

*dr hab. Marek W. Kozak*¹

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG
Uniwersytet Warszawski

Kapitał społeczny a zintegrowane inwestycje terytorialne w Polsce

WPROWADZENIE

Polityka spójności (PS) UE spotykała się od lat z rosnącą krytyką zarówno ze strony ekspertów służących pomocą Unii w ocenie dotychczasowego systemu i rekomendacji zmian oraz wyższej rangi urzędników [Sapir, 2003; Barca, 2009; Hübner 2009; Samecki 2009; autorzy 6 raportu na temat polityki spójności... 2014], jak też ze strony niezależnych badaczy, głównie akademickich [De Dominicis, 2014; Ederveen i in., 2006; Rodriguez-Pose i Fratesi, 2004; Boldrin i Canova, 2001 i in.]. Istotną podstawą krytyki PS była zauważalna niezgodność z nowym paradygmatem rozwoju (założeń i zbiorem twierdzeń teoretycznych o czynnikach wywołujących rozwój) [zob. Gorzelak, 2007]. Zaobserwowano to już w I połowie pierwszej dekady XXI wieku, gdy nieskutecznie próbowano podporządkować politykę spójności strategii lizbońskiej [EC 2000; Bachtler i in., 2013]². Jednocześnie na gruncie polskim zaczęło narastać przekonanie o zagrożeniu ryzykiem inercji, osiągnięcia stanów średnich, wynikające z braku nacisku na budowanie podstaw nowoczesnej, innowacyjnej gospodarki [Boni 2009; Geodecki i in., 2012; Misiąg i in. 2013; Gorzelak 2014; Gorzelak, Jałowicki, 2014; Jarosz i in., 2012; Kozak, 2014].

W latach 2010–2014 zaczęły się reformy polityki spójności, zapoczątkowane opublikowaniem strategii „Europa 2020”. Dopiero kryzys finansowy 2008 r. wywołał reakcję planistów. Strategia ta, definiująca nowe – wymierne i w części obowiązkowe – cele została najwyraźniej niezauważona lub niezrozumiana przez większość państw (zwłaszcza słabiej rozwiniętych), przekonanych, że mimo deklaracji, żadne istotne zmiany nie nastąpią. Tymczasem rozporządzenia

¹Adres korespondencyjny: Uniwersytet Warszawski – EUROREG, Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa, tel. +48 22 8261654; e-mail: m.kozak@uw.edu.pl

² Zob. też [Sługocki, 2013; Kierzkowski i in., 2009].

z 13 grudnia 2013 r. [EFSI, 2014] doprecyzowały wymagania dotyczące uwzględnienia czynników nowego paradygmatu rozwoju. W ten sposób pośrednio zredefiniowano cele i metodę, wprowadzając cele długoterminowe, pytając co chcemy osiągnąć? Patrząc w przyszłość, nie przeszłość. O ile jeszcze negocjacje Umowy Partnerstwa [UP, 2014] wiosną 2014 r. przebiegały w tonie zrozumienia, o tyle negocjacje programów operacyjnych w drugiej połowie roku były zaskoczeniem dla wielu instytucji zarządzających, które z przykrością przyjmowały do wiadomości, że rozporządzenia muszą być przestrzegane.

Rozporządzenia odwołujące się do zapisów strategii Europa 2020 [KE, 2010], pozostawiające krajom i regionom stosunkowo niewielki wybór celów tematycznych i inwestycji priorytetowych były nowością. Jednak najbardziej zaawansowaną ich częścią³ jest projekt zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT). ZIT stanowią zapewne próbę przetestowania nowatorskiego systemu organizacji polityki spójności w szczególnie skomplikowanym obszarze miast i ich otoczenia, będącego dotąd niezbyt wykorzystanym obszarem rozwojowym.

Wydaje się też, że koncepcja ZIT w Polsce odnosi się do najważniejszej i rzadko formułowanej słabości implementacji, jaką były z reguły niezintegrowane inwestycje na tym samym obszarze, co powodowało, iż efekt synergii nie był wykorzystywany⁴. Nawet przegląd dotacji udzielonych w ramach polityki spójności (zob. Mapa Dotacji na stronie MIR) dowodzi, że bardzo nieliczne projekty zostały przedstawione przez więcej niż jednego wnioskodawcę. Co było tego przyczyną? Przede wszystkim indywidualizm beneficjentów, z reguły unikających wspólnych projektów, jako trudniejszych do zarządzania i rozpraszających odpowiedzialność za realizację. Być może też ryzykownych, ponieważ realizowanych z partnerem. Skąd ten indywidualizm? Zgodnie z hipotezą do wstępnej weryfikacji to niski kapitał społeczny (niska aktywność społeczna i niski poziom zaufania do innych) [Czapiński, 2013] miał wpływ na funkcjonowanie instytucji i firm jako kluczowych beneficjentów. W końcu instytucje czynią ludzie, nie mury.

Celem tego artykułu jest analiza cech ZIT w relacji do celów oraz dotychczasowych osiągnięć polityki spójności w okresie programowania (ZIT do dziś nie zostały wdrożone, zatem trudno jeszcze mówić o efektach). Hipoteza badawcza głosi, że główny cel eksperymentu ZIT ma służyć przełamaniu problemu niskiego kapitału społecznego i wynikających stąd ograniczeń woli współpracy. Zasadnicza metoda to studia literaturowe, w części obserwacja, wynikająca z częstych spotkań z beneficjentami ZIT w okresie kwiecień–październik 2014 r. w roli doradcy zespołu MIR odpowiedzialnego za przygotowanie strategii ZIT w 17⁵ ośrodkach stołecznych województw.

³ Zob. art. 36 rozporządzenia 1303/2013 [EFSI 2014, s. 63].

⁴ Zob. jedno z niewielu studiów problemu [Wojtowicz, Kupiec, 2012], gdzie efekty podażowe wiąże się jedynie z projektami zintegrowanymi.

⁵ Zob. [MRR 2013; MRR 2013a oraz UP 2014].

Artykuł składa się z trzech głównych części. Pierwsza dotyczy charakterystyki ZIT w Unii i w Polsce, druga – problemów z pracami przygotowawczymi, trzecia – weryfikacji hipotezy oraz przeglądu możliwych zagrożeń dla osiągnięcia celów ZIT.

ZINTEGROWANE INWESTYCJE TERYTORIALNE

Zintegrowane inwestycje terytorialne są jednym z zaawansowanych narzędzi osiągania celów strategii Europa 2020. Z materiałów Komisji Europejskiej wynika, że ZIT reprezentować mają zintegrowane podejście dzięki:

- wyznaczonemu terytorium o zintegrowanej strategii rozwoju terytorialnego;
- liście działań do wykonania; oraz
- rozwiązaniom zarządczym ZIT [EC factsheet, 2014, s. 2].

Wybór obszarów ZIT pozostawiono władzom krajowym.

Podejmowane w ramach ZIT działania muszą się odnosić do celów tematycznych na lata 2014–2020 danego programu operacyjnego i respektować cele terytorialne strategii. Mogą być finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Funduszu Spójności (FS), a dodatkowo wspierane z funduszy rozwoju wsi (EFRROW) i morskiego (EFMR). Wskazuje się też, że system zarządzania może być oparty na rozwoju kierowanym przez społeczność lokalną.

Unia składa odpowiedzialność za realizację na instytucję zarządzającą danym programem operacyjnym (dopuszczając wyznaczenie instytucji pośredniczącej).

Kluczowe korzyści z ZIT to według Komisji:

- szanse osiągnięcia większego efektu przy danym poziomie inwestycji publicznych;
- wzmocnienie społeczności lokalnej (interesariuszy);
- zwiększenie pewności dostępności środków na zintegrowane działania;
- możliwość wykorzystania potencjału rozwojowego lokalnego i regionalnego [EC factsheet, 2014, s. 3–5].

Zgodnie z wytycznymi MRR⁶, za cele realizacji ZIT uznaje się:

- sprzyjanie rozwojowi współpracy i integracji na obszarach funkcjonalnych największych polskich miast, gdzie skala problemów związanych z brakiem współpracy i komplementarności działań jest największa;
- promowanie partnerskiego modelu współpracy między jednostkami administracji;
- realizację zintegrowanych projektów;

⁶ W okresie przygotowania ZIT, instytucją kierującą procesem przygotowań było Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), przekształcone 27.11.2013 r. w Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MIR), a następnie jesienią 2015 r. w Ministerstwo Rozwoju (MR).

– zwiększanie wpływu miast i ich obszarów funkcjonalnych na kształt i sposób realizacji działań [MRR, 2013a, s. 4].

Wyraźnie widać tu potrzebę przezwyciężenia słabości wynikających zapewne z niskiego poziomu kapitału społecznego⁷.

Głównym źródłem budżetu ZIT są regionalne programy operacyjne (RPO), a dodatkowo program Infrastruktura i Środowisko oraz – w przypadku pięciu województw wschodnich – Polska Wschodnia. Skala wsparcia jest wyznaczana wymogiem ograniczenia udziału ZIT w EFRR (do 5%) oraz uzgodnieniami z instytucjami zarządzającymi tych programów. Ostateczna skala finansowania może być zatem większa, niż zaplanowana w Umowie Partnerstwa kwota 2384,9 mln euro [UP, 2014, s. 214].

Według wstępnych danych MIR, w kwietniu 2015 r. na ZIT w ramach RPO przeznaczono 2562,4 mln euro z EFRR, 468,2 mln euro z EFS oraz 565,2 mln euro ze środków własnych. Przewidywane nakłady ZIT w regionach szacowano w kwietniu 2015 r. na 3595 mln euro [Kozak, 2016, s. 11–12].

Środki dodatkowe miały pochodzić z programu Infrastruktura i Środowisko (1900 mln euro), Polski Wschodniej⁸ (440,1 mln euro), Pomocy Technicznej (21,3 mln euro) oraz ze środków krajowych (448,0 mln euro). Łącznie ZIT mają według szacunków kwietniowych 2015 r. dysponować kwotą 6308,2 mln euro [Kozak, 2016, s. 12]. Jesienią 2015 roku nakłady na ZIT szacowano z regionalnych programów operacyjnych na 3,7 mld euro, zaś z programów krajowych (centralnych) ok. 2,2 mld euro, łącznie zatem 5,9 mld euro⁹. Najmniej środków EFRR i EFS przewidziano w obszarze funkcjonalnym gorzowskim (49,3 mln euro), zielonogórskim (58,4 mln euro), olsztyńskim (58,6 mln euro) oraz opolskim (71,4 mln euro). Najwięcej środków przeznaczono na metropolitalny obszar funkcjonalny (MOF) katowicki (793,0 mln euro), wrocławski (291,3 mln euro), gdański (259,3 mln euro) i poznański (196,6 mln euro). W jedynym województwie o statusie regionu tymczasowego, mazowieckim, na ZIT zaplanowano 165,8 mln euro [MIR, 2015, s. 29].

⁷ Kapitał społeczny można mierzyć na trzy sposoby: 1. Aktywność w organizacjach pozarządowych; 2. Udział w wyborach; 3. Zaufanie do ludzi (zatem i instytucji przez nich reprezentowanych). Porównywać można jedynie czynniki 1 i 3 (wybory w niektórych państwach nie są dobrowolne). Z pozostałych dwóch aktywność w organizacjach pozarządowych (mierzona na ogół przynależnością) bywa mało wiarygodna z powodu nagminnego niewypisywania martwych organizacji ani martwych dusz z rejestrów, co może prowadzić do błędnych ocen. Co więcej, aktywność w organizacjach pozarządowych w pewnym stopniu zależy od zaufania do innych. Wydaje się zatem, że sposób trzeci, choć niełatwy w pomiarze, jest najtrafniejszym wskaźnikiem kapitału społecznego (bez względu na to, czy definiowany jako cecha osobowości czy relacji międzyludzkiej). Dodajmy, że pod względem aktywności pozarządowej i tak nie dorównujemy większości państw europejskich.

⁸ Tylko w odniesieniu do 5 województw objętych programem Polska Wschodnia.

⁹ Prawdopodobnie liczba ta bierze pod uwagę wyłącznie dofinansowanie unijne, bez wkładu krajowego. Opis nie jest w pełni jasny. Jeśli ta interpretacja jest słuszna (a pewnie jest), sumy kwietniowe i jesienne są identyczne lub co najmniej bardzo zbliżone.

Spośród priorytetów inwestycyjnych najbardziej popularny był 4e (promocja gospodarki niskoemisyjnej), na który w ramach regionalnych ZIT przeznaczono łącznie 1012,4 mln euro, a drugi w kolejności priorytet 4c (wsparcie dla efektywności i zarządzania energetycznego) 489,7 mln euro [MIR, 2015]. Oba te priorytety inwestycyjne mogą być finansowane z EFRR. Wszystkie priorytety finansowane przez EFS były znacznie poniżej poziomu 100 mln euro [MIR, 2015].

PROBLEMY W PRZYGOTOWANIU SYSTEMU ZIT

Wydaje się zasadne, by mówić o następujących problemach związanych z procesem przygotowawczym ZIT¹⁰:

1. Początkowo na podstawie Umowy Partnerstwa [2014, s. 214] akceptowano tak słabe formy prawne jak porozumienia międzygminne. Jesienią 2014 r. MIR – powołując się na decyzje unijne – określiło jednak potrzebę utworzenia podmiotu prawnego pełniącego funkcję Instytucji Pośredniczącej. Decyzja była długofalowo słuszna (sprzyjając współpracy i współodpowiedzialności), ale wywołała opóźnienia. Ostatecznie znaleziono jednak kompromis: w przypadku porozumień rolę Instytucji Pośredniczącej pełnić ma prezydent miasta rdzeniowego [MIR, 2015, s. 13].

2. Problemy techniczne, związane z przestrzeganiem reguł. W wielu ośrodkach obszar objęty planowanymi ZIT okazał się większy od delimitowanego w ekspertyzie Śleszyńskiego [MRR, 2013]. Argumentacja za poszerzeniem na ogół pozbawiona była rzeczowej argumentacji (na ogół uzasadnieniem było pozbawione przekonujących dowodów przekonanie o silnych więziach funkcjonalnych). Zdaniem autora, był to przejaw politycznej woli dystrybucji środków do możliwie wielu gmin. Inny przykład to klasyczny początkowy indywidualizm, gdzie każda gmina zgłaszała projekty indywidualne, nie powiązane z sąsiedzkimi. Zastosowanie matrycy wypracowanej przez zespół inicjatywy Jaspers wspomogło powstawanie zintegrowanych projektów. Do innych rodzajów problemów technicznych można zaliczyć słabą jakość strategii ZIT. Chodzi tu np. o słabość powiązań wewnętrznych, analizy SWOT. Zapewne używanie strategii do uzasadniania potrzeby finansowania wielu różnych projektów powodowało niską jakość uzasadnień i opisu projektów. Słabością była też nagminna przewaga analiz i danych ilościowych nad jakościowymi, choć zdefiniowanie problemu bez ocen jakościowych jest właściwie niemożliwe.

Wyuczone podejście do polityki spójności polegające na lekceważeniu formalnych wymogów, następstwie celów (zastępowaniu celów złożonych, wyma-

¹⁰ W okresie kwiecień–listopad 2014 r. autor był ekspertem dokonującym niezależnych ocen projektów strategii zatrudnionym przez MIR. Oprócz oceniania strategii autor miał wielokrotnie okazję bezpośrednich dyskusji z reprezentantami 17 ośrodków ZIT, także podczas kilku wizytacji. Dłatego ta część oparta jest na osobistym doświadczeniu, lekturach i obserwacji.

gających wiele pracy, przez cele podobnie brzmiące, ale niewspółmiernie prostsze). Na przykład remont zamiast rewitalizacji¹¹, inwestycje w budynki zamiast rozwoju innowacyjności lub B+R, remonty (modernizacje) zamiast rozwoju turystyki lub kultury. Skłonność do budowy infrastruktury jest nadal powszechna, choć we współczesnym paradygmacie trudno o przekonujące uzasadnienia danej inwestycji. Na wyrost jest kopiowane z Zachodu domaganie się odbudowy „zniszczonego przemysłu”, gdy jego udział w tworzeniu polskiego dochodu przekracza 20% i rośnie, a zdecydowana większość dochodu powstaje w usługach (blisko 70%). Nawiasem mówiąc, rolnictwo zatrudnia blisko 13% siły roboczej, a wytwarza zaledwie niecałe 3% dochodu narodowego. Uwagi te nie dotyczą jedynie ZIT, ale w ogóle polityk rozwojowych w Polsce.

3. Problemy metodyczne. Wskazanie z góry sześciu celów tematycznych do wyboru, nasuwa pytanie o stosowność formuły „diagnoza – SWOT – problemy – cele”. O ile można sobie wyobrazić, że podejście terytorialne prowadzi do zdefiniowania terytorialnych problemów i na tej podstawie dąży do sformułowania celów i priorytetów służących usunięciu skutków (optymalnie przyczyn) tychże problemów, to na ogół koncentruje naszą uwagę na problemach i skutkach minionego okresu. Przy ograniczonej liczbie celów ZIT, stosowanie szerokiej diagnozy nie jest uzasadnione. Zatem zamiast diagnozy, pewnie właściwsze jest podejście oparte na wizji i pożądanym stanie rzeczy? To byłaby zasadna rewolucja w planowaniu terytorialnym [zob. Gorzelak, Kozak, 2012].

Niewątpliwie wraz z upływem czasu poprawiała się jakość projektów strategii. Tak czy inaczej, postęp był widoczny (w dużym stopniu dzięki zaangażowaniu służb MIR) i miejmy nadzieję, że obejmie też fazę implementacji. Ostatecznie, jak mnie poinformowano w MR, nie udało się doprowadzić do współfinansowania przez więcej polityk unijnych.

Podsumowując, wydaje się, że problemem leżącym u podstaw większości dotąd wymienionych, jest intelektualne uwięzienie (*lock-in*)¹², w tym niski kapitał społeczny (indywidualizm, unikanie współpracy). Od dawna było jasne, że polityka spójności (nie tylko w Polsce) jest zorientowana nie tyle na osiągnięcie celów, co raczej na wydanie funduszy. Polityka i media miały w kształtowaniu tego podejścia społeczeństwa niemały udział.

KAPITAŁ SPOŁECZNY A ZIT

Wskazany wyżej kluczowy problem niskiego kapitału społecznego wynika z różnych przyczyn.

¹¹ Czasem przyjmujące tak osobliwą formę, jak sfinansowany projekt „rewitalizacji cementarza”. Generalnie następstwo celów to powszechny problem [zob. Kozak, 2014a].

¹² W literaturze polskiej spotykane są terminy „zakotwiczenia” [Zauchy i in. 2014, s. 216] lub „regresji historycznej” [Hryniewicz, 2004, s. 234].

Po pierwsze, w poprzednich okresach programowania beneficjenci nauczyli się w praktyce, że zarządzający są przede wszystkim rozliczani z wydanych środków, co m.in. skutkowało brakiem współpracy beneficjentów [Wojtowicz, Kupiec, 2012]. Łatwiej było zatem wydać środki europejskie, niż osiągać cele rozwoju – Polska, choć uniknęła recesji, nadal należy do najsłabiej rozwiniętych państw UE. Zarazem dla Polski (i innych krajów) właściwy jest równoległy proces konwergencji (doganiania przez wszystkie polskie regiony średniej unijnej) oraz dywergencji (wzrostu różnicowań polskich regionów wobec polskiej średniej). Na razie dywergencja nie jest definiowana jako zagrożenie, ale powinna być, bowiem wkrótce może być poważnym hamulcem rozwoju.

Po drugie, widoczny w strategiach regionalnych i lokalnych brak wspólnych projektów, a także brak odniesień do sąsiadów¹³. Do pewnego stopnia to wspomniany wcześniej powszechnie występujący rozziw między rzeczywistością (już jesteśmy gospodarką zdominowaną nie przez przemysł ani tym bardziej gospodarczo nieistotne rolnictwo, lecz usługi) a paradygmatem rozwoju (większość społeczeństwa nadal jest przekonana, że czynniki ery przemysłowej są wciąż użyteczne).

Po trzecie, z badań naukowych [Czapiński, 2013, s. 297] wyraźnie wynika, że kapitał społeczny (niski poziom zaufania do innych¹⁴) w Polsce od lat wynosi 12–13% i jest znacznie niższy (około 6 razy) niż np. w Danii czy Norwegii. Przy tym – wbrew obietnicom – nie mają na to wpływu kosztowne wydarzenia (np. EURO 2012).

Z punktu widzenia realizacji zmodernizowanej polityki spójności w okresie programowania 2014–2020, ZIT są pierwszą próbą zachęty administracji do współpracy podczas programowania, realizacji i rozliczania projektów. Być może to stanie się punktem wyjścia do przebudowy w tym kierunku całej polityki spójności po 2020 r. Na razie nie można wykluczyć powodzenia tego unijnego projektu, aczkolwiek na podstawie doświadczeń można się obawiać istotnych zagrożeń. Niski poziom kapitału społecznego sam w sobie jest przeszkodą, ale wśród potencjalnych zagrożeń też ważny wydaje się inny czynnik. Otóż realizacja polityki spójności rozpoczyna się obecnie z dotąd nienotowanym opóźnieniem¹⁵, co wkrótce zapewne wzbudzi zainteresowanie mediów i polityków opozycji wielkością wydanych środków. W najgorszym scenariuszu instytucje zarządzające wszystkich poziomów pod pręgierzem mediów i opinii publicznej znów położą nacisk na wydanie środków, zamiast na osiągnięcie celów.

¹³ Chociaż jak wynika na przykład z analiz budowy autostrad, poprawa dostępności w skali regionalnej następuje głównie w wyniku inwestycji w innych regionach „po drodze” [zob. Komornicki i in., 2013].

¹⁴ Świadectwem może być jedno z polskich powiedzeń: „mówiły jaskółki, że niedobre są spółki”.

¹⁵ W Polsce jeszcze w kwietniu 2015 roku połowa wytycznych była na etapie konsultacji.

PODSUMOWANIE

Od blisko dwóch dekad podejmowano próby uzasadnienia użyteczności polityki spójności. Jak dotąd niezbyt skutecznie, bowiem mimo obserwowanej konwergencji, państwa i regiony słabo rozwinięte pozostają na najniższych pozycjach w rankingu PKB. Do głównych słabości należą zjawiska związane z indywidualizmem wnioskodawców i słabościami koordynacji i integracji działań. Z kolei wyjaśnienia tej skłonności można się doszukać w niskim kapitale społecznym (niskim zaufaniu do innych i niskiej aktywności społecznej). Dopiero w warunkach powstających w czasie wyraźnego kryzysu Unii (finansowego i instytucjonalnego) strategii Europa 2020 oraz unijnych rozporządzeń określono po raz pierwszy zaostrzone rygory (w tym warunkowość i wymagane nakłady na główne cele tematyczne) zbliżając politykę spójności do wymagań współczesnego paradygmatu. Z jednej strony nakłada to więcej obowiązków na wdrażających i ostatecznych beneficjentów, z drugiej jednak sprzyja uruchomieniu czynników rozwojowych spójnych z nowym paradygmatem, co może się przyczynić do przyspieszonego rozwoju całej Unii. Nie wnikając w prawdopodobieństwo ryzyka rozpadu Unii lub znacznej redukcji środków na politykę spójności, za kluczowe zagrożenie należy uznać ponowne zastąpienie osiągnięcia celów przez wydatkowanie środków. Gdyby to nastąpiło, szanse na użyteczność (zatem i trwałość) efektów polityki spójności należałoby uznać za niewielkie, także w Polsce.

BIBLIOGRAFIA

- Bachtler J., Mendez C., Wislade F., 2013, *EU Cohesion Policy and European Integration. The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, ASHGATE, UK and USA.
- Barca F., 2009, *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 Hübner, Commissioner for Regional Policy*, April 2009, (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_barca_report_en.pdf (stan na dzień 17.11.2014)).
- Boldrin M., Canova F., 2001, *Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies*, "Economic Policy", No. 16 (32), <http://dx.doi.org/10.1111/1468-0327.00074>
- Boni M. (kierownik zespołu), 2009, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe. Raport*, KPRM, Warszawa.
- Czapiński J., 2013, *Kapitał społeczny [w:] Diagnoza Społeczna*, Rada Monitoringu Społecznego, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa.
- De Dominicis L., 2014, *Inequality and Growth in European Regions: Towards a Place-based approach*, "Spatial Economic Analysis", Vol. 9, No 2, <http://dx.doi.org/10.1080/17421772.2014.891157>

- EC factsheet, March 2014, *Integrated Territorial Investment*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_en.pdf, (stan na dzień 12.05.2015).
- EC, 2000, *Strategia Lizbońska*, EC, Brussels.
- Ederveen S., de Groot H.L.F., Nahuis R., 2006, *Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European Cohesion Policy*, "Kyklos", t. 59, nr 1, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-6435.2006.00318.x>
- EFSI (Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne), 2014, *Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020*, MIR, Warszawa.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., 2012, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja GAP, Kraków.
- Gorzelak G., 2007, *Rozwój – region – polityka* [w:] *Rozwój, region, przestrzeń*, red. G. Gorzelak, A. Tucholska, MRR i EUROREG UW, Warszawa.
- Gorzelak G., Jałowiecki B., 2014, *Koniunktura w Polsce lokalnej*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(58).
- Gorzelak G., 2014, *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3(57).
- Gorzelak G., Kozak M.W., 2012, *Regionalny wymiar strategicznego programowania rozwoju* [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, red. J. Górniak, S. Mazur, 2012, MRR, Warszawa.
- Hryniewicz J., 2004, *Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hübner D., 2009, *Reflection paper on future Cohesion policy*, EC, Brussels.
- Jarosz M. (red.), 2012, *Instytucje: konflikty i dysfunkcje*, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- KE, 2010, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KE, Brussels.
- Kierzkowski T. (red.), Jankowska A., Knopik R., 2009, *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Komornicki T., Rosik P. (kierowanie zespołem), Śleszyński P., Solon J., Wiśniewski R., Stępiak M., Czapiewski K., Goliszek S., współpraca: Regulska E., 2013, *Wpływ budowy autostrad i dróg ekspresowych na rozwój społeczno-gospodarczy i terytorialny Polski*, MRR, Warszawa.
- Kozak M.W., 2016, *Zintegrowane inwestycje terytorialne jako eksperyment*, „Studia Regionalne i Lokalne” (w przygotowaniu do druku)
- Kozak M.W., 2014, *10 lat polityki spójności w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4 (58).
- Kozak M.W., 2014a, *Rewitalizacja w praktyce polityki spójności*, „Problemy Rozwoju Miast”, nr 2.
- Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., 2013, *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Rzeszów.
- MIR, 2015, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Nowe rozwiązanie dla miast w polityce spójności na lata 2014–2020*, MIR, Warszawa.

- MRR, 2013, *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich*, MRR, Warszawa (autor P. Śleszyński).
- MRR, 2013a, *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, MRR, Warszawa, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/Documents/ZIT_na_WWW_26_07_2013.pdf (stan na dzień 10.09.2014).
- Rodriguez-Pose A., Fratesi U., 2004, *Między rozwojem a polityką społeczną – europejskie fundusze strukturalne w regionach Celu 1*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3 (17).
- Samecki P., 2009, *Orientation paper on the future of Cohesion policy*, Brussels, EC.
- Sapir A., 2003, *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Brussels, EC.
- Ślugocki W., 2013, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a rozwój polskich regionów – studium przypadku*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra.
- UP (*Umowa Partnerstwa*), maj 2014, MIR, http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/programowanie_2014_2020/umowa_partnerstwa/strony/główna.aspx (stan na dzień 10.07.2014).
- Wojtowicz D., Kupiec T., 2012, *Ocena wykorzystania środków UE w rozwoju regionu 2004–2013*, ekspertyza dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego, http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.strategia.lubelskie.pl%2Fekspertyzy%2FRaportKoncowyLubelskie_wersja%2520ostateczna.pdf&ei=GC1kVcFng6ewAZncgNgG&usq=AFQjCNEC7hrY6VZrtA9hNADACaFOiNIL3g&sig2=PkCsK_weAcDb7oyvhibV2w&bvm=bv.93990622,d.bGg, (stan na dzień 12.07.2014).
- Zaucha J., Ciołek D., Brodzicki T., Głazek E., 2014, *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania gospodarki globalnej [w:] Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki*, red. K. Gawlikowska-Hueckel, J. Szlachta, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.

Streszczenie

Zasadniczym celem artykułu jest analiza cech Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w relacji do celów oraz dotychczasowych osiągnięć i słabości polityki spójności. Jak wiadomo, do końca okresu 2007–2013, Unii nie udało się silniej związać politykę spójności z nowym paradygmatem rozwoju (np. przez podporządkowanie jej strategii lizbońskiej). Dopiero dla okresu 2014–2020 przygotowano strategię „Europa 2020” i rozporządzenia Parlamentu i Rady na ogół z 13.12.2013 r. wyposażając politykę spójności w skuteczne narzędzia wpływu (kontroli). ZIT można uznać za najbardziej zaawansowany eksperyment, który w razie powodzenia może być podstawą działań w kolejnym okresie programowania. Na razie ZIT nie zostały jeszcze wdrożone, zatem nie można oceniać ich efektów. Główna hipoteza badawcza głosi, że główny cel eksperymentu ZIT to przełamanie problemu niskiego kapitału społecznego i w efekcie słabej współpracy administracji i innych interesariuszy. Artykuł zwięźle omawia krytyczne uwagi wobec polityki spójności w Unii i Polsce, analizuje główne cechy i oczekiwania formułowane wobec ZIT, zwracając uwagę na podstawowe korzyści związane z zintegrowanym podejściem i możliwościami wykorzystania efektu synergii. Współpraca miast-stolic regionalnych z ich bezpośrednim otocze-

niem funkcjonalnym wydaje się właściwym miejscem realizacji ZIT i w przyszłości sprawdzenia rzeczywistych korzyści ZIT. W artykule omawiane są główne problemy związane z przygotowaniem systemu ZIT w 17 obszarach funkcjonalnych stolic województw ze szczególnym naciskiem na kwestie społeczne. Ostatnią część artykułu stanowi wskazanie potencjalnych zagrożeń dla realizacji, zwłaszcza związanych z rozliczaniem zarządzających nie z osiągnięcia celów ZIT (i szerzej polityki spójności), lecz postępów finansowych. Bo nie jest łatwo określić i zrozumieć osiągnięcie celów: łatwiej o ocenę postępu w wydatkach.

Słowa kluczowe: zintegrowane inwestycje, Polska, kapitał społeczny, cele, zagrożenia

Social Capital and Integrated Territorial Investments in Poland

Summary

The main goal of this article is the analysis of features of Integrated Territorial Investments (ITI) in relation to cohesion Policy objectives. Up to the end of programming period 2007–2013 the Union has not managed to tie the cohesion policy to the new development paradigm (for instance through subordination of the Policy to the Lisbon Strategy). Only for the programming period 2014–2020 strategy Europe 2020 and Parliament and Council regulations (mostly of 13.12.2013) were strengthened with effective impact (control) instruments. ITI can be considered the most advanced experiment, which in case of success may become the foundation for the next programming period. ITI have been not implemented yet, so the results cannot be assessed. The main hypothesis says that the main objective of ITI is to breach a problem of low social capital level and therefore underdeveloped cooperation of public administration and other stakeholders. The article presents the critical remarks on cohesion policy, analyses main features and expectations from the ITI, emphasizing main benefits connected to integrated approach and possibilities of utilization of synergy effect. Cooperation of regional capitals with their direct functional surrounding seems to be the right place for ITI implementation and future assessment of real benefits. In the article also main problems relating to the ITI preparation in 17 functional areas are being discussed. The last part depicts threats to ITI implementation, in particular to making managing institutions accountable not for objectives attainment, but for financial progress. It is difficult to understand and assess objectives attainment: it is much easier to understand progress in terms of expenditure.

Keywords: integrated investment, Poland, social capital, objectives, threats

JEL: O20, O21, R58