnętrznych ze względu na niskie zdolności finansowania działań tylko z dochodów własnych danych samorządów¹³⁵. Dedykowanym instrumentem finansującym rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych w okresie 2014–2020 były Zinte-

¹³⁴ T. Truskolaski, D. Perło, op. cit., s. 86–94.

¹³⁵ Po 2015 r. zmiany legislacyjne znacznie ograniczyły samodzielność samorządów, także w zakresie finansowania. Ma to swoje konsekwencje w zakresie polityki rozwoju i w szczególności ograniczania działań inwestycyjnych, D. Sześciło, *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018, s. 29.

growane Inwestycje Terytorialne – ZIT, które szczegółowo zostały opisane w dalszej części pracy. Niemniej jednak można zauważyć, że generalnie JST lub ich związki mogły aplikować w okresie 2014–2020 do większości programów operacyjnych w Polsce, finansujących np. rozwój infrastruktury technicznej (regionalne programy operacyjne, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Operacyjny Polska Cyfrowa), czy infrastruktury społecznej (regionalne programy operacyjne, Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój). Istnieją ponadto instrumenty, których zadaniem w obszarach miejskich jest finansowanie współpracy, wymiany doświadczeń, planowania rozwoju. Na przykład w wymiarze międzynarodowym są to: Program URBACT, inicjatywa Urban Innovative Actions (UIA), a na gruncie krajowym np. Partnerska Inicjatywa Miast (PIM). Do tego można dodać inne środki finansowe budżetu państwa i budżetów jednostek samorządowych oraz środki finansowe funduszy celowych, takie jak np. Narodowy czy Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, kredyty, pożyczki¹³⁶. Poniżej dokonano charakterystyki wybranych instrumentów skierowanych wprost do miast i ich obszarów funkcjonalnych, w tym zaprezentowano dobrą praktykę Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego w wykorzystaniu środków zewnętrznych.

Jednym z instrumentów dedykowanych rozwojowi miast i miejskich obszarów funkcjonalnych¹³⁷ jest Program URBACT realizowany w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej¹³⁸. URBACT to instrument polityki spójności współfinansowany przez Europejski Fundusz Rozwoju

¹³⁶ K. Kuć-Czajkowska, op. cit., s. 65; A. Augustyn, *Uwarunkowania oraz instrumenty rozwoju miast w okresie programowania 2014–2020*, [w:] *Fundusze europejskie w polityce spójności...*, s. 156; F. Kuźnik, op. cit., s. 16; https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/network/, dostęp: 02.02.2021.

¹³⁷ Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego w okresie programowania 2014–2020 brało udział w dwóch projektach współfinansowanych z Programu URBACT. Więcej na: <https://bof.org.pl/pl/>, dostęp: 21.02.2021.

¹³⁸ Istotą programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) jest promowanie międzynarodowej współpracy, pogłębianie integracji, wspieranie wspólnych, rozwojowych działań transgranicznych, transnarodowych. Więcej o programach EWT na: <https://www.ewt.gov.pl/>, dostęp: 21.02.2021, oraz w dalszej części pracy.

Regionalnego (w perspektywie 2014–2020 w wysokości 74,3 mln EUR). W perspektywie finansowej 2014–2020 była realizowana trzecia edycja tego programu¹³⁹. Misją URBACT jest umożliwienie miastom współpracy i opracowywania zintegrowanych rozwiązań dla typowych miejskich wyzwań poprzez tworzenie sieci kontaktów, uczenie się na wzajemnych doświadczeniach, wyciąganie wniosków i identyfikowanie dobrych praktyk w celu ulepszenia polityk miejskich. Program URBACT III jest zorganizowany wokół czterech głównych celów¹⁴⁰:

- zdolności do realizacji polityki (poprawa zdolności miast do zarządzania zrównoważonymi politykami i praktykami miejskimi w sposób zintegrowany i partycypacyjny),
- projektowania polityki (poprawa projektowania zrównoważonych polityk i praktyk miejskich w miastach),
- wdrażania polityki (poprawa wdrażania zintegrowanych i zrównoważonych strategii i działań miejskich w miastach),
- budowania i dzielenia się wiedzą (zapewnienie praktykom i decydom na wszystkich poziomach dostępu do wiedzy i dzielenia się know-how na temat wszystkich aspektów zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich w celu ulepszenia polityk rozwoju obszarów miejskich).

Wnioski płynące z badań ewaluacyjnych Programu w perspektywie 2014–2020 wskazują, że przyczynił się on do realizacji jedenastu celów tematycznych polityki spójności w sposób zintegrowany i partycypacyjny. Około 70% realizowanych projektów skupia się w pięciu celach tematycznych polityki spójności: 1 (badania i rozwój), 4 (gospodarka nisko-

¹³⁹ Program URBACT rozpoczął się w 2002 r. od URBACT I, który trwał do 2006 r. i skupiał się na wymianie doświadczeń w zakresie zrównoważonej rewitalizacji, praktykowanej głównie na małych obszarach miast. Program URBACT II funkcjonował w latach 2007–2013 i rozszerzył zakres, aby skupić się na zrównoważonym rozwoju miejskim w wielu różnych obszarach polityki. W tym okresie obsługiwanych było ponad 50 sieci, zazwyczaj dziesięciu miast w każdej z nich, *The URBACT III programme, Programme manual, 11th Version, Update approved by the Monitoring Committee Written Procedure n°14 February 2020*, https://urbact.eu/sites/default/files/pm_v11_february_2020_0.pdf, dostęp: 21.02.2021.

¹⁴⁰ <https://urbact.eu/urbact-glance>, dostęp: 21.02.2021.

emisyjna), 6 (środowisko), 8 (zatrudnienie) i 9 (włączenie społeczne). Ponadto wyniki badań pokazują, że jedna trzecia miast w programie URBACT to miasta objęte art. 7 rozporządzenia EFRR¹⁴¹. W sumie zostały dofinansowane 132 partnerskie projekty, a w 35 z nich wystąpiły podmioty z Polski, w tym stowarzyszenia zarządzające obszarami funkcjonalnymi: Białegostoku, Krakowa i Trójmiasta¹⁴².

Polskim programem wzorowanym na URBACT, dotyczącym promowania współpracy polskich miast, jest Partnerska Inicjatywa Miast, w której mogą uczestniczyć również miejskie obszary funkcjonalne. PIM to program wymiany i promocji wiedzy pomiędzy miastami oraz innymi podmiotami zaangażowanymi w kształtowanie i realizację polityki miejskiej, realizujący cele „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. Celem strategicznym PIM jest poprawa warunków rozwojowych oraz wspomaganie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju polskich miast, a wśród celów szczegółowych można wskazać: wzmocnienie i zachęcanie do partnerskiej współpracy i wymiany wiedzy, podniesienie kompetencji kadr, wypracowanie oddolnych propozycji rozwiązań systemowych, upowszechnianie zasad partycypacji społecznej w zarządzaniu miastami. Wdrożenie PIM odbywało się poprzez sieci tematyczne zrzeszające grupę miast i pozostałych miejskich interesariuszy, w tym: jakość powietrza, rewitalizacja i mobilność miejska. W pierwszym okresie wdrażania PIM (2017–2019) do wszystkich sieci zgłosiło się w sumie 105 miast. Spośród nich wybrano 34 miasta i związki JST (oprócz Stowarzyszenia Białostoc-

¹⁴¹ R. Trenkler-Fraser, *URBACT III Programme implementation evaluation, Final report*, 2019, https://urbact.eu/sites/default/files/final_report_urbact_iii_implement_evaluation.pdf, dostęp: 21.02.2021. Artykuł 7 dotyczy tzw. rozporządzenia EFRR – czyli przeznaczenia min. 5% wsparcia z EFRR na zrównoważony rozwój obszarów miejskich poprzez strategię określającą zintegrowane działania służące rozwiązywaniu problemów gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych, jakich doświadczają obszary miejskie, z uwzględnieniem potrzeby wspierania powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi, *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006*, Dz.U. UE L 347/289, 20.12.2013, <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1301/oj>, dostęp: 10.11.2020.

¹⁴² <https://urbact.eu/all-networks?theme=All&topic=All&network=transfer&country=All&city=All>, dostęp: 21.02.2021.

kiego Obszaru Funkcjonalnego w sieci jakość powietrza uczestniczyło też Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego w sieci mobilność miejska). Podstawowymi efektami, które były wypracowywane w każdej sieci były: Miejska Inicjatywa Działań (MID) i Plany Ulepszeń (PU)¹⁴³. W tabeli 14 przedstawiono studium przypadku dotyczące jednej z sieci w ramach PIM, w której brało udział Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego.

Tabela 14. Zakres i efekty działania sieci PIM „Jakość powietrza” na przykładzie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego

Wyszczególnienie	Opis
Okres realizacji	2017–2019
Nazwa sieci PIM	Sieć dot. jakości powietrza (Czysty Oddech Miast)
Członkowie sieci	Nowy Sącz (Lider) oraz Bojanowo, Kudowa Zdrój, Nowa Ruda, Opalenica, Pszczyna, Rawicz, Stowarzyszenie BOF, Toruń, Związek Międzygminny ds. Ekologii w Żywcu, a także Żmigród
Cele	<ul style="list-style-type: none"> • Identyfikacja kluczowych źródeł emisji • Tworzenie systemów zarządzania emisjami na poziomie samorządowym • Tworzenie programów wymiany urządzeń grzewczych na mniej emisyjne • Tworzenie stref małej emisji (tzw. LEZ) • Bezwzględna likwidacja możliwości spalania odpadów komunalnych w gospodarstwach domowych

¹⁴³ MID musiało wypracować każde miasto/MOF uczestniczące w danych sieciach, w sposób partycypacyjny z lokalnymi interesariuszami. Celem MID jest wskazanie sposobu, planu rozwiązania wybranego problemu na poziomie lokalnym w każdym mieście partnerskim oraz sformułowanie propozycji projektów, konkretnych działań, które muszą zostać podjęte przez poszczególne miasta oraz uczestników lokalnego partnerstwa. Natomiast Plan Ulepszeń był dokumentem wypracowywanym na poziomie każdej sieci przy udziale eksperta tematycznego danej sieci. Zawierał on rekomendacje dla polityk krajowych powiązanych z obszarem tematycznym danej sieci (w tym dotyczących kwestii prawnych, finansowych itp.), bazując na obserwacjach, doświadczeniach i wnioskach wszystkich miast w danej sieci, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/partnerska-inicjatywa-miast>, dostęp: 01.03.2021; *Przewodnik dot. tworzenia Miejskiej Inicjatywy Działania oraz Lokalnego Partnerstwa w ramach Partnerskiej Inicjatywy Miast – projektu strategicznego SOR*, Warszawa 2018, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/partnerska-inicjatywa-miast>, dostęp: 01.03.2021.

Wyszczególnienie	Opis
	<ul style="list-style-type: none"> • Edukacja • Tworzenie mechanizmów prawnych i organizacyjnych wykorzystania infrastruktury przy drogach ekspresowych na potrzeby transportu zeroemisyjnego
Zadania	<ul style="list-style-type: none"> • Utworzenie Lokalnych Partnerstw (w każdym z miast) • Stworzenie Miejskich Inicjatyw Działania (każdy członek sieci) • Stworzenie Planu Ulepszeń
Główne założenia MID dla BOF	<ul style="list-style-type: none"> • Wprowadzenie rozwiązań prowadzących do ograniczenia i usprawnienia ruchu samochodowego; rozwój transportu zbiorowego wyposażonego w pojazdy niskoemisyjne oraz wspieranie „idei aktywnego podróżowania” • Wzrost efektywności gospodarowania energią: podniesienie efektywności energetycznej budynków, modernizacja indywidualnych źródeł energii cieplnej lub elektrycznej; rozwój energetyki opartej na OZE • Zmiana świadomości mieszkańców BOF w zakresie działań proekologicznych służących poprawie jakości powietrza, wypracowanie modelu odpowiedzialnych i skutecznych metod edukacyjnych (monitoring powietrza, edukacja od najmłodszego pokolenia przez dorosłych po emerytów), rozpowszechnianie informacji o pozytywnych rozwiązaniach zastosowanych w praktyce
Główne założenia Planu Ulepszeń dla BOF	<p>Wśród rekomendacji znalazły się np.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wprowadzenie stosownych modyfikacji, zwłaszcza o charakterze proceduralnym, w ogólnokrajowych programach • Wprowadzenie stosownych zmian w zapisach ustawy Prawo ochrony środowiska (POŚ), w szczególności w art. 96, umożliwiających bardziej elastyczne wprowadzanie ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw na terenie poszczególnych gmin • Zwiększanie powszechności gminnych/miejskich programów wymiany palenisk, w tym uelastycznianie tych programów tak, aby nie tworzyć niepotrzebnych barier • Dążenie do całkowitej docelowej eliminacji zastosowania paliw stałych w gospodarstwach domowych • W zapisach prawa budowlanego powinny znaleźć się stosowne zmiany, uwzględniające zasady zachowania odpowiedniej efektywności energetycznej budynków

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, pozyskanych 10 lipca 2021 r.

Innym instrumentem skierowanym do miast i ich obszarów funkcjonalnych jest Urban Innovative Actions (UIA). To inicjatywa Unii Europejskiej, powstała na podstawie art. 8 rozporządzenia EFRR¹⁴⁴ z całkowitym budżetem EFRR w wysokości 372 mln euro¹⁴⁵. UIA ma na celu testowanie innowacyjnych pomysłów i wspieranie władz miejskich w ich wysiłkach na rzecz zapewnienia zrównoważonego rozwoju miejskiego w takich obszarach priorytetowych jak np. miejsca pracy i umiejętności w lokalnej gospodarce, ubóstwo, mieszkalnictwo, integracja migrantów i uchodźców, zrównoważone użytkowanie gruntów, gospodarka o obiegu zamkniętym i adaptacja do zmian klimatu, transformacja energetyczna, zrównoważona mobilność miejska, jakość powietrza, transformacja cyfrowa oraz innowacyjna¹⁴⁶. W sumie w ramach inicjatywy zostało dofinansowanych 86 projektów różnych ośrodków miejskich, w szczególności z krajów Europy Zachodniej: Francji, Belgii, Włoch. W Polsce nie były realizowane żadne projekty¹⁴⁷.

Jak już wspomniano, w perspektywie 2014–2020 miejskim obszarom funkcjonalnym został zadedykowany specjalny instrument – ZIT, którego szczegółowa charakterystyka została przeprowadzona w kolejnych rozdziałach pracy.

¹⁴⁴ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013...*, s. 296.

¹⁴⁵ <https://uia-initiative.eu/en/about-us/what-urban-innovative-actions>, dostęp: 21.02.2021.

¹⁴⁶ *UIA Guidance*, Version 5 – 16 September 2019, <https://uia-initiative.eu/en/call-proposals/guidance>, dostęp: 21.02.2021.

¹⁴⁷ <https://uia-initiative.eu/en/uia-cities>, dostęp: 01.03.2021.

Rozdział III

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie terytorializacji polityki rozwoju w okresie programowania 2014–2020

1. Terytorialny paradygmat rozwoju

Rozwój jest związany z konkretną przestrzenią – geograficzną, ekonomiczną i społeczną. Bieżąca polityka regionalna Unii Europejskiej realizowana jest z uwzględnieniem tzw. terytorialnego podejścia. Za prekursora, który podłożył podwaliny pod gospodarkę terytorialną, uważa się Ph. Aydalota. W pracy *Dynamika przestrzenna i nierównomierny rozwój*¹ dokonuje on analizy mechanizmów rządzących gospodarką przestrzenną i próbuje wyjaśnić dynamikę rozwoju i jej nierówności. Zapoczątkowało to powszechniejsze badania dynamiki organizacji terytorialnych².

Generalnie terytorium definiuje się jako obszar scalający określoną społeczność, świadomą swej tożsamości i przynależności. Pojęcie to zawiera w sobie strukturę organizacji, łącząc ukształtowane historycznie aspekty polityczne, gospodarczo-społeczne oraz zachodzące między nimi

¹ W późniejszej pracy badawczej Ph. Aydalot skupiał się głównie na zagadnieniach innowacyjności w aspekcie terytorialnym. W 1984 r. założył GREMI (*Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs*). Był autorem klasyfikacji czynników innowacyjności o charakterze terytorialnym. Więcej: A. Bramanti, R. Ratti, *The Multi-Faced Dimensions of Local Development*, [w:] *The Dynamics of Innovative Regions. The GREMI Approach*, R. Ratti, A. Bramanti, R. Gordon (red.), Routledge, London 1997, s. 22, 25; A. Jewtuchowicz, *Terytorium i terytorializacja w europejskiej polityce rozwoju regionalnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2016, t. XCVIII, s. 224.

² P. Churski, *Podejście zorientowane terytorialnie...*, s. 35.

procesy (relacje). W takim ujęciu terytorium widziane jest jako aktywny uczestnik procesów rozwojowych. Należy przy tym też odróżnić pojęcie terytorium oraz przestrzeni. W klasycznym ujęciu przestrzeń fizyczna utożsamiana jest z tym, co otacza ludzi i gdzie przebiegają zjawiska fizyczne³. Jednym z pierwszych badaczy, który wskazywał na konieczność szerszego rozumienia przestrzeni był F. Perroux⁴. Rozróżnił on przestrzeń geonomiczną i ekonomiczną. Pierwszą utożsamiał z tzw. przestrzenią banalną, definiowaną przez geonomiczne relacje między punktami, liniami i rozmiarami, i posiadającą głównie wymiar techniczny. Drugą definiował przez pryzmat różnorodnych powiązań gospodarczych obejmujących m.in. różne decyzje, plany, zachowania strategicznych podmiotów gospodarczych, oddziaływanie sił dośrodkowych i odśrodkowych oraz określony, homogeniczny układ cech, wyodrębniony z otoczenia w kategoriach warunków produkcji, sprzedaży, kosztów itp.⁵ Z tego względu przestrzeń ekonomiczna jest wysoce złożona i zmienna⁶.

W literaturze przedmiotu rozróżnia się także pojęcia miejsca oraz ziemi. Wskazuje się, że przestrzeń staje się miejscem w miarę poznawania i nadawania mu wartości⁷. Ziemia natomiast jest traktowana jako rzadki zasób, jeden z czynników produkcji. Mając na uwadze powyższe, terytorium będzie pewną wartością dodaną, powstałą z kompilacji wyżej wymienionych elementów, a w szczególności tworzą je⁸:

- przestrzeń fizyczno-geograficzna wyposażona w zasoby materialne i niematerialne,

³ W.W. Budner, op. cit., s. 39.

⁴ Por. F. Perroux, *Economic Space: Theory and Applications*, „Quarterly Journal of Economics” 1950, vol. 64 (1), s. 95–96.

⁵ M.E. Sokołowicz, *Zagadnienie bliskości w badaniach nad rozwojem terytorialnym. Podejście instytucjonalne*, [w:] *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, A. Nowakowska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 59–60.

⁶ R. Domański, *Złożoność przestrzeni ekonomicznej. Elementy teorii i praktyki*, [w:] *Prace z gospodarki przestrzennej. Zjawiska i procesy współczesnego rozwoju społeczno-gospodarczego*, W. Gaczek (red.), „Zeszyty Naukowe”, nr 247, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012, s. 8.

⁷ A. Majer, *Socjologia i przestrzeń miejska*, PWN, Warszawa 2010, s. 63.

⁸ A. Jewtuchowicz, op. cit., s. 225; M.E. Sokołowicz, *Zagadnienie bliskości...*, s. 60–61.

- sposób zorganizowania interesariuszy, który może przybierać formę integracji wertykalnej lub horyzontalnej oraz system relacji społecznych i gospodarczych, które mogą posiadać charakter rynkowy i nierynkowy,
- dynamika uczenia się z podstawową rolą instytucji formalnych i nieformalnych oraz sposób obiegu informacji,
- system zarządzania lokalnego, w którym uczestniczy lokalna administracja, społeczność lokalna, podmioty prywatne itp.

Na gruncie teorii ekonomicznych zaznacza się, że pojęcie terytorium zostało ukształtowane na podstawie koncepcji dotyczących: znaczenia decyzji lokalizacyjnych, rozwoju endogenicznego, nowej geografii ekonomicznej (NGE) czy ekonomii instytucjonalnej⁹. Wśród wybranych najważniejszych założeń, wykorzystywanych w paradygmacie podejścia terytorialnego, poruszanych w teoriach ekonomicznych wyróżnić należy: znaczenie czynników lokalizacji działalności gospodarczych, efekty aglomeracji, przepływy wiedzy, efekty sieci, niedopasowania przestrzenne oraz motywacje kapitałów do działań ukierunkowanych terytorialnie¹⁰. Uważa się także, że bezpośrednio genezy terytorialnej składowej rozwoju należy szukać w koncepcji regionu społeczno-ekonomicznego oraz czynników kształtujących jego stan i rozwój¹¹. Przegląd najważniejszych założeń różnych szkół ekonomicznych uwzględniających aspekt przestrzenny w teoriach ekonomicznych zawiera tabela 15.

⁹ E. Łązniewska, T. Górecki, R. Chmielewski, *Konwergencja regionalna*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2011, s. 12; P. Churski, T. Herodowicz, B. Konecka-Szydłowska, R. Perdał, op. cit., s. 31.

¹⁰ P. Churski, T. Herodowicz, B. Konecka-Szydłowska, R. Perdał, *Współczesne wyzwania przemian czynników rozwoju regionalnego w warunkach podejścia zorientowanego terytorialnie*, „Working Paper of FORSED Project”, nr 02/2018, Zakład Analizy Regionalnej Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, s. 7, 15; eidem, *Czynniki rozwoju w praktyce polityki spójności zorientowanej terytorialnie*, [w:] *Zarządzanie rozwojem współczesnych miast*, J. Danielewicz, D. Sikora-Fernandez (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019, s. 144.

¹¹ Eidem, *Teoretyczny i praktyczny wymiar...*, s. 30. Łączy to zatem z koncepcją definiowania miejskiego obszaru funkcjonalnego, który został zdefiniowany jako obszar węzłowy. Szerzej o tym jest mowa w rozdziale II pracy.

**Tabela 15. Wymiar terytorialny w teoriach ekonomicznych
(wybrane przykłady)**

Grupa teorii	Przedstawiciele	Odniesienia do terytorium
Przedklasyczne/ klasyczne teorie ekonomii	W. Petty	Twórca pojęcia renty z lokalizacji (renta jest zależna od lokalizacji)
	R. Cantillon	Prekursor ekonomii przestrzennej; badał aktywność gospodarczą w odniesieniu do przestrzeni
	D. Ricardo	Teoria renty różnicowej na podstawie żyzności ziemi
Teorie lokalizacji	J.H. von Thünen	Wpływ kosztów transportu na lokalizację działalności rolniczej („kręgi Thünera”), renta gruntowa zależna od odległości od miasta
	A. Weber	Trójkąt lokalizacji Webera (geometryczny model optymalnej lokalizacji)
	A. Marshall	Przestrzenna lokalizacja przedsiębiorstw i społeczeństw; zdefiniował zjawisko aglomeracji podmiotów gospodarczych
	W. Christaller	Koncepcja ośrodków centralnych, układ heksagonalny, rola miast w sieci osadniczej
	A. Lösch	Model równowagi przestrzennej („plaster miodu”)
	W. Isard	Rola dużych miast i efektów zewnętrznych (kosztów i korzyści) aglomeracji w lokalizacji działalności gospodarczej
	A. Predöhl	Zasada przestrzennej substytucji czynników produkcji
Teorie polaryzacji	F. Perroux	Teoria biegunów wzrostu (wzrost powstaje w miejscach o natężonych impulsach rozwojowych)
	J.R. Boudeville	Teoria regionu spolaryzowanego (bieguny wzrostu to duże miasta)
	G. Myrdal	Koncepcja kumulatywnej okrężnej przyczynowości (jedna zmiana w elementach układu społeczno-gospodarczego w przestrzeni powoduje zmiany w innych jego elementach, a sprzężenia zwrotne potęgują ich siłę oddziaływania)

Grupa teorii	Przedstawiciele	Odniesienia do terytorium
	J. Friedmann	Koncepcja centrum-peryferie (procesy wzrostu i rozwoju kumulują się w centrach, za którymi regiony peryferyjne nie mogą „nadążyć”)
Nowa geografia ekonomiczna	P. Krugmann	Poszukiwanie równowagi ogólnej w decyzjach lokalizacyjnych przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych poprzez jednoczesną analizę sił dośrodkowych i odśrodkowych
Teorie endogeniczne	P. Romer	Model learning-by-doing. Efekty aglomeracyjne związane z rozprzestrzenianiem się wiedzy jako ubocznego produktu działalności gospodarczej przedsiębiorstw
	R. Lucas	Efekty aglomeracyjne determinowane przez rozprzestrzenianie się umiejętności, co stymuluje bliskość geograficzna przedsiębiorstw i instytucji otoczenia biznesu
Ekonomia instytucjonalna	Ph. Cooke, K. Morgan, A. Malmberg	Terytorialne formy organizacji produkcji – regiony uczące się (regiony działające w oparciu o sieci, rozprzestrzenianie się specjalistycznej wiedzy i know-how dzięki relacjom bliskości)
	S. Rosenthal, W. Strange, O. Williamson, D. North, B.T. McCann, T.B. Folta	Ekonomika kosztów transakcyjnych, głównie dotycząca wpływu bliskości fizycznej na minimalizację kosztów transakcyjnych (analiza korzyści aglomeracji), czy metropolizacji gospodarki jako efektu dynamicznego rozwoju sektora transakcyjnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Zaucha, T. Brodzicki, D. Ciołek, T. Komornicki, Z. Mogiła, J. Szlachta, J. Zaleski, op. cit., s. 93–97; M.E. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny...*, s. 185–205; K. Dyjach, op. cit., s. 55–57; T. Rokicki, op. cit., s. 7–63.

Już w poglądach ekonomistów przedklasycznych i klasycznych można odnaleźć elementy odnoszące się do lokalizacji. Na przykład W. Petty jest uważany za twórcę pojęcia renty z lokalizacji (uważał, że wysokość czynszu zależy od bliskości skupisk ludzkich). Uważał on, że lokalizacja, handel i polityka publiczna były najważniejszymi czynnikami mającymi wpływ na bogactwo państwa. Z kolei D. Ricardo (teoria renty różnicowej) był zdania, że najgorsze grunty nie przynoszą swoim właścicielom żadnej renty. Natomiast na lepszych gruntach, przy tej samej ilości pracy, uży-

skuje się wyższe plony, a więc i wyższe przychody. Ponadto zagadnieniami aktywności gospodarczej powiązanej z przestrzenią geograficzną już w XVIII wieku zajmował R. Cantillon. Wskazywał on na rolę kosztów transportu w cenach towarów (ceny w dużych miastach będą zawsze wyższe niż w miejscu produkcji)¹².

Na kontekst przestrzenny zjawisk ekonomicznych zwróciły uwagę teorie lokalizacji. W klasycznym ujęciu dotyczyły one przede wszystkim badań nad wpływem kosztów transportu na lokalizację działalności gospodarczej. Można tu wskazać m.in. teorię kręgów J.H. von Thünera, który badał rozmieszczenie działalności rolniczej oraz A. Webera, który skonstruował geometryczny model optymalnej lokalizacji, tzw. trójkąt lokalizacji Webera (na podstawie najniższej wartości sumy iloczynów wagi i odległości transportu wszystkich surowców i półfabrykatów do zakładu oraz finalnego wyrobu do miejsca zbytu)¹³.

Na szerszy, przestrzenny kontekst funkcjonowania rynków zaczęto zwracać uwagę w teoriach lokalizacji od czasów A. Marshalla (początek XX wieku) i rozwoju szkoły geografii ekonomicznej¹⁴. Ekonomista ten poświęcił dużą uwagę problemom przestrzennej lokalizacji działalności przedsiębiorstw i społeczeństw. Zajmował się analizą obszaru rynku, głównie z uwzględnieniem migracji ludności i przemysłu. Badał też warunkowania i efekty skupiania się działalności gospodarczej w aspekcie geograficznym i sektorowym, definiując zjawisko aglomeracji podmiotów gospodarczych i przedstawiając korzyści z niej wynikające (wewnętrzne i zewnętrzne)¹⁵.

¹² T. Rokicki, op. cit., s. 7–14.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Jak podkreśla T. Rokicki, trudno jest jednoznacznie określić granicę między teoriami geografii ekonomicznej a klasycznymi teoriami lokalizacji. Autor ten wśród szkoły geografii ekonomicznej klasyfikuje takich badaczy jak: A. Marshall, J. Hobson, W. Christaller, A. Lösch, A. Predöhl, W. Isard czy R. Prebisch, za: T. Rokicki, op. cit., s. 37.

¹⁵ M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 2000, s. 391; J. Zaucha, *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych – ekonomiczne fundamenty planowania przestrzennego w Europie Bałtyckiej*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007, s. 49–50.

Pierwszą ogólną teorię gospodarki przestrzennej przypisuje się natomiast A. Löschowi. Zajmował się on lokowaniem jednocześnie w przestrzeni różnych typów działalności gospodarczej. Sformułował model równowagi przestrzennej, która występowała, gdy popyt (zmienna egzogeniczna) był równy podaży na wszystkich rynkach przestrzennych (lokalizacja producenta to zmienna endogeniczna) i graficznie przybierała wzór „plastra miodu”¹⁶. Do tego krytycznie odniósł się m.in. W. Isard¹⁷. Zwrócił on uwagę, że taki kształt rynków deformowany jest przez duże ośrodki miejskie. Terytorialne rozmiary rynków zbytu maleją w miarę zbliżania się do miasta i nie mogą zachować kształtu regularnego sześcioboku. Oprócz roli miast uwzględniał tu też zjawisko aglomeracji, opisując je za pomocą efektów zewnętrznych (kosztów i korzyści)¹⁸.

Należy także zaznaczyć poglądy A. Predöbla, który wprowadził zasadę przestrzennej substytucji. Substytucja czynników mniej wydajnych bardziej wydajnymi mogła przyczynić się jego zdaniem do obniżenia kosztów produkcji, a między innymi lokalizacja produkcji była w jego poglądach takim właśnie czynnikiem produkcji¹⁹.

W kontekście terytorialnego rozmieszczenia i kształtowania się miast można wskazać teorie ośrodków centralnych W. Christallera. Badacz wskazywał, że najbardziej optymalna struktura przestrzenna, minimalizująca liczbę miast i przy której cały obszar jest zaopatrywany we wszystkie dobra i usługi, ma układ sieci heksagonalnej²⁰. Wśród współczesnych teorii lokalizacji należy przywołać model autorstwa J.V. Hendersona, który próbuje wyjaśnić siły decydujące o kształcie miast. Wskazuje on na siły dośrodkowe (dotyczące geograficznej koncentracji działalności) i siły odśrodkowe (dotyczące kosztów funkcjonowania w wielkim mieście, np. zanieczyszczenie środowiska, transport)²¹.

¹⁶ J. Zaucha, *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych...*, s. 41.

¹⁷ Ibidem, s. 15, 47; T. Rokicki, op. cit., s. 64.

¹⁸ R. Szul, *Przestrzeń, gospodarka, państwo*, Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Lokalnego i Regionalnego, Warszawa 1991, s. 14.

¹⁹ T. Rokicki, op. cit., s. 62–63.

²⁰ M.E. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny...*, s. 21.

²¹ Ł. Piętak, op. cit., s. 12.

Kluczowe znaczenie w terytorialnym podejściu do rozwoju miały także koncepcje biegunów wzrostu oraz centrum-peryferii²², które szerzej zostały opisane w rozdziale II w kontekście definiowania obszarów funkcjonalnych. Uzasadnia to tym samym terytorialny wymiar polityki rozwoju w obszarach funkcjonalnych. Teorie te silnie wiązały procesy rozwoju z określonym miejscem (biegunem), w którym jednak musi istnieć pewna „masa krytyczna”, czyli skupisko odpowiednich rodzajów działalności, urządzeń technicznych, klimatu społecznego itp., które poprzez wzajemne oddziaływanie powodują procesy rozwojowe.

Główną cechą modeli nowej geografii ekonomicznej jest uzależnienie decyzji lokalizacyjnych od warunków endogenicznych, a tym samym endogenizacja lokalizacji działalności gospodarczej w przestrzeni. Oznacza ona, że podmioty rynkowe i gospodarstwa domowe świadomie podejmują decyzję o wyborze lokalizacji. Dążą przy tym do maksymalizacji zysku lub całkowitej użyteczności na podstawie dostępnych informacji. Stopień przestrzennej koncentracji bądź rozproszenia działalności gospodarczej będzie zależał od bilansu sił dośrodkowych, proaglomeracyjnych i odśrodkowych, prodyspersyjnych (por. np. P. Krugmann)²³.

Wpływ ekonomii instytucjonalnej na zwiększenie pojmowania procesów zachodzących w określonej przestrzeni można charakteryzować wielorako. W szczególności bogaty dorobek dotyczy teorii dotyczących kosztów transakcyjnych. Tutaj główne nurty badań dotyczą np. wpływu bliskości fizycznej na minimalizację kosztów transakcyjnych, wpływu klastrów na konkurencyjność działających w nich przedsiębiorstw, czy metropolizacji gospodarki jako efektu rozwoju sektora transakcyjnego. Do badań dotyczących terytorium można jednak znaleźć odniesienia także w innych nurtach ekonomii instytucjonalnej, np. w teoriach praw

²² Model centrum-peryferii wskazywano jako drugą z czterech faz rozwoju gospodarek w przestrzeni. Pierwsza faza obejmowała etap gospodarki przedprzemysłowej, w trzeciej zachodził wzrost gospodarczy, czwarta miała doprowadzić do gospodarki zintegrowanej. Rozwój gospodarczy zatem, przechodząc przez kolejne fazy ma doprowadzić do coraz mniejszych asymetrycznych relacji między rdzeniem i peryferiami, A. Bajerski, op. cit., s. 14.

²³ T. Brodzicki, *Spatial aspects of economic growth. Review of theoretical literature*, „Working Papers”, no. 004/2014, Instytut Rozwoju, Sopot 2014, s. 10–11.

własności (poszukiwanie optymalnej struktury własności w przestrzeni, rola przestrzeni publicznych w gospodarce itp.), teorii wyboru publicznego (formy zarządzania strukturami terytorialnymi, koszty i korzyści decyzji podejmowanych na szczeblach samorządu terytorialnego)²⁴.

We współczesnym podejściu terytorialnym wskazywane są trzy główne wymiary terytorium: geograficzne, relacyjne i instytucjonalne. Fundamentem dla tworzenia i istnienia terytorium są dwa ostatnie wymiary. Wymiar geograficzny dotyczy bliskości przestrzennej i dostępu do endogenicznych zasobów²⁵. Wymiar relacyjny terytorialnego paradygmatu rozwoju dotyczy badania takich zagadnień jak: „zakorzenie”²⁶ („embeddedness”, osadzenie działalności ekonomicznej i jej efektów w środowisku społecznym) oraz wyjaśnienie społeczno-przestrzennej natury procesów gospodarczych. Relacje występujące na danym terytorium są głęboko zakorzenione w środowisku lokalnym i zależą od struktury tego terytorium, norm, wartości tam panujących. Z takiej perspektywy badawczej terytorium jest charakteryzowane przez pewną trwałą sieć interakcji określonej społeczności, w której kapitał społeczny²⁷ buduje

²⁴ Więcej: M.E. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny...*, s. 198–200.

²⁵ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 119–120.

²⁶ Za prekursora pojęcia „zakorzenia” w ekonomii uznaje się K. Polanyi’ego, który w swoich pracach mocno podkreślał instytucjonalny kontekst procesów gospodarczych, twierdząc, że gospodarka to zinstytucjonalizowany proces społecznych interakcji. Zakorzenie określane jest także jako terytorializacja, czyli osadzenie podmiotu w relacjach społeczno-gospodarczych i uruchomienie mechanizmów współtworzenia nowych wartości i zasobów, które będą strategicznie cenne zarówno dla indywidualnych podmiotów i całej gospodarki. Mechanizm terytorializacji opiera się zatem na identyfikacji aktywów, czyli poszukiwaniu zasobów specyficznych dla danego terytorium, pozwalających odróżnić to terytorium od sąsiadujących i pobudzających jego rozwój. Więcej: A. Nowakowska, *Terytorializacja procesów gospodarczych – od specjalizacji do specyficzności w rozwoju*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 320, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, s. 6; A. Noworól, K. Noworól, *Terytorializacja polityki rozwoju jako element podniesienia konkurencyjności miast i regionów*, „Studia KPZK” 2018, t. 184 „Rozwój lokalny i regionalny. Teorie i zastosowania”, s. 21; A. Nowakowska, *Terytorializacja rozwoju i polityki regionalnej*, „Biuletyn KPZK” 2017, z. 268, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, s. 31.

²⁷ Kapitał społeczny (często określanym relacyjnym) to w szczególności: zaufanie, więzi i tożsamość, poczucie przynależności w ramach określonej społeczności, A. Nowakowska, *Zintegrowane plany rozwoju...*, s. 13–14.

bazę dla działania podmiotów współtworzących terytorium²⁸. Wymiar instytucjonalny dotyczy sposobu organizacji danego terytorium i koordynacji zachowań podmiotów w nim funkcjonujących. Wymiar ten zatem zawiera zbiór reguł, tworzonych przez wspólne zwyczaje, zasady i procedury współdziałania. Reguluje także stosunki i interakcje pomiędzy podmiotami, tworzy bazę do koordynacji działań gospodarczych, sprzyja wymianie informacji, procesom kooperacji oraz interaktywnego i kolektywnego uczenia się²⁹.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia, terytorium nie powinno być utożsamiane z przestrzenią fizyczną, traktowaną w tradycyjnych teoriach lokalizacji gospodarczej, kosztów czynników produkcji, czy kosztów transportu, a powinno być postrzegane jako „forma organizacji redukująca niepewność i ryzyko, stanowiąca źródło informacji, kumulowania i transferu wiedzy i umiejętności i jako źródło innowacyjności”³⁰. Terytorium nie powinno być przestrzenią określoną przez granice administracyjne, ale powinno być rozpatrywane w kategoriach relacji, powiązań oraz wspólnych mechanizmów rozwoju. Tworzą je naturalne powiązania społeczne i gospodarcze, kreowane przez podmioty posiadające wspólny cel działania³¹. Terytorium, z jednej strony, stanowi specyficzny zasób dla procesów rozwoju, z drugiej zaś, jest też wynikiem tego rozwoju³². W tym rozumieniu pojęcie terytorium odpowiada na przykład koncepcji miejskich obszarów funkcjonalnych.

Warunki dla rozwoju endogenicznego danego terytorium tworzą jego elementy składowe, czyli kapitał terytorialny. Każde miejsce może budować konkurencyjność swojego terytorium, wykorzystując aktywa materialne i niematerialne, które mogą obejmować lokalną specyfikę, wy-

²⁸ Ibidem, s. 13–14.

²⁹ A. Nowakowska, *Terytorializacja rozwoju...*, s. 29.

³⁰ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2001, s. 20, za: M.E. Sokołowicz, *Zagadnienie bliskości...*, s. 61.

³¹ A. Nowakowska, *Zintegrowane plany rozwoju...*, s. 12.

³² B. Jean, *La construction d'une science des territoires: l'expérience du Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT) au Québec*, CIST2011 – Fonder les sciences du territoire, Collège international des sciences du territoire (CIST), Paris 2011, s. 216, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01353732/document>, dostęp: 10.12.2020.

jątkowość, tożsamość terytorialną i zlokalizowaną wiedzę³³. Zatem kapitał terytorialny odnosi się do zasobów, które stanowią podstawę rozwoju endogenicznego w określonym mieście i regionie, a także do instytucji, sposobów podejmowania decyzji i umiejętności zawodowych w celu jak najlepszego wykorzystania tych zasobów³⁴. Wskazuje się, że są to elementy, które pozostają w dyspozycji terytorium, stanowią o jego wartości i powinny być wykorzystywane w sposób pełny i rozważny³⁵. Zwraca się także uwagę, że właściwe podejście do kapitału terytorialnego powinno ujmować jego relacyjny i synergiczny charakter. Zatem są nim „swoiste korzyści zewnętrzne, wytwarzane i dostępne w wyniku multifunkcjonalnej interakcji użytkowników względnie wyodrębnionego terytorium”³⁶, czyli ma charakter dynamicznego w czasie i przestrzeni „złożonego dobra klubowego”, dostępnego dla użytkowników (klubu) działających(ego) w ramach obszaru funkcjonalnego”³⁷. Obejmuje „materialne i niematerialne zasoby, a także korzyści zinternalizowane z zewnątrz, których niepowtarzalna konfiguracja tworzy specyfikę terytorium i może przesądzać o jego pozycji konkurencyjnej”, w tym jego znaczenie w rozwoju jest uzależnione od charakteru terytorium oraz skoncentrowanych w nim funkcji³⁸. Mając na uwadze powyższe za główne cechy kapitału terytorialnego można uznać:

³³ V. Morretta, *Territorial capital in local economic endogenous development*, „Regional Science Policy & Practice”, Online Version of Record before inclusion in an issue, 2020, s. 1.

³⁴ OECD *Territorial Outlook. Territorial economy*, OECD, Paris 2001, s. 13.

³⁵ R. Camagni, *Towards a Concept of Territorial Capital*, [w:] *Modelling Regional Scenarios for the Enlarged Europe. European Competitiveness and Global Strategies, Advances in Spatial Science*, R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi (red.), Springer, Berlin 2008, s. 34.

³⁶ T. Markowski, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, „Studia KPZK PAN”, t. 134, Warszawa 2011, s. 27.

³⁷ W tej definicji istotą zapewnienia trwałej przewagi konkurencyjnej dla firm w obszarze funkcjonalnym jest zbudowanie złożonego „interaktywnego zasobu”. Można go „zbudować” na podstawie intensywnych relacji między ludźmi zorganizowanymi w różnych instytucjach o wysokiej przedsiębiorczości, innowacyjności i zaufaniu, którzy wytwarzając wartość dodaną, uzyskują wysoką produktywność sektora wytwórczego, T. Markowski, *Kapitał terytorialny jako cel...*, s. 112.

³⁸ P. Brańska, T. Kudłacz, *Uwarunkowania instytucjonalne wzmocnienia i wykorzystania kapitału terytorialnego w rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia KPZK PAN” 2017, nr 177, s. 69–70.

endogeniczność, materialny i niematerialny charakter, niepowtarzalność (unikalność), relacyjność.

Koncepcja kapitału terytorialnego, który jest specyficzny dla każdego obszaru, może pozwolić zrozumieć konieczność ograniczania dysproporcji rozwojowych między obszarami tego samego kraju³⁹. W rzeczywistości pomoc obszarowi w niekorzystnej sytuacji w rozwoju własnego kapitału terytorialnego umożliwi mu ostatecznie rozwijanie działalności bardziej dochodowej⁴⁰. Ponadto kapitał terytorialny stanowi o potencjale konkurencyjnym danego obszaru⁴¹. Odnosi się to także do układów terytorialno-funkcjonalnych, takich jak miejskie ośrodki funkcjonalne. Z punktu widzenia zarówno badaczy ekonomii regionalnej i polityków zauważa się, że wzmocnienie pozycji konkurencyjnej gospodarki UE oraz jej regionów można uzyskać poprzez wykorzystanie szczególnych zasobów, jakie istnieją w strukturach funkcjonalno-przestrzennych. Mix tradycyjnych zasobów oraz wiedzy i innowacyjności tworzy nowy, synergiczny czynnik kreowania przewag konkurencyjnych danego obszaru⁴². W kontekście wdrażania strategii „Europa 2020” pojawiła się koncepcja pięciu kluczy terytorialnych, do których należą: dostępność, usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, aktywa terytorialne, sieć miast oraz regiony funkcjonalne. Przy obszarach funkcjonalnych podkreśla się położenie nacisku na: rozszerzenie lokalnych rynków pracy, wzmocnienie współpracy terytorialnej, zapewnienie dostępności drugo-

³⁹ Zakłada się także, że polityki będą skuteczniejsze, gdy system kapitału terytorialnego będzie dobrze rozwinięty, tzn. gdy będą obecne uzupełniające się aktywa (elementy) kapitału terytorialnego. Na przykład polityka ukierunkowana na wzmocnienie sektora badań i rozwoju będzie bardziej efektywna, gdy region jest bogaty w kapitał ludzki, posiada sieć firm z doświadczeniem i system instytucji wspierający przedsiębiorcze inicjatywy, za: U. Fratesi, G. Perucca, op. cit., s. 267.

⁴⁰ *OECD Territorial Outlook...*, s. 16.

⁴¹ Roberta Capello i in. wśród czynników terytorialnych wpływających na konkurencyjność wymieniają: zasoby naturalne, dobra publiczne, prywatne i mieszane, kapitał ludzki, społeczny i relacyjny, zasoby organizacyjne, relacyjne i poznawcze, R. Capello, U. Fratesi, L. Resmini, *Globalization and Regional Growth in Europe. Past Trends and Future Scenarios*, Springer, Berlin 2011, s. 144–145.

⁴² T. Markowski, *Kapitał terytorialny jako cel...*, s. 112.

rzędnych biegunów wzrostu i ośrodków regionalnych, zapewnienie połączeń transportem publicznym z ośrodkami regionalnymi, miasta kompaktowe (miasta zrównoważone)⁴³.

Elementy, które zaliczane są do kapitału terytorialnego są różnorodnie ujmowane, również z uwagi na trudność w ich zbadaniu⁴⁴. Wskazuje się, że są to elementy terytorium, takie jak: położenie geograficzne, zasoby naturalne, powierzchnia, klimat, wyposażenie produkcyjne, tradycje, formy przestrzennej organizacji działalności gospodarczej, klastry, sieci współpracy, wzajemne zrozumienie, zaufanie, formalne i nieformalne zasady⁴⁵. W stosunku do obszarów funkcjonalnych podkreśla się także, że kapitał terytorialny, oprócz określonej kombinacji zasobów naturalnych, jakości fizycznego zagospodarowania przestrzennego i zasobów intelektualnych związany jest ze zdolnością do współpracy jednostek samorządu terytorialnego w obszarach funkcjonalnych i z wysokim poziomem zaufania społecznego⁴⁶. Można zatem ocenić, że obejmuje zasoby materialne i publiczne (np. infrastruktura publiczna), wartości niematerialne i prywatne (np. kapitał ludzki) i alternatywne kombinacje tych elementów⁴⁷. W modelu operacyjnej konkretyzacji wymienia się pięć grup elementów kapitału terytorialnego, tj. kapitał ludzki, społeczny, materialny, finansowy i innowacje (por. rycina 5)⁴⁸. Kapitał ludzki od-

⁴³ K. Böhme, 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 the Territorial Agenda 2020 prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union*, Warsaw 2011, s. 44–57, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/2011_territorial_dimension_eu2020.pdf, dostęp: 10.12.2020.

⁴⁴ Na przykład w Polsce kapitał terytorialny był badany na poziomie powiatów za pomocą kilkunastu wskaźników, których wybór sami autorzy uznali za niesatysfakcjonujący, gdyż niektóre zmienne były nieobserwowane albo niedostępne na określonym poziomie terytorialnym, w szczególności problem ten dotyczy poziomu gminnego, J. Sołtys, *Ośrodki wzrostu na obszarach peryferyjnych regionów. W poszukiwaniu kapitału terytorialnego*, „Biuletyn KPZK”, nr 273/274, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Warszawa 2019, s. 138.

⁴⁵ R. Camagni, *Towards a Concept...*, s. 34.

⁴⁶ T. Markowski, *Kapitał terytorialny jako cel...*, s. 113.

⁴⁷ U. Fratesi, G. Perucca, op. cit., s. 267; R. Capello, A. Caragliu, P. Nijkamp, *Territorial capital and regional growth: increasing returns in knowledge use*, „Tijdschrift voor economische en sociale geografie” 2011, vol. 102, iss. 4, s. 390.

⁴⁸ P. Churski, R. Perdał, B. Konecka-Szydłowska, T. Herodowicz, *Redefinicja czynników*

nosi się do mieszkańców danego terytorium z ich wiedzą, umiejętnościami i kompetencjami kształtującymi zarządzanie, zagospodarowanie i użytkowanie przestrzeni. Z kapitałem ludzkim związany jest kapitał społeczny⁴⁹, w szczególności jego jakość staje się warunkiem brzegowym dla działania mechanizmów rozwoju, typowych w warunkach interwencji publicznej, podejmowanej zgodnie z podejściem zorientowanym terytorialnie. Zarówno znaczenie mają tu kompetencje mieszkańców do współpracy wewnątrz (bonding social capital) jak i pomiędzy grupami społecznymi (bridging social capital). Kapitał społeczny stanowi ważny czynnik opisywanego już wcześniej „zakorzeniania”. Sprzyja rozwojowi nowych form przestrzennej organizacji działalności gospodarczej oraz jest czynnikiem determinującym przepływy wiedzy (knowledge spillover) i wzmacniającym efekty sieciowe (networks effects), wykorzystującym mechanizmy dzielenia się (sharing), dopasowywania (matching) i uczenia (learning)⁵⁰. Kapitał materialny obejmuje dobra materialne, najczęściej odnoszące się do środków trwałych, w dużej części stanowiące własność publiczną i podstawę wszystkich działań społecznych i gospodarczych⁵¹. Kapitał finansowy odnosi się do wolnych środków finansowych, które mogą być przeznaczone na realizację nowych inwestycji przez podmioty gospodarcze, sektor publiczny oraz konsumpcję inwestycyjną ludności. Opiera się głównie na mechanizmie montażu różnych źródeł finansowania, włączając między innymi środki własne, jak i instrumenty zwrotne oraz bezzwrotne. Innowacje dotyczą natomiast różnych form innowacyjności gospodarki w zakresie rozwiązań technicznych i technologicznych,

rozwoju regionalnego w świetle mega trendów społeczno-gospodarczych, „Studia Regionalne i Lokalne” 2018, nr 3 (73), s. 78; P. Churski, T. Herodowicz, B. Konecka-Szydłowska, R. Perdał, *Czynniki rozwoju...* s. 6.

⁴⁹ W ekonomii kapitał społeczny to kapitał odnoszący się „do takich cech organizacji społeczeństwa, jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa ułatwiając skoordynowane działania”, R.D. Putnam, R. Leonardi, R. Nanetti, *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 1995, s. 258.

⁵⁰ P. Churski, T. Herodowicz, B. Konecka-Szydłowska, R. Perdał, *Czynniki rozwoju...*, s. 146–148.

⁵¹ *Ibidem*, s. 148–149.

ale również nowych form organizacyjnych, instytucjonalnych i zarządczych. Innowacyjność dotyczy budowania w regionie usieciowionego środowiska innowacyjnego opierającego się na poczwórnej helisie⁵².

Rycina 5. Model operacyjnej konkretyzacji czynników rozwoju w implementacji polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie



Źródło: P. Churski, T. Herodowicz, B. Konecka-Szydłowska, R. Perdał, *Współczesne wyzwania...*, s. 52.

Mając na uwadze powyższy model operacyjnej konkretyzacji zakłada się, że określenie czynników rozwoju (kapitału terytorialnego) wymaga określenia ich elementów składowych na najniższym możliwym poziomie terytorialnym, gdyż warunkują one jakość życia mieszkańców, atrakcyjność danego „miejsca”, czy chęć lokalizowania w nim działalności gospodarczej. Komplementarne współwystępowanie i wzajemne przenikanie tych czynników tworzy określone warunki dla inicjowania i przebiegu

⁵² P. Churski, R. Perdał, B. Konecka-Szydłowska, T. Herodowicz, op. cit., s. 83–85. Poczwórna helisę tworzą: sektor naukowy, sektor gospodarczy, sektor publiczny, w tym administracja oraz społeczeństwo, L. Leydesdorff, *The Triple Helix, Quadruple Helix, ..., and an N-Tuple of Helices: Explanatory Models for Analyzing the Knowledge-Based Economy?*, „Journal of the Knowledge Economy” 2012, vol. 3, s. 25–26.

procesów rozwojowych. Istotne znaczenie mają w szczególności te czynniki, które generują dyfuzję procesów rozwojowych, dając podstawę dla kształtowania się ekonomii przepływów (space of flows). Dyfuzja dotyczy zarówno wewnętrznych, funkcjonalnych relacji, jak i zewnętrznych. Istotną rolę w prawidłowym przebiegu tych procesów przepływu odgrywa instytucjonalizacja rozwoju i rozwój instytucjonalny. Instytucjonalizacja rozwoju dotyczy tworzenia i funkcjonowania instytucji koordynujących programowanie, wdrażanie i ewaluację procesów rozwoju. Rozwój instytucjonalny obejmuje normy, wartości, zachowania określonych interesariuszy⁵³. Mając na uwadze powyższe przyjmuje się, że interwencja publiczna na określonym obszarze funkcjonalnym powinna być ukierunkowana na wzmocnienie kapitału terytorialnego, dyfuzji rozwoju i rozwoju instytucji, aby w ramach sprzężeń zwrotnych między tymi elementami stworzyć warunki dla trwałego rozwoju. W konsekwencji ma to doprowadzić do osiągnięcia masy krytycznej (critical mass), która mogłaby wywrzeć trwały wpływ na zmiany rozwojowe na poziomie lokalnym. Należy przy tym zaznaczyć, że interwencja rozwojowa, uwzględniająca specyfikę kapitału terytorialnego danego obszaru, może być realizowana jedynie przy zapewnieniu pełnej samodzielności samorządów terytorialnych i wprowadzeniu elastycznych instrumentów koordynacji na szczeblu unijnym i krajowym (uwzględniając multi-level governance i zasadę „think globally, act locally”). Odpowiednim narzędziem do realizacji tych założeń może być zintegrowane planowanie rozwoju, opierające się na oddolnym modelu planowania (bottom-up), który uwzględnia specyfikę określonych terytoriów⁵⁴.

Podsumowując należy zauważyć, że terytorium odgrywa szczególną rolę w procesach ekonomicznych⁵⁵. Rozszerzenie celów europejskiej polityki spójności o wymiar spójności terytorialnej skutkowało koniecznością innego spojrzenia na terytorium i większego uwzględniania czynników

⁵³ P. Churski, T. Herodowicz, B. Konecka-Szydłowska, R. Perdał, *Współczesne wyzwania...*, s. 51–53.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 53–54, 79.

⁵⁵ J. Villaverde, *A new look to convergence in Spain. A spatial econometric approach*, „European Urban and Regional Studies”, 13 (2), 2006, s. 131.

terytorialnych (territory matters)⁵⁶. Głównym wyzwaniem w skutecznym kształtowaniu tych czynników jest poznanie specyfik terytorialnych, tworzących określony kapitał terytorialny. Przy tym należy podkreślić, że czynniki nie powinny być ujednolicane, a dostosowane do heterogenicznych, endogenicznych zasobów⁵⁷.

2. Podejście terytorialno-funkcjonalne w polityce spójności – istota i wymiar praktyczny w okresie programowania 2014–2020

Za rozwój terytorialny można uważać dowolny proces mobilizujący różnych interesariuszy, który prowadzi do stworzenia strategii adaptacji do zewnętrznych ograniczeń, opartej na zbiorowej identyfikacji z kulturą danego obszaru. Rozwoju terytorialnego nie można „zadekretować” i zależy on od lokalnych grup interesariuszy, przy wsparciu odpowiednich polityk publicznych. Jego podstawową cechą jest inicjowanie, w oparciu o długookresową strategię (politykę), procesu rozwoju przez podmioty lokalne. W powyższym ujęciu rozwój terytorialny nie jest tylko sposobem na optymalizację zasobów, polega raczej na ujawnieniu nieznanych wcześniej zasobów⁵⁸. Właściwości, specyfika, kultura danego terytorium mają zdolność wzmacniania procesów rozwojowych, wykorzystując cechy zasobów rzadkich. Każde terytorium jest niemożliwe do skopiowania i bezpośredniego naśladowania. Zatem lokalne zasoby mogą decydować o potencjale konkurencyjnym na różnych poziomach: regionalnym, krajowym, a nawet międzynarodowym⁵⁹.

Zasadniczo podejście terytorialne opiera się na trzech podstawowych aspektach. Po pierwsze zakłada, że szczególne znaczenie ma kontekst

⁵⁶ P. Churski, *Podejście zorientowane terytorialnie...*, s. 34.

⁵⁷ A. Rodríguez-Pose, op. cit., s. 1034–1047, za: P. Churski, T. Herodowicz, B. Konecka-Szydłowska, R. Perdał, *Współczesne wyzwania...*, s. 4.

⁵⁸ B. Pasqueur, *Territorial development. A new approach to development processes for the economies of the developing countries*, „Interthesis”, 10 (2), 2013, s. 11.

⁵⁹ Z. Przygodzki, *Kapitał terytorialny w zintegrowanym planowaniu rozwoju. Koncepcje współpracy*, „Barometr Regionalny” 2015, t. 13, nr 4, s. 29–30.

geograficzny, rozumiany w kategoriach jego uwarunkowań fizycznych, społecznych, kulturowych i instytucjonalnych. Po drugie, podejście ukierunkowane terytorialnie koncentruje się również na kwestii wiedzy w ramach interwencji politycznych. Pułapki niedorozwoju, które hamują potencjał rozwoju regionów są wynikiem zaniedbania lokalnych władz i mogą być rozwiązane jedynie dzięki nowej wiedzy i nowym rozwiązaniom⁶⁰. Po trzecie, dotyczy dynamizacji mechanizmów rozwoju w obszarach funkcjonalnych, tworzących spójne terytoria, niezależnie od układu administracyjno-politycznego. Zatem terytorialny paradygmat rozwoju nazywany jest także terytorialno-funkcyjnym albo zintegrowanym podejściem do kształtowania rozwoju⁶¹.

Podejście zorientowane terytorialnie i funkcjonalnie ma na celu szersze uwzględnienie różnorodnych uwarunkowań rozwoju oraz optymalne wykorzystanie endogenicznych zasobów (kapitałów terytorialnych)⁶². W szczególności wskazuje się na konieczność⁶³:

- przewartościowania czynników rozwoju w kierunku ekspozowania zróżnicowania i różnorodności zasobów jako źródła rozwoju społeczno-gospodarczego,
- wzmacniania wewnętrznych i zewnętrznych powiązań funkcjonalnych w celu zwiększenia spójności terytorialnej,
- zwiększenia mobilizacji interesariuszy lokalnych (regionalnych), dialogu społecznego oraz partnerstwa publiczno-prywatnego w celu podjęcia działań na rzecz rozwoju danego terytorium,
- budowania partnerstw instytucjonalnych (podmiotowa i sektorowa integracja polityki, identyfikacja i realizacja wspólnych celów rozwoju),

⁶⁰ F. Barca, P. McCann, A. Rodriguez-Pose, *The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches*, „Journal of Regional Science”, vol. 52 (1), 2012, s. 139.

⁶¹ A. Nowakowska, *Terytorializacja procesów gospodarczych...*, s. 14.

⁶² R. Camagni, *Local knowledge, national vision: challenge and prospect for the UE regional policy*, [w:] *Territorial Dimension of Development Policies*, Ministry of Regional Development, Warsaw 2011, s. 62–64.

⁶³ A. Nowakowska, *Zintegrowane plany rozwoju...*, s. 15.

- terytorialnego zróżnicowania polityki rozwoju (polityka zróżnicowana, w zależności od specyficznych zasobów, problemów i mechanizmów rozwoju terytorialnego).

Mając na uwadze powyższe, główne filary polityki zorientowanej terytorialnie i funkcjonalnie można ująć w trzech obszarach wskazanych w tabeli 16, tj. programowania i planowania strategicznego, koordynacji polityk z uwzględnieniem wymiaru terytorialnego i zmiany instytucjonalne.

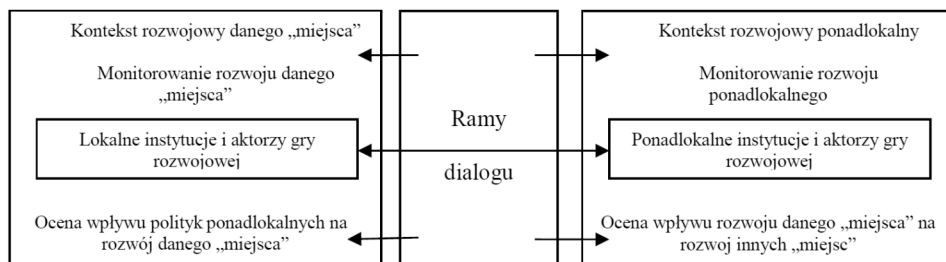
Tabela 16. Filary polityki rozwoju zorientowanego terytorialno-funkcjonalnie

Podejście do programowania i planowania strategicznego	Wzmocnienie koordynacji polityk i uwzględnianie w nich terytorialnego wymiaru	Zmiany instytucjonalne w kierunku pogłębienia zasobów wiedzy i debaty strategicznej
<ul style="list-style-type: none"> • uwzględnienie terytorialnego wymiaru w analizach strategicznych (eksponowanie kapitałów terytorialnych, zróżnicowanych uwarunkowań rozwoju), • koncentracja na tematycznych i terytorialnych priorytetach (tzw. obszary strategicznej interwencji) i na zintegrowanych projektach dla konkretnego terytorium, • wzmacnianie planowania dla obszarów funkcjonalnych, • reorganizacja systemu planowania na wszystkich poziomach zarządzania, aby wzmocnić połączenie wymiaru społeczno-gospodarczego z przestrzennym, • włączenie szerokiego grona interesariuszy w proces programowania rozwoju 	<ul style="list-style-type: none"> • przejście od polityki realizowanej poprzez dystrybucję środków do polityki zorientowanej terytorialnie wraz z odpowiednimi instrumentami, np. kontrakty terytorialne, zintegrowane inwestycje terytorialne, • szersze włączenie wymiaru terytorialnego w analizach efektywności i skuteczności polityki, • innowacyjne sposoby kształtowania rozwoju (odejście od „kalkowania” działań), • upowszechnienie stosowania zestawu wskaźników do oceny efektów polityki i większe wykorzystanie metod ewaluacyjnych, • działania poprzez realizację wielosektorowych projektów (tzw. projektów zintegrowanych) 	<ul style="list-style-type: none"> • powołanie nowych instytucji w systemie kształtowania polityki rozwoju – krajowego i regionalnego forum i obserwatorium terytorialnego, • wzmacnianie partnerstwa instytucjonalnego poprzez przeformułowanie roli różnych instytucji publicznych i relacji pomiędzy nimi, • wprowadzenie mechanizmów koordynacyjnych pomiędzy politykami horyzontalnymi i szczeblami zarządzania oraz zwiększenie roli wielo-poziomowego zarządzania (multi-level governance)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Nowakowska, *Zintegrowane plany rozwoju...*, s. 15–16.

Nowe spojrzenie na znaczenie przestrzeni (jako terytorium) w procesach rozwoju wiązało się też z reinterpretacją sposobów prowadzenia polityki rozwoju⁶⁴. Terytorializacja polityki rozwoju polega na zróżnicowaniu instrumentów polityki poprzez odpowiednie regulacje prawne, instytucjonalne, organizacyjne, zapewnienie właściwej wysokości i zakresu finansowania przedsięwzięć prorozwojowych, w zależności od potrzeb jednostek terytorialnych. Mając na uwadze zawartość tabeli 16 należy uwypuklić wymiar funkcjonalny w podejściu do planowania i realizacji zintegrowanych terytorialnie działań. W szczególności w procesie planowania rozwoju obszarów obejmujących różne jednostki terytorialne, często o różnych uwarunkowaniach, specyfice i potrzebach istotnym elementem jest dialog na różnych poziomach procesu przygotowania i wdrażania działań rozwojowych oraz między różnymi interesariuszami tego procesu (por. rycina 6).

Rycina 6. Elementy podejścia terytorialno-funkcjonalnego (zintegrowanego)



Źródło: A. Nowakowska, *Zintegrowane plany rozwoju...*, s. 16.

Powyższa rycina holistycznie ujmuje zagadnienie podejścia terytorialno-funkcjonalnego. Pokazuje, iż wymaga ono łączenia różnych elementów, wymiarów i współpracy różnych interesariuszy. Pozostaje jednocześnie elastyczne w implementacji, gdyż każdy z poszczególnych krajów, w zależności od struktury administracyjnej, skali problemów, lokalnych uwarunkowań itp. ma możliwość niezależnego stosowania tego paradygmatu polityki rozwoju.

⁶⁴ Ibidem, s. 14.

Ponadto należy zauważyć, że paradygmat rozwoju terytorialnego, z uwagi na dynamikę zmian w systemach społeczno-gospodarczych, wymaga planowania procesów rozwoju w sposób holistyczny, łączący się w różne wymiary i konteksty, czyli w sposób zintegrowany. Jest to przeciwieństwo dotychczasowych metod i procedur skupiających się na podziale planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego. Zintegrowane planowanie uwzględnia złożone współzależności i powiązania zachodzące w procesach rozwoju oraz opiera się na kompleksowych rachunkach korzyści i kosztów. Bazuje na podejściu terytorialno-funkcjonalnym i całkowicie odchodzi od planowania sektorowego⁶⁵. Zintegrowane planowanie rozwoju to wdrożenie do praktyki decyzyjnej w administracji publicznej wszystkich poziomów zarządzania, łącząc w procesie analityczno-decyzyjnym powiązania i zależności natury ekonomicznej, społecznej i przestrzennej⁶⁶. Zatem zintegrowany sposób planowania promuje zrównoważone powiązania między sferą gospodarczą, środowiskową i społeczną, co czyni go zbliżonym do koncepcji zrównoważonego rozwoju. Również w literaturze pojawia się określenie „zintegrowanego governance” jako wyższej formy zarządzania⁶⁷. Można określić, że jest to też planowanie sieciowe, gdyż uwzględnia partycypację różnych interesariuszy funkcjonujących na określonym terytorium. Zatem za główne cechy planowania zintegrowanego można uznać⁶⁸:

- planowanie dla wewnętrznie powiązanych terytoriów (obszarów funkcjonalnych), niekoniecznie odzwierciadlających podziały administracyjne,
- wykorzystanie endogenicznych i specyficznych zasobów i mechanizmów w procesie planowania rozwoju,

⁶⁵ Ibidem, s. 21.

⁶⁶ T. Markowski, *Kapitał terytorialny jako cel...*, s. 115.

⁶⁷ A. Tölle, *Zintegrowane formy planowania i zarządzania rozwojem lokalnym a instrumentarium planistyczne. System polski na tle systemu niemieckiego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2014, nr 3 (57), s. 61.

⁶⁸ A. Nowakowska, *Zintegrowane plany rozwoju...*, s. 22.

- wykorzystanie współzależności i powiązań pomiędzy różnymi elementami tworzącymi terytorium (ujęcie funkcjonalne),
- zróżnicowanie terytorialne polityki strategicznej – integracja celów, działań i instrumentów oddziaływania dla poszczególnych terytoriów, identyfikacja obszarów strategicznej interwencji,
- dostosowanie działań do problemów, istniejącego poziomu rozwoju danych terytoriów, zindywidualizowane podejście do rozwoju,
- integracja planowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym,
- wielopoziomowe, wielopodmiotowe, wielosektorowe podejście w zarządzaniu rozwojem.

Ponadto w odniesieniu do samych obszarów funkcjonalnych wskazuje się, że zintegrowane planowanie rozwoju wymaga wprowadzenia⁶⁹:

- ustawowego wdrożenia systemu zintegrowanych planów rozwoju,
- systemu dochodów samorządowych w stosunku do korzyści i kosztów w ramach jednostek funkcjonalnych,
- powszechnej metody systemowej analizy korzyści i kosztów oraz stworzenia bazy danych do ich szacowania w procesie planistyczno-decyzyjnym,
- procesu łączącego systemowe regulacje prorozwojowe z systemem planowania zintegrowanego,
- wprowadzenia systemowych funduszy współfinansowania obszarów funkcjonalnych,
- stałego rozwijania umiejętności partnerskiego działania i zaufania społecznego zamiast biurokratycznego sposobu współpracy.

W paradygmacie planowania zintegrowanego centralne miejsce zajmują zintegrowane plany rozwoju. Jest to dokument ujmujący w zapisach ustalenia wielu współzależnych sfer, stanowiąc system wzajemnych, powiązanych działań, mających na celu trwałą poprawę warunków rozwoju w ujęciu gospodarczym, fizycznym, społecznym i środowiskowym⁷⁰. Takim planem mogą być na przykład zintegrowane strategie rozwoju dla określonego obszaru funkcjonalnego. W danym przypadku działania po-

⁶⁹ T. Markowski, *Kapitał terytorialny jako cel...*, s. 118.

⁷⁰ A. Tölle, op. cit., s. 62.

winy skupiać się przede wszystkim na budowaniu partnerstwa wokół zdefiniowanego obszaru funkcjonalnego oraz przygotowaniu zintegrowanej strategii rozwoju obszaru funkcjonalnego⁷¹.

Sprzyjający klimat do rozwoju koncepcji planowania zintegrowanego jest przede wszystkim konsekwencją koncepcji spójności terytorialnej⁷². Planowanie rozwoju na poziomie lokalnym (miast i gmin) jest obecnie nakierowane raczej na aktywne rozwijanie danej jednostki, a nie jako reakcja na oczekiwany lub spodziewany rozwój. Rola samorządu w definiowaniu celów polityki nie ogranicza się tylko do tworzenia ram regulujących, ale dotyczy także budowania korzystnych warunków realizacyjnych w ramach partnerstw i programów⁷³. Przyjęcie podejścia terytorialnego, zintegrowanego, a jednocześnie partycypacyjnego modelu zarządzania wydaje się zatem kluczowym elementem powodzenia w budowaniu spójności terytorialnej danego obszaru. Podsumowując powyższe rozważania na temat podejścia zintegrowanego, w tabeli 17 podkreślono podstawowe cechy tego paradygmatu w odniesieniu do opozycyjnego podejścia sektorowego.

Praktyczny wymiar podejście terytorialno-funkcjonalne znalazło w ramach unijnej polityki spójności na lata 2014–2020. Rozumienie polityki rozwoju ukierunkowanego terytorialnie (place-based development policy) opiera się tu w szczególności na raporcie F. Barki z 2009 roku. Wskazuje on, że jest to długookresowe, strategiczne podejście mające na celu zmniejszenie, w określonych miejscach, utrzymujących się nieefektywności (niewykorzystanego pełnego potencjału) i nierówności (według określonego poziomu dobrostanu). Polityka rozwoju ukierunkowanego terytorialnie powinna mieć charakter holistyczny, powinna być prowadzona w sposób zintegrowany, „szyty na miarę” oraz powinna być zaprojektowana i wdrożona z uwzględnieniem lokalnych preferencji i wiedzy, a także wspierana przez system wielopoziomowego sprawowania rządów. Według autora wymiar terytorialny jest kluczową

⁷¹ Z. Przygodzki, op. cit., s. 31–33.

⁷² Ibidem, s. 32.

⁷³ A. Tölle, op. cit., s. 62.

Tabela 17. Porównanie wybranych założeń podejścia sektorowego i zorientowanego terytorialnie w polityce rozwoju

Wyszczególnienie	Podejście sektorowe	Zintegrowane przedsięwzięcia rozwojowe
Cele	<ul style="list-style-type: none"> • Wskazywanie wielu elementów struktury społeczno-gospodarczej jako czynników konkurencyjności • Duży nacisk na działania wyrównawcze, ale efekt przeciwny – pogłębianie się zróżnicowań 	<ul style="list-style-type: none"> • Wielosektorowe podejście ukierunkowane terytorialnie • Działania wyrównawcze dopasowane do potencjałów danych terytoriów, skoncentrowane na wybranych obszarach, 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 uwzględnienia ich wewnętrznej i zewnętrznej różnorodności	<ul style="list-style-type: none"> • Podejście terytorialne we wszystkich działaniach rozwojowych (dostrzeganie różnorodności, silna koordynacja, zarządzanie wielopoziomowe) • Zintegrowane programy dedykowane obszarom strategicznej interwencji przy zachowaniu integracji przestrzennej
Jednostki terytorialne	Jednostki administracyjne. Brak uwzględnienia relacji miasto-wieś	Jednostki funkcjonalne. Zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów. Polityka dostosowana do miejsc
Aktorzy	Rząd i samorząd województwa	Wszystkie szczeble administracji publicznej, aktorzy społeczni i przedstawiciele biznesu

Źródło: *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, M.P. 2011, nr 36, poz. 423, s. 1386.

cechą modelu polityki rozwoju. Podejście zorientowane terytorialnie odnosi się zarówno do kontekstu terytorialności, zagadnień efektywności i równości, jak i do faktu, że projektowanie interwencji zintegrowanych musi być dostosowane do specyfiki miejsc, ponieważ w dużej mierze za-

leży to od wiedzy i oczekiwań interesariuszy w nich mieszkających⁷⁴. Takie upowszechnienie koncepcji podejścia zorientowanego terytorialnie jako nowego paradygmatu polityki UE wynikało głównie z następujących przesłanek⁷⁵:

- poszukiwania nowych kierunków rozwoju Wspólnoty, niezbędnych głównie z powodu niskiej efektywności w wykorzystaniu środków publicznych w ramach instrumentów polityki spójności i polityki strukturalnej,
- próby wprowadzenia zasadniczych zmian w europejskiej polityce regionalnej i odejścia od prostego paradygmatu wyrównawczego preferującego wspieranie słabszych regionów, najczęściej poprzez bezpośrednie transfery środków finansowych przeznaczanych na rozwój infrastruktury,
- poszukiwanie nowych optymalnych wzorców dla interwencji publicznych w związku z procesami globalizacji⁷⁶ i skutkami kryzysów, które specyficznie wpływają na długookresowe efekty gospodarcze danego terytorium.

W perspektywie 2014–2020 podejście terytorialno-funkcjonalne znalazło swoje odzwierciedlenie w zapisach, w odpowiednich aktach prawnych, zarówno na poziomie unijnym, jak też na szczeblu krajowym.

⁷⁴ F. Barca, op. cit., s. 5.

⁷⁵ F. Barca, P. McCann, A. Rodriguez-Pose, op. cit., s. 135–137; A. Rodriguez-Pose, E. Garcilazo, *Quality of Government and the Returns of Investment. Examining the impact of cohesion expenditure in european regions*, „OECD Regional Development Working Papers”, 2013/12, s. 3–4; P. Churski, T. Herodowicz, B. Konecka-Szydłowska, R. Perdał, *Współczesne wyzwania...*, s. 15.

⁷⁶ Globalizacja zwróciła również uwagę na często zaniedbywaną w polityce rozwoju rolę przestrzeni sprawiając, że miasta i powiązania między nimi stają się coraz ważniejsze dla wzrostu gospodarczego i dobrobytu. Procesy globalizacji sprawiły, że przestrzeń stała się coraz bardziej „śliska” („slipery”), co oznacza, że kapitał, towary, ludzie i idee łatwiej się przemieszczają. Jednocześnie jest ona też coraz bardziej „lepka” („sticky”) i „gęsta” („thick”), ponieważ kapitał, towary, ludzie i idee, pomimo że są w ciągłym ruchu, akumulują się głównie w dużych aglomeracjach. Zatem unikalne cechy określonej lokalizacji oraz zdolność do tworzenia i wzmacniania przewagi komparatywnej są podstawą rozwoju gospodarczego. Zdolność terytoriów do „zakorzenienia” działalności gospodarczej w lokalnej tkance społecznej, instytucjonalnej i gospodarczej leży u podstaw sukcesu gospodarczego, F. Barca, P. McCann, A. Rodriguez-Pose, op. cit., s. 136.

Przede wszystkim można tu wymienić: Strategię „Europa 2020”⁷⁷, pakiet rozporządzeń unijnych dla okresu programowania 2014–2020⁷⁸ oraz Umowę Partnerstwa⁷⁹. Warto także wspomnieć o krajowych dokumentach strategicznych (np. KSRR⁸⁰), które akcentują podejście terytorialne, zintegrowane, nawiązując tym samym do polityki Unii Europejskiej.

Wiodący dokument strategiczny w perspektywie 2014–2020 – Strategia „Europa 2020” – w dość ogólny i lakoniczny sposób odnosi się do terytorializacji rozwoju. Znalazły się w nim zapisy mówiące o tym, że „jest ważne, aby korzyści ze wzrostu gospodarczego rozkładały się równo w całej Unii, w tym w regionach bardziej oddalonych, zwiększając w ten sposób spójność”⁸¹.

Pakiet rozporządzeń dotyczących europejskiej polityki spójności w latach 2014–2020 przyjęto w grudniu 2013 roku⁸². Podstawowe znaczenie dla wymiaru terytorialnego ma rozporządzenie nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójno-

⁷⁷ Komisja Europejska, *Europa 2020, Strategia...*

⁷⁸ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/#/do_myslne=1/10515=1676, dostęp: 01.08.2022.

⁷⁹ *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa...*

⁸⁰ *Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r...; Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030...*

⁸¹ Komisja Europejska, *Europa 2020, Strategia...*, s. 20.

⁸² Były to: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”*, *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006*, *Rozporządzenie Parlamentu i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie EFRR i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006*, *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)*, *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW oraz EFMiR*, *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006*, za: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/#/domyslne=1/10515=1676>, dostęp: 01.08.2022.

ści, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego⁸³. Między innymi założono w nim, że w kontekście różnorodnych wyzwań społecznych, gospodarczych, środowiskowych, należy wprowadzać wielosektorowe i wielowymiarowe rozwiązania, które powinny mieć zintegrowany charakter, a „w celu zwiększenia skuteczności i efektywności polityki powinna istnieć możliwość łączenia EFSI w zintegrowane pakiety, które byłyby dopasowane do specyficznych potrzeb terytorialnych”. Rozporządzenie to wprowadziło także ważne instrumenty terytorialne – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT, art. 36) i Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS, art. 32), o których szerzej w dalszych częściach pracy. Ponadto zwrócono w nim uwagę na kontekst miejski i funkcjonalny prowadzonej polityki rozwoju, wskazując, że konieczne jest „uwzględnienie kwestii roli miast, geograficznych obszarów funkcjonalnych oraz obszarów poniżej szczebla regionalnego”. Ponadto w rozporządzeniu, w odniesieniu do umów partnerstwa państw członkowskich, zaakcentowano, że powinny one określać zintegrowane podejście do rozwoju terytorialnego wspieranego z EFSI lub zawierać podsumowanie zintegrowanych podejść do rozwoju terytorialnego na podstawie treści programów operacyjnych.

W rozporządzeniu nr 1301/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁸⁴ kontekst terytorialny obejmuje m.in. przepisy dotyczące traktowania szczególnych cech terytorialnych (rozdział 2). Uwzględnione zostały m.in. zrównoważony rozwój obszarów miejskich (ze szczególnym podkreśleniem roli instrumentu ZIT) innowacyjne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, sieć na rzecz rozwoju obszarów miejskich, obszary o niekorzystnych warunkach przyrodniczych i demograficznych, regiony najbardziej wysunięte na północ o bardzo niskiej gęstości zaludnienia i regiony najbardziej oddalone.

⁸³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013...

⁸⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013...

W rozporządzeniu nr 1304/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego⁸⁵ w art. 12 jest odniesienie do finansowania strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność na obszarach miejskich i wiejskich, paktów terytorialnych i lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia oraz ZIT.

Kontekst terytorialny w okresie programowania 2014–2020 ma także charakter współpracy międzynarodowej, co uwzględniono w rozporządzeniu nr 1299/2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”⁸⁶. W tym ujęciu określono wsparcie w zakresie (art. 2):

- współpracy transgranicznej między przyległymi regionami w celu wspierania zintegrowanego rozwoju regionalnego,
- współpracy transnarodowej na większych terytoriach transnarodowych (makroregionalnych), która obejmuje partnerów krajowych, regionalnych i lokalnych, a także morską współpracę transgraniczną, w celu osiągnięcia wyższego poziomu integracji terytorialnej tych terytoriów,
- współpracy międzyregionalnej w celu wzmocnienia skuteczności polityki spójności, m.in. poprzez wspieranie wymiany doświadczeń dotyczących identyfikacji, przenoszenia i rozpowszechniania dobrych praktyk w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, w tym powiązań między miastem i wsią.

W polskiej Umowie Partnerstwa na lata 2014–2020 zawarto rozdział „Terytorialny wymiar prowadzonej interwencji”, w ramach którego określono:

- Obszary Strategicznej Interwencji Państwa (w tym znalazły się m.in. Polska Wschodnia i miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne),

⁸⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013..., <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1304/oj>, dostęp: 01.08.2022.

⁸⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013..., <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1299/oj>, dostęp: 01.08.2022.

- inne obszary interwencji w układzie terytorialnym (m.in. Śląsk, obszary skrajnie peryferyjne, obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi, Żuławy, strefa przybrzeżna, obszary górskie),
- narzędzia rozwoju terytorialnego (w tym głównie RLKS i ZIT)⁸⁷.

Ogólnie można zauważyć, że w okresie programowania 2014–2020 podejście zorientowane terytorialnie jest silnie akcentowane, ale brakuje konkretnych rozwiązań czy kompleksowego zestawu instrumentów. Za podstawowy kierunek interwencji Unii Europejskiej ukierunkowanej terytorialnie uznano politykę miejską i politykę lokalną, i tutaj wskazano dwa narzędzia jej implementacji – RLKS i ZIT.

Uzupełniając powyższe, warto podkreślić także przejawy terytorializacji polityki publicznej w Polsce, wynikające z inspiracji Unią Europejską. Jedną z pierwszych, udanych prób konceptualizacji wymiaru terytorialnego była „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie”⁸⁸ (KSRR 2020), przyjęta w 2010 roku. Szczegółowe propozycje rozwiązań zawarte w projekcie KSRR 2020 dotyczyły m.in.:

- zmiany polityki regionalnej na ukierunkowaną na wykorzystanie potencjałów endogenicznych określonych terytoriów dla osiągnięcia celów rozwoju,
- stymulowania konkurencyjności na poziomie regionalnym, krajowym i międzynarodowym oraz wspomagania dyfuzji rozwoju z ośrodków najszybciej rozwijających się na pozostałe obszary kraju,
- zwiększania spójności terytorialnej (krajowej i regionalnej), w tym przez budowanie powiązań funkcjonalnych między miastami wojewódzkimi a ich otoczeniem regionalnym, a zwłaszcza między miastami i obszarami wiejskimi,
- skoncentrowania interwencji polityki regionalnej na wybranych obszarach tematycznych i przestrzennych w celu zwiększenia efektywności działań,

⁸⁷ *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa...*, s. 218–245.

⁸⁸ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, M.P. 2011, nr 36, poz. 423.

- wzmocnienia wielopoziomowego systemu zarządzania (multi-level governance) m.in. poprzez wprowadzenie nowego instrumentu – kontraktu terytorialnego,
- wprowadzenia kompleksowego systemu integracji i koordynacji polityk publicznych, mających istotny wpływ terytorialny, z celami polityki regionalnej określonymi dla poszczególnych terytoriów.

Założenia powyższe znalazły odzwierciedlenie w celach strategicznych KSRR, które określono jako: 1. Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów („konkurencyjność”), 2. Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych („spójność”), 3. Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie („sprawność”). W kontekście tematu pracy należy podkreślić także, że powyższa strategia wprowadzała obszary strategicznej interwencji (OSI), do których zaliczono m.in. główne ośrodki miejskie wraz z ich zapleczem funkcjonalnym. Działania skierowane do takich obszarów miały przyczynić się do zwiększenia absorpcji i rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych zogniskowanych w głównych ośrodkach miejskich, co odpowiada polaryzacyjno-dyfuzyjnemu modelowi rozwoju. Główne działania ukierunkowane na wsparcie obszarów funkcjonalnych skupiały się przede wszystkim w celu 1 i obejmowały m.in. wspieranie rozwiązań integrujących przestrzeń funkcjonalnych obszarów miejskich w zakresie zagospodarowania przestrzennego, transportu zbiorowego (infrastruktury, taboru i rozwiązań organizacyjnych), usług komunalnych, rynku pracy⁸⁹.

Przyjęta w 2019 roku nowa wersja „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030” (KSRR 2030) jeszcze bardziej kładzie nacisk na terytorialne podejście do rozwoju, które ma być prowadzone w oparciu o model rozwoju zrównoważonego terytorialnie. Wskazuje się na szerszą realizację polityki rozwoju w oparciu o zasoby własne przy aktywniejszym uczestnictwie rządu, samorządów oraz innych partnerów spo-

⁸⁹ Za: ibidem, s. 1460.

łeczno-gospodarczych. Przewiduje się wzmocnienie i rozszerzenie mechanizmów wypracowanych oddolnie i koncentrację wsparcia na potencjałach i problemach regionów i różnego typu obszarów, w tym miejskich⁹⁰. Podejście do planowania rozwoju ma mieć charakter zintegrowany. Można to także zauważyć w sformułowanych celach KSRR 2030. Pierwszym jej celem jest „zwiększenie spójności rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym” i wskazuje się tu na poziomie operacyjnym wzmocnienie szans rozwojowych obszarów słabszych gospodarczo, czy podniesienie konkurencyjności Polski Wschodniej. To między innymi ten region jest jednym z głównych adresatów wsparcia. W celu 3 podkreśla się konieczność „podniesienia jakości zarządzania i wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie”. Wskazuje na sprawne instytucje oraz relacje pomiędzy nimi jako kluczowe elementy kapitału terytorialnego. Konkretnie wsparcie rozwoju kapitału ludzkiego, społecznego i działań innowacyjnych przewiduje się natomiast w celu 2. W strategii dostrzega się, że kapitał terytorialny jest „jednym z najważniejszych wyznaczników pozycji konkurencyjnej województw”. W tym kontekście dostrzega się także znaczącą rolę dużych ośrodków miejskich (głównie aglomeracji), gdyż gromadzą one potencjał, który aktywizuje podejmowanie różnorodnych działań rozwojowych oraz kreuje rozwój na poziomie regionalnym i krajowym⁹¹.

Na zakończenie warto zauważyć, że zintegrowane planowanie rozwoju w ujęciu terytorialno-funkcjonalnym z powodu dość krótkiej praktyki w realizacji napotyka też wciąż na pewne bariery. W szczególności należy zaznaczyć braki systemowe, które dotyczą niedostatecznych rozwiązań prawnych dla zintegrowanego systemu planowania i realizacji projektów zintegrowanych oraz mocno utrwalonej hierarchicznej i sektorowej organizacji administracji publicznej, faworyzującej tradycyjne rozwiązania i podejścia w planowaniu rozwoju. W perspektywie 2014–2020 w szczególności ramy prawne wprowadzała tzw. ustawa wdro-

⁹⁰ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030...*, s. 41–43.

⁹¹ *Ibidem*, s. 49, 64, 77.

zeniowa⁹², która w dość ogólny sposób regulowała kwestię wdrażania instrumentów terytorialnych. Pewnym problemem pozostają także braki mentalne i świadomościowe, które odnoszą się do specyfiki działania sektora publicznego, np. dominacja rutyny, stereotypowych działań, obawa przed nowością, niepewność procedur, brak doświadczeń, niechęć do współpracy, konieczność zmiany perspektywy myślenia o rozwoju. Można też wskazać bariery metodologiczne i informacyjne. Dotyczą one niedociągnięć metod i procedur planistycznych oraz niedostatecznej wiedzy o procesach zachodzących w układach funkcjonalnych. Wynika to głównie z ograniczonych danych statystycznych zbieranych na poziomie obszarów funkcjonalnych. Utrudnia to ocenę procesów rozwojowych, identyfikację specyficznych zasobów albo relacji sieciowych w obszarze funkcjonalnym. Jednocześnie brak analiz i studiów w tym zakresie ogranicza prawidłową delimitację obszarów funkcjonalnych, utrudnia analizę zjawisk i procesów, co przekładać się będzie na jakość zintegrowanego planowania rozwoju takich terytoriów⁹³.

Podejście terytorialno-funkcjonalne i związane z nim zintegrowane planowanie wpływa na skuteczność działań na rzecz rozwoju m.in. poprzez uwolnienie niewykorzystywanego potencjału na szczeblu lokalnym, miejskim czy regionalnym. Sprzyja ono budowaniu spójności terytorialnej i wykorzystaniu kapitału terytorialnego, stymuluje oddolne procesy rozwojowe. Ten paradygmat podkreśla potrzebę zintegrowanego podejścia do rozwiązywania problemów, różnicowania narzędzi polityki i ich dostosowania do warunków lokalnych⁹⁴.

⁹² Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz.U. 2014, poz. 1146, z późn. zm.

⁹³ A. Nowakowska, *Zintegrowane plany rozwoju...*, s. 34.

⁹⁴ *Ibidem*, s. 35.

3. Wybrane instrumenty rozwoju terytorialnego w kontekście polityki spójności UE na lata 2014–2020

Podejście terytorialne wymaga doboru odpowiednich instrumentów ukierunkowanych na rozwój określonych obszarów. Instrumenty terytorialne wiążą się z działaniami prowadzonymi na określonych obszarach (terytoriach), wskazanych w polityce krajowej, regionalnej lub lokalnej w celu wykorzystania potencjałów lub eliminowania barier rozwojowych tych terytoriów. Definiowane są jako „układ oddziaływania dostępnymi środkami prawnymi i zarządczymi, a szczególnie finansowymi, na procesy rozwojowe określonego terytorium”. Wśród nich wymienia się np. regulacje specjalne, programy, procedury alokacji środków itp.⁹⁵ Literatura przedmiotu wskazuje ponadto wśród szczegółowych instrumentów podejścia terytorialnego: kontrakt terytorialny, krajowe i regionalne forum terytorialne⁹⁶, czy krajowe i regionalne obserwatoria terytorialne⁹⁷. Wybór dedykowanych instrumentów terytorialnych w polityce rozwoju w okresie programowania 2014–2020 nie jest szeroki. Wśród instrumentów wynikających wprost z rozporządzeń unijnych można wskazać ZIT-y (szerzej opisane w dalszej części), RLKS-y, czy Europejską Współpracę Terytorialną⁹⁸. Umowa Partnerstwa na okres

⁹⁵ Ogólnie „instrument” jest to układ oddziaływania na inny układ, posiadający zdolność do wywołania zmiany i sterowania jej przebiegiem, K. Noworól, *Wpływ instrumentów terytorialnych na rozwój partnerstw wewnątrz- i międzysektorowych w Polsce*, „Biuletyn KPZK PAN” 2018, z. 272, s. 31–32.

⁹⁶ Forum terytorialne to instrument, który miał stanowić platformę do wymiany wiedzy, doświadczeń i informacji oraz promować strategiczne myślenie o rozwoju. Były one wskazywane jako instrument prowadzenia rozwoju w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020...*, por. A. Nowakowska, *Zintegrowane plany rozwoju...*, s. 19–20; *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020... Analiza źródeł elektronicznych* wskazuje, że w szczególności temat krajowego forum terytorialnego praktycznie nie istnieje. Fora regionalne działają różnie. Na przykład w województwie podlaskim działa w urzędzie marszałkowskim; jego powołanie w 2014 r. wynikało z zapisów strategii województwa, za: <https://www.niebywalesuwalki.pl/2014/11/powstalo-podlaskie-forum-terytorialne/>, dostęp: 24.12.2020.

⁹⁷ A. Nowakowska, *Zintegrowane plany rozwoju...*, s. 17–21.

⁹⁸ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013...*, s. 355–357; *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013...*

2014–2020 oprócz trzech wymienionych, wskazuje dodatkowo inne instrumenty dla wymiaru wiejskiego (wsparcie z krajowych i regionalnych programów operacyjnych) i miejskiego (Sieć Rozwoju Obszarów Miejskich, Innowacyjne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju miejskiego, program sieciowania miast URBACT, instrument finansowy JESSICA) oraz dla obszarów ze szczególnym nasileniem problemu ubóstwa i problemów demograficznych (ogólne wsparcie z programów operacyjnych, rewitalizacja)⁹⁹. Zatem jeżeli chodzi o instrumentarium podejścia terytorialnego w polityce spójności 2014–2020 konkretne propozycje dedykowanych narzędzi pojawiają się w przypadku wsparcia obszarów miejskich.

W literaturze przedmiotu trudno odnaleźć kompleksowe klasyfikacje instrumentów terytorialnych. Dlatego też poniżej przedstawiono własną koncepcję, opierającą się na procesowym podejściu do polityki rozwoju: od jej programowania (planowania), poprzez realizację (finansowanie) aż do jej monitorowania i ewaluacji, w szczególności bazując na założeniach perspektywy 2014–2020. Dla pokazania szerszego kontekstu w zestawieniu, obok narzędzi polityki UE, znalazły się też instrumenty wynikające z polityki krajowej¹⁰⁰ (por. tabela 18).

W kontekście tematu pracy należy podkreślić narzędzia związane z polityką miejską. W większości zostały one opisane już w rozdziale II pracy. Podobnie, narzędzia związane z programowaniem podejścia terytorialnego też zostały już wcześniej scharakteryzowane. Dlatego poniżej zaprezentowano wybrane instrumenty, dedykowane zintegrowanemu podejściu terytorialnemu w polityce spójności na lata 2014–2020. Obok ZIT wymienia się tu w szczególności RLKS i EWT. Na zakończenie wspomniano także o narzędziach monitorowania i ewaluacji.

⁹⁹ *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa...*, s. 218–245.

¹⁰⁰ Porządkując instrumenty do danych poziomów, uwzględniono podmioty odpowiedzialne albo wprowadzające dane narzędzie. Mając na uwadze okres 2014–2020 wybór tych instrumentów jest nieco szerszy niż tylko dla samej polityki spójności UE. Nie wszystkie wynikają z założeń programowych UE, jak np. kontrakt terytorialny czy RIT-y. Są one jednak inspirowane założeniami polityki spójności i podejścia terytorialnego i funkcjonują w praktyce, zostały więc umieszczone w tym zestawieniu.

Tabela 18. Narzędzia rozwoju terytorialnego w ujęciu procesowym dla okresu programowania 2014–2020

Wymiar	Programowanie/planowanie	Wdrażanie/ finansowanie	Monitorowanie/ ewaluowanie
Poziom unijny	Strategia Europa 2020 Rozporządzenia unijne z 17.12.2013 r., głównie nr 1299, 1301, 1303, 1304	ZIT EWT RLKS URBACT UIA JESSICA	Raporty kohezyjne Program ESPON 2020
Poziom krajowy	Umowa Partnerstwa Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju Krajowa Polityka Miejska	Kontrakty terytorialne	Krajowa Jednostka Ewaluacji Krajowe Obserwatorium Terytorialne
Poziom regionalny/ lokalny	Strategie rozwoju województw Strategie MOF/ZIT Strategie gminne	Regionalne Inwestycje Terytorialne	Regionalne obserwatoria terytorialne

Źródło: opracowanie własne.

Jednym z unijnych instrumentów terytorialnych jest RLKS¹⁰¹. Instrument ten służy obszarom lokalnym. Umożliwia ich społecznościom realizację zadań rozwojowych w sposób partycypacyjny. W praktyce skupia interesariuszy z kilku samorządów gminnych w ramach tzw. lokalnych grup działania (LGD). W skład LGD-ów wchodzi przedstawiciele władz

¹⁰¹ W perspektywie 2007–2013 instrument RLKS był realizowany w ramach wspólnej polityki rolnej jako podejście LEADER oraz w ramach wspólnej polityki rybołówstwa. W perspektywie finansowej 2014–2020 został rozszerzony na politykę spójności i powstał jeden instrument dla czterech funduszy – Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Obecnie RLKS jest obowiązkowe jedynie dla wspólnej polityki rolnej (min. 5% środków EFRROW), a dla pozostałych funduszy jest to dobrowolna decyzja każdego państwa członkowskiego UE. W Polsce instrument ten w okresie 2014–2020 został wdrożony tylko w województwie podlaskim. Podstawą do stosowania instrumentu RLKS w Polsce są zapisy Umowy Partnerstwa, za: *Planowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020. Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014, s. 3.

publicznych, lokalni partnerzy społeczni i gospodarczy oraz mieszkańcy, przy czym na poziomie podejmowania decyzji żadna z grup interesu nie posiada więcej niż 49% prawa głosu. Instrument RLKS jest realizowany przez LGD-y na podstawie zintegrowanych i wielosektorowych lokalnych strategii rozwoju (LSR) z uwzględnieniem lokalnych potrzeb i potencjałów oraz elementów innowacyjnych w kontekście lokalnym i zwróceniem uwagi na tworzenie sieci kontaktów oraz współpracę¹⁰². RLKS to narzędzie włączające obywateli na szczeblu lokalnym w inicjowanie i realizację działań na rzecz rozwoju lokalnego. Jest to zatem instrument inicjujący rozwój w sposób oddolny, przez mieszkańców obszaru objętego lokalnymi strategiami rozwoju. Lokalne grupy działania także zarządzają środkami przyznanymi na wdrażanie LSR, a projekty do dofinansowania wybierane są przez rady składające się z przedstawicieli trzech sektorów: społecznego, gospodarczego i publicznego¹⁰³.

W perspektywie finansowej 2014–2020 podstawową rolę koordynacyjną RLKS na obszarze województwa pełni zarząd województwa, będący instytucją zarządzającą RPO oraz podmiotem wdrażającym Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) i Program Operacyjny Rybactwo i Morze (PO RYBY) w zakresie RLKS. Na poziomie kraju koordynacja realizacji RLKS odbywa się poprzez współpracę ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego i ministra właściwego ds. rozwoju wsi i rybołówstwa¹⁰⁴.

RLKS w perspektywie 2014–2020 w Polsce mógł być realizowany w trzech formułach¹⁰⁵:

- formuła bezpośrednia – realizacja jedno-/wielofunduszowych lokalnych strategii rozwoju na obszarze województwa zgodnie z zasadami wskazanymi w aktach prawa unijnego i krajowego,

¹⁰² <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/rozwoj-lokalny-kierowany-przez-spolecznosc-rlks>, dostęp: 24.11.2020; *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013...*, s. 355–357.

¹⁰³ <http://www.mojregion.eu/index.php/rpo/rozwoj-lokalny-kierowany-przez-spolecznosc>, dostęp: 30.12.2020.

¹⁰⁴ *Planowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020. Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny...*, s. 8.

¹⁰⁵ *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa...*, s. 225; *Planowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020. Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny...*, s. 5.

- formuła pośrednia – wsparcie LGD na obszarach wiejskich oraz rybackich i akwakultury z EFRROW i EFMR jako beneficjentów zwykłych działań/poddziałań w ramach RPO, bez wskazania w momencie wyboru LSR indykatywnego budżetu na projekty realizowane w ramach LSR ze środków EFS i/lub EFRR oraz bez udziału EFS w finansowaniu kosztów przygotowawczych, bieżących i animacji. W tej formule na obszarach miejskich powyżej 20 tys. mieszkańców nie można tworzyć LGD-ów,
- formuła mieszana – łączy powyższe opcje i zapewnia wsparcie LGD na obszarach wiejskich i rybackich na zasadzie beneficjentów (formuła 2) oraz umożliwia realizację RLKS na obszarach miejskich powyżej 20 tys. mieszkańców lub w dzielnicach takich miast (w formule 1).

Zakres tematyczny wdrażania RLKS uzależniony jest przede wszystkim od charakteru funduszu, z którego dofinansowywane są projekty. W szczególności działania skupiają się na wsparciu rynku pracy, przedsiębiorczości (w tym wsparciu działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich), rozwoju usług społecznych oraz projektach dotyczących rewitalizacji, pobudzenia rozwoju, cyfryzacji (por. tabela 19).

Tabela 19. Obszary tematyczne wsparcia w ramach RLKS w ramach funduszy UE

Fundusz	Obszar tematyczny wsparcia w ramach RLKS
Europejski Fundusz Społeczny (EFS)	<ul style="list-style-type: none"> • dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo, • aktywne włączenie, promowanie równych szans oraz aktywnego uczestnictwa i zwiększanie szans na zatrudnienie, • ułatwianie dostępu do wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych, • wspieranie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz ekonomii społecznej i solidarnej w celu ułatwiania dostępu do zatrudnienia
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)	<ul style="list-style-type: none"> • wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich

Fundusz	Obszar tematyczny wsparcia w ramach RLKS
Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)	<ul style="list-style-type: none"> • wspieranie lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich, • poprawa konkurencyjności głównych producentów w drodze lepszego ich zintegrowania z łańcuchem rolno-spożywczym, • ułatwianie różnicowania działalności, zakładania i rozwoju małych przedsiębiorstw i tworzenia miejsc pracy, • inwestycje w infrastrukturę do świadczenia usług dla ludności (techniczną, w zakresie turystyki, rekreacji, kultury, dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego), • zwiększanie dostępności i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) na obszarach wiejskich
Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR)	<ul style="list-style-type: none"> • promowanie wzrostu gospodarczego, włączenia społecznego, tworzenia miejsc pracy oraz wspieranie mobilności na rynku pracy w społecznościach obszarów przybrzeżnych i śródlądowych zależnych od rybołówstwa i akwakultury, • różnicowanie działalności związanej z rybołówstwem

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Planowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020. Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny...*, s. 6–7.

Podstawą wdrażania RLKS na danym obszarze jest strategia rozwoju lokalnego (LSR), która powinna zawierać przynajmniej następujące elementy¹⁰⁶:

- określenie obszaru i ludności jakie obejmuje,
- analizę potrzeb i potencjału obszaru w zakresie rozwoju,
- hierarchię celów wraz ze wskaźnikami produktu i/lub rezultatu oraz opis zintegrowanego, innowacyjnego charakteru strategii (strategia musi być przy tym spójna z odpowiednimi programami Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych),
- opis sposobu zaangażowania społeczności lokalnych w opracowanie strategii,
- plan wskazujący, jak cele przełożą się na działania,
- opis rozwiązań w zakresie zarządzania i monitorowania strategii wykazujący także potencjał lokalnej grupy działania,
- plan finansowy, w tym planowaną alokację określonych funduszy unijnych.

¹⁰⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013..., s. 355–357.

Podstawowym obszarem realizacji LSR w modelu bezpośrednim jest obszar gminy, na którym może funkcjonować tylko jedna lokalna grupa działania. Strategia musi obejmować co najmniej dwie gminy. W przypadku finansowania działań LSR z wielu funduszy lub z EFRROW i EFMR, liczba mieszkańców jaką musi obejmować strategia wynosi minimum 30 tys., a maksimum 150 tys. osób. Podział na obszary realizacji strategii nie może przebiegać wewnątrz granic gmin, ale nie musi pokrywać się z granicami powiatów. W przypadku LGD obejmujących obszary miejskie minimalna liczba ludności, którą obejmuje LSR wynosi 20 tys. mieszkańców (niezależnie, czy dotyczy całego miasta, dzielnicy czy grupy dzielnic). W każdym przypadku obszar objęty LSR musi być spójny terytorialnie oraz musi mieć wystarczająco duży potencjał absorpcji środków przy jednoczesnym zachowaniu swojego lokalnego charakteru¹⁰⁷.

Za wdrażanie LSR odpowiedzialne są lokalne grupy działania. Działają one w Polsce jako „stowarzyszenia specjalne”. Posiadają osobowość prawną i dają możliwość członkostwa zarówno podmiotom fizycznym, jak i prawnym z różnych sektorów¹⁰⁸. Wśród głównych zadań LGD-ów można wskazać m.in.¹⁰⁹:

- wsparcie dla podmiotów lokalnych w opracowywaniu i wdrażaniu projektów w ramach LSR,
- opracowanie przejrzystej procedury i kryteriów wyboru operacji, które gwarantują, że co najmniej 50% głosów w decyzjach dotyczących wyboru pochodzi od partnerów niebędących instytucjami publicznymi,
- zapewnianie spójności projektów ze strategią rozwoju lokalnego,
- opracowanie i publikowanie naborów wniosków lub ciągłej procedury składania projektów,
- dokonywanie oceny wniosków o dofinansowanie,

¹⁰⁷ *Planowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020. Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny...*, s. 7; *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa...*, s. 226.

¹⁰⁸ *Planowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020. Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny...*, s. 9.

¹⁰⁹ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013...*, s. 355–357.

- wybór projektów oraz ewentualnie przedkładanie wniosków do podmiotu odpowiedzialnego za ostateczną weryfikację kwalifikowalności,
- monitorowanie wdrażania strategii oraz przeprowadzanie jej szczegółowej ewaluacji.

Mając na uwadze powyższe, instrumentowi RLKS można przypisać siedem charakterystycznych cech: podejście oddolne, obszar w centrum uwagi, podejście zintegrowane i wielosektorowe, partnerstwo, innowacyjność, decentralizacja decyzji oraz współpraca i sieciowanie¹¹⁰. W makroregionie Polski Wschodniej instrument RLKS w wersji bezpośredniej był wdrażany tylko w województwie podlaskim. Badanie ewaluacyjne w tym regionie wykazało między innymi, że instrument RLKS przyczynił się¹¹¹:

- w dużym stopniu do zwiększenia poziomu partycypacji społecznej, zaangażowania się sektora społecznego w realizację LSR oraz integracji społecznej mieszkańców,
- do obniżenia ubóstwa poszczególnych jednostek oraz wsparcia przedsiębiorstw i tworzenia działalności gospodarczej,
- w wysokim stopniu do wykorzystania zasobów lokalnych,
- do zrealizowania wielu nowych pomysłów, stanowiących udoskonalenia na poziomie lokalnym.

Europejska Współpraca Terytorialna, jako część polityki spójności UE, umożliwia rozwój zróżnicowanych społeczno-ekonomicznie obszarów. Skupia się na rozwiązywaniu problemów, które wykraczają poza granice pojedynczych państw i które wymagają podjęcia wspólnych działań. Instrument ten finansowany jest z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przyjmuje postać międzynarodowych partnerskich projektów w trzech obszarach:

¹¹⁰ FAME, *Ewaluacja RLKS, Podręcznik dla LGD i LGR*, Unia Europejska, 2018, s. 6.

¹¹¹ Badanie wykazało także, że przyjęta formuła wdrażania RLKS okazała się dobra i autorzy badania rekomendowali jej wdrażanie w kolejnym okresie budżetowania unijnego, A. Śniezek, S. Pałka, C. Przybył, A. Kamińska, P. Kowalczyk, M. Marciniak, A. Grajek, *Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim*, Regionalne Obserwatorium Terytorialne, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok 2019, s. 14–16.

- programy współpracy transgranicznej – obejmują obszary przygraniczne państw ze sobą sąsiadujących i wspierają głównie: zatrudnienie, mobilność pracowników, włączenie społeczne, integrację społeczności, rozwój wspólnych systemów kształcenia zawodowego,
- programy współpracy transnarodowej – dotyczą większej części Unii, a także innych państw, np. regionu Morza Bałtyckiego i służą głównie wzmocnieniu potencjału instytucji i administracji publicznej danego terytorium,
- programy współpracy międzyregionalnej – służą wzmocnieniu rozwoju regionalnego UE poprzez rozpowszechnianie i wymianę doświadczenia, dobrych praktyk i wiedzy eksperckiej¹¹².

W poniższej tabeli zebrano programy, w których w okresie programowania 2014–2020 uczestniczy Polska.

Tabela 20. Programy EWT w Polsce w okresie 2014–2020

Obszar	Nazwy programów
Programy współpracy transgranicznej	Polska–Słowacja, Czechy–Polska, Polska–Saksonia, Brandenburgia–Polska, Meklemburgia–Pomorze Przednie–Brandenburgia–Polska, Południowy Bałtyk, Litwa–Polska
Programy współpracy transnarodowej	Region Morza Bałtyckiego, Europa Środkowa
Programy współpracy międzyregionalnej	Interreg Europa, Program URBACT III
Inne	ESPON 2020, INTERACT 2014–2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.ewt.gov.pl/>, dostęp: 22.08.2022.

W odniesieniu do programów EWT warto podkreślić ESPON 2020, który można uznać za narzędzie monitorowania i oceny polityki spójności 2014–2020. Służy on tworzeniu i rozpowszechnianiu analiz oraz informacji o europejskich, regionalnych i lokalnych trendach, cechach terytorialnych dotyczących np. zatrudnienia i rynku pracy, struktur biznesowych i modeli inwestycyjnych, funkcjonalnych obszarów miejskich itp.¹¹³

¹¹² <https://www.ewt.gov.pl/>, dostęp: 22.08.2022.

¹¹³ Ibidem.

Instrumentem wskazywanym w literaturze do budowania systemu monitoringu terytorialnego są także obserwatoria terytorialne. Tworzą one system współpracy i przepływu informacji między najważniejszymi podmiotami publicznymi, biorącymi udział w tworzeniu i realizacji polityki rozwoju. Główne ich zadania to¹¹⁴:

- opracowanie elastycznego systemu zbierania danych oraz wypracowanie standardów ich wymiany pomiędzy podmiotami władzy i administracji publicznej,
- analiza kluczowych procesów mających wpływ na politykę regionalną, w tym oddziaływania polityk wspólnotowych,
- wpływ na jakość planowania strategicznego poprzez dostarczanie porównywalnych i agregowanych danych, i prognozowanie zmian społeczno-gospodarczych w układach terytorialnych,
- działania edukacyjne na temat rozwoju regionalnego poprzez zbudowanie systemu do szybkiego i sprawnego przepływu informacji,
- poprawę monitorowania i oceny całości interwencji publicznej mającej wpływ terytorialny.

Krajowe Obserwatorium Terytorialne służy prowadzeniu monitoringu i analiz w zakresie wdrażania polityk ujętych w kluczowych dokumentach strategicznych oraz monitorowaniu sytuacji społeczno-gospodarczej kraju i regionów. Wspomaga także procesy decyzyjne w zarządzaniu krajem poprzez dostarczanie odpowiednich informacji o zachodzących procesach społeczno-gospodarczych i rekomendacji dotyczących modyfikacji polityk publicznych ukierunkowanych terytorialnie. Regionalne obserwatoria natomiast, powołane przez samorządy województw, mają na celu prowadzenie badań, opracowywanie analiz i wspieranie zarządzania polityką rozwoju. Zajmują się zbieraniem danych z różnych źródeł i przygotowaniem najważniejszych informacji o zmianach społeczno-gospodarczych zachodzących w regionach¹¹⁵.

¹¹⁴ A. Nowakowska, *Zintegrowane plany rozwoju...*, s. 20–21.

¹¹⁵ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030...*, s. 112.

Za ewaluację polityki spójności w Polsce odpowiada Krajowa Jednostka Ewaluacji (KJE) oraz inne jednostki ewaluacyjne, ulokowane w instytucjach zarządzających i pośredniczących, a także zewnętrzni wykonawcy badań. Ogólnie KJE odpowiedzialna jest za koordynację całego systemu ewaluacji oraz realizację badań ewaluacyjnych na poziomie horyzontalnym oraz koordynację procesu budowy kultury ewaluacyjnej w krajowej administracji publicznej. Sporządza ponadto standardy i zalecenia dla krajowych dokumentów ewaluacyjnych¹¹⁶.

Warto zaznaczyć, że narzędziem podejścia „place-based” jest także kontrakt terytorialny¹¹⁷. Nie jest on bezpośrednim unijnym narzędziem polityki spójności, ale odgrywa w niej istotną rolę. Zgodnie z ustawową definicją kontrakt terytorialny określa „cele i przedsięwzięcia priorytetowe, które mają istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz województwa, oraz sposób ich koordynacji i warunki realizacji, a także dofinansowanie opracowywanych przez zarząd województwa programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności na lata 2014–2020”¹¹⁸. Jest on rodzajem umowy między rządem a samorządami

¹¹⁶ *Wytyczne w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014–2020*, <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/system-ewaluacji/>, dostęp: 01.08.2022.

¹¹⁷ Wcześniej kontrakt wojewódzki, zob. W. Sługocki, *Od kontraktu wojewódzkiego do kontraktu terytorialnego – instytucjonalizacja instrumentu rozwoju regionalnego*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze” 2014, nr 1, s. 58–70. Pojęcie kontraktu widziane jest jako ważna instytucja w strukturze instytucjonalnej obecnego systemu społeczno-gospodarczego, powiązana z mechanizmem rynkowym, kosztami transakcyjnymi i funkcjonowaniem organizacji. Kontraktowanie to podstawowy instrument współczesnego zarządzania rozwojem. Można zatem mówić o kontraktowaniu rozwoju, czyli stymulowaniu procesów rozwojowych na podstawie umowy. Współpraca międzyorganizacyjna w formie kontraktu prowadzona jest także w związku z realizacją instrumentów terytorialnych unijnej polityki spójności, tj. ZIT i RLKS. Uwarunkowania współczesnej polityki rozwoju warunkują podejście kontraktowe, w szczególności instytucja kontraktu nabiera znaczenia w obszarach funkcjonalnych, wykraczających poza granice administracyjne. Sieciowe powiązania, duża liczba ośrodków decyzyjnych, konieczność realizowania zadań publicznych w zmieniających się granicach obszarów funkcjonalnych powoduje, że ciężar aktywności administracji publicznej przesuwa się z wypełniania ustawowych zadań w stronę działań kontraktowych, ustalanych razem z partnerami społecznymi, gospodarczymi oraz innymi szczeblami władzy publicznej, A. Noworól, *Kontrakt jako instrument zarządzania obszarami funkcjonalnymi*, „Studia KPZK” 2017, nr 274, PAN, s. 87–91.

¹¹⁸ *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju...*, s. 6–7.

województw, w której określone są cele i zadania sygnatariuszy oraz sposób ich realizacji¹¹⁹. Służy on poprawie efektywności i koordynacji polityki, integracji wymiaru przestrzennego i społeczno-gospodarczego oraz wzmocnieniu partnerstw rządowo-samorządowych¹²⁰.

Narzędziem związanym z wdrażaniem podejścia terytorialnego i jednocześnie mającym wpływać na większą spójność, zintegrowanie miejskich obszarów funkcjonalnych, są zintegrowane inwestycje terytorialne – ZIT. Warto tu podkreślić, że w okresie 2014–2020 samorządy niektórych województw (m.in. śląskiego, mazowieckiego), bazując na założeniach ZIT, realizowały tzw. regionalne inwestycje terytorialne (RIT) w ramach swoich regionalnych programów operacyjnych. Są to bliźniacze do ZIT struktury dla miast i ich obszarów funkcjonalnych w danym województwie, innych niż dla stolic regionów. Decyzja o utworzeniu RIT i ich zarządzanie w okresie 2014–2020 leżała w gestii samorządów województw, dlatego w Polsce w badanej perspektywie było tylko siedem takich ośrodków¹²¹.

4. Geneza i znaczenie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych

Wprowadzenie instrumentu ZIT wiązało się ze zwróceniem uwagi na konieczność prowadzenia bardziej zintegrowanej polityki rozwoju obszarów miejskich i było naturalnym efektem zmiany polityki rozwoju w kie-

¹¹⁹ M. Obrębalski, *Kontrakt terytorialny jako instrument wsparcia rozwoju regionalnego*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego*, M. Markowska, D. Głuszczyk, A. Sztando (red.), „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 393, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2015, s. 143.

¹²⁰ *Kontrakt terytorialny. W kierunku negocjacyjnego systemu programowania działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie. Zasady funkcjonowania kontraktu terytorialnego w latach 2014–2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 3.

¹²¹ W perspektywie 2021–2027 UE dopuszcza też stosowanie przez państwo członkowskie nowego instrumentu wspierającego rozwój regionalny pn. inne instrumenty terytorialne (IIT). W systemie wdrażania polityki spójności w Polsce będzie mógł być wykorzystany m.in. do wspierania rozwoju innych niż związki ZIT obszarów połączonych relacjami funkcjonalnymi oraz rewitalizacji. Więcej: *Zasady realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021–2027*, <https://www.fundusze.europiejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-2021-2027/aktualnosci/zasady-realizacji-instrumentow-terytorialnych-w-polsce-w-perspektywie-finansowej-ue-na-lata-2021-2027/>, dostęp: 22.08.2022.

runku podejścia zintegrowanego, zorientowanego terytorialnie. Główne kroki, które bezpośrednio doprowadziły do wprowadzenia tego instrumentu prezentuje tabela 21.

Tabela 21. Główne etapy związane z wprowadzeniem ZIT w polityce spójności UE

Rok	Rodzaj wydarzenia	Uwagi
2009	Raport F. Barki	Raport wskazywał na podjęcie wielopoziomowego programowania opartego na interwencjach obszarowych w kierunku horyzontalnej integracji różnych polityk sektorowych
2010	Deklaracja z Toledo (nieformalne spotkanie ministerialne w Toledo na temat rozwoju miejskiego)	Priorytetem politycznym musi być umożliwienie miastom europejskim stawienia czoła przyszłym wyzwaniom. (...) silniejszy nacisk na zintegrowane podejście i zrównoważony rozwój obszarów miejskich, silniejszy nacisk na spójność terytorialną i społeczną
2011	Stanowisko polskiego ministra ds. rozwoju regionalnego (polska prezydencja w UE)	Zaproponowano wprowadzenie ogólnego instrumentu grantowego dla miast z warunkiem przygotowania przez miasta zintegrowanego programu rozwoju
2011	Wystąpienie Danuty Hübner na 5. Forum Kohezyjnym	D. Hübner opowiadała się za całkowitym uproszczeniem: posiadanie jednej strategii terytorialnej dla obszaru, który jest finansowany przez wszystkie fundusze
2012	Wystąpienie Johannesesa Hahna na Forum Miejskim UE	J. Hahn argumentował za znaczeniem ZIT: pieniądze z różnych priorytetów lub funduszy można połączyć w jeden dostosowany do potrzeb „pakiet”, co pozwala na wykorzystanie szerokiej gamy różnych projektów w celu zaspokojenia konkretnych potrzeb za pomocą skoordynowanych polityk
2013	Rada UE	Rada przyjęła pakiet polityki spójności na lata 2014–2020
2014	The European Week of Regions and Cities	KE wielokrotnie powtarzała deklarację o zwycięstwie, podkreślając, jak wiele krajów i miast już przystąpiło do nowych narzędzi art. 7, zwłaszcza ZIT

Źródło: I. Tosics, *Integrated territorial investment. A missed opportunity?*, [w:] *EU Cohesion Policy, Reassessing performance and direction*, J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy, T. Muravska (red.), Routledge, London – New York 2017, s. 285.

Mając na uwadze tabelę 21 można zauważyć, że w procesie tworzenia instrumentu ZIT jednym z pierwszych, kluczowych elementów był opisywany już wcześniej raport F. Barki, który konceptualizował podejście terytorialne w polityce spójności. Jednak same prace nad pakietem rozporządzeń, które ostatecznie definiowały ten instrument, trwały jeszcze prawie 4 lata, w tym można zauważyć aktywny udział Polski (stanowisko popierające wprowadzenie ogólnego instrumentu grantowego dla miast na podstawie zintegrowanych planów rozwoju, czy stanowisko D. Hübner na temat zintegrowanych strategii terytorialnych). Generalnie zauważa się, że w procesie kształtowania się ZIT uznano, że może on potencjalnie poradzić sobie z niedopasowaniem terytorialnym (rozbieżnością między administracyjnymi i funkcjonalnymi obszarami miejskimi) i uczynić planowanie bardziej strategicznym¹²².

Ostatecznie Zintegrowane Inwestycje Terytorialne zostały wprowadzone na podstawie art. 36 „rozporządzenia ogólnego” w 2013 roku¹²³. Komisja Europejska nie podała przy tym dokładnej definicji ZIT, ale określiła podstawowe warunki wdrożenia tego narzędzia, czyli:

- działania w formie ZIT mogą zostać przeprowadzone, gdy strategia rozwoju obszarów miejskich wymaga zintegrowanego podejścia (czyli takiego, które obejmuje inwestycje ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)¹²⁴, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)¹²⁵ lub Funduszu Spójności (FS)¹²⁶ w ramach więcej niż jednej osi priorytetowej, jednego lub kilku programów operacyjnych),
- działania finansowane w ramach ZIT mogą otrzymywać dodatkowe środki z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obsza-

¹²² I. Tosics, *Integrated territorial investment. A missed opportunity?*, [w:] *EU Cohesion Policy, Reassessing performance and direction*, J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy, T. Muravska (red.), Routledge, London – New York 2017, s. 286.

¹²³ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013...*, s. 357.

¹²⁴ https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/social-fund/, dostęp: 24.11.2020.

¹²⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/erdf/, dostęp: 24.11.2020.

¹²⁶ https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/cohesion-fund/, dostęp: 24.11.2020.

rów Wiejskich (EFRROW)¹²⁷ lub Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR)¹²⁸,

- odpowiedni program (programy operacyjne), jeżeli zawierają działania finansowane z ZIT w ramach funduszy EFS, EFRR lub FS muszą zawierać opis podejścia do stosowania instrumentu ZIT oraz szacunkowe alokacje finansowe z każdej osi priorytetowej, a gdy dany ZIT otrzymuje dodatkowe wsparcie finansowe z EFRROW lub EFMR – szacunkowe alokacje finansowe zgodnie ze szczegółowymi przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy,
- instytucja zarządzająca może wyznaczyć jedną lub kilka instytucji pośredniczących w związku z zarządzaniem i wdrażaniem ZIT, w tym mogą to być władze lokalne, podmioty zajmujące się rozwojem regionalnym lub organizacje pozarządowe,
- powinien być zapewniony system monitorowania programu lub programów w sposób obejmujący identyfikację operacji oraz produktów w ramach priorytetów finansowanych z ZIT.

Ponadto, na podstawie art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku ZIT stał się instrumentem kreowania rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych w ramach EFRR. W danym rozporządzeniu wskazano wiodący fundusz dla tego typu działań i minimalną ilość środków, które powinny zostać przeznaczone. Określono, że „EFRR wspiera, w ramach programów operacyjnych, zrównoważony rozwój obszarów miejskich poprzez strategie określające zintegrowane działania służące rozwiązywaniu problemów gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych, jakich doświadczają obszary miejskie, z uwzględnieniem potrzeby wspierania powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi”. Minimalny wkład funduszu EFRR musiał wynosić 5% środków przydzielonych na poziomie krajowym w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”. Wybór obszarów miejskich podlegających wsparciu

¹²⁷ https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/what/glossary/e/european-agricultural-fund-for-rural-development, dostęp: 24.11.2020.

¹²⁸ https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_pl, dostęp: 24.11.2020.

oraz szacunkowa alokacja środków na szczeblu krajowym na zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju tych obszarów były w gestii państw członkowskich¹²⁹.

W założeniach ZIT miał przede wszystkim oddziaływać na: efektywność realizacji celów i założeń rozwoju terytorialnego, kształtowanie partnerskiego modelu współpracy oraz zwiększenie wpływu obszarów miejskich na osiągnięcie celów polityki spójności¹³⁰. Odejście od postrzegania obszaru wsparcia przez pryzmat granic administracyjnych poprzez wyodrębnienie obszarów funkcjonalnych pozwoliło ukierunkować wsparcie terytorialnie w celu wzmocnienia potencjału endogenicznego i zapewnienia przewagi konkurencyjnej danym terytoriom. Taki sposób prowadzenia polityki rozwoju wzmacnia przejście od podejścia sektorowego do zintegrowanego terytorialnie. Dzięki temu zmniejszają się negatywne skutki istnienia granic administracyjnych ZIT, w szczególności w kontekście MOF. Miał służyć wzmocnieniu mechanizmów terytorialnej koordynacji interwencji oraz wprowadzeniu nowych zasad w zakresie zarządzania funduszami EU na obszarach funkcjonalnych¹³¹. Instrument ZIT stał się także jednym z czynników integracji miast wojewódzkich i gmin położonych w obszarze powiązanych funkcjonalnie i w założeniu miał przyczynić się do przełamania problemu niskiego kapitału społecznego oraz małej woli współpracy między samorządami¹³². Idea wdrażania ZIT opierała się na założeniu, że władze lokalne najlepiej znają potrzeby i możliwości swoich jednostek, w związku z tym przygotowywane i wdrażane przez nie projekty będą najlepiej odpowiadać na potrzeby rozwojowe. Taki lokalny poziom programowania rozwoju sprzyja angażowaniu wszystkich grup interesariuszy, ważnych

¹²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013..., s. 289–302.

¹³⁰ *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Nowe narzędzia dla miast w polityce spójności na lata 2014–2020*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015, s. 5.

¹³¹ D. Kociuba, *Zintegrowane inwestycje terytorialne jako narzędzie zarządzania terytorialnego w miejskich obszarach funkcjonalnych*, „*Studia KPZK*” 2017, nr 274, PAN, s. 145.

¹³² K. Kuć-Czajkowska, *Współpraca w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych miast wojewódzkich w Polsce – perspektywa liderów lokalnych*, „*Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*” 2019, nr 47, s. 76.

dla rozwoju społeczno-gospodarczego, przestrzennego danych obszarów. W szczególności dzięki współpracy jednostek szczebla lokalnego z samorządem województwa możliwe jest wypracowanie wspólnych celów rozwoju obszarów funkcjonalnych¹³³. Instytucje zarządzające (szczebla krajowego i regionalnego) konsultują z władzami miejskimi zakres zadań, który powinien być wdrożony, dotyczący zintegrowanych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych¹³⁴. Obszary miejskie, w których może być wdrażany instrument ZIT, to jednostki obejmujące dowolny obszar geograficzny, posiadające kapitał terytorialny i wewnętrznie dość spójne, ale niekoniecznie wyznaczone granicami administracyjnymi¹³⁵. W Polsce w perspektywie 2014–2020 obowiązkowo ZIT był wdrażany w miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, dodatkowo władze samorządowe poszczególnych województw mogły podjąć decyzję o wdrażaniu tzw. regionalnych inwestycji terytorialnych (RIT), wzorowanych na instrumencie ZIT¹³⁶.

Warto zaznaczyć, że Parlament Europejski, na podstawie sprawozdania z pierwszych lat wdrażania ZIT w krajach UE, postulował uwzględnienie objęciem ZIT także innych obszarów niż miejskie. Stwierdzono, że ZIT-y „nie powinny ograniczać się jedynie do obszarów miejskich, lecz mogą dotyczyć obszarów geograficznych, takich jak przedmieścia, obszary metropolitalne, obszary wiejsko-miejskie, subregiony lub obszary transgraniczne; podkreśla, że ZIT najlepiej uwzględniają szczególne potrzeby terytorialne za sprawą większej elastyczności w określaniu ich zakresu terytorialnego, umożliwiając w ten sposób stosowanie podejścia rzeczywiście ukierunkowanego na konkretne obszary; uważa, że ZIT stanowią też właściwą strukturę umożliwiającą rozwiązywanie problemów dotyczących terytoriów o słabym dostępie do usług

¹³³ E. Szafranek, *Idea a praktyka wdrażania...*, s. 133–134.

¹³⁴ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013...*, s. 289–302.

¹³⁵ E. Szafranek, *Idea a praktyka wdrażania...*, s. 134. Szerzej problemy delimitacji obszarów funkcjonalnych, w tym ośrodków miejskich, zostały opisane w rozdziale II.

¹³⁶ *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa...*, s. 229; *Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r...*, s. 35–37.

oraz społeczności odizolowanych i znajdujących się w wyjątkowo trudnej sytuacji”¹³⁷.

W szerszym ujęciu rolę ZIT jest koncentracja tematyczna na wybranych obszarach geograficznych, czyli skoncentrowanie interwencji polityki regionalnej na strategicznych dziedzinach i potencjałach decydujących o konkurencyjności regionów i obszarów funkcjonalnych w dłuższym horyzoncie czasowym¹³⁸.

Wśród szczególnych celów wprowadzenia ZIT można wymienić¹³⁹:

- promowanie partnerskiego modelu współpracy JST w wykorzystaniu środków UE i w rozwoju poszczególnych MOF,
- wzmocnienie wpływu MOF na rodzaj i sposób działania w MOF w ramach dostępnych narzędzi polityki spójności,
- zwiększenie efektywności prowadzonej polityki poprzez realizację zintegrowanych projektów, które kompleksowo odpowiadają na potrzeby i problemy miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie.

Natomiast w założeniach Komisji Europejskiej ZIT miał przyczynić się także do¹⁴⁰:

- osiągnięcia wyższego efektu przy danym poziomie inwestycji publicznych,
- wzmocnienia społeczności lokalnej przez zapewnienie udziału odpowiedzialnych interesariuszy w przygotowaniu i realizacji programu,

¹³⁷ *Nowe narzędzia rozwoju terytorialnego w polityce spójności na lata 2014–2020*, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 maja 2016 r. w sprawie nowych narzędzi rozwoju terytorialnego w polityce spójności na lata 2014–2020: zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) oraz rozwój lokalny kierowany przez społeczność (CLLD) (2015/2224(INI)), P8.TA(2016)0211, Parlament Europejski 2014–2019, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0211_PL.html, dostęp: 30.12.2020.

¹³⁸ D. Kociuba, *Teoria i praktyka wsparcia zrównoważonego rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce*, „Biuletyn”, z. 272, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2018, s. 319.

¹³⁹ Eadem, *Zintegrowane inwestycje terytorialne...*, s. 145; A.V.-T. URBACT, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, Nowe rozwiązania dla miast w polityce spójności na lata 2014–2020*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015, s. 5.

¹⁴⁰ Za: W. Sługocki, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako nowy instrument podejścia terytorialnego w polityce regionalnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2017, nr 115, s. 202.

- zwiększenia dostępności funduszy na zintegrowane działania na danym obszarze,
- wyzwolenia słabo wykorzystywanego potencjału na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Mając na uwadze powyższe główne obszary wdrażania ZIT objęły następujące kierunki interwencji¹⁴¹:

- rozwój zrównoważonego, sprawnego transportu łączącego miasto i jego obszar funkcjonalny (CT4, CT7),
- przywracanie funkcji społeczno-gospodarczych zdegradowanych obszarów miejskiego obszaru funkcjonalnego (CT6, CT8, CT9, CT10),
- poprawa stanu środowiska przyrodniczego na obszarze funkcjonalnym miasta (CT4, CT6),
- wspieranie efektywności energetycznej oraz promowanie strategii niskoemisyjnych (CT4),
- wzmacnianie rozwoju funkcji symbolicznych, budujących międzynarodowy charakter i ponadregionalną rangę miejskiego obszaru funkcjonalnego oraz poprawa dostępu i jakości usług publicznych na całym obszarze funkcjonalnym (CT1, CT3),
- poprawa sytuacji na rynku pracy, m.in. poprzez działania na rzecz pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy, podnoszenia kwalifikacji zawodowych i dostosowania kompetencji do potrzeb rynku pracy (CT8, CT10),
- poprawa dostępu do usług publicznych, m.in. związanych z edukacją, ochroną zdrowia, pomocą społeczną (CT8, CT9, CT10),
- usług związanych z ochroną zdrowia oraz profilaktyką, a także usług społecznych (CT8, CT9).

Zawiązane partnerstwa ZIT miały możliwość wyboru zakresu tematycznego, decydując się co najmniej na dwa z wymienionych wyżej kierunków interwencji (obejmujących minimum dwa cele tematyczne)¹⁴².

¹⁴¹ CT = cel tematyczny. W perspektywie 2014–2020 obowiązywało jedenaście podstawowych celów polityki spójności. Szerzej opisano je w rozdziale I.

¹⁴² Ibidem, s. 232.

Podsumowując powyższe rozważania, można się zgodzić z M.W. Kozakiem, że oczekiwania w stosunku do ZIT były „złożone, ale generalnie mają służyć lepszemu wykorzystaniu zasobów, maksymalizacji efektów, integracji, koordynacji i synergii działań dzięki specyfice wspólnego zarządzania”¹⁴³. Rola ZIT miała polegać na pobudzeniu potencjału danego obszaru w różnych obszarach, przede wszystkim tworzenia konkurencyjnej gospodarki poprzez dynamizację funkcjonowania przedsiębiorstw, kapitału społecznego, podmiotów edukacyjnych oraz szeroko pojętego obszaru badawczo-rozwojowego. Narzędzie to ma wpływać na rozwój określonego terytorium i na niwelowanie różnic rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów państw członkowskich UE¹⁴⁴. ZIT miały także pomóc w ograniczeniu problemu niskiego kapitału społecznego i wynikających stąd ograniczeń woli współpracy, gdyż członkostwo w grupie dostarcza wsparcia każdemu oddzielnie w postaci kapitału posiadanego przez kolektyw. Narzędzie to w założeniach miało skłaniać do integracji i zacieśniania długoterminowej współpracy między JST, w tym stymulować powstawanie partnerstw w ramach MOF do realizacji wspólnych zintegrowanych projektów odpowiadających na potrzeby i problemy tych obszarów¹⁴⁵.

5. Główne założenia wdrożenia ZIT w miejskich obszarach funkcjonalnych w Polsce

Zintegrowane inwestycje terytorialne w Polsce były przygotowywane od 2013 roku. Wówczas pojawiła się ekspertyza P. Śleszyńskiego, dotycząca delimitacji obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich¹⁴⁶ i następnie w tym samym roku zasady realizacji ZIT w Polsce¹⁴⁷. Można

¹⁴³ M.W. Kozak, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako eksperyment*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 3 (65), s. 53.

¹⁴⁴ M. Bierzyńska-Sudoł, op. cit., s. 42.

¹⁴⁵ K. Kuć-Czajkowska, *Obszary funkcjonalne miast...*, s. 67–68.

¹⁴⁶ *Kryteria delimitacji miejskich obszarów...*; P. Śleszyński, *Delimitacja miejskich obszarów...*

¹⁴⁷ *Planowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020, Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013.

zauważyć, że te dokumenty powstały, zanim UE zdefiniowała ZIT w rozporządzeniach. Z tego powodu Polska, nieco odmiennie niż w innych państwach, skoncentrowała się głównie na ośrodkach wojewódzkich, zdecydowanie przez to wiążąc ZIT z polityką miejską¹⁴⁸. Ogólne podstawy i zasady funkcjonowania ZIT są ujęte w szczególności w następujących dokumentach¹⁴⁹:

- na szczeblu Wspólnoty:
 - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. (przedewszystkim art. 36),
 - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1301/2013 z 17 grudnia 2013 r. (przedewszystkim art. 7),
 - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1304/2013 z 17 grudnia 2013 r. (art. 12),
- na szczeblu krajowym w Polsce:
 - Ustawa z 11 lipca 2014 r. o realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (art. 30),
 - Umowa Partnerstwa (z 21 maja 2014 r.) – ZIT poświęcona jest część rozdziału „Instrumenty rozwoju terytorialnego” (pkt 3.1.2),
 - Wytyczne Komisji Europejskiej dla Państw Członkowskich dotyczące Zrównoważonego Rozwoju Obszarów Miejskich z dnia 18 maja 2015 r.,
 - Zasady realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych w Polsce – wytyczne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wydane w lipcu 2013 r. stanowiły podstawowy dokument dotyczący ZIT w Polsce przed przyjęciem Umowy Partnerstwa oraz ustawy z 11 lipca 2014 r. o realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020,
 - Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014–2020 z 31 marca 2015 r.

¹⁴⁸ Za: M.W. Kozak, op. cit., s. 54.

¹⁴⁹ A.V.-T. URBACT, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne...*, s. 6.

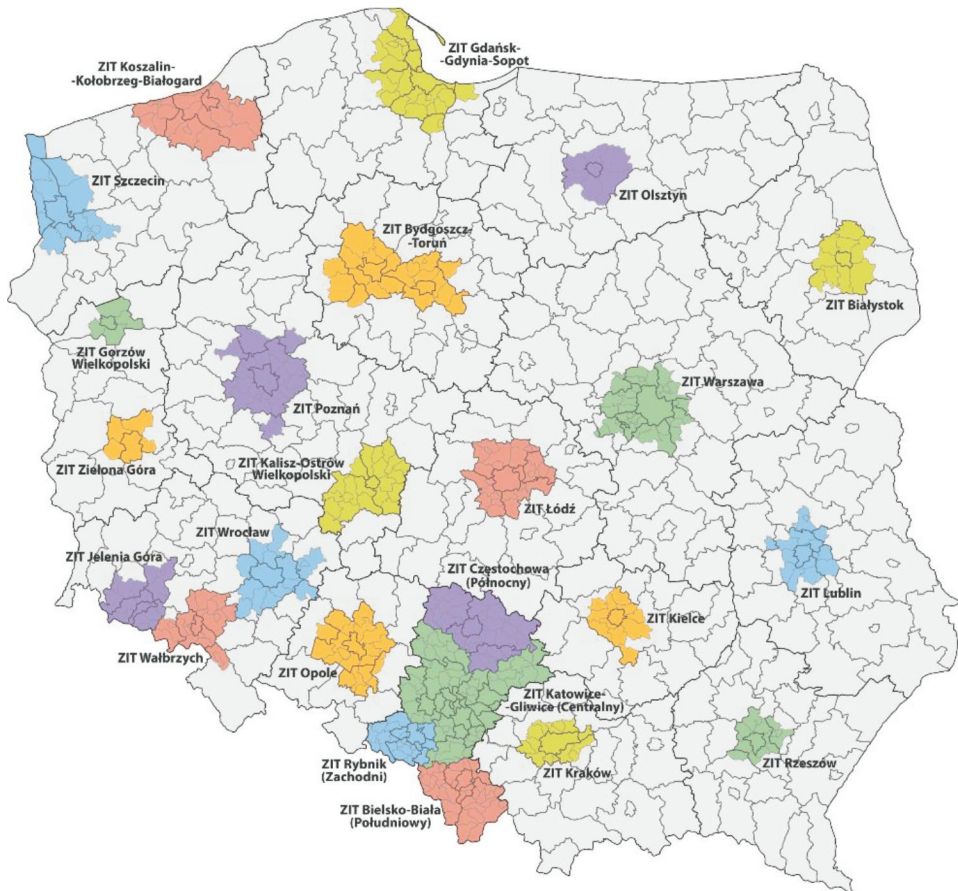
W Polsce ZIT w perspektywie 2014–2020 były wdrażane obligatoryjnie w ramach obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich oraz fakultatywnie w innych miastach, o ile regionalne władze samorządowe podjęły takie decyzje. W sumie ZIT na podstawie art. 7 rozporządzenia EFRR powstały w dwudziestu czterech obszarach funkcjonalnych, w tym na siedemnastu obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich (w województwie lubuskim oddzielnie dla Gorzowa Wielkopolskiego i Zielonej Góry) oraz na siedmiu obszarach funkcjonalnych miast subregionalnych/regionalnych (tzw. RIT), w następujących województwach: śląskim (dla obszarów funkcjonalnych miast: Częstochowa, Rybnik oraz Bielsko-Biała), dolnośląskim (dla obszarów funkcjonalnych miast: Jelenia Góra i Wałbrzych), wielkopolskim (dla obszaru funkcjonalnego Kalisz–Ostrów) oraz zachodniopomorskim (dla obszaru funkcjonalnego Koszalin–Kołobrzeg–Białogard)¹⁵⁰. Ogólnie obszary te składają się z 523 gmin, w tym 297 znajduje się w miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich¹⁵¹.

Wdrażanie ZIT w Polsce odbywa się w ramach specjalnie wydzielonej alokacji w każdym z szesnastu regionalnych programów operacyjnych (por. rycina 7) oraz pośrednio jako projekty komplementarne realizowane w ramach krajowych programów operacyjnych (Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – POIiŚ i Programu Operacyjnego Polska

¹⁵⁰ Ponadto władze dwóch regionów: warmińsko-mazurskiego i pomorskiego zdecydowały się na dodatkowe formy wsparcia miast subregionalnych i ich obszarów funkcjonalnych bazujących na instrumencie ZIT. Przykładami takich rozwiązań są „ZIT-y bis” dla dwóch ośrodków miejskich: Elbląga i Ełku oraz Zintegrowane Porozumienia Terytorialne w Województwie Pomorskim dla miejskich obszarów funkcjonalnych Bytowa, Chojnic-Człuchowa, Słupska, Kościerzyny, Kwidzyna, Malborka, Lęborka oraz Starogardu Gdańskiego, za: <https://www.miasta.pl/aktualnosci/pomorskie-podpisano-zintegrowane-porozumienia-terytorialne>, dostęp: 17.03.2021; <https://rpo.warmia.mazury.pl/artukul/77/zintegrowane-inwestycje-terytorialne---wsparcie-dla-osrodkow-terytorialnych>, dostęp: 17.03.2021; E. Szafranek, *Terytorializacja polityki rozwoju...*, s. 190. Z uwagi na temat opracowania w dalszych analizach w szczególności będą brane pod uwagę obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich.

¹⁵¹ E. Szafranek, *Terytorializacja polityki rozwoju...*, s. 196; <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/inne-jednostki-przestrzenne/obszary-realizacji-zintegrowanych-inwestycji-terytorialnych-zit/>, dostęp: 17.03.2021.

Rycina 7. Obszary realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych



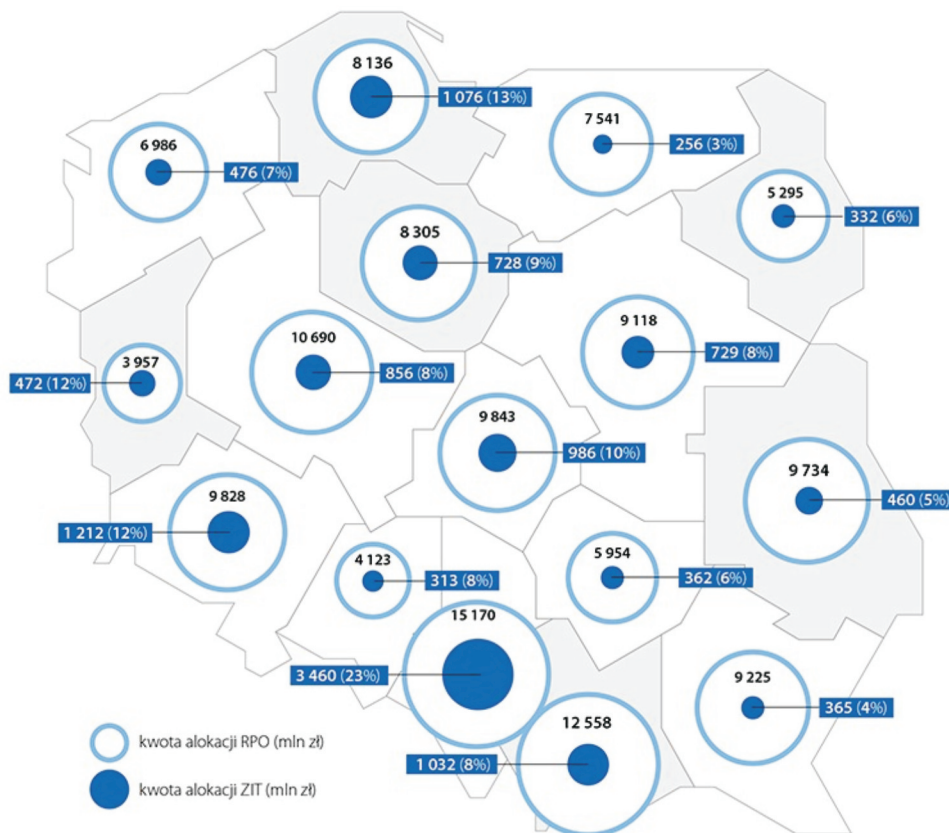
Źródło: <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/inne-jednostki-przestrzenne/obszary-realizacji-zintegrowanych-inwestycji-terytorialnych-zit/>, dostęp: 17.03.2021.

Wschodnia – POPW)¹⁵². W ramach regionalnych programów operacyjnych przeznaczono na ZIT prawie 3,8 mld EUR, a razem z krajowymi programami jest to kwota ok. 6,2 mld EUR¹⁵³.

¹⁵² W związku z pośrednią formą wdrażania tzw. projektów komplementarnych w ramach innych programów operacyjnych nie będą one uwzględniane w analizach. W dalszej części opracowania zostaną jedynie wskazane rodzaje projektów komplementarnych.

¹⁵³ M. Wolański, B. Ledzion, A. Borowczak, A. Płoszaj, T. Kupiec, Z. Popis, A. Haber, W. Mrozowski, op. cit., s. 6.

Rycina 8. Wysokość alokacji ZIT w ramach regionalnych programów operacyjnych (mln zł)



Źródło: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosc/zintegrowane-inwestycje-terytorialne.html>, dostęp: 17.03.2021.

Alokację w ramach ZIT w regionalnych programach operacyjnych w kraju cechuje dość duże zróżnicowanie (rycina 8). Najmniej – 3%, przeznaczono na ZIT w województwie warmińsko-mazurskim, a najwięcej, 23% – w województwie śląskim¹⁵⁴. Może to wynikać z zasięgu obszarów funkcjonalnych w tych regionach. Obszar funkcjonalny Olsztyna tworzy

¹⁵⁴ Województwo śląskie z uwagi na swoją specyfikę (ponad 78% obszaru tego regionu jest zurbanizowana) jest w całości objęte realizacją ZIT/RIT w ramach czterech obszarów funkcjonalnych: Subregionu Centralnego (ZIT) i Subregionów: Północnego, Południowego i Zachodniego (RIT). W sumie na wsparcie tych obszarów w ramach strategii ZIT/RIT przeznaczono ponad jedną trzecią alokacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego.

zaledwie 7 samorządów, a województwo śląskie w całości objęto instrumentem ZIT i RIT. W województwach Polski Wschodniej poziom finansowania był wyrównany – od 3% w warmińsko-mazurskim, do 6% w województwach podlaskim i świętokrzyskim. Jednak na tle innych obszarów funkcjonalnych są to najmniejsze wartości przeznaczonej alokacji na zintegrowane inwestycje terytorialne.

W Polsce ZIT/RIT angażują środki z dwóch funduszy unijnych – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (podział w ośrodkach wojewódzkich przedstawia tabela 22).

Tabela 22. Podział alokacji ZIT dla obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce

Województwo	ZIT wojewódzkie łącznie, ceny bieżące mln euro	w tym:				Ludność ogółem w mln	Alokacja ZIT na 1 mieszkańca w euro
		ZIT EFRR mln euro	ZIT EFRR %	ZIT EFS mln euro	ZIT EFS %		
Dolnośląskie	173,0	155,9	90%	17,0	10%	2,900	59,65
Kujawsko-pomorskie	153,8	135,7	88%	18,1	12%	2,072	74,21
Lubelskie	105,4	93,3	89%	12,1	11%	2,108	49,99
Lubuskie	66,6	58,9	88%	7,7	12%	1,012	65,84
Łódzkie	203,5	180,2	89%	23,3	11%	2,455	82,90
Małopolskie	229,9	201,5	88%	28,4	12%	3,411	67,40
Opolskie	46,0	40,9	89%	5,1	11%	0,983	46,81
Podkarpackie	70,8	62,8	89%	8,0	11%	2,127	33,28
Podlaskie	75,8	67,2	89%	8,6	11%	1,178	64,32
Pomorskie	215,8	189,4	88%	26,4	12%	2,344	92,07
Śląskie	484	421,7	87%	62,3	13%	4,518	107,14
Świętokrzyskie	62,3	56,5	91%	5,8	9%	1,234	50,49

wództwa Śląskiego na lata 2014–2020 (ponad 1,1 mld EUR), za: Zarząd Województwa Śląskiego, *Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2014–2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice 2020, s. 354–359.

Województwo	ZIT wojewódzkie łącznie, ceny bieżące mln euro	w tym:				Ludność ogółem w mln	Alokacja ZIT na 1 mieszkańca w euro
		ZIT EFRR mln euro	ZIT EFRR %	ZIT EFS mln euro	ZIT EFS %		
Warmińsko-mazurskie	45,2	42,1	93%	3,1	7%	1,423	31,77
Wielkopolskie	178,6	158,4	89%	20,2	11%	3,499	51,05
Zachodniopomorskie	109,1	97,9	90%	11,2	10%	1,696	64,32
Mazowieckie	164,8	141,1	86%	23,7	14%	5,423	30,39
Razem	2384,9	2112,3	89%	272,6	11%	38,383	62,13

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa...*, s. 229; *Rocznik Statystyczny Województw 2020*, GUS, Warszawa 2020, s. 26.

Alokacja na ZIT obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich w Polsce wynosi prawie 2,4 mld EUR. Największa kwota, prawie 490 mln EUR, została przeznaczona na wsparcie Subregionu Centralnego w województwie śląskim (ZIT miast Katowice–Gliwice); najmniejsza, nieco ponad 45 mln EUR, w Miejskim Obszarze Funkcjonalnym Olsztyna. Największe środki w ramach województw Polski Wschodniej, ponad 105 mln EUR, przypadły dla Lubelszczyzny. Przeliczając alokację na liczbę mieszkańców regionu najwięcej środków otrzymał Subregion Centralny w województwie śląskim (107,14 EUR/mieszk.), najmniej natomiast przypadło Warszawskiemu Obszarowi Funkcjonalnemu (30,39 EUR/mieszk.). W regionach Polski Wschodniej najmniej na jednego mieszkańca przypadło w województwie warmińsko-mazurskim, tj. 31,77 EUR, największą alokację na mieszkańca miało tu województwo lubelskie – 65,84 EUR. Średnia dla kraju wynosi ok. 62 EUR/mieszk.

Podział wsparcia w ramach funduszy unijnych jest dość podobny. Około 90% kwoty unijnego dofinansowania pochodziło ze środków EFRR, a pozostałą część stanowiły środki EFS. W ramach kontraktów wojewódzkich istniała też możliwość przeznaczenia dodatkowych środków z budżetu państwa. W związku z tym dofinansowanie w określonych

typach projektów mogło być wyższe niż 85% ogólnego unijnego dofinansowania.

Jako podstawowe warunki kwalifikowania obszarów funkcjonalnych do finansowania w ramach ZIT w Polsce w praktyce uznano¹⁵⁵:

- zawiązanie zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa,
- przygotowanie Strategii ZIT,
- posiadanie odpowiedniej zdolności instytucjonalnej przez związki i porozumienia ZIT do pełnienia funkcji instytucji pośredniczących do wdrażania ZIT,
- podpisanie porozumienia do realizacji ZIT w każdym województwie pomiędzy związkiem lub porozumieniem ZIT a instytucją zarządzającą regionalnym programem operacyjnym,
- zawarcie stosownych zapisów w regionalnym programie operacyjnym, czyli wyodrębnienie dedykowanych działań w ramach co najmniej dwóch osi priorytetowych RPO, finansowanych z co najmniej dwóch celów tematycznych).

Mając na uwadze powyższe, jednym z pierwszych warunków realizacji ZIT w Polsce było zawiązanie zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa. W Umowie Partnerstwa wskazano kilka możliwych form, w jakich te partnerstwa mogą funkcjonować, tj. związek międzygminny lub powiatowy, stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego, porozumienie międzygminne lub spółka założona wspólnie przez jednostki samorządu terytorialnego. W skład takiego partnerstwa mogły wejść oprócz samorządów gminnych także powiaty, jak i samorząd wojewódzki w zależności od zakresu jego działania¹⁵⁶. W praktyce w okresie 2014–2020 związki ZIT w Polsce uformowały się na podstawie porozumień między-samorządowych albo powołano stowarzyszenia, do których przystąpiły głównie gminy zdelimitowane w danym MOF, rzadziej samorząd powiatu czy województwa (tabela 23).

¹⁵⁵ A.V.-T. URBACT, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne...*, s. 11.

¹⁵⁶ *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa...*, s. 230.

Tabela 23. Organizacja i prawna forma ZIT w Polsce

Nazwa MOF	Nazwa związku ZIT	Forma prawna związku ZIT	Liczba członków związku ZIT (JST)	Rola związku ZIT jako instytucji pośredniczącej*
Białostocki Obszar Funkcjonalny	Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego	Stowarzyszenie	10 gmin	2
Bydgosko-Toruński Obszar Funkcjonalny	Stowarzyszenie Metropolia Bydgoszcz	Stowarzyszenie	24 gminy	2
Miejski Obszar Funkcjonalny Trójmiasta	Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot	Stowarzyszenie	30 gmin	2
Miejski Obszar Funkcjonalny Gorzowa Wielkopolskiego	–	Porozumienie	5 gmin	2
Miejski Obszar Funkcjonalny Subregionu Centralnego	Stowarzyszenie Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego	Stowarzyszenie	73 gminy + 8 powiatów	2
Kielecki Obszar Funkcjonalny	–	Porozumienie	12 gmin	2
Krakowski Obszar Funkcjonalny	Stowarzyszenie Metropolia Krakowska	Stowarzyszenie	15 gmin	2
Lubelski Obszar Funkcjonalny	–	Porozumienie	16 gmin	2
Łódzki Obszar Metropolitalny	Stowarzyszenie Łódzki Obszar Metropolitalny	Stowarzyszenie	26 gmin + 4 powiaty	2
Miejski Obszar Funkcjonalny Olsztyna	–	Porozumienie	7 gmin	2

Nazwa MOF	Nazwa związku ZIT	Forma prawna związku ZIT	Liczba członków związku ZIT (JST)	Rola związku ZIT jako instytucji pośredniczącej*
Miejski Obszar Funkcjonalny Aglomeracji Opolskiej	Stowarzyszenie Aglomeracja Opolska	Stowarzyszenie	21 gmin	3
Miejski Obszar Funkcjonalny Poznania	Stowarzyszenie Metropolia Poznań	Stowarzyszenie	22 gminy + 1 powiat	2
Rzeszowski Obszar Funkcjonalny	Stowarzyszenie Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego	Stowarzyszenie	13 gmin	2
Szczeciński Obszar Metropolitalny	Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego	Stowarzyszenie	13 gmin + 1 powiat + 1 województwo	1
Warszawski Obszar Funkcjonalny	–	Porozumienie	40 gmin	2
Wrocławski Obszar Funkcjonalny	–	Porozumienie	15 gmin	2
Miejski Obszar Funkcjonalny Zielonej Góry	–	Porozumienie	6 gmin	2
Obszary funkcjonalne w ramach ośrodków regionalnych				
Aglomeracja Wałbrzyska	–	Porozumienie	22 gminy	3
Aglomeracja Jeleniogórska	–	Porozumienie	18 gmin	2
Aglomeracja Kalisko-Ostrowska	Stowarzyszenie Aglomeracja Kalisko-Ostrowska	Stowarzyszenie	21 gmin + 3 powiaty	2

Nazwa MOF	Nazwa związku ZIT	Forma prawna związku ZIT	Liczba członków związku ZIT (JST)	Rola związku ZIT jako instytucji pośredniczącej*
Koszalińsko-Kołobrzesko-Białogardzki Obszar Funkcjonalny	–	Porozumienie	19 gmin	2
Subregion Zachodni Województwa Śląskiego	Związek Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego	Stowarzyszenie	25 gmin + 3 powiaty	2
Subregion Północny Województwa Śląskiego	Związek Gmin i Powiatów Subregionu Północnego Województwa Śląskiego	Stowarzyszenie	31 gmin + 3 powiaty	2
Subregion Południowy Województwa Śląskiego	Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Subregionu Południowego Województwa Śląskiego „Aglomeracja Beskidzka”	Stowarzyszenie	38 gmin + 3 powiaty	2

* Rola związku ZIT jako instytucji pośredniczącej: 1 – wskazywanie projektów strategicznych, 2 – prowadzenie naborów, wybór i ocena projektów, 3 – przeprowadzenie pełnej procedury konkursowej za IZ RPO.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Krukowska, M. Lackowska, op. cit., s. 174; E. Szafranek, *Terytorializacja polityki rozwoju...*, s. 220–223; *Monitorowanie strategiczne miejskich obszarów funkcjonalnych realizujących Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Polsce, Raport 1. Wskaźniki strategiczne na poziomie województw*, D. Mierzyńska, D. Perło, T. Truskołaski (red.), Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, Białystok 2016, s. 30–354.

W większości przypadków w celu realizacji ZIT zawiązано stowarzyszenia¹⁵⁷ (10 takich instytucji w przypadku miast wojewódzkich, czyli

¹⁵⁷ Jak podkreśla w swoich badaniach D. Kociuba, już pierwsze formy współpracy samo-

w MOF: Białegostoku, Trójmiasta, Subregionu Centralnego, Krakowa, Łodzi, Opola, Poznania, Rzeszowa i Szczecina; i 4 w przypadku RIT, czyli: Aglomeracja Kalisko-Ostrowska i subregiony północny, południowy i zachodni w województwie śląskim). W pozostałych przypadkach podpisano porozumienia o współpracy między odpowiednimi JST w celu wspólnej realizacji instrumentu ZIT/RIT.

Związki ZIT w formie stowarzyszeń mają bardziej sformalizowane struktury, w tym: Rady/Walne Zgromadzenia/Zebrań Członków (pełniące funkcje decyzyjne, w skład których wchodzi przedstawiciele wszystkich partnerów tworzących związek), Zarządy (wybrani przedstawiciele JST jako organy wdrażające), Komisje Rewizyjne (wybrani przedstawiciele JST w celu kontroli przebiegu procesu wdrażania) i biura ZIT zajmują się obsługą administracyjną. Partnerstwa w formie porozumienia mają mniej sformalizowane struktury. Najczęściej miasto-rdzeń pełni w tym przypadku rolę zarządczą. Jest ono uprawnione do reprezentowania wszystkich JST i koordynowania realizacji ZIT na terytorium obszaru funkcjonalnego. Organami takiego porozumienia ZIT są często Rada Związku ZIT (funkcja decyzyjna), w skład której mogą wchodzić również społeczno-ekonomiczni partnerzy oraz komitet sterujący odgrywający rolę opiniotwórczą¹⁵⁸. Oba sposoby zarządzania mają swoje wady i zalety. Podkreślane są problemy we współpracy JST w obszarach funkcjonalnych miast przejawiające się niskim poziomem kultury współpracy JST oraz brakiem wiedzy JST na temat terytorialnego wymiaru rozwoju (przyzwyczajenie do rządzenia we własnych granicach administracyjnych). Z drugiej strony współpraca terytorialna podejmowana

rządów w obszarach metropolitalnych miast pojawiły się w latach 1999–2002 i 2005–2008. Dotyczyły one na początku głównie nieformalnych form współpracy np. rady, porozumienia partnerstwa, agencje rozwoju. W kolejnych latach 2010–2011 zaczęły pojawiać się bardziej zinstytucjonalizowane formy w postaci stowarzyszeń, np. w Bydgoszczy, Gdańsku, Gdyni czy Poznaniu. Zdecydowana większość współpracy nawiązała się jednak w latach 2013–2014, co wynikało z konieczności realizacji instrumentu ZIT. Więcej: D. Kociuba, *Zintegrowane inwestycje terytorialne...*, s. 150.

¹⁵⁸ E. Szafranek, D. Kociuba, *Development of urban areas in the conditions of territorial-oriented policy – theoretical assumptions and experience in functional areas of polish cities*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 361, s. 63–64.

w ramach ZIT jest kluczowym elementem polityki rozwoju, sprzyjającym budowaniu spójności terytorialnej, a w realizacji narzędzia ZIT widzi się możliwość zbudowania nowej kultury organizacyjnej JST, związanej z rozwijaniem wielopoziomowego zarządzania (multi-level governance)¹⁵⁹.

Cechą charakterystyczną partnerstw ZIT jest ich dość duże zróżnicowanie pod względem liczby i rodzaju członków. W większości określony rodzaj współpracy nawiązywały wyłącznie samorządy gminne. W kilku przypadkach, m.in. w województwach śląskim, wielkopolskim, w skład partnerstw ZIT wchodziły władze powiatu, a w Szczecińskim Obszarze Metropolitalnym także samorząd regionu. Liczebność partnerstw waha się od 5 w Miejskim Obszarze Funkcjonalnym Gorzowa Wielkopolskiego do 81 w Miejskim Obszarze Funkcjonalnym Subregionu Centralnego. Rola i zakres obowiązków poszczególnych związków ZIT był natomiast bardzo ujednoczony. Oprócz zadań związanych z przygotowaniem samych strategii ZIT, zajmowały się one także jej wdrażaniem w roli instytucji pośredniczącej w ramach regionalnych programów operacyjnych. Jedynie w dwóch obszarach funkcjonalnych (opolskim i wałbrzyskim) zadania obejmowały prowadzenie pełnych procedur konkursowych. W pozostałych był to w szczególności współudział w procedurach konkursowych wraz z instytucją zarządzającą danym RPO. Jednak należy zauważyć, że przejęcie pełnej odpowiedzialności za realizację ZIT, także w aspekcie finansowym, wydaje się kluczowe w procesie spójnego i długoterminowego zarządzania rozwojem obszaru funkcjonalnego. Pomaga lepiej koordynować i reagować na problemy i potrzeby danych terenów i w lepszym stopniu przyczyniać się do prawidłowej implementacji celów rozwojowych.

Kolejnym warunkiem przy wdrażaniu ZIT, a zarazem podstawową rolą stowarzyszeń i porozumień ZIT, było przygotowanie strategii zintegrowanych inwestycji terytorialnych we współpracy z właściwą instytucją zarządzającą regionalnym programem operacyjnym oraz jej przyjęcie przez dane stowarzyszenie w formie uchwały albo przez poszczególne JST na zasadach określonych w porozumieniu. Strategie musiały

¹⁵⁹ D. Kociuba, *Zintegrowane inwestycje terytorialne...*, s. 147–151.

być też pozytywnie zaopiniowane przez instytucję zarządzającą regionalnym programem operacyjnym oraz ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Celem strategii ZIT było zapewnienie spójności i efektywności działań rozwojowych na danym obszarze funkcjonalnym. Strategie te, z jednej strony, wskazywały wizję rozwoju obszaru, a z drugiej, musiały być ściśle dostosowane do uwarunkowań, głównie wynikających z regionalnych programów operacyjnych danego województwa¹⁶⁰. Dokument strategii ZIT musiał zawierać¹⁶¹:

- diagnozę obszaru realizacji ZIT wraz z analizą problemów rozwojowych,
- cele, jakie mają być zrealizowane w ramach ZIT wraz ze wskaźnikami rezultatu i produktu,
- propozycje kryteriów wyboru projektów w trybie konkursowym,
- wstępną listę projektów wybieranych w trybie pozakonkursowym wraz z informacją na temat sposobu ich wskazania oraz powiązania z innymi projektami,
- źródła finansowania zakładanych celów i działań,
- warunki i procedury obowiązujące w realizacji strategii ZIT.

Ostateczny wybór zakresu interwencji danej strategii ZIT był przedmiotem uzgodnień między instytucjami zarządzającymi a poszczególnymi partnerstwami ZIT¹⁶². Można przy tym zauważyć, że przyjęte w obszarach funkcjonalnych cele dość szeroko oddziałują na zmianę struktury funkcjonalno-przestrzennej obszarów, a także poziomu ich rozwoju społeczno-gospodarczego. Można stwierdzić, że wszystkie związki ZIT określiły cele w sposób zgodny z celami wytyczonymi przez UE i przyjętymi jako priorytetowe dla ZIT. Odsetek związków ZIT, które uwzględniły w swoich strategiach cele priorytetowe dla tego instrumentu kształtuje się następująco:¹⁶³:

¹⁶⁰ A.V.-T. URBACT, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne...*, s. 14.

¹⁶¹ *Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r...*, s. 36–37.

¹⁶² Istnieje duże zróżnicowanie wśród MOF w zakresach interwencji w ramach ZIT. Przykładowo, Wrocławski Obszar Funkcjonalny realizował projekty z 23 priorytetów inwestycyjnych, a Warszawski Obszar Funkcjonalny tylko z 7, za: A.V.-T. URBACT, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne...*, s. 20.

¹⁶³ E. Szafranek, *Idea a praktyka wdrażania...*, s. 139–140.

- 100% – wspieranie efektywności energetycznej,
- 84,61% – rozwój zrównoważonego, sprawnego transportu łączącego miasto i jego obszar funkcjonalny,
- 76,92% – wzmocnienie badań, rozwoju technologicznego oraz innowacji,
- 73,07% – przywracanie funkcji społeczno-gospodarczych zdegradowanych obszarów,
- 69,23% – poprawa stanu środowiska przyrodniczego na obszarze funkcjonalnym miasta,
- 65,38% – wzmacnianie znaczenia międzynarodowego i ponadregionalnego miejskich obszarów funkcjonalnych oraz poprawa dostępu i jakości usług publicznych,
- 46,15% – poprawa sytuacji na rynku pracy.

Należy przy tym zauważyć, że cele realizacji ZIT są również zgodne z celami tematycznymi polityki spójności UE na okres 2014–2020. W ramach ZIT widoczna jest dominacja projektów dotyczących: przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach (cel tematyczny 4), zachowania i ochrony środowiska naturalnego oraz wspierania efektywnego gospodarowania zasobami (cel 6), a także promowania trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcia mobilności pracowników (cel 8). Ponadto wśród wszystkich priorytetów inwestycyjnych realizowanych w ramach ZIT na priorytety celu 4 przeznaczono największą część (57%) wartości ogółu środków planowanych z ZIT. Druga grupa dotyczy celu 9, czyli aktywizacji społecznej (14%), i celu 10 związanego z edukacją, systemem kształcenia (8%). Najniższą część dofinansowania obejmuje transfer wiedzy między sektorem B+R a przedsiębiorstwami¹⁶⁴.

Podejście terytorialne, które wiąże się z większą rolą niższych szczebli administracji publicznej sprawiło, że regiony przestały być jedy-
nymi partnerami dla rządowej polityki regionalnej. Pojawiły się tu okre-
ślone partnerstwa ZIT z pewnymi kompetencjami w zakresie dystrybucji

¹⁶⁴ Ibidem, s. 139–140.

i zarządzania środkami UE oraz strategicznego programowania rozwoju MOF¹⁶⁵. Z jednej strony już samo powołanie związków ZIT, w szczególności działających w formie stowarzyszenia (oddzielny od JST podmiot), sprawiło, że w planowaniu rozwoju regionalnego pojawił się nowy partner w debacie publicznej, który reprezentuje głos społeczności lokalnych. Z drugiej strony, związki i porozumienia ZIT na mocy umów z IZ RPO realnie brały udział we wdrażaniu ZIT w poszczególnych regionach, w szczególności poprzez pełnienie funkcji instytucji pośredniczących dla regionalnych programów operacyjnych. Partnerstwa ZIT, aby pełnić rolę instytucji pośredniczących, musiały wykazać się odpowiednią zdolnością instytucjonalną w tym zakresie, w tym przejść proces desygnacji. Na przykład bazując na zapisach „Porozumienia w sprawie powierzenia Instytucji Pośredniczącej zadań dotyczących realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014–2020 (RPOWP 2014–2020) oraz wdrażania Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014–2020”, takie zadania otrzymał związek ZIT – Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, który jako Instytucja Pośrednicząca ZIT Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (IP ZIT BOF) realizowała następujące zadania¹⁶⁶:

- opracowanie Strategii ZIT BOF i jej aktualizacja,
- realizacja zadań związanych z wyborem projektów,
- sporządzanie i aktualizacja Instrukcji Wykonawczej dla Instytucji Pośredniczącej,
- monitorowanie i sprawozdawczość z realizacji ZIT w ramach RPOWP 2014–2020 oraz Strategii ZIT BOF,
- prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych,

¹⁶⁵ D. Kociuba, *Zintegrowane inwestycje terytorialne...*, s. 150.

¹⁶⁶ *Aneks 4 do Porozumienia w sprawie powierzenia Instytucji Pośredniczącej zadań dotyczących realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014–2020 (RPOWP 2014–2020) oraz wdrażania Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014–2020 z dnia 10.04.2020 roku. Dokument wewnętrzny Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego.*

- współudział w kontrolach projektów w miejscu ich realizacji prowadzonych przez IZ RPOWP oraz przekazywanie IZ RPOWP wyników kontroli zewnętrznych prowadzonych w Instytucji Pośredniczącej w zakresie prawidłowości realizacji powierzonych zadań,
- udział w badaniach ewaluacyjnych w zakresie wdrażania instrumentu ZIT,
- udział w pracach grup roboczych powołanych przez IZ RPOWP w zakresie powierzonych zadań,
- dokonywanie analizy ryzyka oraz zapobieganie nadużyciom finansowym,
- prowadzenie archiwizacji dokumentów związanych z realizacją powierzonych zadań,
- ochrona i przetwarzanie danych osobowych z zapewnieniem bezpieczeństwa i poufności danych.

Ponadto na mocy także powyższego Porozumienia można wskazać obowiązki, jakie są przypisane IP ZIT BOF. Są to m.in.:

- poddanie się procesowi desygnacji,
- delegowanie swego przedstawiciela oraz jego stałego zastępcy do uczestnictwa w obradach Komitetu Monitorującego RPOWP 2014–2020 w charakterze członka Komitetu,
- współpraca z Regionalnym Obserwatorium Terytorialnym,
- wykonywanie powierzonych zadań z uwzględnieniem postanowień Kontraktu Terytorialnego dla Województwa Podlaskiego w zakresie realizacji Strategii ZIT,
- współpraca z Instytucją Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego (IZ RPOWP), Komisją Europejską, ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego oraz innymi ministrami w zakresie niezbędnym do realizacji powierzonych zadań oraz realizacji Strategii ZIT.

ZIT miały sprzyjać rozwojowi obszarów funkcjonalnych poprzez współpracę i realizację wspólnych projektów, które musiały się charakteryzować zintegrowaną i kompleksową koncepcją. Planowane przedsięwzięcia miały być zróżnicowane tematycznie, ale jednocześnie powiązane ze sobą i komplementarne¹⁶⁷. Jednym z głównych narzędzi wdraża-

nia ZIT, odpowiadającym powyższym założeniom, stały się projekty zintegrowane. Ustawowa definicja mówi, że są to „co najmniej dwa projekty powiązane ze sobą tematycznie w ramach wspólnego celu, jaki ma zostać osiągnięty dzięki ich realizacji, których wybór do dofinansowania lub realizacja jest koordynowana przez właściwe instytucje. Koordynacja polega w szczególności na określeniu wzajemnych relacji między projektami w zakresie warunków ich wyboru i oceny lub postanowień umów o dofinansowanie projektu lub decyzji o dofinansowaniu projektu”¹⁶⁸. Można zauważyć, że projekt zintegrowany jest przedsięwzięciem bardziej złożonym niż „zwykły” projekt pod względem zakresu, obszaru realizacji i liczby beneficjentów. W praktyce projekty zintegrowane w ramach ZIT były rozumiane i realizowane w różnych ujęciach, np. poprzez zintegrowanie funduszy (głównie EFRR i EFS), połączenie różnych priorytetów inwestycyjnych w ramach jednego funduszu, czy zintegrowanie terytorialne (realizacja działań w ramach jednego priorytetu inwestycyjnego na obszarze różnych gmin)¹⁶⁹.

Poszczególne MOF indywidualnie przyjmowały najlepszy dla siebie zakres wdrażania zintegrowanych inwestycji terytorialnych na swoim terenie. Szczegółowo te kwestie dla ośrodków Polski Wschodniej zostaną przedstawione w kolejnym rozdziale.

¹⁶⁷ K. Kuć-Czajkowska, *Obszary funkcjonalne miast...*, s. 70.

¹⁶⁸ *Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r...*, s. 37.

¹⁶⁹ A. Busłowska, K. Waligóra, *Integrated projects as the instrument of the development of functional areas using the example of Białystok Functional Area*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 3 (93), s. 287–290.

Rozdział IV

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako instrument wsparcia rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce Wschodniej

1. Podstawowe założenia i uwagi metodologiczne

Analiza przeprowadzona w rozdziale I pokazała, że postrzeganie i modelowanie spójności terytorialnej (głównie bazując na opisywanych pracach badawczych ESPON, modelach gwiazdy, czy tequili) jest zróżnicowane. Skłoniło to autorkę niniejszej pracy do pewnych założeń uogólniających, umożliwiających w kolejnych jej częściach bardziej elastyczną, uwzględniającą realia i ograniczenia MOF, analizę terytorialną. Podyktowane to jest także ograniczonością danych, szczególnie na niższych poziomach statystycznych (MOF i gmin). Odnosząc się do pojmowania spójności terytorialnej jako bliskiej koncepcjom zrównoważonego rozwoju w zakresie kompleksowości podejścia uwzględnianych obszarów (co uzasadniano szerzej w rozdziale I), analizę ilościową podporządkowano w szczególności następującym obszarom badawczym: gospodarczemu, społecznemu, środowiskowo-przestrzennemu i instytucjonalnemu. Dobór wskaźników podyktowany był w pierwszej kolejności ich rodzajami wskazywanymi dla poszczególnych wymiarów spójności (por. podrozdziały 1.3 i 1.6), jednak z powodu braku niektórych danych w statystyce publicznej były dobierane wskaźniki zamienne, dostępne na danym poziomie jednostki statystycznej, przy jednoczesnym zachowaniu jak największej rzetelności i przejrzystości badawczej. Z drugiej strony autorka przy wyborze wskaźników do analizy sugerowała

się także obszarami wdrażania ZIT (głównie tych w Polsce Wschodniej, czyli: edukacja, włączenie społeczne i dostępność usług publicznych, rynek pracy, przedsiębiorczość i konkurencyjność, transport, gospodarka niskoemisyjna, bioróżnorodność i zasoby środowiska), aby w ten sposób powiązać oddziaływanie prowadzonej polityki rozwoju z omawianym instrumentem terytorialnym. Oczywiście należy mieć na uwadze, że oprócz ZIT na rozwój terytorialny wpływa wiele innych uwarunkowań, inne inwestycje podejmowane przez samorządy, prowadzona polityka itp. Nurturejące jednak pozostaje pytanie, czy rzeczywiście w okresie wdrażania zintegrowanych inwestycji terytorialnych zwiększała się spójność i zintegrowanie badanych obszarów Polski Wschodniej? Na początku jednak zbadania wymaga sama istota i natura ZIT jako instrumentu podejścia terytorialno-funkcjonalnego w miejskich obszarach funkcjonalnych Polski Wschodniej. Dlatego celem analizy danego rozdziału jest przekrojowe ukazanie stanu i ocena założeń rozwoju terytorialnego badanych MOF Polski Wschodniej w ujęciu wymiarów spójności terytorialnej, wskazywanych powyżej. Odniesiono się tu zatem w szczególności do sytuacji społecznej, gospodarczej i środowiskowo-przestrzennej (tabela 24), gdyż tego typu dane są najbardziej dostępne. Kontekst instytucjonalny, z uwagi na brak adekwatnych wskaźników w statystyce publicznej, został tu zredukowany do miernika dotyczącego pokrycia terenów gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Ten dokument planistyczny można uznać za odzwierciedlenie współpracy, włączania różnych interesariuszy w proces zarządzania regionem z uwagi na procedurę jego uchwalania¹.

¹ Pokrycie miejscowymi planami zdaniem autorki jest istotnym elementem wpływającym na spójność terytorialną. Z jednej strony są elementem porządkującym kwestie planowania przestrzennego, uwzględniającym wykorzystanie wewnętrznych potencjałów i zasobów danej jednostki. Z drugiej strony proces uchwalania, w tym konsultacji planu, jest przedsięwzięciem wymuszającym sieciowanie i współpracę z różnymi interesariuszami. Tym samym dość głęboko kształtuje i wpływa na przebieg procesów społeczno-gospodarczych, środowiskowych w danej przestrzeni JST.

Tabela 24. Wskaźniki analizy terytorialnej miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce Wschodniej

Obszary badawcze spójności terytorialnej	Ujęte wskaźniki
Gospodarczy	<ul style="list-style-type: none"> • Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym • Podmioty gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym • Dochody ogółem budżetu gminy na 1 mieszkańca w zł
Społeczny	<ul style="list-style-type: none"> • Dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego na 1 tys. dzieci w wieku 3–5 lat • Przychodnie na 10 tys. ludności • Liczba beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej na 10 tys. ludności • Miejsca w placówkach stacjonarnej pomocy społecznej na 1000 ludności • Saldo migracji na 1000 osób • Ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym
Środowiskowo-przestrzenny	<ul style="list-style-type: none"> • Ludność (w % ogółu) korzystająca z instalacji kanalizacyjnej • Udział wydatków na drogi publiczne w wydatkach ogółem • Długość infrastruktury rowerowej na 10 tys. ludności • Gęstość ścieżek rowerowych na 10 tys. km²
Instytucjonalny	<ul style="list-style-type: none"> • Udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem

Źródło: opracowanie własne.

W przemiotowym rozdziale skupiono się przede wszystkim na pokazaniu uwarunkowań i założeń podejścia terytorialno-funkcjonalnego w praktyce. Prezentacja danych statystycznych obejmuje głównie lata 2013 (stan przed wprowadzeniem ZIT w ramach perspektywy 2014–2020) oraz 2019 (ostatnie dostępne dane w momencie opracowania pracy). Dany rozdział podzielono na kilka zadań badawczych, starając się ukazać szeroki kontekst uwarunkowań i założeń polityki zorientowanej terytorialnie na badanym obszarze. Obejmowały one:

- Uwarunkowania rozwoju województw Polski Wschodniej – rys statystyczny charakteryzujący te obszary, w szczególności na tle innych polskich regionów, ale ukazujący również ich odmienność na tle regionów UE. Wykorzystano tu nieco szerszy zestaw wskaźników niż wskazywany w tabeli 24, z uwagi na szerszą dostępność danych dla poziomu NUTS 2, zachowując podział na obszary społeczny, gospodarczy i środowiskowo-przestrzenny. Scharakteryzowano tu także wskaźniki strategiczne rozwoju badanego makroregionu, pragnąc pokazać szerszy kontekst strategicznego rozwoju Polski Wschodniej.
- Zróżnicowanie rozwoju badanych terytoriów MOF OW Polski Wschodniej w oparciu o wskaźniki związane z badaniem spójności terytorialnej oraz jednocześnie powiązane z obszarami wdrażania ZIT (w ten sposób chciano zachować jednolitość wyводу w kolejnych częściach pracy).
- Porównania założeń polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie, czyli w ramach strategii ZIT/MOF z polityką rozwoju poszczególnych jednostek samorządowych tworzących MOF. Należy przy tym zauważyć, że strategie ZIT/MOF i strategie lub plany rozwoju poszczególnych gmin często powstawały w różnych latach. Ciekawym zatem problemem badawczym jest tu odpowiedź na pytanie o spójność i zharmonizowanie prowadzonej polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie. Czy ZIT-y w tym przypadku nie były przysłowiowym „kwiatkiem do kożucha” i myśleniem w kategoriach wykorzystania środków unijnych, a nie realizowaniem zintegrowanych wyzwań rozwojowych?
- Na bazie przyjętych celów i założeń w strategiach ZIT/MOF, przeanalizowano zakres i wstępne efekty (połowa okresu wdrażania ZIT w programowaniu 2014–2020²) w poszczególnych jednostkach terytorialnych. Tu starano się pokazać w każdym z MOF indywidualne założenia rozwojowe, wagę przyjętych celów i stopień ich realizacji oraz powiązanie z celami polityki spójności UE.

² Okres kwalifikowalności wydatków w perspektywie finansowej 2014–2020 kończy się 31.12.2023 r., czyli w 2018 r. minęła połowa tego okresu.

Analiza ta w szczególności ma zobrazować uwarunkowania, założenia i dotychczasowe efekty podejścia terytorialno-funkcjonalnego, realizowanego w MOF OW w regionach Polski Wschodniej. W kolejnych rozdziałach (V i VI) autorka skupia się natomiast na ocenie, czy ta realizowana terytorialnie polityka wpływa na zwiększenie się spójności (czy następuje konwergencja), opierając się zarówno na metodach jakościowych (technika sondażu diagnostycznego) oraz ilościowych (metoda taksonomiczna i wskaźnik konwergencji sigma).

2. Główne uwarunkowania rozwoju województw Polski Wschodniej

Polska Wschodnia to dość zwarty makroregion położony we wschodniej części kraju, obejmujący pięć województw: warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie i świętokrzyskie. W szczególności pojęcie makroregionu Polska Wschodnia upowszechniało się w wyniku realizacji programów operacyjnych, wspierających dodatkowo rozwój tych województw, tj. w okresie programowania 2007–2013 Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej i w perspektywie 2014–2020 Programu Operacyjnego Polska Wschodnia. W wyniku ich realizacji województwa Polski Wschodniej dostały 4 mld EUR unijnego wsparcia³.

Makroregion Polski Wschodniej charakteryzuje się występowaniem podobnych cech i problemów rozwoju społeczno-gospodarczego, niekorzystnie wpływających na sytuację społeczno-gospodarczą i perspek-

³ W ramach Programu Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013 były realizowane projekty o kluczowym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego w zakresie infrastruktury wspierającej działalność naukową i badawczą oraz zakładające modernizację miejskich lub regionalnych systemów komunikacyjnych i przedsięwzięcia zwiększające atrakcyjność inwestycyjną i turystyczną tego obszaru. Z Programu Polska Wschodnia dofinansowuje się w szczególności rozwój innowacyjnej przedsiębiorczości oraz ważne, z punktu widzenia spójności i dostępności terytorialnej makroregionu, inwestycje w komunikację miejską, drogi i kolej, za: <https://www.polskawschodnia.gov.pl/strony/o-programie/zasady/>, dostęp: 01.04.2021.

tywy rozwoju tego obszaru. Jest to głównie konsekwencja historycznych uwarunkowań, ale też dodatkowo negatywnie wzmocniana skutkami peryferyjnego położenia makroregionu na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Z tego względu regiony Polski Wschodniej należą do jednych z najsłabiej rozwiniętych we Wspólnocie (porównując NUTS 2). W 2019 roku PKB na mieszkańca w stosunku do średniej UE nie przekraczał we wszystkich regionach Polski Wschodniej 55% według standardu siły nabywczej (PPS). Podobnym wynikiem odznaczały się regiony peryferyjne w Bułgarii (najbiedniejszy region UE w 2019 roku – Severozapaden, Bułgaria – 10 200 PPS), w Rumunii czy na Węgrzech. W kontraście, wskaźnik powyższy w najbogatszych regionach był wyższy niż 140% średniej UE (najwyższy w Luksemburgu – 79 600 PPS). Średnia unijna w tym okresie wyniosła 31 300 PPS. W województwach Polski Wschodniej wyniki mieściły się w granicach 15 500–16 400 PPS. Różnica między województwem o najwyższym wskaźniku (podlaskie) a regionem najbiedniejszym w UE wyniosła ponad 61%, a najbogatszym aż 385%. W kontekście sytuacji społecznej mierzonej np. odsetkiem osób zagrożonych ubóstwem, wykluczeniem społecznym można zauważyć, że regiony Polski Wschodniej raczej plasują się w środku z wartościami w przedziale 20–26% ogółu populacji regionu, czyli w granicach średniej unijnej wynoszącej ok. 22%. Największe tego typu zagrożenie występuje w regionach rumuńskich: Sud-Est i Nord-Est – nieco ponad 49% populacji, najmniejsze – 6,8%, w Bratislavskym kraju w Słowacji. Wykluczenie przestrzenne regionów Polski Wschodniej, szczególnie na tle Europy Zachodniej, widoczne jest także w wyposażeniu w sieć infrastruktury transportowej, np. autostrad. Tego typu drogi, ok. 156 km, zostały sklasyfikowane tylko w województwie podkarpackim. Dla porównania, najdłuższa sieć autostrad występuje w regionie Andalucia w Hiszpanii – 2651 km takich dróg, a największa gęstość w regionie Bremen w Niemczech – 205 km/1000 km² (w Rzeszowskim to 9 km)⁴.

⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/background>, dostęp: 22.08.2022.

Tabela 25. Regiony Polski Wschodniej na tle UE w 2019 roku – wybrane dane

Wyszczególnienie	PKB na mieszkańca (PPS)	Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (%)	Autostrady (km)
EU-28	31 300	21,1	77 866
Lubelskie	15 500	26,0	0
Podlaskie	16 400	24,2	0
Podkarpackie	16 100	22,0	156
Świętokrzyskie	16 200	20,3	0
Warmińsko-mazurskie	15 600	24,2	0

Źródło: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/background>, dostęp: 22.08.2022.

Przechodząc do analizy w odniesieniu do Polski na początku należy zauważyć, że makroregion Polski Wschodniej obejmuje ok. 32% powierzchni kraju, ale mieszka tu nieco ponad 8 mln osób (ok. 21% ludności kraju). Jest to obszar o dość niskiej gęstości zaludnienia (ok. 86 os./km², średnia krajowa to 123 os./km²). Najmniejszy wskaźnik gęstości zaludnienia występuje w województwach warmińsko-mazurskim i podlaskim, czyli ok. 60 os./km², niewiele więcej – 85 os./km² jest w lubelskim. W województwach podkarpackim i świętokrzyskim wskaźnik ten jest już nieco bliższy średniej krajowej i wynosił w 2019 roku odpowiednio 119 i 105 os./km².

Obszar ten cechuje przeciętny stopień urbanizacji, który kształtuje się na poziomie ok. 49% (w Polsce ok. 61%). Województwa lubelskie, podkarpackie i świętokrzyskie charakteryzują się przewagą mieszkańców wsi nad miastami, co świadczy o silnym rolniczym charakterze tych regionów. Niski poziom urbanizacji jest także odzwierciedleniem rzadkiej sieci miejskiej i struktury wielkościowej miast. Na jedno miasto w makroregionie przypada ok. 472 km², podczas gdy w Polsce wskaźnik ten kształtuje się na poziomie ok. 346 km². W omawianym makroregionie znajdują się tylko dwa miasta z liczbą mieszkańców ponad 200 tys. każde (Lublin, Białystok) oraz cztery miasta z liczbą mieszkańców od 100 do 200 tys. (Kielce, Olsztyn, Rzeszów, Elbląg). Głównie występują tu miasta bardzo małe (do 5 tys. mieszkańców). Przeciętna liczba miesz-

Tabela 26. Klasyfikacja województw Polski Wschodniej na tle innych regionów w Polsce – wybrane dane demograficzne

Opis	Gęstość zaludnienia na 1 km ²				Ludność w miastach w % ogółu ludności				Migracje na pobyt stały gminne wg płci migrantów, w ruchu wewnętrznym i zagranicznym – saldo ogółem			
	2013		2019		2013		2019		2013		2019	
	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość
Dolnośląskie	4	146	4	145	2	69,42	3	68,41	5	27	4	4839
Kujawsko-pomorskie	8	116	9	115	9	60,04	10	58,89	9	-2645	11	-2666
Lubelskie	12	86	12	84	14	46,25	14	46,45	15	-5627	16	-6031
Lubuskie	14	73	14	72	7	63,14	4	64,9	7	-1378	7	-1101
Łódzkie	5	138	5	135	6	63,39	7	62,37	10	-2678	10	-2510
Małopolskie	2	221	2	225	13	48,72	13	48,2	2	2824	2	6872
Mazowieckie	3	150	3	153	5	64,16	5	64,46	1	13353	1	18084
Opolskie	11	107	11	104	12	52,12	12	53,24	13	-3331	8	-1452
Podkarpackie	7	119	7	119	16	41,25	16	41,4	12	-3102	12	-2950
Podlaskie	16	59	16	58	8	60,41	8	60,84	8	-2511	9	-2032
Pomorskie	6	125	6	128	4	65,14	6	63,49	3	1863	3	6336
Śląskie	1	373	1	366	1	77,4	1	76,6	16	-9318	15	-4717
Świętokrzyskie	10	108	10	105	15	44,77	15	45,39	11	-2809	13	-3462
Warmińsko-mazurskie	15	60	15	59	10	59,25	9	59,19	14	-3698	14	-3750
Wielkopolskie	8	116	8	117	11	55,2	11	54	4	166	5	1460
Zachodniopomorskie	13	75	13	74	3	68,63	2	68,43	6	-1040	6	-737

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://swaid.stat.gov.pl/Dashboards/Ranking%20JST.aspx>, dostęp: 28.04.2021.

kańców miast w województwach Polski Wschodniej jest o około jedną czwartą niższa niż średnio w kraju. Regiony Polski Wschodniej charakteryzują się także ujemnym saldem migracji i w większości ta sytuacja jest gorsza niż w innych województwach. Największe ujemne saldo migracji w 2019 roku było w województwie lubelskim, a mniej więcej w środku klasyfikacji (na dziewiątym miejscu) plasowało się województwo podlaskie, pozostałe zajmowały miejsca od dwunastego do czternastego. W trzech województwach makroregionu (lubelskim, warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim) sytuacja w porównaniu z 2013 rokiem nie uległa poprawie, w pozostałych niekorzystne saldo nieco zmalało⁵.

Pod kątem wybranych danych w sferze społecznej sytuacja województw Polski Wschodniej na tle kraju również nie prezentuje się korzystnie, choć należy zaznaczyć, że w porównaniu z 2013 rokiem widzi się znaczącą poprawę w zakresie edukacji przedszkolnej i pomocy społecznej (tabela 27). Te dwa obszary to częste tematy wsparcia projektów w ramach ZIT. W zakresie edukacji przedszkolnej generalnie we wszystkich regionach Polski Wschodniej w 2013 roku na jedno miejsce w przedszkolu przypadało około 1,4 dziecka w wieku 3–5 lat. W 2019 roku wskaźnik ten znacząco spadł i w większości regionów był poniżej 1, co oznacza, że teoretycznie każde dziecko miało zapewnione miejsce w placówce wychowania przedszkolnego. Jedynie w województwie lubelskim wskaźnik ten był nieco wyższy niż 1 i była to najgorsza wartość w Polsce. W zakresie korzystania ze środowiskowej pomocy społecznej najwyższy wskaźnik w Polsce Wschodniej i w całym kraju występował w województwie warmińsko-mazurskim – ok. 800 osób na 10 tys. ludności. W pozostałych regionach Polski Wschodniej wahał się w 2019 roku w granicach 536–634 osób i były to także jedne z wyższych wartości w kraju. Pomimo dość dużego spadku osób objętych pomocą środowiskową w stosunku do 2013 roku, klasyfikacja województw Polski Wschodniej na tle kraju niewiele się zmieniła. Dość niekorzystnie, nie tylko w regionach Polski Wschodniej, ale w całym kraju przedstawia się wskaźnik ilości ogólnych łóżek szpitalnych na 10 tys. mieszkańców. We wszystkich regionach udział ten spadł w porównaniu z 2013 rokiem nawet o kilkanaście procent. W regionach Polski Wschodniej najmniejszy spadek był w województwach podkarpackim i warmińsko-mazurskim (odpowiednio ok. 9% i 5%), w pozostałych wyniósł ok. 12%. Wskazuje to na pogarszającą się sytuację w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli i lukę inwestycyjną w zakresie infrastruktury służby zdrowia.

⁵ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020. Aktualizacja*, Załącznik do uchwały nr 121 Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2013 r. (poz. 641), Warszawa 2013, s. 5, <http://swaid.stat.gov.pl/Dashboards/Ranking%20JST.aspx>, dostęp: 28.04.2021.

Tabela 27. Województwa Polski Wschodniej na tle innych regionów w kraju – wybrane dane społeczne

Opis	Dzieci w wieku 3–5 lat przypadające na 1 miejsce w placówce wychowania przedszkolnego				Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej na 10 tys. ludności				Łóżka w szpitalach ogólnych na 10 tys. ludności			
	2013		2018*		2013		2019		2013		2019	
	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość
Dolnośląskie	12	1,18	12	0,85	15	634	15	334	4	51,80	4	45,35
Kujawsko-pomorskie	2	1,44	3	0,99	2	1148	2	659	12	46,08	10	42,79
Lubelskie	7	1,38	1	1,01	6	978	6	536	3	53,35	2	47,36
Lubuskie	11	1,20	10	0,89	8	955	7	514	14	43,75	13	39,32
Łódzkie	9	1,25	9	0,90	10	823	10	452	2	53,43	3	46,91
Małopolskie	9	1,25	11	0,88	13	674	12	413	13	44,24	12	40,31
Mazowieckie	13	1,17	13	0,84	12	699	14	386	5	49,89	5	44,31
Opolskie	16	0,95	16	0,79	14	641	13	398	6	49,08	14	39,07
Podkarpackie	6	1,40	8	0,95	3	1133	4	619	10	47,81	6	43,95
Podlaskie	5	1,41	5	0,98	5	1027	5	609	7	48,96	9	43,16
Pomorskie	2	1,44	5	0,98	9	874	8	481	16	41,20	16	35,98
Śląskie	15	1,04	15	0,81	16	564	16	304	1	56,31	1	51,55
Świętokrzyskie	4	1,43	3	0,99	4	1108	3	634	8	48,90	8	43,34
Warmińsko-mazurskie	1	1,47	2	1,00	1	1397	1	797	11	46,13	7	43,87
Wielkopolskie	14	1,14	14	0,83	11	774	11	430	15	42,28	15	37,42
Zachodniopomorskie	8	1,34	7	0,97	7	971	9	478	9	48,89	11	40,54

* Brak danych za 2019 r.

Źródło: <http://swaid.stat.gov.pl/Dashboards/Ranking%20JST.aspx>, dostęp: 28.04.2021.

Wybrane wskaźniki sytuacji gospodarczej (tabela 28) plasują województwa Polski Wschodniej w większości na ostatnich miejscach w kraju, wskazując na niekorzystne gospodarcze uwarunkowania rozwoju tych regionów. Wskaźnik PKB per capita plasuje wszystkie województwa Polski Wschodniej na pięciu ostatnich miejscach w kraju. Kolejno są to: świętokrzyskie, podlaskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie i lubelskie. Podobnie, na końcu rankingu znajdują się te województwa pod względem ilości podmiotów gospodarki narodowej na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym w kolejności odpowiednio: świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie i na końcu podkarpackie. W większości

województwa Polski Wschodniej wyróżniają się także dość dużą liczbą bezrobotnych i choć sytuacja znacznie się tu poprawiła w porównaniu z 2013 rokiem, to w skali innych województw poziom liczby bezrobotnych w wieku produkcyjnym jest tu nadal jeden z najwyższych. Najlepsza sytuacja w 2019 roku była w województwie podlaskim (4,6%), najwyższy w Polsce poziom bezrobocia był w województwie podkarpackim – 5,8%, a w pozostałych regionach Polski Wschodniej było to w granicach 5,2–5,7%. Dla porównania najniższy wskaźnik w kraju miała Wielkopolska – 2,2%. W większości na najłabszych pozycjach pod kątem dochodów plasują się regiony gminne i miasta na prawach powiatu. Wyróżnia się tu tylko województwo podlaskie, które z ósmej lokaty w 2013 roku awansowało na czwartą w roku 2019.

Porównując dane w tabeli 28 w badanych latach obserwuje się poprawę sytuacji w zakresie prezentowanych wskaźników, ale w większości nie ma znaczących przesunięć omawianych regionów w rankingu. Zestawienia wskazują, że województwa Polski Wschodniej na tle innych regionów nie awansowały znacząco w klasyfikacji w prezentowanym okresie. Można natomiast zauważyć, że powiększa się luka mierzona różnicą w poziomie PKB per capita między regionem najbogatszym – mazowieckim (lider rankingu zarówno w 2013, jak i 2019 roku) i najbiedniejszym – lubelskim (na ostatnim miejscu w 2013 i 2019 roku). Podobnie jest w innych regionach Polski Wschodniej, co pokazuje, że najbogatsi bogacą się szybciej niż najbiedniejsi, pomimo dodatkowego wsparcia ze środków UE dla tych województw.

Analiza porównawcza kilku danych związanych z elementami infrastruktury technicznej i komunikacyjnej omawianego makroregionu także nie prezentuje się zadowalająco (tabela 29). Wyposażenie terenów Polski Wschodniej w sieci wodociągowe czy kanalizacyjne należy do najniższych w kraju, choć tu różnice między innymi regionami nie są takie znaczące. W 2019 roku w Polsce Wschodniej z sieci wodociągowej korzystało od ok. 81% (Podkarpacie) do ok. 91% (Podlasie) ludności, a w kraju najwyższy wskaźnik w tym zakresie miało województwo opolskie (97%)⁶.

⁶ <http://swaid.stat.gov.pl/Dashboards/Ranking%20JST.aspx>, dostęp: 28.04.2021.

Tabela 28. Województwa Polski Wschodniej na tle innych regionów w kraju – wybrane dane gospodarcze

Opis	Dochody gmin i miast na prawach powiatu na 1 mieszkańca (zł)			Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca (ceny bieżące)			Podmioty gospodarki narodowej ogółem na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym			Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym (%)						
	2013		2019		2013		2019		2013		2019					
	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość				
Dolnośląskie	3	3897,51	3	5991,75	2	47847	2	60562	4	1861,3	3	2209,2	11	8,2	11	3,2
Kujawsko-pomorskie	7	3651,09	7	5766,21	10	35109	10	44854	11	1434,6	11	1626,8	3	11,3	5	5,1
Lubelskie	12	3402,56	14	5438,72	16	30335	16	37458	15	1255,2	15	1463,3	6	9,9	3	5,5
Lubuskie	13	3365,34	11	5668,96	9	35732	9	45443	6	1670,7	7	1920,3	9	9,1	12	3,0
Łódzkie	6	3704,09	10	5671,37	6	39994	6	51397	10	1516,6	9	1763,4	7	9,7	7	4,1
Małopolskie	10	3518,93	5	5840,24	7	37860	7	50861	7	1655,7	6	1984,0	13	7,8	12	3,0
Mazowieckie	1	4597,56	1	7232,96	1	68438	1	88626	1	2183,8	1	2671,5	10	8,5	9	3,9
Opolskie	16	3118,49	16	5260,84	11	34503	11	43879	9	1538,7	10	1712,2	12	7,9	10	3,5
Podkarpackie	15	3310,40	13	5500,32	15	30451	14	39019	16	1177,6	16	1385,5	2	11,4	1	5,8
Podlaskie	8	3580,31	4	5934,62	12	31339	13	39622	14	1270,6	14	1468,0	8	9,3	6	4,6
Pomorskie	2	4129,15	2	6401,35	5	41227	5	53669	3	1868,0	4	2193,3	13	7,8	12	3,0
Śląskie	5	3744,71	6	5818,65	4	44454	4	57384	8	1568,8	8	1788,2	15	7,1	15	2,5
Świętokrzyskie	14	3333,70	15	5372,47	13	31326	12	39926	12	1377,2	12	1577,2	3	11,3	2	5,7
Warmińsko-mazurskie	9	3534,08	12	5537,16	14	30722	15	38094	13	1306,2	13	1513,9	1	12,4	4	5,2
Wielkopolskie	11	3437,40	8	5764,26	3	45813	3	59643	5	1803,2	5	2120,3	16	6,6	16	2,2
Zachodniopomorskie	4	3776,00	9	5734,87	8	35776	8	45949	2	1982,1	2	2237,6	5	10,0	7	4,1

Źródło: <http://swaid.stat.gov.pl/Dashboards/Ranking%20ST.aspx>, dostęp: 28.04.2021.

Różnice w wykorzystaniu sieci kanalizacyjnej były już większe. Najmniej mieszkańców, także w skali kraju, korzystało w województwie lubelskim – ok. 54%, a najwięcej w regionie pomorskim – ok. 84%. W pozostałych regionach Polski Wschodniej podłączenie do sieci kanalizacyjnej wahało się w przedziale od ok. 60% (świętokrzyskie) do ok. 75% (warmińsko-mazurskie). W porównaniu z 2013 rokiem we wszystkich województwach sytuacja uległa poprawie. Województwa Polski Wschodniej charakteryzują się także najniższymi wskaźnikami w zakresie ścieżek rowerowych na 100 km², zajmując pięć ostatnich pozycji w rankingu. Najmniej dróg rowerowych miały w 2019 roku Warmia i Mazury – 2,62 km/100 km², a najwięcej Lubelskie – 3,63 km/100 km². W Polsce najlepszy wskaźnik osiągnęło województwo śląskie – 8,49 km/100 km², czyli ponad 130% więcej niż w najlepszym regionie Polski Wschodniej. W porównaniu do 2013 roku w województwach Polski Wschodniej najwięcej dróg rowerowych przybyło w lubelskim, podkarpackim i podlaskim – ponad 2 km/100 km², w świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim ok. 1,5 km/100 km².

Niekorzystnie prezentują się także wskaźniki związane z występowaniem dróg ekspresowych i autostrad. Województwa świętokrzyskie, lubelskie i podlaskie w 2019 roku charakteryzowały się ich najmniejszymi wartościami w kraju. Województwa podkarpackie i warmińsko-mazurskie plasowały się odpowiednio na dziesiątym i jedenastym miejscu. W podlaskim w 2019 roku było 5,10 km dróg ekspresowych na 1000 km², a w najlepszym województwie Polski Wschodniej – podkarpackim, było to prawie dwa razy więcej, a prawie pięć razy większy wskaźnik był w województwie śląskim (najlepsze w kraju). W Polsce Wschodniej, oprócz województwa podkarpackiego, nie występują autostrady, co czyni ten region zdecydowanie słabiej dostępnym komunikacyjnie. W porównaniu z 2013 rokiem widać znaczące zmiany wskaźnika gęstości dróg ekspresowych i autostrad, ale nie pozwoliły one na zmianę klasyfikacji omawianych województw w stosunku do innych regionów Polski.

Również w drugiej dekadzie plasują się województwa Polski Wschodniej pod względem przewozu osób komunikacją miejską. Najlepszy wynik w 2019 roku miał w tym obszarze region podlaski – prawie

Tabela 29. Województwa Polski Wschodniej na tle innych regionów w kraju – wybrane dane dotyczące infrastruktury technicznej i komunikacyjnej

Wyszczególnienie	Ludność korzystająca z instalacji kanalizacyjnej (w % ogółu)				Ścieżki rowerowe w km na 100 km ²				Drogi ekspresowe i autostrady w km na 1000 km ²				Przewozy osób komunikacją miejską na 1 mieszkańca			
	2013		2019		2013		2019		2013		2019		2013		2019	
	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość	Poz.	Wartość
Dolnośląskie	4	70,8	4	76,9	5	3,04	7	5,08	3	14,10	3	21,28	8	86,46	6	89,83
Kujawsko-pomorskie	6	66,1	10	70,2	4	3,19	5	6,25	7	9,98	6	13,32	9	82,90	8	83,97
Lubelskie	16	49,7	16	53,6	13	1,40	12	3,63	15	1,88	15	5,40	11	61,70	11	69,45
Lubuskie	7	65,5	6	74,3	6	2,91	9	4,60	4	13,89	4	18,44	12	39,23	13	42,94
Łódzkie	13	60,9	13	64,3	8	2,59	8	4,77	2	16,08	2	24,66	6	99,33	5	104,02
Małopolskie	14	56,0	14	63,9	11	1,84	10	4,19	6	10,41	8	11,99	3	124,11	2	133,69
Mazowieckie	8	64,7	11	69,8	9	2,57	3	6,59	11	6,78	9	11,58	1	173,18	1	189,62
Opolskie	10	63,3	7	73,6	7	2,67	6	5,43	8	9,36	12	9,36	16	25,32	16	27,12
Podkarpackie	11	62,6	9	71,1	12	1,58	13	3,61	13	5,73	10	10,23	15	25,70	15	34,22
Podlaskie	12	62,1	12	64,8	16	1,11	14	3,12	16	1,64	16	5,10	7	90,60	10	81,90
Pomorskie	1	77,9	1	83,7	2	4,32	2	7,35	9	7,55	13	9,23	2	124,19	3	128,11
Śląskie	3	71,5	3	78,6	1	4,85	1	8,49	1	23,08	1	28,08	5	100,06	9	82,96
Świętokrzyskie	15	52,5	15	59,4	14	1,18	15	2,77	14	4,88	14	9,01	13	37,55	14	37,42
Warmińsko-mazurskie	5	68,3	5	74,6	15	1,13	16	2,62	12	5,81	11	9,98	14	35,01	12	45,86
Wielkopolskie	9	64,6	8	72,2	3	3,46	4	6,58	5	10,96	5	16,03	10	65,43	7	88,46
Zachodniopomorskie	2	77,5	2	80,6	10	2,34	11	3,92	10	7,03	7	12,82	4	102,99	4	124,18

Źródło: <http://swaid.stat.gov.pl/Dashboards/Ranking%20IST.aspx>, dostęp: 28.04.2021.

82 os./1 mieszk., ale to jedyny region Polski Wschodniej, gdzie ta liczba spadła od 2013 roku (z ponad 90 os./1 mieszk.). W województwie świętokrzyskim w badanym okresie wskaźnik ten prawie się nie zmienił (ok. 37 os./1 mieszk.), a w pozostałych wielkości te nieznacznie wzrosły. Dla porównania w województwie mazowieckim wskaźnik ten wyniósł prawie 190 os./1 mieszk., a w innych regionach z dużymi ośrodkami miejskimi w granicach 120–130 os./1 mieszk.

Analizując ogólne dane strategicznego rozwoju Polski Wschodniej z bazy STRATEG, monitorującej postępy osiągania wskaźników w ramach Programu Operacyjnego Polski Wschodniej można zauważyć pewne pozytywne efekty podejmowanych tam interwencji ze środków publicznych (por. tabela 30). Do 2018 roku zauważalny był wzrost udziału sektora innowacyjnych MŚP w ogólnej liczbie przedsiębiorstw – prawie o 4 punkty procentowe. Sukcesywnie wzrastała także wartość przychodów tego sektora w eksporcie (o ok. 30% od 2013 roku). Znacznie zwiększyły się też nakłady sektora MŚP na działalność innowacyjną – ponad ośmiokrotnie. Poprawie uległy też wskaźniki transportowe. O ok. 15% zwiększył się udział w przewozach komunikacją miejską i poprawie uległy syntetyczne wskaźniki dostępności transportowej i kolejowej⁷.

Jednak porównując województwa Polski Wschodniej z innymi regionami kraju można zauważyć, że charakteryzują się one w wielu obszarach gorszą sytuacją społeczno-gospodarczą, co zaprezentowano we wcześniejszych rankingach w układzie województw. Na przestrzeni ostatnich lat sytuacja w samych województwach Polski Wschodniej poprawiła się, ale nie uległa znacząco zmianie w porównaniu z innymi regionami⁸.

Podsumowując można zauważyć, że regiony Polski Wschodniej należą do jednych z najsłabiej rozwiniętych w kraju. Jednocześnie charakteryzują się dość podobnymi uwarunkowaniami i problemami

⁷ Należy mieć na uwadze, że poprawa wskaźników w prezentowanym okresie, w szczególności w zakresie MŚP, była podyktowana dostępnością środków z programów operacyjnych (Rozwój Polski Wschodniej do 2013 roku i Polska Wschodnia od 2014 roku). Trwałość efektów można byłoby stwierdzić dopiero po ustaniu finansowania.

⁸ <http://swaid.stat.gov.pl/Dashboards/Ranking%20JST.aspx>, dostęp: 28.04.2021.

Tabela 30. Wybrane wskaźniki monitoringu strategicznego w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia

Wskaźnik	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Udział małych i średnich przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie w ogólnej liczbie małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce Wschodniej [%]	14,6	15	13,5	16,1	13,4	21,4	18,3
Wartość przychodów MŚP z Polski Wschodniej ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów na eksport [mln zł]	17 636,00	18 845,80	19 667,80	20 957,00	21 454,80	22 602,00	22 836,50
Nakłady na działalność innowacyjną MŚP w Polsce Wschodniej poniesione od 2013 r. [mln zł]	1022,2	2833,6	4587,1	5492,2	6445,8	7736,1	9734,8
Liczba przewozów pasażerskich komunikacją miejską w miastach wojewódzkich Polski Wschodniej [mln osób]	306,3	328,4	326,3	336,9	340,5	327,8	352,8
Wskaźnik Drogowej Dostępności Transportowej (WDDT II) syntetyczny	18,4	19,1	19,32	19,71	20,19	b.d.	b.d.
Wskaźnik Kolejowej Dostępności Transportowej (WKDT II) syntetyczny	15,72	16,48	17,24	18,5	19,03	b.d.	b.d.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy STRATEG, GUS, <https://strateg.stat.gov.pl/#/>, dostęp: 28.04.2021.

rozwoju, gdyż w prezentowanych rankingach zajmują najczęściej sąsiadujące pozycje. Pokazuje to, że Polska Wschodnia jest dość zwartym i dobrze wyodrębnionym pod względem społeczno-gospodarczym obszarem, który wciąż wymaga przemyślanej i skutecznej polityki rozwoju. Efekty są widoczne, w badanym okresie większość analizowanych wskaźników poprawiła się, ale wciąż luka między lepiej rozwiniętymi województwami jest duża, a w niektórych regionach nawet głębsza niż w 2013 roku.

3. Zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich Polski Wschodniej

Miejskie obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich w Polsce Wschodniej charakteryzują się dość małym zróżnicowaniem względem siebie w zakresie liczby członków i wielkości, co sprawia, że mogą stanowić przedmiot analiz porównawczych. Najmniejszy pod względem ilości samorządów tworzących obszar funkcjonalny jest Miejski Obszar Funkcjonalny Olsztyna (MOFO), w skład którego wchodzi 7 gmin, a największym jest Lubelski Obszar Funkcjonalny (LOF) – 16 samorządów. W pozostałych ta liczba wynosi: 10 w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym (BOF), 12 w Kieleckim Obszarze Funkcjonalnym (KOF) i 13 w Rzeszowskim Obszarze Funkcjonalnym (ROF). W większości obszary funkcjonalne są zorganizowane na podstawie porozumień międzygminnych, tylko w MOF Białegostoku i Rzeszowa funkcjonują stowarzyszenia. Obszary te są także dość spójne pod względem powierzchni i liczby mieszkańców. W 2019 roku najliczniejszym pod względem liczby mieszkańców był LOF – ok. 550 tys. ludności, najmniej licznym był MOFO – ok. 240 tys. osób, przy dość zbliżonym obszarze wdrażania ZIT: odpowiednio 1582 km² i 1452 km². Powierzchniowo największy zasięg ma Białostocki Obszar Funkcjonalny – 1728 km², a najmniejszy teren zajmuje Rzeszowski Obszar Funkcjonalny – 1047 km², przy porównywalnej liczbie mieszkańców, odpowiednio: ok. 420 tys. i 340 tys. Na większe zróżnicowanie prezentowanych terenów wskazuje gęstość zaludnienia. Tu wyraźnie większe wartości mają obszary funkcjonalne Lublina i Rzeszowa – ok. 340 os./km². Pamiętać jednak należy, że w tych obszarach funkcjonalnych oprócz samych miast wojewódzkich w skład MOF wchodzi też inne, większe ośrodki miejskie (np. miasta Lubartów i Łańcut). W pozostałych obszarach, gdzie nie ma innych niż stolice, dużych skupisk miejskich, wskaźnik gęstości zaludnienia jest w granicach 162–253 os./km². Analizując saldo migracji wewnętrznych na 1000 osób można też zauważyć, że jako obszary funkcjonalne są to tereny, które generalnie „przyciągają” mieszkańców, ale poziom ich atrakcyjności jest zróżnicowany.

Największe saldo migracji było w ROF (6 os.), najmniejsze w KOF (0 os.). Oprócz Olsztyna, gdzie od 2014 roku wskaźnik ten nie zmienił się, w pozostałych regionach sytuacja uległa poprawie, w szczególności w obszarze kieleckim, który w 2014 roku miał saldo lekko ujemne. Kształtowanie się wybranych, ze względu na dostępność danych dla obszarów funkcjonalnych⁹, wskaźników sytuacji społeczno-gospodarczej prezentuje tabela 31.

Tabela 31. Główne dane na temat miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce Wschodniej w latach 2014 i 2019

Opis	Rok	Miejski Obszar Funkcjonalny Olsztyna (MOFO)	Białostocki Obszar Funkcjonalny (BOF)	Lubelski Obszar Funkcjonalny (LOF)	Rzeszowski Obszar Funkcjonalny (ROF)	Kielecki Obszar Funkcjonalny (KOF)
Ilość samorządów tworzących MOF	2019	7	10	16	13	12
Powierzchnia (km ²)	2019	1 452,0	1 728,0	1 582,0	1 047,0	1 341,0
Liczba mieszkańców	2014	232 131,0	413 319,0	544 162,0	359 336,0	339 549,0
	2019	235 373,0	421 217,0	548 003,0	373 890,0	339 357,0
Liczba mieszkańców na km ²	2014	160,0	239,0	344,0	343,0	253,0
	2019	162,0	244,0	346,0	357,0	253,0
Saldo migracji wewnętrznych na pobyt stały na 1000 osób	2014	3,6	1,9	0,2	3,4	-0,2
	2019	3,6	2,2	1,8	6,1	0,0
Dochody ogółem gmin należących do MOF na 1 mieszkańca w zł	2014	5 031,0	5 012,0	4 424,0	4 170,0	4 437,0
	2019	7 223,0	6 703,0	6 276,0	6 449,0	6 720,0
Ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym	2014	54,8	55,3	59,8	57,5	58,0
	2019	65,8	64,4	68,9	65,0	66,7
Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym (%)	2014	5,9	7,9	7,1	8,4	8,5
	2019	2,6	4,0	4,4	5,3	4,8

⁹ Większość danych dla MOF nie była dostępna dla 2013 r., dlatego zdecydowano się na ujednolicenie według stanu w 2014 r.

Opis	Rok	Miejski Obszar Funkcjonalny Olsztyna (MOFO)	Białostocki Obszar Funkcjonalny (BOF)	Lubelski Obszar Funkcjonalny (LOF)	Rzeszowski Obszar Funkcjonalny (ROF)	Kielecki Obszar Funkcjonalny (KOF)
Podmioty gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym	2014	1 923,0	1 666,0	1 779,0	1 672,0	1 864,0
	2019	2 195,0	1 904,0	2 034,0	1 971,0	2 078,0
Ludność (w % ogółu) korzystająca z instalacji kanalizacyjnej	2014	90,5	86,5	73,6	88,4	74,0
	2019	90,8	87,7	74,7	89,8	77,3
Gęstość ścieżek rowerowych na 10 tys. km ²	2014	431,3	806,1	918,3	1 153,8	322,9
	2019	849,5	1 337,3	1 758,2	1 816,7	769,5
Długość infrastruktury rowerowej na 10 tys. ludności	2014	2,7	3,4	2,7	3,4	1,3
	2019	5,2	5,5	5,1	5,1	3,0
Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w ludności ogółem (%)	2014	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
	2019	4,1	3,9	3,2	3,7	5,5
Miejsca w placówkach stacjonarnej pomocy społecznej na 1000 ludności	2014	4,3	3,8	2,5	2,9	4,4
	2019	4,7	3,8	2,8	3,2	3,7
Przychodnie na 10 tys. ludności	2014	7,0	9,0	7,0	7,0	6,0
	2019	8,0	8,0	8,0	8,0	7,0
Miejsca w przedszkolach na 1000 dzieci w wieku 3–6 lat	2014	880,0	684,0	763,0	765,0	570,0
	2019	946,0	879,0	793,0	877,0	728,0
Udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem (%)	2014	20,0	20,0	76,0	5,0	43,0
	2019	22,0	22,0	78,0	8,0	61,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca/>, dostęp: 02.03.2021.

W obszarach funkcjonalnych Polski Wschodniej można zaobserwować dość spójny obraz sytuacji gospodarczej, z wyraźną korzystną prze-

wagę Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna. Dochody ogółem gmin należących do MOF na 1 mieszkańca wahały się w 2019 roku od 6,3 tys. do 6,7 tys. PLN. Wyższym poziomem wyróżniał się tu właśnie olsztyński obszar funkcjonalny, w którym wskaźnik ten wynosił ponad 7,2 tys. Biorąc pod uwagę 2014 rok, to różnica między najwyższym a najniższym dochodem w obu badanych okresach spadła z 20% w 2014 do 15% w 2019 roku. Świadczy to o wyrównywaniu się poziomu dochodów per capita w badanych obszarach funkcjonalnych. MOFO jest także liderem pod względem ilości podmiotów gospodarczych według REGON – prawie 2,2 tys. na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym. W pozostałych MOF wskaźnik ten oscylował w 2019 roku na poziomie ok. 2,0 tys., najmniejszy – 1,9 tys. był w BOF. Od 2014 roku ilość podmiotów wzrosła, ale powyższa klasyfikacja nie zmieniła się. W obszarze olsztyńskim w 2019 roku, podobnie jak w 2014, było najmniej bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, czyli odpowiednio 2,6% i 5,9%. W pozostałych obszarach wskaźnik ten wahał się w 2019 roku od 4,0% (BOF) do 5,3% (ROF), podczas gdy w 2014 roku było to od 7,1% (LOF) do 8,5% (KOF).

W zakresie sytuacji socjalnej najlepszym wynikiem wyróżniał się LOF, gdzie udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w ludności ogółem w 2019 roku był najniższy i wynosił 3,2%. Najwyższy wskaźnik był natomiast w Kieleckim Obszarze Funkcjonalnym (5,5%), a w pozostałych kształtował się wokół 4,0%. Dość spójnie przedstawia się sytuacja w zakresie dostępu do przychodni. Z wyjątkiem KOF, gdzie było 7 przychodni na 10 tys. mieszkańców, w pozostałych obszarach było ich po 8. Z wyjątkiem BOF, gdzie ubyła jedna taka placówka od 2014 roku, w pozostałych miejskich obszarach Polski Wschodniej liczba ta zwiększyła się o jedną przychodnię w każdym. Dość zbieżny rozkład charakteryzuje także omawiane obszary funkcjonalne pod względem miejsc w placówkach stacjonarnej pomocy społecznej. Najwięcej takich miejsc na 1000 mieszkańców w 2014 roku było w MOFO (4,7), a w 2019 w KOF (4,4), najmniej zaś w obu latach w LOF (odpowiednio 2,5 i 2,8). Tylko w KOF wskaźnik ten spadł w analizowanym okresie. Biorąc pod uwagę stale rosnącą liczbę ludności w wieku

nieprodukcyjnym we wszystkich obszarach funkcjonalnych kwestie polityki społecznej i opieki nad osobami niesamodzielnymi mogą być aktualnym wyzwaniem w nadchodzącym okresie programowania. W 2014 roku udział osób w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym wahał się od ok. 55 do 60. W 2019 było to już w przedziale od 64 do 69¹⁰. Zatem mając na uwadze powyższe można zauważyć, że na politykę senioralną w kolejnych okresach programowania rozwoju należałoby zwrócić szczególną uwagę. W obecnej perspektywie w ramach analizowanych inwestycji ZIT brakowało bezpośredniego, szerszego wsparcia w tym zakresie. W zakresie projektów niektórych MOF znalazły się formy wsparcia osób niesamodzielnymi (w tym mogą to być seniorzy), ale w ocenie autorki takie rozwiązanie nie będzie adekwatne w przyszłości w kontekście starzenia się populacji i rosnących potrzeb i problemów osób starszych.

Z kolei bardzo dobrym wynikiem charakteryzują się obszary funkcjonalne pod względem udziału ludności korzystającej z instalacji kanalizacyjnej. W 2019 roku było to w granicach 90% mieszkańców poszczególnych MOF. Jedynie w LOF i KOF było mniej, odpowiednio ok. 75% i 77%, ale w tych dwóch obszarach wzrost w porównaniu do 2014 roku był największy.

Lubelski i kielecki obszary funkcjonalne charakteryzowały się także najniższym udziałem miejsc w przedszkolach na 1000 dzieci w wieku 3–6 lat w 2019 roku (793 i 728). W 2014 roku były to KOF i BOF (570 i 684). Jednak na przykład dzięki wsparciu powstawania przedszkoli w BOF udało się zwiększyć dostępność miejsc o prawie 30%, dzięki czemu BOF w 2019 roku przesunął się z ostatniej na drugą pozycję (879 miejsc), zaraz po MOFO (946 miejsc). Dostępność miejsc w przedszkolach wzrosła w badanym obszarze we wszystkich MOF OW Polski Wschodniej, co odzwier-

¹⁰ Celem polityki spójności w okresie 2014–2020, w tym działań finansowanych z ZIT, była deinstytucjonalizacja usług społecznych, m.in. w zakresie opieki nad osobami niesamodzielnymi. Trudno zatem interpretować ten wskaźnik w kontekście interwencji ZIT, ponieważ celem projektów dot. deinstytucjonalizacji było ograniczanie konieczności umieszczenia osób niesamodzielnymi w domach pomocy społecznej powyżej 30 osób. Jednak ze względu na postępujący proces starzenia się społeczeństwa należy mieć na uwadze, że jest to ważny obszar interwencji polityki UE.

ciędlą zasięg podejmowanych inwestycji w tym obszarze tematycznym ze środków ZIT.

Zróżnicowaniem w badanych latach odznaczał się wskaźnik dotyczący dróg rowerowych. Transport niskoemisyjny w perspektywie 2014–2020 był jednym z najczęściej wspieranych w ramach ZIT. W 2019 roku największą siecią dróg charakteryzował się LOF (prawie 280 km). Ponad połowę mniej było w KOF (103 km), a w pozostałych obszarach wskaźnik ten zawierał się w przedziale 123–231 km. W przeliczeniu na liczbę mieszkańców długość infrastruktury rowerowej była dość wyrównana w większości omawianych obszarów funkcjonalnych – w granicach 5–5,5 km na 10 tys. osób w 2019 roku. Jedynie w KOF była niższa – ok. 3 km na 10 tys. osób. W porównaniu z 2014 rokiem wskaźnik ten znacznie się poprawił – najbardziej w KOF, bo aż o ok. 137%.

Bardzo ciekawe wyniki prezentuje wskaźnik udziału powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni. Różnica w najmniejszym i największym pokryciu planami wynosiła w 2019 roku aż 70 punktów procentowych, gdyż LOF miał ten wskaźnik na poziomie 78%, a ROF tylko 8%. Dość wysoki wskaźnik – 66%, występował też w KOF, w pozostałych dwóch obszarach było to 22%. W stosunku do 2014 roku jedynie w obszarze kieleckim wskaźnik ten wzrósł znacząco, o 18 punktów procentowych. Mając na uwadze proces uchwalania miejscowych planów, procedurę i zakres ich opiniowania także z sąsiednimi samorządami można zakładać, że w gminach w większym stopniu pokrytych planami koncepcja rozwoju lokalnego jest bardziej spójna i kompleksowa. Tworzy to też bardziej stabilne i przewidywalne warunki do prowadzenia działalności gospodarczej oraz w lepszym stopniu organizuje życie społeczne. Wzrost pokrycia danych terenów planami miejscowymi jest zatem pozytywnym wyrazem przemian zachodzących na danym terenie, świadczącym o podejmowaniu współpracy i dialogu z różnymi interesariuszami lokalnych społeczności.

Powyższa analiza wskazuje na dość zbliżoną sytuację społeczno-gospodarczą w poszczególnych obszarach funkcjonalnych Polski Wschodniej. Czy taka też występuje w poszczególnych MOF w ujęciu między-

gminnym? Na to pytanie odpowiedź postara się przynieść poniższa analiza każdego miejskiego obszaru funkcjonalnego oddzielnie w zakresie wybranych wskaźników.

Miejski Obszar Funkcjonalny Olsztyna (MOFO)

Miejski Obszar Funkcjonalny Olsztyna to najmniejszy pod względem ilości JST obszar funkcjonalny. W jego skład wchodzi 7 samorządów. Najgęściej zaludnionym terenem jest tu samo miasto Olsztyn. Nie występują inne większe ośrodki miejskie, w gminach ościennych stopień gęstości zaludnienia jest dość wyrównany i niski (od 27 os./km² do 68 os./km²). Wśród ogólnych wniosków z analizy MOFO można wskazać następujące:

- W gminach ościennych występowało dodatnie saldo migracji, ujemne natomiast w samym Olsztynie, co świadczy o występujących tu procesach suburbanizacyjnych.
- Jedną z najbogatszych gmin w 2019 roku była Stawiguda, przewyższając stolicę regionu o prawie 1 tys. PLN/os. W 2013 roku sytuacja była odwrotna. Jednak w 2013 roku różnica między najbogatszą a najbiedniejszą gminą była mniejsza (różnica o ok. 2,2 tys. PLN, a w 2019 różnica ta wynosiła już ponad 3,3 tys. PLN). Różnica ta pogłębiła się też jeżeli wziąć pod uwagę tylko same gminy ościenne.
- Sytuacja gospodarcza mierzona podmiotami gospodarki narodowej na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym ilustruje dość wysokie zróżnicowanie ilości przedsiębiorstw, od 1484 podmiotów w Gminie Barczewo do 2333 w Olsztynie w 2019 roku. W roku 2013 tylko w 1 gminie – Stawiguda, ilość podmiotów przekraczała 2 tys., a w 2019 tyle było łącznie w tych 3 samorządach.
- Dość dobrze samorzady poradziły sobie z wyjściem z recesji po 2013 roku. Wskaźniki dotyczące udziału bezrobotnych zdecydowanie spadły w 2019 roku we wszystkich analizowanych JST o ponad połowę.
- Poprawa na rynku pracy wiązała się także ze znacznymi spadkami w zakresie osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej (też o około połowę zmalała liczba beneficjentów tej pomocy). Czynni-

Tabela 32. Społeczno-gospodarczy portret gmin Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna

Opis	Rok	1	2	3	4	5	6	7
Liczba mieszkańców na km ²	2013	1978	54	68	37	42	27	33
	2019	1947	56	74	39	44	27	47
Saldo migracji gminnych na pobyt stały na 1000 osób	2013	-0,6	2,5	14,9	20	16,4	11,8	32,8
	2019	-2,3	4,6	27	9,7	6,5	6,1	71,3
Dochody ogółem budżetu gminy na 1 mieszkanca w zł	2013	5080	2793	3403	3749	3311	3769	4545
	2019	7597	5324	6153	5918	5999	5905	8369
Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym (%)	2013	6,4	10,3	7,0	9,5	8,7	9,5	7,5
	2019	2,4	4,0	2,6	3,2	3,0	3,8	1,9
Podmioty gospodarki narodowej w reje-strze REGON na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym	2013	1999	1273	1890	1450	1602	1202	2049
	2019	2333	1484	2179	1833	1908	1533	2325
Ludność (w % ogółu) korzystająca z instalacji kanalizacyjnej	2013	94,3	49,7	55,7	65,1	46,3	32,7	83,1
	2019	100	58,6	59,4	87,3	61,3	42,1	95,9
Długość infrastruktury rowerowej na 100 km ²	2013	47,6	0	4,3	0	0	0,16	0
	2019	114,3	0	3,1	0	1,24	0,25	6,46
Liczba beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej na 10 tys. ludności	2013	623	1145	792	970	1040	1038	625
	2019	359	717	396	516	674	670	310
Przychodnie na 10 tys. ludności	2013	8	4	4	5	3	6	4
	2019	10	4	2	4	1	7	5
Miejsca w przedszkolach na 1000 dzieci w grupie wieku 3-6 lat	2014*	1101,8	780	643,9	752,7	743,5	732,6	875,6
	2019	1051,6	784,7	674	631,8	460,5	768,1	525,4
Udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem (%)	2013	49,8	60,2	15,2	9,3	1,9	2	9,1
	2019	56	60,7	19,2	9,8	2,5	1,2	9,8

1 – Miasto Olsztyn, 2 – Gmina Barczewo, 3 – Gmina Dywity, 4 – Gmina Gietrzwałd, 5 – Gmina Jonkowo, 6 – Gmina Purda, 7 – Gmina Stawiguda.
* Brak danych za 2013 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca/>, dostęp: 05.05.2021, <https://strateg.stat.gov.pl/#/>, dostęp: 05.05.2021, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp: 05.05.2021.

kiem również ograniczającym korzystanie z pomocy społecznej mogło być świadczenie 500+, które poprawiło sytuację dochodową wielu rodzin, w szczególności wielodzietnych.

- Na rynku usług zdrowotnych sytuacja była dość zróżnicowana. Najlepiej rozwinięta infrastruktura występuje zazwyczaj w dużych ośrodkach miejskich. Tak też w tym przypadku, w Olsztynie wskaźnik ilości przychodni na 10 tys. ludności był najwyższy – 10 obiektów w 2019, o dwa więcej niż w 2013 roku. W pozostałych gminach wahał się od 3 do 6 w 2013 i od 1 aż do 7 w 2019 roku.
- Gminy MOFO charakteryzują się też dość dużym zróżnicowaniem w zakresie wyposażenia mieszkańców w sieć kanalizacyjną. Należy tu wspomnieć o Olsztynie, gdzie odsetek osób z niej korzystających wyniósł 100% dając miastu pozycję lidera w kraju. W gminach ościenych zróżnicowanie było duże – od 33% do 83% w 2013 roku i od 42% do 95% w 2019.
- Mimo dość atrakcyjnego turystycznie położenia geograficznego gminy MOFO wyróżniają się dość małymi wskaźnikami wyposażenia w infrastrukturę rowerową. Oprócz Olsztyna, gdzie w 2019 roku było ponad 114 km dróg rowerowych na 100 km², wskaźnik ten w innych gminach kształtował się od 1,2 do 6,5 km, a w dwóch gminach w ogóle nie było wytyczonych ścieżek rowerowych. Była to i tak korzystniejsza sytuacja niż w 2013 roku, gdzie brak infrastruktury rowerowej odnotowano aż w 4 gminach MOFO.
- W zakresie edukacji przedszkolnej w obydwu prezentowanych okresach tylko miasto Olsztyn dysponowało ponad 1000 miejsc w przedszkolach na 1000 dzieci w wieku 3–6 lat. W pozostałych gminach było to w granicach 400–800 miejsc z wyraźnym spadkiem w kilku samorządach.
- Bardzo dużym zróżnicowaniem charakteryzuje się udział terenów pokrytych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (MPZP) w poszczególnych JST. Największy udział, ok. 60%, wystąpił w 2019 roku w gminach Barczewo i Olsztyn, a najmniejszy, zaledwie ok. 1–2%, w gminach Jonkowo i Purda. Od 2013 roku wartości te nie uległy znaczącej poprawie.

Białostocki Obszar Funkcjonalny (BOF)

Białostocki Obszar Funkcjonalny tworzy 10 samorządów. Charakteryzuje się dość dużym zróżnicowaniem gęstości zaludnienia, pomijając sam Białystok, w którym wskaźnik ten w 2019 roku wyniósł prawie 3 tys. os./km² i nieznacznie wzrósł w analizowanym okresie. Natomiast na tle pozostałych gmin wyróżniają się Łapy i Wasilków, gdzie gęstość zaludnienia wynosiła w 2019 roku odpowiednio ok. 171 i 138 osób. W pozostałych gminach wskaźnik ten nie przekroczył 100 os./km². W zakresie analizy pozostałych wskaźników w ramach gmin BOF można zauważyć następujące:

- W przeciwieństwie do MOFO, gdzie samorzady ościenne zyskiwały w zakresie napływu ludności, tu sytuacja przedstawia się różnie. Występują procesy suburbanizacyjne, o czym świadczy m.in. ujemne saldo migracji w Białymstoku i dość wysokie dodatnie saldo w gminach bezpośrednio sąsiadujących ze stolicą województwa (np. Choroszcz, Supraśl, Wasilków, gdzie saldo migracji jest większe niż 20 osób na 1000 mieszkańców). W większości samorządów, oprócz gmin Dobrzyniewo Duże, Juchnowiec Kościelny i Łapy, w badanym okresie zjawiska migracyjne przybrały na sile (wzrost sald migracji w 2019 w stosunku do 2013). Cechą charakterystyczną badanego zjawiska był też fakt, że ujemne saldo migracji dotyczyło w szczególności gmin położonych najdalej od Białegostoku i bezpośrednio z nim niegraniczących (Czarna Białostocka i Łapy).
- Dochody samorządów w 2013 roku charakteryzowały się dość dużym podobieństwem, oprócz Białegostoku (gdzie wyniosły ok. 4,7 tys. PLN na mieszkańca) i wahały się od 2,3 do 2,8 tys. PLN. W 2019 roku rozpiętość była już znacznie większa – od 4,9 tys. do 6,4 tys. PLN/os., a w Białymstoku 7,3 tys.
- Dużym zróżnicowaniem gminnym charakteryzował się także udział podmiotów według numerów REGON na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym. Najlepsza sytuacja występowała w gminach Białystok i Supraśl (miejsowość uzdrowiskowa), gdzie w każdej działało ponad 2 tys. podmiotów w 2019 roku. W innych gminach liczba ta

Tabela 33. Społeczno-gospodarczy portret gmin Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego

Opis	Rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Liczba mieszkańców na km ²	2013	2891	89	57	54	89	176	76	43	119	27
	2019	2913	95	55	58	96	171	83	46	138	27
Saldo migracji gminnych na pobyt stały na 1000 osób	2013	-0,9	15,7	-2,5	10,2	14	-4,7	15,3	12,8	9,8	4,4
	2019	-1,5	21,6	-5,0	9,3	11,2	-4,0	21,9	18,5	29,7	10
Dochody ogółem budżetu gminy na 1 mieszkanca w zł	2013	4663	2299	2569	2759	2764	2790	2625	2757	2403	2610
	2019	7295	5188	4998	5651	6385	4549	4884	5505	5146	5754
Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym (%)	2013	9,0	7,6	10,6	8,0	8,3	11,6	8,7	7,6	9,7	9,9
	2019	3,9	2,8	3,9	3,3	3,6	7,0	3,6	4,8	3,7	3,7
Podmioty gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym	2013	1724	1317	1034	1371	1522	1153	1689	1343	1529	1018
	2019	2011	1633	1222	1709	1908	1389	2009	1610	1804	1429
Ludność (w % ogółu) korzystająca z instalacji kanalizacyjnej	2013	95,9	39,9	68,7	40,9	58,9	79,4	75,8	29,2	82,7	21,5
	2019	96,4	47,1	72,7	49,4	67,7	83,3	84,6	32,4	86,9	24,1
Długość infrastruktury rowerowej na 100 km ²	2013	89,9	5,8	0	0	1,75	0	7,0	0	2,1	0,3
	2019	146,0	12,2	4,0	0,7	5,0	7,3	10,3	4,4	4,3	1,0
Liczba beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej na 10 tys. ludności	2013	626	753	1096	1147	778	1464	615	1305	963	912
	2019	341	328	525	500	391	1044	251	670	313	404
Przychódnie na 10 tys. ludności	2013	10	3	4	3	3	5	3	5	5	4
	2019	10	3	3	5	4	6	5	3	6	3
Miejsca w przedszkolach na 1000 dzieci w grupie wieku 3-6 lat	2014*	912,4	524,3	508,9	577	227,4	548,9	556,2	515	515,3	151,5
	2019	1011,4	484,4	624,1	534	568,4	556,6	788	621,2	472,8	560,1
Udział powierzchni objętej obowiązkowymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem (%)	2013	46,2	99,9	3,1	1,8	6,0	99,9	4,3	1,8	1,8	0,6
	2019	54,6	99,9	3,1	1,8	8,8	99,9	4,1	2,9	2,6	0,6

* Brak danych za 2013 r.

1 – Miasto Białystok, 2 – Gmina Choroszów, 3 – Gmina Czarna Białostocka, 4 – Gmina Dobrymiewo Duże, 5 – Gmina Juchnowiec Kościelny, 6 – Gmina Łapy, 7 – Gmina Supraśl, 8 – Gmina Turośń Kościelna, 9 – Gmina Wasilków, 10 – Gmina Zabłudów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-wademecum-samorządowca/>, dostęp: 05.05.2021, <https://strateg.stat.gov.pl/#/>, dostęp: 05.05.2021, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp: 05.05.2021.

kształtowała się w przedziale od 1200 do 1900 podmiotów. W porównaniu z 2013 rokiem wszystkie samorzządy odnotowały wzrost w tym zakresie od ok. 16% do nawet 40%.

- Dość pozytywnie przedstawia się natomiast wskaźnik udziału bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, który po dość wysokich wartościach rzędu 8–11% w 2013 roku spadł do 3–4% w większości samorzządów. Najgorzej na tym tle wypadają Łapy, gdzie ten wskaźnik był najwyższy zarówno w 2013, jak i w 2019 roku (odpowiednio ok. 12% i 7%).
- Znacznymi spadkami w 2019 roku w porównaniu do 2013 roku charakteryzował się wskaźnik osób korzystających ze świadczeń społecznych. Podobnie jak powyżej najtrudniejsza sytuacja pozostawała w gminie Łapy, gdzie na 10 tys. mieszkańców beneficjentami środowiskowej pomocy społecznej było w 2019 roku ponad 1 tys. osób, a w 2013 prawie 1,5 tys. mieszkańców gminy. W pozostałych samorzządach wskaźnik ten wahał się w granicach 300–500 osób na 10 tys. mieszkańców.
- W badanym okresie dość stabilnie przedstawiała się sytuacja w zakresie dostępności przychodni. Ilość tych obiektów na 10 tys. osób nie zmieniła się znacząco. W 2013 roku różnica między wartościami skrajnymi w ilości przychodni (nie licząc Białegostoku, gdzie wskaźnik był na poziomie 10 obiektów w obu latach) wyniosła 2, a w 2019 roku 3 obiekty na 10 tys. mieszkańców.
- W połowie gmin BOF wskaźnik dotyczący odsetka mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej w 2013 roku nie przekroczył 50%, ale sytuacja ta poprawiła się we wszystkich gminach i w 2019 roku już w czterech gminach BOF poziom ten sięgnął 80%.
- Pozytywnie należy ocenić udział sieci rowerowej w BOF. Jest to jedyny obszar funkcjonalny w Polsce Wschodniej, w którym w 2019 roku wszystkie gminy do niego należące miały sklasyfikowaną tego typu infrastrukturę. W obszarze BOF liderem pozostawało Miasto Białystok – ponad 146 km na 100 km², a w innych samorzządach wartość ta plasowała się w przedziale od 0,7 do ponad 12 km. Jest to dobry wynik w porównaniu z 2013 rokiem,

w którym aż 4 samorządy w ogóle nie miały ścieżek na swoim terenie.

- W większości gmin (w 7 na 10) wzrastała dostępność miejsc w przedszkolach, ale poziom 1000 miejsc na 1000 dzieci w wieku 3–6 lat został przekroczony w 2019 roku tylko w mieście Białystok. W pozostałych samorządach wskaźnik ten wyniósł w granicach ok. 500–600 miejsc.
- Podobnie jak w MOFO, występuje duża rozpiętość wartości wskaźnika pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W dwóch gminach, Choroszcz i Łapy, jest to prawie 100%, podczas gdy w Gminie Zabłudów było to zaledwie 0,6% i wskaźnik ten nie zmienił się od 2013 roku.

Lubelski Obszar Funkcjonalny (LOF)

Lubelski Obszar Funkcjonalny tworzy 16 samorządów i jest to największy pod tym względem miejski obszar funkcjonalny Polski Wschodniej. Zatem rozbieżności tu występujące mają często głębszy charakter, ale również ogólnie można zauważyć słabszą kondycję społeczno-gospodarczą mniejszych gmin na tym terenie. W przeciwieństwie do MOFO i BOF w Lubelskim Obszarze Funkcjonalnym można wyróżnić kilka większych ośrodków miejskich obok samego Lublina. Są to Miasto Lubartów i Świdnik, gdzie gęstość zaludnienia wynosi odpowiednio ok. 1,6 tys. i 2,0 tys. os./km² i jest najbliższa Lublinowi – 2,3 tys. w 2019 roku. Jednak to są też miasta, które oprócz Lublina, zarówno w 2013 i 2019 roku najsilniej traciły mieszkańców (ujemne saldo migracji). W przypadku pozostałych samorządów rozpiętość zaludnienia na 1 km² jest dość wysoka i waha się od 62 do 180 osób w 2019 roku. Ponadto analiza wskaźników w gminach LOF pozwoliła wyciągnąć następujące wnioski:

- W większości gmin procesy migracyjne w 2019 roku są znacznie słabsze niż w 2013. Oprócz Świdnika i Miasta Lubartów ujemne saldo migracji w 2019 roku zanotowano jeszcze w 3 samorządach: Nałęczów, Niedrzwica Duża i Piaski. Największy napływ ludności w 2019 roku odnotowano w Gminie Głusk (prawie 30 osób na 1000 mieszkańców).

Tabela 34. Społeczno-gospodarczy portret gmin Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego

Opis	Rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
Liczba mieszkańców na km ²	2013	2330	150	60	119	137	70	1621	98	147	109	130	63	67	73	1977	153	
	2019	2304	180	61	125	151	74	1569	105	142	112	140	62	69	75	1923	172	
Saldo migracji gminnych na pobyt stały na 1000 osób	2013	-2,5	24,1	6,3	8,4	18	7,8	-7,4	13,1	-2,5	7,3	15,4	-1	3,4	6,3	-4,4	21,4	
	2019	-0,6	29,7	1,5	7,1	14,8	4,1	-6,7	12,9	-3,3	-0,3	13,2	-0,2	3,8	4,6	-5,2	17,9	
Dochody ogółem budżetu gminy na 1 mieszkanca w zł	2013	5163	2642	2616	2770	2351	2926	2789	2873	2613	2406	3067	2966	3067	2325	2600	2688	
	2019	6942	6413	5162	5653	4966	5304	4873	4899	5128	5133	4811	5135	5013	4737	5298	5205	
Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym (%)	2013	8	5,5	9,1	6,1	5,4	11,3	10	8,9	8,4	8,5	6,4	10	7,8	9,1	9,1	6,2	
	2019	4,5	2,1	4,4	2,6	2,1	6	6,6	5,1	3,7	4,8	2,5	5,2	4,5	4,2	4,9	2,4	
Podmioty gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym	2013	1994	1379	979	1400	1594	976	1586	1200	1560	1195	1291	1029	964	1119	1390	1259	
	2019	2320	1771	1204	1730	1971	1211	1850	1408	1631	1447	1629	1310	1104	1390	1625	1541	
Ludność (w % ogółu) korzystająca z instalacji kanalizacyjnej	2013	90,5	0	0	17,9	7,4	54,2	92,9	1,6	42,5	3,4	20,6	20,2	12,1	17,8	9,4	38,1	
	2019	91,9	30,2	0	30,1	16,4	67,5	93,3	2	43,1	7,7	30,8	20,7	14,7	22,6	94,8	43	
Długość infrastruktury rowerowej na 100 km ²	2013	53,7	2,5	0	0	0	6,2	17,3	0	0	0	0	0	0	0	0	42,8	0
	2019	112	27,9	18,4	0	7,2	10,3	86,3	0	0	0	11,9	0	0,2	0	0	92,9	0
Liczba beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej na 10 tys. ludności	2013	560	849	931	484	504	1133	587	865	878	808	813	843	1164	1280	450	548	
	2019	290	549	321	253	210	570	331	558	202	352	461	249	802	586	300	325	
Przychódnie na 10 tys. ludności	2013	8	2	3	3	2	2	6	1	8	4	3	8	2	4	7	4	
	2019	9	4	5	4	3	3	8	1	8	4	4	9	2	4	8	4	
Miejsca w przedszkolach na 1000 dzieci w grupie wieku 3-6 lat	2014*	1056	694,9	538,5	253,9	402,7	0	1151	241,2	689	484	579	333	467	297	972	579	
	2019	893	549,7	631,8	457,6	449,7	426,3	879	288,5	738	541	609	713	516	402	945	414	
Udział powierzchni objętej obowiązkowymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem (%)	2013	43,1	6,3	99,8	94,9	23,9	100	100	2,5	2,2	95,3	99,9	99,9	99,4	100	100	99,8	
	2019	53,7	7,6	99,8	94,9	24,2	100	100	13,4	13,9	95,3	99,9	99,9	99,4	100	100	100	

* Brak danych za 2013 r.

1 – Miasto Lublin, 2 – Gmina Jabłonna, 3 – Gmina Głusk, 4 – Gmina Jastków, 5 – Gmina Konopnica, 6 – Gmina Lubartów, 7 – Miasto Lubartów, 8 – Gmina Małgiew, 9 – Gmina Nałęczów, 10 – Gmina Nałęczów, 11 – Gmina Niemce, 12 – Gmina Niemce, 13 – Gmina Piaski, 14 – Gmina Strzyżewice, 15 – Gmina Świdnik, 16 – Gmina Wólka

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorządowca/>, dostęp: 05.05.2021, <https://strateg.stat.gov.pl/#/>, dostęp: 05.05.2021, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp: 05.05.2021.

- Rozpiętość dochodowa gmin na 1 mieszkańca była nieco mniejsza w 2013 roku. Oprócz Lublina, gdzie dochody budżetu gminy per capita były najwyższe i wynosiły około 5,2 tys./os., wskaźnik ten wahał się od ok. 2,3 tys. do ok. 3,7 tys. PLN, a w 2019 roku było to w przedziale ok. 4,7–6,4 tys. PLN na osobę (Lublin – 6,9 tys./os.).
- We wszystkich gminach prezentowanego obszaru funkcjonalnego wzrósł wskaźnik dotyczący ilości podmiotów na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym, jednak wciąż pozostają duże różnice w samorządach o najmniejszej i największej wartości tego wskaźnika rzędu ponad 1 tys. podmiotów w 2013 i 2019 roku w Gminach Spiczyn i Lublin.
- Podobnie jak w poprzednich obszarach funkcjonalnych dość znacząco we wszystkich gminach spadł wskaźnik udziału bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, który w 2013 roku w 10 samorządach przekraczał poziom 8%. Natomiast w 2019 roku najwyższe wartości – powyżej 6%, odnotowano tylko w 2 JST, a w 5 JST był on niższy niż 3%.
- Podobnie jak w przypadku omawianych już gmin innych obszarów funkcjonalnych poprawa na rynku pracy i dodatkowe świadczenia dla rodzin z budżetu państwa znacznie ograniczyły ilość osób korzystających z pomocy społecznej. W 2019 roku liczba beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej wahała się w przedziale 200–800 osób na 10 tys. ludności, a w 2013 roku była w przedziale 450–1200 osób na 10 tys. mieszkańców.
- W zakresie usług zdrowotnych najlepszy do nich dostęp jest w dużych miastach regionu (8–9 przychodni w 2013 i 2019 roku). W pozostałych gminach zróżnicowanie w dostępności do przychodni jest znacznie większe: od 1 do 8 obiektów zarówno w 2013 i 2019 roku na 10 tys. ludności. Najmniej, tylko 1 przychodnia, była w gminie Małgiew.
- Bardzo duże rozpiętości występują także w dostępie do sieci kanalizacyjnej. Na obszarach silnie zurbanizowanych ponad 90% ludności taki dostęp posiada, ale też w jednym samorządzie LOF (Gmina Jabłonna) odnotowano zerową wartość tego wskaźnika zarówno

w 2013, jak i 2019 roku. Poza tym odsetek osób korzystających z sieci kanalizacyjnej wahał się od 2% do ok. 67%. Duży wzrost w dostępie w 2019 roku w porównaniu do 2013 odnotowano w Gminie Głusk (ponad 30 punktów procentowych).

- Dość niespójnie charakteryzuje się wyposażenie w infrastrukturę rowerową. W 2019 roku aż w 7 samorządach nie było dróg dla rowerów (w 2013 roku było to 11 gmin). Najgęstsza sieć rowerowa występuje w dużych ośrodkach miejskich: Lublin, Świdnik, Lubartów (od 86 km/100 km² w Lubartowie do 112 km/100 km² w Lublinie w 2019 roku).
- Wskaźnik miejsc w przedszkolu przewyższający 1 tys. na 1000 dzieci w grupie wieku 3–6 lat występował tylko w 2014 roku w 2 JST: Lublin i Lubartów. W 2019 roku wskaźniki te obniżyły się poniżej 1 tys. Ogólnie w JST zabezpieczanie miejsc w 2019 roku było w granicach 200–950 miejsc na 1000 dzieci w wieku 3–6 lat, a w 2014 roku przedział ten wyniósł: 0–1200 miejsc.
- Gminy LOF charakteryzują się natomiast jednymi z wyższych wskaźników pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Zarówno już w 2013, jak i w 2019 roku w 11 samorządach na 16 udział powierzchni objętej obowiązującymi MPZP wyniósł więcej niż 90%, a w 7 z nich było to co najmniej 99%. W pozostałych gminach wskaźnik ten wynosił od 8% do 54%.

Rzeszowski Obszar Funkcjonalny (ROF)

Rzeszowski Obszar Funkcjonalny tworzy 13 samorządów. W porównaniu do poprzednich obszarów funkcjonalnych są to tereny dość gęsto zaludnione. We wszystkich gminach wskaźnik gęstości zaludnienia plasował się powyżej 100 osób na km² w 2019 roku, a w 6 samorządach powyżej 200 osób. Obok Rzeszowa (ok. 1500 os./km²) mocno zurbanizowanym ośrodkiem jest Miasto Łańcut (ponad 900 os./km²). We wszystkich gminach, oprócz dwóch wyżej wskazanych ośrodków miejskich, gęstość zaludnienia w 2019 roku zwiększyła się w stosunku do 2013 roku. W zakresie innych wskaźników dotyczących gmin ROF można zauważyć, że:

Tabela 35. Społeczno-gospodarczy portret gmin Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego

Opis	Rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Liczba mieszkańców na km ²	2013	1574	219	128	145	138	133	273	118	200	931	144	228	194
	2019	1550	233	131	151	139	137	296	117	206	912	150	247	195
Saldo migracji gminnych na pobyt stały na 1000 osób	2013	2,1	9,3	4,6	5,9	-3,3	6,1	9,7	-0,5	1,6	-3,8	4,1	5,4	10,3
	2019	7,5	7,5	0,6	2	-2	6,3	17,3	-2,3	2,2	-3,4	9,9	13,8	9,6
Dochody ogółem budżetu gminy na 1 mieszkanca w zł	2013	5190	2576	2834	3132	2698	2898	2538	3213	2709	2853	2685	2637	2712
	2019	7533	5085	5537	5267	4861	6027	5241	4789	4790	5295	4981	5749	4967
Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym (%)	2013	7,9	8,2	8,7	14,2	16,9	9,3	8,7	11,9	11,2	11,4	9,1	8,5	9,6
	2019	5,2	4,5	5	6,7	8,8	5	5,1	6,2	5,4	5,9	5,1	4,3	5,3
Podmioty gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym	2013	2001	1196	958	1135	947	1259	1477	747	1001	1804	1021	1149	1188
	2019	2489	1422	1106	1329	1139	1528	1604	904	1157	2110	1186	1438	1530
Ludność (w % ogółu) korzystająca z instalacji kanalizacyjnej	2013	92	77	65	71	42	65	76	59	75	85	65	82	64
	2019	96	84	67	87	48	84	92	70	91	93	86	94	65
Długość infrastruktury rowerowej na 100 km ²	2013	82,1	0	0	0	0	0,6	0	0	0	0	0	0	0
	2019	128,3	2,4	0	0	0,2	3,5	0	0	0	28,3	4,3	8,5	4,8
Liczba beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej na 10 tys. ludności	2013	506	864	1436	952	1152	1546	855	571	733	663	859	729	879
	2019	277	446	780	607	676	467	433	374	374	443	529	366	491
Przychodnie na 10 tys. ludności	2013	10	5	4	2	6	5	7	3	3	7	4	6	5
	2019	10	5	4	3	5	6	6	5	4	7	6	7	6
Miejsca w przedszkolach na 1000 dzieci w grupie wieku 3–6 lat	2014*	1045	309	0	909	621	753	673	0	757	1229	635	1087	396
	2019	934	326	0	1068	740	1075	840	329	850	1467	635	956	573
Udział powierzchni objętej obowiązkowymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem (%)	2013	14,4	4,5	0,5	3	17,4	3,5	2,2	0,3	11,6	7,6	3,3	2,4	1,2
	2019	16,9	6,5	0,9	3,4	17,4	4,6	2	0,3	19,8	7,6	3,6	3,2	1,6

* Brak danych za 2013 r.

1 – Miasto Rzeszów, 2 – Gmina Boguchwała, 3 – Gmina Chmielnik, 4 – Gmina Czarna, 5 – Gmina Czudec, 6 – Gmina Głogów Małopolski, 7 – Gmina Krasne, 8 – Gmina Lubenia, 9 – Gmina Łańcut, 10 – Miasto Łańcut, 11 – Gmina Świlcza, 12 – Gmina Trzebownisko, 13 – Gmina Tyczyn

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorządowca/>, dostęp: 05.05.2021, <https://strateg.stat.gov.pl/#/>, dostęp: 05.05.2021, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp: 05.05.2021.

- Procesy migracyjne w gminach ROF mają różną formę. W około połowie gmin procesy te między 2013 a 2019 rokiem nasiliły się. Widać wyraźny wzrost dodatniego salda migracji w Rzeszowie i gminach: Krasne, Świlcza i Trzebownisko. Rzeszów jest jedynym miastem wojewódzkim w Polsce Wschodniej, w którym saldo migracji na 1000 osób zarówno w 2013 jak i 2019 roku pozostawało dodatnie. W 3 gminach ROF (Czudec, Lubenia i Miasto Łańcut) saldo w obu badanych okresach było ujemne, a ten negatywny trend pogłębił się w Gminie Lubenia.
- Podobnie jak w przypadku już wcześniej omawianych MOF, poziom dochodów gminnych per capita był bardziej zbliżony między samorządami w 2013 roku. Mimo że w 2019 roku dochody były prawie o dwa razy wyższe, to także ich zróżnicowanie w poszczególnych gminach było większe. W 2013 roku mieściły się one w przedziale 2500–3300 PLN/os., a w 2019 – 4700–5800 PLN/os., oprócz Miasta Rzeszów, które z dochodami odpowiednio w wysokości 5200 PLN/os. i 7500 PLN/os. znacznie odbiegało od poziomu pozostałych członków danego obszaru funkcjonalnego.
- O nieco gorszej sytuacji gospodarczej ROF świadczy też dość wysoki, w porównaniu np. z MOFO lub BOF, wskaźnik dotyczący bezrobocia. Udział bezrobotnych w ogóle osób w wieku produkcyjnym w żadnej gminie nie spadł poniżej 4%. W 2019 roku w większości utrzymywał się w granicach 5–6%, najwyższy był w Gminie Czudec – 8,8%, najniższy w Gminie Trzebownisko – 4,3%. Są to wartości prawie dwa razy niższe niż w 2013 roku, kiedy to bezrobocie sięgało nawet ok. 17% (również Gmina Czudec), a najmniejszy wskaźnik był wówczas w Rzeszowie – 7,9%.
- W ślad za bezrobociem, w niektórych gminach utrzymywały się też wysokie wskaźniki osób korzystających ze świadczeń środowiskowej pomocy społecznej. Choć udało się ten wskaźnik zredukować mniej więcej o połowę w poszczególnych samorządach ROF w 2019 roku w stosunku do 2013, to w 3 gminach (Chmielnik, Czarna, Czudec) pozostawał on wciąż wysoki (od 600 do 800 osób na 10 tys. ludności) w porównaniu z innymi gminami ROF (od 270 do 520 osób na 10 tys. ludności).

- ROF charakteryzuje się także dość słabym stopniem przedsiębiorczości. W Gminie Lubenia liczba podmiotów gospodarki narodowej w REGON na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym zarówno w 2013 jak i 2019 roku nie przekroczyła 1 tys. W 2019 roku liczba takich podmiotów przewyższająca 2 tys. była tylko w miastach Rzeszów i Łańcut, a w pozostałych JST nie przekraczała 1610. Natomiast największy przyrost nowych firm, o około jedną piątą, nastąpił w gminach Trzebownisko, Tyczyn i Rzeszów.
- Wskaźniki wyposażenia w infrastrukturę kanalizacyjną są dość wysokie. Wskazują one, że aż w 8 na 13 JST Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego ponad 80% ludności w 2019 korzystało z sieci instalacji kanalizacyjnej. Jest to jeden z lepszych wyników na tle innych obszarów funkcjonalnych. W 2013 roku były to zaledwie 3 samorządy, które przekroczyły poziom 80%.
- Dość słabo natomiast prezentuje się wyposażenie terenu w infrastrukturę rowerową. W 2013 roku ścieżki rowerowe były wykazane tylko w dwóch JST: w Rzeszowie i Gminie Głogów Małopolski. W 2019 roku pojawiły się w kolejnych sześciu gminach: Boguchwała, Czudec, Świlcza, Trzebownisko, Tyczyn i Mieście Łańcut. Najwięcej ścieżek rowerowych w 2019 roku było w Rzeszowie – ok. 129 km/100 km².
- Pomijając silniej zurbanizowane ośrodki miejskie Rzeszowa i Łańcuta, dość dużym zróżnicowaniem charakteryzują się JST danego obszaru funkcjonalnego pod względem ilości przychodni na 10 tys. mieszkańców. Wartość ta kształtowała się w przedziale od 2 do 7 obiektów. Warto zwrócić uwagę, że w tym przypadku gminy znacznie słabiej zaludnione (np. Krasne czy Trzebownisko) mają porównywalną ilość przychodni jak Miasto Łańcut (ok. 7). Ogólnie, ujmując również Rzeszów, wskaźnik ilości przychodni wahał się w przedziale 2–10 w 2013 i 3–10 w 2019 roku.
- Czynnikiem wyróżniającym ROF jest również dość dobre zabezpieczenie miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego. W tym obszarze funkcjonalnym najczęściej gmin (Czarna, Głogów Małopolski, Miasto Łańcut) miało w 2019 roku powyżej 1 tys. miejsc na 1000 dzieci w wieku 3–6 lat, a w kolejnych 2 gminach (Rzeszów i Trzebownisko) – ok. 500 miejsc.

nisko) wskaźnik ten był wyższy niż 900 miejsc. Tylko jedna gmina (Chmielnik) w ogóle nie oferowała miejsc przedszkolnych w obu prezentowanych okresach. W porównaniu z 2014 rokiem ilość oferowanych miejsc spadła tylko w Rzeszowie i Trzebownisku, a w Gminie Świlcza nie zmieniła się.

- Gminy ROF charakteryzują się także jednym z najniższych wskaźników pokrycia ich terenów MPZP. Zarówno w 2013, jak i 2019 roku wskaźnik ten w żadnym JST nie przekroczył 20%, a w większości był poniżej 8%, co daje jeden z najłabszych wyników na tle innych obszarów funkcjonalnych w Polsce Wschodniej.

Kielecki Obszar Funkcjonalny (KOF)

Kielecki Obszar Funkcjonalny tworzy 12 samorządów. Największym ośrodkiem miejskim są Kielce z gęstością zaludnienia w granicach 1800 os./km². W pozostałych JST wskaźnik w 2019 roku był w większości gmin w granicach 100–180 os./km² i tylko w dwóch nie przekroczył 80 os./km². W porównaniu z 2013 rokiem w większości samorządów gęstość zaludnienia wzrosła i tylko w dwóch spadła. W zakresie innych wskaźników gmin KOF można zauważyć, że:

- W danym MOF widoczne są także procesy suburbanizacyjne. Miasto Kielce jako jedyne zarówno w 2013, jak i 2019 roku miało ujemne saldo migracji gminnych ogółem na 1000 mieszkańców; szczególnie w 2013 roku Miasto Kielce traciło mieszkańców najbardziej ze wszystkich gmin KOF. Natomiast dość wysokie, dodatnie saldo migracji miały gminy sąsiadujące ze stolicą województwa, np. Sitkówka-Nowiny, Masłów, Morawica. W tej ostatniej wskaźnik migracji utrzymywał się na najwyższym poziomie zarówno w 2013, jak i 2019 roku – ok. 12 osób na 1000 mieszkańców. W pozostałych gminach w 2019 roku wskaźnik nie przekroczył 10 osób, a w 2 gminach, oprócz Kielc, saldo migracji było ujemne, tj. w Gminach Chmielnik i Piekoszów.
- KOF jest też obszarem o dość dużym zróżnicowaniu dochodów budżetu gmin per capita, ale rdzeń MOF nie jest liderem w tym zakresie. Najbogatszą gminą zarówno w 2013, jak i 2019 roku była

Tabela 36. Społeczno-gospodarczy portret gmin Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego

Opis	Rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Liczba mieszkańców na km ²	2013	1823	118	81	70	166	122	156	110	158	166	120	104
	2019	1777	119	79	71	175	129	164	119	160	173	127	104
Saldo migracji gminnych na pobyt stały na 1000 osób	2013	-4,4	-1,3	2,2	1,3	2	4,2	8,9	12	6,1	2,1	4,6	2,1
	2019	-2,1	1,3	-2,2	0,6	5,9	8,2	7,4	11,4	-0,2	7,6	7,8	0,5
Dochoły ogółem budżetu gminy na 1 mieszkańca w zł	2013	5121	3333	3651	3408	2872	2530	2573	3385	2843	5841	3115	2812
	2019	7636	4630	6214	5081	5878	4867	4917	6394	5219	8211	5591	4285
Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym (%)	2013	9,7	11,6	14,8	11,4	9,7	9,1	9,8	8,6	10,8	10,3	9,4	10,9
	2019	4,8	4,9	5,8	6,5	3,7	5,2	4,4	3,4	4,3	3,9	6,7	5
Podmioty gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym	2013	2298	1064	1046	1294	1050	1482	1428	1401	1039	1455	1065	1268
	2019	2563	1258	1330	1616	1283	1775	1708	1790	1239	1651	1310	1403
Ludność (w % ogółu) korzystająca z instalacji kanalizacyjnej	2013	89	31	54,2	54,3	35,7	15,3	51,2	67,6	39,6	83,9	62,3	35
	2019	90	32	58,5	57,8	43,7	73,8	63,7	77,7	48,1	85,2	82,3	56
Długość infrastruktury rowerowej na 100 km ²	2013	17,1	0	1,1	0,6	10,6	2,1	0	0	1,8	0	0	0
	2019	48,7	8,7	1,9	6,7	11,4	3,97	0	3,2	2,5	2,2	0	0
Liczba beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej na 10 tys. ludności	2013	825	1014	2147	1595	1762	1059	814	800	656	1446	1244	838
	2019	500	562	770	965	774	779	485	438	390	539	575	466
Przychodnie na 10 tys. ludności	2013	8	5	4	3	2	5	2	5	3	4	2	2
	2019	10	5	4	3	2	5	2	5	2	5	4	3
Miejsca w przedszkolach na 1000 dzieci w grupie wieku 3-6 lat	2014*	893	301	562	117	159	0	428	299	908	612	56	608
	2019	955	347	637	389	150	0	530	223	1006	1288	308	545
Udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem (%)	2013	17	4,3	16,8	38	45	99,9	76	100	0,7	100	100	100
	2019	17,7	4,8	16,8	77	74	99,9	79	100	0,9	100	100	100

* Brak danych za 2013 r.

1 – Miasto Kielce, 2 – Gmina Chęciny, 3 – Gmina Chmielnik, 4 – Gmina Daleszyce, 5 – Gmina Górnio, 6 – Gmina Masłów, 7 – Gmina Miedziana Góra, 8 – Gmina Morawica, 9 – Gmina Piekoszów, 10 – Gmina Sitkówka-Nowiny, 11 – Gmina Strawczyn, 12 – Gmina Zaganańsk

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorządowca/>, dostęp: 05.05.2021, <https://strateg.stat.gov.pl/#/>, dostęp: 05.05.2021, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp: 05.05.2021.

Sitkówka-Nowiny, przewyższając dochód stolicy regionu o 14% w 2013 i ok. 8% w 2019 roku. Ogólnie przedział dochodów budżetu gmin w 2013 roku wynosił 2500–5850 PLN/os., w 2019 było to już 4200–8220 PLN/os. Różnica w dochodach między najbogatszą a najbiedniejszą gminą w 2013 roku wyniosła 131%, a w 2019 – 91%.

- Bezrobocie, podobnie jak w poprzednio analizowanych MOF-ach, było znacznie niższe w 2019 roku. W 2013 roku aż w połowie gmin przekraczało ono 10%, a w kolejnych pięciu było bliskie 10% w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym. Najmniejsze – 8,6%, było w Gminie Morawica. W 2019 roku najwyższe bezrobocie utrzymywało się w gminach: Strawczyn i Daleszyce, odpowiednio 6,7% i 6,5%, najmniejsze w Gminie Morawica (3,4%).
- Gminy KOF w porównaniu z innymi obszarami funkcjonalnymi Polski Wschodniej charakteryzowały się jednymi z najwyższych wskaźników beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej na 10 tys. mieszkańców. W 2013 roku w Gminie Chmielnik wskaźnik ten przekraczał 2 tys. osób, a w kolejnych sześciu gminach był on wyższy niż 1 tys. osób, a najniższa wartość nie spadła poniżej 600 osób. Mimo znaczącej poprawy w 2019 roku, w większości gmin utrzymywał się on wciąż na dość wysokim poziomie – w granicach 500–970 osób, najmniejszy – 390 osób, był w Gminie Piekoszów.
- Na średnim poziomie pozostawał wskaźnik osób korzystających z instalacji kanalizacyjnych. W żadnym JST nie przekraczał 90%, jednak w wielu gminach sytuacja w porównaniu do 2013 roku bardzo się poprawiła, np. w Gminie Masłów udział wzrósł aż o 390%.
- Podobnie jak w przypadku ROF, na niskim poziomie jest wyposażenie terenu w infrastrukturę rowerową. W 2013 roku w sześciu gminach (Chęciny, Miedziana Góra, Morawica, Sitkówka-Nowiny, Strawczyn, Zagnańsk), a w 2019 roku w trzech (Miedziana Góra, Strawczyn, Zagnańsk) nie było wyznaczonych ścieżek dla rowerów. Najdłuższa sieć na 100 km² (ale i tak znacznie niższa w porównaniu z innymi miastami wojewódzkimi Polski Wschodniej) była w Kielcach – w 2019 roku ok. 49 km/100 km², w pozostałych, wyposażonych w drogi rowerowe, wartości te wahały się od ok. 2 km/100 km²

do 12 km/100 km². Najwięcej, bo prawie dziesięciokrotnie, wzrosła długość dróg rowerowych w Gminie Daleszyce do poziomu 6,7 km/100 km² w 2019 roku.

- W zakresie ilości przychodni na 10 tys. osób dany obszar funkcjonalny dość mało się różni. Wyłączając Kielce (10 przychodni w 2019 i 8 w 2013 roku na 10 tys. osób), ilość tych obiektów w poszczególnych JST w badanych okresach wahała się od 2 do 5 bez znaczących zmian w latach w poszczególnych gminach.
- W większości samorządów miejsca oferowane w placówkach wychowania przedszkolnego uległy zwiększeniu, w trzech gminach spadły (Daleszyce, Morawica, Zagnańsk), a w jednej nie było w ogóle takiej oferty (Masłów). W 2014 roku w żadnym samorządzie liczba miejsc nie przekroczyła tysiąca na 1000 dzieci w wieku 3–6 lat, a w 2019 roku oferta taka była tylko w dwóch gminach: Piekoszów i Sitkówka-Nowiny, a w stolicy regionu świętokrzyskiego zbliżała się do tysiąca (955 miejsc).
- Pod względem pokrycia terenu gminy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, to sytuacja jest skrajnie różna i od 2013 roku nie uległa zasadniczej zmianie. Udział powierzchni objętej obowiązującymi MPZP w 2019 roku wahał się od 0,9% do 100%.

Podsumowując powyższe rozważania o miejskich obszarach funkcjonalnych w Polsce Wschodniej można ogólnie zauważyć, że:

- Stolice województw – rdzenie miejskich obszarów funkcjonalnych, z uwagi na swoje znaczenie w układzie osadniczym, wielkomiejski charakter, najczęściej znacznie różnią się od pozostałych samorządów tworzących dany obszar funkcjonalny. Występuje przy tym dość wyraźne zróżnicowanie społeczno-gospodarcze samorządów tworzących obszar funkcjonalny, nie wliczając miasta wojewódzkiego.
- W większości MOF (oprócz Rzeszowa) zauważa się procesy suburbanizacyjne, na co wskazuje ujemne saldo migracji gminnych na 1000 mieszkańców w stolicach województw, a dodatnie w gminach bezpośrednio sąsiadujących.
- Generalnie, w prawie wszystkich prezentowanych wskaźnikach można zauważyć poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej w poszcze-

gólnych samorządach w badanym okresie, czyli pomiędzy 2013 a 2019 rokiem.

Powyższe spostrzeżenia i uwarunkowania rozwoju poszczególnych obszarów funkcjonalnych należałoby teraz skonfrontować z celami i zadaniami realizowanymi w ramach ZIT. Warto zatem prześledzić, na jakich priorytetach skupiono się we wdrażaniu ZIT w poszczególnych MOF-ach i jakie były tego pierwsze efekty.

4. Założenia rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich Polski Wschodniej w latach 2014–2020 w świetle wdrażania instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych

Badania E. Szafranek wskazują, że w ujęciu krajowym cele przyjęte przez związki ZIT raczej są zbieżne z zapisami dokumentów programowych, ale w dość niskim stopniu odzwierciedlają cele ujęte w strategiach rozwoju gmin tworzących dany związek ZIT¹¹. Czy taka sytuacja jest także w przypadku MOF OW w Polsce Wschodniej? Na to pytanie postara się odpowiedzieć poniższa analiza założeń strategii rozwoju każdego obszaru funkcjonalnego. W tym celu została wykorzystana matryca logiczna z jednej strony ukazująca cele strategii ZIT w każdym z obszarów funkcjonalnych, a z drugiej – ich zbieżność (+) lub jej brak (–) z celami strategicznymi (celami operacyjnymi, obszarami priorytetowymi) w każdej z gmin tworzącej dany MOF OW na podstawie strategii lub planów rozwoju danej gminy. Jednocześnie, z uwagi na różnorodne formułowanie celów w różnych samorządach temat potraktowano ogólnie i badano raczej zbieżność obszarów tematycznych, a nie konkretnych działań. Należy zaznaczyć, że strategie przygotowane na potrzeby ZIT w danym obszarze funkcjonalnym nie zastępowały strategii czy planów rozwoju lokalnego poszczególnych samorządów. Jednak w zakresie koordynacji i zachowania spójności rozwoju kluczowym zagadnieniem wydaje się

¹¹ E. Szafranek, *Idea a praktyka wdrażania...*, s. 139–140.

zbieżność tych dokumentów. Zatem z jednej strony analiza dotyczyła porównania strategii ZIT danego obszaru funkcjonalnego ze strategicznym dokumentem w danej gminie. Z drugiej, oprócz poszukiwania zgodności powyższych dokumentów, dodatkowo analizowano także, czy poszczególne gminy w ramach swoich strategii rozwoju widzą potrzebę integracji i współpracy z sąsiednimi samorządami w ramach obszaru funkcjonalnego, aglomeracji, czy obszaru metropolitalnego. Należy zaznaczyć, że w przypadku obszarów funkcjonalnych Olsztyna, Białegostoku, Kielc strategie określały szersze kierunki rozwoju niż tylko niezbędne do wdrażania instrumentu ZIT. To już na wstępie można ocenić negatywnie w kontekście realizacji założeń podejścia terytorialnego. Powinno ono być kompleksowe i całościowo uwzględniać problemy i wyzwania danych obszarów funkcjonalnych, a nie podporządkowywać się określonym instrumentom. W poniższych macierzach uwzględniono pełny zestaw celów (nie tylko ZIT), aby mieć pełniejszy obraz spójności obszarów funkcjonalnych w kontekście kierunków rozwoju poszczególnych samorządów je tworzących. Natomiast w analizie opisowej w szczególności zwrócono uwagę na cele odnoszące się do ZIT jako głównego tematu pracy.

Miejski Obszar Funkcjonalny Olsztyna (MOFO)

Misją rozwoju Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna jest stworzenie zintegrowanego, konkurencyjnego, opartego o wielopoziomą współpracę ośrodka wzrostu gospodarczego. W związku z tym w strategii wskazano siedem celów strategicznych¹²:

1. Ochrona i efektywne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi,
2. Podniesienie jakości komunikacji zbiorowej i transportu drogowego,
3. Uporządkowanie przestrzeni publicznych dla podniesienia bezpieczeństwa, ładu przestrzennego i konkurencyjności,
4. Zwiększenie efektywności energetycznej,
5. Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności,
6. Wzrost jakości usług publicznych,
7. Budowa tożsamości miejskiego obszaru funkcjonalnego.

¹² *Strategia Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna*, stan na 15.03.2016, GeoProfit, Warszawa – Olsztyn 2016, s. 7, 45–50, <https://zit.olsztyn.eu/>, dostęp: 04.04.2021.

Tabela 37. Analiza zgodności celów strategii obszaru funkcjonalnego i strategii gminnych w Miejskim Obszarze Funkcjonalnym Olsztyna

Gmina	Cele						
	Cel 1	Cel 2*	Cel 3*	Cel 4	Cel 5	Cel 6*	Cel 7
Olsztyn	+	+	+	+	+	+	+
Barczewo	+	+	+	+	+	+	+
Dywity	+	+	+	-	+	+	+
Gietrzwałd	+	+	+	+	+	+	+
Jonkowo	+	+	+	+	+	+	+
Purda	+	+	+	+	+	+	+
Stawiguda	+	+	+	+	+	+	+

* Cele ZIT.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Strategia Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna...*, oraz strategii rozwoju poszczególnych gmin MOFO: http://bip.olsztyn.eu/bip/dokument/296556/xlv_752_13_w_sprawie_przyjecia_strategii_rozwoju_miasta_olsztyn_2020/, <https://barczewo.bip.net.pl/?a=3932#>, <http://gminadywity.pl/strona/51>, <https://gietrzwald.bip.net.pl/?a=796>, <http://bip.jonkowo.pl/10135/Strategia.Rozwoju.Gminy/>, https://bip.purda.pl/cms/9566/strategia_rozwoju_gminy_purda_na_lata_20152025, <https://www.stawiguda.pl/strategia-rozwoju-gminy>, dostęp: 15.04.2021.

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne są wdrażane jedynie w ramach celów: 2, 3 i 6. W ramach celu 2 strategii ZIT MOFO nastawiono się w szczególności na poprawę jakości połączeń drogowych i dostępności do sieci TEN-T, poprawę bezpieczeństwa transportu drogowego (systemy sterowania ruchem) oraz rozwój systemu zrównoważonego transportu zbiorowego (ekomobilność, nowy tabor komunikacji miejskiej). Działania te wpisywały się w cele 4 i 7 polityki spójności na lata 2014–2020. W ramach celu 3 strategii skupiono się na poprawie systemu zabezpieczenia przed niekorzystnymi zjawiskami pogodowymi i odnosiło się to do celu 5 polityki spójności. W przypadku celu 6 strategii ZIT MOFO, działania zostały skierowane na poprawę jakości usług publicznych na rzecz bezpieczeństwa i aktywności społecznej oraz integrację i podniesienie jakości systemu usług w zakresie ochrony zdrowia (m.in. świadczenie usług eliminujących dysfunkcje osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, lokalne działania integracyjne społeczności, sprzy-

jające włączeniu społecznemu, działania profilaktyki zdrowotnej). Było to zgodne z działaniami przypisanymi do celu 9 polityki spójności¹³.

Analiza danych (tabela 37) wskazuje, że w większości cele strategii ZIT MOFO pokrywają się z celami rozwoju poszczególnych samorządów. Ponadto można zaznaczyć, że dość silnie wszystkie samorządy pozycjonują się w ramach obszaru funkcjonalnego widząc potrzebę i zasadność wzajemnej współpracy i korzyści z położenia w aglomeracji olsztyńskiej. Na przykład w gminach Barczewo, Dywity, Gietrzwałd, Jonkowo, Purda ten postulat już pojawia się w wizji rozwoju, wskazując, że dana gmina powinna wykorzystywać, ale także wspierać rozwój funkcji metropolitalnych Olsztyna. Choć w strategiach gmin ościennych względem Olsztyna nie ma konkretnych zapisów związanych z budowaniem marki danego obszaru funkcjonalnego, to widać potrzebę budowania silnych powiązań funkcjonalnych i chęć ich dalszego wzmocnienia. Ponadto w takich gminach jak np. Barczewo, Dywity, Gietrzwałd, Jonkowo, Purda podkreśla się także mocno w celach strategicznych potrzebę wzmocnienia wewnętrznego zintegrowania obszaru danego samorządu. Realizacja tego postulatu jest widziana m.in. poprzez sprawniejszy przepływ informacji czy dobrze rozwiniętą sieć drogową. Ponadto analizując cele strategii poszczególnych gmin obszaru funkcjonalnego, w szczególności tych ościennych względem Olsztyna, zauważa się także bardzo podobne potrzeby rozwojowe, akcentujące głównie: rozbudowę infrastruktury drogowej i technicznej, rozwój przedsiębiorczości, innowacyjności, atrakcyjności inwestycyjnej, kreowanie zrównoważonej polityki przestrzennej, wsparcie kapitału społecznego. Wskazuje to na dość spójny katalog problemów i potrzeb rozwoju poszczególnych samorządów w ramach obszaru funkcjonalnego Olsztyna. Jest to zarazem dość spójne ze strategią rozwoju Miasta Olsztyna. Strategia stolicy województwa zakłada bowiem cztery główne cele: wzrost poziomu kapitału społecznego, wzrost napływu kapitału inwestycyjnego, wzrost innowacyjności i rozwój funkcji metropolitalnych. W strategii Olsztyna duże znaczenie przypisuje się temu ostatniemu, który jest wskazywany

¹³ Ibidem.

jako cel horyzontalny, co oznacza, że przenika i ściśle się wiąże z pozostałymi celami.

Mając na uwadze powyższe należy pozytywnie ocenić spójności MOFO w zakresie prowadzonej polityki rozwoju. Cele strategii obszaru funkcjonalnego wiążą się z celami rozwoju poszczególnych samorządów MOFO. Dobrze widoczna jest potrzeba integracji i współpracy poszczególnych samorządów w ramach obszaru funkcjonalnego (aglomeracji olsztyńskiej), ale występuje też silny i spójny związek z potrzebami rozwojowymi w poszczególnych samorządach (w szczególności rozwój przedsiębiorczości nastawionej na turystykę). Należy przy tym zauważyć, że taka spójność i synergia zostały osiągnięte poza utworzeniem zinstytucjonalizowanej formy współpracy (ZIT jest wdrażane na postawie porozumienia między samorządami). Negatywnym aspektem, który można wskazać, jest brak (oprócz Gminy Gietrzwałd i Miasta Olsztyn) wskazania bezpośrednio na ZIT jako potencjalnego źródła finansowania wykonania strategii gminnych, co może wskazywać, że dane gminy nie traktują tego narzędzia w kontekście długofalowej polityki rozwoju.

Białostocki Obszar Funkcjonalny (BOF)

Misją Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego jest zapewnienie atrakcyjnego miejsca do życia i pracy. Strategia rozwoju dla tego obszaru funkcjonalnego zakłada siedem podstawowych celów¹⁴:

1. Atrakcyjność inwestycyjna,
2. Kompetencje do pracy,
3. Dostępność do kultury,
4. Aktywna integracja społeczna,
5. Gospodarka niskoemisyjna i ochrona środowiska,
6. Dostępność komunikacyjna,
7. Integracja strategicznego zarządzania rozwojem BOF.

¹⁴ *Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014–2020 (wersja 6)*, Załącznik nr 1 do Uchwały nr 14/2020 Nadzwyczajnego Walnego Zebrania Członków Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego z dnia 23 lipca 2020 r., Białostocki Obszar Funkcjonalny, Białystok 2020, s. 168.

Tabela 38. Analiza zgodności celów strategii obszaru funkcjonalnego i strategii gminnych w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym

Gmina	Cele						
	Cel 1*	Cel 2*	Cel 3	Cel 4*	Cel 5*	Cel 6	Cel 7
Białystok	+	+	+	+	+	+	+
Choroszcz	+	–	+	+	+	+	–
Czarna Białostocka	+	+	+	–	–	+	–
Dobrzyniewo Duże	+	+	+	+	+	+	–
Juchnowiec Kościelny	+	+	+	+	+	+	+
Łapy	+	+	+	+	+	+	–
Supraśl	+	+	+	+	+	+	–
Turośń Kościelna	+	+	+	–	+	+	+
Wasilków	+	+	+	+	+	+	–
Zabłudów	+	+	+	+	+	+	–

* Cele dotyczą finansowania z ZIT.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014–2020 (wersja 6)* oraz strategii rozwoju poszczególnych gmin BOF obowiązujących w okresie 2014–2020: https://www.bialystok.pl/pl/dla_biznesu/rozwoj_miasta/, https://www.choroszcz.pl/pl/menu_1/gmina_choroszcz/programy_i_strategie/, <http://bip.um.czarnabialostocka.wrotapodlasia.pl/zarzadzanie-strategiczne-gmina/plan-rozwoju-lokalnego.html>, <https://dobrzyniewo.pl/index.php?id=125>, <http://bip.ug.juchn-kosc.wrotapodlasia.pl>, <http://www.lapy.pl/images/uploads/01589/Zmiany%20Planu%20Rozwoju%20Lokalnego.pdf>, <https://www.suprasl.pl/index.php/strategia-rozwoju-miasta-i-gminy-suprasl-na-lata-2016-2022>, <https://bip.wasilkow.pl/zamierzeniaiprogramy/>, <http://bip.um.zabludow.wrotapodlasia.pl/rda-prawa1/uchwaly-rady-miejskiej-w-zabludowie/uchwaly-rady-miejskiej-vii-kadencji-samorządu/uchwaly--2015-rok/uchwala-nr-xii-86-2015.html>, <http://bip.ug.turosn.wrotapodlasia.pl>, dostęp: 15.04.2021.

Nie wszystkie wyżej wskazane cele przewidziano do realizacji z ZIT. W przygotowanej przez Stowarzyszenie BOF strategii z tego instrumentu są finansowane następujące działania w ramach¹⁵:

- celu 1 – stworzenie sieci terenów inwestycyjnych poprzez ich uzbrojenie i zapewnienie drogowej dostępności (dotyczy celu 3 polityki spójności na lata 2014–2020),

¹⁵ Ibidem, s. 168–245.

- celu 2 – rozwój potencjału i infrastruktury kształcenia zawodowego i ustawicznego, w tym stworzenie Centrum Kompetencji BOF, działania związane z rozwojem infrastruktury i podniesieniem jakości edukacji przedszkolnej oraz rozwój infrastruktury popularyzującej naukę i innowację (dotyczy celu 10 polityki spójności na lata 2014–2020),
- celu 4 – zwiększenie dostępu do usług społecznych, dotyczących w szczególności wsparcia na rzecz asystentów osób niepełnosprawnych, rozwój systemu mieszkań wspomaganych oraz wsparcie rodzin i pieczy zastępczej (dotyczy celu 9 polityki spójności na lata 2014–2020),
- celu 5 – działania wspierające rozwój niskoemisyjnego miejskiego transportu publicznego i transportu rowerowego oraz działań poprawiających efektywność energetyczną na terenie gmin BOF, np. instalacje OZE, wymiana źródeł ciepła na ekologiczne oraz modernizacja oświetlenia ulicznego (dotyczy celu 4 polityki spójności na lata 2014–2020).

W BOF stopień dopasowania celów jest ogólnie dobry (tabela 38). Jednak należy zaznaczyć, że nacisk w strategiach/planach gminnych na poszczególne obszary dotyczące ZIT jest różny. Obszary dotyczące wykorzystania i ochrony środowiska czy rozwoju atrakcyjności gminy są we wszystkich strategiach na poziomie celów strategicznych lub operacyjnych. W zakresie kompetencji do pracy czy usług społecznych obszary te są wyniesione na poziom celów strategicznych tylko w niektórych gminach, np. w Gminie Zabłudów. W Gminie Turośń Kościelna pojawia się tylko hasło infrastruktury społecznej, ale nie wymienia się tu ani konkretnych obszarów, ani działań. W pozostałych gminach zadania związane z uczeniem ustawicznym, edukacją dzieci i młodzieży pojawiają się bardziej we wskazywanych zadaniach do realizacji. W szczególności przejawia się element kształcenia ustawicznego (szkolenia) w różnych dziedzinach związanych z priorytetami poszczególnych strategii. W większości samorządów (oprócz Białegostoku, Juchnowca Kościelnego i Turośni Kościelnej) został pominięty też punkt współpracy w ramach obszaru funkcjonalnego, nawet jeżeli dokument strategii czy planu rozwoju powstał już po powołaniu BOF (np. w Choroszczy). Mimo że w większości przypad-

ków gminy lokują się w aglomeracji białostockiej, to widzą tu raczej korzyść dla własnego rozwoju niż szansę na zinstytucjonalizowaną współpracę. Aspekt podejmowania partnerstw i współpracy międzygminnej najsilniej przejawia się w strategii Białegostoku. W innych sąsiadujących ze stolicą regionu gminach aspekt współpracy metropolitalnej, aglomeracyjnej, czy w ramach obszaru funkcjonalnego nie jest w ogóle albo jest mało widoczny.

W Gminie Choroszcz, mimo że strategia rozwoju gminy została opracowana już w trakcie obowiązywania strategii BOF, brakuje kompatybilności z celem 2. Kompetencje do pracy w zakresie np. edukacji przedszkolnej, choć samorząd ten korzystał ze środków ZIT na ten cel. Lepiej prezentuje się element kształcenia ustawicznego, gdyż wskazuje się na taką potrzebę w szczególności w zakresie edukacji ekologicznej i szkoleń z zakresu przedsiębiorczości. Ponadto brakuje też w strategii gminy wyraźnych odniesień do współpracy w ramach otoczenia funkcjonalnego, choć kontekst funkcjonowania gminy w ramach MOF jest widoczny. W Gminie Dobrzyniewo Duże, choć można odnaleźć prawie wszystkie obszary priorytetowe pasujące do strategii ZIT BOF, są one jednak potraktowane ogólnikowo i lakonicznie. Pomimo że dokument powstawał w tym samym czasie co strategia ZIT BOF, to trudno odnaleźć w niej jednoznaczne odwołania i zapisy do obszaru funkcjonalnego. Również ta strategia wskazuje na wykorzystanie potencjału aglomeracji, ale nie w kontekście budowania partnerstwa, a raczej korzyści dla rozwoju lokalnego rynku. W „Planie Rozwoju Lokalnego Gminy Łapy” należy podkreślić dość wyraźny związek celów i priorytetów rozwojowych z samą strategią ZIT BOF. Jednak zabrakło w niej szerszego kontekstu współpracy między-samorządowej. Ciekawą sytuację zaobserwowano natomiast w Gminie Czarna Białostocka. Gmina ta posiada strategię rozwoju z 2003 roku i zgodnie z informacjami uzyskanymi od gminy jest dokumentem obowiązującym. Została zatem uwzględniona w analizie, ale należy mieć na uwadze, że ze względu na dość długi horyzont czasowy część celów czy priorytetów mogła się zdezaktualizować. Oczywiście z uwagi na powyższe brakuje tu osadzenia rozwoju gminy w kontekście obszaru funkcjonalnego czy metropolitalnego. O ile w większości celów strategię

tej gminy i strategię ZIT BOF można byłoby uznać za zgodne, to w strategii Czarnej Białostockiej brakuje odniesień do rozwoju usług społecznych czy aspektów gospodarki niskoemisyjnej. Z pewnością w kontekście dość odległego okresu przygotowania strategii można rekomendować jej aktualizację. Warto też zwrócić uwagę na strategię Gminy Wasilków, w której pojawia się cel „wewnętrznej spójności przestrzennej”, która jest rozumiana przez pryzmat zapewnienia ładu przestrzennego i uzupełnienie infrastruktury technicznej. Podsumowując rozważania, to w strategiach większości gmin BOF można odnaleźć priorytety i cele pokrywające się ze strategią ZIT, jednak środki ZIT w nielicznych przypadkach nie zostały wskazane jako potencjalne źródło finansowania. Wyjątkiem są tu np. gminy: Choroszcz, Supraśl, Turośń Kościelna czy Zabłudów.

Lubelski Obszar Funkcjonalny (LOF)

W strategii LOF już w wizji i celu nadrzędnym wskazuje się, że ma to być obszar spójny społecznie, gospodarczo i przestrzennie w szczególności poprzez realizację trzech celów rozwojowych¹⁶:

- Cel 1 – podniesienie poziomu dostępności edukacji, rynku pracy, włączenia społecznego oraz innowacyjności.
- Cel 2 – poprawa mobilności transportowej, niskoemisyjności oraz zachowanie i promowanie dziedzictwa naturalnego.
- Cel 3 – przyspieszenie zrównoważonego rozwoju poprzez rewitalizację przestrzenną i społeczną z uwzględnieniem TIK.

Wszystkie cele strategii danego obszaru funkcjonalnego dotyczą wdrażania instrumentu ZIT. Planowane działania w ramach celu 1 strategii LOF realizują trzy cele tematyczne polityki spójności, tj. 8, 9, 10. W zakresie edukacji zakłada się m.in. tworzenie miejsc przedszkolnych, organizację zajęć wyrównawczych, zajęć podnoszących kompetencje nauczycieli w zakresie korzystania z nowoczesnych metod, technologii i sprzętu, organizowania i udzielania doradztwa edukacyjno-zawodowego oraz

¹⁶ *Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014–2020*, wersja z dnia 1 kwietnia 2020 r., Lubelski Obszar Funkcjonalny, s. 64–83, <https://lublin.eu/lublin/lublin-w-ue/zintegrowane-inwestycje-terytorialne/strategia-zit/>, dostęp: 04.04.2021.

pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Ponadto planowano działania dotyczące aktywizacji zawodowej, np. bezzwrotne wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej, przedsięwzięcia zwiększające dostęp do opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, doradztwo zawodowe, staże, szkolenia itp. Zaplanowano też szeroki zakres wsparcia w ramach usług społecznych, m.in. programy na rzecz integracji osób i rodzin wykluczonych bądź zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, kompleksowe programy reintegracji i rehabilitacji społeczno-zawodowej, realizację zintegrowanych usług społecznych (socjalnych) o charakterze profilaktycznym, aktywizującym i interwencyjnym, rozwój środowiskowych form pomocy i samopomocy, wsparcie dla tworzenia/funkcjonowania placówek świadczących usługi społeczne w społeczności lokalnej itp.

Cel rozwojowy 2 strategii LOF jest związany z celem tematycznym polityki spójności nr 4 i przewiduje się tu działania z zakresu wspólnej polityki komunikacyjnej i zmianę w podejściu do planowania przestrzennego. Planowano kontynuację programu budowy obwodnic oraz zwiększenie przepustowości ciągów komunikacyjnych w miastach dla różnych form transportu z priorytetyzacją rozwiązań niskoemisyjnych oraz podniesieniem efektywności energetycznej w mieszkalnictwie, przemyśle i sektorze publicznym oraz projekty związane z ochroną bioróżnorodności w miastach i na obszarach wiejskich. Ostatni cel rozwojowy strategii LOF wpisuje się w cele tematyczne 2, 3 i 9 polityki spójności. W szczególności zaplanowano tu kompleksowe projekty rewitalizacyjne, obejmujące m.in. rekultywację zdegradowanych obszarów wraz z przebudową oraz adaptacją obiektów zdegradowanych, w tym obiektów poprzemysłowych i powojkowych. Ponadto w ramach tego celu wskazano rozwój systemów TIK w ramach wsparcia elektronicznej administracji i usług publicznych, zwiększenia dostępności informacji sektora publicznego oraz wspomagania nowoczesnej edukacji poprzez e-learning. Dodatkowo zaplanowano działania związane z organizacją terenów inwestycyjnych oraz kompleksowe ich zagospodarowanie¹⁷.

¹⁷ Ibidem.

Tabela 39. Analiza zgodności celów strategii obszaru funkcjonalnego i strategii gminnych w Lubelskim Obszarze Funkcjonalnym

Gmina	Cele		
	Cel 1*	Cel 2*	Cel 3*
Lublin	+	+	+
Głusk	+	+	+
Jabłonna	+	+	+
Jastków	+	+	+
Konopnica	+	+	+
Lubartów	+	+	+
Miasto Lubartów	b.d.	b.d.	b.d.
Małgiew	+	+	+
Nałęczów	b.d.	b.d.	b.d.
Niedrzwica Duża	+	+	+
Niemce	+	+	+
Piaski	+	+	+
Spiczyn	+	+	+
Strzyżewice	+	+	+
Świdnik	+	+	+
Wólka	+	+	+

* Cele dotyczą finansowania z ZIT.

b.d. – w Mieście Lubartów i w Gminie Nałęczów nie jest dostępna aktualna strategia czy plan rozwoju lokalnego, por. <https://umlubartow.bip.lubelskie.pl/index.php?id=204>, dostęp: 19.04.2021, <https://umnaieczow.bip.lubelskie.pl/index.php?id=82>, dostęp: 19.04.2020.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014–2020*, wersja z dnia 1 kwietnia 2020 r., oraz strategii rozwoju poszczególnych gmin LOF obowiązujących w okresie 2014–2020: <https://www.glusk.pl/gmina/strategia-rozwoju.html#>, <https://www.jablonna.lubelskie.pl/gmina/wazne-dokumenty/strategia-gminy-2016-2023.html#>, https://www.jastkow.pl/f/23682/2146/Strategia_gminy_Jastk%C3%B3w_na_lata_2015-2020-3...dokument_obowi%C4%85zuj%C4%85cy-.pdf, <https://konopnica.eu/strategia-rozwoju-gminy/>, <http://www.gmina-lubartow.pl/images/pliki/p003/zalacznik-1-do-zarzadzenia-Program-Rozwoju-Gminy-Lubartow-na-lata-2015-2020.pdf>, <https://umlubartow.bip.lubelskie.pl/index.php?id=204>, <http://www.melgiew.pl/214-al-strategia-gminy-melgiew.html>, <https://umnaieczow.bip.lubelskie.pl/index.php?id=82>, <http://concept.niedrzwicaduza.pl/strona-266-strategia-rozwoju-gminy.html>, <https://ugniemce.bip.lubelskie.pl/index.php?id=76>, <https://umpiaski.bip.lubelskie.pl/index.php?id=313&p1=szczegoly&p2=1204773>, <https://www.spiczyn.pl/gmina/wazne-dokumenty/#>, <https://ugstrzyzewice.bip.lubelskie.pl/index.php?id=445&p1=szczegoly&p2=1166182>, <https://umswidnik.bip.lubelskie.pl/index.php?id=687>, http://bip.wolka.pl/wiadomosci/638/wiadomosc/104266/uchwala_nr_xlvi30809_rady_gminy_wolka_z.dnia.30.listopada.2009.r., dostęp: 19.04.2021.

Dość kompleksowe sformułowanie strategii ZIT LOF sprawiło, że są one zbieżne ze wskazywanymi w dokumentach planistycznych poszczególnych samorządów (tabela 39). Podobnie jak w poprzednich obszarach funkcjonalnych, miasto-rdzeń, tu Lublin, widzi siebie jako kreatora rozwoju w danym MOF. W tym przypadku Miasto Lublin stawia się w roli szeroko rozumianego miasta „inspirującego”, ale i „inspirowanego”. Aspekt obszaru funkcjonalnego Lublina nie pojawia się. Są jednak wskazane działania w ramach Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego, który można odnieść też do funkcjonowania obszaru funkcjonalnego. Tymi działaniami są w szczególności: integracja informacji oraz usług publicznych w celu stworzenia „przyjaznego otoczenia” i budowa wspólnego systemu komunikacyjnego. Można to uznać za zgodne z kierunkami nakreślonymi w strategii ZIT LOF. Ponadto w strategii Lublina pojawił się też kontekst możliwego finansowania działań z ZIT, ale nie jest on w pełni rozwinięty. Wskazanie na możliwe finansowanie działań z ZIT można też odnaleźć w strategiach gmin: Jabłonna, Jastków, Konopnica, Niedzwica Duża, Gminie Świdnik. W gminie wiejskiej Lubartów, w strategii Gminy Niemce istnieją wprost odwołania do „Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego” i jej celów. W strategii Gminy Spiczyn takie odwołanie jest w strategii obejmującej horyzont czasowy 2018–2023 (we wcześniejszych nie były wskazywane związki mimo aktualizacji w 2016 roku). W strategii Gminy Głusk podkreśla się rolę podejścia terytorialnego jako nowego paradygmatu rozwoju i akcentuje się przy tym wykorzystanie na ten cel m.in. środków ZIT. W gminach ościenych do Lublina nie ma jednak w celach strategicznych silniejszego odniesienia do instytucjonalizowania form współpracy w ramach obszaru funkcjonalnego. Zaznacza się ściśle powiązanie z Lublinem w kontekście związków produkcyjnych, wypoczynkowo-rekreacyjnych, mieszkaniowych z miastem wojewódzkim (np. w strategiach gmin: Głusk, Jabłonna, Małgiew, Niedzwica Duża, Wólka), związków komunikacyjnych (np. Konopnica, Gmina Lubartów), współpracy w ramach różnych programów socjalnych (np. Gmina Niemce). O ile w strategiach podkreśla się rolę i znaczenie współpracy albo bliskości z miastem Lublin, to ra-

czej w większości niewidoczny jest kontekst współpracy z innymi gminami LOF. Formułowane są głównie postulaty współpracy z szeroko rozumianym „otoczeniem”. Sam kontekst LOF pojawia się tylko w niektórych strategiach. Na przykład w Gminie Jastków zwraca się uwagę na rolę gminy w uzupełnianiu wzajemnych kompetencji i zasobów w ramach Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego, głównie poprzez zintegrowany układ komunikacyjny wewnątrz LOF oraz rozwój sieci kanalizacyjnych. W Gminie Konopnica jest to realizacja wspólnych projektów komunikacyjnych, podobnie jak w gminie wiejskiej Lubartów. Wprost, kontekst współpracy w ramach LOF i ZIT na poziomie celów operacyjnych jest wskazany tylko w gminach Niemce i Wólka. Natomiast w Gminie Strzyżowice akcentuje się rolę samorządu w LOF już w celu głównym strategii jako zwiększenie znaczenia gminy jako obszaru atrakcyjnego dla inwestycji w sferze mieszkalnictwa i przedsiębiorczości w obszarze funkcjonalnym Lublina, przy poszanowaniu rolniczego charakteru obszaru.

Ogólnie oceniając zbieżność strategii rozwoju poszczególnych gmin można wskazać dosyć dużą uniwersalność stawianych celów. Silnie akcentowanymi obszarami we wszystkich strategiach są rozwój przedsiębiorczości, np. poprzez podniesienie dostępności komunikacyjnej i rozwój kapitału ludzkiego. Ogólnie i w tym przypadku można dobrze ocenić powiązania strategii na poziomie MOF z dokumentami poszczególnych samorządów. W kontekście podejścia terytorialnego i budowy spójności terytorialnej należy jednak zaznaczyć, że sama strategia MOF ogranicza się tylko do inwestycji ZIT, nie akcentując wyzwań i potrzeb danego obszaru funkcjonalnego w szerszym zakresie.

Rzeszowski Obszar Funkcjonalny (ROF)

W wizji „Strategii ZIT Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego” jako strategiczne obszary wsparcia wskazano kapitał ludzki i społeczny, konkurencyjną i innowacyjną gospodarkę, wysoką jakość zarządzania przestrzennego oraz zrównoważone wykorzystanie i ochronę zasobów przyrody. Celem nadrzędnym ROF jest rozwój społeczno-gospodarczy zapewniający wysoką jakość życia i integrujący mieszkańców. Osta-

teczenie założenia te są realizowane w ramach trzech celów rozwojowych ZIT:

- Cel 1 – wzrost konkurencyjności gospodarki dzięki tworzeniu warunków dla rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw.
- Cel 2 – podnoszenie jakości życia w ROF poprzez zwiększenie dostępu do nowoczesnych usług publicznych oraz rewitalizację przestrzeni publicznej.
- Cel 3 – poprawa stanu środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywności energetycznej regionu.

W ramach celu 1 strategii ZIT zakłada się przede wszystkim działania mające na celu rozwój Stref Aktywności Gospodarczej i Inkubatorów Przedsiębiorczości na terenie ROF, co wpisuje się w cel 3 polityki spójności 2014–2020. Cel 2 strategii ZIT natomiast realizuje aż cztery cele polityki spójności UE (tj. cele tematyczne 4, 6, 8 i 9) poprzez: promowanie strategii niskoemisyjnych i wspieranie zrównoważonej, multimodalnej mobilności miejskiej, zachowanie i turystyczne wykorzystanie potencjału dziedzictwa kulturowego ROF oraz wzmocnienie spójności przestrzennej i społecznej poprzez rewitalizację obszarów zdegradowanych. Z kolei cel 3 strategii ZIT zakłada przede wszystkim inwestycje w zakresie gospodarki wodno-ściekowej oraz wykorzystanie OZE i poprawę efektywności energetycznej (modernizacja infrastruktury ciepła systemowego oraz zapewnienie efektywności energetycznej w budynkach). Działania te wpisują się cele 4 i 6 polityki spójności¹⁸.

Ogólnie stopień dopasowania strategii lokalnych ze strategią ZIT w ROF jest bardzo dobry, mimo że w niektórych strategiach nie ma jednoznacznych odniesień do ZIT czy ROF (np. w gminach Czarna, Głogów Małopolski, Czudec). Generalnie, w odróżnieniu od innych omawianych obszarów funkcjonalnych, w strategiach lokalnych dość lakonicznie jest potraktowany problem budowania partnerstwa w ramach ROF. Aspekt budowy silnej metropolii jest widoczny najmocniej w strategii Miasta Rzeszowa. Już wizja wskazuje na konieczność wzmocnienia funkcji metropolitalnych jako szansy na zapewnienie wysokiej jakości życia

¹⁸ Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Gospodarczych..., s. 154–159.

Tabela 40. Analiza zgodności celów strategii obszaru funkcjonalnego i strategii gminnych w Rzeszowskim Obszarze Funkcjonalnym

Gmina	Cele		
	Cel 1*	Cel 2*	Cel 3*
Rzeszów	+	+	+
Boguchwała**	+	+	–
Chmielnik	+	+	+
Czarna	+	+	+
Czudec	+	+	+
Głogów Małopolski	+	+	+
Krasne	b.d.	b.d.	b.d.
Lubenia***	+	+	+
Łańcut	+	+	+
Miasto Łańcut	+	+	+
Świlcza	+	+	+
Trzebownisko	+	+	+
Tyczyn	+	+	+

* Cele dotyczą finansowania z ZIT.

** Na podstawie strategii obejmującej okres 2019–2023.

*** Na podstawie strategii obejmującej okres 2017–2027.

b.d. – brak danych dotyczących aktualnych strategii lub planów rozwoju lokalnego w Gminie Krasne (por. <http://www.bip.krasne.pl/public/?id=664>, dostęp: 19.04.20220).

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Strategii ZIT Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego* oraz strategii rozwoju poszczególnych gmin Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego obowiązujących w okresie 2014–2020: <http://s.bip.ereszow.pl>, <https://www.bip.boguchwala.pl/10397,13855/13855/art13355.html>, https://bip.ires.pl/gfx/boguchwala/files/a.wojcik/Uchwaly_kadencja_2014-2018/Zalacznik_do_Uchwaly_Nr_642.pdf, <https://www.boguchwala.pl/324-przedsiębiorcy/4534-strategie-i-plany.html>, https://www.bip.ires.pl/gfx/chmielnik/files/uchwaly/2008/u_2008.140.z.1.pdf, <https://gminaczarna.biuletyn.net/?bip=1&cid=1185&bsc=N>, <https://www.czudec.pl/a/strategia-rozwoju-gminy-na-lata-2016-2026>, <http://bip.glogow-mlp.pl/>, <http://www.bip.krasne.pl/public/?id=144189>, http://www.lubenia.pl/index.php?action=pages.1&action_id=1124, <https://bip.gminalancut.pl/article/2304/getArticleExport/post/print>, <http://www.lancut.pl/asp/pl.start.asp?typ=14&menu=319&strona=1>, <https://bip.swilcza.com.pl/index.php/prawo-lokalne/strategia-rozwoju-gminy/241-strategia-rozwoju-gminy-swilcza-na-lata-2015-2020-program-rozwoju>, <https://trzebowniko.pl/?c=mdTresc-cmPokaz-665>, <https://bip.tyczyn.pl/?c=mdTresc-cmPokazTresc-1010-3568>, dostęp: 19.04.2021.

i działalności gospodarczej. W ramach obszarów misji podkreśla się konieczność tworzenia przestrzeni współdziałania dla budowania wspólnoty o wysokim kapitale społecznym i zdolnościach konkurencyjnych, co w efekcie przyczyni się do zwiększenia spójności terytorialnej obszaru metropolitalnego stolicy Podkarpacia. W strategiach lokalnych podejmowany jest w szczególności aspekt współpracy danej gminy z Rzeszowem lub innym większym miastem regionu. Jednak aspekt funkcjonowania ROF i ZIT nie jest całkowicie pomijany. W strategiach Rzeszowa i gmin: Boguchwała, Lubenia, Świlczy, Miasta Łańcut, bezpośrednio wskazuje się na spójność tych strategii ze strategią ZIT¹⁹. W strategii np. Miasta Łańcut, gmin Trzebownisko, Boguchwała, Tyczyn diagnoza sytuacji w mieście prowadzona jest także w kontekście funkcjonowania ROF. Pozwala to spojrzeć na problemy i uwarunkowania rozwoju danego samorządu w szerszym świetle. Włączenie w zarządzanie strategiczne kontekstu terytorialnego w ramach danego obszaru funkcjonalnego pokazuje, że samorządy zaczynają myśleć i planować bardziej holistycznie i patrzeć na wyzwania rozwoju w sposób bardziej kompleksowy. I w tym przypadku należy podkreślić, że w kontekście podejścia terytorialnego minusem jest to, że strategia MOF ogranicza się tylko do inwestycji ZIT, nie akcentując wyzwań i potrzeb danego obszaru funkcjonalnego w szerszym zakresie.

Kielecki Obszar Funkcjonalny (KOF)

Strategia ZIT Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego już w misji wskazuje na chęć budowania spójności terytorialnej poprzez współpracę w ramach instrumentu ZIT odpowiadającą na wyzwania społeczne, gospodarcze i przestrzenne, dotyczące mieszkańców i przedsiębiorców. Ten element współpracy wyraźnie podkreśla też wizja: „silni przez współpracę”, która zakłada, że dzięki realizacji ZIT zarówno mieszkańcy, przed-

¹⁹ Niedopasowanie w ramach Gminy Boguchwała w zakresie celu 3 wynika z tego, że w wyniku poddania analizie zarówno celów jak i działań nie znaleziono jednoznacznych wskazań dotyczących zapewniania efektywności energetycznej czy ochrony środowiska przyrodniczego. W strategii danego samorządu wskazuje się natomiast działania edukacyjne w tym zakresie.

siębiorcy, jak i same gminy coraz częściej postrzegać będą KOF jako zintegrowany obszar funkcjonalny. Jako największe wyzwanie strategiczne dla KOF wskazano rozwój gospodarczy oraz poprawę sytuacji na rynku pracy poprzez programy rozwoju przedsiębiorczości, walki z bezrobociem i podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej gmin KOF. Ogólnie jednak strategia w dość holistyczny sposób ujmuje podstawowe obszary rozwoju danego obszaru funkcjonalnego, realizujące hasło spójności terytorialnej w ramach pięciu podstawowych celów²⁰:

- Cel 1 – poprawa warunków do rozwoju przedsiębiorczości i tworzenia miejsc pracy.
- Cel 2 – poprawa dostępności komunikacyjnej i bezpieczeństwa drogowego.
- Cel 3 – rozwój oferty zdrowotnej, socjalnej i edukacyjnej, w tym poprawa jakości nauczania.
- Cel 4 – zwiększenie atrakcyjności turystycznej KOF.
- Cel 5 – poprawa efektywności energetycznej oraz inwestycje w odnawialne źródła energii.

Instrument ZIT jest realizowany we wszystkich wyżej wskazanych celach, ale tylko w niektórych działaniach. Zatem podobnie jak w przypadku BOF i MOFO strategia ma wymiar szerszy i bardziej kompleksowy niż samo wdrażanie instrumentu ZIT. W ramach celu pierwszego strategii ZIT KOF, który realizuje cele tematyczne 8 i 10 polityki spójności na lata 2014–2020 zakłada się w szczególności: rozwój przedsiębiorczości osób bezrobotnych, zwiększenie zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i powracających na rynek pracy oraz eliminację czynników wpływających na zbyt wczesne opuszczanie rynku pracy przez osoby w wieku aktywności zawodowej. Cel 2 strategii ZIT (obejmujący cele 4 i 7 polityki spójności) skupia się na dostępności wewnętrznej danego obszaru funkcjonalnego, która jest czynnikiem integrującym terytorium i zwiększającym jego spójność. Inwestycje ZIT planowane w tym zakresie w strategii

²⁰ *Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014–2020*, aktualizacja: styczeń 2020, s. 122–139, <https://zitkof.kielce.eu/ZIT-KOF/Biuro-KOF/strategia-ZIT-KOF.html>, dostęp: 19.04.2021.

Tabela 41. Analiza zgodności celów strategii obszaru funkcjonalnego i strategii gminnych w Kieleckim Obszarze Funkcjonalnym

Gmina	Cele				
	Cel 1*	Cel 2*	Cel 3*	Cel 4*	Cel 5*
Kielce	+	+	+	+	+
Chęciny	-	-	+	+	+
Chmielnik	+	+	+	+	+
Daleszyce	+	+	+	+	+
Górno	+	+	+	+	+
Masłów	+	+	+	+	+
Miedziana Góra	+	+	+	+	+
Morawica	+	+	+	+	-
Piekoszów	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Sitkówka-Nowiny	+	+	+	+	+
Strawczyn	+	+	+	+	+
Zagnańsk	+	+	+	+	+

* Cele dotyczą finansowania z ZIT.

b.d. – brak danych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014–2020* oraz strategii rozwoju poszczególnych gmin KOF obowiązujących w okresie 2014–2020: <https://zagnansk.biuletyn.net/?bip=1&cid=1099>, <http://www.um.kielce.pl/strategia/>, http://www.biuletyn.net/nt-bin/_private/maslow/5116.pdf, <http://www.biuletyn.net/nt-bin/start.asp?podmiot=gorno/&strona=14&typ=podmenu&menu=123&id=129&str=1>, https://www.morawica.pl/asp/pliki/pdf/strategia_rozwoju.pdf, <https://www.nowiny.com.pl/przedsiębiorca/strategia-rozwoju-gminy/>, <http://heciny.biuletyn.net/fls/bip/pliki/2020.12/BIPOLD003006/3006.pdf>, http://www.miedziana-gora.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&menu=410&strona=1&sub=208&subsub=357, https://www.chmielnik.com/asp/pl_start.asp?typ=14&menu=392&strona=1&sub=315&subsub=332, <https://www.strawczyn.pl/index.php/dla-mieszkanca/urzd-gminy/strategia-rozwoju-gminy-strawczyn-na-lata-2015-2025>, <https://www.daleszyce.pl/index.php/dla-mieszkancow/102-strategia-i-plany/249-strategia-i-plany>, dostęp: 19.04.2021.

to m.in. rozbudowa i poprawa jakości dróg na obszarze KOF, usprawniających połączenia komunikacyjne z Miastem Kielce, poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz wsparcie ekologicznego transportu publicznego i zrównoważonej mobilności miejskiej (np. bus-pasy, ciągi piesze, ścieżki rowerowe, centra przesiadkowe, ITS). Kolejny cel 3 strategii ZIT obejmuje obszary zdrowia, edukacji i usług socjalnych, reali-

zując tym samym cele 9 i 10 polityki spójności. Działania przewidziane z ZIT to głównie: poprawa oferty edukacyjnej na każdym poziomie nauczania, inwestycje w infrastrukturę służącą do szkoleń zawodowych i uczenia się przez całe życie, wsparcie pozainstytucjonalnego systemu opieki nad osobami zależnymi oraz na rzecz dziecka i rodziny, a także zwiększenie dostępności do usług opieki zdrowotnej. W ramach celu 4 strategii ZIT (cel tematyczny 6 polityki spójności) zaplanowano: działania inwestycyjne umożliwiające wykorzystanie lokalnych zasobów przyrodniczych wraz z promocją oraz modernizację i wyposażenie ośrodków zajmujących się edukacją ekologiczną oraz prowadzeniem kampanii informacyjno-edukacyjnych. W ostatnim celu strategii ZIT zakłada się: termomodernizację budynków użyteczności publicznej wraz z wykorzystaniem OZE oraz projekty w zakresie oświetlenia miejskiego, wsparcie ekologicznego transportu publicznego oraz zrównoważonej mobilności miejskiej²¹.

Dopasowanie strategii poszczególnych gmin KOF i strategii tego obszaru funkcjonalnego można uznać ogólnie za bardzo dobre, choć niektóre aspekty, szczególnie terytorialnej współpracy w strategiach regionalnych, są słabo akcentowane. Generalnie w kontekście wizji czy celów strategicznych, operacyjnych, brakuje kontekstu współpracy z otoczeniem. Odniesienia do strategii ZIT KOF, np. w zakresie źródeł finansowania, występują w strategiach gmin: Chmielnik, Daleszyce, Strawczyn, Zagnańsk. Brakuje jednak generalnie w strategiach poszczególnych gmin wskazania celów i zadań współpracy w ramach KOF, nawet w dokumentach powstałych po 2014 roku. Ważnym elementem jest natomiast ujęcie w strategii Kielc działania na rzecz rozwoju współpracy metropolitalnej w ramach Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego. Miasto centralne obszaru funkcjonalnego powinno pełnić rolę inicjatora i koordynatora współpracy. Zatem taki zapis w strategii należy ocenić pozytywnie. Ponadto przynależność do KOF z punktu widzenia szans pojawia się w niektórych dokumentach strategicznych innych gmin jako element analizy SWOT,

²¹ Ibidem.

ale też raczej bez dalszych implikacji, np. w gminach: Sitkówka-Nowiny, Miedziana Góra, Zagnańsk. Elementy budowania partnerstwa, choć bez jednoznacznego odniesienia do danego obszaru funkcjonalnego, na poziomie celów strategicznych zaobserwowano tylko w Gminie Masłów. Pewien stopień niedopasowania celów stwierdzono natomiast w Gminie Chęciny. Tam plan rozwoju zawiera trzy cele strategiczne, ale brakuje w nim szerszego kontekstu gospodarczego. Z tego powodu w tabeli 34 wskazano niedopasowanie w tym obszarze. Ponadto w Gminie Morawica niedopasowanie zaobserwowano w kontekście poprawy efektywności energetycznej. W kontekście ochrony środowiska zwracano raczej uwagę na poprawę efektywności tylko systemu gospodarki odpadami komunalnymi. W ogóle wskazania na ZIT, choć poziom dopasowania celów jest dobry, brakuje w dokumentach planistycznych gmin, np. Górno, Morawica, Miedziana Góra.

Podsumowując rozważania w omawianym zakresie w poszczególnych MOF-ach można wyciągnąć następujące wnioski:

- Analiza poszczególnych dokumentów strategicznych na poziomie samych celów strategicznych (najwyższego rzędu) nie charakteryzuje się dobrym dopasowaniem. Jednak w związku z różnymi sposobami formułowania i konstrukcji celów w różnych jednostkach taka analiza jest zbyt ogólnikowa. Także rozpatrując dokumenty strategiczne holistycznie, generalnie można mówić o dobrym dopasowaniu strategii ZIT/MOF i poszczególnych samorządów.
- Spójność strategii ZIT i gminnych strategii lokalnych (lub planów rozwoju lokalnego) w poszczególnych obszarach funkcjonalnych można ocenić bardzo dobrze. Strategie lokalne, które powstawały po wprowadzeniu ZIT na ogół zawierają odniesienie do tego instrumentu jako potencjalnego źródła finansowania, choć zdarzyły się przypadki, że kontekst finansowania z ZIT był potraktowany ogólnikowo lub go zabrakło w strategiach gminnych opracowanych po przyjęciu lub w trakcie tworzenia strategii obszaru funkcjonalnego.
- Gminy ościenne MOF wobec miasta wojewódzkiego przeważnie widzą szansę na własny rozwój, wynikającą z bliskości dużego miasta, lokalizacji w obszarze metropolitalnym, z drugiej strony jednak wą-

tek współpracy i partnerstwa w ramach samorządów tworzących taki obszar, z wyjątkiem MOFO, był rzadko przez nie wskazywany jako cel strategii.

- Pozytywnym aspektem dokumentów planistycznych jest odejście od stawiania na budowę lub modernizację dróg jako głównego wyzwania strategicznego. W strategiach zauważa się coraz szerzej aspekt społeczny prowadzenia polityki rozwoju (edukacja, usługi społeczne). Inwestycje drogowe pojawiają się w kontekście poprawy życia mieszkańców i wsparcia rozwoju przedsiębiorczości.
- Strategie poszczególnych gmin tworzących dany obszar funkcjonalny są na ogół dość spójne między sobą, ale też głównie z tego powodu, że wskazują dość szczegółowy i duży zakres celów strategicznych/operacyjnych, albo ich sformułowanie jest na tyle ogólne, że można w jego ramach zakwalifikować szeroki zakres zadań.
- Strategie miast wojewódzkich pełniących funkcję ośrodków centralnych obszarów funkcjonalnych wskazują na rozwój współpracy m.in. w ramach obszarów funkcjonalnych, co jest ważnym krokiem budowania spójności terytorialnej. Jest to pozytywny aspekt strategii, gdyż w procesie budowania partnerstw i sieci relacji niezbędne jest zaangażowanie miasta-rdzienia jako naturalnego bieguna wzrostu całego obszaru funkcjonalnego.

Odnosząc natomiast przedmiotową analizę ogólnie do założeń i wyzwań podejścia zorientowanego terytorialnie można dodać, że strategie obszarów funkcjonalnych są raczej ukierunkowane na wzmocnianie funkcjonalnych powiązań wewnętrznych niż zewnętrznych. W szczególności nacisk jest położony na zapewnienie i wzmocnienie połączeń transportowych z miastem wojewódzkim. W analizowanych strategiach brakuje natomiast kontekstu wzmocniania powiązań funkcjonalnych również między innymi jednostkami osadniczymi w ramach MOF. Na podkreślenie zasługuje też fakt, że tylko w niektórych celach strategicznych (MOFO, BOFI) wprost wskazano potrzebę budowania współpracy i tożsamości danego obszaru funkcjonalnego, co jest kluczowym elementem w polityce zorientowanej terytorialnie. Ponadto analizowane dokumenty, zgodnie z podejściem terytorialnym, łączą aspekt planowania przestrzen-

nego i społeczno-gospodarczego, choć nie we wszystkich MOF jest to równomiernie akcentowane. Aspekt przestrzenny dotyczy przede wszystkim rozwoju infrastruktury, ale też rewitalizacji i ochrony środowiska. Należy także podkreślić, że we wszystkich strategiach kładzie się nacisk na wykorzystanie i wzmocnienie endogenicznych zasobów MOF, przede wszystkim kapitału ludzkiego.

Strategie ZIT/MOF były pierwszymi dokumentami podejścia terytorialnego dla miejskich obszarów funkcjonalnych realizowanej polityki spójności. Niektóre strategie charakteryzowało pełne podejście do rozwoju terytorialnego, niektóre skupiały się tylko na samych inwestycjach z ZIT, co autorka uważa za ich słabość. Planowanie rozwoju terytorialnego powinno odbywać się w sposób holistyczny i włączający różnych interesariuszy miejskich obszarów funkcjonalnych. Dlatego ważne jest, aby w przyszłości stworzyć bardziej uniwersalne podejście, które w dłuższej perspektywie pozwoli budować rzeczywiste i trwałe partnerstwo i współpracę w ramach obszarów funkcjonalnych, a nie będzie tylko narzędziem do aplikowania o zewnętrzne środki pomocowe.

5. Efekty wdrażania przedsięwzięć w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w miejskich obszarach funkcjonalnych Polski Wschodniej

W 2018 roku samorzady minęły półmetek²² w realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich, a 2020 rok kończy okres unijnego budżetowania. Jest to zatem dobra okazja do przyjrzenia się szerzej stopniowi i efektom wdrażania instrumentu ZIT, mimo że unijne środki w perspektywie 2014–2020 mogą być kontraktowane i wydatkowane do końca 2023 roku. Pierwszych ocen można dokonywać na podstawie poziomu kontraktacji, gdyż na większość dostępnych środków ZIT zostały już podpisane umowy. Tu ogólny poziom wykorzystania alokacji ZIT

²² Okres kwalifikowalności wydatków dla perspektywy finansowej 2014–2020 mija 31.12.2023 r. Zatem w 2018 r. przypadała połowa okresu ponoszenia wydatków w danym okresie programowania.

na koniec 2020 roku w ramach dwudziestu czterech miejskich i regionalnych obszarów funkcjonalnych w Polsce wyniósł 87,1% (wkład prawie 14,6 mld PLN). Stan realizacji (złożone wnioski o płatność) był w tym okresie znacznie niższy – 51,9% (na kwotę prawie 8,71 mld PLN)²³. Przedstawiona poniżej analiza została przeprowadzona na podstawie danych z centralnego systemu teleinformatycznego, wspierającego realizację programów operacyjnych – SL, aktualnych na koniec 2020 roku, pozyskanych z Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej i Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego w kwietniu i maju 2021 roku. Analiza objęła stopień wykorzystania środków ZIT mierzony poziomem kontrakcji, czyli według podpisanych umów o dofinansowanie. Należy także mieć na uwadze, że ostateczne oceny będą uzależnione od rzeczywiście zrealizowanych efektów, które w pełni będzie można poznać po zakończeniu okresu kwalifikowania wydatków w danej perspektywie finansowej, czyli po 2023 roku. Zatem celem niniejszego punktu pracy jest wskazanie, w jakich obszarach, w jakich samorządach, w jakim zakresie, jak skutecznie wykorzystywane były do końca 2020 roku środki ZIT w MOF OW Polski Wschodniej. W celu zapewnienia porównywalności danych między obszarami funkcjonalnymi (z uwagi na różne ujęcia celów w strategiach ZIT i różny podział osi priorytetowych w poszczególnych RPO) przyjęto analizę w oparciu o cele tematyczne polityki spójności 2014–2020 (CT) i gminy (miejsce realizacji) wchodzące w skład poszczególnych obszarów funkcjonalnych. Do celów porównawczych wykorzystano dane dotyczące wartości umów ogółem w ramach projektów z instrumentu ZIT oraz wartość wkładu UE, który obejmuje finansowanie z alokacji ZIT (zarówno w ramach funduszu EFRR, jak i EFS).

W celu wprowadzenia w problematykę, na początku dokonano porównania udziału alokacji ZIT w ramach celów tematycznych polityki spójności 2014–2020 we wszystkich MOF OW Polski Wschodniej (tabela 42). Następnie każdy miejski obszar funkcjonalny został poddany indywidualnej analizie w oparciu o wyżej opisane kryteria.

²³ Dane z systemu SL 2014, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Tabela 42. Porównanie udziału alokacji ZIT w poszczególnych celach tematycznych realizowanych w miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich Polski Wschodniej

Cel tematyczny polityki spójności 2014–2020	Fundusz	MOFO	BOF	LOF	ROF	KOF
02 Zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych	EFRR	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%	0,0%
03 Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)	EFRR	0,0%	17,8%	0,0%	13,6%	0,0%
04 Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach	EFRR	33,7%	36,1%	61,4%	50,4%	30,6%
05 Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem	EFRR	12,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
06 Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami	EFRR	0,0%	0,0%	8,1%	9,6%	12,4%
07 Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej	EFRR	25,6%	2,1%	3,2%	0,0%	31,5%
08 Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników	EFS	0,0%	0,0%	8,1%	2,9%	9,2%
09 Promowanie włączenia społecznego oraz walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją	EFS	28,1%	3,4%	2,3%	5,9%	1,0%
	EFRR	0,0%	2,8%	13,5%	17,6%	0,0%
10 Inwestowanie w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie	EFS	0,0%	8,2%	2,7%	0,0%	6,6%
	EFRR	0,0%	29,7%	0,0%	0,0%	8,8%

	Fundusz	MOFO	BOF	LOF	ROF	KOF
Razem	EFRR+EFS	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	EFRR	71,9%	88,4%	86,9%	91,2%	83,2%
	EFS	28,1%	11,6%	13,1%	8,8%	16,8%
	w mln euro	58,57	76,00	123,40	83,75	82,36

Źródło: opracowanie własne na podstawie: danych z systemu SL 2014, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, oraz: *Strategia Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna...*, s. 160, *Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Gospodarczych...*, s. 226, *Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego...*, s. 311–312, *Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Kieleckiego...*, s. 175, *Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego...*, s. 98.

Dane w tabeli 42 pokazują, że w sumie na terenie miejskich obszarów funkcjonalnych Polski Wschodniej było wdrażanych dziewięć celów tematycznych (CT), ale jedynie dwa z nich powtórzyły się we wszystkich omawianych MOF-ach. Były to cele 4 i 9 (w ramach funduszu EFS). Alokacja w celu 4 była zdecydowanie wysoka, stanowiąca w większości minimum jedną trzecią całkowitej alokacji ZIT w danym obszarze, a w przypadku dwóch MOF wyniosła ponad 50% i 61%. Alokacja w ramach CT9 z EFS była zdecydowanie niższa – kilka procent, z wyjątkiem obszaru olsztyńskiego, gdzie sięgała prawie 30%. Dużym zainteresowaniem w samorządach MOF cieszył się także CT7 (nie był wdrażany tylko w ROF). Tutaj planowana alokacja wahała się od kilku procent do także ok. 30%. Sporadyczne inwestycje pojawiły się natomiast w ramach CT2 i CT5, które były wdrażane tylko przez pojedyncze obszary funkcjonalne. W pozostałych celach tematycznych było to od dwóch do trzech MOF, które zaplanowały określone środki w ramach ZIT.

Podsumowując można zauważyć, że zakres tematyczny realizowanych działań z ZIT w Polsce Wschodniej był bardzo szeroki. Na jedenaście celów tematycznych polityki spójności na lata 2014–2020 w dziewięciu z nich znalazły się projekty z ZIT. Z jednej strony pokazuje to dość dużą różnorodność występujących na tym obszarze problemów i potrzeb, w szczególności w obszarach gospodarki niskoemisyjnej i działań

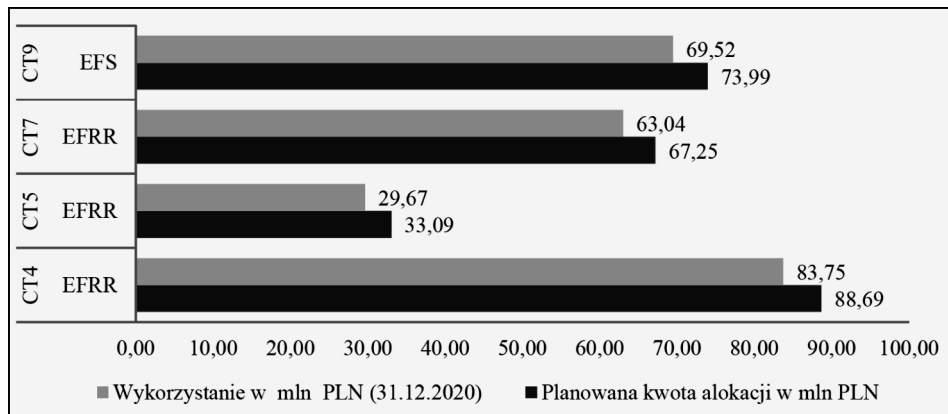
na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Z drugiej strony pokazuje to, że idea zintegrowanego planowania, realizacji inwestycji jest trafionym pomysłem w przypadku obszarów funkcjonalnych. Dobrze ten aspekt jest widoczny przy bardziej szczegółowym spojrzeniu na poszczególne obszary funkcjonalne. W wielu z nich realizowano wspólne projekty we wszystkich albo większości gmin danego MOF, w niektórych przypadkach łączono też różne CT w ramach jednego projektu. Pozwoliło to wykorzystać środki publiczne w bardziej kompleksowy sposób i przyczyniło się do szybszego ograniczenia niekorzystnych zjawisk społeczno-gospodarczych. Ponadto, takie projekty zintegrowane są jednym z elementów podejścia terytorialno-funkcjonalnego (por. tabela 16, rozdział III).

Miejski Obszar Funkcjonalny Olsztyna (MOFO)

W Miejskim Obszarze Funkcjonalnym Olsztyna alokacja ZIT wyniosła ponad 58,6 mln EUR (263,02 mln PLN), w tym alokacja w ramach EFRR wynosiła ok. 42,1 mln EUR (189,03 mln PLN), a w ramach EFS – 16,48 mln EUR (ponad 73,99 mln PLN). Była ona realizowana w ramach czterech celów tematycznych polityki spójności UE: 4, 5, 7, 9 (EFS). W MOFO największe środki, prawie 34% (ponad 88,69 mln PLN), przeznaczono na realizację celu tematycznego 4, związanego z przechodzeniem na gospodarkę niskoemisyjną (wykres 1). Ponad 28% środków przeznaczono na realizację działań związanych z rozwojem usług społecznych w ramach EFS. Duży udział, bo ponad 25%, stanowiła też alokacja w ramach CT7. Najmniej środków, ok. 33,09 mln PLN (niecałe 13%), przeznaczono w ramach CT5 (dostosowanie do zmian klimatu).

W sumie w ramach instrumentu ZIT do końca 2020 roku podpisano 121 umów we wszystkich celach tematycznych na kwotę ogółem 357,07 mln PLN, w tym wkład UE wyniósł 245,99 mln PLN, co stanowiło wykorzystanie dostępnej alokacji ZIT w wysokości 93,5%. Na równie wysokim poziomie było wykorzystanie alokacji w ramach dostępnych funduszy: 93,4% z EFRR i 94% z EFS. Należy ocenić, że w MOFO kontrakcja środków ZIT przebiegała bardzo dobrze i wysoki jej poziom w ramach podpisanych umów nie stwarza ryzyka niewykorzystania środków.

Wykres 1. Alokacja ZIT i jej wykorzystanie w podziale na cele tematyczne i źródła unijnego finansowania w Miejskim Obszarze Funkcjonalnym Olsztyna



Oznaczenia CT (celów tematycznych): 4 – Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach, 5 – Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem, 7 – Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej, 9 – Promowanie włączenia społecznego oraz walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Strategia Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna...*, oraz danych z systemu SL 2014, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Alokacja z EUR przeliczona wg kursu Europejskiego Banku Centralnego za grudzień 2020 r. (1 EUR = 4,49 PLN), za: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/how-eu-funding-works/information-contractors-and-beneficiaries/exchange-rate-infoeuro_pl, dostęp: 04.04.2021.

We wszystkich celach tematycznych, oprócz piątego poziomu zakontraktowania w ramach umów dofinansowanie alokacji ZIT było bardzo wysokie – ok. 94%, a w CT5 tylko nieco niższe – ok. 90%.

Środki ZIT dla MOFO przyniosły dodatkowe wsparcie w wysokości 1045,09 PLN/os. (tabela 43). Najwięcej w ogólnej kwocie zyskał Olsztyn, do którego trafiło do końca 2020 roku ponad 100,5 mln PLN. Jednak w przeliczeniu na liczbę osób miasto to zyskało najmniej, gdyż tylko nieco ponad 584 PLN/os. Jest to ostatni wynik w rankingu gmin MOFO i znacznie mniejszy niż najwyższy uzyskany w Gminie Jonkowo, w której wsparcie ZIT wyniosło 3918,16 PLN/os. Jest to też najwyższy wynik z wszystkich opisywanych MOF Polski Wschodniej. W pozostałych samo-

rządach wskaźnik ten też był znacząco wyższy niż w Olsztynie i wahał się od 1723,70 PLN/os. do 2696,32 PLN/os. Wskazuje to na dość równomierny podział środków w ramach tych samorządów. MOFO jest zarazem przykładem, że środki ZIT w dużej mierze służą mieszkańcom gmin ościennych względem Olsztyna i mają one wyrównane szanse w otrzymywaniu tych środków. Ponadto jest to przejaw wyrównania szans rozwoju tych gmin.

Tabela 43. Kontraktacja w ramach ZIT wg gmin tworzących Miejski Obszar Funkcjonalny Olsztyna (stan na 31.12.2020 r.)

Miejsce realizacji – gmina	Wartość ogółem w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Wkład UE w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Wkład UE per capita (zł/os.)	Udział dofinansowania UE w wartości umów ogółem dotyczących ZIT
Barczewo	48 685 993,01	31 059 353,56	1 723,70	63,8%
Dywity	40 307 149,36	22 841 143,40	1 902,79	56,7%
Gietrzwałd	25 071 598,81	18 024 912,68	2 696,32	71,9%
Jonkowo	37 476 324,34	29 111 900,09	3 918,16	77,7%
Olsztyn	139 042 127,16	100 553 969,88	584,69	72,3%
Purda	34 209 195,89	17 335 922,52	1 990,80	50,7%
Stawiguda	24 860 476,49	20 756 598,28	1 967,82	83,5%
Niesklasyfikowane	7 415 159,27	6 302 885,37	nd.	85,0%
Razem	357 068 024,33	245 986 685,79	1 045,09	68,9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL 2014, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Analiza danych (tabela 43) wskazuje także na duże zróżnicowanie w efektywności pozyskiwania środków ZIT w poszczególnych samorządach. Największy udział dofinansowania, sięgający górnej granicy wkładu unijnego (czyli 85% kosztów kwalifikowalnych), był w Gminie Stawiguda, ale aż w 2 samorządach wynik ten był poniżej 60%, a w trzech poniżej 70%. Ogólny dla MOFO poziom dofinansowania wyniósł ok. 69%. Wskazuje to na dość duży udział kosztów niekwalifikowalnych w realizowanych projektach dofinansowywanych w ramach środków ZIT lub mogło to być wynikiem kalkulacji luki finansowej (anali-

zując jednak rodzaj wsparcia ten ostatni scenariusz raczej nie miał dużego znaczenia). Mając na uwadze powyższe, w celu zwiększenia poziomu pozyskiwanych funduszy należałoby w kolejnym okresie programowania zapewnić specjalistyczne wsparcie (doradztwo, szkolenia itp.), które wyeliminowałoby istniejące zróżnicowanie. Kwestią otwartą pozostaje tu sprawa, kto takie wsparcie mógłby organizować. Na terenie MOFO nie ma odrębnej instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie ZIT, a rola koordynująca w okresie 2014–2020 przypadła Urzędowi Miejskiemu w Olsztynie. Zatem należałoby wziąć pod uwagę dwa scenariusze: powołanie oddzielnej instytucji (np. stowarzyszenia gminnego) do wdrażania i koordynacji ZIT w kolejnym okresie programowania, która mogłaby prowadzić działania wspierające swoich członków lub pozostawienie zarządzania w gestii magistratu olsztyńskiego, przy wzięciu pod uwagę intensyfikacji wsparcia dla gmin ościennych w pozyskiwaniu środków ZIT.

Przechodząc do kontraktacji środków z ZIT w poszczególnych gminach, zauważa się, że ilość realizowanych w nich celów tematycznych przedstawia się dość jednolicie (tabela 44). W 70% samorządów były realizowane wszystkie cele przewidziane dla MOFO, a w pozostałych – trzy cele z czterech. W 5 na 7 samorządów MOFO najwięcej środków przeznaczono na realizację CT4, ale tylko w dwóch z nich udział ten przekroczył 50%. Jedynie w gminach Barczewo i Gietrzwałd ponad 60% środków przeznaczono na realizację CT7 (inwestycje drogowe). W ramach CT4 wśród najczęściej pojawiających się przedsięwzięć znalazły się: projekty poprawiające ekomobilność w poszczególnych gminach (głównie infrastruktura pieszo-rowerowa) oraz modernizacja oświetlenia ulicznego. W większości gmin dość duży udział środków (od ok. 20% do ponad 30%) dotyczył realizacji CT9. Wśród działań tu realizowanych znalazły się: projekty przeciwdziałające wykluczeniu na rynku pracy, integracja społeczno-zawodowa niepełnosprawnych, usługi aktywnej integracji o charakterze społecznym. Od kilku do kilkunastu procent wsparcia ZIT znalazło się w ramach celu piątego. Tutaj we wszystkich gminach MOF został zrealizowany projekt poprawiający bezpieczeństwo, obejmujący m.in. przebudowę Regionalnego

Tabela 44. Kontraktacja środków ZIT w podziale na cele tematyczne w gminach Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna (stan na 31.12.2020 r.)

Miejsce realizacji – gmina	Cel	Fundusz	Wartość ogółem w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Wkład UE w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Udział dofinansowania UE w wartości umów ogółem dotyczących ZIT	Udział finansowania UE w ramach ZIT w poszczególnych CT w gminie
Barczewo	CT4	EFRR	2 205 913,86	1 851 713,89	83,9%	6,0%
	CT5	EFRR	2 972 970,81	2 472 580,09	83,2%	8,0%
	CT7	EFRR	35 647 187,44	20 075 677,14	56,3%	64,6%
	CT9	EFS	7 859 920,91	6 659 382,44	84,7%	21,4%
Dywity	CT4	EFRR	15 136 414,70	8 323 670,31	55,0%	36,4%
	CT5	EFRR	2 972 970,81	2 472 580,09	83,2%	10,8%
	CT7	EFRR	17 494 268,15	8 047 442,11	46,0%	35,2%
	CT9	EFS	4 703 495,71	3 997 450,89	85,0%	17,5%
Gietrzwałd	CT5	EFRR	2 972 970,81	2 472 580,09	83,2%	13,7%
	CT7	EFRR	16 717 470,08	10 978 868,82	65,7%	60,9%
	CT9	EFS	5 381 157,92	4 573 463,77	85,0%	25,4%
Jonkowo	CT4	EFRR	19 698 544,71	16 660 000,00	84,6%	57,2%
	CT5	EFRR	2 972 970,81	2 472 580,09	83,2%	8,5%
	CT7	EFRR	10 723 096,24	6 510 384,77	60,7%	22,4%
	CT9	EFS	4 081 712,58	3 468 935,23	85,0%	11,9%
Olsztyn	CT4	EFRR	58 940 167,71	38 054 465,48	64,6%	37,8%
	CT5	EFRR	17 837 824,86	14 835 480,56	83,2%	14,8%
	CT7	EFRR	21 446 192,48	13 020 769,54	60,7%	12,9%
	CT9	EFS	40 817 942,12	34 643 254,31	84,9%	34,5%
Purda	CT4	EFRR	11 677 256,11	5 426 194,10	46,5%	31,3%
	CT5	EFRR	2 972 970,81	2 472 580,09	83,2%	14,3%
	CT7	EFRR	13 618 836,18	4 411 689,08	32,4%	25,4%
	CT9	EFS	5 940 132,79	5 025 459,25	84,6%	29,0%
Stawiguda	CT4	EFRR	16 183 169,49	13 435 852,89	83,0%	64,7%
	CT5	EFRR	2 972 970,81	2 472 580,09	83,2%	11,9%
	CT9	EFS	5 704 336,19	4 848 165,30	85,0%	23,4%
Niesklasyfikowane	CT9	EFS	7 415 159,27	6 302 885,37	85,0%	100,0%
Razem			357 068 024,33	245 986 685,79	68,9%	×

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL 2014, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Centrum Bezpieczeństwa (RCB), stworzenie spójnego cyfrowego systemu łączności, uruchomienie portalu informatycznego oraz aplikacji mobilnych, stworzenie spójnego systemu bezpieczeństwa na akwenach wodnych, wyposażenie RCB w Mobilne Centrum Kierowania i stworzenie Regionalnego Magazynu Kryzysowego²⁴. Mając na uwadze powyższe, ogólnie stan kontraktacji środków w MOFO można ocenić bardzo dobrze. Jednocześnie w danym MOF instrument jest wdrażany sprawnie, a jego beneficjentem są w szczególności samorządy ościenne względem stolicy regionu. Tym samym mają one większe szanse na wyrównanie poziomu rozwoju względem Olsztyna.

Białostocki Obszar Funkcjonalny (BOF)

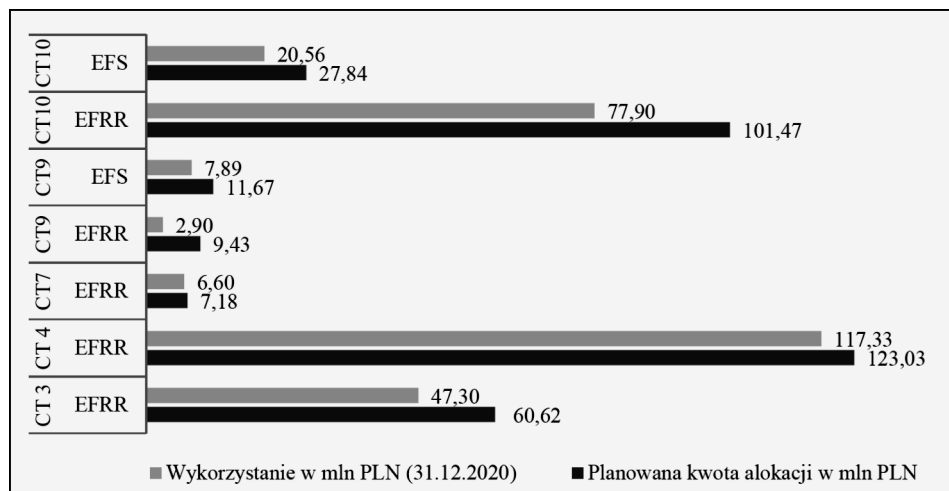
W Białostockim Obszarze Funkcjonalnym alokacja na ZIT wynosiła ok. 76 mln EUR, czyli ponad 341,2 mln PLN²⁵. Alokacja w ramach EFRR wynosiła ok. 67,2 mln EUR (ok. 301,2 mln PLN), a w ramach EFS 8,8 mln EUR (ok. 39,5 mln PLN), odpowiednio ponad 88% i 12%. Najwięcej środków przeznaczono na realizację CT4 związanego z gospodarką niskoemisyjną (ponad 123 mln PLN, 36%) i CT9 dotyczącego edukacji (ok. 130 mln PLN z obu funduszy razem, 38%). Najmniej środków, nieco ponad 7 mln PLN (2,1%), zostało przeznaczonych na realizację CT7, związanego z wydatkami na infrastrukturę drogową i CT9, ponad 21 mln PLN (6%), w obszarze włączenia społecznego (razem fundusze EFS i EFRR). Szczegółowy stan alokacji w BOF w podziale na cele tematyczne wraz z poziomem wykorzystania tych środków mierzonym stopniem kontraktacji przedstawia wykres 2.

Do końca 2020 roku wykorzystano nieco ponad 82% dostępnej alokacji ZIT, w tym w ramach EFRR ok. 84% i w EFS ok. 72%. W związku z realizacją projektów współfinansowanych w ramach ZIT w BOF podpisano 42 umowy o dofinansowanie na łączną kwotę ok. 440,9 mln PLN

²⁴ <https://zit.olsztyn.eu/typy-przedswiezec/bezpieczny-mof.html>, dostęp: 31.05.2021.

²⁵ Przybliżony stan wg kursu Europejskiego Banku Centralnego z grudnia 2020 r. – 1 EUR = 4,49 PLN, za: <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/how-eu-funding-works/information-contractors-and-beneficiaries/exchange-rate-infoeuro-pl>, dostęp: 04.04.2021.

Wykres 2. Alokacja ZIT i jej wykorzystanie w podziale na cele tematyczne i źródła unijnego finansowania w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym



Oznaczenia CT (celów tematycznych): 3 – Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), 4 – Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach, 7 – Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej, 9 – Promowanie włączenia społecznego oraz walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją, 10 – Inwestowanie w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego...*, s. 312, oraz danych z systemu SL 2014, Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego. Alokacja z EUR przeliczona wg kursu Europejskiego Banku Centralnego za grudzień 2020 r. (1 EUR = 4,49 PLN), za: <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/how-eu-funding-works/information-contractors-and-beneficiaries/exchange-rate-infoeuro-pl>, dostęp: 04.04.2021.

i udziałem unijnym w wysokości ok. 280,4 mln PLN²⁶. Największe wykorzystanie alokacji na koniec 2020 roku było w CT4. Związane to było z realizacją dużego projektu partnerskiego (uczestniczyło w nim 9 z 10 gmin BOF) pod nazwą „Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego i rowerowego w BOF”, który w swoich celach ma się przyczynić do

²⁶ Na podstawie danych z systemu SL 2014, Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego.

zrównoważenia mobilności miejskiej w BOF. Objął on budowę i przebudowę dróg pod potrzeby komunikacji miejskiej, budowę ścieżek rowerowych oraz zakup nowoczesnego taboru autobusów miejskich. Był to jedyny partnerski projekt samorządów BOF w ramach alokacji ZIT. Ponadto w ramach tego celu tematycznego w każdej gminie realizowano projekty związane z przechodzeniem na ekologiczne źródła energii elektrycznej i/lub ciepłej (m.in. fotowoltaika, pompy ciepła). W związku z powyższym środki ZIT w tym celu praktycznie można uznać za wykorzystane (zakontraktowanie środków ponad 95%). Wysokie zakontraktowanie środków na koniec 2020 roku było też w CT7 (92%), powiązanych z działaniami w ramach projektów zintegrowanych w celu tematycznym trzecim. W ramach zrealizowanej infrastruktury transportowej zostały zapewnione dojazdy do terenów inwestycyjnych, uzbieranych w ramach właśnie celu trzeciego (gdzie poziom kontraktacji był na poziomie 78%). Dość duży poziom kontraktacji jest także w ramach CT10 (77% dla EFRR i 74% dla EFS). Tu, oprócz działań poprawiających jakość nauczania w szkołach zawodowych i przedszkolach z EFS, realizowano też projekty infrastrukturalne z EFRR (budowa przedszkoli i infrastruktury na rzecz szkół zawodowych (np. centrów praktycznej nauki itp.)) w ramach projektów zintegrowanych łączących te dwa fundusze. Warto zaznaczyć, że ze wsparcia skorzystały szkoły zawodowe ze wszystkich gmin BOF, w których się one znajdowały (Miasto Białystok, Czarna Białostocka i Łapy) i przedszkola w większości gmin. W ramach tej alokacji powstał też ośrodek popularyzujący naukę i innowacje – Epicentrum Nauki²⁷. Dwufunduszowo były także wspierane działania na rozwój usług społecznych, które w BOF dotyczyły głównie usług opiekuńczych i mieszkalnictwa wspomaganego oraz wsparcia rodziny i pieczy zastępczej. W tym przypadku zdecydowanie najgorzej można ocenić stan kontraktacji na koniec 2020 roku, kształtujący się na poziomie ok. 30% w ramach EFRR i 68% w ramach EFS. Szczególnie w pierwszym przypadku stan taki należy uznać za alarmujący i grożący niewykorzystaniem

²⁷ Na podstawie: *Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego...*, s. 200–209, 226–236.

dostępnych funduszy w okresie kwalifikowalności wydatków dla perspektywy finansowej 2014–2020. W tym przypadku konieczne wydaje się podjęcie działań zmierzających do intensyfikacji akcji promocyjnej, specjalistycznego doradztwa w zakresie pozyskania tych środków dla potencjalnych beneficjentów w przedmiotowym obszarze albo ich przesunięcie do celu/celów tematycznych, wymagających dalszych działań wspierających ze środków ZIT.

Tabela 45. Kontraktacja w ramach ZIT wg gmin tworzących Białostocki Obszar Funkcjonalny (stan na 31.12.2020 r.)

Gmina	Wartość ogółem w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Wkład UE w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Wkład UE per capita w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Udział dofinansowania UE w wartości umów ogółem dotyczących ZIT
Białystok	173 765 294,99	122 767 977,72	412,59	70,7%
Choroszcz	31 385 547,34	17 700 791,93	1 139,93	56,4%
Czarna Białostocka	18 567 278,22	10 951 976,78	968,00	59,0%
Dobrzyniewo Duże	16 120 321,75	9 500 632,02	1 008,24	58,9%
Juchnowiec Kośc.	42 900 284,22	21 053 586,64	1 270,43	49,1%
Łapy	39 061 478,60	27 984 817,54	1 280,89	71,6%
Supraśl	26 672 878,80	16 838 680,09	1 074,17	63,1%
Turośń Kościelna	8 014 207,51	6 228 248,79	971,49	77,7%
Wasilków	59 588 353,90	36 050 270,99	2 052,98	60,5%
Zabłudów	24 834 996,58	11 409 088,12	1 222,71	45,9%
Razem	440 910 641,91	280 486 070,61	665,89	63,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL 2014, Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego.

Ciekawych wniosków dostarcza analiza wydatkowania środków w poszczególnych gminach (tabela 45). Największe korzyści z przyznania środków ZIT do końca 2020 roku nie miał rdzeń obszaru funkcjonalnego – Miasto Białystok, a gminy ościenne. Mimo że Miasto Białystok pozyskało do końca 2020 roku ponad 122 mln PLN, czyli ponad trzy razy więcej niż kolejna w rankingu Gmina Wasilków, to stolica regionu (podobnie jak w MOFO) nie jest liderem w przeliczeniu na liczbę mieszkańców.

Pokazuje to też duże znaczenie środków ZIT we wsparciu mniejszych i uboższych samorządów położonych wokół dużego ośrodka miejskiego. ZIT zatem nie jest instrumentem dedykowanym ośrodkowi wojewódzkiemu, a w szczególności wyrównuje szanse rozwojowe innych samorządów danego MOF. W Mieście Białystok w przeliczeniu na 1 mieszkańca wysokość unijnego dofinansowania w ramach ZIT wyniosła nieco ponad 412 PLN i była to najniższa wartość w całym BOF. W Gminie Wasilków kwota dofinansowania na 1 mieszkańca była najwyższa – 2052,98 PLN, czyli prawie pięć razy wyższa niż w Białymstoku. W pozostałych samorządach ta wartość oscylowała w granicach od ok. 1000 do 1400 PLN. Ogólnie w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym wysokość środków ZIT z budżetu UE wyniosła ponad 665 PLN/os. Ponadto ogólny poziom dofinansowania projektów w ramach ZIT w poszczególnych gminach był dość różnorodny. Największy udział dotacji w ramach ZIT był w Turośni Kościelnej – prawie 78%. Oznacza to, że w tej gminie wśród wszystkich pozostałych najmniej trzeba było dołożyć środków własnych do realizowanych projektów w ramach środków ZIT. Najmniejszy udział środków unijnych w ramach ZIT w ogólnej wartości projektów był w Juchnowcu Kościelnym – niecałe 50% i Zabłudowie – prawie 46%. Ogólny poziom dla BOF wyniósł prawie 64% i powyżej tej liczby znalazły się tylko 3 gminy – oprócz wyżej wskazanej Turośni Kościelnej, były to Białystok i Łapy.

Analizując dodatkowo sytuację w ujęciu celów tematycznych (tabela 46) można zauważyć, że w każdej gminie BOF były realizowane co najmniej trzy cele tematyczne na ogólnie pięć wdrażanych w BOF. Tyle z nich objęły gminy: Choroszcz, Dobrzyniewo Duże, Czarna Białostocka, Juchnowiec Kościelny, Turośń Kościelna i Wasilków. W gminach: Supraśl, Łapy, Zabudów były wdrażane wszystkie cele tematyczne w ramach ZIT BOF, a w Mieście Białystok cztery z nich.

Analizując dane z tabeli 46 można także zauważyć, że w większości gmin największy udział finansowania UE w ramach ZIT w celach tematycznych w danej gminie był w ramach CT4, a jedynie w Białymstoku i Supraślu CT10 i w Łapach CT3. Najmniejszy udział był natomiast w CT9 we wszystkich gminach z wyjątkiem Supraśla, gdzie był to CT3.

Tabela 46. Kontraktacja środków ZIT w podziale na cele tematyczne w gminach Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (stan na 31.12.2020 r.)

Gmina	Cel	Wartość ogółem w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Wkład UE w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Udział dofinansowania UE w wartości umów ogółem dotyczących ZIT	Udział finansowania UE w ramach ZIT w poszczególnych CT
Białystok	CT3	49 967 010,30	32 479 755,49	65,0%	26,5%
	CT4	29 475 479,22	22 430 464,85	76,1%	18,3%
	CT9	4 316 708,15	3 666 480,45	84,9%	3,0%
	CT10	90 006 097,32	64 191 276,94	71,3%	52,3%
Choroszcz	CT4	27 594 928,98	14 587 838,51	52,9%	82,4%
	CT9	544 628,24	462 631,62	84,9%	2,6%
	CT10	3 245 990,12	2 650 321,80	81,6%	15,0%
Czarna Białostocka	CT4	10 105 869,07	7 572 390,03	74,9%	69,1%
	CT9	149 993,08	127 191,73	84,8%	1,2%
	CT10	8 311 416,07	3 252 395,02	39,1%	29,7%
Dobrzyniewo Duże	CT4	14 574 136,28	8 186 676,76	56,2%	86,2%
	CT9	656 790,97	557 969,94	85,0%	5,9%
	CT10	889 394,49	755 985,32	85,0%	8,0%
Juchnowiec Kościelny	CT4	31 877 330,27	13 016 767,43	40,8%	61,8%
	CT9	426 440,47	362 172,02	84,9%	1,7%
	CT10	10 596 513,47	7 674 647,19	72,4%	36,5%
Łapy	CT3	18 002 789,34	12 477 503,20	69,3%	44,6%
	CT4	10 178 866,37	8 155 157,53	80,1%	29,1%
	CT7	6 638 005,01	3 751 241,40	56,5%	13,4%
	CT9	149 993,08	127 191,73	84,8%	0,5%
	CT10	4 091 824,80	3 473 723,68	84,9%	12,4%
Supraśl	CT3	2 208 941,01	1 196 330,20	54,2%	7,1%
	CT4	4 746 198,58	3 909 504,43	82,4%	23,2%
	CT7	4 400 004,74	1 737 684,72	39,5%	10,3%
	CT9	5 577 172,49	4 368 814,32	78,3%	25,9%
	CT10	9 740 561,98	5 626 346,42	57,8%	33,4%
Turośl Kościelna	CT4	6 888 382,96	5 271 600,31	76,5%	84,6%
	CT9	236 430,06	200 663,16	84,9%	3,2%
	CT10	889 394,49	755 985,32	85,0%	12,1%

Gmina	Cel	Wartość ogółem w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Wkład UE w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Udział dofinansowania UE w wartości umów ogółem dotyczących ZIT	Udział finansowania UE w ramach ZIT w poszczególnych CT
Wasilków	CT4	44 411 007,59	28 667 696,80	64,6%	79,5%
	CT9	149 993,08	127 191,73	84,8%	0,4%
	CT10	15 027 353,23	7 255 382,46	48,3%	20,1%
Zabłudów	CT3	1 556 176,24	1 146 966,54	73,7%	10,1%
	CT4	14 274 170,62	5 534 219,53	38,8%	48,5%
	CT7	3 475 883,58	1 115 983,00	32,1%	9,8%
	CT9	932 786,70	792 566,31	85,0%	6,9%
	CT10	4 595 979,44	2 819 352,74	61,3%	24,7%
Razem		440 910 641,91	280 486 070,61	63,6%	×

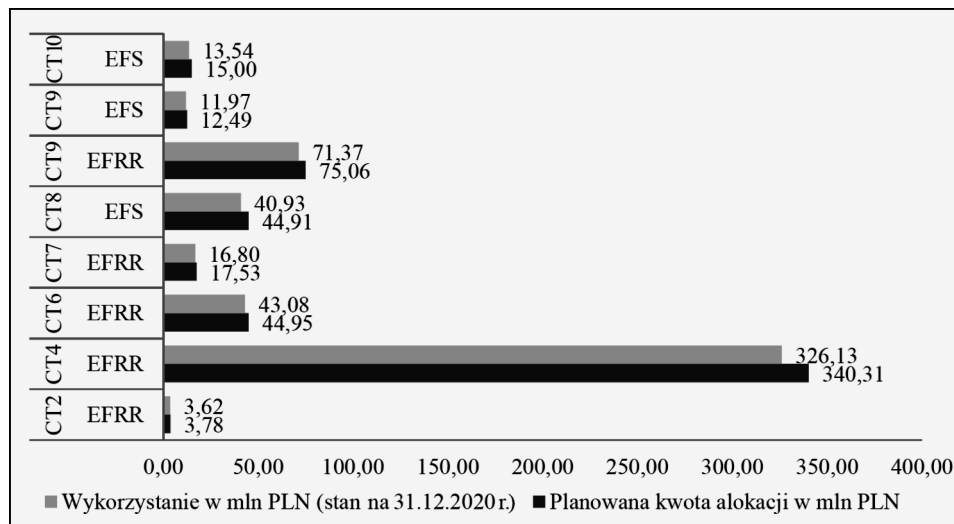
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL 2014, Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego.

Podsumowując rozważania dotyczące BOF, można stwierdzić, że stan kontraktacji środków ZIT na koniec 2020 roku był na dość wysokim poziomie. W niektórych celach tematycznych można uznać, że dofinansowanie zostało już w pełni zakontraktowane, ale w celu 9 w zakresie funduszu EFRR było ono alarmująco niskie. Fundusze w ramach ZIT w dość równomierny sposób zostały wykorzystane w poszczególnych gminach ościennych wobec Miasta Białegostoku. Można to uznać za sukces wdrażania instrumentu ZIT w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym, gdyż pokazuje to, że duże znaczenie miał on dla rozwoju tych gmin i zmniejszenia dysproporcji rozwojowych w stosunku do Białegostoku. Ważnym elementem podejścia terytorialnego była także realizacja w tym obszarze funkcjonalnym projektów zintegrowanych w ramach dwóch funduszy albo przez większą liczbę samorządów.

Lubelski Obszar Funkcjonalny (LOF)

W Lubelskim Obszarze Funkcjonalnym alokacja ZIT wyniosła ok. 123,40 mln EUR (554,04 mln PLN) i była to największa kwota w Polsce Wschodniej. W podziale na fundusze prawie 87% tej kwoty stanowiły

Wykres 3. Alokacja ZIT i jej wykorzystanie w podziale na cele tematyczne i źródła unijnego finansowania w Lubelskim Obszarze Funkcjonalnym



Oznaczenia CT (celów tematycznych): 2 – Zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych, 4 – Wspieranie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną, 6 – Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami, 7 – Promowanie zrównoważonego transportu oraz poprawa najważniejszych infrastruktur sieciowych, 8 – Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników, 9 – Promowanie włączenia społecznego oraz zwalczanie ubóstwa i wszelkich form dyskryminacji, 10 – Inwestowanie w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL 2014, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

środki EFRR – ok. 107,27 mln EUR (481,64 mln PLN), a 13% pochodziło z EFS – 16,12 mln EUR (72,40 mln PLN). W LOF środki przeznaczone na realizację aż siedmiu celów tematycznych polityki spójności (CT2, CT4, CT6, CT7, CT8, CT9 i CT10), ale zdecydowaną większość alokacji ZIT (61,4%) zaplanowano na wsparcie w ramach CT4 (wykres 3). Pozostałe cele stanowiły zaledwie kilka procent alokacji każdy, z wyjątkiem CT9, gdzie było to 13,5% z EFRR i 2,3% z EFS.

Do końca 2020 roku podpisano w LOF 66 umów o dofinansowanie na ogólną kwotę ponad 527,43 mln PLN. Dane z powyższego wy-

kresu wskazują, że ogólny poziom kontraktacji środków ZIT na koniec 2020 roku dla LOF wyniósł zatem aż 95,2%. Jest to bardzo dobry wynik, świadczący o sprawnym wdrażaniu ZIT w tym obszarze funkcjonalnym. Na podobnym wysokim poziomie była też kontraktacja w obu funduszach finansujących inwestycje ZIT – prawie 96% z EFRR i prawie 92% z EFS. Ogólnie także we wszystkich celach tematycznych poziom kontraktacji środków w ramach ZIT pozostawał na bardzo wysokim poziomie – wszędzie było to ponad 90%. Nieco słabiej (ok. 90–91%) wyglądało jedynie zakontraktowanie środków w ramach CT8 i CT10 z EFS.

Tabela 47. Kontraktacja w ramach ZIT wg gmin tworzących Lubelski Obszar Funkcjonalny (stan na 31.12.2020 r.)

Miejsce realizacji – gmina	Wartość ogółem w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT (zł)	Wkład UE w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT (zł)	Wkład UE per capita w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT (zł/os.)	Udział dofinansowania UE w wartości umów ogółem dotyczących ZIT
Głusk	28 121 215,78	22 485 629,10	1 945,63	80,0%
Jabłonna	9 292 250,44	7 166 049,58	889,75	77,1%
Jastków	20 490 188,37	11 969 197,78	843,79	58,4%
Konopnica	21 333 980,44	12 339 808,62	876,22	57,8%
Miasto Lubartów	33 347 573,15	27 347 628,47	1 252,87	82,0%
Lubartów	18 676 351,31	15 249 168,91	1 290,99	81,6%
Lublin	496 884 201,34	302 410 255,46	890,01	60,9%
Małgiew	10 751 821,56	7 873 983,89	793,11	73,2%
Nałęczów	26 709 202,96	21 728 620,48	2 424,53	81,4%
Niedzwica Duża	12 080 159,46	10 131 671,84	850,19	83,9%
Niemce	19 383 867,91	15 179 732,31	766,11	78,3%
Piaski	7 691 690,09	6 343 233,59	602,40	82,5%
Spiczyn	10 938 247,17	9 297 262,44	1 615,23	85,0%
Strzyżewice	10 299 144,99	6 697 628,18	825,85	65,0%
Świdnik	51 419 837,86	39 049 633,62	997,79	75,9%
Wólka	14 094 677,47	11 783 640,76	939,16	83,6%
Niesklasyfikowane	447 680,38	380 528,32	nd.	85,0%
Razem	791 962 090,65	527 433 673,35	962,46	66,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL 2014, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Analizując dane tabeli 47, można zauważyć, że z 16 samorządów tworzących LOF w 11 z nich poziom dofinansowania w ramach ZIT nie przekroczył 1 tys. PLN/os. i był dość zbliżony – 700–1000 PLN, jedynie w gminie Piaski nieco niższy – ok. 602 PLN/os. Jednak znacząco odbiegało to od najwyższej kwoty, która była w Gminie Nałęczów – prawie 2,5 tys. PLN/os. W pozostałych samorządach wartość ta wahała się od ok. 1252 PLN do 1945 PLN per capita. Ogólne dofinansowanie dla całego LOF w ramach ZIT wyniosło 962,46 PLN/os. Wyróżniająca się tu Gmina Nałęczów, choć nieduża pod względem liczby mieszkańców (ok. 9 tys. – 1,6% ludności LOF), uzyskała jedną z największych kwot funduszy w ramach ZIT, zaraz po miastach Lublin, Świdnik, Lubartów i Gminie Głusk. Największą kwotę w ramach funduszy ZIT uzyskał Lublin – ponad 496,88 mln PLN, ale w przeliczeniu per capita wypadł poniżej wartości średniej dla LOF z sumą 890,01 PLN/os. Również i w tym przypadku sytuacja ta pokazuje, że środki ZIT nie służą w szczególności dobrze rozwiniętym samorządom miejskim. Z gmin miejskich LOF tylko w Lubartowie wskaźnik ten było nieco wyższy – ponad 1252 PLN/os. (w Świdniku był mniejszy niż ogólna wartość dla LOF – ok. 998 PLN/os.). Jedne z wyższych wskaźników kontraktacji miały gminy wiejskie: Głusk, Spiczyn, przy jednoczesnym bardzo dobrym poziomie pozyskiwania tych środków. Poziom dofinansowania projektów w tych gminach w ramach środków ZIT był na bardzo wysokim poziomie – 80% i 85%, świadczącym o małym udziale środków niekwalifikowalnych. Ogólnie efektywność wykorzystania środków ZIT mierzona poziomem dofinansowania projektów w LOF nie odbiegała znacząco od innych MOF Polski Wschodniej i wynosiła prawie 67%. To jeden z lepszych wyników po obszarach Kielc i Olsztyna, ale w poszczególnych gminach wskaźnik ten jest dość zróżnicowany. W sumie w 8 samorządach, czyli w połowie ogólnej liczby LOF, wynosi powyżej 80%, co można uznać za dobry wynik. Jedynie w dwóch jest na poziomie ok. 58%, a w pozostałych waha się od 61% do 78%.

Tabela 48. Kontraktacja w ramach ZIT w podziale na cele tematyczne w gminach Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego (stan na 31.12.2020 r.)

Miejsce realizacji – gmina	Cel	Fundusz	Wartość ogółem w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Wkład UE w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Udział dofinansowania UE w wartości umów ogółem dotyczących ZIT	Udział finansowania UE w ramach ZIT w poszczególnych CT w gminie
Głusk	CT4	EFRR	24 002 342,89	18 984 587,15	79,1%	84,4%
	CT8	EFS	1 566 552,22	1 331 569,38	85,0%	5,9%
	CT9	EFS	656 486,07	558 013,16	85,0%	2,5%
	CT10	EFS	1 895 834,60	1 611 459,41	85,0%	7,2%
Jabłonna	CT2	EFRR	788 519,00	661 859,04	83,9%	9,2%
	CT8	EFS	908 867,37	772 537,27	85,0%	10,8%
	CT9	EFRR	6 938 377,99	5 173 640,11	74,6%	72,2%
	CT9	EFS	656 486,07	558 013,16	85,0%	7,8%
Jastków	CT2	EFRR	1 164 584,99	822 653,77	70,6%	6,9%
	CT4	EFRR	8 456 191,07	6 144 785,65	72,7%	51,3%
	CT8	EFS	908 867,37	772 537,27	85,0%	6,5%
	CT9	EFRR	7 132 069,89	1 825 017,32	25,6%	15,2%
	CT9	EFS	440 832,97	374 708,03	85,0%	3,1%
	CT10	EFS	2 387 642,07	2 029 495,75	85,0%	17,0%
Konopnica	CT4	EFRR	9 136 467,42	5 555 842,44	60,8%	45,0%
	CT8	EFS	908 867,37	772 537,27	85,0%	6,3%
	CT9	EFRR	10 280 513,00	5 154 516,17	50,1%	41,8%
	CT9	EFS	224 292,27	190 648,43	85,0%	1,5%
	CT10	EFS	783 840,37	666 264,31	85,0%	5,4%
Miasto Lubartów	CT4	EFRR	13 584 629,67	10 669 403,33	78,5%	39,0%
	CT6	EFRR	12 967 520,83	10 902 115,90	84,1%	39,9%
	CT8	EFS	5 925 334,70	5 036 534,49	85,0%	18,4%
	CT9	EFS	870 087,95	739 574,75	85,0%	2,7%
Lubartów	CT4	EFRR	9 726 043,39	8 088 759,36	83,2%	53,0%
	CT8	EFS	3 625 705,03	3 081 849,27	85,0%	20,2%
	CT9	EFRR	2 627 605,43	1 786 112,45	68,0%	11,7%
	CT9	EFS	1 303 169,35	1 107 693,94	85,0%	7,3%
	CT10	EFS	1 393 828,11	1 184 753,89	85,0%	7,8%

Miejsce realizacji – gmina	Cel	Fundusz	Wartość ogółem w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Wkład UE w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Udział dofinansowania UE w wartości umów ogółem dotyczących ZIT	Udział finansowania UE w ramach ZIT w poszczególnych CT w gminie
Lublin	CT4	EFRR	374 836 124,72	229 623 059,34	61,3%	75,9%
	CT6	EFRR	44 162 820,25	20 546 940,69	46,5%	6,8%
	CT8	EFS	8 720 374,54	7 412 318,32	85,0%	2,5%
	CT9	EFRR	66 749 825,69	42 775 139,39	64,1%	14,1%
	CT9	EFS	2 415 056,14	2 052 797,71	85,0%	0,7%
Małgiew	CT4	EFRR	6 535 940,52	4 345 107,32	66,5%	55,2%
	CT8	EFS	2 675 063,49	2 273 803,96	85,0%	28,9%
	CT9	EFS	885 873,72	752 992,66	85,0%	9,6%
	CT10	EFS	654 943,84	502 079,95	76,7%	6,4%
Nałęczów	CT4	EFRR	18 442 189,85	14 701 659,36	79,7%	67,7%
	CT8	EFS	7 098 635,74	6 033 840,36	85,0%	27,8%
	CT9	EFS	1 168 377,37	993 120,76	85,0%	4,6%
Niedrzwica Duża	CT2	EFRR	1 508 700,00	1 266 357,31	83,9%	12,5%
	CT4	EFRR	4 189 899,00	3 506 773,13	83,7%	34,6%
	CT8	EFS	908 867,37	772 537,27	85,0%	7,6%
	CT9	EFRR	5 248 400,81	4 395 355,70	83,7%	43,4%
	CT9	EFS	224 292,27	190 648,43	85,0%	1,9%
Niemce	CT4	EFRR	8 842 863,33	7 044 441,14	79,7%	46,4%
	CT6	EFRR	2 887 050,60	2 440 402,04	84,5%	16,1%
	CT8	EFS	908 867,37	772 537,27	85,0%	5,1%
	CT9	EFRR	6 137 770,53	4 406 133,21	71,8%	29,0%
	CT9	EFS	440 832,97	374 708,03	85,0%	2,5%
	CT10	EFS	166 483,10	141 510,63	85,0%	0,9%
Piąski	CT8	EFS	2 675 063,49	2 273 803,96	85,0%	35,8%
	CT9	EFRR	2 962 771,73	2 323 653,00	78,4%	36,6%
	CT9	EFS	1 075 441,79	914 125,52	85,0%	14,4%
	CT10	EFS	978 413,09	831 651,12	85,0%	13,1%
Spiczyn	CT6	EFRR	52 603,67	44 465,49	84,5%	0,5%
	CT8	EFS	6 679 263,05	5 677 373,58	85,0%	61,1%
	CT9	EFS	2 173 257,29	1 847 268,69	85,0%	19,9%
	CT10	EFS	2 033 123,16	1 728 154,68	85,0%	18,6%

Miejsce realizacji – gmina	Cel	Fundusz	Wartość ogółem w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Wkład UE w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Udział dofinansowania UE w wartości umów ogółem dotyczących ZIT	Udział finansowania UE w ramach ZIT w poszczególnych CT w gminie
Strzyżewice	CT2	EFRR	1 031 542,99	865 846,07	83,9%	12,9%
	CT8	EFS	736 564,12	626 079,50	85,0%	9,3%
	CT9	EFRR	6 560 036,76	3 530 351,66	53,8%	52,7%
	CT9	EFS	224 292,27	190 648,43	85,0%	2,8%
	CT10	EFS	1 746 708,84	1 484 702,51	85,0%	22,2%
Świdnik	CT4	EFRR	13 887 608,27	11 286 209,27	81,3%	28,9%
	CT6	EFRR	6 303 520,54	5 328 318,23	84,5%	13,6%
	CT7	EFRR	24 601 995,95	16 802 400,00	68,3%	43,0%
	CT8	EFS	2 281 688,45	1 939 435,18	85,0%	5,0%
	CT9	EFS	1 159 282,74	985 390,32	85,0%	2,5%
	CT10	EFS	3 185 741,91	2 707 880,62	85,0%	6,9%
Wólka	CT4	EFRR	7 327 340,33	6 177 865,72	84,3%	52,4%
	CT6	EFRR	4 660 056,20	3 814 586,25	81,9%	32,4%
	CT8	EFS	1 175 457,22	999 138,63	85,0%	8,5%
	CT9	EFS	170 129,97	144 610,47	85,0%	1,2%
	CT10	EFS	761 693,75	647 439,68	85,0%	5,5%
Niesklasyfikowane	CT8	EFS	447 680,38	380 528,32	85,0%	x
Razem			791 962 090,65	527 433 673,35	66,6%	×

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL 2014, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Mimo dużej ilości celów tematycznych realizowanych w LOF, to większość – 9 gmin (ponad 56%), największą ilość środków ZIT zakontraktowała w ramach CT4, w 3 gminach (Jabłonna, Niedrzwica Duża, Piaski, Strzyżewice) był to CT9 z EFRR i po jednej gminie najwięcej środków przeznaczyło na realizację CT6, CT7 i CT8 (odpowiednio: Miasto Lubartów, Świdnik i Spiczyn). W większości samorządów najmniejszy udział finansowanie ZIT miało w CT9 z EFS. Najmniejszą ilość celów tematycznych (3 z 7) realizowano w Gminie Nałęczów, a najwięcej (6 z 7) w gminach: Jastków, Niemce i Świdnik.

Podsumowując, wdrażanie instrumentu ZIT w Lubelskim Obszarze Funkcjonalnym można ocenić pozytywnie. Ogólnie poziom kontraktacji środków ZIT w 2020 roku był na dobrym poziomie, a zakres realizowanych inwestycji z tych środków był w poszczególnych samorządach dość zróżnicowany tematycznie. Pokazuje to też zróżnicowanie potrzeb i problemów tam występujących. LOF to również jeden z obszarów funkcjonalnych, gdzie narzędzie podejścia terytorialnego (ZIT) zostało wszechstronnie wykorzystane w różnych działaniach. Pewnym mankamentem może być zróżnicowanie w gminach ilości realizacji celów, co może świadczyć raczej o zaspokajaniu własnych potrzeb niż o zintegrowanym rozwiązywaniu problemów całego LOF.

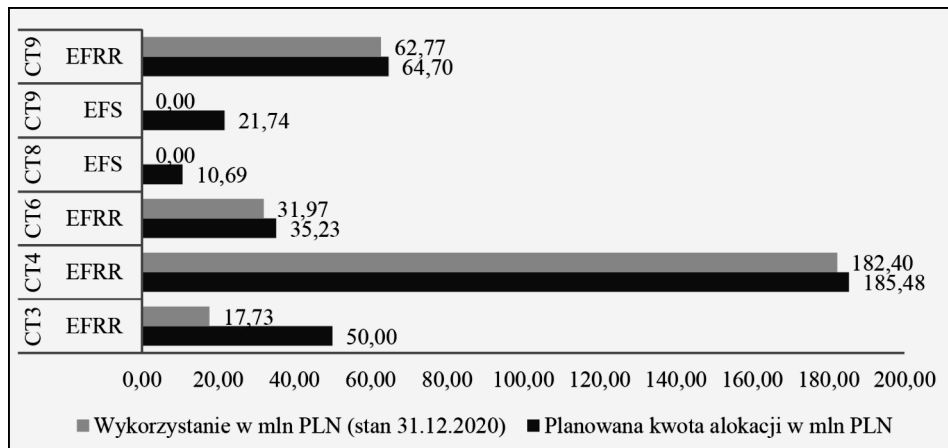
Rzeszowski Obszar Funkcjonalny (ROF)

W Rzeszowskim Obszarze Funkcjonalnym alokacja na ZIT wynosiła 83,75 mln EUR (ok. 367,84 mln PLN), w tym w ramach EFRR było to 76,37 mln EUR (ok. 335,41 mln PLN), a w ramach EFS 7,38 mln EUR (ponad 32,42 mln PLN)²⁸. Największe środki, ponad 50,4% (185,48 mln PLN), przeznaczono na realizację celu tematycznego 4 związanego z przejściem na gospodarkę niskoemisyjną (wykres 4). Najmniej środków – 2,9%, czyli ok. 10,69 mln PLN, zostało przeznaczonych na realizację celu 8, wspierającego trwałę i wysokiej jakości zatrudnienie oraz mobilność pracowników.

Największe wykorzystanie środków według podpisanych umów na koniec 2020 roku było w ramach CT4 (98,3%) i CT9 w ramach funduszu EFRR (97%). Nie odnotowano natomiast żadnej kontraktacji w ramach celu 8 oraz 9 z funduszu EFS, mimo planowanych tam środków. Na dość niskim poziomie, ok. 35,5%, była kontraktacja środków w ramach celu 3 związanego ze wsparciem konkurencyjności sektora MŚP. Ogólnie kontraktacja na koniec 2020 roku wyniosła 80,2% środków ZIT, w tym w ramach EFRR – 87,9% i 0% z EFS. O ile ogólny poziom środków, na które podpisano umowy można uznać za dobry, to niepokojący jest fakt nie-

²⁸ Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Gospodarczych..., s. 216, 226.

Wykres 4. Alokacja ZIT i jej wykorzystanie w podziale na cele tematyczne i źródła unijnego finansowania w Rzeszowskim Obszarze Funkcjonalnym



Oznaczenia CT (celów tematycznych): 3 – Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), 4 – Wspieranie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną, 6 – Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami, 7 – Promowanie zrównoważonego transportu oraz poprawa najważniejszych infrastruktur sieciowych, 8 – Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników, 9 – Promowanie włączenia społecznego oraz zwalczanie ubóstwa i wszelkich form dyskryminacji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Gospodarczych..., s. 216, 226 oraz danych z systemu SL 2014, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, dostęp: 20.05.2021.

wykorzystania środków z EFS, pomimo zaplanowania z niego funduszy zgodnie z ostatnio obowiązującą strategią, w szczególności na: wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, pracę na własny rachunek, aktywną integrację osób zagrożonych wykluczeniem, wsparcie rozwoju usług zdrowotnych oraz pomoc rodzinom i w ramach pieczy zastępczej²⁹.

Analiza danych w gminach ROF pokazuje, że zakontraktowane środki ZIT stanowiły wsparcie dla danego obszaru funkcjonalnego w wysokości 788,65 PLN/os. W porównaniu z innymi obszarami Polski Wschodniej to dość mało, mniej jedynie było w BOF. Skala dofinansowa-

²⁹ Por. ibidem, s. 218–219.

nia w ramach ZIT per capita w poszczególnych gminach była bardzo szeroka, od nieco ponad 400 PLN/os. w dwudziestodwutysięcznej gminie Trzebownisko do ponad 4,2 tys. PLN/os. w prawie dwunastotysięcznej gminie Czudec (tabela 49). Duży udział na osobę środków w ramach ZIT był też w Gminie Czarna (prawie 3,2 tys. PLN). Jeszcze tylko w dwóch gminach ROF wskaźnik ten wynosił powyżej 1 tys. PLN/os. (Chmielnik i Miasto Łańcut). W pozostałych nie przekroczył powyższej kwoty. W ROF podobnie jak w innych omawianych już samorządach zdecydowanie mniejszy był wskaźnik dla samej stolicy regionu, pokazując wyrównanie szans w dostępie do tego typu środków słabszym pod względem rozwoju gminom ościennym.

Tabela 49. Kontraktacja w ramach ZIT wg gmin tworzących Rzeszowski Obszar Funkcjonalny (stan na 31.12.2021 r.)

Miejsce realizacji – gmina	Wartość ogółem w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Wkład UE w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Wkład UE per capita (zł/os.) w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Udział dofinansowania UE w wartości umów ogółem dotyczących ZIT
Boguchwała	24 074 621,95	15 652 662,92	753,76	65,0%
Chmielnik	14 491 919,95	9 292 765,03	1 338,05	64,1%
Czarna	61 062 801,28	37 785 195,16	3 197,80	61,9%
Czudec	78 910 070,15	49 801 718,41	4 217,63	63,1%
Głogów Małopolski	32 908 060,47	17 986 612,53	914,98	54,7%
Krasne	16 177 629,64	10 240 154,87	885,98	63,3%
Lubenia	8 410 783,37	5 131 789,51	796,99	61,0%
Miasto Łańcut	29 680 070,63	19 693 758,10	1 111,95	66,4%
Łańcut	25 231 589,05	16 275 057,29	742,44	64,5%
Rzeszów	134 354 562,12	83 002 856,84	423,04	61,8%
Świlcza	19 269 257,50	10 677 060,93	656,44	55,4%
Trzebownisko	15 289 213,14	8 926 994,12	400,39	58,4%
Tyczyn	16 456 709,18	10 400 389,32	990,61	63,2%
Razem	476 317 288,44	294 867 015,04	788,65	61,9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL 2014, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Ogólny udział środków ZIT w realizowanych inwestycjach na koniec roku 2020 wyniósł ok. 62%, co daje najniższy wskaźnik w omawianych obszarach funkcjonalnych Polski Wschodniej. W poszczególnych gminach wskaźnik dofinansowania realizowanych projektów nie przekroczył 67%, co jest też dość niskim wynikiem. Ogólnie świadczy to o dużym udziale kosztów własnych w ramach realizowanych działań. Może to być silnym wskazaniem, w szczególności w kolejnym okresie programowania, do podjęcia szerszych działań edukacyjnych i doradczych w zakresie aplikowania o środki unijne na rzecz potencjalnych beneficjentów, tak jak opisano w przypadku MOFO.

Tabela 50. Kontraktacja środków ZIT w podziale na cele tematyczne w gminach Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego (stan na 31.12.2020 r.)

Miejsce realizacji – gmina	Cel	Fundusz	Wartość ogółem w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Wkład UE w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Udział dofinansowania UE w wartości ogółem dotyczących ZIT	Udział finansowania UE w ramach ZIT w poszczególnych CT w gminie
Boguchwała	CT3	EFRR	7 617 912,77	5 252 273,60	68,9%	33,6%
	CT4	EFRR	10 416 908,59	6 929 866,66	66,5%	44,3%
	CT6	EFRR	1 828 081,84	855 122,68	46,8%	5,5%
	CT9	EFRR	4 211 718,76	2 615 399,99	62,1%	16,7%
Chmielnik	CT4	EFRR	10 137 829,04	6 769 632,20	66,8%	72,8%
	CT6	EFRR	4 354 090,91	2 523 132,83	57,9%	27,2%
Czarna	CT4	EFRR	48 373 839,48	30 559 108,93	63,2%	80,9%
	CT6	EFRR	4 265 524,28	1 995 286,25	46,8%	5,3%
	CT9	EFRR	8 423 437,52	5 230 799,97	62,1%	13,8%
Czudec	CT4	EFRR	53 639 757,60	34 109 318,50	63,6%	68,5%
	CT9	EFRR	25 270 312,56	15 692 399,91	62,1%	31,5%
Głogów Małopolski	CT3	EFRR	5 644 567,62	2 409 740,99	42,7%	13,4%
	CT4	EFRR	10 137 829,04	6 769 632,20	66,8%	37,6%
	CT6	EFRR	12 913 945,04	6 191 839,36	47,9%	34,4%
	CT9	EFRR	4 211 718,76	2 615 399,99	62,1%	14,5%

Miejsce realizacji – gmina	Cel	Fundusz	Wartość ogółem w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Wkład UE w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Udział dofinansowania UE w wartości umów ogółem dotyczących ZIT	Udział finansowania UE w ramach ZIT w poszczególnych CT w gminie
Krasne	CT4	EFRR	10 137 829,04	6 769 632,20	66,8%	66,1%
	CT6	EFRR	1 828 081,84	855 122,68	46,8%	8,4%
	CT9	EFRR	4 211 718,76	2 615 399,99	62,1%	25,5%
Lubenia	CT4	EFRR	2 370 982,78	1 661 266,85	70,1%	32,4%
	CT6	EFRR	1 828 081,84	855 122,68	46,8%	16,7%
	CT9	EFRR	4 211 718,76	2 615 399,99	62,1%	51,0%
Miasto Łańcut	CT3	EFRR	7 617 912,77	5 252 273,60	68,9%	26,7%
	CT4	EFRR	9 373 196,06	7 215 398,27	77,0%	36,6%
	CT6	EFRR	4 265 524,28	1 995 286,25	46,8%	10,1%
	CT9	EFRR	8 423 437,52	5 230 799,97	62,1%	26,6%
Łańcut	CT4	EFRR	12 542 627,25	9 048 971,06	72,1%	55,6%
	CT6	EFRR	4 265 524,28	1 995 286,25	46,8%	12,3%
	CT9	EFRR	8 423 437,52	5 230 799,97	62,1%	32,1%
Rzeszów	CT4	EFRR	82 675 804,43	54 319 871,34	65,7%	65,4%
	CT6	EFRR	26 408 445,13	12 990 585,59	49,2%	15,7%
	CT9	EFRR	25 270 312,56	15 692 399,91	62,1%	18,9%
Świlcza	CT3	EFRR	5 644 567,62	2 409 740,99	42,7%	22,6%
	CT4	EFRR	7 584 889,28	4 796 797,27	63,2%	44,9%
	CT6	EFRR	1 828 081,84	855 122,68	46,8%	8,0%
	CT9	EFRR	4 211 718,76	2 615 399,99	62,1%	24,5%
Trzebownisko	CT3	EFRR	5 644 567,62	2 409 740,99	42,7%	27,0%
	CT4	EFRR	9 644 645,52	6 517 253,13	67,6%	73,0%
Tyczyn	CT4	EFRR	10 416 908,59	6 929 866,66	66,5%	66,6%
	CT6	EFRR	1 828 081,84	855 122,68	46,8%	8,2%
	CT9	EFRR	4 211 718,76	2 615 399,99	62,1%	25,1%
Razem			476 317 288,44	294 867 015,04	61,9%	×

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL 2014, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

W sumie na terenie gmin ROF do końca 2020 roku realizowano działania w ramach czterech celów tematycznych. Ogólnie podpisano 15 umów o dofinansowanie na kwotę prawie 476,32 mln PLN. W większo-

ści gmin (6 samorządów) były realizowane w sumie trzy cele tematyczne, w czterech gminach były to cztery cele tematyczne i w trzech dwa cele tematyczne. Dane w tabeli 50 wskazują, że wszystkie gminy z wyjątkiem Lubeni najwięcej środków zakontraktowały w ramach CT4. W Gminie Lubenia natomiast ponad połowa z pozyskanych środków w ramach ZIT obejmowała cel 9 (projekt związany z rewitalizacją). W ramach celu 4 natomiast realizowane działania dotyczyły w szczególności: wymiany źródeł ciepła, zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych, poprawy mobilności mieszkańców poprzez usprawnienie zrównoważonego transportu publicznego i wsparcia rozwoju OZE. We wszystkich gminach z wyjątkiem Chmielnika i Trzebownika był realizowany CT9, który w poszczególnych samorządach też miał duży udział poziomu kontraktacji – od kilkunastu procent do około jednej trzeciej środków ZIT. Wszystkie te samorzady realizowały w ramach tego celu projekt dotyczący kompleksowej rewitalizacji. Liderem tego przedsięwzięcia było Stowarzyszenie ROF, a działania w szczególności objęły rewitalizację podwórek i przestrzeni międzyblokowych w poszczególnych gminach³⁰. W większości samorządów realizowano także projekty w ramach CT6 przeznaczając na ten cel od kilku do nawet kilkudziesięciu procent środków ZIT. Działania tu realizowane dotyczyły podniesienia atrakcyjności oferty kulturalnej regionu oraz był realizowany w kilku etapach projekt związany z porządkowaniem gospodarki ściekowej na terenie gmin ROF. Ponadto w kilku samorządach realizowano działania w ramach CT3, dotyczące przygotowania terenów inwestycyjnych na obszarze ROF dla potrzeb lokowania działalności gospodarczej MŚP³¹. Udział dofinansowania ZIT w projektach realizowanych w poszczególnych celach tematycznych był dość zbliżony w poszczególnych samorządach, ale w żadnym nie przekroczył 80%, a w większości oscylował w granicach sześćdziesięciu kilku procent. W ramach CT6 planowany poziom dofinansowania był na poziomie czterdziestu paru procent, ale tu wskaźnik ten wynikał z założeń projektowych³².

³⁰ <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/911367/>, dostęp 31.05.2021.

³¹ Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Gospodarczych..., s. 217–218.

Ogólnie poziom wdrażania w ROF można ocenić w stopniu dostatecznym, w szczególności z uwagi na brak wydatkowania planowanych środków EFS. Pozytywnym elementem jest także zaangażowanie się samego związku ZIT – Stowarzyszenia ROF, w proces realizacji projektów partnerskich i koordynacji współpracy między poszczególnymi samorządami. Jest to także ważny element w rozwoju terytorialnym, gdzie potrzebna jest wiodąca rola dedykowanych instytucji.

Kielecki Obszar Funkcjonalny (KOF)

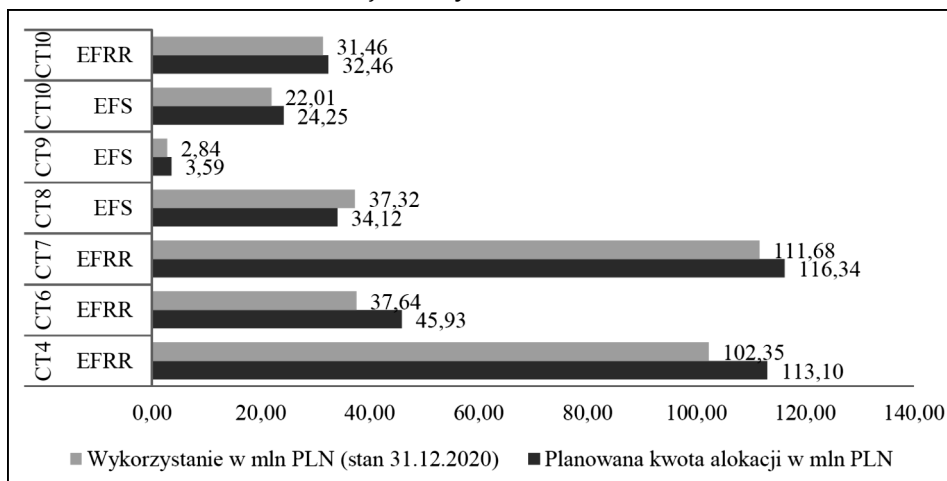
W Kieleckim Obszarze Funkcjonalnym alokacja na ZIT wynosiła ok. 82,36 mln EUR (ok. 369,80 mln PLN), w tym alokacja w ramach EFRR była ok. 68,6 mln EUR (307,83 mln PLN), a w ramach EFS – 13,8 mln EUR (ponad 61,96 mln PLN). W KOF największe środki, ponad 31,5% (ponad 116,34 mln PLN), przeznaczono na realizację CT7 związanego z infrastrukturą transportową i usuwaniem niedoborów przepustowości (wykres 5). Nieco mniej, ok. 30,6% środków, objął CT4 – gospodarka niskoemisyjna. Najmniej środków, ok. 3,6 mln PLN, czyli niecały 1% alokacji, zostało przeznaczonych na realizację CT9 w ramach funduszu EFS. Poniżej 10% alokacji przeznaczono na wsparcie projektów w zakresie edukacji zarówno w ramach działań z EFRR, jak i EFS³³.

Ogólny poziom zakontraktowania przyznanych środków ZIT dla KOF na koniec 2020 roku był na bardzo dobrym poziomie i wyniósł 93,4%, w tym w 92% wykorzystano alokację w ramach EFRR i w całości przyznane środki z EFS (pomimo niepełnego ich wykorzystania w CT9, to o ponad 9% została przekroczona alokacja w CT8). W ramach celów tematycznych najlepszy poziom alokacji ZIT był w ramach CT7 i CT9 (EFRR) – minimum 96% w każdym. Najmniejsza kontraktacja środków, ale i tak na dobrym poziomie prawie 79%, była w CT9 (EFS).

³² Maksymalne dofinansowanie zakładane w projekcie w ramach CT6 wynosiło około 49,8%, por. *ibidem*, s. 227.

³³ *Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Kieleckiego...*, przybliżony stan w PLN wg kursu Europejskiego Banku Centralnego z grudnia 2020 r. – 1 EUR = 4,49 PLN, za: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/how-eu-funding-works/information-contractors-and-beneficiaries/exchange-rate-infoeuro_pl, dostęp: 04.04.2021.

Wykres 5. Alokacja ZIT i jej wykorzystanie w podziale na cele tematyczne i źródła unijnego finansowania w Kieleckim Obszarze Funkcyjnym



Oznaczenia CT (celów tematycznych): 4 – Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach, 6 – Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami, 7 – Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej, 8 – Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników, 9 – Promowanie włączenia społecznego oraz walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją, 10 – Inwestowanie w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL 2014, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Analiza danych według gmin tworzących KOF (tabela 51) wskazuje, że środki ZIT dla całego obszaru funkcjonalnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca stanowiły wsparcie w kwocie nieco ponad 1017 PLN. W poszczególnych gminach ta kwota była bardzo zróżnicowana i wahała się od 679,19 PLN do 1178,05 PLN. Można zauważyć, że najwięcej skorzystały mniejsze samorządy (według liczby mieszkańców nieprzekraczającej 12 tys.), gdzie wartość dofinansowania w ramach alokacji ZIT przekraczała 1 tys. PLN. Na tym tle wyróżnia się także miasto Kielce, które biorąc pod uwagę wkład ZIT per capita było na drugim miejscu z kwotą 1064,34 PLN/os. Wyróżnia to też Kielce na tle innych MOF, gdzie zazwyczaj w miastach wojewódzkich ta kwota była znacznie niższa w po-

Tabela 51. Kontraktacja w ramach ZIT wg gmin tworzących Kielecki Obszar Funkcjonalny (stan na 31.12.2020 r.)

Miejsce realizacji – gmina	Wartość ogółem w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Wkład UE w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Wkład UE per capita (zł/os.)	Udział dofinansowania UE w wartości umów ogółem dotyczących ZIT
Chęciny	27 394 717,60	15 090 810,42	998,66	55,1%
Chmielnik	19 194 710,40	13 269 587,36	1 178,05	69,1%
Daleszyce	16 120 483,87	12 926 891,99	814,81	80,2%
Górno	14 998 037,77	9 888 347,07	679,19	65,9%
Kielce	306 431 904,20	207 388 537,87	1 064,34	67,7%
Masłów	14 742 325,76	10 734 852,75	970,34	72,8%
Miedziana Góra	15 521 853,18	11 836 084,04	1 017,55	76,3%
Morawica	31 283 477,52	15 989 129,14	954,23	51,1%
Piekoszów	20 775 312,95	16 481 109,13	999,52	79,3%
Sitkówka-Nowiny	9 803 821,52	8 112 180,80	1 025,56	82,7%
Strawczyn	13 471 782,94	11 064 304,01	1 017,50	82,1%
Zagnańsk	11 864 485,05	9 902 498,41	762,79	83,5%
Niesklasyfikowane	3 034 607,52	2 603 124,52	nd.	85,8%
Razem	504 637 520,29	345 287 457,49	1 017,48	68,4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL 2014, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

równaniu z gminami ościennymi. Wskazuje to na wciąż duże potrzeby rozwojowe stolicy regionu, ale z drugiej strony może pogłębiać zróżnicowanie między samorządami. Prawie o połowę mniejsze (679,19 PLN/os.) dofinansowanie było na terenie Gminy Górno. Dość duże różnice są też w tym przypadku przesłanką, aby w kolejnej perspektywie finansowej wesprzeć doradczo beneficjentów tych samorządów, gdzie kwoty pozyskanych środków ZIT znacząco odbiegały od średniej. Na mniejszą efektywność pozyskiwania środków ZIT w niektórych gminach wskazują też niskie udziały dofinansowania z alokacji ZIT w umowach ogółem. Tylko w 4 samorządach przekroczyły one 80%, a najmniejsza wartość dofinansowania wyniosła nieco ponad 51%. Wskazuje to na dość duży (tu prawie 50%) udział kosztów niekwalifikowalnych, które bene-

ficjenci muszą pokryć ze środków własnych. Może to być podyktowane wieloma względami, np. mniejszą zdolnością instytucjonalną wnioskujących podmiotów, błędami w dokumentacji, procedurach, brakiem wsparcia doradczego itp.

Pogłębiona analiza według celów tematycznych (tabela 52) wskazuje, że najczęściej w samorządach sięgano po dofinansowanie na projekty dotyczące gospodarki niskoemisyjnej (CT4). Ten cel był dominujący aż w 10 gminach i aż w 6 z nich udział kontraktacji ZIT w ramach tego celu wynosił ponad 60% w ogólnej wartości realizowanych w danym samorządzie celów tematycznych. W pozostałych dwóch gminach największe środki ZIT zostały przeznaczone na realizację CT6 (Gmina Strawczyn) i CT7 (Miasto Kielce). W ramach CT4 finansowanie w ramach ZIT obejmowało głównie: termomodernizację obiektów użyteczności publicznej, modernizację oświetlenia ulicznego, rozbudowę infrastruktury rowerowej. Cel 6 to w szczególności ochrona zasobów, bioróżnorodności i wśród projektów znalazły się m.in. ścieżki dydaktyczne, edukacyjno-przyrodnicze. Stolica regionu największe środki pozyskała natomiast na przebudowę infrastruktury drogowej. Najmniejszy udział finansowania w ramach celów tematycznych dotyczył tych realizowanych z funduszu EFS, a więc projektów „miękkich” m.in. z zakresu rynku pracy, programów profilaktyki zdrowotnej, kursów zawodowych i językowych, dotyczących usług społecznych i edukacji przedszkolnej³⁴. Analizując poziom dofinansowania można także zauważyć, że znacznie lepszy poziom pozyskania funduszy unijnych w ramach ZIT był na poziomie właśnie projektów „miękkich”. Tu w większości wkład UE wynosił ponad 80%. Mniejszy, w niektórych gminach nawet o połowę, był wkład w ramach działań „twardych”, inwestycyjnych. Przyczyn można tu szukać w specyfice projektów finansowanych z EFS i EFRR. Projekty „twarde” są znacznie bardziej skomplikowane, proces inwestycyjny jest często dłuższy, a przy tym ryzyko projektowe większe. Często też pojawiają się tu skomplikowane procedury przetargowe, których błędne przeprowadzenie może wiązać się z uznaniem części kosztów za niekwalifikowalne.

³⁴ Na podstawie danych z systemu SL 2014, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Tabela 52. Kontraktacja środków ZIT w podziale na cele tematyczne w gminach Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego (stan na 31.12.2020 r.)

Miejsce realizacji – gmina	Cel	Fundusz	Wartość ogółem w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Wkład UE w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Udział dofinansowania UE w wartości umów ogółem dotyczących ZIT	Udział finansowania UE w ramach ZIT w poszczególnych CT w gminie
Chęciny	CT4	EFRR	20 885 879,35	9 764 262,92	46,8%	64,7%
	CT6	EFRR	3 837 285,49	3 092 798,73	80,6%	20,5%
	CT8	EFS	2 224 993,52	1 854 228,46	83,3%	12,3%
	CT10	EFS	446 559,24	379 520,31	85,0%	2,5%
Chmielnik	CT4	EFRR	10 208 458,41	7 660 643,95	75,0%	57,7%
	CT6	EFRR	4 984 300,17	2 243 172,00	45,0%	16,9%
	CT8	EFS	1 542 281,02	1 275 515,96	82,7%	9,6%
	CT9	EFS	914 812,93	777 590,99	85,0%	5,9%
	CT10	EFS	1 544 857,87	1 312 664,46	85,0%	9,9%
Daleszyce	CT4	EFRR	10 861 272,34	8 947 257,13	82,4%	69,2%
	CT6	EFRR	3 066 874,20	2 155 577,43	70,3%	16,7%
	CT8	EFS	1 542 281,02	1 275 515,96	82,7%	9,9%
	CT9	EFS	203 497,07	169 021,15	83,1%	1,3%
	CT10	EFS	446 559,24	379 520,31	85,0%	2,9%
Górno	CT4	EFRR	8 610 253,01	5 329 863,65	61,9%	53,9%
	CT6	EFRR	4 398 944,50	2 903 447,15	66,0%	29,4%
	CT8	EFS	1 542 281,02	1 275 515,96	82,7%	12,9%
	CT10	EFS	446 559,24	379 520,31	85,0%	3,8%
Kielce	CT4	EFRR	33 812 546,64	20 025 505,22	59,2%	9,7%
	CT6	EFRR	13 939 909,89	11 821 030,66	84,8%	5,7%
	CT7	EFRR	170 954 051,56	111 679 724,87	65,3%	53,9%
	CT8	EFS	22 969 062,34	19 134 050,12	83,3%	9,2%
	CT10	EFRR	49 106 961,00	31 455 000,00	64,1%	15,2%
	CT10	EFS	15 649 372,77	13 273 227,00	84,8%	6,4%
Masłów	CT4	EFRR	9 771 404,47	6 645 630,66	68,0%	61,9%
	CT6	EFRR	2 702 917,29	2 200 848,00	81,4%	20,5%
	CT8	EFS	1 542 281,02	1 275 515,96	82,7%	11,9%
	CT9	EFS	203 497,07	169 021,15	83,1%	1,6%
	CT10	EFS	522 225,91	443 836,98	85,0%	4,1%

Miejsce realizacji – gmina	Cel	Fundusz	Wartość ogółem w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Wkład UE w ramach umów o dofinansowanie dotyczących ZIT	Udział dofinansowania UE w wartości umów ogółem dotyczących ZIT	Udział finansowania UE w ramach ZIT w poszczególnych CT w gminie
Miedziana Góra	CT4	EFRR	12 431 237,73	9 248 490,21	74,4%	78,1%
	CT8	EFS	1 741 802,90	1 445 109,56	83,0%	12,2%
	CT9	EFS	203 497,07	169 021,15	83,1%	1,4%
	CT10	EFS	1 145 315,49	973 463,12	85,0%	8,2%
Morawica	CT4	EFRR	18 575 580,65	7 555 869,50	40,7%	47,3%
	CT6	EFRR	8 357 470,78	4 851 456,46	58,0%	30,3%
	CT8	EFS	3 214 955,82	2 616 691,84	81,4%	16,4%
	CT10	EFS	1 135 470,27	965 111,34	85,0%	6,0%
Piekoszów	CT4	EFRR	15 396 595,58	12 124 007,97	78,7%	73,6%
	CT6	EFRR	1 895 315,00	1 436 525,07	75,8%	8,7%
	CT8	EFS	1 542 281,02	1 275 515,96	82,7%	7,7%
	CT9	EFS	203 497,07	169 021,15	83,1%	1,0%
	CT10	EFS	1 737 624,28	1 476 038,97	84,9%	9,0%
Sitkówka-Nowiny	CT4	EFRR	6 444 842,26	5 292 526,37	82,1%	65,2%
	CT6	EFRR	578 814,00	491 991,90	85,0%	6,1%
	CT8	EFS	1 650 443,52	1 367 454,09	82,9%	16,9%
	CT9	EFS	683 162,50	580 688,13	85,0%	7,2%
	CT10	EFS	446 559,24	379 520,31	85,0%	4,7%
Strawczyn	CT4	EFRR	4 640 000,00	3 944 000,00	85,0%	35,6%
	CT6	EFRR	5 732 961,78	4 526 210,75	79,0%	40,9%
	CT8	EFS	1 542 281,02	1 275 515,96	82,7%	11,5%
	CT9	EFS	203 497,07	169 021,15	83,1%	1,5%
	CT10	EFS	1 353 043,07	1 149 556,15	85,0%	10,4%
Zagnańsk	CT4	EFRR	7 000 637,64	5 807 657,41	83,0%	58,6%
	CT6	EFRR	2 260 849,41	1 921 722,00	85,0%	19,4%
	CT8	EFS	1 741 802,90	1 445 109,56	83,0%	14,6%
	CT9	EFS	376 209,99	315 827,14	83,9%	3,2%
	CT10	EFS	484 985,11	412 182,31	85,0%	4,2%
Nieskalsyfikowane	CT8	EFS	2 121 395,02	1 803 185,77	85,0%	69,3%
	CT9	EFS	344 000,00	316 108,12	91,9%	12,1%
	CT10	EFS	569 212,50	483 830,63	85,0%	18,6%
Razem			504 637 520,29	345 287 457,49	68,4%	×

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL 2014, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Mimo dość dużego udziału w wydatkowaniu środków ZIT w ramach CT4, można także zauważyć zróżnicowanie w każdej gminie w zakresie realizowanych celów. W 8 samorządach było realizowanych łącznie pięć celów tematycznych, w pozostałych liczba ta wynosiła cztery cele. Powyższe wskazuje na duży wachlarz problemów tam występujących, wymagających zewnętrznego wsparcia, ale także na dość spójny zakres tematyczny działań podejmowanych w ramach środków ZIT we wszystkich samorządach tworzących dany MOF.

Ogólnie wdrażanie instrumentu ZIT w poszczególnych MOF OW Polski Wschodniej można ocenić pozytywnie. We wszystkich obszarach funkcjonalnych poziom kontraktacji ZIT był na wysokim poziomie, a w ramach niektórych celów tematycznych był on nawet wyczerpany. Zakres i zróżnicowanie podejmowanych działań ze środków ZIT w określonych celach tematycznych świadczy o szerokim wachlarzu potrzeb i wyzwań terytorialnych poszczególnych MOF, ale w szczególności „dużą popularnością” cieszyły się środki wspierające przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną, rozbudowę infrastruktury technicznej i społecznej. Zakres rzeczowy realizowanych projektów na tym etapie trudny jest do obiektywnej weryfikacji, gdyż wskaźniki realizacji projektów, szczególnie rezultatu, w większości nie są jeszcze wykazywane. Jak zaznaczono na wstępie, poziom złożonych wniosków o płatność nieco przekroczył 50% na koniec 2020 roku. Można jednak przyjąć, że już dość wysoki, dotychczasowy poziom kontraktacji wpłynie pozytywnie na osiąganie planowanych do realizacji wskaźników rzeczowych projektów finansowanych w ramach ZIT.

W kontekście podejścia terytorialnego na uwagę zasługuje też fakt, że w prawie wszystkich MOF (oprócz kieleckiego) alokacja z ZIT w przeliczeniu na mieszkańca była niższa niż w innych gminach obszaru. Wskazuje to na aspekt wyrównawczy prowadzonej polityki rozwoju w stosunku do ościennych gmin. Pozytywnym elementem realizacji ZIT w obszarach funkcjonalnych (np. BOF, ROF) była realizacja projektów zintegrowanych. W ocenie autorki takie podejście powinno być praktykowane szerzej, gdyż indywidualne podejście do realizacji projektów w każdej gminie w ramach tych samych celów tematycznych może nie rozwiązać

problemów i deficytów występujących na poziomie obszaru funkcjonalnego. W ten sposób rola ZIT może być zredukowana jedynie do narzędzia finansującego, a nie sprzyjającego większemu zintegrowaniu i terytorializacji polityki rozwoju.

Rozdział V

Kształtowanie się spójności terytorialnej w ocenie gmin wchodzących w skład miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce Wschodniej

1. Cel i metoda badania ankietowego

Instrument ZIT w swoich założeniach miał się przyczynić do prowadzenia bardziej kompleksowej i spójnej polityki rozwoju w obrębie danych obszarów funkcjonalnych, a tym samym do zmniejszenia różnic rozwoju w samym obszarze funkcjonalnym. W celu weryfikacji tych założeń zdecydowano się przeprowadzić badania jakościowe i ilościowe. W ramach badań jakościowych posłużono się techniką ankiety wykorzystując metodę CAWI (skrót od Computer Assisted Web Interview). Polega ona na użyciu sieci Internet do realizacji wywiadów z respondentami poprzez udostępnienie kwestionariusza ankiety przez dowolną przeglądarkę WWW lub/i aplikację mobilną. Taki sposób badawczy niesie za sobą szereg korzyści, m.in. optymalizację procesu badawczego i uczynienie go bardziej efektywnym w zakresie dotarcia do właściwych grup respondentów, czasu gromadzenia i analizy wyników badań, niski koszt, brak ryzyka błędu popełnianego przez ankietera oraz eliminacja wpływu ankietera na respondentów. Zauważa się, że techniki badawcze bazujące na TIK, wsparte metodami uczenia maszynowego oraz algorytmami sztucznej inteligencji są, co do zasady, bardziej obiektywne i wiarygodne¹. Z drugiej strony jednak na-

¹ *Metody badań ilościowych w zarządzaniu*, Ł. Sułkowski, R. Lenart-Gansiniec, K. Kolańska-Morawska (red.), Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź 2021, s. 199–201.

leży mieć na uwadze pewne ograniczenia metody CAWI. Koniecznością jest tu dostęp do Internetu określonej grupy respondentów oraz badający nie jest w stanie zweryfikować, kto rzeczywiście wypełnia ankietę. W danym przypadku ankietę była skierowana do konkretnych przedstawicieli instytucji publicznych, co w znaczący sposób ograniczało powyższe ryzyka.

Celem badania ankietowego w pracy było określenie stopnia wpływu i uwarunkowań wdrażania instrumentu ZIT na spójność terytorialną obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich w Polsce Wschodniej w ocenie poszczególnych samorządów tworzących MOF.

Mając na uwadze powyższe, w danej pracy zbudowano elektroniczny kwestionariusz ankiety, wykorzystując do tego formularz Google, obejmujący 16 pytań (w tym 2 pytania otwarte i 6 mieszanych) oraz 3 pytania w metryczce (załącznik 1). Struktura kwestionariusza uwzględniała pytania z możliwością wyboru jednej lub kilku odpowiedzi spośród zamieszczonych wariantów, w tym w sumie w odpowiedziach na 8 pytań respondenci mogli wpisać własne propozycje i przemyślenia. Stopień akceptacji zjawisk i poglądów był badany na podstawie pięciostopniowej skali Likerta, odpowiednio dostosowanej do przedmiotu pytania.

Pytania do badania ankietowego powstały na bazie analizy literatury przedmiotu oraz zawodowych doświadczeń własnych autorki, związanych z wdrażaniem instrumentu ZIT w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym. Pytania ankietowe, przed wysłaniem, były ponadto konsultowane z innymi przedstawicielami instytucji wdrażających ZIT i pracownikami samorządowymi (nie brali oni potem udziału w badaniu). W ramach badania ankietowego weryfikowano następujące hipotezy szczegółowe: HS3 – gminy tworzące MOF OW oceniają ZIT jako istotny instrument, pozytywnie wpływający na wsparcie spójności terytorialnej MOF we wszystkich obszarach tematycznych jego wdrażania oraz HS4 – instrument ZIT przyczynił się do podjęcia współpracy i sieciowania pomiędzy JST tworzącymi określony MOF OW. Zagadnienia do weryfikacji HS3 dotyczyły w szczególności pierwszej części ankiety – pytania 1–7 (choć ogólny pogląd na wdrażanie ZIT w miejskich obszarach funkcjonalnych w Polsce Wschodniej można uzyskać z całości udzielanych od-

powiedzi). W pytaniach 1–7 skupiono się głównie na takich aspektach jak: ocena ZIT jako instrumentu budowy spójności terytorialnej ogólnie i w obszarach jego wdrażania w MOF w Polsce Wschodniej (znalazły się tu: Infrastruktura transportowa, środki transportu publicznego; Efektywność energetyczna, w tym inwestycje w OZE; Ochrona i efektywna gospodarka zasobami przyrodniczymi; Usługi społeczne (włączenie społeczne, piecza zastępcza itp.); Edukacja przedszkolna i szkolna; Rynek pracy, wsparcie przedsiębiorczości i konkurencyjności; Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; Rewitalizacja w rozumieniu ustawy o rewitalizacji lub „Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020”; Cyfryzacja usług publicznych oraz Inne. Ponadto pytano o czynniki sukcesu i trudności w budowaniu spójności terytorialnej związane z wdrażaniem instrumentu ZIT w perspektywie 2014–2020 oraz o kluczowe obszary działań, które powinny być wdrażane w przyszłości.

Hipotezę HS4 głównie weryfikowały odpowiedzi na pytania 8–16. W szczególności w tym przypadku skupiono się na istotnym aspekcie w podejściu terytorialnym i budowaniu spójności terytorialnej, a mianowicie współpracy. Weryfikowano to na podstawie podejmowanych wspólnych działań w danym MOF, m.in. realizacji projektów partnerskich. Pytano o ogólną ocenę tych projektów, ich rodzaj, ilość, obszary wdrażania (według wcześniej wymienionych dziedzin) itp. Projekty partnerskie to takie, w których uczestniczyły co najmniej dwie gminy danego MOF, choć z punktu realizacji podejścia zintegrowanego, terytorialnego, im ta liczba większa, tym lepiej. Takie projekty służą w przedmiotowym badaniu jako dobry przykład wspierania spójnego i zrównoważonego rozwoju terytorialnego i są jednym z elementów wdrażania podejścia zorientowanego terytorialnie, co już wskazywano we wcześniejszych punktach pracy. Skupienie działań w określonym obszarze lub obszarach problemowych jednocześnie większej liczby samorządów pozwala w sposób kompleksowy i holistyczny spojrzeć na dany problem i skuteczniej go rozwiązać. Realizacja projektów partnerskich może być dobrą praktyką w ramach wykorzystania środków ZIT we wdrażaniu podejścia zorientowanego terytorialnie i budowaniu spójności te-

rytorialnej. W danej publikacji skupiono się w szczególności na projektach partnerskich samorządów, ale należy pamiętać, że tego typu inicjatywy w ramach ZIT mogły być podejmowane też przez sektor prywatny czy organizacje pozarządowe, czy również w formie mieszanej. W tej części proszono respondentów o ocenę prowadzonej współpracy w ramach MOF, o podanie przykładów takich działań, w tym też wykraczających poza ramy ZIT, o których też szczegółowo była mowa w rozdziale IV. Główna uwaga jednak została poświęcona projektom partnerskim, m.in. ich ocenie, obszarom wdrażania, czynnikom sukcesu i wadom.

Ankieta została przeprowadzona drogą elektroniczną (wysyłka linku do ankiety na urzędowe adresy e-mail) w okresie listopad 2020 – styczeń 2021, w tym większość ankiet spłynęła na przełomie listopada i grudnia 2020 roku. Ankieta została skierowana do przedstawicieli 58 gmin miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich Polski Wschodniej, zajmujących się bezpośrednio wdrażaniem i koordynacją instrumentu ZIT w swoich gminach (tzw. koordynatorzy gminni ZIT). Dane kontaktowe do tych osób zostały pozyskane od związku ZIT w danym MOF. W odpowiedzi zostały wypełnione 53 arkusze, co stanowi ok. 92% grupy docelowej. Zwrot z poszczególnych obszarów funkcjonalnych wyglądał następująco:

- Miejski Obszar Funkcjonalny Olsztyna – 57%,
- Białostocki Obszar Funkcjonalny – 100%,
- Lubelski Obszar Funkcjonalny – 88%,
- Rzeszowski Obszar Funkcjonalny – 85%,
- Kielecki Obszar Funkcjonalny – 100%.

W związku z powyższym oraz zgodnie z danymi metryczki, w ogólnej liczbie odpowiedzi największy udział miały samorzady LOF (28,3%) i KOF (24,5%), najmniejszy MOFO (9,4%), a ROF i BOF miały po 18,9%. Z uwagi na strukturę samorządów wchodzących w skład MOF, najwięcej odpowiedzi pochodziło od gmin wiejskich (54,7%). Gminy miejsko-wiejskie stanowiły ok. 32,1% ogółu udzielonych odpowiedzi. Ankiety wypełniło też 7 miast, w tym 5 miast wojewódzkich (na prawach powiatu) oraz 2 gminy miejskie. W większości (ok. 62%) re-

spondenci wdrażali instrument ZIT na podstawie porozumień międzygminnych, a ok. 38% było skupionych w ramach stowarzyszeń. Poniżej przedstawiono szczegółowo otrzymane wyniki w każdym pytaniu ankietowym.

2. Wyniki badania ankietowego

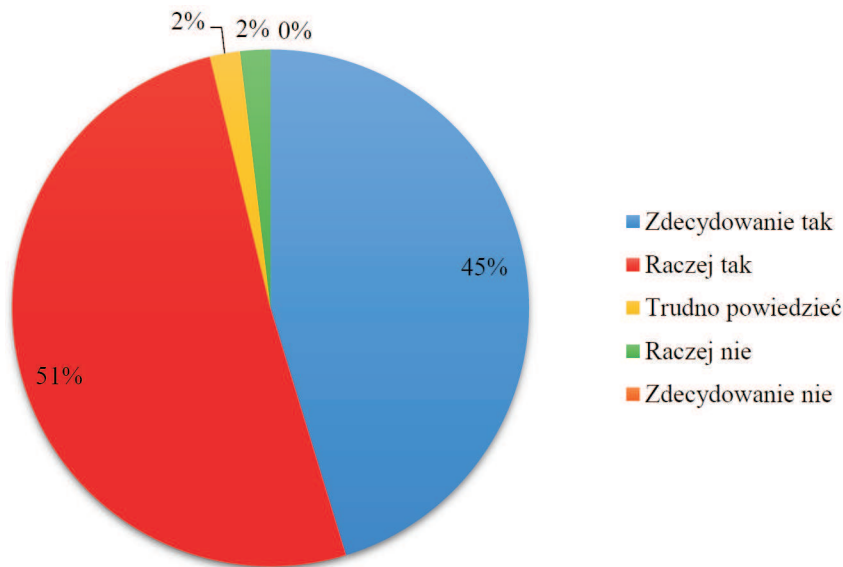
Otrzymane odpowiedzi w ramach badania ankietowego dotyczącego zintegrowanych inwestycji terytorialnych w miejskich obszarach funkcjonalnych Polski Wschodniej zostały poddane analizie statystycznej i merytorycznej (analiza poniżej). Respondenci (53 osoby), którzy wypełnili ankietę odpowiedzieli na wszystkie zadane pytania. Przy niektórych pytaniach można było wskazać większą ilość odpowiedzi i/lub wstawić własne. Dane statystyczne prezentowane są w postaci procentowej i/lub liczbowej. Wyniki badania ankietowego dodatkowo zilustrowane zostały wykresami i tabelami.

Pytanie nr 1:

„Czy Pani/Pana zdaniem Zintegrowane Inwestycje Terytorialne to właściwy instrument do budowania spójności terytorialnej miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich?”

W pierwszym pytaniu większość osób respondowanych (96% odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”) wskazała, że instrument ZIT można uznać za odpowiedni do budowania spójności terytorialnej w MOF-ach. Tylko jedna osoba (z ROF) była zdania, że raczej nie jest to dobre narzędzie w budowaniu spójności, a w jednym przypadku zaznaczono „trudno powiedzieć” (BOF). Najwięcej odpowiedzi, które wskazywały, że instrument ZIT zdecydowanie jest właściwym narzędziem budowania spójności terytorialnej w miejskich obszarach funkcjonalnych było w Kieleckim Obszarze Funkcjonalnym – 75%, a najmniej o tym przekonanych osób – 25%, było w obszarze olsztyńskim. W pozostałych MOF-ach odsetek ten wynosił ok. 30–40%. W podziale na rodzaj gminy największy odsetek wskazań w każdej grupie dotyczył odpowiedzi

Wykres 6. Ocena trafności wykorzystania instrumentu ZIT w budowaniu spójności terytorialnej MOF OW jako instrumentu polityki spójności



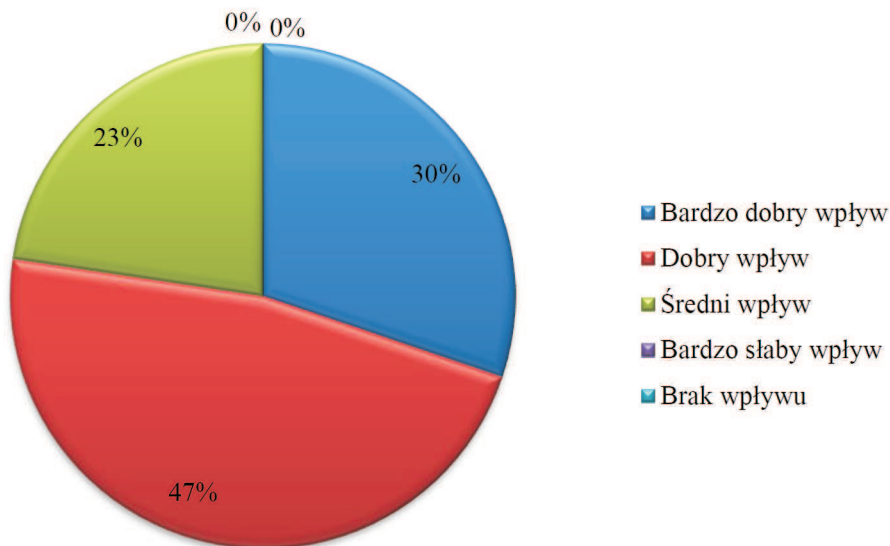
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania ankietowego.

„raczej tak”, oprócz gmin miejskich, które w 100% zdecydowanie wskazały ZIT jako właściwy instrument do budowania spójności terytorialnej MOF-ów. Wśród pozostałych rodzajów odsetek wskazań „zdecydowanie tak” był największy w gminach wiejskich (prawie 44%), najmniejszy w gminach miejsko-wiejskich – 37%. Pozytywnie (100% odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”) instrument ZIT jako właściwe narzędzie budowania spójności został oceniony przez przedstawicieli gmin, w których związek ZIT funkcjonuje w ramach porozumienia. Powyższe bardzo dobre oceny pokazują, że instrument ZIT ma przeważającą legitymizację do realizowania wspólnych działań na rzecz obszarów funkcjonalnych również w przyszłości. Przedstawiciele samorządów tworzących MOF-y dostrzegają pozytywny wymiar wspólnego planowania polityki rozwoju i jej wdrażania w ramach wspólnego instrumentu finansowego.

Pytanie 2:

„Jak Pani/Pan ocenia wpływ wdrożenia instrumentu ZIT w perspektywie finansowej 2014–2020 na poprawę spójności terytorialnej całego miejskiego obszaru funkcjonalnego (MOF), do którego należy Państwa gmina?”

Wykres 7. Ocena wpływu instrumentu ZIT w perspektywie 2014–2020 na poprawę spójności terytorialnej MOF OW



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania ankietowego.

Pytanie drugie dotyczyło już bardziej skonkretyzowanej oceny wpływu instrumentu ZIT na spójność w danym miejskim obszarze funkcjonalnym w okresie programowania 2014–2020. Tu wnioski są nieco mniej optymistyczne niż w poprzednim pytaniu, ale wciąż bardzo dobre. W sumie 41 respondentów (77%) stwierdziło, że instrument ZIT w ramach ich obszaru funkcjonalnego miał bardzo dobry (16 odpowiedzi) lub dobry (25 odpowiedzi) wpływ na spójność danego MOF, a 12 osób (23%) – że jest on średni. Nikt nie określił braku wpływu albo że jest on słaby. Potwierdza to wniosek z poprzedniego pytania, że przedstawiciele gmin widzą pozytywny efekt instrumentu ZIT, mimo że nie są to proste w reali-

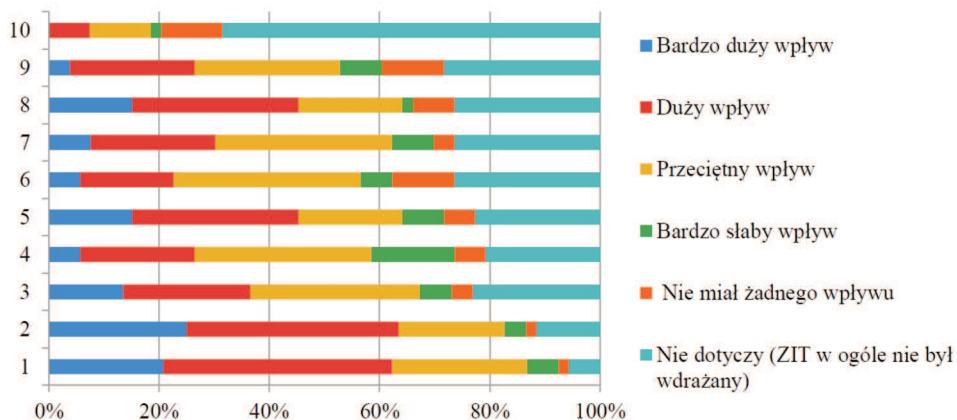
zacji projekty. Najlepiej ten instrument oceniły gminy z Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego, gdzie wpływ dobry albo bardzo dobry wskazało 92% ankietowanych. Generalnie, tam też było najwięcej osób oceniających wpływ jako „bardzo dobry”. Najmniejszy odsetek osób – 67%, które oceniły ten wpływ jako „bardzo dobry” lub „dobry” był w Lubelskim Obszarze Funkcjonalnym. Najlepiej wpływ na spójność oceniły gminy miejskie, które w 100% wybrały odpowiedź „bardzo dobry”. W 40% taką odpowiedź wybrali przedstawiciele miast na prawach powiatu, 25% z gmin wiejskich i 23% z gmin miejsko-wiejskich. Najczęściej jednak wskazywano „dobry wpływ” na spójność terytorialną. W największym stopniu tę odpowiedź wybierali przedstawiciele gmin miejsko-wiejskich – ok. 65% z nich, następnie ok. 46% przedstawicieli z gmin wiejskich i 20% z miast na prawach powiatu. Lepiej wpływ badanego instrumentu UE na spójność został także oceniony w związkach ZIT funkcjonujących w formie porozumień niż stowarzyszeń, gdzie liczba odpowiedzi kształtowała się odpowiednio: „bardzo dobry wpływ” (11 i 5), „dobry wpływ” (15 i 10) lub „średni wpływ” (7 i 5).

Pytanie nr 3:

„W jakim stopniu, Pani/Pana zdaniem, instrument ZIT wpłynął na spójność terytorialną całego obszaru funkcjonalnego, do którego należy Państwa gmina w niżej wskazanych kategoriach?”

W odpowiedziach na to pytanie badano ocenę stopnia wpływu instrumentu ZIT szczegółowo w różnych obszarach jego wdrażania. Zrezygnowano tu z podziału na cele tematyczne z uwagi na ich ogólne i dość szerokie sformułowania. Wskazano natomiast nieco bardziej szczegółowo tematy, które obejmował instrument ZIT w obszarach funkcjonalnych Polski Wschodniej. Najwięcej pozytywnych odpowiedzi uwzględniających wpływ bardzo duży lub duży było przy podnoszeniu efektywności energetycznej, w tym inwestycje w OZE oraz w infrastrukturę transportową i środki transportu – ponad 60% w każdym z tych obszarów. Efektywność energetyczna była także dziedziną, gdzie odsetek odpowiedzi z oceną „bardzo duży wpływ” był największy – ponad 20%. Wysokie oceny wpływu na spójność (ponad 40% odpowiedzi wskazujących

Wykres 8. Ocena wpływu instrumentu ZIT na spójność terytorialną danego obszaru funkcjonalnego w określonych kategoriach tematycznych



Kategorie: 1 – Infrastruktura transportowa, środki transportu publicznego, 2 – Efektywność energetyczna, w tym inwestycje w OZE, 3 – Ochrona i efektywna gospodarka zasobami przyrodniczymi, 4 – Usługi społeczne (włączenie społeczne, piecza zastępcza itp.), 5 – Edukacja przedszkolna i szkolna, 6 – Rynek pracy, wsparcie przedsiębiorczości i konkurencyjności, 7 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, 8 – Rewitalizacja, 9 – Cyfryzacja usług publicznych, 10 – Inne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania ankietowego.

wpływ „bardzo duży” lub „duży”) były w obszarze edukacji przedszkolnej i szkolnej oraz rewitalizacji. Przeciętny wpływ ZIT na budowanie spójności terytorialnej najczęściej był oceniany w obszarach dotyczących ochrony środowiska i jego zasobów, usług społecznych, działań na rynku pracy, wsparcia przedsiębiorczości, kultury i dziedzictwa narodowego oraz cyfryzacji. Jeżeli chodzi o „bardzo słaby wpływ”, to najczęściej oceniano tak usługi społeczne (wsparcie rodziny i pieczy zastępczej, włączenie społeczne). Natomiast żadnego wpływu ZIT na poprawę spójności obszarów funkcjonalnych nie dostrzeżono w przypadku cyfryzacji usług publicznych, działań na rynku pracy i rozwoju przedsiębiorczości i konkurencyjności. Ponadto w ogólnej ilości odpowiedzi na powyższe pytanie można zaznaczyć, że we wszystkich kategoriach najczęściej wskazywany był „duży wpływ” (ponad 43% przypadków), następnie prze-

ciężny (24,5% odpowiedzi). Najbardziej wskazywano „nie miał żadnego wpływu” (ok. 2% przypadków).

W poszczególnych obszarach funkcjonalnych Polski Wschodniej wyniki kształtowały się podobnie. W MOFO największy udział w budowaniu spójności terytorialnej („bardzo duży wpływ” i „duży wpływ”) przypisano inwestycjom w transport. Duże lub przeciętne oddziaływanie wskazywano najczęściej w takich obszarach jak efektywność energetyczna, ochrona i gospodarowanie zasobami środowiska, usługi społeczne. Jest to zgodne z obszarami wdrażania strategii danego obszaru funkcjonalnego. Jedną z gmin MOFO wskazywała, że oprócz transportu ZIT nie miał w innych obszarach żadnego wpływu na spójność. W województwie podlaskim, w BOF, najwięcej odpowiedzi (wpływ bardzo duży i duży) przypisano infrastrukturze transportowej i środkom transportu oraz efektywności energetycznej. Większość gmin tego obszaru funkcjonalnego realizowała takie inwestycje, więc ten wynik pokazuje, że skoordynowane działania przynoszą wymierne korzyści. Co ciekawe, w tym obszarze funkcjonalnym prawie nie było wskazań na „nie miał żadnego wpływu”. Udzielono tylko jednej takiej odpowiedzi w obszarze wsparcia rynku pracy, przedsiębiorczości i konkurencyjności. Ogólnie pokazuje to dobry odbiór instrumentu ZIT przez osoby wdrażające ZIT w poszczególnych gminach jako instrumentu wpływającego na spójność w różnych obszarach. W kolejnym obszarze funkcjonalnym – Lublina, rzadko była wybierana odpowiedź o bardzo dużym wpływie w jakimś konkretnym temacie. Najczęściej pojawiała się odpowiedź o wpływie dużym lub przeciętnym (w sumie od 7 do 12 odpowiedzi) we wszystkich wskazywanych obszarach tematycznych, najwięcej jednak było dla infrastruktury transportowej i środków transportu. Również w tym obszarze funkcjonalnym rzadko wybierano odpowiedź o braku wpływu (tylko w dwóch przypadkach dotyczących transportu i rynku pracy). Przenosząc się na Podkarpacie, do ROF, najczęściej wskazywano „duży wpływ” np. w zakresie: efektywności energetycznej, usług społecznych, rewitalizacji i kultury. Jedynie w pojedynczych przypadkach oceniono brak wpływu np. w usługach społecznych, ochronie i gospodarowaniu zasobami, czy rewitalizacji. W ostatnim analizowanym MOF, z wojewódz-

twa świętokrzyskiego, zdecydowanie najlepiej został oceniony wpływ ZIT na spójność terytorialną w zakresie efektywności energetycznej i ochrony i gospodarowania zasobami środowiska, przy czym w tych obszarach tematycznych najwięcej było odpowiedzi „bardzo duży wpływ”. Pokazuje to, że zdecydowanie są widoczne efekty działań wdrażania instrumentu ZIT w tych dziedzinach w danym obszarze funkcjonalnym. Jednocześnie najwięcej odpowiedzi o braku wpływu ZIT na spójność w KOF wskazano w zakresie rynku pracy, przedsiębiorczości i konkurencyjności.

Odnosząc analizę odpowiedzi w danym pytaniu do rodzajów gmin, to w przypadku gmin miejskich wpływ bardzo duży i duży wskazywany był przy transporcie i rewitalizacji. W gminach miejsko-wiejskich najlepiej (najwięcej odpowiedzi o wpływie bardzo dużym i dużym) było w zakresie efektywności energetycznej, transportu, edukacji. Wpływ bardzo słaby lub żaden dotyczył tylko pojedynczych wskazań w każdym obszarze z wyjątkiem edukacji i efektywności energetycznej. Najwięcej wskazań wpływu przeciętnego było w dziedzinie kultury. W gminach wiejskich w każdym z tematów najczęściej udzielano odpowiedzi wskazując wpływ duży lub przeciętny; najwięcej było w zakresie: infrastruktury transportowej i środków transportu, efektywności energetycznej i ochrony i gospodarowania zasobami. Najwięcej wskazań dotyczących braku wpływu pojawiło się w przypadku rynku pracy, przedsiębiorczości i konkurencyjności, a bardzo słaby wpływ najwięcej respondentów wskazało dla usług społecznych.

Pytanie 4:

„W przypadku wyboru opcji «Inne» w pytaniu nr 3, proszę o wskazanie konkretnej kategorii wdrażania ZIT oraz wpływu”

W powyższym pytaniu trzy respondowane gminy wskazały inny zakres niż był wymieniony w pytaniu nr 3. Między innymi tutaj wśród szczegółowych wymienionych obszarów znalazły się: polityka senioralna, zadania z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, nawiązanie współpracy w zakresie grupy zakupowej energii elektrycznej, pogłębiona współpraca w zakresie planu mobilności MOF, ekspertyzy w zakresie biletu aglomeracyjnego i kompleksowej sieci ścieżek rowerowych oraz parkingów

park & ride. W tych obszarach respondenci wskazali wpływ ZIT na poziomie „duży” (4 odpowiedzi) lub „przeciętny” (6 odpowiedzi) albo że nie miał w ogóle wpływu (6 odpowiedzi).

Pytanie 5:

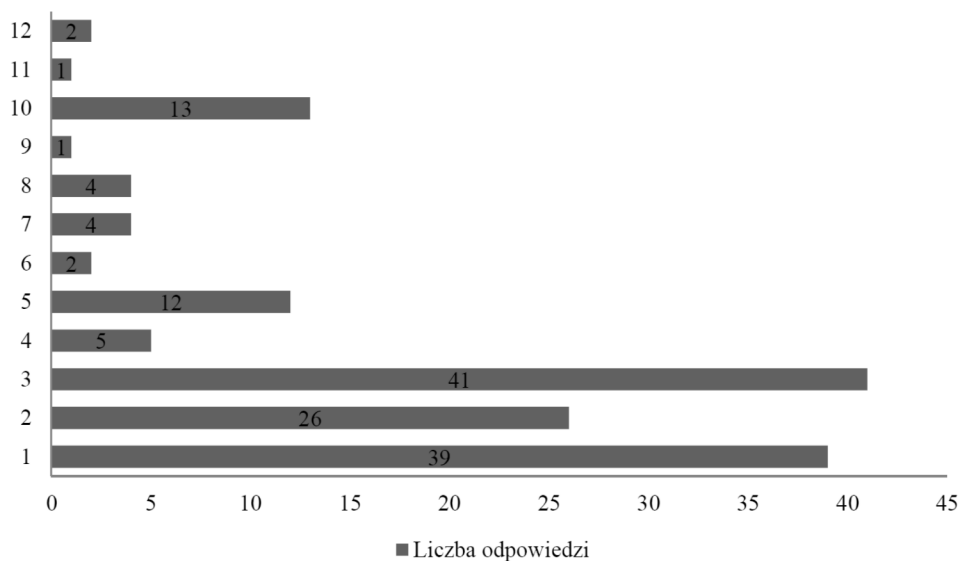
„Jakie Pani/Pan może wskazać trudności związane z wdrażaniem działań z instrumentu ZIT w okresie 2014–2020, które mogą ograniczać budowanie spójności terytorialnej całego obszaru funkcjonalnego, do którego należy Państwa gmina?”

W danym pytaniu respondenci mogli wybrać kilka opcji spośród wskazanych (najlepiej 3 najważniejsze ich zdaniem) i/lub wpisać własne (wykres 9). Wśród tych ostatnich, w jednym przypadku, pojawiło się wskazanie na ograniczone możliwości realizacji ZIT z RPO i jedna odpowiedź podkreślała partykularyzm niektórych JST.

Przeważająca ilość udzielonych odpowiedzi na temat trudności wdrażania ZIT (ponad 70%) dotyczyła wskazania na zbyt małą ogólną alokację w ramach ZIT i ograniczoną ilość obszarów tematycznych możliwych do sfinansowania w ramach badanego instrumentu. Około 50% udzielonych odpowiedzi obejmowało także aspekt finansowy związany z małymi możliwościami samorządów do pokrywania kosztów inwestycji ze środków własnych. W świetle wyników analizy z rozdziału IV, dotyczących udziału dofinansowania ZIT w kosztach ogólnych podejmowanych projektów, może to być ważny aspekt, na który należy zwrócić uwagę i podjąć działania zaradcze. W wielu gminach bowiem zdiagnozowano wysoki udział środków własnych (w tym kosztów niekwalifikowalnych), sięgający czasem nawet do ok. 50% kosztów, a maksymalny wkład własny w perspektywie 2014–2020 mógłby w wielu przypadkach być na poziomie tylko 15%.

Spora część odpowiedzi na to pytanie, ponad 20%, dotyczyła także aspektu związanego z uwarunkowaniami prawnymi i procedurami formalnymi, utrudniającymi prawidłowe wdrażanie projektów w ramach ZIT oraz rozbieżnościami poglądów politycznych władz JST tworzących obszar funkcjonalny. Aspekty prawne funkcjonowania związków ZIT są szeroko dyskutowane – czy powinna być utrzymana swoista „swoboda”

Wykres 9. Ocena trudności związanych z wdrażaniem działań z instrumentu ZIT, które mogą ograniczać budowanie spójności terytorialnej danego MOF



Opcje odpowiedzi: 1 – Ograniczona ilość obszarów tematycznych możliwych do sfinansowania w ramach ZIT, 2 – Ograniczone możliwości finansowania ze środków własnych gminy, 3 – Zbyt mała alokacja środków w ramach ZIT, 4 – Niska świadomość i wiedza o roli ZIT, 5 – Uwarunkowania prawne / procedury formalne utrudniające prawidłowe wdrażanie projektów, 6 – Małe zaangażowanie pracowników gmin, 7 – Słaba rola koordynacyjna i małe zaangażowanie biura związku ZIT, 8 – Trudności we współpracy z instytucją zarządzającą regionalnym programem operacyjnym, 9 – Trudności we współpracy z instytucją pośredniczącą w ramach RPO, 10 – Rozbieżność poglądów politycznych władz JST tworzących obszar funkcjonalny, 11 – Nie widzę żadnych trudności, 12 – Inne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania ankietowego.

wyboru formy współpracy, czy też lepiej przyjąć odgórnie określony model. Obecnie w Polsce funkcjonują w zasadzie dwie formy: zinstytucjonalizowana – stowarzyszenia, lub mniej formalna – w ramach porozumienia międzygminnego (umowy), które już były opisywane we wcześniejszych punktach pracy. Ciekawym aspektem, na który było dużo wskazań (24,5% udzielonych odpowiedzi) był kontekst polityczny współpracy JST. Przy wspólnym stole gmin MOF często spotykali się wódcarze różnych opcji i poglądów politycznych. W odniesieniu do współpracy

w ramach MOF respondenci widzieli w tym pewną trudność. Zdecydowanie najmniej było odpowiedzi wskazujących na istnienie trudności we współpracy z Instytucją Pośredniczącą w ramach RPO – ok. 2%. Tyle samo procent było na odpowiedź „nie widzę żadnych trudności”. W pozostałych przypadkach liczba głosów nie przekroczyła 10%. Można uznać, że nie są to istotne bariery związane z wdrażaniem ZIT.

W odniesieniu do poszczególnych obszarów funkcjonalnych to w obszarze Olsztyna najczęściej pojawiały się odpowiedzi wskazujące na ograniczone możliwości finansowania ze środków własnych gminy, zbyt małą alokację środków w ramach ZIT oraz uwarunkowania prawne i formalne. W MOF Białegostoku oprócz wyżej wskazanych dwóch pierwszych za główną trudność uznano ograniczoną ilość obszarów tematycznych, możliwych do sfinansowania w ramach ZIT. Powyższe trudności wskazywano najczęściej także w LOF. Warto tu dodać, że w tym największym obszarze funkcjonalnym w Polsce Wschodniej, aż 6 odpowiedzi dotyczyło także rozbieżności poglądów politycznych władz JST. Oznacza to, że jest to ważny aspekt, który może utrudniać i hamować budowanie współpracy w MOF-ach. W obszarach funkcjonalnych Rzeszowa i Kielc najczęściej wskazywano ograniczoną ilość obszarów tematycznych możliwych do sfinansowania z ZIT i zbyt małą alokację. Ponadto w ROF często pojawiały się też odpowiedzi dotyczące uwarunkowań prawno-formalnych, a w KOF ograniczonych możliwości finansowania ze środków własnych gminy.

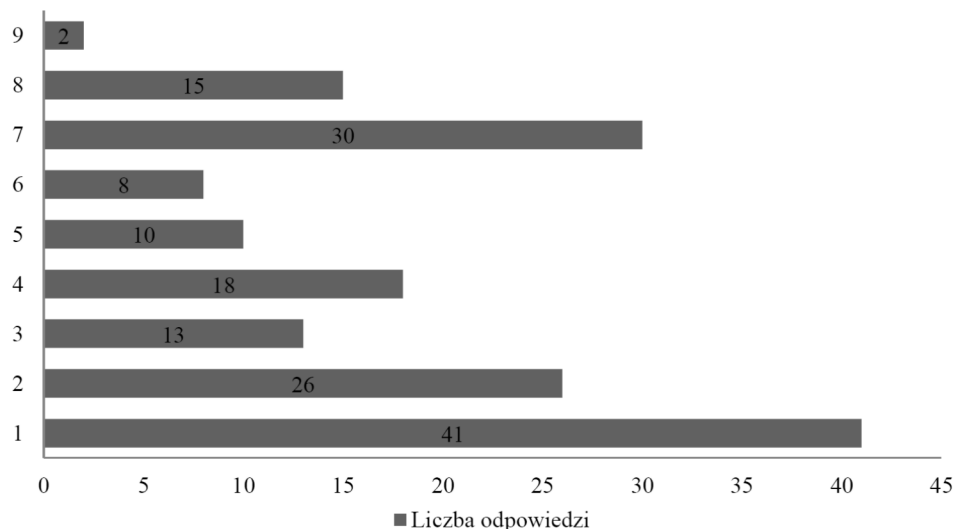
W przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich najczęstsze trudności dotyczyły ograniczonej ilości obszarów tematycznych możliwych do sfinansowania w ramach ZIT oraz ograniczonych możliwości finansowania inwestycji ze środków własnych gminy. W gminach miejskich oprócz małej ilości obszarów tematycznych, wskazywano także małą alokację z ZIT.

Pytanie 6:

„Jakie czynniki związane z wdrażaniem instrumentu ZIT, Pani/Pana zdaniem są kluczowe w budowaniu spójności terytorialnej miejskich obszarów funkcjonalnych?”

Z kolei w pytaniu 6 respondenci byli proszeni o wskazanie czynników ich zdaniem najważniejszych (najlepiej maksymalnie 3) w budowaniu spójności terytorialnej w związku z instrumentem ZIT (wykres 10). W pięciu przypadkach jednak wskazano więcej, co zostało uwzględnione w statystykach, gdyż pokazuje to, że wciąż w ocenie samorządów wiele czynników jest kluczowych.

Wykres 10. Ocena kluczowych czynników związanych z wdrażaniem instrumentu ZIT w budowaniu spójności terytorialnej miejskich obszarów funkcjonalnych



Opcje odpowiedzi: 1 – Zaangażowanie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (JST) danego MOF w tworzenie i wdrażanie strategii rozwoju MOF, 2 – Możliwości finansowe (wkład własny) JST w realizacji projektów, 3 – Silna rola inicjująca i koordynująca współpracę ze strony miasta wojewódzkiego, 4 – Silna rola inicjująca i koordynująca współpracę ze strony biura związku ZIT, 5 – Ustawowe rozwiązania ujednociające organizację i zasady funkcjonowania obszarów funkcjonalnych i związków ZIT, 6 – Zwartość terytorialna MOF (obszar funkcjonalny nie jest zbyt rozległy terytorialnie), 7 – Spójność celów rozwoju gminy z celami rozwoju całego obszaru funkcjonalnego, 8 – Zrozumienie celów i zasad instrumentu ZIT przez wszystkie JST tworzące MOF, 9 – Inne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania ankietowego.

Odpowiedzi ankietowanych skoncentrowały się (ponad 77%) na wskazaniu, że wszystkie jednostki samorządu terytorialnego danego MOF muszą się angażować w tworzenie i wdrażanie strategii rozwoju

obszaru funkcjonalnego. Około połowa wskazań dotyczyła zachowania spójności celów strategii gmin i strategii MOF (56%) oraz ważnym aspektem było też finansowanie, w tym zapewnienie wkładu własnego do projektów unijnych (49%). Ponad jedna trzecia respondowanych widziała także potrzebę silnej roli inicjującej i koordynującej współpracę ze strony biura związku ZIT. Może to być też pewna rekomendacja, przemawiająca za bardziej formalną formą związku ZIT (np. stowarzyszenie), które w sposób bardziej obiektywny i kompleksowy mogłoby działać na rzecz całego MOF niż tylko np. miasto wojewódzkie. Formalna instytucja mogłaby także pomóc w osiągnięciu lepszego zrozumienia celów i zasad instrumentu ZIT przez wszystkie JST tworzące dany MOF, co ok. 29% uznało za ważny czynnik w budowaniu spójności obszarów funkcjonalnych w ramach ZIT. Ponad 20% odpowiedzi przypadło na silną rolę inicjującą i koordynującą współpracę ze strony miasta wojewódzkiego. Mając na uwadze powyższe można zauważyć, że wciąż ważnym czynnikiem pozostaje kwestia koordynacji działań i wdrażania ZIT w lepszym budowaniu spójności terytorialnej MOF. Ponadto po kilkanaście procent wskazań miały odpowiedzi związane z wprowadzeniem ustawowych rozwiązań ujednociających organizację i zasady funkcjonowania obszarów funkcjonalnych i związków ZIT oraz zwrócono uwagę na to, że aby zbudować spójny i zintegrowany obszar funkcjonalny, nie może być on zbyt rozległy terytorialnie. Ponadto respondenci wśród szczegółowych, swoich własnych propozycji wymienili zwiększenie alokacji środków ZIT (1 odpowiedź) oraz podkreślali rolę zbliżonego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych JST i ich strukturę rozwojową w bardziej spójnym definiowaniu potrzeb i celów rozwojowych (1 odpowiedź).

W obszarze funkcjonalnym Olsztyna, Lublina oraz Kielc wśród najczęściej wskazywanych czynników znalazły się: zaangażowanie wszystkich JST danego MOF w tworzenie i wdrażanie strategii rozwoju MOF, odpowiednie możliwości finansowe JST oraz koordynacyjna rola głównie miasta wojewódzkiego. W BOF było podobnie, ale podkreślano także aspekt budowania spójności celów rozwoju gminy z celami rozwoju całego obszaru funkcjonalnego. Ponadto w LOF często pojawiał się aspekt dotyczący zrozumienia celów i zasad instrumentu ZIT przez wszystkie JST tworzące MOF, a w KOF spójność celów. Zaangażowanie wszyst-

kich JST danego MOF w tworzenie i wdrażanie strategii rozwoju MOF stawiano na pierwszym miejscu w obszarze funkcjonalnym Rzeszowa. Oprócz tego za ważny aspekt uznawano tam silną koordynującą rolę związku ZIT albo miasta wojewódzkiego.

W podziale na rodzaj gmin we wszystkich główne wskazania dotyczyły zaangażowania wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w tworzenie i wdrażanie strategii rozwoju MOF oraz zapewnienia własnych możliwości finansowych w realizacji projektów.

Pytanie 7:

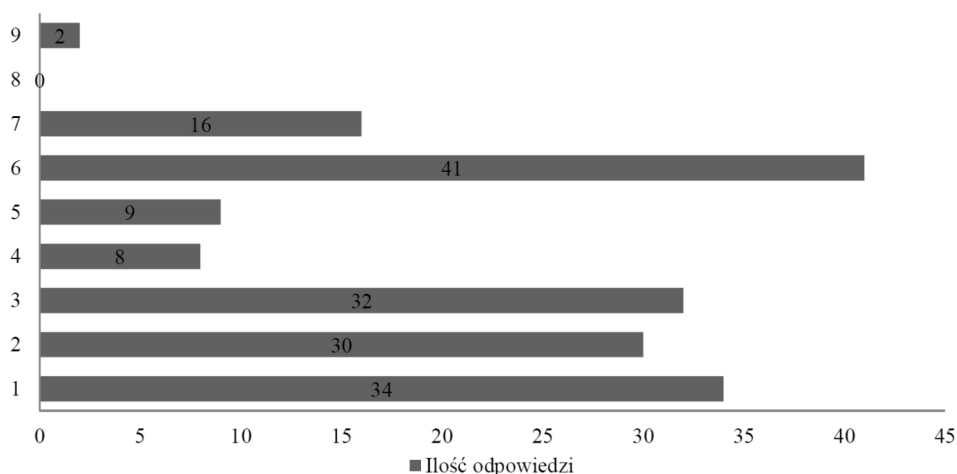
„W jakich obszarach, Pani/Pana zdaniem, powinno być kontynuowane/rozwijane finansowanie z instrumentu ZIT w perspektywie finansowej 2021–2027 w celu wzmocnienia spójności terytorialnej całego obszaru funkcjonalnego, do którego należy Państwa gmina?”

W kolejnym pytaniu poproszono o wskazanie obszarów kluczowych dla dalszego budowania spójności terytorialnej w przypadku kontynuowania instrumentu ZIT w perspektywie 2021–2027 (wykres 11).

Wszyscy respondowani byli zdania, że instrument powinien być kontynuowany i rozwijany w kolejnym okresie unijnego programowania. Nikt nie wskazał, że nie powinien on być zakończony (odpowiedź nr 8). Udzielone odpowiedzi pokazały przewagę czterech obszarów tematycznych polityki spójności 2021–2027, w których powinny być przede wszystkim realizowane:

- adaptacja do zmian klimatu, w tym poprawy jakości powietrza, zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, poprawa zarządzania gospodarką wodną – 77% odpowiedzi,
- poprawa dostępu i jakości usług publicznych dla mieszkańców (edukacyjnych, zdrowotnych, opieki społecznej czy z zakresu kultury) – 64% odpowiedzi,
- rozwijanie i integrowanie systemów transportu zbiorowego usprawniających połączenia między miastami i ich otoczeniem funkcjonalnym – 60% odpowiedzi,
- realizacja niskoemisyjnych strategii transportowych, rozwój elektromobilności i transformacji energetycznej – 57% odpowiedzi.

Wykres 11. Ocena obszarów wsparcia z instrumentu ZIT, które powinny być kontynuowane/rozwijane w perspektywie finansowej 2021–2027 w celu wzmocnienia spójności terytorialnej danego MOF



Opcje odpowiedzi: 1 – Poprawa dostępu i jakości usług publicznych dla mieszkańców (edukacyjnych, zdrowotnych, opieki społecznej czy z zakresu kultury), 2 – Realizacja niskoemisyjnych strategii transportowych, rozwój elektromobilności i transformacji energetycznej, 3 – Rozwijanie i integrowanie systemów transportu zbiorowego usprawniających połączenia między miastami i ich otoczeniem funkcjonalnym, 4 – Wsparcie rozwoju gospodarczego, w tym doradztwa biznesowego, kształcenia i szkolenia zawodowego, oraz przedsiębiorczości w oparciu o nowoczesne technologie, 5 – Promowanie innowacji w obszarze Smart City (inteligentne miasto), 6 – Adaptacja do zmian klimatu, w tym poprawy jakości powietrza, zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, poprawa zarządzania gospodarką wodną, 7 – Zwiększenie obustronnych powiązań funkcjonalnych w relacji miasto–wieś, 8 – W żadnym. Instrument ZIT nie powinien być kontynuowany albo rozwijany, 9 – Inne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania ankietowego.

Najmniej wskazań przypadło na wsparcie rozwoju gospodarczego, w tym doradztwa biznesowego, kształcenia i szkolenia zawodowego, oraz przedsiębiorczości w oparciu o nowoczesne technologie (ok. 15%) i promowanie innowacji w obszarze Smart City (17%). Dwoje respondentów ujęło w tym pytaniu także swoje własne przemyślenia. W jednym przypadku podkreślono podejmowanie szerszych działań współpracy w zakresie wspólnej organizacji transportu publicznego, gospodarki odpadami i gospodarki wodno-kanalizacyjnej. W drugim przypadku respon-

dowanemu trudno było powiedzieć, które obszary byłyby najistotniejsze w kontynuowaniu współpracy.

Powyższe pokazuje jednak dużą potrzebę kontynuowania działań inwestycyjnych w zakresie gospodarki niskoemisyjnej, transportowej, czy gospodarowania zasobami. Pozytywnym efektem jest duży procent wskaźników dotyczących rozwoju sfery usług publicznych w zakresie edukacji, opieki społecznej itp. Może to wskazywać na to, że gminy dostrzegają potencjał, jakim jest kapitał ludzki jako ważny element systemu społeczno-gospodarczego.

W podziale na poszczególne obszary funkcjonalne, zdaniem respondentów, główne potrzeby skupiały się na:

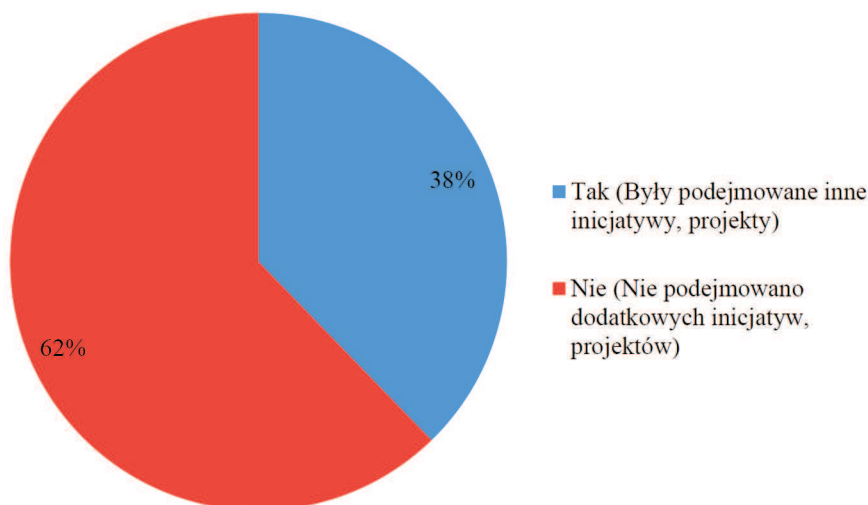
- w MOFO: realizacja niskoemisyjnych strategii transportowych, rozwój elektromobilności i transformacji energetycznej oraz rozwijanie i integrowanie systemów transportu zbiorowego,
- w BOF: poprawa dostępu i jakości usług publicznych dla mieszkańców oraz realizacja niskoemisyjnych strategii,
- w LOF i ROF: poprawa dostępu i jakości usług publicznych i rozwijanie i integrowanie systemów transportu zbiorowego,
- w KOF: poprawa dostępu i jakości usług publicznych dla mieszkańców oraz realizacja niskoemisyjnych strategii.

W odniesieniu do rodzajów gmin tworzących KOF, to w gminach miejskich wskazywano głównie na poprawę dostępności do usług publicznych. W gminach miejsko-wiejskich to wyzwanie też było na pierwszym miejscu, ale warto zauważyć, że często w dalszej kolejności pojawiła się adaptacja do zmian klimatu. W gminach wiejskich obok dostępności usług publicznych również często wskazywano na realizację niskoemisyjnych strategii transportowych, rozwój elektromobilności i transformacji energetycznej.

Pytanie 8:

„Czy współpraca w ramach instrumentu ZIT miała wpływ na podejmowanie innych, niefinansowanych z ZIT, wspólnych z pozostałymi gminami inicjatyw (projektów) przyczyniających się do zwiększenia spójności terytorialnej Państwa obszaru funkcjonalnego?”

Wykres 12. Ocena współpracy w ramach instrumentu ZIT w zakresie podejmowania innych, niefinansowanych z ZIT, wspólnych z pozostałymi gminami inicjatyw (projektów) przyczyniających się do zwiększenia spójności terytorialnej MOF



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania ankietowego.

Współpraca międzygminna dotycząca wdrażania instrumentu ZIT przyczyniła się także do podejmowania innych wspólnych działań (wykres 12). Prawie 40% odpowiadających wskazało na taki efekt, w tym z województwa podkarpackiego było 7 pozytywnych wskazań, 5 ze świętokrzyskiego, 4 z podlaskiego, 3 z lubelskiego oraz 2 wskazania z warmińsko-mazurskiego. W podziale na rodzaj gminy najwięcej wspólnych działań, projektów było podejmowanych w miastach na prawach powiatu (60% wskazań), w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich (po ok. 37%) i miejskich (ok. 33%). Więcej odpowiedzi wskazujących na realizację dodatkowych form współpracy było w przypadku samorządów skupionych w MOF w formie stowarzyszeń.

Wspólne inicjatywy skupiające samorzady MOF w realizacji przedsięwzięć, które mają te same cele i rezultaty, można rozpatrywać jako sposób budowania spójności terytorialnej. W danym przypadku dość niepokojącym faktem jest duży odsetek JST (62%), które takiej współpracy

nie podejmowały, oprócz uczestnictwa w samym ZIT. Może to świadczyć o dość instrumentalnym traktowaniu samego ZIT jako „chwilowego” środka, a nie długofalowego modelu współpracy w ramach MOF.

Pytanie nr 9:

„W przypadku wyboru opcji «Tak» w pytaniu nr 8, proszę o wskazanie przykładu/przykładów wspólnych inicjatyw, projektów”

W nawiązaniu do pytania nr 8 wśród wskazywanych wspólnych działań podejmowanych z innymi gminami poza finansowanymi z ZIT znalazły się w szczególności:

- inwestycje drogowe,
- projekty w zakresie odnawialnych źródeł energii dla społeczności lokalnej,
- poprawa jakości usług administracyjnych,
- porozumienia w sprawie wspólnej komunikacji publicznej,
- projekty dotyczące planowania i gospodarki przestrzennej,
- gospodarka wodno-ściekowa, wymiana źródeł ciepła,
- strategia dotycząca ścieżek rowerowych,
- grupa zakupowa energii elektrycznej,
- ogrody deszczowe.

Dobrym przykładem wspólnej inicjatywy niefinansowanej z funduszy europejskich, a będącej efektem zawiązania współpracy niezbędnej do wdrażania ZIT, było uruchomienie w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym grupy zakupowej energii elektrycznej. Gminy wchodzące w skład Stowarzyszenia BOF podpisały w 2017 roku międzygminne porozumienie w sprawie wspólnego zakupu energii elektrycznej i usługi dystrybucji energii. Była to pierwsza taka inicjatywa w województwie podlaskim, obejmująca aż dziesięć jednostek samorządowych, czyli wszystkie gminy z Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego. Ta inicjatywa pozwoliła realnie obniżyć koszty funkcjonowania samorządów, a oszczędności przeznaczyć na inne inwestycje gminne. W skład grupy zakupowej wchodziły gminy: Białystok, Choroszcz, Czarna Białostocka, Dobrzyniewo Duże, Juchnowiec Kościelny, Łapy, Supraśl, Turośń Kościelna, Wasilków, Zabłudów. Umowa objęła w sumie 2720 punktów poboru energii, a łączna

kwota całego przetargu wyniosła 30,2 mln PLN w okresie 2018–2019. Z tej kwoty Miasto Białystok wydało na zakup energii i usługi redystrybucyjnej 23,81 mln PLN. Pozwoliło to zaoszczędzić ok. 751 tys. PLN. Pozostałe gminy BOF za energię zapłaciły ok. 6,41 mln PLN, a ich oszczędności wyniosły łącznie blisko 730 tys. PLN. W latach 2020–2021 grupa zakupowa jest kontynuowana. Druga umowa objęła 2756 liczników na łączną kwotę 38,24 mln PLN, w tym udział Miasta Białystok to 29,10 mln PLN, a pozostałe gminy 9,14 mln PLN. To więcej o ponad 40% w stosunku do poprzedniej umowy, ale wynika to też przede wszystkim ze wzrostu cen prądu².

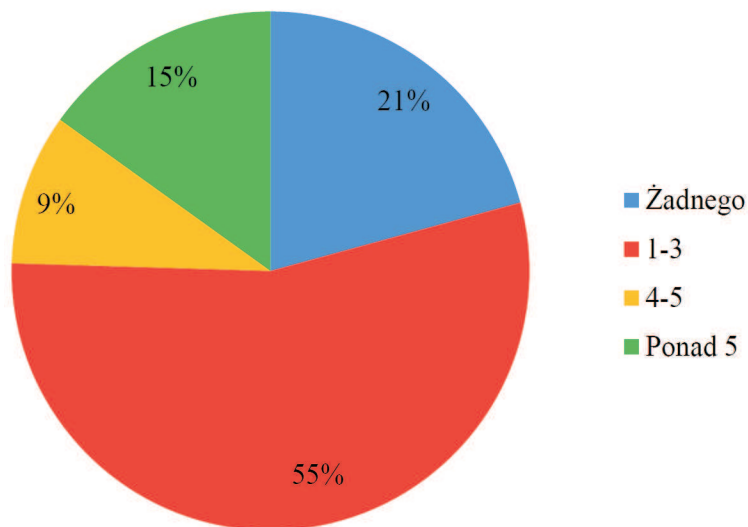
Pytanie 10:

„Ile projektów partnerskich współfinansowanych z instrumentu ZIT, Państwa Gmina realizuje/realizowała w perspektywie 2014–2020 z innymi gminami (co najmniej z jedną), należącymi do Państwa obszaru funkcjonalnego?”

W większości gminy MOF OW Polski Wschodniej realizowały w ramach ZIT projekty partnerskie, tylko nieco ponad jedna piąta samorządów tego nie robiła (wykres 13). Najwięcej gmin (55%) realizowało wspólnie od 1 do 3 projektów. Prawie co czwarta gmina uczestniczyła w więcej niż 4 tego typu przedsięwzięciach. Daje to pozytywny obraz, gdyż wspólna realizacja projektów ukierunkowanych na osiągnięcie tych samych celów pozwala ograniczać podobne problemy w różnych samorządach, przyczyniając się do polepszenia sytuacji społeczno-gospodarczej i zwiększa integrację terenów objętych taką interwencją. Najwięcej wspólnych projektów (powyżej 5) było wskazanych w Rzeszowskim Obszarze Funkcjonalnym – 3 odpowiedzi. Tam też było najwięcej wskazań dla projektów w przedziale 4–5, tj. 7 odpowiedzi. Od 1–3 projektów partnerskich najczęściej było realizowanych w białostockim i lubelskim obszarze funkcjonalnym (odpowiednio 9 i 14 odpowiedzi). Te projekty w liczbie 1–3 najczęściej były wskazywane przez wszystkie rodzaje

² <https://bof.org.pl/pl/aktualnosci/240-wspolne-zakupy-pradu>, dostęp: 31.05.2021, <https://podlaskie24.pl/artukul/wydarzenia/razem-taniej-bialystok-i-gminy-oscienne-wspolnie-kupia-prad/>, dostęp: 31.05.2021.

Wykres 13. Ilość projektów partnerskich współfinansowanych z instrumentu ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania ankietowego.

samorządów (udział w granicach od 56% do 66%). Najmniej wspólnych inicjatyw przejawiały samorzady obszaru kieleckiego, gdyż tam był najwyższy odsetek wskazań na „żadnego” (67%). Więcej wspólnych projektów było realizowanych w samorządach skupionych w formie porozumień niż stowarzyszeń, w stosunku 60% do 40%. W tych obu przypadkach związków ZIT największy udział był w projektach partnerskich realizowanych w liczbie 1–3, ale w samorządach MOF skupionych w formie stowarzyszeń znacznie częściej wskazywano na realizację większej liczby, powyżej 4 projektów (48% wszystkich projektów w przypadku formy prawnej stowarzyszenia do ok. 10% w przypadku gmin skupionych w ramach porozumień).

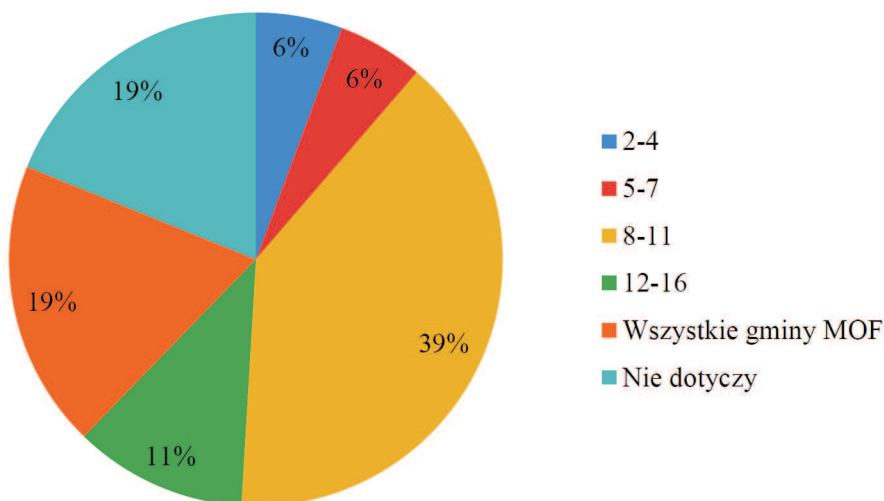
W odniesieniu do rodzajów samorządów, to gminy miejskie najczęściej realizowały 1–3 projekty partnerskie. Dwa miasta na prawach powiatu nie zadeklarowały żadnego takiego projektu. W powyższym przedziale najwięcej projektów partnerskich realizowały także gminy miejsko-wiejskie i wiejskie. Ogólnie zatem ilość podejmowanych, wspólnych działań w poszczególnych samorządach nie była duża.

Pytanie 11:

„Ile najwięcej gmin Państwa obszaru funkcjonalnego wchodziło w skład partnerstwa w realizacji pojedynczego projektu?”

W kolejnym pytaniu poproszono ankietowanych o wskazanie wielkości partnerstwa w realizowanych projektach, które było największe (wykres 14). W większości, można powiedzieć, że były realizowane dość duże projekty. Prawie jedna piąta projektów partnerskich realizowanych w MOF-ach objęła wszystkie gminy należące do danego obszaru funkcjonalnego. A w sumie w 50% realizowanych projektów partnerskich liczba tych gmin była powyżej 8, co można uznać za bardzo dobry wynik (średnia liczba JST w MOF w Polsce Wschodniej to 11,6). Projekty partnerskie, których realizacja objęła wszystkie gminy były wykazywane w obszarach: rzeszowskim, olsztyńskim i kieleckim. W obszarach białostockim i lubelskim największe partnerstwo objęło 8–11 samorządów. Mniejsze projekty partnerskie (poniżej 7 JST) stanowiły ok. 12%.

Wykres 14. Największa liczba gmin wchodzących w skład partnerstwa w realizacji pojedynczego projektu w danym MOF



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania ankietowego.

W podziale na rodzaje samorządów, to gminy wiejskie i miejsko-wiejskie przystępowały głównie do projektów o liczbie partnerstw 8–11, a miejskie (w tym miasta na prawach powiatu) powyżej 8–11 i więcej.

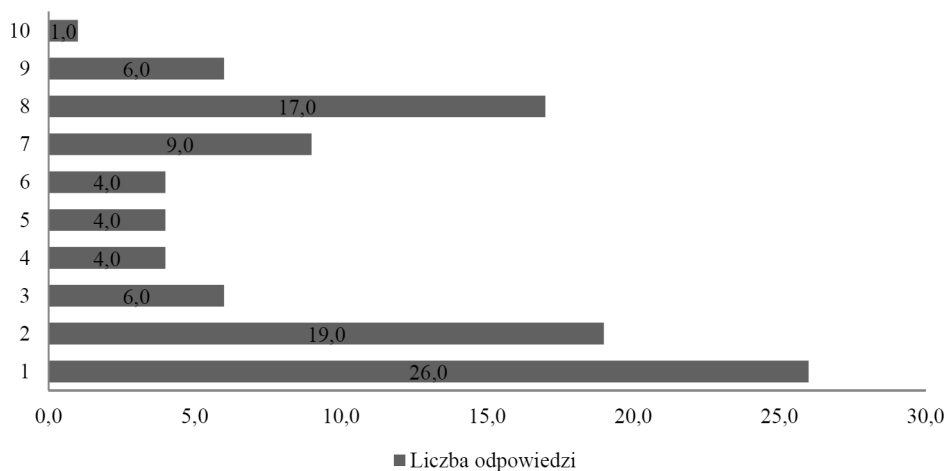
Pytanie 12:

„W jakim obszarze/obszarach Państwa Gmina realizuje/realizowała projekty partnerskie współfinansowane z instrumentu ZIT z innymi gminami, należącymi do Państwa obszaru funkcjonalnego?”

W kolejnym pytaniu respondowani wskazywali obszary tematyczne, w jakich realizowano projekty partnerskie. Najwięcej odpowiedzi dotyczyło działań w ramach rozwoju infrastruktury transportowej i środków transportu publicznego (49% odpowiedzi), efektywności energetycznej, w tym inwestycji w OZE (36% odpowiedzi) oraz rewitalizacji (32% odpowiedzi). Najmniej wspólnych działań podjęto w ramach usług społecznych, edukacji przedszkolnej i szkolnej oraz rynku pracy, wsparcia przedsiębiorczości i konkurencyjności (po ok. 8% odpowiedzi). W obszarze „Inne” było wskazane bezpieczeństwo publiczne, w ramach którego projekt partnerski był realizowany w obszarze funkcjonalnym Olsztyna. W MOFO wspólne działania partnerskie objęły także infrastrukturę transportową i środki transportu. W tej dziedzinie był też realizowany projekt partnerski (jako jedyny) w BOF. Największa różnorodność wspólnych działań była podejmowana w obszarze funkcjonalnym Lublina. Tam, oprócz inwestycji w infrastrukturę transportową, były także wspólne projekty w dziedzinie: efektywności energetycznej, ochrony i gospodarki zasobami, usług społecznych, rynku pracy i wsparcia przedsiębiorczości oraz rewitalizacji. W obszarze funkcjonalnym Rzeszowa wspólne projekty skupiły się na dwóch pierwszych obszarach, czyli infrastrukturze transportowej i efektywności energetycznej. Natomiast w obszarze funkcjonalnym Kielc wspólne działania objęły podniesienie efektywności energetycznej. Żadnych wskazań nie było w obszarze kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

We wszystkich rodzajach gmin tworzących MOF w pierwszej kolejności wskazywano głównie na inwestycje w infrastrukturę transportową i środki transportu publicznego oraz efektywność energetyczną, w tym

Wykres 15. Obszary, w których były realizowane projekty partnerskie w MOF OW w Polsce Wschodniej



Opcje: 1 – Infrastruktura transportowa, środki transportu publicznego, 2 – Efektywność energetyczna, w tym inwestycje w OZE, 3 – Ochrona i efektywna gospodarka zasobami przyrodniczymi, 4 – Usługi społeczne (włączenie społeczne, piecza zastępcza itp.), 5 – Edukacja przedszkolna i szkolna, 6 – Rynek pracy, wsparcie przedsiębiorczości i konkurencyjności, 7 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, 8 – Rewitalizacja, 9 – Cyfryzacja usług publicznych, 10 – Inne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania ankietowego.

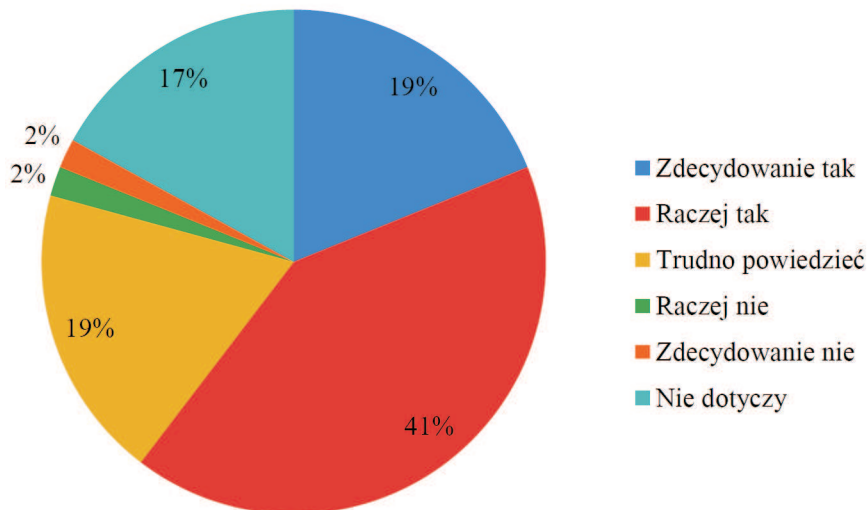
inwestycje w OZE, jako główne obszary realizacji projektów partnerskich. Z uwagi na charakter takich przedsięwzięć należy uznać powyższe za pozytywny przejaw budowania spójności, w szczególności w aspekcie przestrzennym (np. poprawa spójności sieci transportowej).

Pytanie 13:

„Czy Pani/Pana zdaniem wspólna realizacja projektu/projektów partnerskich bardziej zwiększyła skuteczność w osiągnięciu trwałego i spójnego rozwoju całego obszaru funkcjonalnego, niż realizacja innych projektów w ramach ZIT?”

W kolejnym pytaniu respondowani ocenili projekty partnerskie jako narzędzie lepszego wpływu na spójność terytorialną niż „zwykłe” (nie-partnerskie) projekty (wykres 16). Ocena ta wypadła bardzo dobrze.

Wykres 16. Ocena skuteczności w osiągnięciu trwałego i spójnego rozwoju danego obszaru funkcjonalnego w związku ze wspólną realizacją projektów partnerskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania ankietowego.

Około 19% stwierdziło, że zdecydowanie projekty partnerskie przyczyniają się w lepszym stopniu do budowania spójności terytorialnej MOF, a aż ok. 41% respondowanych wskazało „raczej tak”. Około jedna piąta nie miała zdania na ten temat („trudno powiedzieć”), a jedynie ok. 4% badanych było negatywnych w swoich wypowiedziach. Najlepiej tę kwestię ocenili ankietowani z województwa rzeszowskiego, gdzie ok. 46% wskazało, że zdecydowanie projekty partnerskie przyczyniają się do osiągnięcia trwałego i spójnego rozwoju danego MOF. „Raczej tak” było wskazywane często (ok. 50–60% odpowiedzi) we wszystkich obszarach z wyjątkiem kieleckiego, gdzie było to tylko 25% odpowiedzi. Negatywne oceny pochodziły z województw warmińsko-mazurskiego oraz lubelskiego.

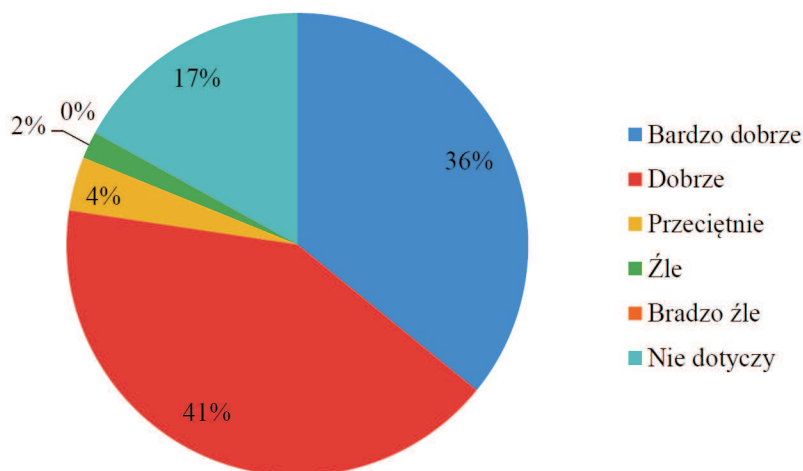
Podzieleni w swoich odpowiedziach byli przedstawiciele gmin miejskich i miast na prawach powiatu. W gminach miejsko-wiejskich większość (70%) wskazała „zdecydowanie tak” lub „raczej tak”, w gminach wiejskich takiej odpowiedzi udzieliło 55% badanych.

Powyższe wyniki świadczą o dość pozytywnym postrzeganiu wspólnej współpracy i działań w zwiększaniu integralności i spójności danych MOF. Pomimo że projekty partnerskie wiążą się często z koniecznością pogodzenia różnych interesów i oczekiwań, to wyniki pokazują, że samorzady dostrzegają ich potencjał.

Pytanie 14:

„Jak ocenia Pani/Pan współpracę z innymi gminami na poziomie realizacji projektów partnerskich współfinansowanych z instrumentu ZIT?”

Wykres 17. Ocena współpracy z innymi gminami na poziomie realizacji projektów partnerskich współfinansowanych z instrumentu ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania ankietowego.

Pytanie 14 dotyczyło oceny współpracy z innymi gminami w realizacji projektów partnerskich z instrumentu ZIT (wykres 17). W przeważającej części oceny te były bardzo dobre (36%) i dobre (41%). Jedynie 4% uznało współpracę za przeciętną, a 2% za złą. Najlepiej, ok. 50% odpowiedzi „bardzo dobrze”, pojawiło się w obszarach funkcjonalnych Lublina i Rzeszowa. Jedynie w LOF pojawiły się oceny „przeciętnie” i „źle”.

W pozostałych obszarach funkcjonalnych współpraca ta była oceniona przede wszystkim jako dobra. W tym pytaniu także nieco lepiej (21 odpowiedzi do 20) była oceniona współpraca w stopniu „bardzo dobrym” i „dobrym” w związkach ZIT funkcjonujących w formie porozumień niż w stowarzyszeniach.

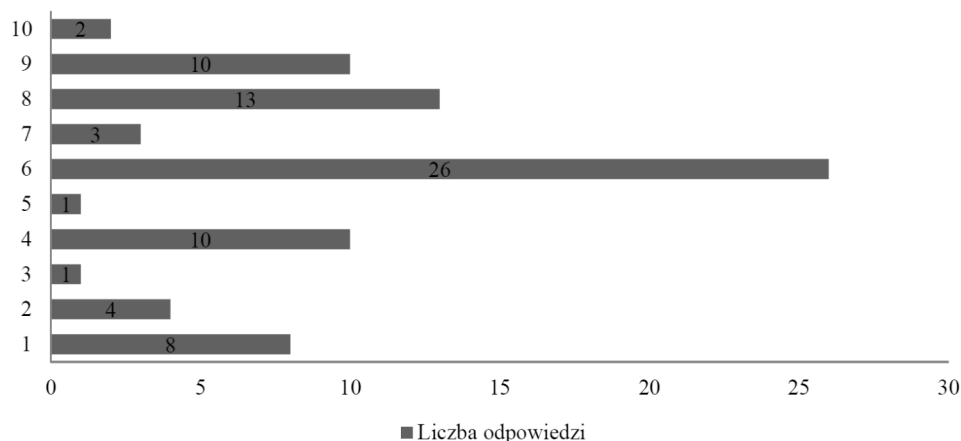
W gminach wiejskich współpracę w ramach projektów partnerskich w większości oceniono jako dobrą i bardzo dobrą (79%). Nie było ocen „źle” i „bardzo źle”, kilka osób wskazało ją jako przeciętną. Na poziomie gmin miejsko-wiejskich oceny były tylko bardzo dobre lub dobre. W gminach miejskich oceny były bardzo dobre, w miastach na prawach powiatu oceniono dobrze, a w jednym przypadku źle.

Pytanie 15:

„Jakie trudności może Pani/Pan wskazać w realizacji projektów partnerskich współfinansowanych z ZIT?”

Kolejne pytanie dotyczyło wskazania trudności w realizacji projektów partnerskich w ramach ZIT (wykres 18). Tutaj ankietowani byli proszeni o zaznaczenie maksymalnie 3 odpowiedzi, ich zdaniem najbardziej trafnych. Głównie, bo w prawie 50% odpowiedzi, za szczególną trudność uznano skomplikowane i czasochłonne procedury formalne. Nie jest to zaskoczeniem, gdyż generalnie projekty unijne charakteryzują się wysokim stopniem formalizacji i skomplikowania, a połączenie tego z większą liczbą beneficjentów realizujących dane przedsięwzięcie z pewnością utrudnia proces decyzyjny, przepływ informacji i wpływa na większy stopień skomplikowania całego przedsięwzięcia. Z drugiej strony prawie jedna czwarta odpowiedzi (24%) wskazywała na brak trudności przy realizacji tego typu projektów. Może to świadczyć o już ugruntowanych podstawach współpracy z innymi samorządami czy z instytucjami publicznymi. Kłopoty we współpracy z instytucją zarządzającą RPO wskazywano w ok. 19% przypadków. Dość dużo odpowiedzi, ok. 15%, dotyczyło także słabej roli koordynacyjnej biura związku ZIT. Ten zarzut był też częściej podnoszony w przypadku gmin skupionych w formie porozumień, a nie stowarzyszeń. Za najmniejsze przeszkody (po ok. 2% odpowiedzi) uznano natomiast: „niską jakość zarządzania

Wykres 18. Trudności w realizacji projektów partnerskich w ramach ZIT w MOF OW w Polsce Wschodniej



1 – Brak / słaba koordynacja ze strony biura związku ZIT, 2 – Małe zaangażowanie pracowników ze strony partnerów projektu, 3 – Niska jakość zarządzania projektem ze strony Lidera projektu, 4 – Trudność we współpracy z Instytucją Zarządzającą RPO, 5 – Trudność we współpracy z Instytucją Pośredniczącą RPO, 6 – Skomplikowane i czasochłonne procedury formalne, 7 – Niedoprecyzowane warunki współpracy w umowie partnerskiej, 8 – Nie widzę żadnych trudności, 9 – Nie dotyczy, 10 – Inne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania ankietowego.

projektem ze strony Lidera projektu” oraz „trudność we współpracy z Instytucją Pośredniczącą RPO”. Wśród „innych” trudności wskazywano: zbyt małe zasoby kadrowe w gminach, problemy w synchronizacji działań, czy wielopłaszczyznowość współpracy.

W odniesieniu do większości MOF w Polsce Wschodniej, wśród wskazywanych najczęściej trudności pojawiały się: problemy we współpracy z Instytucją Zarządzającą RPO oraz skomplikowane i czasochłonne procedury formalne. W Kieleckim Obszarze Funkcjonalnym przeważały odpowiedzi „nie dotyczy” lub „nie widzę żadnych trudności”. Ponadto należy zauważyć, że również w BOF aż 40% odpowiadających z tego obszaru funkcjonalnego nie odnotowało żadnych trudności w realizacji projektów partnerskich, co świadczy o dość sprawnym ich wdrażaniu w tych samorządach. W Lubelskim Obszarze Funkcjonalnym należy dodatkowo zwrócić uwagę, że również w ok. 40% odpowiedzi wskazano na

brak lub słabą koordynację działań ze strony biura związku ZIT (w danym przypadku związek ZIT działał w formie porozumienia).

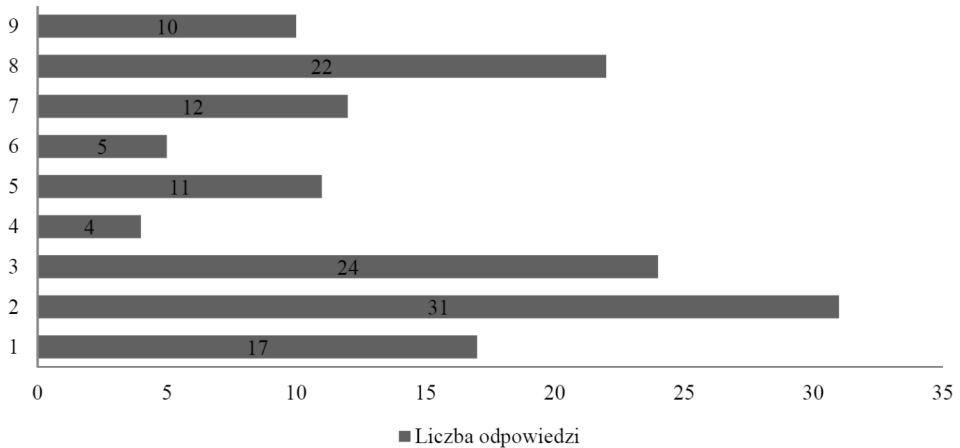
Skomplikowane i czasochłonne procedury formalne, to też był czynnik najczęściej wybierany w poszczególnych rodzajach gmin, szczególnie wiejskich i miejsko-wiejskich przed trudnościami we współpracy z Instytucją Zarządzającą RPO. Również w podziale na formy związków ZIT czynnik dotyczący procedur formalnych był wskazywany w 42% przypadków dla związków ZIT w formie porozumień i 40% dla stowarzyszeń. Ponadto w przypadku stowarzyszeń równie często wskazywano trudność we współpracy z Instytucją Zarządzającą RPO.

Pytanie 16:

„Jakie czynniki sukcesu może Pani/Pan wskazać w realizacji projektów partnerskich współfinansowanych z ZIT?”

Ostatnie pytanie dotyczyło czynników sukcesu w realizacji projektów partnerskich, czyli co zdaniem respondentów jest istotne przy realizacji tego typu przedsięwzięć. Ankietowani mogli wskazać, ich zdaniem, najważniejsze trzy czynniki lub wpisać swoje własne (wykres 19). Tu jedną z najczęstszych odpowiedzi (prawie 60%) było „duże zaangażowanie wszystkich w powodzenie projektu wszystkich partnerów”. Również w ocenie autorki jest to podstawa skutecznych działań, która pozwala na lepszy przepływ informacji, usprawnienie procesu decyzyjnego i tym samym sprawne zarządzanie całym przedsięwzięciem. Jednak często problemem nie jest małe zaangażowanie samych pracowników, ale ich przeciążenie obowiązkami. Szczególnie w mniejszych gminach, gdzie kadra urzędnicza nie jest tak rozbudowana jak w miastach, spotykane są problemy w sprawnej realizacji projektów w przypadku ich znacznej kumulacji. Powyższe spostrzeżenia potwierdza także inny czynnik podkreślany w 45% odpowiedzi, czyli „wysoka jakość zarządzania projektem partnerskim (np. kompetentna kadra, skuteczny przepływ informacji)”. Ciekawym wskazaniem, często wybieranym przez respondentów, ok. 41% odpowiedzi, było stawianie na „formę pozakonkursową wyboru projektu do dofinansowania”. Należy tu wyjaśnić, że w perspektywie finansowej 2014–2020 projekty w ramach ZIT mogły być realizowane

Wykres 19. Czynniki sukcesu w realizacji projektów partnerskich w ramach ZIT



1 – Koordynacyjna rola biura związku ZIT we wdrażaniu projektu partnerskiego, 2 – Duże zaangażowanie w powodzenie projektu wszystkich partnerów, 3 – Wysoka jakość zarządzania projektem partnerskim (np. kompetentna kadra, skuteczny przepływ informacji), 4 – Precyzyjne warunki współpracy między partnerami, 5 – Dobra współpraca z Instytucją Zarządzającą RPO, 6 – Dobra współpraca z Instytucją Pośredniczącą RPO, 7 – Sprawna realizacja dzięki wymianie doświadczeń, wiedzy między partnerami projektu, 8 – Forma pozakonkursowa wyboru projektu do dofinansowania, 9 – Nie dotyczy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania ankietowego.

zarówno w ramach otwartych konkursów, jak i w formie pozakonkursowej. Z tej opcji skorzystały wszystkie obszary funkcjonalne w Polsce Wschodniej, ale nie była to forma wyłączna wdrażania instrumentu ZIT. Duży odsetek wskazań dla tego czynnika może świadczyć o skuteczności takiej procedury wyboru przedsięwzięć do dofinansowania. W szczególności, w tej pozytywnej ocenie tego czynnika, kluczowym elementem wydaje się sposób przyjęcia takiego projektu do dofinansowania, w którym dane przedsięwzięcie nie musi konkurować w ramach konkursu. Nie jest omijana przy tym ocena formalno-merytoryczna takiego przedsięwzięcia i wstępnie zakwalifikowany projekt mógł zostać ostatecznie odrzucony na etapie takiej oceny, ale sam fakt planowania „z góry” określonych, często kluczowych działań na poziomie danych MOF oraz RPO może lepiej wpływać na rozwiązywanie istniejących problemów i deficytów

danych obszarów funkcjonalnych. Pozwala to całościowo spojrzeć na dany obszar. W konkursach ten czynnik nie jest możliwy do osiągnięcia aż w takim stopniu, bo nie jest wcześniej znany dokładny zakres projektów. Ważnym czynnikiem wskazywanym przez respondentów w tym pytaniu, ok. 32% odpowiedzi, była także koordynacyjna rola biura związku ZIT oraz lepsza wymiana doświadczeń między partnerami projektu (ok. 22% odpowiedzi). Powyższe postulaty można połączyć, gdyż biuro związku ZIT może i powinno być taką platformą wymiany doświadczeń. Powinno łączyć i wspomagać realizację działań na rzecz rozwoju wszystkich członków MOF i jednocześnie animować procesy rozwojowe danego obszaru funkcjonalnego.

W odniesieniu do poszczególnych obszarów funkcjonalnych wśród głównych wskazań czynników sukcesu projektów partnerskich wskazywano:

- w MOFO: oprócz zaangażowania w powodzenie projektu wszystkich partnerów, równie często zaznaczano koordynacyjną rolę biura związku ZIT,
- w BOF: aż w 70% wskazano na duże zaangażowanie w powodzenie projektu wszystkich partnerów, a w 60% wysoką jakość zarządzania projektem partnerskim,
- w LOF: po 66% odpowiedzi dotyczyło zarówno dużego zaangażowania w powodzenie projektu wszystkich partnerów, jak i wysokiej jakości zarządzania projektem partnerskim,
- w ROF: 70% odpowiadających zaznaczyło również duże zaangażowanie w projekt wszystkich partnerów oraz po 60% osób zwróciło uwagę na potrzebę koordynacyjnej roli związku ZIT w tym zakresie oraz na formę pozakonkursową wyboru projektu do dofinansowania,
- w KOF: przede wszystkim wskazano na duże zaangażowanie wszystkich partnerów i zapewnienie wysokiej jakości zarządzania projektem partnerskim.

Duże zaangażowanie wszystkich partnerów był to czynnik zdecydowanie najczęściej zaznaczany w kontekście różnych rodzajów gmin. Natomiast w samych miastach na prawach powiatu ten czynnik w ogóle nie był wskazany, a najczęściej wybierano (w 4 na 5 przypadków) pozakonkursową procedurę wyboru projektu do dofinansowania.

3. Podsumowanie i wnioski z badania ankietowego

Badanie ankietowe prowadzone było pod kątem znaczenia instrumentu ZIT w budowaniu spójności terytorialnej w ocenie przedstawicieli gmin tworzących miejskie obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich w Polsce Wschodniej. Badanie przeprowadzono pod kątem ogólnej oceny samego narzędzia ZIT oraz w bardziej szczegółowym ujęciu – oceny współpracy w ramach wspólnie podejmowanych działań w MOF, która jest niezbędna w podejściu zorientowanym terytorialnie.

W świetle uzyskanych wyników ankiety można stwierdzić, że zasadniczo wpływ ZIT na spójność terytorialną badanych miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce Wschodniej został dobrze oceniony przez ankietowanych. Generalnie respondenci uznali ZIT za właściwy instrument do budowania spójności terytorialnej danych MOF oraz zauważali jego pozytywne oddziaływanie na podniesienie spójności terytorialnej w swoich obszarach funkcjonalnych. Jedynie w pojedynczych przypadkach pojawiły się odpowiedzi wskazujące na małe znaczenie ZIT lub jego brak.

Pozytywnie został także oceniony instrument ZIT w podejmowaniu współpracy i sieciowania pomiędzy JST tworzącymi określony MOF OW, choć oczywiście należy zaznaczyć, że nie we wszystkich obszarach funkcjonalnych proces ten zachodził z jednakową częstotliwością. Ogólnie ok. 38% ankietowanych odpowiedziało, że dzięki ZIT samorzady podejmowały także dalszą współpracę, już niefinansowaną z tego instrumentu. To dobry wynik, w szczególności, że często przed zawiązaniem związków ZIT współpraca ta miała bardzo ograniczony charakter lub w ogóle jej nie było. Taka sytuacja istniała między innymi w BOF. Wspólne spotkania władarzy gmin w ramach struktur Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (związek ZIT) przyczyniły się do wymiany poglądów, konstruktywnej dyskusji i były załączkiem dalszych wspólnych działań. Pozytywny wpływ na procesy sieciowania i współpracy jako elementów wpływających na spójność danych terenów miały też wspólne działania partnerskie podejmowane w ramach inwestycji ZIT. Tu dzięki osadzeniu działań w zasadach wdrażania danego instrumentu zapewniono nie tylko ich spójność i kompleksowość, ale szeroką skalę oddzia-

ływania (często projekty partnerskie obejmowały cały MOF). To dobra praktyka w budowaniu spójności terytorialnej. W danej perspektywie finansowej w większości badanych MOF były realizowane projekty składające się z małych partnerstw (do 3 innych gmin). Jednak aby efekt oddziaływania był jak najlepszy na cały obszar funkcjonalny, w kolejnym okresie programowania należy dążyć do poszerzania kręgu współpracy o jak najwięcej samorządów tworzących dany obszar funkcjonalny. Jest to zgodne z zasadami podejścia terytorialno-funkcjonalnego i może przyczynić się do szybszego budowania spójności terytorialnej.

Podsumowując szczegółowo wyniki badania ankietowego, wśród kluczowych wniosków można wskazać następujące:

- Przedstawiciele gmin bardzo dobrze oceniają sam instrument ZIT jako ogólnie właściwe narzędzie do budowania spójności terytorialnej, ale wpływ ZIT na spójność terytorialną w MOF, do którego dana gmina należy, oceniany jest już słabiej.

- Wskazywane oddziaływanie ZIT w poszczególnych obszarach tematycznym w każdym z MOF generalnie pokrywało się z obszarami wdrażania wskazywanymi w strategiach ZIT/MOF. Potwierdza to też pewne wnioski wynikające z innych części ankiety, że ZIT nie obejmował wszystkich niezbędnych działań sprzyjających lepszemu zintegrowaniu i spójności danych MOF, a które respondowani uważali za ważne w budowaniu spójności terytorialnej.

- Można wskazać podobne wyzwania rozwojowe wymieniane do osiągnięcia w perspektywie finansowej 2021–2027 w samorządach w każdym z obszarów funkcjonalnych. Głównie dotyczą one poprawy dostępności do różnego rodzaju usług publicznych, realizacji różnych strategii niskoemisyjnych oraz rozwijania i integrowania systemów transportu zbiorowego.

- Jako kluczowe czynniki w prawidłowym wykorzystaniu ZIT do budowania spójności terytorialnej zdecydowana większość samorządów wskazywała zaangażowanie wszystkich JST danego MOF w tworzenie i wdrażanie strategii rozwoju MOF oraz posiadanie odpowiednich własnych zdolności finansowych do implementacji zintegrowanych projektów.

- W ocenie respondowanych najlepiej na spójność wpłynęły działania z zakresu infrastruktury transportowej (w ramach ZIT były realizowane w szczególności inwestycje drogowe i ścieżki rowerowe) oraz zakup taboru i podnoszenie efektywności energetycznej. Fakt takiej oceny nie budzi większych wątpliwości. Ten zakres miał też największy udział w alokacji ZIT. Poprawa infrastruktury jest jednym z kluczowych elementów zwiększających spójność terytorialną. Działania w zakresie efektywności energetycznej, głównie w ramach OZE, w dłuższej perspektywie poprawiają konkurencyjność i wizerunek danego obszaru i przede wszystkim służą zapewnieniu zrównoważonego rozwoju. Dziwić mogą dość niskie oceny wpływu ZIT na spójność w zakresie cyfryzacji usług publicznych czy działań na rynku pracy, podnoszenia konkurencyjności, przedsiębiorczości. Może to być podyktowane dość małą skalą oddziaływania (nie wszystkie samorzady korzystały z takich form wsparcia, był mniejszy poziom alokacji ZIT).

- Wdrażanie ZIT to też pewna lekcja, która ujawniła trudności, ale i potrzebę współpracy między samorządami tworzącymi poszczególne MOF. W tym kontekście respondowani wskazywali często na uwarunkowania finansowe. Podkreślano zarówno mały udział środków dostępnych w alokacji ZIT, jak i ograniczone środki własne na finansowanie inwestycji. Ten drugi problem w kolejnej perspektywie finansowej może przybrać na sile, gdyż jest planowane podniesienie wkładu własnego, który będą musieli ze swoich środków sfinansować beneficjenci realizujący projekty unijne. Z tego też względu, co jest zgodne z ideą podejścia terytorialnego, ważne jest budowanie szerokiej współpracy i partnerstwa.

- Wskazywane trudności wiązały się też z ograniczonym obszarem tematycznym wdrażania ZIT. W świetle ilości celów tematycznych (9 z 11), które były realizowane we wszystkich MOF-ach Polski Wschodniej problem ten wydaje się nieco przesadzony. Jednak oczywiście należy wziąć pod uwagę uwarunkowania i potrzeby w poszczególnych MOF-ach i przede wszystkim samorządach tworzących je. Często trudno pogodzić partykularne interesy wszystkich gmin. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że wiele środków z alokacji ZIT było dystrybuowanych za pomocą otwartych konkursów o dofinansowanie. Możliwość uzyskania środków

ZIT była tu uzależniona od pozycji rankingowej wniosku aplikacyjnego. W związku z tym mogły zdarzyć się sytuacje, że mimo istniejących potrzeb i deficytów w jakimś obszarze gminie nie udało się zdobyć dofinansowania.

- Ciekawym aspektem, na który też było dużo wskazań w kontekście trudności współpracy, był element polityczny. Należy podkreślić, że w ramach związków ZIT spotykali się często włodarze różnych opcji politycznych. Jednak bazując na własnych doświadczeniach współpracy w ramach Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego autorka może zauważyć, że włodarzy gmin cechuje wysoka kultura polityczna. Poglądy polityczne nie stanowiły przeszkody w podejmowaniu wspólnych działań, również dotyczących trudnych tematów, nie tylko związanych z ZIT. Jest to dobry sygnał i przykład, że przedstawiciele gmin są świadomi roli, jaką pełni samorząd w kształtowaniu coraz lepszej jakości życia i pracy.

- Wciąż ważnym czynnikiem w ocenie respondowanych pozostaje kwestia koordynacji działań i wdrażania ZIT. Samorządy potrzebują w tym zakresie silnego i konkretnego przywództwa i zaangażowania. Niektórzy ankietowani widzieli w tym rolę miasta wojewódzkiego, inni wskazywali na związek ZIT. Sprawą otwartą pozostaje więc kwestia formalizacji i modelu wdrażania ZIT w kolejnej perspektywie finansowej.

- W gminach, które realizowały najmniej projektów partnerskich, instrument ZIT i potrzeba dalszych działań z nim związanych były najlepiej oceniane.

Na zakończenie można stwierdzić, że pierwsze lata wdrażania ZIT pokazały, że wprowadzenie do polityki miejskiej i polityki spójności takiego narzędzia było celowe i uzasadnione. Generalnie bardzo dobrze został przyjęty przez samorządy, które widzą w nim korzyści we wpływie na rozwój danych terenów i poprawę spójności obszarów funkcjonalnych. Również w ocenie autorki, która także uczestniczyła w procesie wdrażania ZIT z perspektywy biura związku ZIT, instrument ten należy uznać za istotne narzędzie kreowania spójności i wyrównywania szans rozwojowych, w szczególności dla samorządów ościennych względem miasta wojewódzkiego. Choć duże środki w ramach ZIT zostały także skonsumowane przez stolice regionów, to w szczególności pozostałe gminy

skorzystały wielorako. Z jednej strony te środki ułatwiły dostęp do funduszy unijnych samorządom, które we wcześniejszych perspektywach finansowych nie miały wystarczających zdolności instytucjonalnych z bardzo dużą konkurencją innych wnioskodawców w ogólnowojewódzkich lub ogólnokrajowych konkursach o dofinansowanie. Duży udział w pozyskaniu środków na istotne inwestycje miały projekty realizowane w formule konkursowej, w ramach których mogły być realizowane przedsięwzięcia kluczowe dla rozwoju poszczególnych samorządów w kontekście wzmocnienia potencjału społeczno-gospodarczego całego obszaru funkcjonalnego. Ponadto samorządy skorzystały też na wymianie wspólnej wiedzy i doświadczeń. Zakrojona na taką skalę współpraca wcześniej nie miała miejsca. Powołanie biur związków ZIT dało możliwość wspólnych spotkań, szybszego podejmowania decyzji, planowania nowych projektów itp. Była to też okazja do szerszej wymiany doświadczeń i poglądów. Dotyczyło to nie tylko szczebla organów wykonawczych w gminie, ale też merytorycznie zaangażowanych pracowników we wdrażanie projektów w ramach ZIT. W szczególności pole do ściślejszej współpracy stanowiły projekty partnerskie, realizowane przez kilka lub wszystkie samorządy danego MOF. Do sprawnej i terminowej realizacji takich projektów niezbędna była bieżąca i ciągła współpraca i wymiana informacji. Można zatem uznać instrument ZIT za platformę wymiany wiedzy i doświadczeń, wzmacniający kapitał instytucjonalny poszczególnych samorządów. Świadczą także o tym inne inicjatywy wdrażane poza przedsięwzięciami z ZIT, jak np. wspólne grupy zakupowe. Jednak należy przy tym pamiętać, że szczególnie w tych obszarach, gdzie ta współpraca opiera się na porozumieniach, okres zaledwie kilku lat jest zbyt krótki, aby mówić o stabilnej i ugruntowanej współpracy. Choć ZIT dał dobre podstawy, to powstałe związki obszarów funkcjonalnych nie są oddolną inicjatywą, a niejako wymuszoną ustawą na potrzeby wdrażania ZIT. Zakończenie finansowania unijnego, niepewny los finansowania biur związków ZIT, może przyczynić się do rozpadu powstałych struktur i ponownego przyjęcia indywidualistycznej perspektywy rozwoju.

Rozdział VI

Kształtowanie się spójności terytorialnej miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce Wschodniej w świetle konwergencji sigma

1. Założenia metodologiczne badania

W nawiązaniu do wyników przeprowadzonego w gminach na przełomie 2020 i 2021 roku badania ankietowego postanowiono również za pomocą metod ilościowych zweryfikować, czy zwiększyła się spójność MOF OW w Polsce Wschodniej. W badaniu ankietowym przedstawiciele gmin MOF OW bardzo dobrze ocenili wpływ ZIT na spójność terytorialną. Zatem w ramach badań ilościowych postawiono hipotezę, że w okresie wdrażania ZIT zwiększała się spójność terytorialna miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce Wschodniej, mierzona wskaźnikiem konwergencji sigma. Wskaźnik został obliczony w każdym MOF OW na podstawie syntetycznych mierników poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych gmin danego MOF OW w latach 2011–2019, uzyskanych w ramach procedury metody TOPSIS (Technique for Order Preference by Similarity to Ideal Solution). Głównym celem badania był pomiar występowania spójności terytorialnej w ujęciu czasowo-przestrzennym w poszczególnych MOF OW w Polsce Wschodniej oraz identyfikacja poziomu i zakresu różnic rozwoju w nich występujących. Dzięki badaniu udało się także określić strukturę poziomu rozwoju MOF poprzez przypisanie poszczególnych samorządów do różnych klas poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Konwergencja typu sigma jest obok konwergencji typu beta i gamma jedną z metod badania zbieżności w naukach ekonomicznych. Jest powszechnie wykorzystywaną metodą badania zbieżności w poziomie dochodów (efekt doganiania) jako jeden z warunków poprawy życia ludności¹. Wykorzystywana jest także do badania zbieżności w innych obszarach życia społeczno-gospodarczego². Wykorzystanie tego wskaźnika na poziomie miejskich obszarów funkcjonalnych będzie nowym elementem w literaturze przedmiotu, wprowadzającym wartość dodaną w badaniach rozwoju lokalnych gospodarek.

Konwergencja typu sigma³ (σ) występuje, gdy zróżnicowanie określonych zmiennych między danymi jednostkami (np. krajami, regionami) maleje w czasie. Służy zatem ocenie dyspersji badanego zjawiska w czasie, która to wymaga oszacowania miary nierówności danego zjawiska w kolejnych okresach analizy⁴. Należy zauważyć, że w badaniach wykorzystywane są różne metodologie nasilenia stopnia nierówności, różniące się stopniem trudności i stopniem spełnienia układu aksjomatów stawia-

¹ Wśród badań na poziomie zbieżności dochodowej można wskazać m.in.: M. Próchniak, *Konwergencja beta, sigma i gamma krajów postsocjalistycznych do Europy Zachodniej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2019, Rok 17, z. 1, s. 217–243; B. Józwiak op. cit.; E. Kusideł, op. cit.; M. Czasonis, M.A. Quinn, *Income Convergence in Europe: Catching Up or Falling Behind?*, „Acta Oeconomica” 2012, vol. 62, no. 2, s. 183–204; M.T. Borsi, N. Metiu, *The Evolution of Economic Convergence in the European Union*, „Empirical Economics” 2015, vol. 48, no. 2, s. 657–681.

² Por. E. Roszkowska, M. Filipowicz-Chomko, *Ocena spójności województw Polski w latach 2005–2014 w kontekście ładu instytucjonalnego*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2017, nr 4 (88), s. 226–244; J. Krupowicz, *Konwergencja społeczna województw Polski w świetle strategii Europa 2020*, „Społeczeństwo i Ekonomia” 2018, nr 2 (10), s. 19–38; M. Kuc, *Analiza konwergencji społecznej metodami panelowymi*, „Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2014, z. 34, s. 197–208; E. Kusideł, A. Gajdos, *Wpływ zmian w strukturze pracujących na konwergencję kapitału ludzkiego w Polsce i Europie*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2016, nr 3 (321), s. 71–88.

³ Dla porównania, konwergencja typu beta (β) występuje, gdy kraje słabiej rozwinięte (niższy poziom PKB per capita) odznaczają się szybszym tempem wzrostu gospodarczego niż kraje wyżej rozwinięte. Zatem hipoteza konwergencji β ma podstawy teoretyczne w neoklasycznych modelach wzrostu gospodarczego. Konwergencja typu gamma (γ) występuje, gdy dane jednostki (np. kraje) zmieniają swoje miejsca w rankingu uporządkowanym pod względem jakiejś cechy, za: M. Próchniak, op. cit., s. 225–227.

⁴ E. Roszkowska, M. Filipowicz-Chomko, op. cit., s. 229.

nych przed miarami nierówności⁵. W przypadku zbieżności typu sigma to zróżnicowanie w szczególności może być mierzone odchyleniem standardowym logarytmów naturalnych lub współczynnikiem zmienności, czyli odchyleniem standardowym względnym⁶. W pracy wykorzystano statystyczną miarę konwergencji typu sigma opartą na współczynniku zmienności (V_t), który uwzględnia zmiany w analizowanych gminach tworzących miejskie obszary funkcjonalne w badanym okresie:

$$V_t = \frac{s_T}{\bar{T}}$$

gdzie: s_T – odchylenie standardowe syntetycznego miernika poziomu rozwoju poszczególnych gmin danego MOF OW w danym roku t ($t = 1, \dots, 9$, w danym badaniu lata: 2011–2019), \bar{T} – średni poziom syntetycznego miernika poziomu rozwoju w poszczególnych gminach danego MOF OW w danym roku t . Malejąca wartość współczynnika V_t oznacza spadek nierówności mierzonej syntetycznym miernikiem T i będzie wskazywać na występowanie konwergencji typu sigma. Aby zweryfikować zachodzenie zbieżności sigma, w publikacji wyznaczono liniowy model regresji czasowej dla wartości współczynnika zmienności według wzoru⁷:

$$V_t = \alpha_0 + \alpha_1 t + \varepsilon_t$$

gdzie: α_0 , α_1 – parametry modelu, ε_t – składnik losowy równania, t – zmienna czasowa ($t = 2011, \dots, 2019$). Konwergencja typu sigma występuje, jeśli nachylenie linii trendu, czyli ocena parametru α_1 , jest ujemne i istotne statystycznie⁸.

⁵ I. Laskowska, *Zdrowie i nierówności w zdrowiu – determinanty i implikacje ekonomiczno-społeczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 90–92; E. Kusideł, op. cit., s. 53–54.

⁶ Por. E. Roszkowska, M. Filipowicz-Chomko, op. cit., s. 229; M. Próchniak, op. cit., s. 226; A. Olechnicka, K. Wojnar, D. Celińska-Janowicz, J. Rok, *Metody i narzędzia analizy terytorialnej*, ESPON, Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o., Warszawa 2014, s. 71–72; H. Dao, P. Plagnat, V. Rousseaux, *Sigma convergence as a measure of territorial cohesion*, [w:] *Second ESPON 2013 Scientific Report, December 2013, Science in support of European Territorial Development and Cohesion*, ESPON, Luxembourg 2014, s. 32–37.

⁷ E. Roszkowska, M. Filipowicz-Chomko, op. cit., s. 230; J. Krupowicz, op. cit., s. 26.

⁸ M. Próchniak, op. cit., s. 226; J. Krupowicz, op. cit., s. 26.

Do oceny poziomu zróżnicowania spójności terytorialnej w poszczególnych badanych obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich wykorzystano metodę wielowymiarowej analizy porównawczej, opartej o metodę TOPSIS. Metoda ta należy do dyskretnych metod wielokryterialnych podejmowania decyzji (Multiple Criteria Decision Making – MCDM), które stały się popularne w ostatnich latach, znajdując zastosowanie w rozwiązywaniu wielu problemów rzeczywistych. Pierwotnie TOPSIS została zaproponowana przez C.L. Hwanga i K. Yoon w 1981 roku⁹. Metoda ta wykorzystuje dwa punkty referencyjne: rozwiązanie idealne (inaczej też: pozytywne idealne rozwiązanie – PIS) oraz rozwiązanie antyidealne (inaczej też: negatywne idealne rozwiązanie – NIS) jako punkty odniesienia dla rozważanych wariantów¹⁰. Metoda TOPSIS jest jedną z metod porządkowania liniowego, mającą na celu określenie hierarchii obiektów wielowymiarowych, określonych ze względu na zestaw przyjętych zmiennych. Dzięki temu może służyć procesom podejmowania decyzji, a także może być wykorzystywana do badania i oceny zjawisk gospodarczo-społecznych. W naukach ekonomicznych stosowana jest m.in. do: badania zróżnicowania rozwoju gospodarczego, aspektów zrównoważonego rozwoju, zagadnień rynku pracy, rynku nieruchomości, czy oceny działalności giełdy papierów wartościowych¹¹.

⁹ C.L. Hwang, K. Yoon, *Multiple attribute decision making: methods and applications*, Springer, New York 1981.

¹⁰ D. Kacprzak, *Przedziałowa metoda TOPSIS dla grupowego podejmowania decyzji*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 4 (94), s. 257.

¹¹ Por. E. Roszkowska, M. Filipowicz-Chomko, *Measuring sustainable development in the education area using multi-criteria methods: a case study*, „Central European Journal of Operations Research” 2020, nr 28, s. 1219–1241; E. Roszkowska, M. Filipowicz-Chomko, T. Wachowicz, *Wykorzystanie metody TOPSIS do oceny zróżnicowania rozwoju województw Polski w latach 2010–2014 w kontekście kształtowania się ładu instytucjonalnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 469, s. 149–158; A. Łuczak, F. Wysocki, *Zastosowanie uogólnionej miary odległości GDM oraz metody TOPSIS do oceny poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego powiatów województwa wielkopolskiego*, „Przegląd Statystyczny” 2012, nr specjalny 2 (59), s. 298–311; A. Ertman, *Wybrane aspekty elastyczności płac i ich rola w lokalizacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2020, s. 92–103; A. Matel, J. Marcinkiewicz, *Analiza dostępności mieszkań w miastach wojewódzkich Polski z wykorzystaniem metody TOPSIS*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 475, s. 170–182; J. Marcinkiewicz, *Wykorzystanie metody TOPSIS do oceny poziomu rozwoju giełd papierów warto-*

Tabela 53. Obszary wdrażania ZIT a wymiary spójności terytorialnej

Główne obszary wdrażania ZIT	Obszary spójności terytorialnej			
	Gospodarczy	Społeczny	Środowiskowo-przestrzenny	Institutionalny
Edukacja (przedszkolna i zawodowa)		×		
Włączenie społeczne i dostępność do usług publicznych		×		
Rynek pracy, przedsiębiorczość, konkurencyjność	×	×		
Transport			×	
Gospodarka niskoemisyjna			×	
Ochrona zasobów środowiska			×	
Dodatkowe wskaźniki terytorialne	×	×		×

Źródło: opracowanie własne.

W danej publikacji metodę TOPSIS zastosowano do uporządkowania liniowego gmin w poszczególnych obszarach funkcjonalnych Polski Wschodniej względem wybranych zmiennych rozwoju społeczno-gospodarczego w obszarach, w których w szczególności były finansowane inwestycje w ramach ZIT (transport, gospodarka niskoemisyjna, edukacja przedszkolna, rynek pracy, przedsiębiorczość i konkurencyjność, włączenie społeczne i dostępność do usług publicznych, ochrona zasobów środowiska). Wykorzystane w tym zakresie wskaźniki (zmienne) można uznać za obszary oddziaływania rzeczowego projektów finansowanych w ramach ZIT, ale w celu uwzględnienia szerszego kontekstu badanego zjawiska i wpływu na spójność terytorialną wykorzystano także dodatkowe zmienne, w tym pokazujące zamożność gmin mierzoną dochodami per capita, saldo wewnętrznych migracji gminnych czy wskaźnik dotyczący pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie starano się, aby zmienne reprezentowały każdy ze wskazywanych w rozdziale I wymiarów spójności terytorialnej (por. tabela 53) i odnosiły się do przeprowadzonej analizy terytorialnej w ramach rozdziału IV.

Dobór zmiennych uzależniony był, z jednej strony, od wymienionych założeń, a z drugiej, implikowany głównie dostępnością danych, która na poziomie gminnym, w ramach statystyki GUS, jest dość ograniczona. W związku z tym nie udało się wyodrębnić zmiennych reprezentujących wszystkie obszary wdrażania ZIT, np. edukacji zawodowej.

Ostatecznie wyjściowy zbiór potencjalnych cech diagnostycznych był weryfikowany merytorycznie i statystycznie. Uwzględnione zmienne są porównywalne (przedstawione w postaci wskaźnika natężenia albo struktury), charakteryzują się dużą zmiennością i w większości małym stopniem korelacji¹². Ostatecznie wykorzystane w badaniu zmienne to:

- Z1 – Saldo gminnych migracji wewnętrznych na pobyt stały na 1000 osób,
- Z2 – Dochody ogółem budżetu gminy na 1 mieszkańca w zł,
- Z3 – Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym (%),
- Z4 – Podmioty gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym,
- Z5 – Ludność (w % ogółu) korzystająca z instalacji kanalizacyjnej,
- Z6 – Długość infrastruktury rowerowej na 10 tys. ludności,
- Z7 – Liczba beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej na 10 tys. ludności,
- Z8 – Przychodnie na 10 tys. ludności,
- Z9 – Dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego na 1 tys. dzieci w wieku 3–5 lat,

¹² Wszystkie zmienne diagnostyczne zostały zweryfikowane ze względu na zmienność i korelację między nimi. Są one porównywalne (przedstawione w postaci wskaźnika natężenia albo struktury), charakteryzujące się dużą zmiennością i w większości małym stopniem korelacji. W nielicznych przypadkach wskaźniki korelacji (głównie dotyczące bezrobocia i beneficjentów pomocy społecznej) przekraczały 0,8. Jednak z uwagi na ich wartość merytoryczną (dotyczącą różnych obszarów wdrażania ZIT), brak zamienników na poziomie danych GUS oraz zachowanie jednolitości w prezentowanych treściach i poszczególnych latach do analizy wykorzystano ten sam zestaw zmiennych diagnostycznych we wszystkich MOF OW we wszystkich okresach.

Z10 – Udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem (%),

Z11 – Udział wydatków na drogi publiczne w wydatkach ogółem.

Procedury obliczeniowe metody TOPSIS prowadzące do wyznaczenia wartości syntetycznego miernika poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (T) przedstawiają się następująco¹³:

- Etap I – Wybór wskaźników (zmiennych diagnostycznych) opisujących zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w wybranych obszarach wdrażania ZIT w poszczególnych obszarach funkcjonalnych na podstawie przesłanek merytorycznych oraz statystycznych (opisano wyżej) w podziale na stymulanty i destymulanty. Za destymulanty zostały uznane zmienne Z3 i Z7, pozostałe to stymulanty.

- Etap II – Stworzenie macierzy danych:

$$X = [x_{ikt}]$$

gdzie: x_{ikt} – wartość k -tego wskaźnika ($k = 1, 2, \dots, 11$) dla i -tej gminy ($i = 1, 2, \dots, n$, n – liczba badanych gmin uzależniona od ilości, którą tworzy każdy MOF OW, tj. od 7 do 16) w t -tym roku ($t = 2011, \dots, 2019$).

- Etap III – Przyjęcie systemu wag dla wskaźników. W badaniu ze względu na trudność w ustaleniu obiektywnych kryteriów wagowych dla poszczególnych zmiennych diagnostycznych przyjęto równe wagi we wszystkich badanych MOF OW i wszystkich latach.

- Etap IV – Ustalenie współrzędnych obiektu – wzorca i antywzorca rozwoju i przyjmując jako wzorzec i antywzorzec rozwoju obiekt o współrzędnych odpowiednio: x_1^+, \dots, x_{11}^+ (x_1^-, \dots, x_{11}^-), dla których:

$$x_k^+ = \begin{cases} \max_{it} x_{ikt} & \text{jeżeli cecha jest stymulantą} \\ \min_{it} x_{ikt} & \text{jeżeli cecha jest destymulantą} \end{cases}$$

$$x_k^- = \begin{cases} \min_{it} x_{ikt} & \text{jeżeli cecha jest stymulantą} \\ \max_{it} x_{ikt} & \text{jeżeli cecha jest destymulantą} \end{cases}$$

¹³ E. Roszkowska, M. Filipowicz-Chomko, *Measuring sustainable development...*, s. 1225–1230; E. Roszkowska, M. Filipowicz-Chomko, T. Wachowicz, op. cit., s. 150–153, A. Ertman, *Zróżnicowanie elastyczności rynków pracy w wybranych krajach europejskich oraz USA w świetle metody TOPSIS*, „Oeconomia Copernicana” 2011, nr 20, s. 51–54.

W celu zachowania porównywalności danych mierników syntetycznych w poszczególnych latach, we wszystkich badanych okresach jako wartość max i min dla danych wskaźników (k) podstawiono wartość max i min ze wszystkich badanych lat.

- Etap V – Normalizacja wartości wskaźników w celu sprowadzenia ich do porównywalności według następującej procedury:

$$z_{ikt} = \frac{x_{ikt} - x_k^-}{x_k^+ - x_k^-}$$

gdzie: z_{ikt} jest oceną i -tej gminy pod względem k -tego wskaźnika.

- Etap VI – Określenie dystansu i -tej gminy do obiektu wzorca (d_{it}^+) i obiektu antywzorca (d_{it}^-) z wykorzystaniem odległości euklidesowej:

$$d_{it}^+ = \sqrt{\sum_{k=1}^{11} (z_{ikt} - 1)^2}$$

$$d_{it}^- = \sqrt{\sum_{k=1}^{11} (z_{ikt} - 0)^2}$$

- Etap VII – Wyznaczenie wartości syntetycznego miernika poziomu rozwoju (T_{it}) dla i -tej gminy oraz t -tego roku według wzoru:

$$T_{it} = \frac{d_{it}^-}{d_{it}^- + d_{it}^+}$$

gdzie $0 \leq T_{it} \leq 1$. Wyższe wartości miernika syntetycznego świadczą o wyższym poziomie rozwoju i tym samym wyższej pozycji danej gminy w rankingu.

- Etap VIII – Ustalenie rankingu samorządów w danym MOF OW i klasyfikacja badanych gmin ze względu na wartość syntetycznego miernika (T_{it}) do klas poziomu rozwoju, wykorzystując średnią arytmetyczną i odchylenie standardowe obliczone z wartości danego miernika syntetycznego dla wszystkich gmin w danym roku według poniższych założeń:

- klasa I (poziom wysoki), $T_{it} \geq \bar{T} + s_T$,
- klasa II (poziom średni wyższy), $\bar{T} + s_T > T_{it} \geq \bar{T}$,
- klasa III (poziom średni niższy), $\bar{T} > T_{it} \geq \bar{T} - s_T$,
- klasa IV (poziom niski), $T_{it} < \bar{T} - s_T$,

gdzie: \bar{T} – średnia arytmetyczna wartości miernika T_{it} , s_T – odchylenie standardowe.

Na podstawie średniej i odchylenia standardowego został określony w każdym badanym roku współczynnik zmienności (V_T), którego kształtowanie się w badanym okresie pozwoliło na ocenę występowania bądź nie konwergencji sigma w danym MOF OW. Uzyskane wyniki zaprezentowano w formie graficznej i tabelarycznej w dalszej części pracy.

2. Zróżnicowanie spójności terytorialnej w miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich Polski Wschodniej

Mając na uwadze powyższe założenia metodologiczne, w tym rozdziale przedstawiono wyniki badań ilościowych w kolejnych miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce Wschodniej. Należy zaznaczyć, że przedstawione wyniki nie powinny być porównywane między obszarami funkcjonalnymi z uwagi na różnice w wielkości MOF oraz w sytuacji wyjściowej każdego z tych obszarów. Zatem porównanie spójności terytorialnej pomiędzy MOF na podstawie poniższych wyników nie będzie możliwe. Mając jednak na uwadze wysokość współczynników zmienności i linie trendu można wskazać, czy ewentualne procesy zbieżności zachodzą wolniej, czy szybciej w poszczególnych obszarach funkcjonalnych. Jednak głównym celem prowadzonych badań jest wskazanie, czy występuje zmniejszenie zróżnicowania badanych jednostek w poszczególnych MOF OW w danym czasie i jakie jest jego ewentualne tempo. Elementem dodatkowym będzie także ukazanie stopnia i struktury zróżnicowania rozwoju poszczególnych jednostek w oparciu o syntetyczny wskaźnik rozwoju.

Miejski Obszar Funkcjonalny Olsztyna (MOFO)

Na wstępie, w prowadzonym badaniu, w oparciu o dostępne dane, dokonano ustalenia współrzędnych obiektu wzorca i antywzorca (wartości minimalnych i maksymalnych badanych zmiennych) dla danego obszaru funkcjonalnego w poszczególnych badanych latach, co prezentuje tabela 54. Dane te stanowiły punkt odniesienia do konstrukcji syntetycz-

nego miernika rozwoju w poszczególnych badanych okresach i pozwoliły zachować porównywalność syntetycznych mierników rozwoju społeczno-gospodarczego w poszczególnych latach w danym MOF OW. Ponadto w tabeli 54, dla zobrazowania zakresu zmienności danych w badanych latach, zaprezentowano średnią i podstawowe wskaźniki zmienności.

Tabela 54. Współrzędne obiektu wzorca i antywzorca w metodzie TOPSIS oraz podstawowe wskaźniki zmienności dla MOFO w latach 2011–2019

Opis	Z1	Z2	Z3	Z4	Z5	Z6	Z7	Z8	Z9	Z10	Z11
Wzorzec (max)	76	8369	10,4	2333	100	13,65	1153	10	1071	60,7	37,6
Antywzorzec (min)	-2,5	2587	1,9	1107,8	31,7	0	310	1	370	1,2	1,8
Średnia	14,29	4477,84	6,10	1709,37	67,19	1,34	746,00	5,00	717,03	21,96	9,63
Odchylenie standardowe	16,24	1304,79	2,19	353,71	21,69	2,33	244,83	2,14	154,49	22,83	7,43
Współczynnik zmienności (%)	113,63	29,14	35,91	20,69	32,29	174,06	32,82	42,80	21,55	103,98	77,15

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 54 pokazuje, że największą rozbieżnością w badanym okresie w obszarze funkcjonalnym Olsztyna, wynoszącą ponad 100%, charakteryzowały się zmienne Z1 (saldo gminnych migracji wewnętrznych), Z6 (infrastruktura rowerowa na 10 tys. mieszk.) i Z10 (% powierzchni objętej miejscowymi planami). Dość wysoki współczynnik zmienności, ponad 77%, był także przy zmiennej Z11 dotyczącej wydatków na infrastrukturę drogową na mieszkańca. W pozostałych przypadkach oscylował w granicach ok. 30–40%. Najmniejsze zróżnicowanie tego współczynnika (ok. 21–22%) było w zakresie zmiennych Z4 (podmioty gospodarki narodowej na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym) i Z9 (dzieci w placówkach przedszkolnych na 1 tys. dzieci w wieku 3–5 lat).

W kolejnej tabeli zamieszczono wyniki zastosowanej procedury TOPSIS wskazując: wartości syntetycznych mierników poziomu rozwoju w każdej gminie i klasy przynależności gmin według zróżnicowania poziomu tego rozwoju w badanym okresie.

Tabela 55. Syntetyczny miernik i klasa poziomu rozwoju w gminach MOFO w latach 2011–2019 wg TOPSIS

Lata		Gmina						
		1	2	3	4	5	6	7
2011	TOPSIS (T)	0,523	0,294	0,302	0,246	0,185	0,230	0,452
	Klasa	1	3	3	3	4	3	1
2012	TOPSIS (T)	0,514	0,293	0,294	0,250	0,161	0,199	0,426
	Klasa	1	3	3	3	4	3	2
2013	TOPSIS (T)	0,520	0,301	0,354	0,253	0,253	0,208	0,422
	Klasa	1	3	2	3	3	4	2
2014	TOPSIS (T)	0,566	0,323	0,357	0,318	0,273	0,208	0,487
	Klasa	1	3	3	3	3	4	1
2015	TOPSIS (T)	0,599	0,347	0,407	0,337	0,261	0,236	0,488
	Klasa	1	3	2	3	3	4	2
2016	TOPSIS (T)	0,601	0,362	0,418	0,347	0,285	0,250	0,543
	Klasa	1	3	2	3	3	4	1
2017	TOPSIS (T)	0,608	0,405	0,423	0,410	0,325	0,313	0,589
	Klasa	1	3	3	3	3	4	1
2018	TOPSIS (T)	0,648	0,418	0,478	0,457	0,395	0,334	0,645
	Klasa	1	3	3	3	3	4	1
2019	TOPSIS (T)	0,650	0,445	0,533	0,462	0,467	0,383	0,710
	Klasa	1	3	2	3	3	4	1

Gmina: 1 – Olsztyn (1), 2 – Barczewo (3), 3 – Dywity (2), 4 – Gietrzwałd (2), 5 – Jonkowo (2), 6 – Purda (2), 7 – Stawiguda (2).

Źródło: opracowanie własne.

Analiza powyższych danych wskazuje na dominującą pozycję w rozwoju danego MOF Miasta Olsztyna, które we wszystkich badanych okresach mieściło się w klasie 1 (wysoki poziom). W tej klasie była także (od 2016 roku nieprzerwanie) gmina wiejska Stawiguda, która zdecydowanie charakteryzowała się wyższym poziomem rozwoju niż pozostałe gminy ościenne MOFO. Fakt ten można tłumaczyć zdecydowanie lepszą jej sytuacją społeczno-gospodarczą niż pozostałych samorządów, m.in. w zakresie migracji, ilości podmiotów gospodarczych, czy beneficjentów pomocy społecznej. Gmina ta miała także dość wysokie dochody per capita. Ustępowała w tym zakresie jedynie Olsztynowi, a od 2019 roku notowała je nawet wyższe niż stolica województwa. Pozostałe samorządy charakteryzowały się znacznie niższym poziomem rozwoju i na-

leżały głównie do klasy 3 (poziom średni niższy) albo 4 (poziom niski). Jedynie Gmina Dywity okresami (w latach 2013, 2015–2016 i 2019) znajdowała się w klasie 2 (poziom średni wyższy). W pozostałych przypadkach jedynie trwały awans z klasy 4 do 3 od 2013 roku można było zauważyć w Gminie Jonkowo. Najgorszą sytuacją odznaczała się Gmina Purda, gdzie odwrotnie, od 2013 roku spadła do klasy 4 poziomu rozwoju. Pozostałe gminy, Barczewo i Gietrzwałd, nie zmieniły klasyfikacji w badanym okresie. Nie oznacza to jednak, że gminy te nie zwiększyły ogólnie swojego poziomu rozwoju w badanych latach. Jednak tempo zmian zachodzące w pozostałych samorządach było równie dynamiczne i nie pozwoliło ich dogonić czy prześcignąć (por. tabela 56). W szczególności dość wysoki wzrost poziomu rozwoju miała Gmina Gietrzwałd w okresie 2017–2018, co może wskazywać na pozytywne efekty inwestycji w ramach ZIT. Wysokim tempem wzrostu poziomu rozwoju w oparciu o syntetyczny miernik TOPSIS charakteryzowała się, prawie w całym badanym okresie, Gmina Jonkowo. W szczególności wysokie tempo utrzymywało się po 2015 roku, czyli już w okresie wdrażania inwestycji z ZIT. W MOFO w większości samorządów w końcówce badanego okresu widać wyraźne wzrosty syntetycznego miernika (kilkanaście procent), co może wskazywać na pozytywne oddziaływanie na rozwój projektów w ramach ZIT.

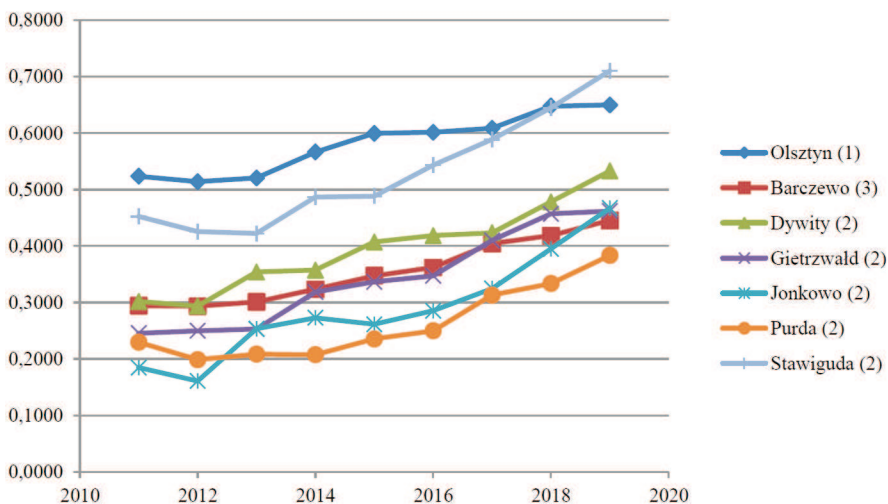
Tabela 56. Tempo zmian syntetycznego miernika poziomu rozwoju wg TOPSIS w gminach MOFO w latach 2011–2019

Gminy	Lata							
	2012/11	2013/12	2014/13	2015/14	2016/15	2017/16	2018/17	2019/18
Olsztyn (1)	-1,8%	1,3%	8,8%	5,8%	0,3%	1,2%	6,4%	0,3%
Barczewo (3)	-0,3%	2,7%	7,4%	7,4%	4,2%	11,8%	3,4%	6,4%
Dywity (2)	-2,8%	20,6%	0,9%	14,0%	2,8%	1,2%	12,9%	11,4%
Gietrzwałd (2)	1,7%	1,4%	25,8%	5,7%	3,1%	18,1%	11,4%	1,1%
Jonkowo (2)	-12,9%	57,5%	7,6%	-4,2%	9,2%	13,7%	21,6%	18,3%
Purda (2)	-13,5%	4,9%	-0,4%	13,5%	6,1%	25,3%	6,5%	14,9%
Stawiguda (2)	-5,9%	-0,8%	15,2%	0,3%	11,3%	8,3%	9,5%	10,1%

Źródło: opracowanie własne.

Graficznie kształtowanie się syntetycznego wskaźnika poziomu rozwoju wyprowadzonego metodą TOPSIS ilustruje wykres 20.

Wykres 20. Kształtowanie się syntetycznego miernika poziomu rozwoju wg TOPSIS w MOFO w latach 2011–2019



Źródło: opracowanie własne.

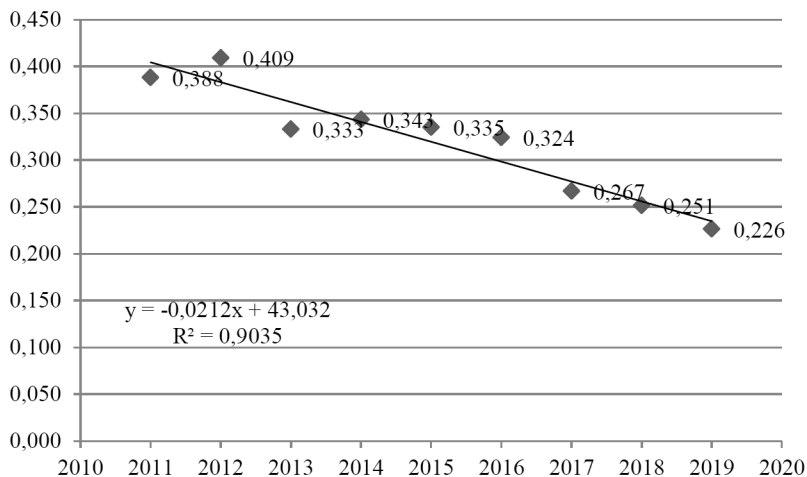
Analiza danych na wykresie 20 pokazuje, że we wszystkich gminach obszaru funkcjonalnego Olsztyna w badanym okresie zwiększył się poziom rozwoju mierzony syntetycznym miernikiem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego TOPSIS. Mając na uwadze tempo zmian syntetycznego miernika rozwoju rok do roku, to największy wzrost był w Gminie Jonkowo w 2013 roku, czego zdecydowanie nie można powiązać z wdrażaniem inwestycji ZIT, gdyż w tym okresie nie były one jeszcze uruchomione. Dostyc duże zmiany notowała też Gmina Purda, ale nie pozwoliło to na awansowanie do wyższej klasy poziomu rozwoju.

Jednocześnie charakterystyczną cechą prezentowanych JST było zmniejszanie się dystansu rozwojowego do Olsztyna, co jest zauważalne na wykresie 20 od 2016 roku. W 2018 roku gmina wiejska Stawiguda, granicząca ze stolicą regionu od południowego zachodu, przewyższyła Olsztyn poziomem rozwoju. Należy przy tym zauważyć, że granicząca z Olsztynem i ze Stawigudą Gmina Purda wykazywała najniższy poziom rozwoju w MOFO. Pokazuje to, że podejmując inwestycje ze środków publicznych, w tym z UE, należy mieć na uwadze nie tylko wyrównywanie szans rozwojowych między rdzeniem MOF a obszarami

ościnnymi, ale należy zwrócić uwagę na generalnie występujące różnice między sąsiadującymi gminami. Powyższy wykres pokazuje także, że gminy danego obszaru funkcjonalnego skupiły się w dwóch grupach, w tym: Olsztyn i Stawiguda prezentują wyższy poziom rozwoju, a pozostałe gminy tworzą dość zwartą grupę 5 JST o mniejszym potencjale rozwojowym.

Ogólnie można zauważyć, że od 2013 roku poziom rozwoju we wszystkich badanych jednostkach znacząco się poprawił. Nie można jednak stwierdzić wyraźnego zmniejszania się poziomów rozwoju mierzonych miernikiem syntetycznym między poszczególnymi JST. Biorąc natomiast pod uwagę liniowy model regresji czasowej dla wartości współczynnika zmienności (por. wykres 21), można stwierdzić, że konwergencja na danym obszarze funkcjonalnym zachodzi, na co wskazuje wartość parametru α_1 znajdującego się przy x ($\alpha_1 = -0,0212$) i ujemne nachylenie linii trendu. Miara zbieżności w MOFO w badanym okresie jest jednak dość niska, gdyż można stwierdzić, że wraz z upływem czasu o jednostkę (tu: rok) konwergencja typu sigma jest większa o zaledwie 0,0212 jednostek.

Wykres 21. Liniowy model regresji czasowej dla wartości współczynnika zmienności w latach 2011–2019 w MOFO



Źródło: opracowanie własne.

Istotność statystyczną powyższego modelu potwierdzają wyniki oszacowania parametrów modelu regresji konwergencji sigma dla syntetycznych mierników poziomu rozwoju w MOFO w latach 2011–2019, co prezentuje tabela 57. Wysoka wartość współczynnika $R^2 = 0,9035$ wskazuje, że model w bardzo wysokim stopniu objaśnia kształtowanie się zmiennej V_T i można stwierdzić bardzo dobre dopasowanie modelu. Powyższe potwierdza, że zmienna czasowa jest istotna.

Tabela 57. Wyniki oszacowania parametrów modelu regresji konwergencji sigma dla syntetycznych mierników rozwoju w MOFO

Podsumowanie regresji zmiennej zależnej: V_T : $R^2 = 0,9035$, dopasowany $R^2 = 0,8897$, $F = 65,67$, Istotność $F = 0,0001$					
Model		Współczynnik	Błąd standardowy	t Stat	Wartość -p
V_T	Stała	43,0325	5,2746	8,1584	0,0001
	Czas	-0,0212	0,0026	-8,0979	0,0001

Źródło: opracowanie własne.

Mając na uwadze powyższe, w przypadku MOFO można pozytywnie zweryfikować postawioną hipotezę. Badany obszar funkcjonalny zwiększa swoją spójność terytorialną, a w szczególności proces ten uległ dynamizacji w okresie wdrażania ZIT. Zauważalny spadek współczynnika zmienności nastąpił w szczególności w okresie 2016–2017.

Białostocki Obszar Funkcjonalny (BOF)

W Białostockim Obszarze Funkcjonalnym w badanych latach współrzędne obiektu wzorca i antywzorca (wartości minimalnych i maksymalnych zmiennych dla danego obszaru funkcjonalnego w poszczególnych, badanych latach) przedstawiają się zgodnie z tabelą 58.

Można zauważyć, że największe zróżnicowanie mierzone współczynnikiem zmienności, czyli ponad 100%, występowało w ramach Z1, Z6 i Z10 (tzn. w ramach: salda migracji wewnętrznych na 1 tys. osób, infrastruktury rowerowej na 10 tys. mieszkańców i udziału pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego); dość wysokie,

Tabela 58. Współrzędne obiektu wzorca i antywzorca w metodzie TOPSIS oraz podstawowe wskaźniki zmienności w BOF w latach 2011–2019

Opis	Z1	Z2	Z3	Z4	Z5	Z6	Z7	Z8	Z9	Z10	Z11
Wzorzec (max)	28,90	7295,32	11,60	2011,30	96,40	12,88	1464,00	11,00	1080,00	99,90	39,70
Antywzorzec (min)	-5,50	2226,37	2,80	935,00	21,50	0,00	251,00	2,00	322,00	0,40	2,60
Średnia	8,25	3662,25	6,80	1458,67	61,52	3,31	768,07	4,70	693,22	26,80	11,84
Odchylenie standardowe	8,30	1174,14	2,21	273,27	24,05	3,60	309,61	2,08	186,00	39,09	7,29
Współczynnik zmienności (%)	100,55	32,06	32,56	18,73	39,09	109,02	40,31	44,36	26,83	145,87	61,63

Źródło: opracowanie własne.

ponad 60%, było w przypadku wydatków na infrastrukturę drogową. Można stwierdzić, że BOF charakteryzuje się większym zróżnicowaniem badanych zmiennych niż wcześniej opisywany MOFO. W przypadku pozostałych zmiennych współczynnik zmienności w badanym okresie wahał się w granicach 26–45%. Najmniejsza wartość współczynnika zmienności (ponad 18%) występowała w ramach zmiennej Z4 (dotyczącej ilości podmiotów gospodarczych na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym).

W kolejnej tabeli zamieszczono wyniki zastosowanej procedury TOPSIS, wskazując wartości syntetycznych mierników poziomu rozwoju w każdej gminie i klasy przynależności gmin według zróżnicowania tego rozwoju w poszczególnych latach.

Analiza powyższych danych wskazuje na dominującą pozycję w rozwoju Białegostoku, który we wszystkich badanych okresach mieścił się w pierwszej klasie rozwoju, charakteryzującej się jego wysokim poziomem, a od 2012 roku jest jedynym samorządem w najwyższej klasie rozwoju. Niezmienny poziom rozwoju w badanym okresie w klasie 2 (średni wyższy) reprezentowały gminy: Choroszcz, Wasilków i Supraśl (w 2011 roku był w klasie 1); w klasie 3 (średni niższy): Dobrzyńsko Duże i Turośń Kościelna, a w klasie 4 (poziom niski): Zabłudów. Gmina Czarna Białostocka od 2017 roku wyraźnie awansowała z poziomu

Tabela 59. Syntetyczny miernik i klasa poziomu rozwoju w gminach BOF w latach 2011–2019 wg TOPSIS

Lata		Gmina									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2011	TOPSIS (T)	0,507	0,412	0,225	0,286	0,362	0,364	0,451	0,284	0,391	0,199
	Klasa	1	2	4	3	2	2	1	3	2	4
2012	TOPSIS (T)	0,540	0,440	0,225	0,254	0,325	0,353	0,395	0,258	0,363	0,168
	Klasa	1	2	3	3	3	2	2	3	2	4
2013	TOPSIS (T)	0,537	0,413	0,230	0,263	0,360	0,356	0,428	0,287	0,365	0,185
	Klasa	1	2	4	3	2	2	2	3	2	4
2014	TOPSIS (T)	0,571	0,414	0,270	0,312	0,378	0,385	0,438	0,336	0,408	0,234
	Klasa	1	2	4	3	2	2	2	3	2	4
2015	TOPSIS (T)	0,554	0,459	0,302	0,371	0,415	0,405	0,477	0,339	0,444	0,270
	Klasa	1	2	4	3	2	2	2	3	2	4
2016	TOPSIS (T)	0,573	0,485	0,321	0,393	0,437	0,413	0,483	0,363	0,472	0,298
	Klasa	1	2	4	3	2	3	2	3	2	4
2017	TOPSIS (T)	0,637	0,535	0,379	0,433	0,462	0,439	0,533	0,420	0,493	0,318
	Klasa	1	2	3	3	3	3	2	3	2	4
2018	TOPSIS (T)	0,658	0,594	0,446	0,481	0,539	0,464	0,584	0,446	0,569	0,400
	Klasa	1	2	3	3	2	3	2	3	2	4
2019	TOPSIS (T)	0,660	0,616	0,468	0,491	0,570	0,477	0,610	0,491	0,585	0,428
	Klasa	1	2	3	3	2	3	2	3	2	4

Gmina: 1 – Białystok (1), 2 – Choroszcz (3), 3 – Czarna Białostocka (3), 4 – Dobrzyniewo Duże (2), 5 – Juchnowiec Kościelny (2), 6 – Łapy (3), 7 – Supraśl (3), 8 – Turośl Kościelna (2), 9 – Wasilków (3), 10 – Zabłudów (3).

Źródło: opracowanie własne.

niskiego (klasa 4) do średniego niższego (klasa 3), natomiast Gmina Łapy spadła w 2016 roku z klasy 2 do 3. Należy przy tym wskazać, że te dwie gminy (wraz z Turością Kościelną) nie graniczą bezpośrednio z Białymstokiem. W jednej gminie – Juchnowiec Kościelny, w badanym okresie poziom wskaźnika syntetycznego wahał się między klasami 2 a 3. Generalnie można zauważyć, że gminy położone na południe od Białostoku charakteryzowały się słabszym poziomem rozwoju. Ponadto poziom rozwoju był też wyższy w szczególności w gminach wiejsko-miejskich, oprócz Juchnowca Kościelnego, który należy do gmin wiejskich (Juchnowiec Kościelny wyróżnia lokalizacja na terenie gminy dużej ilości większych firm produkcyjno-usługowych).

Tempo zmian miernika syntetycznego poziomu rozwoju w poszczególnych gminach BOF było różnorodne. Z wyjątkiem Łap i Supraśla przyrosty wskaźnika w wybranych latach były kilkunastoprocentowe, a w Gminie Zabłudów nawet ponad 20%. Dość duże przyrosty miernika syntetycznego zauważa się w większości samorządów w okresie 2017–2018, co może świadczyć o pozytywnym oddziaływaniu podejmowanych już wtedy dość szeroko inwestycji w ramach ZIT (por. tabela 60).

Tabela 60. Tempo zmian syntetycznego miernika poziomu rozwoju wg TOPSIS w gminach BOF w latach 2011–2019

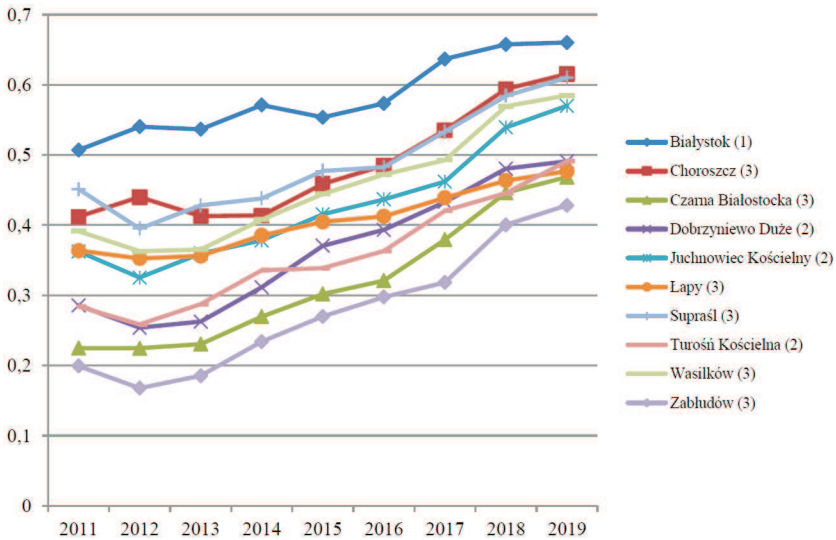
Gminy	Lata							
	2012/11	2013/12	2014/13	2015/14	2016/15	2017/16	2018/17	2019/18
Białystok (1)	6,6%	-0,7%	6,5%	-3,1%	3,6%	11,0%	3,3%	0,4%
Choroszcz (3)	6,8%	-6,2%	0,2%	10,9%	5,7%	10,4%	11,0%	3,6%
Czarna Białostocka (3)	-0,1%	2,5%	17,1%	11,9%	6,3%	18,2%	17,6%	4,9%
Dobrzyniewo Duże (2)	-11,2%	3,5%	18,7%	19,0%	6,1%	10,1%	11,0%	2,2%
Juchnowiec Kościelny (2)	-10,3%	10,5%	5,2%	9,8%	5,1%	5,8%	16,7%	5,7%
Łapy (3)	-3,1%	1,0%	8,2%	5,0%	1,9%	6,4%	5,6%	2,8%
Supraśl (3)	-12,5%	8,4%	2,3%	9,0%	1,1%	10,5%	9,6%	4,5%
Turośl Kościelna (2)	-9,0%	11,2%	16,9%	0,9%	7,2%	15,7%	6,1%	10,2%
Wasilków (3)	-7,3%	0,7%	11,7%	9,0%	6,2%	4,4%	15,6%	2,7%
Zabłudów (3)	-15,9%	10,5%	26,3%	15,3%	10,2%	7,0%	25,8%	7,0%

Źródło: opracowanie własne.

Graficzną ilustrację syntetycznego miernika poziomu rozwoju w gminach BOF zawiera wykres 22.

Analiza danych na wykresie 22 pokazuje, że we wszystkich gminach obszaru funkcjonalnego Białegostoku w badanym okresie zwiększał się poziom rozwoju mierzony syntetycznym miernikiem rozwoju. Jednocześnie widoczną cechą było zmniejszanie się dystansu rozwojowego poszczególnych gmin do miasta wojewódzkiego, w szczególności dotyczyło to Choroszczy, Supraśla, Wasilkowa i Juchnowca Kościelnego, a więc bezpośrednich sąsiadów stolicy regionu. Jednak od 2017 roku zauważa się rozłam gmin wchodzących w BOF na dwie grupy: pierwszą tworzą wyżej wymienione jednostki, drugą pozostałe gminy BOF. Jednak różnica między wartościami skrajnymi miernika na początku i końcu badanego

Wykres 22. Kształtowanie się syntetycznego miernika poziomu rozwoju wg TOPSIS w BOF w latach 2011–2019



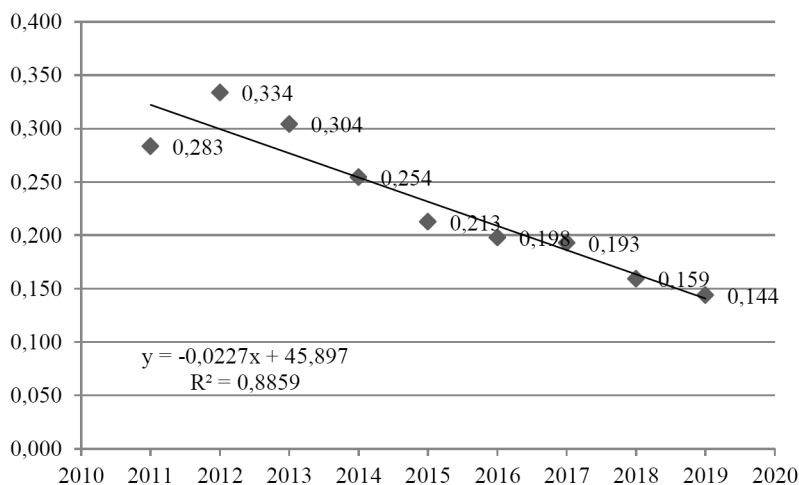
Źródło: opracowanie własne.

okresu jest zdecydowanie mniejsza w 2019 roku, co sugeruje zmniejszanie się różnic w poziomie rozwoju. Jednocześnie tempo zmian wskaźnika syntetycznego jest większe w JST o słabszym poziomie rozwoju, jak np. Zabłudów, Turośl Kościelna, Dobrzyniewo Duże czy Czarna Białostocka.

Biorąc pod uwagę liniowy model regresji czasowej dla wartości współczynnika zmienności (por. wykres 23), można stwierdzić, że konwergencja typu sigma na danym obszarze funkcjonalnym również zachodzi, na co wskazuje wartość parametru α_1 znajdującego się przy x ($\alpha_1 = -0,0227$) i ujemne nachylenie linii trendu. Zbieżność w BOF w badanym okresie jest jednak dość niska, gdyż wraz z upływem czasu o jednostkę (tu: rok) konwergencja typu sigma zwiększa się o ok. 0,0227 jednostek.

Istotność statystyczną powyższego modelu potwierdzają wyniki oszacowania parametrów modelu regresji konwergencji sigma dla syntetycznych mierników rozwoju w BOF w latach 2011–2019, co prezentuje tabela 61. Wysoka wartość współczynnika $R^2 = 0,8859$ wskazuje, że mo-

Wykres 23. Liniowy model regresji czasowej dla wartości współczynnika zmienności w latach 2011–2019 w BOF



Źródło: opracowanie własne.

Tabela 61. Wyniki oszacowania parametrów modelu regresji konwergencji sigma dla syntetycznych mierników rozwoju w BOF

Podsumowanie regresji zmiennej zależnej: V_T : $R^2 = 0,8895$, dopasowany $R^2 = 0,8696$, $F = 54,34$, Istotność $F = 0,0002$					
Model		Współczynnik	Błąd standardowy	t Stat	Wartość -p
V_T	Stała	45,8965	6,1948	7,4087	0,0001
	Czas	-0,0227	0,0031	-7,3714	0,0002

Źródło: opracowanie własne.

del w bardzo wysokim stopniu objaśnia kształtowanie się zmiennej V_T . Można zatem mówić o bardzo dobrym dopasowaniu modelu, co potwierdza, że zmienna czasowa jest istotna.

Mając na uwadze powyższe, również w przypadku BOF można pozytywnie zweryfikować postawioną hipotezę. Badany obszar funkcjonalny zwiększa swoją spójność terytorialną. Podejmowane działania w ramach ZIT pozytywnie wpłynęły na tempo i zbieżność poziomu rozwoju poszczególnych jednostek danego obszaru funkcjonalnego. W szczegól-

ności w okresie 2017–2018 zauważalny jest wyraźniejszy spadek współczynnika zmienności, co można powiązać z pierwszymi pozytywnymi efektami podejmowanych inwestycji z ZIT.

Lubelski Obszar Funkcjonalny (LOF)

W Lubelskim Obszarze Funkcjonalnym w badanych latach współrzędne obiektu wzorca i antywzorca (wartości minimalnych i maksymalnych zmiennych dla danego obszaru funkcjonalnego w poszczególnych, badanych latach) przedstawiają się zgodnie z tabelą 62.

Tabela 62. Współrzędne obiektu wzorca i antywzorca w metodzie TOPSIS oraz podstawowe wskaźniki zmienności dla LOF w latach 2011–2019

Opis	Z1	Z2	Z3	Z4	Z5	Z6	Z7	Z8	Z9	Z10	Z11
Wzorzec (max)	30,10	6941,85	11,30	2320,40	94,80	29,92	1362,00	10,00	1177,00	100,20	33,20
Antywzorzec (min)	-8,50	2145,07	2,10	884,50	0,00	0,00	202,00	1,00	342,00	2,20	1,40
Średnia	6,65	3616,17	6,23	1376,24	34,72	1,97	637,19	4,60	726,19	73,87	7,96
Odchylenie standardowe	8,72	1057,60	2,16	304,02	32,27	3,92	267,02	2,52	203,74	38,65	4,34
Współczynnik zmienności (%)	131,07	29,25	34,73	22,09	92,94	198,94	41,91	54,68	28,06	52,32	54,54

Źródło: opracowanie własne.

Mając na uwadze powyższe można stwierdzić, że największe zróżnicowanie współczynnika zmienności, ponad 100%, występowało w ramach Z1, Z6, czyli w zakresie salda migracji na 1 tys. ludności i infrastruktury rowerowej na 10 tys. mieszkańców. Nieco ponad 90% zróżnicowaniem charakteryzowała się zmienna Z5, dotycząca udziału ludności korzystającej z sieci kanalizacji. W pozostałych przypadkach różnice nie przekroczyły 55%. Powyższe wskazuje, że w większości badanych obszarów nie ma znaczących różnic w prezentowanych wskaźnikach rozwoju.

Wyniki procedury TOPSIS, czyli wartości syntetycznych mierników poziomu rozwoju w każdej gminie (T) i klasy przynależności gmin według zróżnicowania tego rozwoju w poszczególnych latach przedstawiono w tabeli 63.

Tabela 63. Syntetyczny miernik i klasa poziomu rozwoju w gminach LOF w latach 2011–2019 wg TOPSIS

Lata		Gmina															
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
2011	TOPSIS (T)	0,35	0,32	0,40	0,35	0,47	0,32	0,50	0,25	0,37	0,35	0,37	0,34	0,31	0,33	0,47	0,49
	Klasa	3	3	2	3	1	3	1	4	3	3	3	3	3	3	1	1
2012	TOPSIS (T)	0,34	0,31	0,39	0,34	0,47	0,32	0,50	0,24	0,37	0,36	0,39	0,35	0,32	0,31	0,48	0,46
	Klasa	3	3	2	3	1	3	1	4	2	3	2	3	3	3	1	1
2013	TOPSIS (T)	0,34	0,32	0,39	0,35	0,47	0,35	0,53	0,24	0,36	0,37	0,39	0,37	0,31	0,32	0,47	0,44
	Klasa	3	3	2	3	1	3	1	4	3	3	2	3	3	3	1	2
2014	TOPSIS (T)	0,40	0,38	0,41	0,37	0,48	0,37	0,56	0,25	0,38	0,38	0,40	0,42	0,34	0,35	0,49	0,45
	Klasa	2	3	2	3	1	3	1	4	3	3	3	2	3	3	1	2
2015	TOPSIS (T)	0,43	0,37	0,43	0,41	0,49	0,41	0,55	0,26	0,40	0,38	0,43	0,40	0,35	0,37	0,51	0,50
	Klasa	2	3	2	3	1	3	1	4	3	3	2	3	3	3	1	1
2016	TOPSIS (T)	0,45	0,40	0,44	0,42	0,51	0,43	0,57	0,28	0,43	0,40	0,46	0,45	0,37	0,40	0,52	0,47
	Klasa	2	3	2	3	1	3	1	4	3	3	2	2	4	3	1	2
2017	TOPSIS (T)	0,50	0,47	0,46	0,44	0,53	0,46	0,59	0,31	0,47	0,43	0,48	0,48	0,40	0,40	0,54	0,51
	Klasa	2	3	3	3	2	3	1	4	3	3	2	2	4	4	1	2
2018	TOPSIS (T)	0,54	0,45	0,51	0,47	0,53	0,49	0,62	0,35	0,47	0,46	0,50	0,48	0,41	0,43	0,56	0,51
	Klasa	2	3	2	3	2	2	1	4	3	3	2	3	4	3	1	2
2019	TOPSIS (T)	0,56	0,54	0,52	0,49	0,57	0,50	0,62	0,36	0,48	0,47	0,52	0,50	0,42	0,45	0,59	0,56
	Klasa	2	2	2	3	2	3	1	4	3	3	2	3	4	3	1	2

Gmina: 1 – Głusk (2), 2 – Jabłonna (2), 3 – Jastków (2), 4 – Konopnica (2), 5 – Miasto Lubartów (1), 6 – Lubartów (2), 7 – Lublin (1), 8 – Małgiew (2), 9 – Nałęczów (3), 10 – Nierdrzwica Duża (2), 11 – Niemce (2), 12 – Piaski (3), 13 – Spiczyn (2), 14 – Strzyżewice (2), 15 – Świdnik (1), 16 – Wólka (2).

Źródło: opracowanie własne.

W LOF, oprócz samego miasta wojewódzkiego, pojawiają się dwa inne, duże ośrodki miejskie – Lubartów i Świdnik. Wszystkie trzy według wyników otrzymanych za pomocą metody TOPSIS można zaliczyć do obszarów o wysokim poziomie rozwoju. Lublin i Świdnik w całym badanym okresie mieściły się w klasie 1 (wysoki poziom rozwoju), natomiast Miasto Lubartów spadło od 2017 roku do klasy 2 (poziom średni wyższy). Przy tym należy zauważyć, że Miasto Lubartów, w przeciwieństwie do Świdnika, nie graniczy bezpośrednio z Lublinem i położone jest na obrzeżach obszaru funkcjonalnego. Specyficzną cechą Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego jest duża ilość gmin wiejskich, których jest aż 11 na 16 JST. Na tym

tle wyróżniała się Gmina Wólka, granicząca ze Świdnikiem i Lublinem od południa, która na początku badanego okresu mieściła się raczej w klasie 1, a od 2016 roku spadła do klasy 2. Wzrostem poziomu rozwoju odznaczyły się natomiast inne gminy sąsiadujące z Lublinem, jak np. Głusk (od 2014 roku awansowała do klasy 2), Jastków (z wyjątkiem 2017 roku znajdowała się w klasie 2), Niemce (od 2015 roku zdecydowanie przeskoczyła do klasy 2 poziomu rozwoju). Widoczny obszar o niższym poziomie rozwoju (klasa 3, średnia niższa) stanowią gminy: Konopnica, Niedrzwica Duża i Strzyżowice, które w całym badanym okresie nie zdołały awansować do wyższej klasy poziomu rozwoju. Gminy te również graniczą z Lublinem i stanowią południowo-zachodnie i zachodnie granice LOF. Do obszarów, które w badanym okresie nie zdołały trwale podwyższyć klasy poziomu rozwoju zaliczały się również gminy: Nałęczów, Lubartów i Piaski. Gmina Spiczyn natomiast od 2016 roku spadła do najniższej klasy poziomu rozwoju (klasa 4). Najgorsza sytuacja była jednak w Gminie Małgiew, która w całym badanym okresie plasowała się w klasie 4. Co ciekawe, gmina ta graniczy z miastem Świdnik. Jednak sąsiedztwo dużego ośrodka miejskiego w tym przypadku nie miało znaczenia w zakresie znacznego przyspieszenia poziomu rozwoju. Należy przy tym zauważyć, że wskazywane wyżej gminy (począwszy od Nałęczowa), leżą na obrzeżach obszaru funkcjonalnego i nie graniczą z Lublinem, co może być przyczyną ich słabszego poziomu rozwoju w kontekście całego MOF, ale także implikacją do zapewnienia lepszych form i narzędzi wsparcia dla tego typu obszarów, położonych peryferyjnie w skali całego MOF.

Analizując tempo zmian syntetycznego miernika poziomu rozwoju w latach, zauważa się, że jego dynamika w okresie 2011–2013 była w większości samorządów ujemna, a w pozostałym badanym okresie w większości dodatnia. Przy tym szczególnie wysoką dynamiką wzrostu (ponad 10% licząc rok do roku w określonych latach) wskaźnika syntetycznego charakteryzowały się gminy: Głusk, Jabłonna, Małgiew, Konopnica, Piaski (por. tabela 64). Dodatkowo tempo zmian po 2014 roku może wskazywać na występowanie skumulowanych pozytywnych efektów wynikających z wdrażania projektów ZIT.

Tabela 64. Tempo zmian syntetycznego miernika poziomu rozwoju wg TOPSIS w gminach LOF w latach 2011–2019

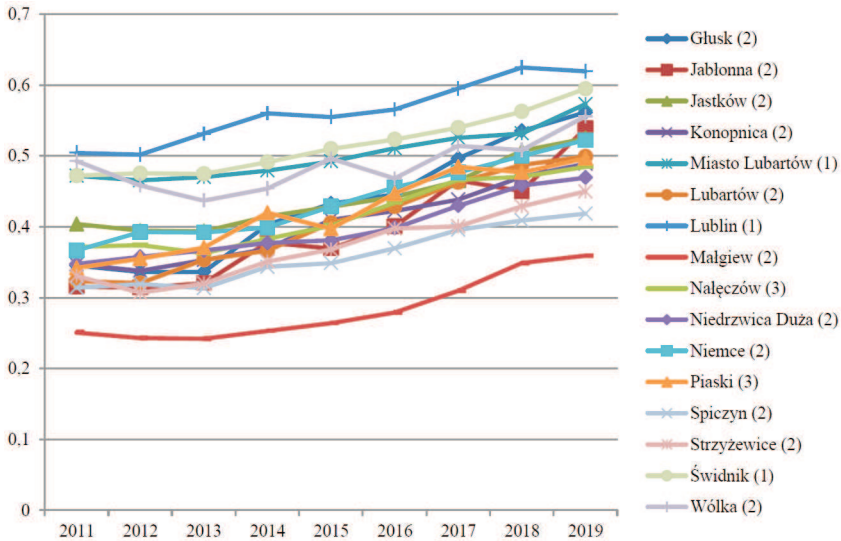
Gminy	Lata							
	2012/11	2013/12	2014/13	2015/14	2016/15	2017/16	2018/17	2019/18
Głusk (2)	-2,7%	0,1%	19,8%	7,4%	3,0%	11,4%	7,8%	4,9%
Jabłonna (2)	-0,6%	2,1%	17,9%	-2,2%	8,5%	16,2%	-3,3%	19,7%
Jastków (2)	-2,3%	-0,2%	5,3%	3,3%	3,3%	5,0%	9,1%	3,4%
Konopnica (2)	-2,6%	4,5%	4,6%	11,1%	3,0%	3,8%	7,4%	3,9%
Miasto Lubartów (1)	-1,4%	1,0%	1,9%	2,7%	3,8%	2,8%	1,2%	7,8%
Lubartów (2)	-0,8%	10,2%	3,7%	10,7%	5,6%	8,1%	5,2%	2,5%
Lublin (1)	-0,5%	5,9%	5,4%	-0,9%	1,9%	5,2%	5,0%	-0,9%
Małgiew (2)	-3,1%	-0,5%	4,6%	4,3%	5,7%	10,9%	12,7%	3,0%
Nałęczów (3)	0,7%	-3,1%	5,6%	4,9%	8,0%	7,4%	0,9%	3,0%
Niedrzwica Duża (2)	2,9%	2,5%	2,9%	1,0%	4,5%	7,9%	6,7%	2,4%
Niemce (2)	7,1%	-0,1%	1,8%	7,4%	6,3%	4,6%	4,8%	4,6%
Piaski (3)	3,8%	4,4%	13,2%	-5,4%	12,5%	8,4%	-1,6%	4,2%
Spiczyn (2)	1,6%	-1,8%	9,6%	1,5%	6,0%	7,1%	3,4%	2,3%
Strzyżewice (2)	-7,2%	4,3%	9,7%	4,8%	8,1%	0,7%	7,1%	4,9%
Świdnik (1)	0,7%	-0,2%	3,5%	3,8%	2,6%	3,2%	4,2%	5,7%
Wólka (2)	-7,0%	-4,7%	3,9%	9,3%	-5,6%	9,8%	-1,2%	9,4%

Źródło: opracowanie własne.

Graficzną ilustrację kształtowania się omawianego syntetycznego miernika poziomu rozwoju w LOF zawiera wykres 24.

Analiza danych na wykresie 24 pokazuje, że we wszystkich gminach LOF w badanym okresie wyraźnie rośnie poziom rozwoju mierzony syntetycznym miernikiem metody TOPSIS. Jednocześnie zauważa się zmniejszanie się dystansu poziomu rozwoju poszczególnych gmin LOF do miasta wojewódzkiego. Najszybciej ten proces przebiega dla Świdnika. Z graficznej ilustracji syntetycznego miernika poziomu rozwoju można także łatwo zauważyć skupianie się analizowanych gmin LOF w trzech grupach. W pierwszej grupie, w szczególności dobrze widocznej do 2015 roku, z wyraźnie najwyższym poziomem rozwoju, zawierały się: Lublin, Świdnik, Lubartów (miasto) i Gmina Wólka. Następną grupę stanowiły pozostałe samorządy w wyjątkiem Gminy Małgiew, która zdecydowanie wyróżniała się na tym tle najniższym poziomem rozwoju. Natomiast od 2015 roku nieco zacierały się granice między dwiema

Wykres 24. Kształtowanie się syntetycznego wskaźnika TOPSIS w gminach LOF w latach 2011–2019



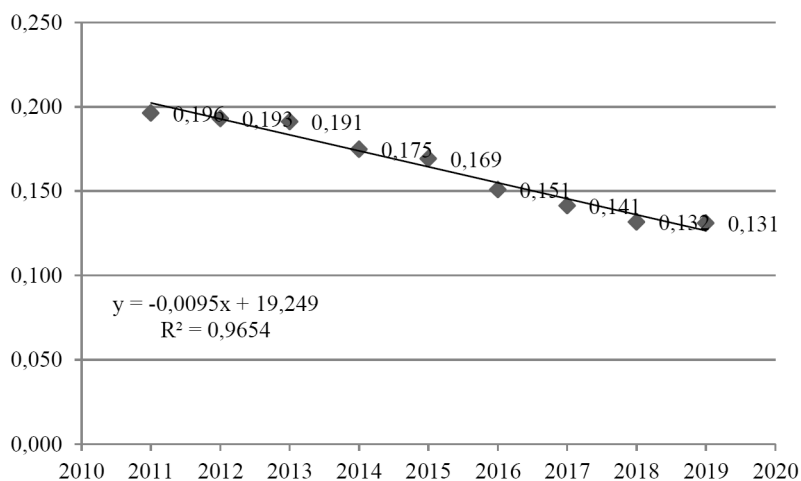
Źródło: opracowanie własne.

pierwszymi grupami, przy dalej zdecydowanie najniższym poziomie rozwoju w Gminie Małgiew.

Ogólnie, biorąc pod uwagę liniowy model regresji czasowej dla wartości współczynnika zmienności (por. wykres 25), można stwierdzić, że konwergencja typu sigma na danym obszarze funkcjonalnym zachodzi, na co wskazuje wartość parametru α_1 znajdującego się przy x ($\alpha_1 = -0,0095$) i ujemne nachylenie linii trendu. Jednak konwergencja ta jest mała, gdyż wraz z upływem czasu o jednostkę (tu: rok) zróżnicowanie zmniejsza się o 0,0095 jednostek.

Istotność statystyczną powyższego modelu potwierdzają wyniki oszacowania parametrów modelu regresji konwergencji sigma dla syntetycznych mierników poziomu rozwoju w LOF w latach 2011–2019, co prezentuje tabela 65. Wysoka wartość współczynnika $R^2 = 0,9654$ wskazuje, że model w bardzo wysokim stopniu objaśnia kształtowanie się zmiennej V_T i dzięki temu można mówić o bardzo dobrym dopasowaniu danych danego modelu. Potwierdza to, że zmienna czasowa jest istotna.

Wykres 25. Liniowy model regresji czasowej dla wartości współczynnika zmienności w latach 2011–2019 w LOF



Źródło: opracowanie własne.

Tabela 65. Wyniki oszacowania parametrów modelu regresji konwergencji sigma dla syntetycznych mierników rozwoju w LOF

Podsumowanie regresji zmiennej zależnej: V_T : $R^2 = 0,9654$, dopasowany $R^2 = 0,9604$, $F = 195,10$, Istotność $F = 0,000002$					
Model		Współczynnik	Błąd standardowy	t Stat	Wartość -p
V_T	Stała	19,2489	1,3663	14,0884	0,000002
	Czas	-0,0095	0,0007	-13,9681	0,000002

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki badania w danym obszarze funkcjonalnym pozwalają zatem także w tym przypadku na pozytywne zweryfikowanie postawionej hipotezy. Lubelski Obszar Funkcjonalny, co prawda nieznacznie, ale zwiększył swoją spójność terytorialną w badanym okresie. Zmniejszanie się poziomów rozwoju widoczne było głównie od 2015 roku, a więc w okresie wdrażania ZIT.

Rzeszowski Obszar Funkcjonalny (ROF)

W ROF w badanych latach współrzędne obiektu wzorca i antywzorca (wartości minimalnych i maksymalnych zmiennych dla danego obszaru funkcjonalnego w poszczególnych, badanych latach) przedstawiają się zgodnie z tabelą 66. Dane te stanowiły punkt odniesienia do konstrukcji syntetycznego miernika poziomu rozwoju w poszczególnych, badanych okresach dla danego MOF OW i pozwoliły zachować porównywalność poziomu rozwoju gmin ROF. Ponadto dla zobrazowania zakresu zmienności danych w badanych latach zaprezentowano średnią i podstawowe wskaźniki zmienności.

Tabela 66. Współrzędne obiektu wzorca i antywzorca w metodzie TOPSIS oraz podstawowe wskaźniki zmienności dla ROF w latach 2011–2019

Opis	Z1	Z2	Z3	Z4	Z5	Z6	Z7	Z8	Z9	Z10	Z11
Wzorzec (max)	17,10	7533,14	16,90	2489,20	95,90	8,28	1546,00	11,00	1337,00	19,80	29,10
Antywzorzec (min)	-5,10	2255,93	4,30	696,20	40,20	0,00	277,00	2,00	435,00	0,30	0,90
Średnia	4,07	3715,82	8,19	1288,59	76,94	0,87	727,44	5,20	824,18	6,01	6,20
Odchylenie standardowe	4,49	1118,27	2,52	383,17	14,58	1,89	250,18	2,00	144,15	6,08	4,32
Współczynnik zmienności (%)	110,29	30,09	30,80	29,74	18,95	216,88	34,39	38,42	17,49	101,18	69,62

Źródło: opracowanie własne.

Mając na uwadze powyższe można zauważyć, że najwyższy współczynnik zmienności, ponad 100%, występował w ramach zmiennych Z1, Z6, Z10, czyli w ramach salda migracji wewnętrznych na 1000 osób, infrastruktury rowerowej na 10 tys. ludności i stopnia pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Prawie 70% wyniósł dla Z11 (wydatków na drogi publiczne per capita). W pozostałym zakresie współczynnik ten nie przekroczył 40%, najmniejsza jego wartość (ok. 18%) była przy zmiennej Z8 (dzieci w placówkach przedszkolnych). Zróżnicowanie zatem w poszczególnych obszarach kształtuje się dość podobnie jak w omawianych już MOF-ach.

Interesujący rozkład poziomu rozwoju mierzonego syntetycznym miernikiem przynosi natomiast wynik procedury TOPSIS prezentowany w tabeli 67. Zaznacza się tu dość duża przewaga poziomu rozwoju miasta wojewódzkiego nad wszystkimi pozostałymi gminami ROF.

Tabela 67. Syntetyczny miernik i klasa poziomu rozwoju w gminach ROF w latach 2011–2019 wg TOPSIS

Lata		Gmina												
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
2011	TOPSIS (T)	0,39	0,28	0,28	0,28	0,37	0,41	0,25	0,42	0,37	0,58	0,32	0,41	0,35
	Klasa	2	3	3	3	2	2	4	2	2	1	3	2	3
2012	TOPSIS (T)	0,37	0,27	0,27	0,28	0,34	0,39	0,26	0,42	0,34	0,62	0,30	0,40	0,32
	Klasa	2	3	3	3	3	2	4	2	3	1	3	2	3
2013	TOPSIS (T)	0,39	0,27	0,29	0,28	0,30	0,40	0,26	0,42	0,34	0,65	0,31	0,40	0,35
	Klasa	2	3	3	3	3	2	3	2	3	1	3	2	3
2014	TOPSIS (T)	0,41	0,29	0,34	0,31	0,39	0,44	0,28	0,46	0,39	0,69	0,37	0,45	0,31
	Klasa	2	3	3	3	3	2	4	2	3	1	3	2	3
2015	TOPSIS (T)	0,41	0,32	0,36	0,32	0,40	0,46	0,31	0,45	0,44	0,71	0,39	0,46	0,36
	Klasa	3	3	3	3	3	2	4	2	2	1	3	2	3
2016	TOPSIS (T)	0,41	0,35	0,37	0,36	0,42	0,47	0,33	0,52	0,46	0,69	0,41	0,48	0,41
	Klasa	3	3	3	3	3	2	4	2	2	1	3	2	3
2017	TOPSIS (T)	0,44	0,39	0,41	0,36	0,46	0,49	0,37	0,54	0,48	0,73	0,43	0,51	0,45
	Klasa	3	3	3	4	3	2	4	2	2	1	3	2	3
2018	TOPSIS (T)	0,47	0,38	0,43	0,41	0,50	0,52	0,37	0,54	0,48	0,75	0,45	0,59	0,43
	Klasa	3	4	3	3	2	2	4	2	3	1	3	1	3
2019	TOPSIS (T)	0,51	0,39	0,43	0,40	0,53	0,53	0,41	0,56	0,51	0,74	0,52	0,59	0,48
	Klasa	3	4	3	4	2	2	4	2	2	1	2	2	3

Gmina: 1 – Boguchwała (3), 2 – Chmielnik (2), 3 – Czarna (2), 4 – Czudec (2), 5 – Głogów Małopolski (3), 6 – Krasne (2), 7 – Lubenia (2), 8 – Miasto Łańcut (1), 9 – Łańcut (2), 10 – Rzeszów (1), 11 – Świlcza (2), 12 – Trzebownisko (2), 13 – Tyczyn (3).

Źródło: opracowanie własne.

W obszarze funkcjonalnym Rzeszowa występuje oprócz samego miasta wojewódzkiego jeszcze jeden duży ośrodek miejski – Łańcut. Nie graniczy on ze stolicą regionu i w badanym okresie charakteryzował się niższym poziomem rozwoju (2 klasa, średnia wyższa) niż miasto wojewódzkie (klasa 1, wysoka). Generalnie gminy ROF (w większości wiejskie, tylko 3 miejsko-wiejskie) charakteryzują się raczej niskim poziomem rozwoju (klasa 4), w tym: Lubenia, Czudec (spadek z klasy 3 od 2017),

Chmielnik (spadek z klasy 3 od 2018) albo są w klasie średniej niższej (klasa 3), w tym: Boguchwała (spadek z klasy 2 od 2015), Czarna i Tyczyn. Silną klasę średnią wyższą (klasa 2) stanowią natomiast samorządy: Krasne i Trzebownisko (gmina ta w 2018 roku jako jedyna z ROF w badanym okresie była w klasie 1). Cechą charakterystyczną jest to, że obie gminy sąsiadują między sobą i z miastem wojewódzkim. Wraz z Głogowem Małopolskim i Gminą Łańcut, które charakteryzują się zmiennym poziomem rozwoju (między klasami średnią wyższą – 2 a średnią niższą – 3) oraz Miastem Łańcut obszary te (położone na wschód i północ od Rzeszowa) można uznać za lepiej rozwinięte na tle pozostałych. Podobnie jak w LOF, samorządy położone na peryferiach obszaru funkcjonalnego, głównie Lubenia i Czudec, odznaczają się najgorszymi wynikami syntetycznego miernika poziomu rozwoju. Tutaj zatem powinna być skierowana szersza interwencja skupiająca się na głównych problemach rozwoju tych obszarów. Tempo zmian syntetycznego miernika poziomu rozwoju na początku badanego okresu w danych gminach było ujemne (por. tabela 68). W szczególności od 2014 roku tempo zmian przybrało na sile i w wielu gminach wzrost wskaźnika wyniósł od kilkunastu do nawet ok. 30% w jednym roku. Największe przyrosty syntetycznego miernika poziomu rozwoju były np. w gminach: Głogów Małopolski, Świlcza, Czudec. Jednak pomimo dużych zmian w badanym wskaźniku, tempo zmian w innych samorządach nie pozwoliło tym najbardziej awansować w hierarchii.

Graficzną ilustrację omawianego syntetycznego miernika poziomu rozwoju w ramach ROF zawiera wykres 26.

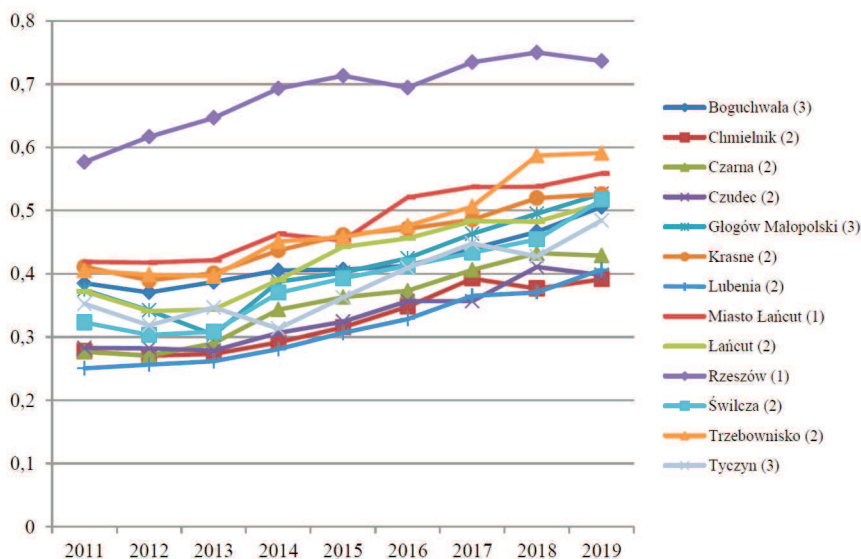
Analiza danych na wykresie 26 pokazuje, że we wszystkich gminach ROF w badanym okresie wzrasta poziom rozwoju mierzony syntetycznym miernikiem otrzymanym za pomocą metody TOPSIS. Jednocześnie bardzo zauważalna jest przewaga miasta wojewódzkiego pod kątem poziomu rozwoju w stosunku do wszystkich pozostałych gmin. Od 2016–2017 można zauważyć jednak nieco zmniejszający się dystans rozwoju Rzeszowa do Miasta Łańcut i Gminy Trzebownisko. Mając na uwadze wykres 26 można uznać, że same gminy ościenne tworzą dość spójny i zwarty pod kątem społeczno-gospodarczym obszar.

Tabela 68. Tempo zmian syntetycznego miernika poziomu rozwoju wg TOPSIS w gminach ROF w latach 2011–2019

Gminy	Lata							
	2012/11	2013/12	2014/13	2015/14	2016/15	2017/16	2018/17	2019/18
Boguchwała (3)	-3,7%	4,4%	4,7%	0,3%	1,5%	6,5%	6,1%	8,4%
Chmielnik (2)	-2,5%	1,1%	6,7%	8,2%	10,3%	12,8%	-4,0%	3,9%
Czarna (2)	-2,1%	7,2%	18,3%	5,7%	2,8%	8,9%	6,5%	-0,9%
Czudec (2)	-0,2%	-1,3%	10,2%	5,7%	10,0%	0,0%	15,2%	-3,1%
Głogów Małopolski (3)	-8,6%	-11,3%	27,6%	3,8%	5,6%	9,1%	6,9%	6,3%
Krasne (2)	-5,2%	2,9%	9,0%	5,6%	2,2%	3,0%	7,1%	1,2%
Lubenia (2)	2,3%	2,2%	7,2%	9,2%	7,1%	11,2%	1,5%	9,7%
Miasto Łańcut (1)	-0,3%	0,9%	9,8%	-2,3%	15,1%	3,1%	0,1%	3,8%
Łańcut (2)	-8,4%	0,8%	13,5%	13,4%	3,0%	6,0%	-0,2%	6,0%
Rzeszów (1)	7,0%	4,8%	7,2%	2,9%	-2,6%	5,8%	2,1%	-1,8%
Świlcza (2)	-6,1%	1,7%	19,9%	6,1%	5,1%	5,0%	4,9%	13,8%
Trzebownik (2)	-1,7%	-0,6%	13,8%	1,5%	3,9%	6,4%	15,9%	0,6%
Tyczyn (3)	-9,6%	8,8%	-9,6%	15,7%	12,9%	9,5%	-4,5%	13,2%

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 26. Kształtowanie się syntetycznego miernika poziomu rozwoju wg TOPSIS w gminach ROF w latach 2011–2019

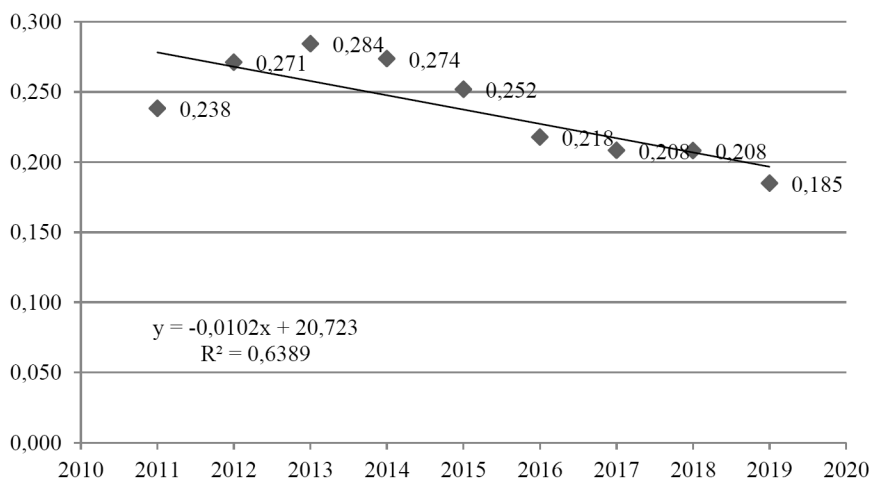


Źródło: opracowanie własne.

Zauważalne są jednak wyraźne wzrosty różnic w poziomie rozwoju w ostatnich latach w niektórych samorządach (np. Czarna).

Pomimo tych spostrzeżeń, biorąc pod uwagę liniowy model regresji czasowej dla wartości współczynnika zmienności (wykres 27), można stwierdzić, że konwergencja typu sigma na danym obszarze funkcjonalnym zachodzi, na co wskazuje wartość parametru α_1 znajdującego się przy x ($\alpha_1 = -0,0102$) i ujemne nachylenie linii trendu. Jednak również w tym przypadku poziom konwergencji jest niski, gdyż wraz z upływem czasu o jednostkę (tu: rok) zbieżność na badanym obszarze zwiększa się o 0,0102 jednostek.

Wykres 27. Liniowy model regresji czasowej dla wartości współczynnika zmienności w latach 2011–2019 w ROF



Źródło: opracowanie własne.

Istotność statystyczną powyższego modelu potwierdzają wyniki oszacowania parametrów modelu regresji konwergencji sigma dla syntetycznych mierników poziomu rozwoju w ROF w latach 2011–2019, co prezentuje tabela 69. Dość wysoka wartość współczynnika $R^2 = 0,6389$ wskazuje, że model w wysokim stopniu objaśnia kształtowanie się zmiennej V_T i można mówić o jego dobrym dopasowaniu. Potwierdza to także, że zmienna czasowa w danym badaniu jest istotna.

Tabela 69. Wyniki oszacowania parametrów modelu regresji konwergencji sigma dla syntetycznych mierników rozwoju w ROF

Podsumowanie regresji zmiennej zależnej: V_T : $R^2 = 0,6389$, dopasowany $R^2 = 0,5873$, $F = 12,38$, Istotność $F = 0,0097$					
Model		Współczynnik	Błąd standardowy	t Stat	Wartość -p
V_T	Stała	20,7230	5,8214	3,5598	0,0092
	Czas	-0,0102	0,0029	-3,5190	0,0097

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki badania w danym obszarze funkcjonalnym pozwalają zatem także na pozytywne zweryfikowanie postawionej hipotezy. ROF w badanym okresie zwiększył swoją spójność terytorialną, a proces ten w szczególności jest widoczny od 2016 roku (wrażny spadek współczynnika zmienności V_T).

Kielecki Obszar Funkcjonalny (KOF)

W Kieleckim Obszarze Funkcjonalnym w badanych latach współrzędne obiektu wzorca i antywzorca przedstawiają się zgodnie z tabelą 70. Dane te stanowiły punkt odniesienia do konstrukcji syntetycznego miernika rozwoju w poszczególnych, badanych okresach dla danego MOF OW i pozwoliły zachować porównywalność poziomu rozwoju gmin KOF. Ponadto dla przedstawienia zakresu zmienności danych w badanych latach zawarto średnią i podstawowe wskaźniki zmienności.

Analiza danych wskazuje, że największe zróżnicowanie współczynnika zmienności, ponad 100%, występowało w ramach Z1 i Z6, czyli w zakresie salda migracji gminnych na 1000 osób i infrastruktury rowerowej na 10 tys. ludności. Dość wysoki współczynnik zmienności, ponad 66%, jest także przy zmiennej Z10 i Z11 (pokrycie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i udział wydatków na drogi publiczne) oraz przy Z8 (ilość przychodni na 10 tys. ludności), tj. ok. 49%. W pozostałych przypadkach współczynnik zmienności nie przekroczył 40%, a najmniejszy był przy zmiennej Z9, dotyczącej liczby dzieci w placówkach

Tabela 70. Współrzędne obiektu wzorca i antywzorca w metodzie TOPSIS oraz podstawowe wskaźniki zmienności dla KOF w latach 2011–2019

Opis	Z1	Z2	Z3	Z4	Z5	Z6	Z7	Z8	Z9	Z10	Z11
Wzorzec (max)	15,10	8211,42	14,80	2563,20	90,70	9,45	2147,00	10,00	1166,00	100,50	20,10
Antywzorzec (min)	-3,90	2389,62	3,30	944,60	15,10	0,00	390,00	2,00	338,00	0,70	0,60
Średnia	3,32	4110,05	7,58	1382,17	57,31	1,27	917,99	3,90	787,91	61,24	5,75
Odchylenie standardowe	4,19	1314,60	2,37	364,75	20,65	1,99	361,41	1,91	152,16	40,67	3,81
Współczynnik zmienności (%)	126,28	31,99	31,26	26,39	36,03	156,10	39,37	48,97	19,31	66,40	66,32

Źródło: opracowanie własne.

przedszkolnych na 1 tys. dzieci w wieku 3–5 lat. Można zatem zauważyć, że zakres i poziom różnic w danym obszarze funkcjonalnym w większości nie jest bardzo wysoki.

Wyniki procedury TOPSIS, czyli wartości syntetycznych mierników poziomu rozwoju w każdej gminie (T) i klasy przynależności gmin według zróżnicowania tego rozwoju w poszczególnych latach przedstawiono w tabeli 71.

Kielecki Obszar Funkcjonalny wyróżnia się na tle pozostałych przynależnością do najwyższej klasy poziomu rozwoju (1 klasy) aż 3 samorządów w całym okresie objętym badaniem. Oprócz miasta wojewódzkiego znajdują się tam gminy: Sitkówka-Nowiny (gmina wiejska) i Morawica (gmina miejsko-wiejska), z którymi stolica regionu graniczy od południa i południowego zachodu. Co ciekawe, znajdujące się w tym sąsiedztwie gminy Chęciny i Chmielnik należały do 3 lub 4 klasy rozwoju, czyli niskiej lub średniej niższej i jedynie Chęciny od 2018 roku plasują się w klasie 3. Potwierdza to też spostrzeżenia z innych obszarów funkcjonalnych, że peryferyjnie położone gminy w ramach MOF charakteryzują się niższymi wskaźnikami poziomu rozwoju w ramach przeprowadzonego badania. Z pozostałych samorządów w klasie 2 (średnia wyższa) przez cały okres badania była tylko Gmina Masłów, położona

Tabela 71. Syntetyczny miernik i klasa poziomu rozwoju w gminach KOF w latach 2011–2019 wg TOPSIS

Lata		Gmina											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2011	TOPSIS (T)	0,26	0,27	0,29	0,25	0,52	0,40	0,42	0,51	0,50	0,38	0,38	0,40
	Klasa	4	4	3	4	1	2	2	1	1	3	3	2
2012	TOPSIS (T)	0,25	0,26	0,28	0,24	0,52	0,39	0,38	0,49	0,49	0,31	0,37	0,38
	Klasa	4	4	3	4	1	2	2	1	1	3	2	2
2013	TOPSIS (T)	0,31	0,27	0,29	0,33	0,51	0,40	0,39	0,49	0,48	0,35	0,38	0,41
	Klasa	3	4	4	3	1	2	2	1	1	3	3	2
2014	TOPSIS (T)	0,30	0,27	0,36	0,35	0,54	0,45	0,38	0,53	0,52	0,36	0,43	0,42
	Klasa	4	4	3	3	1	2	3	1	1	3	2	2
2015	TOPSIS (T)	0,29	0,31	0,39	0,39	0,56	0,47	0,44	0,55	0,55	0,37	0,44	0,45
	Klasa	4	4	3	3	1	2	2	1	1	3	2	2
2016	TOPSIS (T)	0,34	0,32	0,40	0,42	0,56	0,50	0,43	0,56	0,55	0,38	0,45	0,45
	Klasa	4	4	3	3	1	2	3	1	1	3	3	2
2017	TOPSIS (T)	0,35	0,37	0,44	0,46	0,58	0,53	0,46	0,58	0,60	0,41	0,47	0,46
	Klasa	4	4	3	3	1	2	3	1	1	3	3	3
2018	TOPSIS (T)	0,43	0,40	0,46	0,47	0,59	0,55	0,48	0,60	0,60	0,41	0,48	0,46
	Klasa	3	4	3	3	1	2	3	1	1	4	3	3
2019	TOPSIS (T)	0,46	0,42	0,51	0,50	0,62	0,55	0,49	0,62	0,64	0,44	0,54	0,50
	Klasa	3	4	3	3	1	2	3	1	1	4	2	3

Gmina: 1 – Chęciny (3), 2 – Chmielnik (3), 3 – Daleszyce (3), 4 – Górnio (2), 5 – Kielce (1), 6 – Masłów (2), 7 – Miedziana Góra (2), 8 – Morawica (3), 9 – Sitkówka-Nowiny (2), 10 – Piekoszków (2), 11 – Strawczyn (2), 12 – Zagnańsk (2).

Źródło: opracowanie własne.

na północny wschód od Kielc. Inne JST charakteryzowały się zróżnicowaniem przynależności do klas w poszczególnych okresach badania, w tym spadek do klasy niższej odnotowały gminy: Zagnańsk (od 2017 roku z 2 do 3 klasy poziomu rozwoju), Piekoszków (od 2018 roku z 3 do 4), Miedziana Góra (od 2016 roku z 2 do 3 klasy) i wspomniane Chęciny. Jedynie Gmina Górnio od 2012 roku plasuje się w klasie wyższej niż wcześniej, tj. w 3 (średnia niższa), Gmina Strawczyn w badanym okresie wahała się między klasą 2 a 3 (w 2019 roku była na poziomie 2, średni wyższy), a w Gminie Daleszyce poziom rozwoju pozostawał na niezmiennym niskim poziomie. Powyższe pokazuje duże zróżnicowanie samorządów w KOF, też w ujęciu terytorialnym. Oprócz samych Kielc najlepiej

rozwinęte obszary KOF graniczą ze stolicą od południowego zachodu i północnego wschodu, a pozostałe gminy pozostają raczej w 3 i 4 klasie poziomu rozwoju.

Tempo zmian syntetycznego wskaźnika poziomu rozwoju według metody TOPSIS w poszczególnych okresach w większości samorządów nie było znaczące i w większości nie przekraczało 20%, oprócz gmin Górnio i Daleszyce w 2013 i 2014 roku, czego raczej nie można powiązać z pozytywnym oddziaływaniem ZIT z uwagi na początek okresu wdrażania tego instrumentu. Zauważa się jednak, co prawda mniejszą, ale w większości dodatnią dynamikę w okresie wdrażania ZIT, w szczególności po 2014 roku (por. tabela 72). Największy wzrost w tym okresie był w Gminie Chęciny, w 2018 roku ponad 23%, ale wysoka dynamika utrzymywała się też w gminach: Daleszyce i Chmielnik.

Tabela 72. Tempo zmian syntetycznego miernika poziomu rozwoju wg TOPSIS w gminach KOF w latach 2011–2019

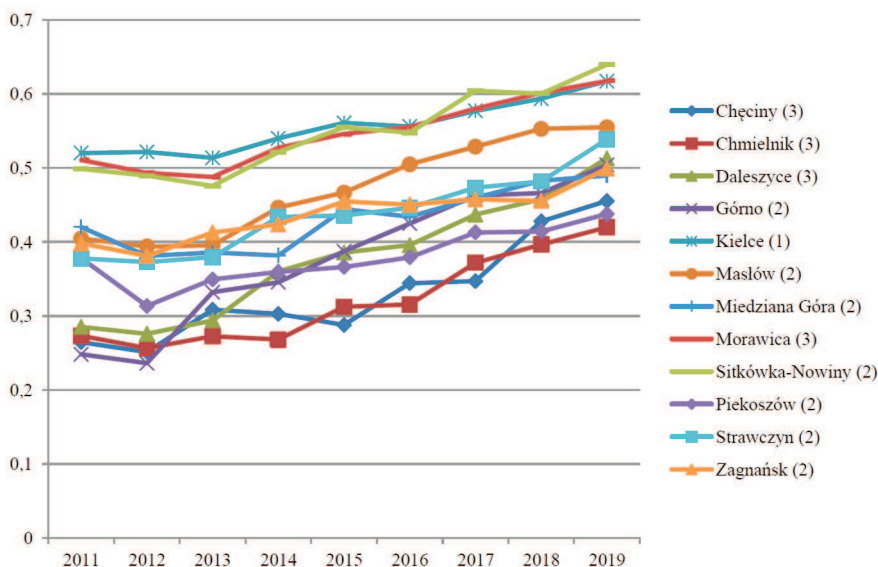
Gminy	Lata							
	2012/11	2013/12	2014/13	2015/14	2016/15	2017/16	2018/17	2019/18
Chęciny (3)	-5,1%	22,7%	-1,8%	-5,0%	19,6%	0,8%	23,2%	6,4%
Chmielnik (3)	-6,1%	6,3%	-1,7%	16,5%	1,0%	17,9%	6,7%	5,8%
Daleszyce (3)	-3,3%	6,5%	22,6%	7,1%	2,6%	10,4%	4,7%	12,1%
Górnio (2)	-4,8%	40,6%	4,1%	12,1%	9,7%	8,9%	0,7%	8,2%
Kielce (1)	0,3%	-1,5%	5,1%	3,9%	-0,9%	3,8%	2,9%	4,0%
Masłów (2)	-2,7%	0,4%	12,8%	4,6%	8,2%	4,7%	4,6%	0,4%
Miedziana Góra (2)	-9,3%	1,3%	-1,0%	16,4%	-2,4%	6,0%	5,0%	1,4%
Morawica (3)	-3,4%	-1,1%	8,1%	3,5%	1,7%	4,5%	3,6%	2,7%
Sitkówka-Nowiny (2)	-1,8%	-2,9%	9,6%	6,4%	-1,3%	10,3%	-0,7%	6,5%
Piekoszów (2)	-17,1%	11,5%	2,9%	1,9%	3,6%	8,9%	0,3%	5,7%
Strawczyn (2)	-1,3%	1,7%	14,4%	0,4%	2,4%	6,1%	1,8%	11,8%
Zagnańsk (2)	-4,3%	8,3%	2,7%	7,3%	-0,9%	1,6%	-0,5%	9,6%

Źródło: opracowanie własne.

Graficzną ilustrację kształtowania się omawianego syntetycznego miernika poziomu rozwoju w KOF zawiera wykres 28.

Analiza danych na tym wykresie pokazuje, że we wszystkich gminach KOF w badanym okresie wyraźnie rośnie poziom rozwoju mierzony syntetycznym miernikiem według metody TOPSIS. Jednocześnie

Wykres 28. Kształtowanie się syntetycznego wskaźnika TOPSIS w gminach KOF w latach 2011–2019

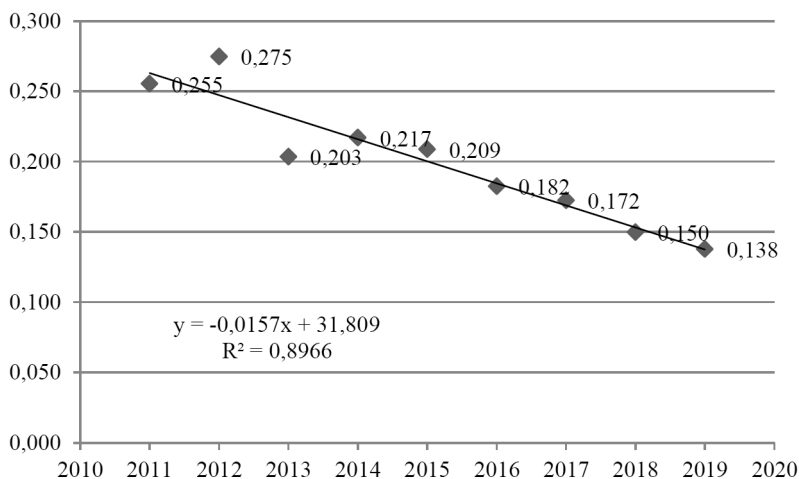


Źródło: opracowanie własne.

zauważa się „ucieczkę”, czyli pogłębianie się luki rozwojowej między trzema gminami sklasyfikowanymi w najwyższej klasie rozwoju, a pozostałymi tworzącymi KOF. W tej ostatniej grupie dość wyraźnie widać także znacznie słabszy poziom rozwoju Gminy Chmielnik, która jednak znacznie przybliżyła się do innych samorządów. Na tym tle wyróżnia się też Gmina Górnio, która w 2011 roku „startowała” z bardzo niskiego poziomu rozwoju, a w 2019 znacząco zbliżyła się do samorządów wysoko rozwiniętych.

Powyższe spostrzeżenia dość niejednoznacznie pokazują na występowanie konwergencji w badanym obszarze. Jednak biorąc pod uwagę liniowy model regresji czasowej dla wartości współczynnika zmienności (por. wykres 29), można stwierdzić, że konwergencja typu sigma na danym obszarze funkcjonalnym zachodzi, na co wskazuje wartość parametru α_1 znajdującego się przy x ($\alpha_1 = -0,0157$) i ujemne nachylenie linii trendu. Również w tym przypadku konwergencja w danym MOF jest mała, gdyż wraz z upływem czasu o jednostkę (tu: rok) zróżnicowanie gmin MOF zmniejsza się o 0,0157 jednostek.

Wykres 29. Liniowy model regresji czasowej dla wartości współczynnika zmienności w latach 2011–2019 w KOF



Źródło: opracowanie własne.

Istotność statystyczną powyższego modelu potwierdzają wyniki oszacowania parametrów modelu regresji konwergencji sigma dla syntetycznych mierników poziomu rozwoju w KOF w latach 2011–2019, co prezentuje tabela 73. Wysoka wartość współczynnika $R^2 = 0,8966$ wskazuje, że model w bardzo wysokim stopniu objaśnia kształtowanie się zmiennej V_T i dzięki temu można mówić o bardzo dobrym dopasowaniu danych w danym modelu. Powyższe potwierdza też, że zmienna czasowa jest istotna.

Tabela 73. Wyniki oszacowania parametrów modelu regresji konwergencji sigma dla syntetycznych mierników rozwoju w KOF

Podsumowanie regresji zmiennej zależnej: V_T : $R^2 = 0,8966$, dopasowany $R^2 = 0,8819$, $F = 60,72$, Istotność $F = 0,00011$					
Model		Współczynnik	Błąd standardowy	t Stat	Wartość -p
V_T	Stała	31,8089	4,0562	7,8419	0,00010
	Czas	-0,0157	0,0020	-7,7925	0,00011

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki badania w KOF pozwalają na pozytywne zweryfikowanie postawionej hipotezy o występowaniu spójności terytorialnej. Zmniejszenie się poziomów rozwoju widoczne było głównie od 2016 roku, a więc w okresie wdrażania ZIT, kiedy to spadek współczynnika zmienności mierzony rok do roku (V_T) wahał się od 5,5% do 13,1%.

3. Podsumowanie i wnioski z badania metodą TOPSIS

Przeprowadzone badanie pozwoliło na ocenę kształtowania się spójności sigma w analizowanych obszarach funkcjonalnych biorąc pod uwagę w szczególności obszary tematyczne, w których wdrażano ZIT. We wszystkich badanych MOF OW w Polsce Wschodniej stwierdzono zachodzenie procesów zwiększania się spójności terytorialnej na podstawie kształtowania się wskaźnika konwergencji sigma. W wyniku prowadzonych badań można było wyciągnąć również inne wnioski i zaobserwować zachodzące prawidłowości, w tym:

- We wszystkich badanych obszarach funkcjonalnych można było zaobserwować dość duże rozbieżności poziomu rozwoju w odniesieniu do najbardziej i najmniej rozwiniętych gmin pod względem syntetycznego miernika rozwoju TOPSIS. Przy tym najbardziej rozwiniętymi ośrodkami we wszystkich MOF pozostawały miasta wojewódzkie, co nie jest zaskoczeniem. Pozytywnym natomiast elementem, który zaobserwowano jest zmniejszanie się ich dystansu rozwojowego w stosunku do niektórych ościennych gmin, w szczególności wykazujących się związkami ze stolicą regionu procesami suburbanizacji. Generalnie największe różnice w kształtowaniu się poszczególnych zmiennych (mierzone współczynnikiem zmienności) występowały w ramach salda wewnętrznych migracji gminnych na 1 tys. mieszkańców i infrastrukturze rowerowej na 10 tys. mieszkańców.
- We wszystkich MOF-ach nie odnotowano znaczących różnic w zmianie klas poziomu rozwoju. Zmiany klasy rozwoju obserwowano co najwyżej o +/-1 poziom. Zaskakującym elementem badania było też obniżanie się klas poziomu rozwoju w niektórych gminach, co świadczy

o pogłębianiu się różnic między nimi a innymi danego obszaru funkcjonalnego.

- W większości MOF zaobserwowano sąsiedowanie ze sobą gmin (oprócz miast wojewódzkich) o bardzo wysokim (klasa 1) i niskim (klasa 4, ewentualnie 3) poziomie rozwoju. Pokazuje to, że podejmując inwestycje ze środków publicznych, w tym z UE, należy mieć na uwadze nie tylko wyrównywanie szans rozwojowych między rdzeniem MOF a obszarami ościennymi, ale zwrócić uwagę na generalnie występujące różnice między sąsiadującymi gminami w całym MOF.

- Generalnie samorządy położone na peryferiach badanych obszarów funkcjonalnych odznaczają się gorszymi wynikami syntetycznego miernika poziomu rozwoju. Tutaj zatem powinna być skierowana szersza interwencja skupiająca się na głównych problemach rozwoju tych obszarów.

Podsumowując rozważania i badania ilościowe w przedmiotowym zakresie przedstawiono poniżej rankingi JST w poszczególnych obszarach funkcjonalnych w badanych latach (tabela 74). Pokazuje to z jednej strony, jaki w szczególności dane gminy reprezentują poziom rozwoju oraz z drugiej, jego zmiany w badanym okresie.

Tabela 74. Ranking gmin MOF OW w Polsce Wschodniej

MOF	Rok		
	2011	2015	2019
MOFO	Olsztyn (1)	Olsztyn (1)	Stawiguda (2)
	Stawiguda (2)	Stawiguda (2)	Olsztyn (1)
	Dywity (2)	Dywity (2)	Dywity (2)
	Barczewo (3)	Barczewo (3)	Jonkowo (2)
	Gietrzwałd (2)	Gietrzwałd (2)	Gietrzwałd (2)
	Purda (2)	Jonkowo (2)	Barczewo (3)
	Jonkowo (2)	Purda (2)	Purda (2)
BOF	Białystok (1)	Białystok (1)	Białystok (1)
	Supraśl (3)	Supraśl (3)	Choroszcz (3)
	Choroszcz (3)	Choroszcz (3)	Supraśl (3)
	Wasilków (3)	Wasilków (3)	Wasilków (3)
	Łapy (3)	Juchnowiec Kościelny (2)	Juchnowiec Kościelny (2)
	Juchnowiec Kościelny (2)	Łapy (3)	Turośń Kościelna (2)
	Dobrzyniewo Duże (2)	Dobrzyniewo Duże (2)	Dobrzyniewo Duże (2)
	Turośń Kościelna (2)	Turośń Kościelna (2)	Łapy (3)
	Czarna Białostocka (3)	Czarna Białostocka (3)	Czarna Białostocka (3)
Zabłudów (3)	Zabłudów (3)	Zabłudów (3)	

MOF	Rok		
	2011	2015	2019
LOF	Lublin (1)	Lublin (1)	Lublin (1)
	Wólka (2)	Świdnik (1)	Świdnik (1)
	Świdnik (1)	Wólka (2)	Lubartów (1)
	Lubartów (1)	Lubartów (1)	Głusk (2)
	Jastków (2)	Głusk (2)	Wólka (2)
	Nałęczów (3)	Niemce (2)	Jabłonna (2)
	Niemce (2)	Jastków (2)	Jastków (2)
	Niedrzwica Duża (2)	Konopnica (2)	Niemce (2)
	Konopnica (2)	Lubartów (2)	Lubartów (2)
	Głusk (2)	Nałęczów (3)	Piaski (3)
	Piaski (3)	Piaski (3)	Konopnica (2)
	Strzyżewice (2)	Niedrzwica Duża (2)	Nałęczów (3)
	Lubartów (2)	Jabłonna (2)	Niedrzwica Duża (2)
	Jabłonna (2)	Strzyżewice (2)	Strzyżewice (2)
	Spiczyn (2)	Spiczyn (2)	Spiczyn (2)
Małgiew (2)	Małgiew (2)	Małgiew (2)	
ROF	Rzeszów (1)	Rzeszów (1)	Rzeszów (1)
	Łańcut (1)	Krasne (2)	Trzebownisko (2)
	Krasne (2)	Trzebownisko (2)	Łańcut (1)
	Trzebownisko (2)	Łańcut (1)	Głogów Małopolski (3)
	Boguchwała (3)	Łańcut (2)	Krasne (2)
	Głogów Małopolski (3)	Boguchwała (3)	Świlcza (2)
	Łańcut (2)	Głogów Małopolski (3)	Łańcut (2)
	Tyczyn (3)	Świlcza (2)	Boguchwała (3)
	Świlcza (2)	Czarna (2)	Tyczyn (3)
	Czudec (2)	Tyczyn (3)	Czarna (2)
	Chmielnik (2)	Czudec (2)	Lubenia (2)
	Czarna (2)	Chmielnik (2)	Czudec (2)
Lubenia (2)	Lubenia (2)	Chmielnik (2)	
KOF	Kielce (1)	Kielce (1)	Sitkówka-Nowiny (2)
	Morawica (3)	Sitkówka-Nowiny (2)	Morawica (3)
	Sitkówka-Nowiny (2)	Morawica (3)	Kielce (1)
	Miedziana Góra (2)	Masłów (2)	Masłów (2)
	Masłów (2)	Zagnańsk (2)	Strawczyn (2)
	Zagnańsk (2)	Miedziana Góra (2)	Daleszyce (3)
	Piekoszów (2)	Strawczyn (2)	Górno (2)
	Strawczyn (2)	Górno (2)	Zagnańsk (2)
	Daleszyce (3)	Daleszyce (3)	Miedziana Góra (2)
	Chmielnik (3)	Piekoszów (2)	Chęciny (3)
	Chęciny (3)	Chmielnik (3)	Piekoszów (2)
Górno (2)	Chęciny (3)	Chmielnik (3)	

Cyfry w nawiasach oznaczają rodzaj gminy: 1 – miejska, 2 – wiejska, 3 – miejsko-wiejska. Kolory oznaczają klasy poziomu rozwoju: kl. 1 kl. 2 kl. 3 kl. 4

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 74 pokazuje, że gminy będące na końcu rankingu (a więc o najniższych wskaźnikach syntetycznego miernika poziomu rozwoju) raczej nie zmieniały swojej pozycji albo zamieniały się pozycjami z JST będącymi nieco wyżej w rankingu, choć zdarzały się przypadki, gdzie gminy albo dość wyraźnie awansowały, albo spadały w rankingu, np. w MOFO: Jonkowo, Barczewo; w BOF: Łapy, Turośń Kościelna; w LOF: Jabłonna, Lubartów (gmina), Wólka, Nałęczów; w ROF: Krasne, Boguchwała; w KOF: Górnio, Miedziana Góra. W szczególności najwięcej zmian w rankingu było w środku stawki. Porównując początek i koniec badanego okresu można też zauważyć relatywne pogorszenie się sytuacji, np. w obszarze funkcjonalnym Rzeszowa w 2011 roku była tylko jedna gmina znajdująca się w klasie 4, a w 2019 już trzy łącznie. Podobnie, więcej było w LOF, ale tam można było zaobserwować zwiększenie ilości gmin znajdujących się w klasie 2, czyli średniej wyższej. W BOF w 2019 roku zauważa się wzrost gmin w klasie średniej niższej (klasa 3). W przypadku KOF i MOFO sytuacja nie zmieniła się zasadniczo.

W ramach prowadzonych badań pojawiły się pewne dylematy i implikacje dotyczące przyszłych badań w danym zakresie. Wśród głównych trudności prowadzenia badań na pewno na pierwszym miejscu można wskazać trudność w doborze odpowiednich zmiennych do badania w ramach ogólnodostępnych baz statystyki publicznej. Dane na poziomie gminnym są w dość wąskim zakresie, co utrudniało zarówno dobór merytoryczny, jak i potem statystyczny, próbując przy tym zachować jednolitość i logikę procesu badawczego. Pewnego rodzaju ograniczeniem w interpretacji wyników jest także mała możliwość porównywania obszarów funkcjonalnych między sobą w oparciu o wartości wskaźnika syntetycznego z uwagi na różne wartości danych wyjściowych (ideałów i antyideałów) w każdym MOF. Z drugiej jednak strony, takie porównanie między miejskimi obszarami badawczymi nie było zamierzeniem badawczym. Jednak powyższy problem pozostaje otwarty i pozostawia niezagospodarowane pole badawcze w tym zakresie, a jednym z wyzwań pozostaje tu dobór adekwatnych metod porównawczych. Obszary funkcjonalne, w związku z kontynuowaniem formuły ZIT, zaczynają się dość trwale wpisywać w kształt współpracy międzysamorządowej, two-

rzając nowy wymiar kapitału terytorialnego. Jednocześnie można zauważyć, że po pierwszych latach doświadczeń wdrażania ZIT ta współpraca w ramach MOF jest zacieśniana i rozszerzana, np. w ramach LOF w perspektywie 2021–2027 planuje się powołanie stowarzyszenia jako instytucji zarządzającej LOF-em oraz rozszerzenie partnerstwa do nawet 27 samorządów, w tym nawet na szczeblu powiatowym¹⁴. Proces taki należy ocenić pozytywnie. Szersza współpraca z pewnością wpłynie stymulująco na rozwój obszarów funkcjonalnych i przyczyni się do zwiększenia ich spójności terytorialnej. Ma to także kluczowe znaczenie w budowaniu i wzmacnianiu kapitału terytorialnego w MOF-ach w różnych obszarach tematycznych. Należy kompleksowo patrzeć na potrzeby rozwoju obszarów funkcjonalnych z myślą o zapewnieniu wysokiej jakości życia i pracy ludności na całym terenie danego MOF. W tym kontekście szczególnie problemowe wydają się tereny oddalone od ośrodków centralnych, położone peryferyjnie w danym obszarze funkcjonalnym. Z przeprowadzonych badań wynika, że w nich najczęściej wskaźniki rozwoju są najniższe i mimo postępującego rozwoju społeczno-gospodarczego nie są w stanie znacząco przybliżyć się do innych, lepiej rozwiniętych samorządów danego MOF. Powoduje to, że luka rozwojowa między nimi de facto się nie zmienia, gdyż lepiej rozwinięte gminy i tak „uciekają tym słabszym”. Oczywiście należy też mieć na uwadze, że dość licznie w ramach poszczególnych MOF są reprezentowane gminy wiejskie, z przeważającą rolą i znaczeniem terenów rolniczych, gdzie niektóre możliwości rozwoju mogą być ograniczone właśnie tą funkcją rolniczą lub związanymi z nią barierami społecznymi. W analizowanych obszarach funkcjonalnych w kontekście wdrażania ZIT problem ten nie był nigdzie akcentowany. Wynikało to z uwarunkowań formalnych wdrażania ZIT, efektów diagnozy w strategiach rozwoju MOF i tego, że działalność rolnicza jest wspierana w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

¹⁴ Por. <https://lublin.eu/lublin/lublin-w-ue/zintegrowane-inwestycje-terytorialne/aktualnosc/ruszaja-konsultacje-strategii-rozwoju-ponadlokalnego,137,3525,1.html>, dostęp: 10.08.2021.

Należy pamiętać, że miejskie obszary funkcjonalne w Polsce obejmują też gminy wiejskie, w których działalność rolnicza jest dominującym sektorem. Zatem strategie rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych powinny też w pewnym zakresie uwzględniać ten kontekst, a przynajmniej zapewnić komplementarność podejmowanych działań, na przykład realizowanych w ramach EFRROW.

Na zakończenie można stwierdzić, że wyniki badań ujawniły dość głębokie, w niektórych obszarach, różnice w poziomach rozwoju między samorządami, abstrahując przy tym od dużych ośrodków miejskich. Pokazuje to na wciąż aktualną potrzebę wsparcia JST w budowaniu bardziej spójnej wizji tych obszarów. Przy planowaniu ZIT w kolejnej perspektywie, z punktu widzenia prowadzenia badań ilościowych, można sformułować następujące rekomendacje:

- Zwrócenie szerszej uwagi na badanie różnic występujących między samymi gminami ościennymi. Należy pamiętać przy tym, że z uwagi na zróżnicowany szczebel hierarchii administracyjnej skala i zasięg potrzeb i problemów w poszczególnych samorządach są inne. Przy formułowaniu strategii ponadlokalnych należy mieć powyższe na uwadze i dążyć do łączenia i synetyzowania interesów gmin, aby osiągnąć w ten sposób większą spójność i zintegrowanie całego MOF.

- Wskaźnik konwergencji sigma w poszczególnych latach wskazywał na występowanie zbieżności rozwoju w poszczególnych MOF-ach. Ogólnie jednak skala tego zjawiska we wszystkich badanych obszarach była dość niska (w granicach 1% rocznie). Należy zatem zwrócić szczególną uwagę na dziedziny tematyczne (definiowane określonymi wskaźnikami), w których współczynniki zmienności są najwyższe i w miarę potrzeb i możliwości wprowadzać działania, które będą sprzyjały bardziej zrównoważonemu rozwojowi w tych dziedzinach. Na pewno takim obszarem może być wewnętrzna polityka migracyjna i przeciwdziałanie zjawisku „urban sprawl”. Choć z punktu widzenia gmin ościennych napływ ludności z miasta centralnego jest pożądanym, to długookresowe skutki migracji, bez odpowiedniej polityki w tym zakresie, mogą przyczyniać się do pojawiania się różnego rodzaju konfliktów: społecznych, przestrzennych, gospodarczych w całym MOF.

Podsumowując, mając na uwadze wyniki badania ilościowego, pozytywnie można ocenić procesy zachodzące w MOF OW Polski Wschodniej w kontekście wzrostu spójności tych terenów w procesie wdrażania ZIT. Potrzebna jest jednak dalsza, bardziej skuteczna strategia, intensyfikująca prowadzone działania w najbardziej problemowych obszarach oraz integrująca jednostki we współpracy i integracji działań dla całego MOF.

Zakończenie

Miasta zaczęły przyciągać szczególną uwagę europejskich decydentów na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku ze względu na toczącą się wtedy debatę na temat ubóstwa, wykluczenia społecznego i deindustrializacji. Od tego czasu miejski wymiar polityki europejskiej jest przedmiotem wielu dyskusji. Wynika to ze zwiększonej obecności miast na szczycie europejskim jako jednych z „aktorów” w europejskiej polityce, ale w szczególności miasta są coraz częściej postrzegane jako siła napędowa gospodarki i europejskiej konkurencyjności oraz w polityce spójności jako główne źródła zatrudnienia i wzrostu¹.

Problemy rozwoju miast daleko wykraczają poza ich granice administracyjne, a uwarunkowania ich rozwoju są rozpatrywane w kontekście czynników i warunków występujących w sferze oddziaływania ośrodka miejskiego. Polityka miejska jest zatem coraz bardziej ukierunkowana na powiązania funkcjonalne. Miejskie obszary funkcjonalne, choć w teorii nie są pojęciem nowym, w praktyce, w formie zinstytucjonalizowanej zaistniały na szerszą skalę wraz z pojawieniem się instrumentu polityki spójności UE – zintegrowanymi inwestycjami terytorialnymi. Jest to wyraz terytorialnego podejścia do rozwoju. W Polsce obligatoryjnie

¹ R. Atkinson, K. Zimmermann, *Cohesion policy and cities: an ambivalent relationship*, [w:] *Handbook on Cohesion policy in the EU*, S. Piattoni, L. Polverari (red.), Edward Elgar Publishing Limited, s. 413.

powołano takie obszary dla miast wojewódzkich. Pierwsze lata implementacji tego podejścia pozwalają na wyciągnięcie wniosków i analizę efektywności podejmowanych działań we wsparciu obszarów funkcjonalnych w spójnym i zrównoważonym rozwoju. Problem sieci i powiązań funkcjonalnych ma także znaczenie strategiczne. Efektywność procesów zachodzących w tych terytoriach dostarcza ważnych danych i wniosków dla dalszego planowania polityki rozwoju.

Celem podjętych badań była ocena roli zintegrowanych inwestycji terytorialnych w kształtowaniu spójności terytorialnej miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce Wschodniej, czyli: Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna, Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego, Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego i Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego. W efekcie przeprowadzonych badań zbudowano modele obrazujące zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego pięciu obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich makroregionu Polski Wschodniej oraz obliczono dla każdego z nich wskaźnik konwergencji typu sigma. Pozwoliło to odpowiedzieć na pytanie o kształtowanie się spójności terytorialnej tych terenów. Jednocześnie nastąpiło rozwinięcie metodyki badań w zakresie miejskich obszarów funkcjonalnych poprzez zastosowanie wskaźnika konwergencji typu sigma do badania spójności terytorialnej obszarów funkcjonalnych. Ponadto efektem praktycznym jest dostarczenie ośrodkom planistyczno-strategicznym, administracyjnym informacji o rzeczywistych powiązaniach i ich kierunkach, natężeniach pomiędzy JST tworzącymi obszar funkcjonalny.

Przeprowadzone badania pozwoliły także na zweryfikowanie postawionych hipotez. Wszystkie z nich, zarówno główna, jak i szczegółowe, można zweryfikować pozytywnie. Odnośnie do głównej hipotezy to w toku podjętych badań można stwierdzić, że dotychczasowe wdrażanie zintegrowanych inwestycji terytorialnych pozytywnie wpłynęło na spójność terytorialną w miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce Wschodniej. Świadczą o tym wyniki analizy dokumentów strategicznych miejskich obszarów funkcjonalnych i jednostek je tworzących, badań ankietowych i kształtowania się wskaź-

nika konwergencji sigma w każdym MOF OW. Na poziomie dokumentów strategicznych można zauważyć ogólnie dość dobre dopasowanie kierunków rozwoju na poziomie poszczególnych jednostek lokalnych w stosunku do danego obszaru funkcjonalnego. Wynika to głównie z faktu, że wiele strategii albo planów rozwoju lokalnego powstało już po przyjęciu strategii miejskich obszarów funkcjonalnych. Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że element sieciowania współpracy między JST tworzącymi dany obszar funkcjonalny, jako jeden z elementów budowania spójności terytorialnej, jest wskazywany w dokumentach strategicznych gmin w nielicznych przypadkach. Nawet na poziomie strategii MOF aspekt budowania tożsamości obszaru funkcjonalnego, współpracy, jako cel strategiczny jest wymieniony tylko w strategiach MOF Olsztyna i Białegostoku. W strategiach lokalnych natomiast najczęściej wskazuje się na odpowiednie kształtowanie relacji z otoczeniem, współpracę zewnętrzną, ale w większości bez określania, że chodzi np. o dany obszar funkcjonalny. W ocenie autorki jest to znacząca luka, której wypełnienie mogłoby wpłynąć na prowadzenie bardziej skoordynowanej polityki rozwoju obszarów funkcjonalnych i owocować podejmowaniem innych działań i wspólnych projektów, nie tylko finansowanych z samego ZIT.

Ponadto należy podkreślić, że wpływ ZIT na budowanie spójności terytorialnej był bardzo dobrze oceniony przez przedstawicieli gmin tworzących miejskie obszary funkcjonalne w poszczególnych województwach. W wielu gminach prowadzone były projekty partnerskie, w ramach których realizowano wspólne cele zapewniające spójność i zintegrowanie prowadzonych działań. W szczególności dotyczyło to zagadnień rozwoju infrastruktury transportowej, w tym transportu publicznego i mobilności rowerowej. Podejmowanie takich wspólnych skoordynowanych działań przez większą liczbę samorządów jest dobrym kierunkiem w budowaniu spójności danych terenów. Pozwala wypełnić luki w zakresie zaspokojenia określonych potrzeb, w szczególności często pojawiających się na styku granic administracyjnych samorządów (np. ścieżka rowerowa kończy się wraz z granicą JST i nie ma jej przedłużenia w sąsiadującym JST). Ponadto dzięki projektom partnerskim można racjonal-

niej wykorzystywać i zarządzać zasobami endogenicznymi w zależności od ich dostępności i potrzeb rozwoju.

W odniesieniu do zastosowanych ilościowych metod weryfikacji spójności terytorialnej badanych obszarów funkcjonalnych stwierdzono występowanie konwergencji sigma we wszystkich z nich w okresie 2011–2019. W szczególności przyspieszenie procesów konwergencji typu sigma zauważalne było po 2017 roku, co może wskazywać na pozytywne efekty ZIT w badanym zakresie. Należy jednak też podkreślić, że wartość wskaźników konwergencji, choć pozytywna, to kształtowała się na bardzo niskim poziomie. Świadczy to o bardzo powolnym zwiększaniu się spójności poszczególnych MOF. Jest to uzasadnione dużym stopniem zróżnicowania społeczno-gospodarczego poszczególnych jednostek terytorialnych tworzących obszary funkcjonalne.

Mając na uwadze hipotezy szczegółowe, to w wyniku przeprowadzonych analiz i badań wszystkie z nich można zweryfikować pozytywnie, co podsumowano poniżej.

W ramach hipotezy szczegółowej nr 1 (HS1) można stwierdzić, że koncepcja zintegrowanych inwestycji terytorialnych uzupełniła lukę w narzędziach polityki spójności UE w realizacji zorientowanego terytorialnie podejścia do rozwoju w miejskich obszarach funkcjonalnych. Potwierdza to analiza dokonana w rozdziałach I–III. Rozwój jest związany z określonym miejscem (terytorium) i jego zasobami. Ten paradygmat rozwoju odnalazł także swoje odzwierciedlenia w polityce spójności UE w okresie 2014–2020, a rzeczywistym wyrazem działań podejmowanych w tym kierunku było wprowadzenie nowych instrumentów wspierających rozwój terytorialny, między innymi ZIT.

W hipotezie szczegółowej nr 2 (HS2) stwierdzono, że pomimo przyjęcia różnych form organizacyjno-prawnych wdrażania ZIT w MOF OW w Polsce Wschodniej, przyjęte strategiczne kierunki rozwoju przyczyniały się do zwiększenia spójności terytorialnej poszczególnych obszarów funkcjonalnych. Na podstawie analizy dokumentów strategicznych w rozdziale IV w poszczególnych MOF-ach można wyciągnąć taki wniosek i zweryfikować daną hipotezę pozytywnie. Przyjmując założenie, że sama strategia rozwoju obszarów funkcjonalnych przyczynia się do bu-

dowania spójności i większej integracji obszaru funkcjonalnego, to zgodność z nią strategii lokalnych (JST) będzie pozytywnie wpływać na ogólną spójność terytorialną danych MOF. Dość duża zgodność dokumentów strategicznych w tym aspekcie pozwala wyciągnąć takie wnioski.

W ramach hipotezy szczegółowej nr 3 (HS3) stwierdzono, że gminy tworzące MOF OW oceniają ZIT jako istotny instrument, pozytywnie wpływający na wsparcie spójności terytorialnej MOF we wszystkich obszarach tematycznych jego wdrażania. Pozytywnej weryfikacji tej hipotezy dokonano na podstawie przeprowadzonej w JST ankiety, której wyniki zaprezentowano w rozdziale V. Ankieta była skierowana do osób koordynujących wdrażanie ZIT w danych gminach, dlatego ich pozytywną, wysoką ocenę samego instrumentu i jego bardzo dobrej roli we wsparciu spójności terytorialnej danych MOF należy uznać za ważny głos w danym temacie. Również spostrzeżenia samej autorki, która była zaangażowana we wdrażanie ZIT w okresie 2014–2020 potwierdzają powyższy pogląd. Mimo wielu problemów związanych z tym, że instrument ten był wprowadzony i wykorzystywany po raz pierwszy, to zdecydowanie pomógł wielu, głównie mniejszym samorządom, w realizacji zadań inwestycyjnych, których samodzielnie nie mogłyby zrealizować. Współpraca w ramach ZIT przyczyniła się także często do podjęcia rozmów i dalszych działań między samorządami, również niefinansowanych z samego instrumentu ZIT. Takie obserwacje własne, potwierdzone wynikami ankiet, pozwoliły także na pozytywne zweryfikowanie hipotezy szczegółowej nr 4 (HS4), w której założono, że ZIT przyczyniły się do podjęcia współpracy i sieciowania pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, tworzącymi określony MOF OW. Nie można tu oczywiście mówić jeszcze o długiej i ugruntowanej współpracy w badanych MOF, ale ogólna, pozytywna ocena podejmowanych wspólnych projektów jest dobrym prognostykiem w tym zakresie.

Badania ilościowe zaprezentowane w rozdziale VI pozwoliły na zweryfikowanie hipotez szczegółowych nr 5 i 6 (HS5 i HS6). Odnośnie do HS5 to w wyniku zastosowanej procedury TOPSIS można było zaobserwować dość duże zróżnicowanie społeczno-gospodarcze badanych JST w poszczególnych MOF. Wyraźną jednak przewagę nad pozostałymi gmi-

nami miały miasta centralne. We wszystkich badanych MOF były one na pierwszym miejscu pod względem wartości syntetycznego miernika rozwoju społeczno-gospodarczego, dopiero w ostatnim roku badanego okresu w dwóch obszarach funkcjonalnych, tj. Kielc i Olsztyna, spadły one z pozycji lidera. Świadczy to o wyrównywaniu się poziomów rozwoju niektórych badanych jednostek w stosunku do miasta centralnego. Jednak z drugiej strony, w poszczególnych MOF OW można było zaobserwować dość duży przedział w kształtowaniu się syntetycznego miernika rozwoju społeczno-gospodarczego. Daje to podstawę do wyciągnięcia wniosku o wciąż dość wysokim społeczno-gospodarczym zróżnicowaniu badanych MOF OW. Przy tym ogólny wzrost poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych jednostek tworzących MOF-y w badanym okresie nie spowodował w większości zasadniczych zmian w klasach rozwoju poszczególnych JST. Można przy tym zauważyć, że oddzielnym elementem badawczym, który można pogłębić w dalszych badaniach jest także problem zróżnicowania samych gmin, bez ośrodka wojewódzkiego, co mogłoby pomóc w lepszej identyfikacji skali zróżnicowań występujących między tymi gminami ościennymi, co także mogłoby być pomocne w formułowaniu wniosków i wyzwania do formułowania strategii ponadlokalnych. Mając na uwadze powyższe, hipotezę HS5 można zweryfikować pozytywnie, choć obserwuje się zmniejszanie się dystansu rozwojowego niektórych jednostek do miast centralnych obszarów funkcjonalnych.

W celu zweryfikowania zachodzenia zbieżności typu sigma (weryfikacja HS6) w publikacji wyznaczono liniowy model regresji czasowej dla wartości współczynnika zmienności. We wszystkich badanych MOF OW nachylenie linii trendu, czyli ocena parametru α_1 , było ujemne i istotne statystycznie, co wskazywało na występowanie sigma konwergencji. Jednocześnie należy podkreślić, że zachodzące procesy zwiększania spójności były bardzo małe, ale mając na uwadze dość duże zróżnicowanie społeczno-gospodarcze badanych JST, wyraźnie zauważalne. Jednocześnie w większości MOF OW, z wyjątkiem LOF, dość wyraźna jest tendencja spadkowa wskaźnika konwergencji sigma w okresie wdrażania ZIT.

Mając na uwadze ocenę hipotez badawczych oraz analizę literatury przedmiotu można wyciągnąć pewne dalsze wnioski i rekomendacje:

- W celu zapewnienia szerszej współpracy, lepszej integracji MOF, należy zwrócić większą uwagę na formułowanie celów polityki rozwoju zmierzających do budowania tożsamości obszarów funkcjonalnych. Pomocze to w osiągnięciu wielowymiarowej i długookresowej współpracy, nienastawionej jedynie na konsumpcję środków zewnętrznych, ale przemyślanej i skoordynowanej oraz nowoczesnej polityki budowania spójności i zrównoważonego rozwoju obszarów funkcjonalnych.

- Do budowania spójności terytorialnej obszarów funkcjonalnych niezbędne są skoordynowane działania, które powinny zapewnić strategie rozwoju obszarów funkcjonalnych. Jednym z instrumentów, który może zapewnić ich skuteczną realizację mogą być projekty partnerskie skupiające szerszą gamę JST i realizujące wspólne cele. Jednocześnie wyzwaniem logistycznym w tym zakresie jest zapewnienie koordynacji realizacji takich projektów. Dobre praktyki np. z Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego pokazują, że taką rolę w szerszym zakresie może przejąć określona instytucja zarządzająca obszarem funkcjonalnym. W perspektywie 2014–2020 w wielu obszarach funkcjonalnych zawiązały się stowarzyszenia, które jako zewnętrzne jednostki w stosunku do struktur JST sprawdziły się w roli koordynatora i animatora współpracy. Potencjał ten należy wykorzystać i wzmocnić. W kontekście postępujących procesów suburbanizacyjnych prowadzenie ponadlokalnej polityki rozwoju będzie niezbędne. Zbudowany już potencjał dzięki wdrażaniu ZIT w danym okresie budżetowania należy zatem wykorzystać do realizacji przyszłych zamierzeń.

- Poprawa spójności terytorialnej badanych terenów w świetle badań ilościowych w analizowanym okresie była dość niska. Należy zatem zintensyfikować działania w tym zakresie. Istotna przy tym jest nie tylko ilość podejmowanych działań, ale też ich zakres i istniejące potrzeby. W tym niezbędne jest dobre przygotowanie ponadlokalnych strategii rozwoju obszarów funkcjonalnych i dobór odpowiednich narzędzi ich wdrażania.

- Zastosowanie podejścia zorientowanego terytorialnie jest słusznym kierunkiem rozwoju w kontekście dość dużego zróżnicowania krajów UE, gdyż wskazuje na wykorzystanie kapitałów terytorialnych danych miejsc. Choć sam instrument ZIT nie został wdrożony we wszystkich państwach UE, to sama jego idea jest dobrym, i – jak pokazują przeprowadzone badania – pozytywnie przyjętym kierunkiem wsparcia. Jednak realizowany przez to model polaryzacyjno-dyfuzyjny rozwoju może nieść też za sobą kilka pułapek związanych m.in. z pogłębianiem się różnic wewnątrzregionalnych, drenażem obszarów peryferyjnych. Dlatego ważne jest, aby polityka obok wspierania biegunów wzrostu tworzyła warunki do wyrównywania szans edukacyjnych, zwiększała dostępność transportową, przeciwdziałała wykluczeniu cyfrowemu, zwiększała integrację społeczną wszystkich obszarów kraju.

Badanie spójności terytorialnej miejskich obszarów funkcjonalnych w świetle nowych wyzwań polityki rozwoju zarówno na poziomie kraju, jak i UE jest warte dalszego zgłębiania i rozszerzania. Może to odbywać się wielotorowo. Jednym z takich wyzwań jest wciąż absorbująca naukowców i praktyków metodologia badania spójności terytorialnej. Są poszukiwane skuteczne wskaźniki i metody, dzięki którym można byłoby badać i porównywać jej poziom na różnych szczeblach terytorialnych. Innym dość interesującym zagadnieniem może być badanie uwarunkowań i procesów kształtowania się spójności w mniejszych ośrodkach miejskich. Forsowana przez rząd koncepcja wsparcia miast średnich, w szczególności tracących funkcje społeczno-gospodarcze, otwiera w tym zakresie duże pole badawcze. Na zakończenie można dodać, że ogólnie prowadzenie badań i lepsze zrozumienie procesów kształtujących rozwój terytorialny pomoże decydentom i kreatorom polityki rozwoju w zapewnieniu lepszej jakości życia i bardziej zrównoważonego rozwoju.

Bibliografia

- Abrahams G., *What "Is" Territorial Cohesion? What Does It "Do"?: Essentialist Versus Pragmatic Approaches to Using Concepts*, „European Planning Studies”, vol. 22, no. 10, 2014, doi: 10.1080/09654313.2013.819838
- Ahner D., *What do you really know about European cohesion policy?*, http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/ecp.rational_and_objectives.pdf, dostęp: 12.09.2020
- Annoni P., Dijkstra L., *The EU Regional Competitiveness Index 2019*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2019
- Atkinson R., Zimmermann K., *Cohesion policy and cities: an ambivalent relationship*, [w:] *Handbook on Cohesion policy in the EU*, S. Piattoni, L. Polverari (red.), Edward Elgar Publishing Limited, doi: 10.4337/9781784715670
- Augustyn A., *Uwarunkowania oraz instrumenty rozwoju miast w okresie programowania 2014–2020*, [w:] *Fundusze europejskie w polityce spójności*, A. Augustyn, H. Ostapowicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2013
- Augustyn A., *Zrównoważony rozwój miast w świetle idei smart city*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2020
- A.V.-T. URBACT, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, Nowe rozwiązania dla miast w polityce spójności na lata 2014–2020*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015

- Baer-Nawrocka A., *Konwergencja i nierówności dobrobytu ekonomicznego gospodarstw domowych w krajach Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 3 (295), Rok LXXXVIII/XXIX, lipiec–wrzesień 2018
- Bajerski A., *Przegląd wybranych teorii rozwoju regionalnego*, [w:] *Rola obszarów metropolitalnych w polityce regionalnej i rozwoju regionalnym*, W. Kisiała, B. Stępiński (red.), Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2013
- Barca F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent report prepared at the request of Danuta Hubner Commissioner for Regional Policy, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf, dostęp: 12.09.2020
- Barca F., McCann P., Rodriguez-Pose A., *The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches*, „Journal of Regional Science”, vol. 52 (1), 2012
- Bartkowiak R., *Współczesne teorie ekonomiczne*, „Roczniki Nauk Rolniczych” 2010, Seria G, t. 97, z. 2
- Berman Y., Phillips D., *Indicators for social cohesion*, Paper submitted to the European Network on Indicators of Social Quality of the European Foundation on Social Quality, Amsterdam, June 2004, <https://www.socialquality.org/wp-content/uploads/import/2014/10/Indicators-June-2004.pdf>, dostęp: 30.08.2020
- Bertalanffy L., *Ogólna teoria systemów*, PWN, Warszawa 1984
- Bierzyńska-Sudoł M., *Zintegrowane inwestycje terytorialne jako czynnik rozwoju regionu kujawsko-pomorskiego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzanie” 2018, z. 129
- Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 2000
- Böhme 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 the Territorial Agenda 2020 prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union*, Warsaw 2011, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/2011_territorial_dimension_eu2020.pdf, dostęp: 10.12.2020

- Borsi M.T., Metiu N., *The Evolution of Economic Convergence in the European Union*, „Empirical Economics” 2015, vol. 48, no. 2
- Boschma R., *Regional Branching and Regional Innovation Policy*, [w:] *Drivers of Innovation, Entrepreneurship and Regional Dynamics*, K. Kourtit, P. Nijkamp, R.R. Stough (red.), Springer, Heidelberg – Dordrecht – London – New York 2011
- Bramanti A., Ratti R., *The Multi-Faced Dimensions of Local Development*, [w:] *The Dynamics of Innovative Regions. The GREMI Approach*, R. Ratti, A. Bramanti, R. Gordon (red.), Routledge, London 1997
- Brańska P., Kudłacz T., *Uwarunkowania instytucjonalne wzmacniania i wykorzystania kapitału terytorialnego w rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia KPZK PAN” 2017, nr 177, doi: 10.24425/118585
- Brodzicki T., *Spatial aspects of economic growth. Review of theoretical literature*, „Working Papers”, 004/2014, Instytut Rozwoju, Sopot 2014
- Brol R., *Definicje miasta*, [w:] *Ekonomika i zarządzanie miastem*, R. Brol (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004
- Budner W.W., *Gospodarka przestrzenna miast i aglomeracji*, Wydawnictwo UEP, Poznań 2019
- Busłowska A., Waligóra K., *Integrated projects as the instrument of the development of functional areas using the example of Białystok Functional Area*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 3 (93), doi: 10.15290/oes.2018.03.93.22.
- Busłowska A., *Rozwój zrównoważony – próba oceny w świetle teorii Szkoły Austriackiej*, [w:] *Ekonomický rozvoj a management regionu*, Univerzita Hradec Králové, Hradec Králové 2011
- Busłowska A., *Wpływ infrastruktury kolejowej na rozwój regionalny w ujęciu teorii myślenia sieciowego*, Wydawnictwo UWB, Białystok 2020
- Camagni R., *Local knowledge, national vision: challenge and prospect for the UE regional policy*, [w:] *Territorial Dimension of Development Policies*, Ministry of Regional Development, Warsaw 2011
- Camagni R., *TEQUILA SIP: un modello operativo di Valutazione di Impatto Territoriale per le province dell'Unione Europea*, „Rivista di Economia e Statistica del Territorio” 3/2006

- Camagni R., *The Rationale for Territorial Cohesion: Issues and Possible Policy Strategies*, [w:] *Present and Future of the European Spatial Development Perspective*, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, P. Boscaïno (red.), Alinea, Firenze 2005
- Camagni R., *Towards a Concept of Territorial Capital*, [w:] *Modelling Regional Scenarios for the Enlarged Europe. European Competitiveness and Global Strategies*, *Advances in Spatial Science*, R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi (red.), Springer, Berlin 2008
- Capello R., Caragliu A., Nijkamp P., *Territorial capital and regional growth: increasing returns in knowledge use*, „Tijdschrift voor economische en sociale geografie” 2011, vol. 102, iss. 4, doi: 10.1111/j.1467-9663.2010.00613.x
- Capello R., Fratesi U., Resmini L., *Globalization and Regional Growth in Europe. Past Trends and Future Scenarios*, Springer, Berlin 2011
- Chan J., To H., Chan E., *Reconsidering social cohesion: developing of definition and analytical Framework for empirical research*, „Social Indicators Research” 2006, vol. 75, doi.org/10.1007/s11205-005-2118-1
- Chojnicki Z., Czyż T., *Region – regionalizacja – regionalizm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, Rok LIV, nr 2
- Churski P., *Model polaryzacyjno-dyfuzyjny w przemianach polityki spójności – konsekwencje dla ukierunkowania polityki rozwoju*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2014, nr 25
- Churski P., *Obszary wzrostu i obszary stagnacji gospodarczej w Polsce – kontekst teoretyczny*, [w:] *Zróznicowania regionalne w Polsce*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 48, Warszawa 2011
- Churski P., *Podejście zorientowane terytorialnie (place-based policy) – teoria i praktyka polityki regionalnej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2018, nr 41
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R., *Czynniki rozwoju w praktyce polityki spójności zorientowanej terytorialnie* [w:] *Zarządzanie rozwojem współczesnych miast*, J. Danielewicz, D. Sikora-Fernandez (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R., *Teoretyczny i praktyczny wymiar polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie*, t. 9/201,

- Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa 2020
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R., *Współczesne wyzwania przemian czynników rozwoju regionalnego w warunkach podejścia zorientowanego terytorialnie*, „Working Paper of FORSED Project”, nr 02/2018, Zakład Analizy Regionalnej Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM
- Churski P., Perdał R., Konecka-Szydłowska B., Herodowicz T., *Redefinicja czynników rozwoju regionalnego w świetle mega trendów społeczno-gospodarczych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2018, nr 3 (73), doi: 10.7366/1509499537304
- Cierniak-Szóstak E., *Instytucjonalne uwarunkowania spójności społeczno-ekonomicznej*, [w:] *Gospodarka Polski 1990–2011*, t. 3: *Droga do spójności społeczno-gospodarczej*, M.G. Woźniak (red.), PWN, Warszawa 2013
- Committee on Spatial Development, *ESDP European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, European Commission, Potsdam 1999
- Czaja S., Fiedor B., *Miasto jako problemowy system ekologiczno-społeczny. Wybrane zagadnienia zurbanizowanej polityki ekologicznej*, [w:] *Zarządzanie gospodarką miejską i prawne podstawy funkcjonowania miasta*, J. Ślódczyk, Z. Jakubczyk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Opolu, Opole 2002
- Czasonis M., Quinn M.A., *Income Convergence in Europe: Catching Up or Falling Behind?*, „Acta Oeconomica” 2012, vol. 62, no. 2
- Czornik M., *Miasto i jego produkty*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 147, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach
- Czornik M., *Miasto. Ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2008
- Czyż T., *Koncepcje aglomeracji miejskiej i obszaru metropolitalnego w Polsce*, „Przegląd Geograficzny” 2009, t. 81, z. 4
- Dahlke P., *Samorząd terytorialny w procesie kształtowania rozwoju gospodarczego regionu na przykładzie województwa wielkopolskiego*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Staszica w Pile, Piła 2017

- Danilewicz J., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013
- Dao H., Plagnat P., Rousseaux V., *Sigma convergence as a measure of territorial cohesion*, [w:] *Second ESPON 2013 Scientific Report, December 2013, Science in support of European Territorial Development and Cohesion*, ESPON, Luxembourg 2014
- Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (2006/702/WE)*, Dz.U. L 291 z 21.10.2006, <http://data.europa.eu/eli/dec/2006/702/oj>, dostęp: 10.11.2020
- Delors J., *Report on economic and monetary union in the European Community*, Committee for the Study of Economic and Monetary Union, <http://aei.pitt.edu/1007/>, dostęp: 20.10.2020
- Dijkstra L., Poelman H., *Cities in Europe – The new OECD-EC definition*, RF01/2012, European Commission, https://ec.europa.eu/regional-policy/sources/docgener/focus/2012_01_city.pdf, dostęp: 12.02.2021
- Dijkstra L., Poelman H., Veneri P., *The EU-OECD definition of a functional urban area*, „OECD Regional Development Working Papers” 2019/11, OECD, doi: 10.1787/d58cb34d-en
- Domański R., *Złożoność przestrzeni ekonomicznej. Elementy teorii i praktyki*, [w:] *Prace z gospodarki przestrzennej. Zjawiska i procesy współczesnego rozwoju społeczno-gospodarczego*, W. Gaczek (red.), „Zeszyty Naukowe”, nr 247, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012
- Dorożyński T., *Przyczyny regionalnych nierówności w świetle wybranych teorii*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, t. LXXX
- Dorożyński T., *Rola zasad wspólnotowej polityki spójności w skutecznym wykorzystaniu funduszy unijnych*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2007, t. 209: „Unia Europejska w gospodarce światowej”
- Doucet P., *Territorial Cohesion of Tomorrow: A Path to Cooperation or Competition?*, „European Planning Studies”, vol. 14, no. 10, 2006, doi: 10.1080/09654310600852449
- Dudziak S., *Ekonomia behawioralna – interdyscyplinarne podejście do zachowań ekonomicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

- Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2013, t. 2, nr 32
- Dyjach K., *Teorie rozwoju regionalnego wobec zróżnicowań międzyregionalnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio H” 2013, nr 47 (1), doi: 10.17951/h.2013.47.1.61
- Easterly W., Ritzen J., Woolcock M., *Social Cohesion, Institutions, and Growth*, Center for Global Development Working Paper No. 94, 2006, doi: 10.2139/ssrn.983117
- Ertman A., *Wybrane aspekty elastyczności płac i ich rola w lokalizacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2020
- Ertman A., *Zróżnicowanie elastyczności rynków pracy w wybranych krajach europejskich oraz USA w świetle metody TOPSIS*, „Oeconomia Copernicana” 2011, nr 20
- ESPON, *Applied territorial research, Building a scientific platform for competitiveness and cohesion. ESPON Scientific Report II*, 2006, https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/scientific-reportii_web.pdf, dostęp: 10.11.2020
- ESPON, *ESPON BSR-TeMo Territorial Monitoring for the Baltic Sea Region, Scientific Platform and Tools Project 2013/3/9, Final Report / Version 14/3/2013*, https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/TeMo_Final_report.Executive_summary.pdf, dostęp: 10.11.2020
- ESPON, *ESPON project 3.2 Spatial Scenarios and Orientations in relation to the ESDP and Cohesion Policy, Final Report, Volume 5 Territorial Impact Assessment*, 2006, https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-3.2_final-report_vol5.pdf, dostęp: 18.11.2020
- ESPON, *Interco. Indicators of territorial cohesion, Scientific Platform and Tools Project 2013/3/2, (Draft) Final Report, Part C*, ESPON & University of Geneva, 2011, https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/INTERCO_DFR_Scientific-Report.pdf, dostęp: 01.08.2022
- ESPON, *Interco. Indicators of territorial cohesion, Scientific Platform and Tools Project 2013/3/2 Final Report. Part A Executive summary*, ESPON & University of Geneva, 2012, <https://www.espon.eu/sites/default/files/>

- attachments/INTERCO.Final-Report.Part-A.Executive-Summary.pdf, dostęp: 10.11.2020
- ESPON, *Territory matters for competitiveness and cohesion, Facets of regional diversity and potentials in Europe*, ESPON Synthesis Report III, results by autumn 2006, ESPON, <https://www.globalurban.org/ESPON%20Synthesis%20Report.pdf>, dostęp: 10.11.2020
- European Commission, *A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation. Third report on economic and social cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2004
- European Commission, *First report on economic and social cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1996
- European Commission, *Sixth progress report on economic and social cohesion – Creative and innovative regions*, COM(2009) 295 final, Office for Official Publications of the European Union, Luxembourg 2009, doi: 10.2776/10712
- European Communities, *1992: a pivotal year. Address by Jacques Delors, President of the Commission, to the European Parliament From the Single Act to Maastricht and beyond: The means to match our ambitions, The Commission's programme for 1992*, Communication from the Commission COM(92) 2000, Bulletin of the European Communities Supplement 1/92, Strasbourg 1992
- Faludi A., *From European spatial development to territorial cohesion policy*, „Regional Studies”, vol. 40, no. 6, 2006, doi: 10.1080/00343400600868937
- FAME, *Ewaluacja RLKS, Podręcznik dla LGD i LGR*, Unia Europejska, 2018, doi: 10.2771/6 07891
- Fanga Ch., Yu D., *Urban agglomeration: An evolving concept of an emerging phenomenon*, „Landscape and Urban Planning” 2017, nr 162
- Flejterski S., *Determinanty rozwoju wielkich miast na przykładzie Szczecina*, [w:] *Wielkie miasta, aglomeracje, metropolie*, S. Flejterski (red.), Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009

- Florczak W., *Koncepcja wzrostu endogenicznego i gospodarki opartej na wiedzy w naukach ekonomicznych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, t. LXXX
- Florida R., *Cities and the creative class*, „City & Community” 2003, vol. 2 (1)
- Fratesi U., Perucca G., *EU regional development policy and territorial capital: A systemic approach*, „Regional Science”, vol. 98, iss. 1, 2019, doi: 10.1111/pirs.12360
- Fratesi U., Wislade F.G., *The impact of European Cohesion Policy in different contexts*, „Regional Studies” 2017, no. 51 (6), doi: 10.1080/00343404.2017.1326673
- Frenken K., Oort F. v., Verburg T.N., *Related variety, unrelated variety and regional economic growth*, „Regional Studies” 2007, no. 41 (5), doi: 10.1080/00343400601120296
- Frick S.A., Rodriguez-Pose A., *Change in urban concentration and economic growth*, „World Development” 2018, nr 105
- de la Fuente A., *Convergence across countries and regions: theory and empirics*, EIB Paper 2000, t. 5, nr 2
- Fujita M., Thisse J.-F., *Economics of Agglomeration*, „Journal of the Japanese and International Economies”, vol. 10, iss. 4, 1996, doi: 10.1006/jjie.1996.0021
- Gaczek W.M., *Szanse i zagrożenia rozwoju wielkomiejskich obszarów funkcjonalnych na przykładzie aglomeracji poznańskiej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 391, doi: 10.15611/PN.2015.391.01
- Giuliano G., Kang S., Yuan Q., *Agglomeration economies and evolving urban form*, „The Annals of Regional Science”, no. 63, 2019, doi: 10.1007/s00168-019-00957-4
- Gorzela G., *Cohesion and Convergence: Synonyms or Two Different Notions?*, [w:] *Spatial Disparities and Development Policy*, G. Kochendörfer-Lucius, B. Pleskovic (red.), The World Bank, Berlin Workshop Series 2009, doi: 10.1596/978-0-8213-7723-9
- Gorzela G., *Uwagi nt. dokumentu UE „Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength*, [w:] *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*,

- A. Baucz, M. Łotocka, P. Żuber (red.), *Ministerstwo Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2009
- Górka K., Łuszczyc M., *Współczesne tendencje rozwoju gospodarczego regionu w kontekście teorii cykli koniunkturalnych*, „*Studia KPZK*” 2014, nr 155
- Greta M., Tomczak-Woźniak E., *Problem spójności w nowej polityce regionalnej UE na lata 2014–2020*, „*Optimum. Studia Ekonomiczne*” 2013, nr 4 (64)
- Grosse T.G., *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002
- Grupa R., Koziół M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej oraz jej wpływ na funkcjonowanie polskiej gospodarki*, „*Gospodarka w Praktyce i Teorii*” 2014, nr 3 (36), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, doi: 10.18778/1429-3730.36.02
- Grzeszczyk J., *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*, „*Prace Geograficzne*”, nr 173, PAN, Wrocław 1999
- GUS, *Bank danych lokalnych*, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp: 10.2020–10.2021
- Hajduga P., Łopusiewicz J., Miszczak K., Sołtyk P., *Współczesne uwarunkowania rozwoju polskich miast, Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019
- Halás M., Kladiovo P., Šimáček P., Mintálová T., *Delimitation of micro-regions in the Czech Republic by nodal relations*, „*Moravian Geographical Reports*” 2010, nr 2, t. 18.
- Hamez G., *Territorial Cohesion: How to Operationalize and Measure the Concept?*, „*Planning Theory & Practice*”, 6 (3), 2005, doi: 10.1080/14649350500209454
- Harasimowicz A., *Efekty aglomeracji – czynnik czy bariera rozwoju miast? Analiza wybranych aspektów w świetle literatury przedmiotu*, „*Studia Miejskie*” 2015, t. 20
- Heffner K., Klemens B., *Wiejskie obszary funkcjonalne w kontekście dostępu do usług publicznych (na przykładzie województwa opolskiego)*, „*Studia Obszarów Wiejskich*” 2015, t. 37 – *Wiejskie obszary funkcjonalne*, 2015

- Hirschman A.O., *The strategy of economic development*, Yale University Press, New Haven 1958
- Hoffmann T., *Wybrane aspekty polityki spójności i rozwoju regionalnego Unii Europejskiej w Polsce w latach 1990–2020. Realizacja. Wykorzystanie. Perspektywy*, FNCE, Poznań 2018
- Hołowiecka B., *Oddziaływanie społeczno-gospodarcze miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2004
- Hwang C.L., Yoon K., *Multiple attribute decision making: methods and applications*, Springer, New York 1981
- Jabłoński Ł., *Ewolucja poglądów na temat konwergencji w ekonomii rozwoju*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 5–6, doi: 10.33119/GN/101304
- Jabłoński Ł., *Teorie rozwoju gospodarczego a konwergencja ekonomiczna*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2008, nr 13
- Jarczewski W., Kułaczowska A., *Rewitalizacja. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa – Kraków 2019
- Jean B., *La construction d’une science des territoires: l’expérience du Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT) au Québec*, CIST2011 – Fonder les sciences du territoire, Collège international des sciences du territoire (CIST), Paris 2011, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01353732/document>, dostęp: 10.12.2020
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i terytorializacja w europejskiej polityce rozwoju regionalnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2016, t. XCVIII
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005
- Jóźwik B., *Realna konwergencja gospodarcza państw członkowskich Unii Europejskiej z Europy Środkowej i Wschodniej. Transformacja, integracja i polityka spójności*, PWN, Warszawa 2017
- Kacprzak D., *Przedziałowa metoda TOPSIS dla grupowego podejmowania decyzji*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 4 (94), doi: 10.15290/oes.2018.04.94.19
- Kaczmarek T., Kociuba D., *Models of governance in the urban functional areas: policy lessons from the implementation of integrated territorial investments (ITIs) in Poland*, „Quaestiones Geographicae”, 36 (4), Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2017

- Kaczmarek T., *Miejskie obszary funkcjonalne – problemy integracji zarządzania*, „Studia KPZK” 2017, nr 174, PAN, doi: 10.24425/118528
- Karlsson C., Olsson M., *The identification of functional regions: theory, methods and applications*, „Annals of Regional Science” 2006, nr 40 (1)
- Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku w dniach 24–25.05.2007 r., http://www.sarp.org.pl/pliki/karta_lipska_pl.pdf, dostęp: 02.02.2021
- Kiełczewski D., *Koncepcja zintegrowanej teorii ekonomicznej zrównoważonego rozwoju. Między mainstreamem a heterodoksją ekonomiczną*, Wydawnictwo UWB, Białystok 2021
- Kiełczewski D., *Zrównoważony rozwój – istota, interpretacje, związek ze społeczeństwem wiedzy*, [w:] *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Materiały do studiowania*, B. Poskrobko (red.), Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2010
- Klasik A., Kuźnik F., Ochojski A., *Przyszłość metropolii i regionu miejskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2019
- Klimowicz M., *Ewolucja celów polityki regionalnej Unii Europejskiej w procesie integracji gospodarczej*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, M. Klimowicz, J. Pacześniak (red.), OTO – Wrocław, Wrocław 2014
- Kociuba D., *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce – teoria versus praktyka*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2017, nr 3 (69)
- Kociuba D., *Teoria i praktyka wsparcia zrównoważonego rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce*, „Biuletyn”, z. 272, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2018
- Kociuba D., *Zintegrowane inwestycje terytorialne jako narzędzie zarządzania terytorialnego w miejskich obszarach funkcjonalnych*, „Studia KPZK” 2017, nr 174, PAN

- Komisja Europejska, *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*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2014
- Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, *Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy*, Unia Europejska, 2011, doi: 10.2776/53888
- Komisja Europejska, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020, wersja ostateczna, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/LSU/?uri=CELEX%3A52010DC2020>, dostęp: 20.10.2020
- Komisja Europejska, *Inwestowanie w przyszłość Europy, Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010
- Komisja Europejska, *Mój region, moja Europa, nasza przyszłość. Siódmy raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2017
- Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, Bruksela, dnia 6.10.2008, COM(2008) 616
- Komornicki T., Śleszyński P., Rosik P., Pomianowski W., *Dostępność przestrzenna jako przesłanka kształtowania polskiej polityki transportowej*, „Biuletyn KPZK PAN” 2010, nr 241
- Kontrakt terytorialny. W kierunku negocjacyjnego systemu programowania działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie. Zasady funkcjonowania kontraktu terytorialnego w latach 2014–2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012
- Kozak M.W., *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako eksperyment*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 3 (65), doi: 10.7366/1509499536503
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, M.P. 2011, nr 36, poz. 423

- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony*, Warszawa 2019, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego>, dostęp: 24.12.2020
- Krukowska J., Lackowska M., *Metropolitalne kolory europeizacji. Instytucjonalizacja współpracy w funkcjonalnych obszarach miejskich w Polsce w świetle nowych instrumentów polityki spójności UE*, „*Studia Regionalne i Lokalne*” 2016, nr 1 (63)
- Krupowicz J., *Konwergencja społeczna województw Polski w świetle strategii Europa 2020*, „*Społeczeństwo i Ekonomia*” 2018, nr 2 (10), doi: 10.15611/sie.2018.2.02
- Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013
- Kuc M., *Analiza konwergencji społecznej metodami panelowymi*, „*Kolegium Analiz Ekonomicznych*” 2014, z. 34
- Kuć-Czajkowska K., *Obszary funkcjonalne miast wojewódzkich w Polsce. Przestrzeń współpracy i konkurencji samorządów terytorialnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2019
- Kuć-Czajkowska K., *Współpraca w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych miast wojewódzkich w Polsce – perspektywa liderów lokalnych*, „*Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*” 2019, nr 47, doi: 10.14746/rrpr.2019.47.06
- Kupiec L., *Polityka spójności w układzie krajowym i regionalnym*, [w:] *Fundusze europejskie w polityce spójności*, A. Augustyn, H. Ostapowicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2013
- Kusideł E., *Konwergencja gospodarcza w Polsce i jej znaczenie w osiągnięciu celów polityki spójności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013
- Kusideł E., Gajdos A., *Wpływ zmian w strukturze pracujących na konwergencję kapitału ludzkiego w Polsce i Europie*, „*Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica*” 2016, nr 3 (321)
- Kuźnik F., *Miejskie obszary funkcjonalne a polityka miejska*, „*Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*” 2015, nr 250

- Laskowska I., *Zdrowie i nierówności w zdrowiu – determinanty i implikacje ekonomiczno-społeczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012
- Legiędź T., *Ewolucja ekonomii rozwoju*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2013, nr 1 (32)
- Lewicki J., *Obszary metropolitalne w obecnym stanie prawnym i projekcie ustawy o polityce miejskiej. Przykład Krakowa*, [w:] *Metropolie. Wyzwania polskiej polityki miejskiej*, A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010
- Leydesdorff L., *The Triple Helix, Quadruple Helix, ..., and an N-Tuple of Helices: Explanatory Models for Analyzing the Knowledge-Based Economy?*, „Journal of the Knowledge Economy” 2012, vol. 3, doi: 10.1007/s13132-011-0049-4
- Lisbon European Council, 23 and 24 march 2000, Presidency Conclusions, <http://aei.pitt.edu/43340/1/Lisbon.1999.pdf>, dostęp: 10.11.2020
- Łaźniewska E., Chmielewski R., *Główne problemy analityczne związane z badaniem konkurencyjności regionalnej wynikające z przeprowadzonych studiów w zakresie konkurencyjności regionów UE*, [w:] *Spójność ekonomiczno-społeczna regionów Unii Europejskiej*, t. 1: *Spójność ekonomiczno-społeczna jako doświadczenie i wyzwanie dla Europy*, B. Józwik, P. Zalewa (red.), Wyd. KUL, Lublin 2010
- Łaźniewska E., Górecki T., Chmielewski R., *Konwergencja regionalna*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2011
- Łuczak A., Wysocki F., *Zastosowanie uogólnionej miary odległości GDM oraz metody TOPSIS do oceny poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego powiatów województwa wielkopolskiego*, „Przegląd Statystyczny” 2012, nr specjalny 2 (59)
- Majer A., *Socjologia i przestrzeń miejska*, PWN, Warszawa 2010
- Malaga K., Koliber P., *Konwergencja i nierówności regionalne w Polsce w świetle neoklasycznych modeli wzrostu*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007
- Marcinkiewicz J., *Wykorzystanie metody TOPSIS do oceny poziomu rozwoju giełd papierów wartościowych*, [w:] *Problemy finansów w obliczu nowych*

- wyzwań gospodarki, M. Sosnowski (red.), Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2019
- Markowski T., *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, „Studia KPZK PAN”, t. 134, Warszawa 2011
- Markowski T., *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2016, nr 18, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, doi: 10.21858/msr.18.08
- Markowski T., Marszał T., *Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, KPZK PAN, Warszawa 2006
- Markowski T., *Territorial dimension of integrated development policy – expectations and challenges concerning planning and institutional systems*, „Studia Regionalia” 2013, vol. 35, PAN
- Matel A., Marcinkiewicz J., *Analiza dostępności mieszkań w miastach wojewódzkich Polski z wykorzystaniem metody TOPSIS*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 475, doi: 10.15611/pn.2017.475.15
- Mazur M., Bański J., Czapiewski K., Śleszyński P., *Wiejskie Obszary Funkcjonalne – próba metodyczna wyznaczenia ich obszarów i granic*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2015, t. 37, doi: 10.7163/SOW.37.1
- McCann P., Shefer D., *Agglomeration, economic geography and regional growth*, „Papers in Regional Science”, vol. 84, no. 3, 2005
- Medeiros E., *Territorial Cohesion: a conceptual analysis*, <https://www.semanticscholar.org/paper/Territorial-Cohesion%3A-a-conceptual-analysis-Medeiros/a9bbd3fc8dac6e0f90f67f7a2dd6c38a531e3841?p2df>, dostęp: 18.11.2020.
- Mempel-Śnieżyk A., *Koncepcje rozwoju regionalnego ze szczególnym uwzględnieniem klastrów i inteligentnych specjalizacji*, „Biblioteka Regionalisty” 2013, nr 13, doi: 10.15611/br.2013.1.08
- Metody badań ilościowych w zarządzaniu*, Ł. Sułkowski, R. Lenart-Gansiniec, K. Kolasińska-Morawska (red.), Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź 2021
- Mierzejewska L., *Rozwój zrównoważony miasta: zagadnienia poznawcze i praktyczne*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Seria Geografia 86, Poznań 2010

- Minister Rozwoju, *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020*, Warszawa 2016, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/23916/Wytyczne_dot_rewitalizacji_po_aktualizacji-zatwierdzone02082016clear.pdf, dostęp: 10.11.2020
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Strategia rozwoju ponadlokalnego. Poradnik praktyczny*, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-rozwoju-ponadlokalnego--poradnik-dla-jednostek-samorzadu-terytorialnego>, dostęp: 01.08.2022
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020. Aktualizacja*, Załącznik do uchwały nr 121 Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2013 r. (poz. 641), Warszawa 2013
- Mirwaldt K., McMaster I., Bachtler J., *Reconsidering Cohesion Policy: The Contested Debate on Territorial Cohesion*, „European Policy Research Paper”, no 66, 2009, European Policies Research Centre
- Mokrosińska D., *Polityka kohezji w Unii Europejskiej*, [w:] *Polityka kohezji i konwergencja gospodarcza regionów polski oraz krajów Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, S.I. Bukowski (red.), Difin, Warszawa 2011
- Monitorowanie strategiczne miejskich obszarów funkcjonalnych realizujących Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Polsce, Raport 1. Wskaźniki strategiczne na poziomie województw*, D. Mierzyńska, D. Perło, T. Truskolaski (red.), Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, Białystok 2016
- Morretta V., *Territorial capital in local economic endogenous development*, „Regional Science Policy & Practice”, Online Version of Record before inclusion in an issue, 2020, doi: 10.1111/rsp3.12317
- Myrdal G., *Economic theory and underdeveloped regions*, University Paperbacks, Methuen & Co. Ltd., London 1963
- Myrdal G., *Rich lands and poor*, Harper & Brothers, New York 1957
- Nowa Agenda Miejska*, Habitat III, United Nations, <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Polish.pdf>, dostęp: 01.08.2022
- Nowak A., *Miejsce miejskich obszarów funkcjonalnych w procesie rozwoju regionalnego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2018, nr 41, doi: 10.14746/rrpr.2018.41.05

- Nowak M.J., *Polskie obszary metropolitalne – problemy definicyjne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 3
- Nowakowska A., *Terytorializacja procesów gospodarczych – od specjalizacji do specyficzności w rozwoju*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 320, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
- Nowakowska A., *Terytorializacja rozwoju i polityki regionalnej*, „Biuletyn KPZK” 2017, z. 268, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN
- Nowakowska A., *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej*, [w:] *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, A. Nowakowska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, doi: 10.18778/7969-530-0.02
- Nowe narzędzia rozwoju terytorialnego w polityce spójności na lata 2014–2020*, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 maja 2016 r. w sprawie nowych narzędzi rozwoju terytorialnego w polityce spójności na lata 2014–2020: zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) oraz rozwój lokalny kierowany przez społeczność (CLLD) (2015/2224(INI)), P8.TA (2016)0211, Parlament Europejski 2014–2019, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0211_PL.html, dostęp: 30.12.2020
- Noworól A., *Despacjalizacja jako instrument rozwoju terytorialnego*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 273/274, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Warszawa 2019
- Noworól A., *Kontrakt jako instrument zarządzania obszarami funkcjonalnymi*, „Studia KPZK” 2017, nr 174, PAN, doi: 10.24425/118522
- Noworól A., *Uwarunkowania i konsekwencje odmiennych koncepcji zarządzania obszarami metropolitalnymi – przypadek Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, [w:] *Społeczno-ekonomiczne przemiany w strefie podmiejskiej miast. Studium przypadku Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, A. Noworól, A. Hołuj (red.), CeDeWu, Warszawa 2016

- Noworól A., Noworól K., *Terytorializacja polityki rozwoju jako element podniesienia konkurencyjności miast i regionów*, „*Studia KPZK*” 2018, t. 184 „*Rozwój lokalny i regionalny. Teorie i zastosowania*”
- Noworól K., *Wpływ instrumentów terytorialnych na rozwój partnerstw wewnętrznych i międzysektorowych w Polsce*, „*Biuletyn*”, z. 272, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2018
- Obreńbalski M., *Kontrakt terytorialny jako instrument wsparcia rozwoju regionalnego*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego*, M. Markowska, D. Głuszczyk, A. Sztando (red.), „*Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*”, nr 393, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2015
- OECD, *OECD Territorial Outlook. Territorial economy*, OECD Publisher, Paris 2001
- OECD, *OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Publisher, Paris 2006
- Olechnicka A., Wojnar K., Celińska-Janowicz D., Rok J., *Metody i narzędzia analizy terytorialnej*, ESPON, Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o., Warszawa 2014
- Pancer-Cybulska E., *Strategia Lizbońska jako podstawa polityki spójności na lata 2007–2013*, [w:] *Spójność społeczna i ekonomiczna Unii Europejskiej*, G. Wrzeszcz-Kamińska (red.), Wyższa Szkoła Handlowa, Wrocław 2009
- Parysek J.J., *Miasto w ujęciu systemowym*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2015, Rok LXXVII, z. 1
- Parysek J.J., Mierzejewska L., *Problemy funkcjonowania i rozwoju miast polskich z perspektywy 2009 roku*, [w:] *Wybrane problemy miast i aglomeracji miejskich na początku XXI w.*, J.J. Parysek (red.), Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2009
- Pasqueur B., *Territorial development. A new approach to development processes for the economies of the developing countries*, „*INTERthesis*”, 10 (2), 2013, Florianópolis, doi: 10.5007/1807-1384.2013v10n2p8

- Paszkowski Z., *Miasto idealne w perspektywie europejskiej i jego związki z urbanistyką współczesną*, Universitas, Kraków 2011
- Perroux F., *Economic Space: Theory and Applications*, „Quarterly Journal of Economics” 1950, vol. 64 (1)
- Piekarczyk A., Zimniewicz K., *Myślenie sieciowe w teorii i praktyce*, PWE, Warszawa 2010
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2001
- Piętak Ł., *Przegląd teoretyczny koncepcji rozwoju regionalnego*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2014, 5 (306)
- Pike A., Rodriguez-Pose A., Tomaney J., *Local and regional development*, 2nd Edition, Routledge, London / New York 2017
- Planowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020, Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013
- Planowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020. Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014
- Poskrobko B., *Kształtowanie teorii i wdrożeniowe aspekty zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2011
- Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa Partnerstwa*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, styczeń 2020, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/umowa-partnerstwa/>, dostęp: 30.12.2020.
- Proniewski M., *Cohesion of the european regional space*, „Europa XXI”, vol. 30, 2016, IGiPZ PAN, doi: 10.7163/Eu21.2016.30.2
- Próchniak M., *Konwergencja beta, sigma i gamma krajów postsocjalistycznych do Europy Zachodniej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2019, Rok 17, z. 1, doi: 10.36874/RIESW.2019.1.10
- Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, <https://sdg.gov.pl/o.sdg/>, dostęp: 15.05.2022
- Przewodnik dot. tworzenia Miejskiej Inicjatywy Działania oraz Lokalnego Partnerstwa w ramach Partnerskiej Inicjatywy Miast – projektu strategicznego*

- SOR, Warszawa 2018, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/partnerska-inicjatywa-miast>, dostęp: 01.03.2021
- Przygodzki Z., *Kapitał terytorialny w zintegrowanym planowaniu rozwoju. Koncepcje współpracy*, „Barometr Regionalny” 2015, t. 13, nr 4
- Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R., *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 1995
- Rakauskienė O.G., Kozlovskij V., *Overview of EU economic cohesion process performance for new member states*, „Procedia – Social and Behavioral Sciences”, 110 (2014), doi: 10.1016/j.sbspro.2013.12.872
- Raport o stanie polskich miast. Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych*, K. Janas, W. Jarczewski (red.), Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2017
- Rauhut D., Humer A., *EU Cohesion Policy and spatial economic growth: trajectories in economic thought*, „European Planning Studies”, vol. 28, iss. 11, 2020, doi: 10.1080/09654313.2019.1709416
- Reszka M., *Metody pomiaru spójności w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Ekonomia i zarządzanie w teorii i praktyce*, t. 6: *Determinanty konkurencyjności przedsiębiorstw, regionów, gospodarek*, P. Urbanek (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, doi: 10.18778/7525-961-2.14
- Rocznik Statystyczny Województw 2020*, GUS, Warszawa 2020
- Rodríguez-Pose A., *Do Institutions Matter for Regional Development?*, „Regional Studies” 2013, vol. 47 (7)
- Rodríguez-Pose A., Garcilazo E., *Quality of Government and the Returns of Investment. Examining the impact of cohesion expenditure in european regions*, „OECD Regional Development Working Papers”, 2013/12, doi: dx.doi.org/10.1787/5k43n1zv02g0-en
- Rokicki T., *Teorie lokalizacji działalności gospodarczej*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2018
- Rosenkiewicz K., *Obszary funkcjonalne jako nowa kategoria polityki regionalnej i polityki przestrzennej w Polsce*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2012, nr 17/18

- Rosenthal S.S., Strange W.C., *Small establishments / big effects agglomeration, industrial organization and entrepreneurship*, [w:] *Agglomeration economics*, E.L. Glaeser (red.), The University of Chicago Press, Chicago 2010
- Roszkowska E., Filipowicz-Chomko M., *Measuring sustainable development in the education area using multi-criteria methods: a case study*, „Central European Journal of Operations Research” 2020, nr 28
- Roszkowska E., Filipowicz-Chomko M., *Ocena spójności województw Polski w latach 2005–2014 w kontekście ładu instytucjonalnego*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2017, nr 4 (88), doi: 10.15290/ose.2017.04.88.17
- Roszkowska E., Filipowicz-Chomko M., Wachowicz T., *Wykorzystanie metody TOPSIS do oceny zróżnicowania rozwoju województw Polski w latach 2010–2014 w kontekście kształtowania się ładu instytucjonalnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 469
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1299/oj>, dostęp: 01.08.2022
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1300/oj>, dostęp: 01.08.2022
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, Dz.U. UE L 347/289, 20.12.2013, <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1301/oj>, dostęp: 10.11.2020
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania, <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1302/oj>, dostęp: 01.08.2022.

- 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, Dz.U. UE L 347/320, 20.12.2013, <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1303/oj>, dostęp: 10.11.2020
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006, <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1304/oj>, dostęp: 01.08.2022
- Ryszkiewicz A., *Od konwergencji do spójności i efektywności: podstawy teoretyczne polityki spójności, gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej*, SGH, Warszawa 2013
- Sadowy K., *Podstawowe zagadnienia ekonomiki miasta*, [w:] *Miasto, gospodarka, zarządzanie, wyzwania*, t. I: *Podstawy ekonomiki miasta – wprowadzenie*, K. Sadowy (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2019
- Schön P., *Territorial Cohesion in Europe?*, „*Planning Theory & Practice*” 2005, vol. 6, no. 3
- Serafin P., Woźniak A., Zawilińska B., *Problemy delimitacji obszarów metropolitalnych na przykładzie Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, [w:] *Społeczno-ekonomiczne przemiany w strefie podmiejskiej miast. Studium przypadku Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, A. Noworól, A. Hołuj (red.), CeDeWu, Warszawa 2016
- Single European Act*, Official Journal of European Communities, No L 169/1, 29.6.1987, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:11986U/TXT>, dostęp: 11.08.2020
- Sługocki W., *Od kontraktu wojewódzkiego do kontraktu terytorialnego – instytucjonalizacja instrumentu rozwoju regionalnego*, „*Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze*” 2014, nr 1

- Sługocki W., *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako nowy instrument podejścia terytorialnego w polityce regionalnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2017, nr 115
- Smętkowski M., Jałowicki B., Gorzelak G., *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, „Raporty i Analizy EUROREG”, 1/2009
- Sokołowicz M.E., *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015
- Sokołowicz M.E., *Zagadnienie bliskości w badaniach nad rozwojem terytorialnym. Podejście instytucjonalne*, [w:] *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, A. Nowakowska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, doi: 10.18778/7525-954-4.04
- Solek A., *Teoretyczne podstawy spójności i metodyka jej oceny*, [w:] *Spójność ekonomiczno-społeczna krajów Grupy Wyszehradzkiej*, K. Przybylska (red.), PWN, Warszawa 2017
- Solow R., *A contribution to the theory of economic growth*, „Quarterly Journal of Economics” 1956, vol. 70
- Sołtys J., *Ośrodki wzrostu na obszarach peryferyjnych regionów. W poszukiwaniu kapitału terytorialnego*, „Biuletyn KPZK”, z. 273/274, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Warszawa 2019
- von Stackelberg K., Hahne U., *Teorie rozwoju regionalnego*, [w:] *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne. Polska, Czechy, Niemcy*, S. Golimowska (red.), „Raport IPiSS”, z. 16, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1998
- Stawosz D., *Współczesne miasta. Aktualne możliwości rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2020
- Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Gospodarczych Delta Partner, *Strategia ZIT Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego*, Rzeszowski Obszar Funkcjonalny, Rzeszów – Cieszyn 2018
- Strategia Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna*, stan na 15.03.2016 r., GeoProfit, Warszawa – Olsztyn 2016, <https://zit.olsztyn.eu/>, dostęp: 04.04.2021

- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014–2020 (wersja 6)*, Załącznik nr 1 do uchwały nr 14/2020 Nadzwyczajnego Walnego Zebrania Członków Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego z dnia 23 lipca 2020 r., Białostocki Obszar Funkcjonalny, Białystok 2020
- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014–2020*, aktualizacja: styczeń 2020, <https://zit.kof.kielce.eu/ZIT-KOF/Biuro-KOF/strategia-ZIT-KOF.html>, dostęp: 19.04.2021
- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014–2020*, wersja z dnia 1 kwietnia 2020 r., Lubelski Obszar Funkcjonalny, <https://lublin.eu/lublin/lublin-w-ue/zintegrowane-inwestycje-terytorialne/strategia-zit/>, dostęp: 04.04.2021
- Supera-Markowska M., *Prawno-finansowe aspekty polityki spójności i rozwoju regionalnego – przewodnik po funduszach unijnych (uzyskiwanie i wykorzystanie)*, Wydawnictwo Wiedza i Praktyka, Warszawa 2013
- Swan T.W., *Economic growth and capital accumulation*, „Economic Record” 1956, vol. 30
- Sýkora L., Mulíček O., *The micro-regional nature of functional urban areas (FUAs): lessons from the analysis of the Czech urban and regional system*, „Urban Research & Practice”, nr 2 (3), 2009, doi: 10.1080/17535060903319228
- Szafranek E., *Idea a praktyka wdrażania zintegrowanych inwestycji terytorialnych w Polsce*, „Studia KPZK” 2017, nr 174, PAN, doi: 10.24425/118843
- Szafranek E., *Miejskie obszary funkcjonalne a kształtowanie spójności terytorialnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, z. 467, doi: 10.15611/pn.2017.467.10
- Szafranek E., *Terytorializacja polityki rozwoju. Wdrażanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w obszarach funkcjonalnych miast w Polsce*, Studia i Monografie, nr 56, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2019
- Szafranek E., *Variability of the level of development of functional urban areas*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, z. 502, doi: 10.15611/pn.2018.502.11

- Szafranek E., Kociuba D., *Development of urban areas in the conditions of territorial-oriented policy – theoretical assumptions and experience in functional areas of polish cities*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 361
- Sześciło D., *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018
- Szlachta J., *Obszary funkcjonalne w Polsce – perspektywa europejska*, „Studia KPZK” 2017, nr 174, PAN, doi: 10.24425/118519
- Szlachta J., *Recommendations for applying territorial cohesion concept for conducting European cohesion policy in line with the territorial rules provided by the Treaty*, Instytut Rozwoju, Sopot 2015
- Szlachta J., *Spójność terytorialna traktatowym wymiarem polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” 2011, t. 85
- Szlachta J., Zaucha J., *A new paradigm of the EU regional development in the context of the Poland’s National Spatial Development Concept*, Working Papers no. 001/2010, Instytut Rozwoju, Sopot 2010
- Szmaciarski A., *Rola polityki spójności w realizacji Strategii Europa 2020*, [w:] *Dziś i jutro polityki spójności w Unii Europejskiej*, E. Pancer-Cybulska, E. Szostak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012
- Szul R., *Przestrzeń, gospodarka, państwo*, Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Lokalnego i Regionalnego, Warszawa 1991
- Śleszyński P., *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny” 2013, nr 85 (2)
- Śleszyński P., *Przestrzeń – region – terytorium. Wokół „Zielonej Księgi” w sprawie spójności terytorialnej*, [w:] *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009
- Śnieżek A., Pałka S., Przybył C., Kamińska A., Kowalczyk P., Marciński M., Grajek A., *Ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim*, Regionalne Obserwatorium Terytorialne, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok 2019

- Territorial Agenda 2030, A future for all places*, Draft version, July 2020, <https://www.territorialagenda.eu/documents.html>, dostęp: 20.10.2020
- Territorial Agenda of the European Union – Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*, <https://ec.europa.eu/regional-policy/en/information/publications/communications/2007/territorial-agenda-of-the-european-union-towards-a-more-competitive-and-sustainable-europe-of-diverse-regions>, dostęp: 20.10.2020
- Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, <https://ec.europa.eu/regional-policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020>, dostęp: 20.10.2020
- The URBACT III programme, Programme manual*, 11th Version, Update approved by the Monitoring Committee Written Procedure no 14 February 2020, https://urbact.eu/sites/default/files/pm_v11_february_2020_0.pdf, dostęp: 21.02.2021
- The Urban Agenda for the EU, <https://ec.europa.eu/regional-policy/en/policy/themes/urban-development/agenda/>, dostęp: 01.08.2022
- Tölle A., *Zintegrowane formy planowania i zarządzania rozwojem lokalnym a instrumentarium planistyczne. System polski na tle systemu niemieckiego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2014, nr 3 (57)
- Tosics I., *Integrated territorial investment. A missed opportunity?*, [w:] *EU Cohesion Policy, Reassessing performance and direction*, J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy, T. Muravska (red.), Routledge, London – New York 2017
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C326/47, 26.10.2012, http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj, dostęp: 11.08.2020
- Treaty Establishing the European Community*, No C 224/6, Official Journal of the European Communities, 31.8.92., <https://op.europa.eu/s/oond>, dostęp: 10.11.2020
- Trenkler-Fraser R., *URBACT III Programme implementation evaluation, Final report*, 2019, https://urbact.eu/sites/default/files/final_report_urbact_iii_implement_evaluation.pdf, dostęp: 21.02.2021

- Truskolaski T., Busłowska A., Waligóra K., *Formation of Functional Urban Areas: The Case of Białystok Functional Area*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2017, nr 5 (89), doi: 10.15290/ose.2017.05.89.12
- Truskolaski T., Perło D., *Rola miast wojewódzkich w rozwoju obszarów funkcjonalnych w Polsce na przykładzie Białegostoku*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2021
- Tylec T., *Ekonomiczna spójność krajów Grupy Wyszehradzkiej na tle UE-28 w latach 2000–2014*, [w:] *Spójność ekonomiczno-społeczna krajów Grupy Wyszehradzkiej*, K. Przybylska (red.), PWN, Warszawa 2017
- Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, M.P. 2017, poz. 260
- Uchwała nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej*, M.P. 2015, poz. 1235
- Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, M.P. 2012, poz. 252
- UIA Guidance, Version 5 – 16 September 2019*, <https://uia-initiative.eu/en/call-proposals/guidance>, dostęp: 21.02.2021
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych*, Dz.U. 2003, nr 166, poz. 1612, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, Dz.U. 2014, poz. 1146, z późn. zm.
- Villaverde J., *A new look to convergence in Spain. A spatial econometric approach*, „European Urban and Regional Studies”, 13 (2), 2006
- Wnorowski H., *Spójność versus przedsiębiorczość jako droga realizacji ambicji rozwojowych*, [w:] *Fundusze europejskie w polityce spójności*, A. Augustyn, H. Ostapowicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2013

- Wojtowicz D., *Pomoc rozwojowa. Sukces czy porażka? Krytyczna analiza wpływu polityki spójności UE na rozwój lokalny i regionalny w Polsce*, Poltext, Warszawa 2019
- Wolański M., Ledzion B., Borowczak A., Płoszaj A., Kupiec T., Popis Z., Haber A., Mrozowski W., *Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020, Raport końcowy – wersja II*, Warszawa 2018
- World Bank, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, The World Bank, Washington, D.C., 2009, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991>, dostęp: 01.10.2020
- Woźniak M.G., *Teoretyczne i praktyczne kwestie budowy spójności społeczno-ekonomicznej dla gospodarki innowacyjnej*, [w:] *Gospodarka Polski 1990–2011*, t. 3: *Droga do spójności społeczno-gospodarczej*, M.G. Woźniak (red.), PWN, Warszawa 2013
- Wójcik P., *Metody pomiaru realnej konwergencji gospodarczej w ujęciu regionalnym i lokalnym. Konwergencja równoległa*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018
- Wysokińska Z., *Zmiany w priorytetach polityki spójności ekonomiczno-społecznej Unii Europejskiej wobec regionów i terytoriów krajów członkowskich*, „Eksperytyzy i Opracowania” 2018, nr 65, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego
- Wytyczne w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014–2020, <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/system-ewaluacji/>, dostęp: 01.08.2022
- Zadroga A., *Ewolucja teorii ekonomii rozwoju w XX wieku: od kategorii wzrostu gospodarczego do koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2016, nr 2, doi: 10.33119/KKESiP.2016.2.8
- Zalega T., *Rozwój zrównoważony a ekonomia zrównoważonego rozwoju – zarys problematyki*, „Studia i Materiały” 2016, nr 1, Wydział Zarządzania UW
- Założenia aktualizacji Krajowej Polityki Miejskiej 2023, Projekt, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/95365/kpm2023.pdf>, dostęp: 10.02.2021

- Zarząd Województwa Śląskiego, *Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2014–2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice 2020
- Zasady realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021–2027*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-2021-2027/aktualnosci/zasady-realizacji-instrumentow-terytorialnych-w-polsce-w-perspektywie-finansowej-ue-na-lata-2021-2027/>, dostęp: 22.08.2022
- Zasina J., *Reurbanizacja w świetle dotychczasowych badań nad miastami europejskimi*, „Studia Miejskie” 2015, t. 20
- Zaucha J., *Evolution, essence and measurement of territorial cohesion*, Working Papers No. 001/2014, Instytut Rozwoju, Sopot 2014
- Zaucha J., *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych – ekonomiczne fundamenty planowania przestrzennego w Europie Bałtyckiej*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007
- Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J., *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*, Difin, Warszawa 2015
- Zaucha J., Szlachta J., *Territorial Cohesion: Origin, Content and Operationalization*, [w:] *Territorial Cohesion: A missing link between economic growth and welfare. Lessons from the Baltic Tiger*, J. Bradley, J. Zaucha (red.), Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2017
- Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej oraz stanowiska w debacie na temat przyszłej reformy polityki spójności. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie zielonej księgi w sprawie spójności terytorialnej oraz stanowiska w debacie na temat przyszłej reformy polityki spójności*, Dz.U. C 117E z 6.5.2010
- Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Nowe narzędzia dla miast w polityce spójności na lata 2014–2020*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015
- Ziółkowski M., *Zintegrowana polityka rozwoju gminy jako podstawa rozwoju gospodarki komunalnej*, [w:] *Uwarunkowania i kierunki rozwoju współczesnej gospodarki miejskiej w Polsce*, Z. Grzymała (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2017

Strony internetowe (wg daty dostępu)

- <https://sjp.pwn.pl/szukaj/sp%C3%B3jno%C5%9B%C4%87.html>, dostęp: 08.08.2020
- https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/c/cohesion-report, dostęp: 01.10.2020
- <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/scientific-platform/interco-indicators-territorial-cohesion>, dostęp: 01.10.2020
- https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/regional_en, dostęp: 12.10.2020
- https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional-competitiveness/, dostęp: 12.10.2020
- https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/social-progress, dostęp: 12.10.2020
- <https://www.espon.eu/programme/espon/espon-2020-cooperation-programme>, dostęp: 20.10.2020
- <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/klasyfikacja-nuts-w-polsce/>, dostęp: 20.10.2020
- <https://www.espon.eu/tools-maps>, dostęp: 18.11.2020
- https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/what/glossary/e/european-agricultural-fund-for-rural-development, dostęp: 24.11.2020
- https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_pl, dostęp: 24.11.2020
- https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/social-fund/, dostęp: 24.11.2020
- https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/erdf/, dostęp: 24.11.2020
- https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/cohesion-fund/, dostęp: 24.11.2020
- <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/rozwoj-lokalny-kierowany-przez-spolecznosc-rlks>, dostęp: 24.11.2020
- <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/zintegrowane-inwestycje-terytorialne.html>, dostęp: 24.12.2020
- <https://www.niebywalesuwalki.pl/2014/11/powstalo-podlaskie-forum-terytorialne/>, dostęp: 24.12.2020

- <http://www.mojregion.eu/index.php/rpo/rozwoj-lokalny-kierowany-przez-spolecznosc>, dostęp: 30.12.2020
- https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/themes/urban-development/, dostęp: 22.01.2021
- <http://obserwatorium.miasta.pl/>, dostęp: 02.02.2021
- https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/network/, dostęp: 02.02.2021
- <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/unijne-typologie-terytorialne-tercet/stopien-urbanizacji-degurba/>, dostęp: 12.02.2021
- https://pl.wikipedia.org/wiki/Prawa_miejskie, dostęp: 12.02.2021
- <https://bof.org.pl/pl/>, dostęp: 21.02.2021
- <https://urbact.eu/urbact-glance>, dostęp: 21.02.2021
- <https://uia-initiative.eu/en/about-us/what-urban-innovative-actions>,
dostęp: 21.02.2021
- [https://urbact.eu/all-networks?theme=All&topic=All&network=transfer
&country=All&city=All](https://urbact.eu/all-networks?theme=All&topic=All&network=transfer&country=All&city=All), dostęp: 21.02.2021
- <https://uia-initiative.eu/en/uia-cities>, dostęp: 01.03.2021
- <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/partnerska-inicjatywa-miast>,
dostęp: 01.03.2021
- [https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samo-
rzadowca/](https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca/), dostęp: 01.03.2021
- [https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/inne-
jednostki-przestrzenne/obszary-realizacji-zintegrowanych-inwestycji-
terytorialnych-zit/](https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/inne-jednostki-przestrzenne/obszary-realizacji-zintegrowanych-inwestycji-terytorialnych-zit/), dostęp: 17.03.2021
- [https://www.miasta.pl/aktualnosci/pomorskie-podpisano-zintegrowane-
porozumienia-terytorialne](https://www.miasta.pl/aktualnosci/pomorskie-podpisano-zintegrowane-porozumienia-terytorialne), dostęp: 17.03.2021
- [https://rpo.warmia.mazury.pl/artykul/77/zintegrowane-inwestycje-tery-
torialne---wsparcie-dla-osrodkow-terytorialnych](https://rpo.warmia.mazury.pl/artykul/77/zintegrowane-inwestycje-terytorialne---wsparcie-dla-osrodkow-terytorialnych), dostęp: 17.03.2021
- [https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/zintegrowane-inwestycje-terytorial-
ne.html](https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/zintegrowane-inwestycje-terytorialne.html), dostęp: 17.03.2021
- <https://www.polskawschodnia.gov.pl/strony/o-programie/zasady/>, do-
stęp: 01.04.2021

- <http://bip.um.czarnabialostocka.wrotapodlasia.pl/zarzadzanie-strategiczne-gmina/strategia-zrownowazonego-rozwoju-spoleczno-gospodarczego-gminy.html>, dostęp: 04.04.2021
- https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/how-eu-funding-works/information-contractors-and-beneficiaries/exchange-rate-infoeuro_pl, dostęp: 04.04.2021
- http://bip.olsztyn.eu/bip/dokument/296556/xlv_752_13_w_sprawie_przyjecia_strategii_rozwoju_miasta_olsztyn_2020/, dostęp: 15.04.2021
- <https://barczewo.bip.net.pl/?a=3932#>, dostęp: 15.04.2021
- <http://gminadywity.pl/strona/51>, dostęp: 15.04.2021
- <https://gietrzwald.bip.net.pl/?a=796>, dostęp: 15.04.2021
- http://bip.jonkowo.pl/10135/Strategia_Rozwoju_Gminy/, dostęp: 15.04.2021
- https://bip.purda.pl/cms/9566/strategia_rozwoju_gminy_purda_na_lata_20152025, dostęp: 15.04.2021
- <https://www.stawiguda.pl/strategia-rozwoju-gminy>, dostęp: 15.04.2021
- https://www.bialystok.pl/pl/dla_biznesu/rozwoj_miasta/, dostęp: 15.04.2021
- https://www.choroszcz.pl/pl/menu_1/gmina_choroszcz/programy_i_strategie/, dostęp: 15.04.2021
- <http://bip.um.czarnabialostocka.wrotapodlasia.pl/zarzadzanie-strategiczne-gmina/plan-rozwoju-lokalnego.html>, dostęp: 15.04.2021
- <https://dobrzyniewo.pl/index.php?id=125>, <http://bip.ug.juchn-kosc.wrota-podlasia.pl>, dostęp: 15.04.2021
- <http://www.lapy.pl/images/uploads/01589/Zmiany%20Planu%20Rozwoju%20Lokalnego.pdf>, dostęp: 15.04.2021
- <https://www.suprasl.pl/index.php/strategia-rozwoju-miasta-i-gminy-suprasl-na-lata-2016-2022>, dostęp: 15.04.2021
- <https://bip.wasilkow.pl/zamierzeniaiprogramy/>, dostęp: 15.04.2021
- <http://bip.um.zabludow.wrotapodlasia.pl/rda-prawa.1/uchwaly-rady-miejskiej-w-zabludowie/uchwaly-rady-miejskiej-vii-kadencji-samorządu/uchwaly--2015-rok/uchwala-nr-xii-86-2015.html>, dostęp: 15.04.2021
- <http://bip.ug.turosn.wrotapodlasia.pl>, dostęp: 15.04.2021

- https://bip.lublin.eu/gfx/bip/userfiles/_public/import/rada-miasta-lublin-vii-kaden/sesje-rm-lublin/uchwaly-rm-lublin/vi-kadencja-rady-miasta-lubli/sesja-nr-xxviii-z-dnia-28-02-/uchwala-nr-693xxviii2013-rady-/76195_urm_693_xxviii_2013.pdf, dostęp: 19.04.2021
- <https://www.glusk.pl/gmina/strategia-rozwoju.html#>, <https://www.jablonna.lubelskie.pl/gmina/wazne-dokumenty/strategia-gminy-2016-2023.html#>, dostęp: 19.04.2021
- https://www.jastkow.pl/f/23682/2146/Strategia_gminy_Jastk%C3%B3w_na_lata_2015-2020-3_dokument_obowi%C4%85zuj%C4%85cy_.pdf, dostęp: 19.04.2021
- <https://konopnica.eu/strategia-rozwoju-gminy/>, dostęp: 19.04.2021
- <http://www.gmina-lubartow.pl/images/pliki/p003/zalacznik-1-do-zarza-dzenia-Program-Rozwoju-Gminy-Lubartow-na-lata-2015-2020.pdf>, dostęp: 19.04.2021
- <https://umlubartow.bip.lubelskie.pl/index.php?id=204>, dostęp: 19.04.2021
- <http://www.melgiew.pl/214-al-strategia-gminy-melgiew.html>, dostęp: 19.04.2021
- <https://umnaleczow.bip.lubelskie.pl/index.php?id=82>, dostęp: 19.04.2021
- <http://concept.niedrzwicaduza.pl/strona-266-strategia-rozwoju-gminy.html>, dostęp: 19.04.2021
- <https://ugniemce.bip.lubelskie.pl/index.php?id=76>, dostęp: 19.04.2021
- <https://umpiaski.bip.lubelskie.pl/index.php?id=313&p1=szczegoly&p2=1204773>, dostęp: 19.04.2021
- <https://www.spiczyn.pl/gmina/wazne-dokumenty/#>, dostęp: 19.04.2021
- <https://ugstrzyzewice.bip.lubelskie.pl/index.php?id=445&p1=szczegoly&p2=116618>, dostęp: 19.04.2021
- <https://umswidnik.bip.lubelskie.pl/index.php?id=687>, dostęp: 19.04.2021
- http://bip.wolka.pl/wiadomosci/638/wiadomosc/104266/uchwala_nr_xlvi30809_rady_gminy_wolka_z_dnia_30_listopada_2009_r., dostęp: 19.04.2021
- <http://s.bip.erzeszow.pl>, <https://www.bip.boguchwala.pl/10397,13855/13855/art13355.html>, dostęp: 19.04.2021
- https://bip.ires.pl/gfx/boguchwala/files/a.wojczik/Uchwaly_kadencja_2014-2018/Zalacznik_do_Uchwaly_Nr_642.pdf, dostęp: 19.04.2021

- <https://www.boguchwala.pl/324-przedsiębiorcy/4534-strategie-i-plany.html>, https://www.bip.ires.pl/gfx/chmielnik/files/uchwaly/2008/u_2008_140_z_1.pdf, dostęp: 19.04.2021
- <https://gminaczarna.biuletyn.net/?bip=1&cid=1185&bsc=N>, dostęp: 19.04.2021
- <https://www.czudec.pl/a/strategia-rozwoju-gminy-na-lata-2016-2026>, dostęp: 19.04.2021
- <http://bip.glogow-mlp.pl/>, dostęp: 19.04.2021
- <http://www.bip.krasne.pl/public/?id=144189>, dostęp: 19.04.2021
- http://www.lubenia.pl/index.php?action=pages_1&action_id=1124, dostęp: 19.04.2021
- <https://bip.gminalancut.pl/article/2304/getArticleExport/post/print>, dostęp: 19.04.2021
- http://www.lancut.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&menu=319&strona=1, dostęp: 19.04.2021
- <https://bip.swilcza.com.pl/index.php/prawo-lokalne/strategia-rozwoju-gminy/241-strategia-rozwoju-gminy-swilcza-na-lata-2015-2020-program-rozwoju>, dostęp: 19.04.2021
- <https://trzebornisko.pl/?c=mdTresc-cmPokaz-665>, dostęp: 19.04.2021
- <https://bip.tyczyn.pl/?c=mdTresc-cmPokazTresc-1010-3568>, dostęp: 19.04.2021
- <https://zagnansk.biuletyn.net/?bip=1&cid=1099>, dostęp: 19.04.2021
- <http://www.um.kielce.pl/strategia/>, dostęp: 19.04.2021
- http://www.biuletyn.net/nt-bin/_private/maslow/5116.pdf, dostęp: 19.04.2021
- <http://www.biuletyn.net/nt-bin/start.asp?podmiot=gorno/&strona=14&typ=podmenu&menu=123&id=129&str=1>, dostęp: 19.04.2021
- https://www.morawica.pl/asp/pliki/pdf/strategia_rozwoju.pdf, dostęp: 19.04.2021
- <https://www.nowiny.com.pl/przedsiębiorca/strategia-rozwoju-gminy/>, dostęp: 19.04.2021
- http://checiny.biuletyn.net/fls/bip/pliki/2020_12/BIPOLD003006/3006.pdf, dostęp: 19.04.2021

- http://www.miedziana-gora.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&menu=410&strona=1&sub=208&subsub=357, dostęp: 19.04.2021
- https://www.chmielnik.com/asp/pl_start.asp?typ=14&menu=392&strona=1&sub=315&subsub=332, dostęp: 19.04.2021
- <https://www.strawczyn.pl/index.php/dla-mieszkanca/urzd-gminy/strategia-rozwoju-gminy-strawczyn-na-lata-2015-2025>, dostęp: 19.04.2021
- <https://www.daleszyce.pl/index.php/dla-mieszkancow/102-strategia-i-plany/249-strategia-i-plany>, dostęp: 19.04.2021
- <http://swaid.stat.gov.pl/Dashboards/Ranking%20JST.aspx>, dostęp: 28.04.2021
- <https://strateg.stat.gov.pl/#/programy/krajowe/47>, dostęp: 28.04.2021
- <https://strateg.stat.gov.pl/#/>, dostęp: 28.04.2021, 05.05.2021
- <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp: 05.05.2021
- <https://lublin.eu/lublin/lublin-w-ue/zintegrowane-inwestycje-terytorialne/lubelski-obszar-funkcjonalny/>, dostęp: 05.05.2021
- <https://zit.olsztyn.eu/typy-przedswiezec/bezpieczny-mof.html>, dostęp: 31.05.2021
- <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/911367/>, dostęp: 31.05.2021
- <https://bof.org.pl/pl/aktualnosci/240-wspolne-zakupy-pradu>, dostęp: 31.05.2021
- <https://podlaskie24.pl/artykul/wydarzenia/razem-taniej-bialystok-i-gminy-oscienne-wspolnie-kupia-prad/>, dostęp: 31.05.2021
- <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/metadane/teryt/rodzaj>, dostęp: 22.07.2021
- <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca/>, dostęp: 22.07.2021
- https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=GDP_at_regional_level#Gross_domestic_product_28GDP.29, dostęp: 01.10.2021
- <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/#/domyslne=1/10515=1676>, dostęp: 01.08.2022
- <https://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/background>, dostęp: 22.08.2022

Dokumenty wewnętrzne

Aneks 4 do Porozumienia w sprawie powierzenia Instytucji Pośredniczącej zadań dotyczących realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014–2020 (RPOWP 2014–2020) oraz wdrażania Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014–2020 z dnia 10.04.2020 roku, dokument wewnętrzny Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego

Dane z systemu SL 2014, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Dane z systemu SL 2014, Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego

Spis tabel

Tabela 1.	
Rodzaje spójności a wybrane teorie ekonomiczne.....	31
Tabela 2.	
Zestawienie wybranych wskaźników badania spójności w sferach gospodarczej, społecznej i terytorialnej.....	42
Tabela 3.	
Zasady polityki regionalnej Unii Europejskiej.....	56
Tabela 4.	
Cele polityki regionalnej w latach 1989–2020.....	60
Tabela 5.	
Wybrane narzędzia ESPON do badania spójności terytorialnej regionów UE	75
Tabela 6.	
Wymiary spójności terytorialnej wg wybranych projektów ESPON	82
Tabela 7.	
Wskaźniki spójności terytorialnej wypracowane w ramach projektu INTERCO z programu ESPON.....	86
Tabela 8.	
Wymiary spójności terytorialnej – model ogólny.....	94
Tabela 9.	
Miasto jako multidyscyplinarny przedmiot badań naukowych...	98
Tabela 10.	
Pozytywne i negatywne efekty aglomeracji.....	111

Tabela 11.	
Czynniki stymulujące rozwój ośrodków miejskich.....	133
Tabela 12.	
Wybrane modele zrównoważonego rozwoju miasta w kontekście relacji z otoczeniem.....	142
Tabela 13.	
Podział narzędzi wsparcia rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych w ramach polityki spójności.....	150
Tabela 14.	
Zakres i efekty działania sieci PIM „Jakość powietrza” na przykładzie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego.....	158
Tabela 15.	
Wymiar terytorialny w teoriach ekonomicznych (wybrane przykłady).....	164
Tabela 16.	
Filary polityki rozwoju zorientowanego terytorialno- -funkcjonalnie.....	179
Tabela 17.	
Porównanie wybranych założeń podejścia sektorowego i zorientowanego terytorialnie w polityce rozwoju.....	184
Tabela 18.	
Narzędzia rozwoju terytorialnego w ujęciu procesowym dla okresu programowania 2014–2020.....	195
Tabela 19.	
Obszary tematyczne wsparcia w ramach RLKS w ramach funduszy UE.....	197
Tabela 20.	
Programy EWT w Polsce w okresie 2014–2020.....	201
Tabela 21.	
Główne etapy związane z wprowadzeniem ZIT w polityce spójności UE.....	205
Tabela 22.	
Podział alokacji ZIT dla obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce.....	217
Tabela 23.	
Organizacja i forma prawna ZIT w Polsce.....	220

Tabela 24.	
Wskaźniki analizy terytorialnej miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce Wschodniej ..	232
Tabela 25.	
Regiony Polski Wschodniej na tle UE w 2019 roku – wybrane dane	236
Tabela 26.	
Klasyfikacja województw Polski Wschodniej na tle innych regionów w Polsce – wybrane dane demograficzne.....	237
Tabela 27.	
Województwa Polski Wschodniej na tle innych regionów w kraju – wybrane dane społeczne.....	239
Tabela 28.	
Województwa Polski Wschodniej na tle innych regionów w kraju – wybrane dane gospodarcze.....	241
Tabela 29.	
Województwa Polski Wschodniej na tle innych regionów w kraju – wybrane dane dotyczące infrastruktury technicznej i komunikacyjnej.....	243
Tabela 30.	
Wybrane wskaźniki monitoringu strategicznego w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia.....	245
Tabela 31.	
Główne dane na temat miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce Wschodniej w latach 2014 i 2019	247
Tabela 32.	
Społeczno-gospodarczy portret gmin Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna	253
Tabela 33.	
Społeczno-gospodarczy portret gmin Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego.....	256
Tabela 34.	
Społeczno-gospodarczy portret gmin Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego.....	259
Tabela 35.	
Społeczno-gospodarczy portret gmin Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego.....	262

Tabela 36.

Spoleczno-gospodarczy portret gmin Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego.....	266
--	-----

Tabela 37.

Analiza zgodności celów strategii obszaru funkcjonalnego i strategii gminnych w Miejskim Obszarze Funkcjonalnym Olsztyna.....	271
---	-----

Tabela 38.

Analiza zgodności celów strategii obszaru funkcjonalnego i strategii gminnych w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym ...	274
---	-----

Tabela 39.

Analiza zgodności celów strategii obszaru funkcjonalnego i strategii gminnych w Lubelskim Obszarze Funkcjonalnym.....	279
---	-----

Tabela 40.

Analiza zgodności celów strategii obszaru funkcjonalnego i strategii gminnych w Rzeszowskim Obszarze Funkcjonalnym ..	283
---	-----

Tabela 41.

Analiza zgodności celów strategii obszaru funkcjonalnego i strategii gminnych w Kieleckim Obszarze Funkcjonalnym.....	286
---	-----

Tabela 42.

Porównanie udziału alokacji ZIT w poszczególnych celach tematycznych realizowanych w miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich Polski Wschodniej.....	292
--	-----

Tabela 43.

Kontraktacja w ramach ZIT wg gmin tworzących Miejski Obszar Funkcjonalny Olsztyna (stan na 31.12.2020 r.).....	296
--	-----

Tabela 44.

Kontraktacja środków ZIT w podziale na cele tematyczne w gminach Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna (stan na 31.12.2020 r.).....	298
--	-----

Tabela 45.

Kontraktacja w ramach ZIT wg gmin tworzących Białostocki Obszar Funkcjonalny (stan na 31.12.2020 r.).....	302
---	-----

Tabela 46.

Kontraktacja środków ZIT w podziale na cele tematyczne w gminach Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (stan na 31.12.2020 r.).....	304
---	-----

Tabela 47.	
Kontraktacja w ramach ZIT wg gmin tworzących Lubelski Obszar Funkcjonalny (stan na 31.12.2020 r.).....	307
Tabela 48.	
Kontraktacja w ramach ZIT w podziale na cele tematyczne w gminach Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego (stan na 31.12.2020 r.).....	309
Tabela 49.	
Kontraktacja w ramach ZIT wg gmin tworzących Rzeszowski Obszar Funkcjonalny (stan na 31.12.2021 r.).....	314
Tabela 50.	
Kontraktacja środków ZIT w podziale na cele tematyczne w gminach Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego (stan na 31.12.2021 r.)	315
Tabela 51.	
Kontraktacja w ramach ZIT wg gmin tworzących Kielecki Obszar Funkcjonalny (stan na 31.12.2020 r.).....	320
Tabela 52.	
Kontraktacja środków ZIT w podziale na cele tematyczne w gminach Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego (stan na 31.12.2020 r.).....	322
Tabela 53.	
Obszary wdrażania ZIT a wymiary spójności terytorialnej.....	368
Tabela 54.	
Współrządne obiektu wzorca i antywzorca w metodzie TOPSIS oraz podstawowe wskaźniki zmienności dla MOFO w latach 2011–2019.....	373
Tabela 55.	
Syntetyczny miernik i klasa poziomu rozwoju w gminach MOFO w latach 2011–2019 wg TOPSIS.....	374
Tabela 56.	
Tempo zmian syntetycznego miernika poziomu rozwoju wg TOPSIS w gminach MOFO w latach 2011–2019.....	375
Tabela 57.	
Wyniki oszacowania parametrów modelu regresji konwergencji sigma dla syntetycznych mierników rozwoju w MOFO	378

Tabela 58.	
Współrzędne obiektu wzorca i antywzorca w metodzie TOPSIS oraz podstawowe wskaźniki zmienności w BOF w latach 2011–2019.....	379
Tabela 59.	
Syntetyczny miernik i klasa poziomu rozwoju w gminach BOF w latach 2011–2019 wg TOPSIS.....	380
Tabela 60.	
Tempo zmian syntetycznego miernika poziomu rozwoju wg TOPSIS w gminach BOF w latach 2011–2019.....	381
Tabela 61.	
Wyniki oszacowania parametrów modelu regresji konwergencji sigma dla syntetycznych mierników rozwoju w BOF.....	383
Tabela 62.	
Współrzędne obiektu wzorca i antywzorca w metodzie TOPSIS oraz podstawowe wskaźniki zmienności dla LOF w latach 2011–2019.....	384
Tabela 63.	
Syntetyczny miernik i klasa poziomu rozwoju w gminach LOF w latach 2011–2019 wg TOPSIS.....	385
Tabela 64.	
Tempo zmian syntetycznego miernika poziomu rozwoju wg TOPSIS w gminach LOF w latach 2011–2019.....	387
Tabela 65.	
Wyniki oszacowania parametrów modelu regresji konwergencji sigma dla syntetycznych mierników rozwoju w LOF.....	389
Tabela 66.	
Współrzędne obiektu wzorca i antywzorca w metodzie TOPSIS oraz podstawowe wskaźniki zmienności dla ROF w latach 2011–2019.....	390
Tabela 67.	
Syntetyczny miernik i klasa poziomu rozwoju w gminach ROF w latach 2011–2019 wg TOPSIS.....	391
Tabela 68.	
Tempo zmian syntetycznego miernika poziomu rozwoju wg TOPSIS w gminach ROF w latach 2011–2019.....	393

Tabela 69.

Wyniki oszacowania parametrów modelu regresji konwergencji sigma dla syntetycznych mierników rozwoju w ROF 395

Tabela 70.

Współrzędne obiektu wzorca i antywzorca w metodzie TOPSIS oraz podstawowe wskaźniki zmienności dla KOF w latach 2011–2019 396

Tabela 71.

Syntetyczny miernik i klasa poziomu rozwoju w gminach KOF w latach 2011–2019 wg TOPSIS 397

Tabela 72.

Tempo zmian syntetycznego miernika poziomu rozwoju wg TOPSIS w gminach KOF w latach 2011–2019 398

Tabela 73.

Wyniki oszacowania parametrów modelu regresji konwergencji sigma dla syntetycznych mierników rozwoju w KOF 400

Tabela 74.

Ranking gmin MOF OW w Polsce Wschodniej 402

Spis rycin

Rycina 1.	
Wymiary spójności terytorialnej – model tequila.....	90
Rycina 2.	
Wymiary spójności terytorialnej – model gwiazdy.....	91
Rycina 3.	
Cykl życia aglomeracji miejskich.....	105
Rycina 4.	
Działania top-down i bottom-up na rzecz integracji zarządzania w miejskich obszarach funkcjonalnych.....	138
Rycina 5.	
Model operacyjnej konkretyzacji czynników rozwoju w implementacji polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie....	175
Rycina 6.	
Elementy podejścia terytorialno-funkcjonalnego (zintegrowanego).....	180
Rycina 7.	
Obszary realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych.....	215
Rycina 8.	
Wysokość alokacji ZIT w ramach regionalnych programów operacyjnych (mln zł).....	216

Spis wykresów

Wykres 1.

Alokacja ZIT i jej wykorzystanie w podziale na cele tematyczne i źródła unijnego finansowania w Miejskim Obszarze Funkcjonalnym Olsztyna.....	295
---	-----

Wykres 2.

Alokacja ZIT i jej wykorzystanie w podziale na cele tematyczne i źródła unijnego finansowania w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym.....	300
--	-----

Wykres 3.

Alokacja ZIT i jej wykorzystanie w podziale na cele tematyczne i źródła unijnego finansowania w Lubelskim Obszarze Funkcjonalnym.....	306
---	-----

Wykres 4.

Alokacja ZIT i jej wykorzystanie w podziale na cele tematyczne i źródła unijnego finansowania w Rzeszowskim Obszarze Funkcjonalnym.....	313
---	-----

Wykres 5.

Alokacja ZIT i jej wykorzystanie w podziale na cele tematyczne i źródła unijnego finansowania w Kieleckim Obszarze Funkcjonalnym.....	319
---	-----

Wykres 6.

Ocena trafności wykorzystania instrumentu ZIT w budowaniu spójności terytorialnej MOF OW jako instrumentu polityki spójności.....	331
---	-----

Wykres 7.	
Ocena wpływu instrumentu ZIT w perspektywie 2014–2020 na poprawę spójności terytorialnej MOF OW	332
Wykres 8.	
Ocena wpływu instrumentu ZIT na spójność terytorialną danego obszaru funkcjonalnego w określonych kategoriach tematycznych	334
Wykres 9.	
Ocena trudności związanych z wdrażaniem działań z instrumentu ZIT, które mogą ograniczać budowanie spójności terytorialnej danego MOF	338
Wykres 10.	
Ocena kluczowych czynników związanych z wdrażaniem instrumentu ZIT w budowaniu spójności terytorialnej miejskich obszarów funkcjonalnych	340
Wykres 11.	
Ocena obszarów wsparcia z instrumentu ZIT, które powinny być kontynuowane/rozwijane w perspektywie finansowej 2021–2027 w celu wzmocnienia spójności terytorialnej danego MOF	343
Wykres 12.	
Ocena współpracy w ramach instrumentu ZIT w zakresie podejmowania innych, niefinansowanych z ZIT, wspólnych z pozostałymi gminami inicjatyw (projektów) przyczyniających się do zwiększenia spójności terytorialnej MOF	345
Wykres 13.	
Ilość projektów partnerskich współfinansowanych z instrumentu ZIT	348
Wykres 14.	
Największa liczba gmin wchodzących w skład partnerstwa w realizacji pojedynczego projektu w danym MOF	349
Wykres 15.	
Obszary, w których były realizowane projekty partnerskie w MOF OW w Polsce Wschodniej	351
Wykres 16.	
Ocena skuteczności w osiągnięciu trwałego i spójnego rozwoju danego obszaru funkcjonalnego w związku ze wspólną realizacją projektów partnerskich	362

Wykres 17.	
Ocena współpracy z innymi gminami na poziomie realizacji projektów partnerskich współfinansowanych z instrumentu ZIT	353
Wykres 18.	
Trudności w realizacji projektów partnerskich w ramach ZIT w MOF OW w Polsce Wschodniej	355
Wykres 19.	
Czynniki sukcesu w realizacji projektów partnerskich w ramach ZIT	357
Wykres 20.	
Kształtowanie się syntetycznego miernika poziomu rozwoju wg TOPSIS w MOFO w latach 2011–2019	376
Wykres 21.	
Liniowy model regresji czasowej dla wartości współczynnika zmienności w latach 2011–2019 w MOFO	377
Wykres 22.	
Kształtowanie się syntetycznego miernika poziomu rozwoju wg TOPSIS w BOF w latach 2011–2019	382
Wykres 23.	
Liniowy model regresji czasowej dla wartości współczynnika zmienności w latach 2011–2019 w BOF	383
Wykres 24.	
Kształtowanie się syntetycznego wskaźnika TOPSIS w gminach LOF w latach 2011–2019	388
Wykres 25.	
Liniowy model regresji czasowej dla wartości współczynnika zmienności w latach 2011–2019 w LOF	389
Wykres 26.	
Kształtowanie się syntetycznego miernika poziomu rozwoju wg TOPSIS w gminach ROF w latach 2011–2019	393
Wykres 27.	
Liniowy model regresji czasowej dla wartości współczynnika zmienności w latach 2011–2019 w ROF	394
Wykres 28.	
Kształtowanie się syntetycznego wskaźnika TOPSIS w gminach KOF w latach 2011–2019	399

Wykres 29.

Liniowy model regresji czasowej dla wartości współczynnika
zmienności w latach 2011–2019 w KOF..... 400

Załącznik

„Ankieta dotycząca zintegrowanych inwestycji terytorialnych”

Szanowni Państwo!

Proszę o wzięcie udziału w krótkiej ankiecie dotyczącej instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). Wypełnianie ankiety zajmie ok. 10–15 min.

Celem głównym badania jest zweryfikowanie wpływu i uwarunkowań wdrażania instrumentu ZIT (zrealizowanych działań, projektów) na spójność terytorialną obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich (MOF) w Polsce Wschodniej (spójność terytorialna rozumiana jako dążenie do bardziej zrównoważonego i harmonijnego rozwoju terytorialnego pomiędzy miastami i gminami danego obszaru funkcjonalnego). Celem szczegółowym jest także ocena współpracy na poziomie wspólnej realizacji projektów partnerskich finansowanych z ZIT jako przykładów zintegrowanych terytorialnie działań (projekt partnerski rozumiany jako przedsięwzięcie o określonym celu, realizowane wspólnie przez co najmniej 2 gminy MOF). W związku z tym pierwsza część ankiety (pytania 1–9) dotyczy ogólnej oceny wpływu i uwarunkowań związanych z ZIT na spójność terytorialną, druga część (pytania 10–16) związana jest z oceną realizacji wspólnych projektów partnerskich w ramach ZIT. Wyniki będą anonimowo opublikowane w przygotowywanej monografii naukowej.

Z góry dziękuję za poświęcony czas i udział w badaniu. W przypadku pytań lub wątpliwości zachęcam do kontaktu. Życzę także sukcesów w dalszej pracy na rzecz rozwoju lokalnych społeczności.

Z poważaniem

dr Anna Busłowska, a.buslowska@uwb.edu.pl

Uniwersytet w Białymstoku

Ankieta:

1. Czy Pani/Pana zdaniem Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) to właściwy instrument do budowania spójności terytorialnej miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich?
 - Zdecydowanie tak
 - Raczej tak
 - Trudno powiedzieć
 - Raczej nie
 - Zdecydowanie nie
2. Jak Pani/Pan ocenia wpływ wdrożenia instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w perspektywie finansowej 2014–2020 na poprawę spójności terytorialnej całego miejskiego obszaru funkcjonalnego (MOF), do którego należy Państwa gmina?
 - Bardzo dobry wpływ
 - Dobry wpływ
 - Średni wpływ
 - Bardzo słaby wpływ
 - Brak wpływu
 - Trudno powiedzieć
3. W jakim stopniu, Pani/Pana zdaniem, instrument ZIT wpłynął na spójność terytorialną całego obszaru funkcjonalnego, do którego należy Państwa gmina w niżej wskazanych kategoriach? Proszę udzielić odpowiedzi w każdym wierszu zaznaczając jedną z opcji wskazanych w kolumnach.

Wyszczególnienie	Bardzo duży wpływ	Duży wpływ	Przeciętny wpływ	Bardzo słaby wpływ	Nie miał żadnego wpływu	Nie dotyczy (nie był finansowany w ogóle z ZIT)
Infrastruktura transportowa, środki transportu publicznego						
Efektywność energetyczna, w tym inwestycje w OZE						
Ochrona i efektywna gospodarka zasobami przyrodniczymi						

Wyszczególnienie	Bardzo duży wpływ	Duży wpływ	Przeciętny wpływ	Bardzo słaby wpływ	Nie miał żadnego wpływu	Nie dotyczy (nie był finansowany w ogóle z ZIT)
Usługi społeczne (włączenie społeczne, piecza zastępcza itp.)						
Edukacja przedszkolna i szkolna						
Rynek pracy, wsparcie przedsiębiorczości i konkurencyjności						
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego						
Cyfryzacja usług publicznych						
Rewitalizacja w rozumieniu ustawy o rewitalizacji lub „Wytocznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020”						
Inne						

4. W przypadku wyboru opcji „Inne” w pytaniu nr 3, proszę o wskazanie konkretnej kategorii wdrażania ZIT oraz wpływu:

.....

5. Jakie Pani/Pan może wskazać trudności związane z wdrażaniem działań z instrumentu ZIT w okresie 2014–2020, które mogą ograniczać budowanie spójności terytorialnej całego obszaru funkcjonalnego, do którego należy Państwa gmina? Proszę wskazać maksymalnie 3 najważniejsze:

- Ograniczona ilość obszarów tematycznych możliwych do sfinansowania w ramach ZIT
- Ograniczone możliwości finansowania ze środków własnych gminy
- Zbyt mała alokacja środków w ramach ZIT
- Niska świadomość i wiedza o roli ZIT

- Uwarunkowania prawne / procedury formalne utrudniające prawidłowe wdrażanie projektów
 - Małe zaangażowanie pracowników gmin
 - Słaba rola koordynacyjna i małe zaangażowanie biura związku ZIT
 - Trudności we współpracy z Instytucją Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym (RPO)
 - Trudności we współpracy z Instytucją Pośredniczącą w ramach RPO
 - Rozbieżność poglądów politycznych władz JST tworzących obszar funkcjonalny
 - Nie widzę żadnych trudności
 - Inne:
.....
6. Jakie czynniki związane z wdrażaniem instrumentu ZIT, Pani/Pana zdaniem są kluczowe w budowaniu spójności terytorialnej miejskich obszarów funkcjonalnych? Proszę wskazać najwyżej 3 najważniejsze:
- Zaangażowanie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (JST) danego MOF w tworzenie i wdrażanie strategii rozwoju MOF
 - Możliwości finansowe (wkład własny) JST w realizacji projektów
 - Silna rola inicjująca i koordynująca współpracę ze strony miasta wojewódzkiego
 - Silna rola inicjująca i koordynująca współpracę ze strony biura związku ZIT
 - Ustawowe rozwiązania ujednociające organizację i zasady funkcjonowania obszarów funkcjonalnych i związków ZIT
 - Zwartość terytorialna MOF (obszar funkcjonalny nie jest zbyt rozległy terytorialnie)
 - Spójność celów rozwoju gminy z celami rozwoju całego obszaru funkcjonalnego
 - Zrozumienie celów i zasad instrumentu ZIT przez wszystkie JST tworzące MOF
 - Inne:
.....

7. W jakich obszarach, Pani/Pana zdaniem, powinno być w perspektywie finansowej 2021–2027 kontynuowane/rozwijane finansowanie z instrumentu ZIT w celu wzmocnienia spójności terytorialnej całego obszaru funkcjonalnego, do którego należy Państwa gmina? Proszę wskazać maksymalnie 3 najważniejsze:

- Poprawa dostępu i jakości usług publicznych dla mieszkańców (edukacyjnych, zdrowotnych, opieki społecznej czy z zakresu kultury)
- Realizacja niskoemisyjnych strategii transportowych, rozwój elektromobilności i transformacji energetycznej
- Rozwijanie i integrowanie systemów transportu zbiorowego usprawniających połączenia między miastami i ich otoczeniem funkcjonalnym
- Wsparcie rozwoju gospodarczego, w tym doradztwa biznesowego, kształcenia i szkolenia zawodowego oraz przedsiębiorczości w oparciu o nowoczesne technologie
- Promowanie innowacji w obszarze Smart City (inteligentne miasto)
- Adaptacja do zmian klimatu, w tym poprawy jakości powietrza, zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, poprawa zarządzania gospodarką wodną
- Zwiększenie obustronnych powiązań funkcjonalnych w relacji miasto–wieś
- W żadnym. Instrument ZIT nie powinien być kontynuowany albo rozwijany.
- Inne:

.....

8. Czy współpraca w ramach instrumentu ZIT miała wpływ na podejmowanie innych, niefinansowanych z ZIT, wspólnych z pozostałymi gminami inicjatyw (projektów) przyczyniających się do zwiększenia spójności terytorialnej Państwa obszaru funkcjonalnego?

- Tak (Były podejmowane inne inicjatywy, projekty)
- Nie (Nie podejmowano dodatkowych inicjatyw, projektów)

9. W przypadku wyboru opcji „Tak” w pytaniu nr 8, proszę o wskazanie przykładu/przykładów wspólnych inicjatyw, projektów:
.....
10. Ile projektów partnerskich współfinansowanych z instrumentu ZIT Państwa Gmina realizuje/realizowała w perspektywie 2014–2020 z innymi gminami (co najmniej z jedną), należącymi do Państwa obszaru funkcjonalnego? Jeżeli Państwa gmina w ramach ZIT nie realizowała żadnego projektu partnerskiego, to proszę o zaznaczenie w tym pytaniu opcji „Żadnego”, a w kolejnych „nie dotyczy”, a następnie przejście do Metryczki:
- Żadnego
 - 1–3
 - 4–5
 - Ponad 5
11. Ile najwięcej gmin Państwa obszaru funkcjonalnego wchodziło w skład partnerstwa w realizacji pojedynczego projektu?
- 2–4
 - 5–7
 - 8–11
 - 12–16
 - Wszystkie gminy MOF
 - Nie dotyczy
12. W jakim obszarze/obszarach Państwa Gmina realizuje/realizowała projekty partnerskie współfinansowane z instrumentu ZIT z innymi gminami, należącymi do Państwa obszaru funkcjonalnego?
- Infrastruktura transportowa, środki transportu publicznego
 - Efektywność energetyczna, w tym inwestycje w OZE
 - Ochrona i efektywna gospodarka zasobami przyrodniczymi
 - Usługi społeczne (włączenie społeczne, piecza zastępcza itp.)
 - Edukacja przedszkolna i szkolna
 - Rynek pracy, wsparcie przedsiębiorczości i konkurencyjności
 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
 - Cyfryzacja usług publicznych

- Rewitalizacja w rozumieniu ustawy o rewitalizacji lub „Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020”
 - Nie dotyczy
13. Czy Pani/Pana zdaniem wspólna realizacja projektu/projektów partnerskich bardziej zwiększyła skuteczność w osiągnięciu trwałego i spójnego rozwoju całego obszaru funkcjonalnego niż realizacja innych projektów w ramach ZIT?
- Zdecydowanie tak
 - Raczej tak
 - Trudno powiedzieć
 - Raczej nie
 - Zdecydowanie nie
 - Nie dotyczy
14. Jak ocenia Pani/Pan współpracę z innymi gminami na poziomie realizacji projektów partnerskich współfinansowanych z instrumentu ZIT?
- Bardzo dobrze
 - Dobrze
 - Przeciętnie
 - Źle
 - Bardzo źle
 - Nie dotyczy
15. Jakie trudności może Pani/Pan wskazać w realizacji projektów partnerskich współfinansowanych z ZIT? Proszę wskazać maksymalnie 3 najważniejsze:
- Brak / słaba koordynacja ze strony biura związku ZIT
 - Małe zaangażowanie pracowników ze strony partnerów projektu
 - Niska jakość zarządzania projektem ze strony Lidera projektu
 - Trudność we współpracy z Instytucją Zarządzającą RPO
 - Trudność we współpracy z Instytucją Pośredniczącą RPO
 - Skomplikowane i czasochłonne procedury formalne
 - Niedoprecyzowane warunki współpracy w umowie partnerskiej

- Nie widzę żadnych trudności
 - Nie dotyczy
16. Jakie czynniki sukcesu może Pani/Pan wskazać w realizacji projektów partnerskich współfinansowanych z ZIT? Proszę wskazać maksymalnie 3 najważniejsze:
- Koordynacyjna rola biura związku ZIT we wdrażaniu projektu partnerskiego
 - Duże zaangażowanie w powodzenie projektu wszystkich partnerów
 - Wysoka jakość zarządzania projektem partnerskim (np. kompetentna kadra, skuteczny przepływ informacji)
 - Precyzyjne warunki współpracy między partnerami
 - Dobra współpraca z Instytucją Zarządzającą RPO
 - Dobra współpraca z Instytucją Pośredniczącą RPO
 - Sprawna realizacja dzięki wymianie doświadczeń, wiedzy między partnerami projektu
 - Forma pozakonkursowa wyboru projektu do dofinansowania
 - Nie dotyczy

Metryczka:

Województwo:

- Warmińsko-mazurskie
- Podlaskie
- Lubelskie
- Świętokrzyskie
- Podkarpackie

Rodzaj Gminy:

- Miasto na prawach powiatu
- Miejska
- Miejsko-wiejska
- Wiejska

Forma związku ZIT:

- Stowarzyszenie
- Porozumienie gmin