



Alicja Zakrzewska-Półtorak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wydział Ekonomii i Finansów
Katedra Gospodarki Przestrzennej
i Administracji Samorządowej
alicja.zakrzewska-poltorak@ue.wroc.pl

Dominika Chwastyk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wydział Ekonomii i Finansów
Katedra Gospodarki Przestrzennej
i Administracji Samorządowej
dominika.chwastyk@ue.wroc.pl

WIELOPODMIOTOWA, WIELOPŁASZCZYZNOWA WSPÓLPRACA NA RZECZ ROZWOJU TERYTORIUM NA PRZYKŁADZIE POROZUMIENIA SUDECKIEGO

Streszczenie: Artykuł dotyczy problematyki kształtowania współpracy i działań integracyjnych o różnym stopniu złożoności między wieloma podmiotami. Przedmiotem przeprowadzonych badań była współpraca gmin i powiatów, będących sygnatariuszami Porozumienia Sudeckiego (łącznie 107 jednostek samorządu terytorialnego – JST). Celem artykułu jest analiza sieci współpracy na obszarze Porozumienia Sudeckiego z punktu widzenia rozwoju tego obszaru rozumianego jako „terytorium”. W postępowaniu badawczym zastosowano metodę opisową. Przeprowadzono przegląd dokumentów oraz wykorzystano wyniki badania ankietowego JST Porozumienia Sudeckiego, instytucji otoczenia biznesu, organizacji pożytku publicznego, a także szkół wyższych, przeprowadzonego na potrzeby przygotowania Strategii Rozwoju Sudety 2030. Analizowane dokumenty lub ich projekty dotyczą nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej dla lat 2021-2027, natomiast badanie ankietowe zostało przeprowadzone w pierwszej połowie 2018 r. Autorki zwracają szczególną uwagę na integrację i współpracę w ramach Porozumienia Sudeckiego, które charakteryzują się wielopodmiotowością i wielopłaszczyznowością oraz na dalszą potrzebę ich rozszerzenia w celu rozwoju terytorium.

Słowa kluczowe: terytorium, współpraca, integracja, kapitał terytorialny.

JEL Classification: R11, R19.

Wprowadzenie

Potrzeba i zarazem świadomość integracji działań między jednostkami samorządu terytorialnego oraz podmiotami wspierającymi ich rozwój dla realizacji wspólnych celów stanowią obecnie jeden z wyznaczników rozwoju lokalnego

i regionalnego. Podstawową zasadą współpracy, zgodną z założeniami prezentowanymi przez Unię Europejską w dokumentach strategicznych, jest wielopodmiotowość i wielopłaszczyznowość [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/0196, 2018]. Relacje pomiędzy podmiotami stanowiącymi strony tej współpracy w głównej mierze zależą od przenikających się potrzeb, których nie można byłoby zaspokoić bez integracji działań. Z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego potrzebna jest kooperacja między podmiotami, która poprzez włączanie kolejnych jednostek daje szansę na powstanie zaawansowanej sieci wzajemnych relacji.

Celem artykułu jest analiza sieci współpracy powstałej w wyniku aktywności 107 jednostek samorządu terytorialnego (JST) Porozumienia Sudeckiego – gmin i powiatów południowej i zachodniej części województwa dolnośląskiego – z punktu widzenia rozwoju „terytorium”. Na potrzeby artykułu dokonano przeglądu dokumentów będących podstawą polityki regionalnej i przestrzennej w województwie dolnośląskim. Były to w szczególności: Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030 (SRWD 2030), Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa (PZPWD 2030), Strategia Rozwoju Sudety 2030. Dokonano również przeglądu rozporządzeń Unii Europejskiej dotyczących funduszy unijnych w nowej perspektywie finansowej 2021-2027. W pierwszej części artykułu omówiono wybrane aspekty z teorii terytorium i kapitału terytorialnego. W dalszej części zostały scharakteryzowane podstawy zintegrowanego rozwoju terytorialnego Unii Europejskiej oraz geneza Porozumienia Sudeckiego. Kolejna część dotyczy przykładów współpracy w ramach Porozumienia Sudeckiego; zarysowano w niej specyfikę sieci współpracy między podmiotami. Dalszy etap stanowi omówienie podstawowych działań opartych na współpracy zapisanych w Strategii Rozwoju Sudety 2030. Całość kończy podsumowanie.

1. Wielopodmiotowa, wielopłaszczyznowa współpraca prowadząca do integracji na rzecz rozwoju terytorium – ujęcie teoretyczne

Termin „terytorium”, używany w interesującym nas znaczeniu, wywodzi się z literatury francuskiej, w której jest obecny w sposób wyraźny od lat 90. XX w. Jego prekursorzy to m.in.: A. Bailly [1994], K. Colletis-Wahl [1995], C. Dupuy i J.-P. Gilly [1995], P. Veltz [1996], G. Colletis i in. [1999], A. Rallet [1999]. Zgodnie z proponowanym przez nich ujęciem terytorium definiuje się poprzez stosunek podmiotów (w tym mieszkańców) do danego obszaru (jest on zbliżony do poczucia tożsamości lokalnej i regionalnej) oraz poprzez relacje między

podmiotami na danym obszarze, tworzące jego specyfikę i niepowtarzalność [Bailly, 1994]. Przy rozstrzyganiu, czy dany obszar możemy nazwać terytorium, ważna jest ocena relacji zachodzących wewnątrz tego obszaru. Bierze się pod uwagę zarówno relacje między jednostkami, jak i relacje tych jednostek z przestrzenią badanego obszaru. Relacje te powinny mieć wymiary: wielopłaszczyznowy (wielosektorowy, wielopoziomowy), a także wielopodmiotowy; obejmują one w tych wymiarach współzależność oraz współzarządzanie.

Terytorium wymaga zakorzenienia pewnych wartości, sposobów postępowania, tworzących jego potencjał [Jewtuchowicz, 2005; Nowakowska, 2011; Sokołowicz, 2015]. Podmioty i jednostki przynależą do terytorium – są także w nim zakorzenione (zarówno podmioty wewnętrzne, jak i zewnętrzne). Podmioty te, utożsamiając się z terytorium, formułują wspólne cele, którym następnie podporządkowują swoje działania [Pecqueur, 2000]. Siła terytorium wynika w znacznym stopniu z uwarunkowań historycznych, doświadczenia, zdolności uczenia się i tradycji. Terytorium obejmuje trudno uchwytnie specyficzne relacje ściśle związane z konkretną lokalizacją, oparte na kulturze, relacjach formalnych i nieformalnych, sposobie interwencji władz jednostek samorządu terytorialnego, tworzące unikalne przewagi, będące efektem określonych kombinacji zasobów endo- i egzogenicznych. Łączy ono mieszkańców w wymiarach czasu: teraźniejszości, przeszłości i przyszłości [Lacour, 1996].

Z pojęciem terytorium jest powiązany termin „kapitał terytorialny”, składa się nań zbiór elementów tworzących konkurencyjność danego terytorium (jego potencjał konkurencyjny) [Przygodzki, 2016]. Te elementy to różnego typu zasoby: od środowiskowych, przez kulturowe, po ludzkie; na szczególne podkreślenie zasługują zasoby: infrastrukturalne, organizacyjne, związane z kapitałem społecznym oraz wspomnianymi umiejętnościami współpracy ze strony władz lokalnych i instytucji publicznych [Markowski, 2016]. Można zaobserwować, że szczególnie atrakcyjne dla inwestorów zewnętrznych, w tym zagranicznych, są właśnie takie lokalizacje, których konkurencyjność oparta jest na kapitale terytorialnym. Rozwinięty kapitał terytorialny sprzyja zakorzenieniu (osadzeniu) działalności zewnętrznej i jej włączeniu w procesy zachodzące na danym terytorium.

Dużą rolę w rozwoju terytorium odgrywają także efekty zewnętrzne, charakterystyczne dla bliskości centrów B+R, ośrodków naukowych, instytucji otoczenia biznesu [Pietrzyk, 2001]. Rozwojowi współpracy sprzyja komplementarność aktywności gospodarczych i społecznych i jest to kolejny czynnik wzmacniania relacji w ramach terytorium. Sprzyja jemu także wysoki stopień tzw. gęstości instytucjonalnej, który ułatwia rozwój i dyfuzję innowacji, a także – uruchamianie potencjału endogenicznego [Amin, 1998].

W Strategii Rozwoju Sudety 2030 [Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego..., 2018] terytorium zdefiniowano jako „swoiste środowisko, w którym zachodzi proces integracji”. Tworzy ono warunki do powstania i rozwoju wielopłaszczyznowych relacji między mieszkańcami, a także między różnego typu podmiotami (podmiotami gospodarczymi, instytucjami non-profit, JST itd.) oraz między obiema tymi grupami. Jednocześnie zakłada się, że tak rozumiane terytorium może być podstawą do rozwoju licznych unikalnych powiązań sieciowych o różnorodnym zasięgu terytorialnym, charakterze i częstotliwości kontaktów. Jednocześnie wszystkie te powiązania wspomagają rozwój tego terytorium, a wzmocnione zapisami Strategii opierają się na partnerskiej współpracy autonomicznych JST.

Jak wynika z przeprowadzonych badań ankietowych oraz przeglądu dokumentów, współpraca władz poszczególnych JST jest szeroko zakrojona, włączane są w nią także inne podmioty: komercyjne oraz non-profit. Tym samym tworzące się terytorium ma dobre podstawy i już jest w znacznym stopniu komplementarne pod względem funkcji i aktywności społeczno-gospodarczych. Umacnia się na jego obszarze kapitał społeczny, świadczą o tym chociażby liczne inicjatywy podejmowane przez wiele podmiotów, w tym organizacji pozarządowych.

2. Zintegrowany rozwój terytorialny Unii Europejskiej i geneza Porozumienia Sudeckiego

Bieżąca polityka regionalna Unii Europejskiej, oparta na założeniach zawartych w dokumentach strategicznych, realizowana jest zgodnie z podejściem terytorialnym. Koncepcja ta zakłada wykorzystanie zasobów endogenicznych poszczególnych obszarów za pomocą odpowiednich narzędzi i inwestycji ukierunkowanych terytorialnie [Szafranek, 2015]. Ważne staje się planowanie długoterminowe, którego celem będzie nie tylko zmniejszanie różnic w rozwoju na poszczególnych terenach, ale także dążenie do integracji. Przyjmując koncepcję prezentowaną przez F. Barca, można wyszczególnić cele, do których dąży polityka regionalna w Polsce zgodna z wyznacznikami UE. Są to [Barca, 2009]:

- integracja interesariuszy miejscowych i zewnętrznych,
- tworzenie sieci kontaktów w układzie horyzontalnym i wertykalnym umożliwiających rozwój jednostek w ramach różnych skal przestrzennych,
- podkreślanie wagi rozwoju określonego miejsca dla kraju oraz rozwoju kraju dla tego miejsca.

W celu identyfikacji założeń ujętych w dokumentach Unii Europejskiej oraz Polski dokonano przeglądu zapisów dotyczących prowadzenia polityki

regionalnej. Zasadniczym dokumentem jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W artykule 174 mówiącym o wzmacnianiu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej szczególną uwagę zwraca się na rozwój regionów mający na celu zmniejszanie dysproporcji. Za istotne przyjmuje się rozwój obszarów wiejskich oraz obszarów, które podlegają przemianom przemysłowym. Artykuł 176 podaje cele, zgodnie z którymi ma funkcjonować Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Zapis ten po raz kolejny zwraca uwagę na potrzebę korygowania dysproporcji rozwojowych. Artykuł 349 dodatkowo akcentuje potrzebę wprowadzenia szczególnych środków, których zadaniem będzie uwzględnienie specyficznej sytuacji regionów najbardziej oddalonych, w których dysproporcje są znaczące.

TFUE stanowi podstawę prawną dla nowej perspektywy finansowej na lata 2021-2027, która w przypadku Porozumienia Sudeckiego odgrywa znaczącą rolę. Dokumenty, które wzięto do analizy, to: projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/0197 z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności oraz projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/0196 z dnia 29 maja 2018 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz. W rozporządzeniach określono cele szczegółowe funduszy EFRR, EFS+, FS, EFMR, które dotyczą: bardziej inteligentnej Europy, dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej gospodarki; polityki przyjaznej dla środowiska, czyli niskoemisyjnej, zrównoważonej energetycznie, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem; zwiększania mobilności i ulepszania połączeń teleinformatycznych; polityki społecznej; zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych.

W artykule 3 rozporządzenia ws. EFRR i FS wyróżniono grupy państw członkowskich pod względem dochodu narodowego (DN) brutto zgodnie z poniższym sposobem:

- grupa 1 – wskaźnik DN brutto większy lub równy 100% średniej UE,
- grupa 2 – wskaźnik DN brutto nieprzekraczający 75% i niższy niż 100% średniej UE,
- grupa 3 – wskaźnik DN brutto niższy niż 75% średniej UE.

Za regiony najbardziej oddalone uznaje się grupę 3, w ramach której możliwe jest pozyskanie finansowania ze środków Programu Spójności.

Rozdział II rozporządzenia poświęcony jest wsparciu ukierunkowanemu terytorialnie. Wsparcie w ramach EFRR udzielane będzie na:

- zintegrowany rozwój terytorialny,
- zrównoważony rozwój obszarów miejskich,
- europejskie inicjatywy miejskie,
- regiony najbardziej oddalone.

Kolejnym źródłem informacji na temat potrzeby wspierania wielopoziomowej integracji jest rozporządzenie ws. EFS+, FS, EFMR, FAM, FBW, IZGW. Artykuł 6 daje silny nacisk na działania opierające się na wielopoziomowym systemie rządzenia (*multi-level governance*) oraz partnerstwie z władzami lokalnymi, regionalnymi i innymi organami publicznymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi oraz ze społeczeństwem lokalnym. Rozdział II części III „Programowanie” wyszczególnia rodzaje zintegrowanego rozwoju terytorialnego, na które można pozyskać środki z podmiotowych funduszy. Są to:

- Zintegrowane inwestycje terytorialne, tzw. ZIT – *integrated territorial investment* (art. 24). Dokument zapewnia finansowanie nie mniejsze niż 6% środków EFRR na zintegrowane inwestycje terytorialne lub inne narzędzia terytorialne w ramach celu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych.
- Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (*community-led local development*) rozumiany jako działania dotyczące niższego szczebla regionalnego, kierowanego przez lokalne grupy działania wspierające tworzenie i udoskonalanie sieci kontaktów z innymi podmiotami terytorialnymi (art. 25).
- Inne narzędzia ukierunkowane terytorialnie.

W Polsce za dokumenty stanowiące podstawę dla rozwoju zintegrowanego dla województwa dolnośląskiego należy uznać SRWD 2030 oraz projekt PZPWD 2030. Dokumenty te wyróżniają problemy rozwoju województwa dolnośląskiego poprzez przyporządkowanie ich do wyodrębnionych obszarów interwencji we wcześniej obowiązującej Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020. Uzasadnieniem wyodrębniania obszarów były warunki rozwoju dotyczące aspektów geograficznych, historycznych i społeczno-gospodarczych. W systemie wdrażania SRWD 2030 wyróżniono zasady dotyczące podejścia zintegrowanego i zróżnicowanego terytorialnie oraz współpracy i partnerstwa. Duży nacisk jest położony na współpracę i integrację na różnych etapach planowania i realizacji działań. Wśród zasad wdrażania S, umożliwiających efektyw-

na realizację celów strategicznych i operacyjnych, ważnych z punktu widzenia Porozumienia Sudeckiego, sformułowano:

- Zasadę podejścia zintegrowanego i zróżnicowanego terytorialnie. Rozumieć przez to należy wielopodmiotową (rząd, samorząd, przedsiębiorstwa, partnerzy społeczni, obywatele) współpracę, dialog i partnerstwo.
- Zasadę współpracy i partnerstwa oznaczającą zaangażowanie ze strony różnych podmiotów prywatnych i publicznych, organizacji pozarządowych, instytucji naukowych, społeczeństwa lokalnego.

W PZPWD 2030 konieczność podjęcia działań integracyjnych podkreśla się w sformułowanych celach 1, 2 i 4. Cel 1: „Zapewnienie warunków zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz dostępu do usług i rynku pracy dzięki hierarchicznej strukturze sieci osadniczej” zakłada wspólne działania w ramach obszarów funkcjonalnych, a także innych obszarów na poziomie lokalnym. Celem integracji jest stworzenie sieci współpracy, aby umożliwić wzajemnie wykorzystanie potencjałów. Cel 2: „Racjonalny i zrównoważony sposób wykorzystania zasobów środowiska przyrodniczego, kulturowego i krajobrazu” podkreśla konieczność tworzenia zintegrowanego systemu magistralnych szlaków turystycznych. Cel 4: „Dobra dostępność transportowa i sprawne systemy infrastruktury transportowej” – konieczność budowania sieci współpracy akcentuje również w systemie infrastruktury transportowej, podkreślając integrację na różnych poziomach.

Narzędziem wdrożeniowym SRWD 2030 i PZPWD 2030 jest dokument Strategia Rozwoju Sudety 2030. Powstała ona w wyniku połączenia wiedzy eksperckiej z opiniami interesariuszy (konsultacje społeczne, warsztaty, badania ankietowe). Została przygotowana według założeń podejścia oddolnego, ze szczególnym naciskiem na potencjał i bariery rozwoju. Przy jej tworzeniu wykorzystano założenia podejścia elastycznego, uwzględniającego mechanizm zarządzania zmianą.

Punktem wyjścia stworzenia sieci współpracy w ramach Strategii było podpisanie Deklaracji Sudeckiej przez 106 JST Przedgórze Sudeckiego, Sudetów i zachodniej części województwa 11 grudnia 2017 r. we Wleniu (w pierwszym półroczu 2018 r. do Porozumienia dołączyła 107. gmina). Samorządowcy dali wyraz chęci, a przede wszystkim świadomości konieczności rozwijania współpracy zmierzającej do poprawy warunków życia i rozwoju tej części województwa [Deklaracja Sudecka..., 2017]. Dążenie do integracji dotyczyło takich obszarów jak: gospodarka, bezpieczeństwo, zrównoważony rozwój, kultura i dziedzictwo kulturowe, turystyka, edukacja, wykluczenie komunikacyjne, kolej, rolnictwo,

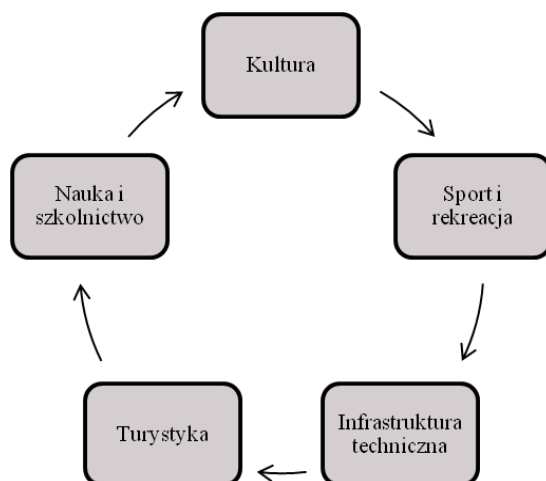
rewitalizacja, środowisko. Podpisanie deklaracji dało również szansę na wspólne pozyskiwanie środków z funduszy europejskich, np. Funduszu Spójności.

Bez wyodrębnienia obszaru Porozumienia w Deklaracji Sudeckiej nie byłoby możliwe pozyskanie finansowania, gdyż województwo dolnośląskie, jako jedno z niewielu w Polsce, przekroczyło próg 75% DN brutto średniej UE. Dla zachowania spójności rozwoju regionu niezbędnie było powstanie obszaru Sudety 2030. Kolejnym krokiem integracji było walne zgromadzenie sygnatariuszy porozumienia (1 lutego 2018 r.), na którym doprecyzowano zasady współpracy i planowane przedsięwzięcia. Dnia 21 marca 2018 r. odbyło się spotkanie z kierownictwem Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej DG REGIO, na którym przedstawiono inicjatywę opracowania wspólnej strategii rozwoju tego obszaru. Po przedstawieniu projektu Strategii 8 czerwca 2018 r. odbyło się kolejne walne zgromadzenie sygnatariuszy w Łądku Zdroju, na którym zaprezentowano i podsumowano projekt Strategii. Ustalenia ze spotkania zostały przedstawione na spotkaniu sygnatariuszy z przedstawicielami Komisji Europejskiej w Wałbrzychu 9 czerwca 2018 r. Finalną datą jest 24 września 2018 r., kiedy to podczas walnego zgromadzenia jednogłośnie przyjęto Strategię Rozwoju Sudety 2030.

Wcześniejsze doświadczenia Sygnatariuszy dowiodły, że wspólne zintegrowane działania pozwalają na lepsze wykorzystanie dostępnych zasobów i potencjałów. Koncepcja Sudety 2030 dużą rolę przypisuje spójności terytorialnej, a wyznaczone zadania oparte są o specyfikę danego obszaru. W dokumencie podkreśla się konieczność współpracy i integracji w celu osiągnięcia wyższych celów, które nie byłyby możliwe lub znacznie utrudnione w działaniach indywidualnych. Dzięki poszerzaniu różnych form kooperacji możliwe staje się efektywne działanie na zasadzie wieloszczeblowej współpracy zgodnej z wyznacznikami polityki UE oraz krajowej.

3. Porozumienie Sudeckie – przykłady współpracy

W ramach przeprowadzonych badań ankietowych (w pierwszej połowie 2018 r.), wspomagających opracowanie Strategii Rozwoju Sudety 2030, wśród JST, instytucji otoczenia biznesu i organizacji pożytku publicznego oraz szkół wyższych, zidentyfikowano rzeczywiste obszary wielopodmiotowej współpracy w zakresie: kultury, sportu i rekreacji, infrastruktury technicznej, turystyki, nauki i szkolnictwa, które analizowane łącznie przyczyniają się do integracji i rozwoju (rys. 1).



Rys. 1. Obszary współpracy JST Porozumienia Sudeckiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego... [2018].

Wyniki badań ankietowych pokazały, że dość częstym rozwiązaniem okazują się wejście w relacje z innymi gminami, najczęściej sąsiednimi i wspólna realizacja projektów jednorazowych odnoszących się do zagadnień sportu i rekreacji (dotyczyło to blisko 60% przebadanych JST), turystyki (ponad 80%), kultury (ok. 54%) lub długookresowych, takich jak zadania dotyczące infrastruktury (ponad 70%). Głównym zadaniem takiej integracji jest przede wszystkim łączenie siły finansowej, umożliwiające wspólne finansowanie przedsięwzięcia, które nie byłoby możliwe do realizacji przy ograniczonym budżecie tylko jednego podmiotu. Pomimo że część przedsięwzięć miała charakter jednorazowy, w ramach wielu realizowanych projektów lub w celu ich realizacji powstała rozbudowana sieć współpracy. Tabela 1 prezentuje formy współpracy istniejące na obszarze Porozumienia Sudeckiego zawiązane między jego członkami oraz między nimi a innymi podmiotami, które tworzą podwaliny dla rozwoju dalszej współpracy i umacniania się terytorium.

Tabela 1. Formy współpracy członków Porozumienia Sudeckiego

Forma współpracy <i>1</i>	Nazwa organizacji <i>2</i>
Euroregion	Euroregion Glacensis Euroregion Nysa
Klaster	Autonomiczny Region Energetyczny Sudety (ARES) Dzierżoniowski Klaster Energii Karkonoski Klaster Energii Wałbrzyski Klaster Energetyczny Zgorzelecki Klaster Rozwoju Odnawialnych Źródeł Energii i Efektywności Energetycznej

cd. tabeli 1

1	2
Lokalna Grupa Działania	LGD Kłodzka Wstęga Sudetów LGD Kwiat Lnu LGD Partnerstwo Ducha Gór LGD Partnerstwo Izerskie LGD Partnerstwo Kaczawskie LGD Partnerstwo Sowiogórskie LGD Qwsi LGD Szlakiem Granitu LGD Wrzosowa Kraina
Lokalna Organizacja Turystyczna	LOT Aglomeracja Wałbrzyska LOT Księstwo Świdnicko-Jaworskie
Stowarzyszenia	Dolnośląska Organizacja Turystyczna Ogólnopolskie Stowarzyszenie Gmin Cysterskich Stowarzyszenia Gmin Polska Sieć Energie Cités Stowarzyszenie Gmin Ceramicznych Rzeczypospolitej Polskiej Stowarzyszenie Gmin Uzdrowskich Stowarzyszenie Gmin Ziemi Kłodzkiej Stowarzyszenie Kaczawskie Stowarzyszenie Turystyczne Gmin Gór Sowich Stowarzyszenie Ziemia Dzierżoniowska
Zintegrowane Inwestycje Terytorialne	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Aglomeracji Jeleniogórskiej Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Aglomeracji Wałbrzyskiej
Związki	Związek Gmin Karkonoskich Związek Gmin KWISA
Inne	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej SANIKOM Regionalna Instalacja Przetwarzania Odpadów Komunalnych w Lubaniu

Źródło: Opracowanie własne.

Formy współpracy pozwalają wyróżnić obszary integracji między gminami i powiatami, które samoistnie tworzą sieci współpracy. W centralno-wschodniej części subregionów wałbrzyskiego i jeleniogórskiego obserwuje się przede wszystkim współpracę w ramach powiatów: wałbrzyskiego, złotoryjskiego, lwóweckiego, kamiennogórskiego, świdnickiego, kłodzkiego, ząbkowickiego, dzierżoniowskiego i jaworskiego. Ponadto utworzono wiele organizacji zrzeszających podmioty z powiatów: wałbrzyskiego i świdnickiego, wałbrzyskiego i kłodzkiego oraz wałbrzyskiego i kamiennogórskiego w ramach lokalnych grup działania i klastrów. Zachodnia sieć współpracy tworzona jest przez powiaty: jaworski, zgorzelecki, lubański, jeleniogórski, bolesławiecki, kamiennogórski, lwówecki i złotoryjski. Najwięcej organizacji w tej części występuje między powiatami jaworskim i złotoryjskim oraz lwóweckim i lubańskim. Integrację działań zauważyć można również w ramach poszczególnych powiatów – na poziomie gmin, ale także w ramach szerszej współpracy z innymi powiatami i gminami spoza badanego obszaru. Warto nadmienić, że istnieje szereg działań zintegrowanych nieobjętych żadną formalną współpracą, np. działania w zakresie remontu i utrzy-

mania dróg i chodników, działania w obszarze rozwoju turystyki i promocji regionu.

Na podstawie wyników badania ankietowego można przedstawić przykładowe działania integracyjne. W obszarze kultury 55% JST deklaruje współpracę z innymi gminami. Działania te dotyczą w większości wspólnej organizacji wydarzeń cyklicznych związanych z muzyką i sztuką, np. Międzynarodowy Festiwal Folkloru. Wśród pozostałych form współpracy wymieniano: festiwale i wydarzenia tematyczne, koncerty, święta miasta i gminy. Współpraca dotyczy także sportu i rekreacji. Integrację w tym obszarze zadeklarowało 58% JST. Wśród wydarzeń wymieniano m.in.: Bieg Gwarków, rajdy rowerowe i biegowe, turnieje i igrzyska. Infrastruktura techniczna to kolejny obszar, w którym widoczne są wspólne działania członków Porozumienia Sudeckiego (74% gmin deklaruje współpracę z innymi JST). Inicjatywy dotyczą głównie wspólnej komunikacji miejskiej, ścieżek rowerowych, projektu termomodernizacji budynków oraz mikroinstalacji fotowoltaicznych. W tym obszarze pojawia się również współpraca z powiatami, województwem, miastem powiatowym, Urzędem Marszałkowskim, Urzędem Wojewódzkim, Dolnośląską Służbą Dróg i Kolei we Wrocławiu, miastami sąsiednimi. W obszarze turystyki (82% deklarujących współpracę) podkreślano wspólne działania w zakresie promocji turystycznej, budowy ścieżek rowerowych i szlaków turystycznych. W obszarze nauki i szkolnictwa 70% JST zadeklarowało obecność w ich gminie przedsiębiorstw współpracujących z nauką.

Ponadto JST widzą potrzebę dalszej integracji i silnej współpracy. Na pytanie o potrzeby występujące w JST w zakresie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych najczęściej wskazywane były: działania dotyczące ścieżek i szlaków rowerowych (96%), oznakowania atrakcji turystycznych (81%) oraz inwestycji w zakresie infrastruktury komunalnej (59%). Odpowiedzi dotyczyły również działań w ramach wspólnej polityki społecznej.

Wśród barier utrudniających współpracę ankietowani wymieniali przede wszystkim: brak środków finansowych, bariery prawne, brak zainteresowania współpracą ze strony innych podmiotów.

Porozumienie Sudeckie stanowi przykład zintegrowanych działań, prowadzonych zgodnie z wytycznymi Unii Europejskiej. Wspólnie podejmowane przez gminy i powiaty badanego obszaru wieloletnie działania pozwoliły na utworzenie rozbudowanych sieci współpracy charakteryzujących się wielopodmiotowością. Stanowi to szansę na długookresową współpracę, która zapewni efektywną realizację zadań mających na celu rozwój tej części województwa.

4. Działania oparte na współpracy zapisane w Strategii Rozwoju Sudety 2030

Główne problemy zidentyfikowane w Strategii dotyczą [Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego..., 2018]:

- starzenia się społeczeństwa i wyludniania się,
- różnorodnych (opartych na bogatej historii i tradycjach), lecz silnie zdekaptalizowanych zasobów kulturowych,
- słabych powiązań komunikacyjnych z otoczeniem oraz wewnątrz otoczenia (drogowych, kolejowych),
- niskiej atrakcyjności inwestycyjnej, przekładającej się na słabo rozwinięty rynek pracy,
- zanieczyszczenia powietrza w wyniku niskiej emisji,
- niskiej jakości życia (dostępu do infrastruktury społecznej, transportowej, wykluczenia społecznego),
- ograniczeń inwestycyjnych spowodowanych występowaniem licznych cennych przyrodniczo terenów chronionych.

Zaproponowana Strategia jest przede wszystkim strategią integracji i współpracy. Wszelkie jej cele mają być osiągnięte poprzez wielopodmiotową, wielopłaszczyznową współpracę prowadzącą do wzrostu integracji terytorium. Istota terytorializacji rozwoju zapisana w Strategii powinna przynieść przede wszystkim dwa efekty: budować tożsamość terytorium Porozumienia Sudeckiego oraz rozwijać na tym terytorium kapitał społeczny. Dookoła tych wartości skupiają się wizja, misja, cel główny i cele strategiczne. Wizję sformułowano następująco: „Rozwój, współpraca, dobrobyt”, rozwinięcie wizji odnosi się do uzyskania nowoczesnego, dostępnego terytorium, w którym jakość życia jest wysoka, gospodarka konkurencyjna, podtrzymywane są tradycje, a kapitał społeczny ulega wzmocnieniu. Misją Strategii jest osiągnięcie wizji poprzez: „Integrujący się system społeczno-gospodarczy wzmacniany synergią z otoczenia”. Służyć temu będzie współpraca nakierowana na rewitalizację tkanki materialnej i społecznej poprzez stworzenie sprawnie działającego systemu społeczno-gospodarczego przy jak najpełniejszym wykorzystaniu zasobów endogenicznych (w szczególności kapitału ludzkiego i kapitału społecznego) oraz przy korzystnej dla terytorium współpracy z otoczeniem. Na współpracy jako determinancie sukcesu opiera się także cel główny Strategii, który brzmi: „Długookresowa współpraca, wysoka jakość życia i środowiska, konkurencyjna i innowacyjna gospodarka”. Dotyczy on wielopodmiotowej, wielopłaszczyznowej i różnokierunkowej współpracy na rzecz poprawy jakości życia, poszanowania i uwzględniania zasobów przyrodniczych, wzrostu atrakcyjności do zamieszkania oraz konkurencyjności i innowa-

cyjności gospodarki. Z kolei cele strategiczne nawiązują do budowy i wzmocnienia terytorium w wymiarach: gospodarczym, społecznym, przestrzennym i środowiskowym:

1. Bardziej inteligentne terytorium.
2. Terytorium bliżej obywateli.
3. Terytorium lepiej skomunikowane.
4. Terytorium przyjazne dla środowiska, wykorzystujące swój potencjał.

Osiąganie tych celów jest ściśle oparte na współpracy. W tabeli 2 przedstawiono przykłady przedsięwzięć, dla których kluczowym elementem jest efektywna współpraca.

Tabela 2. Przykłady przedsięwzięć zapisanych w Strategii, opartych na współpracy, integrujących terytorium

Obszar celu strategicznego	Przykłady planowanych przedsięwzięć strategicznych (grup zadań) polegających na współpracy
Cel strategiczny gospodarczy: Bardziej inteligentne terytorium	<ul style="list-style-type: none"> – Zwiększona współpraca instytucjonalna i rozwój wspólnej infrastruktury publicznej na terenach transgranicznych – Organizacja sieci inkubatorów przedsiębiorczości i platform start-upowych, opartej na współpracy JST – Wsparcie rozwoju powiązań kooperacyjnych firm z obszaru Porozumienia Sudety 2030 – Program sudeckiego partnerstwa naukowo-biznesowego – Integracja potencjału w celu stworzenia koncepcji sudeckiej sieci stref gospodarczych
Cel strategiczny społeczny: Terytorium bliżej obywateli	<ul style="list-style-type: none"> – Współpraca JST w zakresie tworzenia komplementarnych sieci placówek opieki przedszkolnej, edukacyjnej i społecznej – Przygotowanie subregionalnego audytu poziomu i kierunków kształcenia jako bazy dla lokalnych polityk oświatowych – Współpraca JST w zakresie tworzenia komplementarnej sieci placówek i usług opiekuńczych – Stworzenie sudeckiego funduszu wsparcia dla organizacji społecznych działających na rzecz osób starszych – Animacja wielosektorowej współpracy w działaniach wzmocniających integrację społeczną
Cel strategiczny przestrzenny: Terytorium lepiej skomunikowane	<ul style="list-style-type: none"> – Wspieranie współpracy JST z właściwymi instytucjami celem podwyższenia jakości kompleksowej oferty komunikacji kolejowej (pasażerskiej i towarowej) – Utworzenie subregionalnego programu modernizacji dróg lokalnych – Rozbudowa sieci światłowodowej w celu upowszechnienia dostępu do szerokopasmowego Internetu – Stworzenie zintegrowanych aglomeracyjnych systemów komunikacji publicznej (autobusowej i kolejowej)
Cel strategiczny środowiskowy: Terytorium przyjazne dla środowiska, wykorzystujące swój potencjał	<ul style="list-style-type: none"> – Wsparcie działań z zakresu kultury budujących i wzmocniających wspólną tożsamość terytorium – Działania lobbujące na rzecz wprowadzenia „subwencji ekologicznej” jako rekompensaty za ograniczenia w działaniach rozwojowych – Stworzenie programu „Elektromobilne Sudety” – Rozwój międzygminnych klastrów energii odnawialnej – Współpraca na rzecz rozwoju zintegrowanej sieci ścieżek rowerowych i tras spacerowych – Integracja działań w celu zbudowania wieloletniego planu marketingowego kreującego wizerunek nowoczesnego terytorium: miejsca zamieszkania, pracy i rekreacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego... [2018].

Wykaz tych przedsięwzięć pokazuje, że bez utrzymania oraz pogłębiania i poszerzania wielopodmiotowej, wielopłaszczyznowej współpracy idea Porozumienia Sudeckiego (prowadzącej do podnoszenia jakości życia, przyciągania zasobów ludzkich oraz poprawy konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, przy racjonalnym wykorzystaniu i poszanowaniu zasobów przyrodniczych oraz dziedzictwa kulturowego) nie zostanie zrealizowana. Współpraca, prowadząca do pogłębiającej się integracji oraz kształtowania poczucia wspólnej tożsamości, jest warunkiem koniecznym rozwoju (przede wszystkim pokonywania problemów rozwojowych), a jednocześnie ułatwiającym pozyskanie środków na ten rozwój.

Podsumowanie

Współcześnie skuteczne konkurowanie jednostek terytorialnych często wiąże się z rozwojem współpracy; trudno być konkurencyjnym, działając w pojedynkę. Ponadto siła konkurencyjna zazwyczaj zależy od posiadania unikalnych przewag, wynikających z powstawania określonych kombinacji, jak również kolejnych rekombinacji zasobów wewnętrznych oraz zewnętrznych. Zakorzenieniu zasobów zewnętrznych, ważnych współcześnie dla rozwoju, sprzyja pogłębianie i poszerzanie relacji decydujących o unikalności lokalizacji, czyli budowa terytorium [szerzej: Zakrzewska-Półtorak, 2012].

Takie zjawiska i procesy zachodzą na badanym obszarze Porozumienia Sudeckiego. Podstawową wartością dodaną sprawiającą, że możemy mówić o istnieniu na tym obszarze terytorium, są wytworzone w wyniku wielowiekowego rozwoju przestrzeni: kulturowa, symboliczna i historyczna. Dodatkowo istotnym walorem jest atrakcyjna przestrzeń przyrodnicza. Współpraca między podmiotami Porozumienia Sudeckiego obejmuje integrację działań gmin, powiatów, województwa, miast powiatowych, a także (w mniejszym stopniu) przedsiębiorstw i jednostek naukowych. Nawiązane Porozumienie Sudeckie wpisuje się w postulaty stawiane przez Unię Europejską, a także dokumenty krajowe, takie jak SRWD 2030 oraz PZPWD 2030. Ponadto wśród zasad wdrażania Strategii Rozwoju Sudety 2030 sformułowano konieczność współpracy i integracji na różnych etapach planowania i realizacji działań.

Dalszy rozwój Sudetów jako terytorium będzie zależał przede wszystkim od:

- postępu w budowaniu wspólnej tożsamości,
- umiejętności dochodzenia do kompromisu i wyboru właściwych wśród alternatywnych ścieżek rozwoju,

- rozszerzania integracji na szereg podmiotów innych niż JST, w szczególności przedsiębiorców, szkół wyższych i średnich, organizacji pozarządowych,
- umiejętności w zakresie współpracy z otoczeniem, w tym z otoczeniem międzynarodowym.

Skuteczność w wymienionych obszarach jest warunkiem koniecznym, ale niedostatecznym dla osiągnięcia celów zapisanych w Strategii Rozwoju Sudety 2030. Niewątpliwie ważną rolę będą odgrywały interakcje zachodzące w otoczeniu (regionalnym, krajowym i międzynarodowym, w tym transgranicznym). Inne istotne determinanty to koniunktura gospodarcza i sytuacja polityczna w perspektywie do 2030 r. oraz dalszej, w wymiarach europejskim i światowym. Znaczący jest także kapitał społeczny, stanowiącego beneficjenta działań, ale także w wielu przedsięwzięciach ich współwykonawcę. W Strategii podkreśla się konieczność nawiązywania sieci współpracy, akcentując znaczne utrudnienie osiągnięcia postawionych celów bez działania zintegrowanego.

Literatura

- Amin A. (1998), *An Institutional Perspective on Regional Economic Development*, Economic Geography Research Group Seminar "Institutions and Governance", 3 July, Department of Geography UCL, London.
- Bailly A. (1994), *Territoire et territorialité* [w:] J.P. Auray, A. Bailly, P.H. Derycke, J.M. Huriot (éd.), *Encyclopédie d'Economie spatiale: Concepts – Comportements – Organisations*, Economica, Paris.
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, <http://www.barkauk.org/wp-content/uploads/2010/10/raport-barca.pdf> (dostęp: 12.09.2019).
- Colletis G., Gilly J.P., Leroux I., Pecqueur B. (1999), *Construction territoriale et dynamiques économiques*, «Sciences de la Société», no. 48, s. 25-47.
- Colletis-Wahl K. (1995), *L'hypothèse des facteurs de concurrence spatiale, quels fondements?*, «Revue d'Economie Régionale et Urbaine», no. 5, s. 803-824.
- Deklaracja Sudecka w sprawie współpracy samorządów południa i zachodu Dolnego Śląska dla poprawy warunków rozwoju społeczno-gospodarczego i życia mieszkańców (2017), Wleń.
- Dupuy C., Gilly J.P. (1995), *Les stratégies territoriales des grands groupes industriels* [w:] A. Rallet, A. Torre (éd.), *Economie industrielle et économie spatiale*, Economica, Paris, s. 129-146.
- Jewtuchowicz A. (2005), *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.

- Lacour C. (1996), *La tectonique des territoires: d'une métaphore à une théorisation* [w:] B. Pecqueur (éd.), *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan, Paris, s. 25-47.
- Markowski T. (2016), *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*, „MAZOWSZE Studia Regionalne”, nr 18, s. 111-119.
- Nowakowska A. (2011), *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Pecqueur B. (2000), *Le développement local pour une économie des territoires*, Syros, Paris.
- Pietrzyk I. (2001), *Paradygmat rozwoju terytorialnego* [w:] W. Kosiedowski (red.), *Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń, s. 13-23.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego 2030, projekt, https://www.irt.wroc.pl/aktualnosc-11-506-plan_zagospodarowania_przestrzennego.html (dostęp: 10.12.2018).
- Przygodzki Z. (2016), *Kapitał terytorialny w rozwoju regionów*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica”, nr 319(2), s. 83-97.
- Rallet A. (1999), *L'économie de proximité*, Communication INRA, Paris.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/0196 z dnia 29 maja 2018 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz, projekt.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/0197 z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, projekt.
- Sokołowicz M.E. (2015), *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego południowej i zachodniej części województwa dolnośląskiego na lata 2020-2030, obejmująca swoim zasięgiem subregiony wałbrzyski i jeleniogórski (NUTS 3) – Strategia Rozwoju Sudety 2030 (2018), Centrum Badawczo-Rozwojowe Samorządu Terytorialnego Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław.
- Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030 (2018), Uchwała Nr L/1790/18 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030.
- Szafranek E. (2015), *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie wspierające kształtowanie centrów rozwoju regionalnego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, nr 32, s. 81-94.

- Veltz P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires*, L'économie d'Archipel, PUF, Paris.
- Zakrzewska-Półtorak A. (2012), *Rozwój regionalny w globalizującej się gospodarce*, Uniwersytetu Ekonomiczny, Wrocław.

MULTI-LEVEL AND MULTIFACETED INTEGRATION THROUGH TERRITORIAL DEVELOPMENT AS AN EXAMPLE SUDETY PARTNERSHIP

Summary: The article presents issue of shaping cooperation and integrative activities with a different level of complexity among many entities. The object of the study was the cooperation among municipalities and counties which are signatories of Sudety Partnership (107 entities of local governments in total). The aim of the research is to analyze networking in Sudety Partnership's area in terms of development as a "territory". Study procedure used a descriptive method. The documentary research was done and the results of survey which was conducted as a part of Sudeten Development Strategy 2030 on entities of local governments of Sudety Partnership, business environment institutions, public service organizations, and academic institutions were used. The analyzed documents or theirs projects regards to the new European Union Financial Framework 2021-2027, although the survey was conducted in the first part of 2018. The authors pay particular attention to the integration and cooperation as a part of Sudety Partnership which are characterized as multi-level and multifaceted, as well as to further need of their extending in the aim of territorial development.

Keywords: territory, cooperation, integration, territorial capital.