

Aleksandra JEWTUCHOWICZ*

TERYTORIUM I TERYTORIALIZACJA W EUROPEJSKIEJ POLITYCE ROZWOJU REGIONALNEGO¹

(Streszczenie)

W artykule, w pierwszej części, autor analizuje proces przechodzenia od pojęcia przestrzeni i regionu do pojęcia terytorium jako nowego paradygmatu rozwoju. Rewolucja technologiczna i związana z tym globalizacja wywołały głębokie zmiany w gospodarce światowej. Zjawiska te spowodowały zakwestionowanie dominujących do lat 70. XX wieku w naukach ekonomicznych koncepcji teoretycznych. W ekonomii regionalnej konieczność przeformułowania dotychczasowych poglądów wymuszona została przez niemożność wyjaśnienia, na podstawie wcześniejszych koncepcji i doktryn, nowych tendencji w rozwoju przestrzennym. W drugiej części artykułu pokazano, jak w debatach na temat europejskiej polityki regionalnej i w oficjalnych dokumentach Unii Europejskiej terminy: „terytorium”, „terytorializacja”, „terytorialność” zastępują takie pojęcia jak „region” czy „przestrzeń”.

Słowa kluczowe: terytorium; terytorializacja; rozwój regionalny; polityka spójności Unii Europejskiej

1. Wstęp

Rewolucja technologiczna i związana z tym globalizacja, zmiany klimatyczne, problemy demograficzne czy te związane z zaopatrzeniem w energię wywołały konieczność głębokiej restrukturyzacji gospodarki światowej. Dominujące w naukach ekonomicznych i regionalnych do lat 70. XX wieku koncepcje teoretyczne stały się niewystarczające do wyjaśnienia nowych tendencji w rozwoju gospodarczym, społecznym i przestrzennym. Zaskakujący sukces niektórych

* Profesor zwyczajny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki.

¹ Artykuł opublikowany w ramach projektu „Popularyzacja najnowszej wiedzy ekonomicznej wśród ludzi młodych” realizowanego z Narodowym Bankiem Polskim w ramach programu edukacji ekonomicznej.

regionów, uznawanych dotychczas za słabo rozwinięte, zmusił badaczy do zmiany dotychczasowych poglądów i doktryn na temat czynników rozwoju. Liczne studia i obserwacje wykazały, że przyczyny pozytywnych przekształceń w tych regionach tkwią w ich wewnętrznym potencjale. Oznaczało to, że źródłem dynamiki jest terytorium, co dało asumpt do podjęcia badań nad „terytorialnością” rozwoju.

Celem artykułu jest pokazanie, jak nowe teorie i koncepcje rozwoju wpływają na ewolucję polityki regionalnej UE. W pierwszej części przedstawiony został proces przechodzenia od pojęcia „przestrzeni” i „regionu” do pojęcia „terytorium” jako nowego paradygmatu rozwoju. W drugiej części pokazano, jak w debatach na temat europejskiej polityki regionalnej i w oficjalnych dokumentach Unii Europejskiej terminy: „terytorium”, „terytorializacja”, „terytorialność” zastępują takie pojęcia jak „region” czy „przestrzeń”.

2. Koncepcja terytorium i rozwoju terytorialnego

Rewolucja technologiczna, rozwijające się procesy globalizacji i pojawienie się kryzysu lat 70. XX wieku wymusiły głębokie zmiany w gospodarce światowej. Duże fordowskie przedsiębiorstwa stanęły przed problemem poważnej restrukturyzacji, modernizacji ich zachowań i wyposażenia, w wielu przypadkach musiały wycofać się z lokalizacji w wielu regionach. Kryzys i związana z nim transformacja spowodowały zwrócenie uwagi z jednej strony na mały wymiar, z drugiej strony – na niedostateczną skuteczność metod rozwoju, które czyniły terytoria zbyt zależnymi od strategii i decyzji, które ich nie dotyczyły. Poza tym, przemiany, zarówno gospodarcze, jak i społeczne, spowodowały pojawienie się nowych zjawisk i procesów. Zaobserwowano ożywienie gospodarcze pewnych regionów dotychczas słabo rozwiniętych przy równoczesnej recesji w regionach niegdyś bardzo dynamicznych.

Zachodzące zmiany spowodowały zakwestionowanie oraz zrewidowanie dominujących w naukach ekonomicznych do lat 70. XX wieku koncepcji teoretycznych. Konieczność przeformułowania dotychczasowych poglądów wynikała z niemożności wyjaśnienia, na podstawie wcześniejszych koncepcji i doktryn, nowych tendencji w rozwoju przestrzennym. Powszechna krytyka dotyczyła m.in. sposobów rozwoju stosowanych po II wojnie światowej, polegających na rozwijaniu relacji centrum i peryferii oraz „kolonizacji wewnętrznej”, według której regiony bogate dominują nad regionami biednymi. Ludność urodzona w regionach mniej uprzemysłowionych, w celu znalezienia zatrudnienia była zmuszona opuszczać swoją okolicę, aby żyć i pracować gdzie indziej. W krytyce

takiego modelu rozwoju chodziło o znalezienie alternatywy – bardziej harmonijnego rozwoju terytorialnego i mniejszego podporządkowania stolicy.

Nieoczekiwana dynamika rozwoju regionów zaliczanych wcześniej do kategorii „peryferyjnych” była niezbitym dowodem istnienia w nich wewnętrznego potencjału. Uruchomienie i wykorzystanie tego potencjału w momencie głębokiego kryzysu strukturalnego lat 70. XX wieku przyniosło w wielu regionach spektakularne efekty. Pokazało, że źródłem dynamiki jest „terytorium” i dało asumpt do podjęcia badań nad „terytorialną składową” rozwoju¹.

Dyskusja i przyjmowane w tym czasie rozwiązania skierowane były na zwiększenie autonomii lokalnej, której przejawem była swoboda wyboru projektów rozwoju i środków pozwalających te projekty realizować. Pod pojęciem „lokalny” rozumiano przestrzeń historyczną, ekonomiczną i społeczną, kulturalną i symboliczną, wyposażoną we własną dynamikę rozwoju. Chodziło o terytorium, które należy określić i ochraniać przed ekspansją zewnętrzną, terytorium, które powinno być rozwijane od wewnątrz, poprzez waloryzację jego zasobów, opierając się na jego siłach własnych. Stąd pojawiły się dwie centralne koncepcje tej problematyki: „rozwoju od dołu” i demokracji lokalnej.

Rozwój oparty na modelu rozwoju endogenicznego, rozwoju „od dołu”, opierał się na zdolności terytorium do udaremnienia strategii lokalizacyjnych niezgodnych z interesem lokalnym, do mobilizacji wewnętrznych zasobów, do wzrostu efektów synergicznych i do powiązania problemów ekonomicznych, społecznych i kulturalnych w perspektywie rozwoju globalnego. Demokracja lokalna zakładała korzyści tak z uczestnictwa, jak i posiadania reprezentacji, zaś uczestnictwo wynikało ze zdolności do mobilizacji².

Ta koncepcja rozwoju odwoływała się do pojęcia „partycypacji aktorów lokalnych” i zakładała integrację sfery ekonomicznej, polityczno-administracyjnej i społeczno-kulturalnej. Rozwijane w latach 70. i 80. XX wieku pojęcie „rozwoju terytorialnego (lokalnego)” dostosowywało się do nowych warunków gospodarki światowej i funkcjonowało jako idealny typ.

¹ **I. Pietrzyk**, *Paradygmat rozwoju terytorialnego*, w: **W. Kosiedowski** (red.), *Gospodarka przestrzenna i regionalna w trakcie przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1995; **A. Jewtuchowicz**, **I. Pietrzyk**, *Rozwój terytorialny. Teoria a polska rzeczywistość. (Przykład regionu łódzkiego)*, w: **A. Klasik** (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, Biuletyn KPZK PAN 2003/208, Warszawa, s. 9–29.

² Szerzej na ten temat zob. **A. Jewtuchowicz**, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, wyd. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, **G. Duche**, *W poszukiwaniu lokalności w rozwoju lokalnym*, w: **A. Jewtuchowicz** (red.), *Strategiczne problemy rozwoju miast i regionów*, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 85–100.

Podstawową cechą rozwoju jest jego „terytorialność”, co oznacza, że jest on zawsze związany z konkretną przestrzenią geograficzną, ekonomiczną i społeczną. Zwrócenie uwagi na terytorialny wymiar rozwoju wielu autorów przypisuje Philippe Aydalot³ i jego pracy zatytułowanej *Dynamika przestrzenna i nierównomierny rozwój*, w której poprzez analizę mechanizmów rządzących gospodarką przestrzenną próbuje wyjaśnić dynamikę rozwoju i jej nierówności. Praca ta otworzyła pole badawcze dla analiz przestrzeni jako aktywnego czynnika rozwoju. Pod jej wpływem i późniejszych studiów innych autorów, rozpoczęły się szerokie badania dynamiki organizacji terytorialnych.

W pracach tych terytorium jest podstawą wszelkich działań prorozwojowych, jest to obszar scalający wspólnotę ludzi świadomą swej tożsamości i przynależności. Pojęcie „terytorium” zawiera w sobie strukturę organizacji łączącej ukształtowane historycznie komponenty polityczne, gospodarcze i społeczne oraz relacje zachodzące między nimi. Jest podstawą dla zachodzących procesów. Terytorium w tym ujęciu, w przeciwieństwie do używanego dotychczas terminu „przestrzeń”, staje się aktywnym aktorem w grze o rozwój.

Należy zwrócić uwagę, że w tym znaczeniu kategorie „terytorium” i „przestrzeń” nie są tożsame. Z gospodarczego punktu widzenia przestrzeń jest neutralna, terytorium zaś integruje bądź przyczynia się do integracji aktorów ekonomicznych. Według Kristian Colletis-Wahl⁴ terytorium różni się od przestrzeni w tym sensie, że daje ono przedsiębiorstwom możliwości zakorzenienia się. Wymiar terytorialny dotyczy przede wszystkim warunków organizacyjnych, które umożliwiają lub przynajmniej ułatwiają prowadzenie twórczej działalności⁵.

Kategoria „terytorium” wykracza poza pojęcie „przestrzeni fizycznej” (określanej niekiedy jako „przestrzeń banalna”⁶) i w ujęciu ekonomicznym obejmuje kilka elementów składowych⁷, a mianowicie:

³ Ph. Aydalot, *Dynamique spatiale et développement inégal*, Economica, Paris 1976.

⁴ K. Colletis-Wahl, *L'hypothèse des facteurs de concurrence spatiale, quels fondements?*, Revue d'Economie Régionale et Urbaine 1995/5, s. 805–806.

⁵ G. Colletis, B. Pecqueur, *Integration des espaces et quasi-integration des firmes: vers de nouvelles rencontres productives?*, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 1993/3, s. 497–498.

⁶ P. Perrin, *Un apport autrichien à la théorie du territoire*, Revue d'Economie Régionale et Urbaine 2001/2, s. 236; A. Bailly, *Territoire et territorialité*, w: J.-P. Auray, A. Bailly, P.-H. Derycke, J.-M. Huriot, *Encyclopédie d'Economie spatiale: Concepts – Comportements – Organisations*, Economica, Paris 1994.

⁷ A. Jewtuchowicz, I. Pietrzyk, *Rozwój terytorialny...*; R. Camagni, *Compétitivité territoriale, milieux locaux et apprentissage collectif: une contre-réflexion critique*, Revue d'Economie Régionale et Urbaine 2002/4, s. 554.

- 1) przestrzeń fizyczno-geograficzną, zawierającą zasoby materialne i niematerialne (kompetencje, umiejętności); zasoby te mogą mieć charakter generyczny (czyli potencjalnie mogą występować wszędzie) lub specyficzny, właściwy jedynie dla danego terytorium i odróżniający je od innych (czyli tworzone są przez lokalnych/regionalnych aktorów);
- 2) sposób zorganizowania aktorów, który może przybierać formę integracji pionowej, wertykalnej (w przypadku dużych firm) lub horyzontalnej (w przypadku MŚP) oraz system relacji społecznych i gospodarczych, które mogą posiadać charakter rynkowy i nierynkowy oraz mogą przyczyniać się do tworzenia tzw. kapitału relacyjnego (społecznego) w obrębie danego terytorium; w przypadku przestrzeni związek z firmami jest jednokierunkowy, odnosi się do korzyści, które otrzymują przedsiębiorstwa z dostępnych w przestrzeni czynników, (wyczerpanie się tych czynników oznacza z reguły poszukiwanie przez firmę innego miejsca działalności i w konsekwencji jej delokalizację), w przypadku terytorium związek z przedsiębiorstwami jest wzajemny, bardziej złożony i wymaga czasu;
- 3) dynamikę uczenia się, w której podstawową rolę odgrywają instytucje formalne i nieformalne oraz sposób przekazywania (obiegu) informacji, który – dzięki przestrzennej bliskości i redukowaniu kosztów transakcji – może generować pozytywne efekty zewnętrzne;
- 4) system zarządzania lokalnego (*local governance*), w którym uczestniczy społeczność lokalna oraz ogół aktorów prywatnych i lokalna administracja publiczna; kojarzenie i konfiguracja różnych zasobów (generycznych i specyficznych) dokonuje się w ramach określonego terytorium; w tym kontekście terytorium może być traktowane jako „strefa kontaktów”, miejsce relacji i transakcji wszystkich aktorów (publicznych, społecznych i gospodarczych), a tworzenie przestrzeni kontaktów dla działań partnerskich i terytorializacja strategicznych partnerów i inwestorów staje się podstawowym wyzwaniem dla władz lokalnych.

Pojęcie „terytorium” staje się w ten sposób kluczowe w aktualnych rozważaniach na temat rozwoju lokalnego i regionalnego⁸. Definiowane jest ono w różny sposób i z różnych punktów widzenia, które często zależą od dyscypliny naukowej reprezentowanej przez badacza, jego zainteresowań i wrażliwości.

⁸ Szerzej na ten temat zob. **A. Jewtuchowicz**, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju...*; **A. Jewtuchowicz**, *Terytorium i problemy sterowania jego rozwojem*, w: **M. Słupińska** (red.), *Regionalna polityka wspierania konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw. Studium porównawcze regionu łódzkiego i regionu Umbrii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 11–32.

Socjologowie szczególny nacisk kładą na relacje międzyludzkie, ekonomiści akcentują wymianę. Według Antoine Bailly'ego⁹ istota terytorium wyraża się w stosunkach społecznych, w relacjach między zbiorowością ludzi a obszarem przez nich zamieszkiwanym, w przynależności do tego obszaru, który określają takie pojęcia jak: „tożsamość”, „przywłaszczenie przestrzeni”, „zakorzenie” w określonym miejscu. Terytorium jest systemem, a rozwój pojawia się przede wszystkim jako proces społeczny a nie jedynie techniczny.

Podobnie Maryvonne Le Berre określa terytorium „jako część powierzchni ziemi przystosowaną przez grupę społeczną, w celu zapewnienia reprodukcji i zabezpieczenia swoich życiowych potrzeb”¹⁰. W ten sposób jest ono wyrazem tożsamości grupy i tworzy ramy lokalizacji różnych działalności prowadzonych przez członków społeczności lokalnych. Dynamika powstawania i rozwiązywania konfliktów w trakcie przywłaszczania przestrzeni pozwala na ukształtowanie się terytoriów ze swoją specyficznością kulturową, społeczną, historyczną i ekonomiczną. Charakterystyka ta eksponuje więzi społeczne, lokalną historię i kulturę, relacje prywatne i zawodowe, różne metody zarządzania. Terytorium jest więc przestrzenią życia, miejscem solidarności, współpracy i wymiany, miejscem, w którym kształtowana jest tożsamość, jest ono „stworzone” przez określoną społeczność¹¹ i, jak stwierdza Claude Lacour¹², łączy przeszłość mieszkańców, ich teraźniejszość i ich przyszłe wizje.

W pojęciu „terytorium”, rozwijanym w ostatnich latach w naukach ekonomicznych, zawiera się koncepcja organizacji, polityki, ekonomii i społeczeństwa, w której obecny jest wymiar historyczny, ideologiczny, uczuciowy a nawet wyobrażeń. Terytorium jest konstrukcją historyczną, która na drodze specyficznego rozwoju wyposażona została we własny potencjał techniczny oraz ludzki. Gioacchino Garofoli definiuje je jako:

obszar, w którym dochodzi do spotkania wymiany rynkowej i społecznych form regulacji; obszar, który determinuje różne formy organizacji produkcji i zdolności innowacyjne

⁹ A. Bailly, *Territoires...*, s. 278.

¹⁰ M. Le Berre, *Territoire*, w: A. Baill, R. Ferras, D. Pumain, *Encyclopédie de géographie, Economica*, Paris 1992, s. 622.

¹¹ I. Pietrzyk, *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, w: A. Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 12–13.

¹² C. Lacour, *La tectonique des territoires: d'une métaphore à une théorisation*, w: B. Pecqueur, L'Harmattan (red.), *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, Paris 1996, s. 36–38.

(zarówno w odniesieniu do produktów, jak i procesów), prowadzące do dywersyfikacji produkcji oferowanej na rynku nie tylko w oparciu o relatywne koszty czynników¹³.

W ten sposób terytorium traktowane jest jako forma organizacji ekonomicznej, jako miejsce zbiorowych, umiejscowionych procesów ekonomicznych¹⁴. Staje się ono miejscem zdefiniowanym przez bliskość problemów i koordynację oczekiwań i działalności indywidualnych.

Terytorium według określenia Claude Dupuy i Jean-Pierre Gilly¹⁵ jest systemem przestrzennie skoncentrowanych i historycznie ukształtowanych działalności technicznych, produkcyjnych i instytucjonalnych, wykonywanych i skoordynowanych w różny sposób przez różnorodne organizacje: firmy, centra badawcze, społeczności lokalne, organizacje gospodarcze itp., jak również zasobów ludzkich mniej lub bardziej specyficznych w zależności od działalności rozwijanych lokalnie. Jest ono potencjalnie zdolne do rozwoju, jeśli jego aktorzy umieją tworzyć w sposób zbiorowy niezbędne zasoby i rozwiązywać powstające nowe problemy, zaś skala zjawiska może być w każdym przypadku różna. Rozwój terytorialny oznacza generowanie dynamiki przez czynniki endogeniczne, lecz nie wyklucza powiązań zewnętrznych, które wręcz są niezbędne dla jej trwałości.

3. Przejście od rozwoju regionalnego do rozwoju terytorialnego w polityce spójności UE

Początki aktywnej polityki regionalnej Unii Europejskiej datuje się od 1975 roku, od utworzenia Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Jej traktatowe umocowanie następuje w 1987 roku poprzez podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego, w którym w artykule 130 A stwierdza się:

W celu wspierania swego harmonijnego rozwoju Wspólnota rozwija i prowadzi działania zmierzające do wzmocnienia swej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz do zmniejszenia zacofania regionów mniej uprzywilejowanych¹⁶.

¹³ **G. Garofoli**, *Economic development, organisation of production and territory*, Revue d'Economie Industrielle 1993/64, s. 24.

¹⁴ **R. Salais**, [przedmowa] w: **B. Pecqueur** (red.), *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan, Paris, 1996.

¹⁵ **C. Dupuy, J.-P. Gilly**, *Les stratégies territoriales des grands groupes industriels*, w: **A. Rallet, A. Torre** (red.), *Economie industrielle et économie spatiale*, Economica, Paris 1995, s. 138.

¹⁶ Jednolity Akt Europejski, https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/JAE.pdf; stan na 16.03.2016 r.

Jednolity Akt Europejski, ustalając główne zasady rzeczywistej polityki spójności, stworzył traktatowe podstawy wspólnej polityki regionalnej.

Wraz z postępującą integracją i zmieniającymi się warunkami zewnętrznymi (globalizacja, kryzysy gospodarcze) cele polityki regionalnej, rozumianej jako pomoc krajom i regionom, ewoluują. Początkowo koncentrowała się ona na polityce wyrównawczej (solidarnościowej), która umożliwiała awans cywilizacyjny regionów słabiej rozwiniętych w stosunku do najlepiej rozwiniętych regionów unijnych. Aktualnie akcent położony jest na pobudzanie rozwoju poprzez wykorzystanie wewnętrznych atutów poszczególnych terytoriów.

Znaczenie polityki regionalnej w Unii Europejskiej wzrasta od 1988 roku, kiedy przeprowadzono głęboką reformę Wspólnoty Europejskiej. Reforma ta zwana jest od nazwiska ówczesnego komisarza pakietem Delorsa. Umożliwiła ona zasadnicze pogłębienie integracji europejskiej, czego wyrazem formalnym stało się powołanie w miejsce Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej – Unii Europejskiej, a rozwiązaniem docelowym stała się unia gospodarcza i walutowa. Rozwiązania w sferze europejskiej polityki regionalnej były normowane od roku 1989 zapisami artykułu 130A traktatu o Unii Europejskiej:

W celu promowania ogólnego harmonijnego rozwoju Wspólnota powinna rozwinąć akcje prowadzące do wzmocnienia swojej ekonomicznej i społecznej spójności. W szczególności Wspólnota powinna działać na rzecz redukcji zróżnicowań między różnymi regionami i ograniczenia słabiej uprzywilejowanych regionów.

W 1994 roku na podstawie zapisów traktatu o Unii Europejskiej powołano, obok Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitet Regionów, którego misją jest lepsze, niż miało to miejsce wcześniej, odwzorowanie interesów układu regionalnego w Unii Europejskiej. W 1994 roku powołano nowy instrument – Fundusz Spójności alokowany na poziomie państw członkowskich, przysługujący tzw. krajom kohezyjnym, zorientowany na wspieranie zestawu dużych inwestycji infrastrukturalnych w sferze transportu i środowiska przyrodniczego. W roku 2000 na szczycie w Lizbonie przyjęto strategię, która zakładała przekształcenie Unii Europejskiej w najbardziej nowoczesną gospodarkę światową. Strategia ta została uzupełniona w 2001 roku na szczycie w Göteborgu o elementy dotyczące trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Od połowy lat 90. XX wieku trwa ożywiona dyskusja na poziomie międzyrządowym na temat spójności terytorialnej UE, głównie w gronie ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne. Jest ona efektem zwrócenia większej uwagi na aspekty regionalne i przestrzenne. Debata ta doprowadziła w 1999 roku do przyjęcia Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego

(ESDP), która z kolei przyniosła wiele ważnych inicjatyw, takich jak pierwsza generacja ponadnarodowych programów współpracy pod egidą INTERREG oraz stworzenie Europejskiej Sieci Obserwacyjnej Planowania Przestrzennego (ESPON)¹⁷.

Kolejnym istotnym dokumentem wprowadzającym problemy terytoriów do debaty europejskiej była Agenda Terytorialna Unii Europejskiej przyjęta przez ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i rozwój regionalny na spotkaniu w Lipsku w maju 2007 roku¹⁸. Agenda podkreśla konieczność wzmocnienia globalnej konkurencyjności i zrównoważenia wszystkich regionów Europy poprzez zidentyfikowanie i zmobilizowanie ich terytorialnych potencjałów. Kluczową rolę w tym procesie ma odgrywać współzarządzanie terytorialne (*territorial governance*), określane jako intensywny i stały dialog pomiędzy wszystkimi aktorami rozwoju terytorialnego. Rozwój terytorialny powinien następować w dialogu obejmującym sektor gospodarczy, środowisko naukowe, organizacje pozarządowe, sektor publiczny.

Na kolejnym spotkaniu ministrów w Luksemburgu (2005) rozwinięto wątek różnorodności regionalnej. Obok ochrony zasobów naturalnych i kulturowych wskazano na inne cechy i zasoby określonego obszaru, które mogą stanowić jego atuty rozwojowe i tworzą swoisty „kapitał terytorialny”. Działania zmierzające do zwiększenia spójności terytorialnej sprzyjają rozwojowi tego kapitału, a tym samym zwiększają własne zasoby poszczególnych regionów i stymulują oddolne procesy rozwojowe. Takie podejście podkreśla ważność różnorodności regionów jako istotnej wartości w rozwoju oraz zwiększa elastyczność polityk publicznych w odniesieniu do specyfiki określonego terytorium¹⁹.

Szeroko zakrojone prace i dyskusja na temat terytorialnego aspektu w rozwoju UE zaowocowały wydaniem w 2008 roku Zielonej Księgi dotyczącej spójności terytorialnej. W dokumencie tym czytamy, że w Unii Europejskiej występuje niezmierne bogactwo terytorialne:

¹⁷ **Komisja Wspólnot Europejskich**, *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę* (SEC(2008) 2550), Bruksela, dnia 6.10.2008, COM(2008) 616 wersja ostateczna.

¹⁸ *Agenda Terytorialna Unii Europejskiej. W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów*, Spotkanie Ministrów ds. Rozwoju Miast i Spójności Terytorialnej w Lipsku, Lipsk 24/25 maj 2007.

¹⁹ **T.G. Grosse**, *Spójność terytorialna jako nowy wymiar polityki spójności UE*, w: *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, sierpień 2009, s. 126–127, <http://www.mir.gov.pl>; stan na 16.03.2016 r.

Spójność terytorialna oznacza zapewnienie harmonijnego rozwoju wszystkich tych miejsc oraz gwarancje, że ich mieszkańcy będą mogli jak najlepiej wykorzystać charakterystyczne cechy tych obszarów. Spójność ta służy przekształcaniu różnorodności w korzyści, przyczyniając się do zrównoważonego rozwoju całej Unii. Spójność terytorialna podkreśla potrzebę zintegrowanego podejścia do rozwiązywania problemów na odpowiednim szczeblu terytorialnym, co może wymagać współpracy władz lokalnych, regionalnych, a nawet krajowych²⁰.

Kwestie terytorialne i konieczność terytorializacji polityki rozwoju zyskały na ważności wraz z wejściem w życie 1 grudnia 2009 roku traktatu lizbońskiego. W artykule 3 tego traktatu, określającym cele UE, zapisano, że Unia „wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między krajami członkowskimi”²¹. Zapisy traktatowe oznaczają pojawienie się w oficjalnych dokumentach nowego wymiaru traktatowego – spójności terytorialnej oraz potwierdzenie koncentracji europejskiej polityki spójności na interwencji w regionach i krajach o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Zapis ten oznacza nadanie wymiarowi terytorialnemu takiego samego znaczenia jak w poprzednich traktatach wymiarom gospodarczemu i społecznemu. W ten sposób spójność terytorialna stała się politycznie akceptowanym celem UE.

W czerwcu 2010 roku Rada przyjęła strategię Europa 2020 jako kolejną generację programowania procesów społeczno-gospodarczych w Unii Europejskiej, zastępującą Strategię z Lizbony i Göteborga²². Strategia Europa 2020 stała się podstawą wszystkich polityk unijnych, które stymulują pozytywne zmiany w gospodarce i społeczeństwie UE w obecnej dekadzie. Zidentyfikowano w niej najważniejsze wyzwania stojące przed regionami w perspektywie 2020 roku, takimi jak: globalizacja, problemy demograficzne, zmiany klimatyczne oraz zaopatrzenie w energię. Dokument określa również wskaźniki wrażliwości regionów europejskich na każde z wymienionych wyzwań. Europejska polityka spójności w latach 2014–2020 będzie miała kluczowe znaczenie dla skutecznego wdrożenia tej strategii, dysponuje ona bowiem niezbędnymi środkami i instrumentami.

Na kształt aktualnej polityki spójności i jej założeń na lata 2014–2020 ogromne znaczenie miało opublikowanie w kwietniu 2009 roku, na zamówienie komisarz Danuty Hübner, raportu Fabrizio Barki²³. Autor ten zaproponował nowe

²⁰ Komisja Wspólnot Europejskich, *Zielona księga...*

²¹ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską (2007/C 306/01), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/>; stan na 16.03.2016 r.

²² Komplet dokumentów związanych z raportem „Regiony 2020” znaleźć można na: http://www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/index_en.htm; stan na 16.03.2016 r.

²³ **F. Barca**, *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*, Niezależny Raport na prośbę Danuty Hübner,

podejście do prowadzenia polityki spójności Unii Europejskiej. Jednym z jego istotnych wyznaczników jest różnicowanie narzędzi tej polityki i dostosowanie jej instrumentarium do warunków lokalnych. W raporcie czytamy, że:

Unia potrzebuje polityki w zakresie spójności gospodarczej i społecznej, dostosowanej do specyficznych warunków bardzo zróżnicowanych obszarów. [...] Zreformowana polityka spójności może spełnić te oczekiwania dzięki zastosowaniu nowoczesnych metod, dużemu naciskowi na wyniki oraz nowoczesnemu wieloszczeblowemu współrzędzeniu (*multi-level governance*)²⁴.

Syntetyczne zestawienie typologii polityk rozwoju, stanowiące pokłosie dyskusji nad raportem, autor przedstawił na forum OECD. Wyróżnił tam następujące podejścia do prowadzenia polityki rozwoju²⁵:

1. Doskonałe podejście instytucjonalne – według którego wzrost wymaga odpowiednich instytucji o charakterze uniwersalnym (np. dobre prawo, oświata). Rolą administracji publicznej jest zapewnienie tych warunków i odpowiednich dóbr publicznych na terenie całego kraju/regionu.
2. Rozwój jako efekt koncentracji – zgodnie z tym podejściem korzyści aglomeracji stanowią główny mechanizm napędowy wzrostu. Rolą administracji publicznej jest usuwanie barier hamujących koncentrację (niekorzyści skali) i zapewnienie dostępu do obszarów koncentracji z terenu całego kraju/regionu.
3. Rozwój społecznie wrażliwy – według tego podejścia nie da się utrzymać wzrostu w długim okresie bez uwzględnienia społecznych aspektów tego procesu w postaci napięć i nierówności społecznych. Rolą administracji publicznej jest niwelowanie tych barier na terenie całego kraju/regionu.
4. Podejście lokalne – oznaczające, że w procesie wzrostu nie tylko należy uwzględniać wymiar społeczny i gospodarczy, ale również włączać organizacje i władze lokalne. Bez ich aktywnego uczestnictwa polityka rozwoju traci rację bytu. Rolą administracji publicznej w tej sytuacji jest zapewnienie

Komisarz ds. Polityki Regionalnej, kwiecień 2009, zob. też Raport **F. Barki**: Komisarz Danuta Hübner oraz Fabrizio Barca przedstawiają propozycje reform w zakresie unijnej polityki spójności, IP/09/642, Brussels, 27 April 2009, zob. też: **I. Pietrzyk**, *Reforma europejskiej polityki spójności na lata 2014–2020*, w: **A. Nowakowska** (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 149–168; **J. Szlachta**, **J. Zaucha**, *Dorobek z zakresu polityki regionalnej*, w: **K. Gawlikowska-Hueckel**, **J. Szlachta** (red.), *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 47–71.

²⁴ **F. Barca**, *Program dla zreformowanej polityki spójności...*; **I. Pietrzyk**, *Reforma europejskiej polityki...*, s. 150–152.

²⁵ **J. Szlachta**, **J. Zaucha**, *Dorobek z zakresu polityki regionalnej...*, s. 47–48; **I. Pietrzyk**, *Reforma europejskiej polityki...*, s. 78.

realnej podmiotowości (kompetencje, źródła finansowania) lokalnym i regionalnym samorządom.

5. Podejście ukierunkowane na miejsca – według którego rozwój zarówno gospodarczy, jak i społeczny może zachodzić w prawie każdym miejscu przestrzeni poprzez łączenie, dostosowanych do potrzeb miejsca, instytucji i inwestycji publicznych, zdefiniowanych przez interakcje między elitami lokalnymi i ponadlokalnymi (np. krajowymi czy z poziomu UE). Istotą tego podejścia jest dialog, do którego prowadzenia władza publiczna powinna zapewnić warunki, powinna też stymulować debatę i budować politykę rozwoju na podstawie jej rezultatów.

4. Zakończenie

Terytorium traktowane jest dzisiaj jako specyficzna konstrukcja społeczna, oparta na wspólnej dla danej społeczności historii, kulturze, wiedzy i umiejętnościach. Czynniki te z jednej strony stanowią specyficzny zasób, z drugiej zaś – są produktem tego rozwoju. Bogaty już dorobek teoretyczny na ten temat stał się podstawą do rewizji poglądów na rozwój w poszczególnych krajach członkowskich UE i, w konsekwencji, do zasadniczych reform zasad kształtowania polityki rozwoju w całej Unii Europejskiej. Zrozumiano, że kwestie geograficzne i zróżnicowanie poszczególnych terytoriów mają ogromne znaczenie. Tezy te znajdują swoje odbicie również w zmianach podejścia do polityki regionalnej w Polsce. Według Ministerstwa Rozwoju Regionalnego osiągnięcie spójności terytorialnej powinno być rozumiane jako proces polegający na takim kształtowaniu przestrzeni Unii Europejskiej, aby zapewnić najlepszy rozwój unikalnego potencjału poszczególnych terytoriów UE, umożliwiając osiągnięcia jej celów rozwojowych, w tym spójności społeczno-gospodarczej. Instrumentem takiej polityki ma być zintegrowane zarządzanie rozwojem. Proces osiągnięcia spójności terytorialnej, ze względu na swoją złożoność, powinien być realizowany na wszystkich poziomach: europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym (z uwzględnieniem zasady subsydiarności)²⁶.

²⁶ Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polski do Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej, w: Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, sierpień 2009, s. 33–46, <http://www.mir.gov.pl>; stan na 16.03.2016 r.

Bibliografia

Akty prawne:

Jednolity Akt Europejski, https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/JAE.pdf; stan na 16.03.2016 r.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską (2007/C 306/01), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL>; stan na 16.03.2016 r.

Dokumenty:

Agenda Terytorialna Unii Europejskiej. W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, Spotkanie Ministrów ds. Rozwoju Miast i Spójności Terytorialnej w Lipsku, Lipsk 24–25 maj 2007.

Barca Fabrizio, *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*, Niezależny Raport na prośbę Danuty Hübner, Komisarz ds. Polityki Regionalnej, kwiecień 2009.

Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polski do Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej, w: *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, sierpień 2009, <http://www.mir.gov.pl>; stan na 16.03.2016 r.

Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę. Komisja Wspólnot Europejskich, (SEC(2008) 2550), Bruksela, dnia 6.10.2008, COM(2008) 616 wersja ostateczna.

Opracowania:

Aydalot Philippe, *Dynamique spatiale et développement inégal*, Economica, Paris 1976.

Bailly Antoine, *Territoire et territorialité*, w: Jean-Paul Auray, Antoine Bailly, Pierre-Henri Deruyck, Jean-Marie Huriot, *Encyclopédie d'Economie spatiale: Concepts – Comportements – Organisations*, Economica, Paris 1994, s. 275–279.

Camagni Roberto, *Compétitivité territoriale, milieux locaux et apprentissage collectif: une contre-réflexion critique*, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* 2002/4, s. 553–578.

Colletis Gabriel, Pecqueur Bernard, *Integration des espaces et quasi-integration des firmes: vers de nouvelles rencontres productives?*, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* 1993/3, s. 489–507.

Colletis-Wahl Kristian, *L'hypothèse des facteurs de concurrence spatiale, quels fondements?*, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* 1995/5, s. 803–823.

Duche Genevieve, *W poszukiwaniu lokalności w rozwoju lokalnym*, w: Aleksandra Jewtuchowicz (red.), *Strategiczne problemy rozwoju miast i regionów*, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 85–100.

Dupuy Claude, Gilly Jean-Pierre, *Les stratégies territoriales des grands groupes industriels*, w: Alain Rallet, André Torre (red.), *Economie industrielle et économie spatiale*, Economica, Paris 1995, s. 129–146.

Garofoli Gioacchino, *Economic development, organisation of production and territory*, *Revue d'Economie Industrielle* 1993/64, s. 22–37.

- Grosse Tomasz G.**, *Spójność terytorialna jako nowy wymiar polityki spójności UE*, w: *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, sierpień 2009, s. 126–127, <http://www.mir.gov.pl>; stan na 16.03.2016 r.
- Jewtuchowicz Aleksandra, Pietrzyk Irena**, *Rozwój terytorialny. Teoria a polska rzeczywistość. (Przykład regionu łódzkiego)*, w: Andrzej Klasik (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, Biuletyn KPZK PAN 2003/208, s. 9–29.
- Jewtuchowicz Aleksandra**, *Terytorium i problemy sterowania jego rozwojem*, w: Monika Słupińska (red.), *Regionalna polityka wspierania konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw. Studium porównawcze regionu łódzkiego i regionu Umbrii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 11–32.
- Jewtuchowicz Aleksandra**, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, wyd. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Lacour Claude**, *La tectonique des territoires: d'une métaphore à une théorisation*, w: Bernard Pecqueur (red.), *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan, Paris 1996, s. 25–48.
- Le Berre Maryvonne**, *Territoire*, w: Antoine Bailly, Robert Ferras, Denise Pumain, *Encyclopédie de géographie*, Economica, Paris 1992, s. 617–638.
- Perrin Pierre**, *Un apport autrichien à la théorie du territoire*, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* 2001/2, s. 229–248.
- Pietrzyk Irena**, *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, w: Aleksandra Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 9–20.
- Pietrzyk Irena**, *Paradygmat rozwoju terytorialnego*, w: Wojciech Kosiedowski (red.), *Gospodarka przestrzenna i regionalna w trakcie przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1995.
- Pietrzyk Irena**, *Reforma europejskiej polityki spójności na lata 2014–2020*, w: Aleksandra Nowakowska (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 149–168.
- Salais Robert**, [przedmowa] w: Bernard Pecqueur (red.), *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan, Paris 1996.
- Szlachta Jacek, Zaucha Jacek**, *Dorobek z zakresu polityki regionalnej*, w: Krystyna Gawlikowska-Hueckel, Jacek Szlachta (red.), *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 47–71.

| |
|-------------------------|
| Aleksandra JEWTUCHOWICZ |
|-------------------------|

TERRITORY AND TERRITORIALISATION IN EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT POLICY

(Summary)

In the first part of the paper the author analyses the process of moving from the concepts of space and region to the notion of territory as a new development paradigm. The technological revolution and resulting globalisation processes have brought about deep changes in the world economy. These phenomena have called into question the theoretical concepts dominating in economic sciences since the 1970s. In regional economics the necessity to reformulate previous concepts has been triggered by the inadequacy of existing conceptions and doctrines to explain new tendencies in spatial development. The second part of the paper demonstrates how concepts such as territory, territorialisation and territoriality gradually replace the notion of region or space in debates on European regional policy and in official EU documents.

Keywords: territory; territorialisation; regional development; EU cohesion policy