

Jacek SZLACHTA*

Janusz ZALESKI*

Wpływ spójności terytorialnej na zmiany polityki strukturalnej Unii Europejskiej

Podstawy teoretyczne europejskiej polityki strukturalnej

Rozwój społeczno-gospodarczy w krajach gospodarki rynkowej jest przestrzennie zróżnicowany. Znaczące i rosące dysproporcje regionalne stają się w wielu przypadkach barierą dynamicznego rozwoju społeczno-gospodarczego. Dlatego istotnym nurtem badań ekonomiczno-przestrzennych stały się w ostatnich dekadach analizy procesów terytorialnego zróżnicowania w najbogatszych krajach świata. Fundamentalne znaczenie dla kształtowania polityki państwa w tym zakresie miały prace Williamsona, który wykazał, że w początkowych fazach rozwoju gospodarczego następuje znaczący wzrost zróżnicowań regionalnych, ale po osiągnięciu określonego poziomu rozwoju pojawia się niejako naturalna tendencja do zmniejszania się dysproporcji w poziomach rozwoju [Williamson, 1975]. Kluczowe znaczenie miało wyznaczenie poziomu produktu krajowego brutto na mieszkańca, po przekroczeniu którego występuje taki trend.

Unia Europejska, wraz z kolejnymi rozszerzeniami o biedne państwa i regiony, stanęła przed wyzwaniem nieporównywalnie większych zróżnicowań terytorialnych poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, niż te które cechowały Stany Zjednoczone Ameryki Północnej i Japonię. Stanowiło to już od końca lat 80. ubiegłego wieku przesłankę do podjęcia aktywnej polityki strukturalnej w ramach Wspólnoty Europejskiej. Równocześnie spodziewano się, że podjęte w 1989 roku wdrażanie Unii Gospodarczej i Walutowej przyniesie znacznie większe korzyści bogatym regionom i państwom Wspólnoty. Szczególne znaczenie miały badania Gawlikowskiej-Hueckel, która wykazała, że w latach 1989-1998 w układzie 12 państw członkowskich procesy konwergencji następują niewątpliwie na poziomie państw, natomiast bardzo trudno byłoby mówić o znaczącej konwergencji na poziomie regionalnym. W większości państw członkowskich

* J. Szlachta jest pracownikiem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie a J. Zaleski – Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego i Politechniki Wrocławskiej. Artykuł wpłynął do redakcji w lutym 2009 r.

rejestrujemy natomiast wzrost różnicowań terytorialnych. Tworzy to sprzyjający klimat dla interwencji publicznej w procesy rozwoju regionalnego.

Należy zauważyć, że współczesne podstawy teoretyczne europejskiej polityki spójności wyznaczone są przez dyskurs na temat interwencjonizmu państwa w procesy rozwoju regionów jako wyodrębnionych w naturalny sposób obszarów wewnętrznych kraju pod względem społeczno-ekonomicznym, a także na ogół i administracyjnym, w świetle najważniejszych doktryn makroekonomicznych. Debata ostatnich 30 lat jest prowadzona głównie w kontekście ścierania się racji doktryny neokeynesowskiej oraz neoliberalnej [Szlachta, 1992]. Ta pierwsza na gruncie polityki regionalnej to zredefiniowana idea działań i interwencji państwa na terenie regionów zapóźnionych w rozwoju gospodarczym w postaci programów inwestycyjnych i innych instrumentów polityki regionalnej, które mają doprowadzić do wyrównania dysproporcji rozwojowych i osiągnięcia większej spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej państwa, natomiast w przypadku myśli neoliberalnej uznaje się takie działania za mało efektywne i zakłócające szybki wzrost gospodarczy gospodarki kraju jako całości przez kierowanie części środków prorozwojowych na obszary zapóźnione w rozwoju kosztem ograniczania ich dla ośrodków będących centrami rozwoju gospodarczego.

Do ważnych koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego wskazujących na koncentrację przestrzenną rozwoju i jej skutki natury ekonomicznej i politycznej należy zaliczyć teorię biegunów wzrostu (*growth poles*) Perroux oraz zbliżoną do niej teorię geograficznych centrów wzrostu (*geographical growth center*) Hirschmana wskazujące na koncentrację rozwoju w najbardziej rozwiniętych regionach i proces dyfuzji rozwojowej poza te obszary, który może być skutecznie wspierany właściwą polityką regionalną. Emanacją tego kierunku teoretycznego jest model rdzenia i peryferii (*core and peripheries*) stworzony przez Friedmanna. Model ten wskazuje na koncentrację działalności najbardziej konkurencyjnych firm w najsilniejszych regionach, w pierwszej kolejności w dużych ośrodkach metropolitalnych. Konsekwencją tego modelu jest zalecenie wspierania przede wszystkim rozwoju centrów wzrostu i wspieranie następnie procesów dyfuzji rozwojowej na obszary peryferyjne. Odmienną nieco koncepcję przedstawia Castells [2008a] i [2008b], który wskazuje na sieciowy charakter rozwoju gospodarczego i na pierwszoplanowe znaczenie przepływów kapitału, informacji, innowacji i towarów między najsilniejszymi ośrodkami rozwoju – metropoliami, a rozpowszechnienie się nowoczesnych technologii informacyjno-telekomunikacyjnych powoduje wykształcenie się społeczeństwa sieci (*network society*) i powstania swoistej przestrzeni przepływów w tak utworzonej strukturze sieci.

Innym ważnym kierunkiem teoretycznym dla polityki spójności, szczególnie w kontekście jej związków z polityką konkurencyjności i strategią lizbońską, są teorie rozwoju gospodarczego bazujące na wiodącej roli innowacyjności i wdrażania badań naukowych. W zagadnieniach rozwoju regionalnego stworzono pojęcie regionu uczącego się [Florida, 2000] (*learning region*), gdzie podstawą rozwoju regionalnego jest rozwijanie gospodarki opartej na wiedzy, wdrażaniu innowacji i postępu technologicznego.

W prezentowaniu podstaw teoretycznych polityki spójności ważne znaczenie odgrywa zainicjowana przez [Romera, 1994, s. 3-22] nowa teoria wzrostu endogenicznego (*new endogeneous growth theory*), która za najważniejsze czynniki w rozwoju regionalnym uznaje kapitał materialny i ludzki, poziom technologiczny, wolny handel i migracje zapewniające pozyskiwanie kapitału ludzkiego. Budowanie dla każdego regionu endogenicznego potencjału jego rozwoju jest ścieżką do zapewnienia trwałego wzrostu gospodarczego na bazie endogenicznego kapitału materialnego, ludzkiego i społecznego oraz polityki rozwoju wspierającej w pierwszej kolejności tworzenie i wzmacnianie kapitału ludzkiego i społecznego. W rozumieniu tego teoretycznego podejścia rozwój regionalny powinien być efektem intraregionalnym (endogenicznym), pochodzącym ze wzmacniania zasobów własnych regionu i wspomaganym przez instrumenty polityki regionalnej.

Ważne implikacje teoretyczne i praktyczne do dyskusji na temat przyszłości polityki spójności wniosła na początku lat dziewięćdziesiątych doktryna nowej geografii ekonomicznej (*New Economic Geography*), która w istotny sposób zwróciła uwagę na znaczenie lokalizacji i przestrzeni w rozwoju gospodarczym regionu i państwa. Prace [Krugmana, 1995], [Fujity, Vanablesa, 2001] i innych przywróciły znaczenie przestrzeni rozumianej geograficznie do rozważań makroekonomicznych i wzmocniły znacząco argumentację na rzecz zasadności prowadzenia polityki rozwoju na szczeblu regionalnym. Potwierdzeniem uznania dla terytorialnego podejścia do zagadnień rozwoju ekonomicznego jest przyznanie Krugmanowi Nagrody Nobla w 2008 roku.

Podstawowe analizy dotyczące wartości dodanej europejskiej polityki spójności zawierają prace [Bachtlera, 1998 i 2006] i kierowanego przez niego ośrodka European Policies Research Centre Uniwersytetu Strathclyde w Glasgow [Bachtler, Taylor, 2003], [Bachtler, Mendez, 2007]. Z kolei podstawowych analiz makroekonomicznych efektów europejskiej polityki spójności dostarczają prace Bradleya [Bradley, Zaleski, 2003, s. 97-124], [Bradley, Morgenroth, 2004] i jego współpracowników, bazujące na modelu makroekonomicznym HERMIN i jego implementacjach dla gospodarek krajowych i regionalnych obszarów objętych celem pierwszym polityki spójności, jakimi są regiony o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Podobne analizy prowadzone są przez Komisję Europejską przy zastosowaniu innych modeli makroekonomicznych (QUEST, ECOMOD), a także potwierdzane przez niezależne ośrodki prowadzące takie badania w poszczególnych krajach kohezyjnych. W przypadku Polski zbieżne wyniki, potwierdzające korzystny wpływ europejskiej polityki spójności na rozwój gospodarczy kraju i regionów, przedstawiają opracowania Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego [Zaleski, Tomaszewski, Zembaty, Bradley, 2008] i Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową [Kaczor, Socha, 2008], zamieszczane w raportach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oceniających postęp Polski w konwergencji z krajami UE i efekty wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce.

Do ważnych analiz należy również zaliczyć prace kwestionujące efektywność europejskiej polityki spójności, do których należy zaliczyć raport Sapira [Sapir

i inni, 2003], publikację Ederveena [Ederveen i inni, 2002], a także [Boldrina i Canovy, 2001]. Próbą odpowiedzi na zastrzeżenia sformułowane w tych pracach jest praca Bradleya [2009] przedstawiona na konferencji w Falentach w 2008 roku, gdzie doszło do interesującej bezpośredniej wymiany poglądów zwolenników i krytyków europejskiej polityki spójności. Przedmiotem tych debat jest odpowiedź na pytanie o konwergencję i dywergencję w rozwoju gospodarczym regionów w efekcie wykorzystania funduszy strukturalnych i oddziaływania polityki spójności UE.

Interesującym aspektem w tworzeniu podstaw dla określania zasad prowadzenia polityki rozwoju regionalnego na szczeblu poniżej organizacji państwa są raporty diagnostyczne i analityczne międzynarodowych instytucji finansowych i gospodarczych, takich jak Bank Światowy i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). W przypadku Banku Światowego [*Reshaping...*, 2008] został opublikowany raport podejmujący tematykę rozwoju ekonomicznego na poziomie regionalnym z analizą zagadnień konwergencji, dostępności, koncentracji i migracji, zmniejszania się barier w wymianie handlowej jako kluczowych zagadnień w rozwoju gospodarczym. Wieloletnie działania OECD w tym obszarze to regularne przeglądy polityki regionalnej poszczególnych państw członkowskich (w ostatnim roku między innymi Portugalią, Polską [*Przegląd...*, 2008] i Chile), które pozwalają następnie na zastosowanie benchmarkingu, identyfikacji dobrych praktyk i przenoszenia ich w dokumentach o charakterze definiującym zasady prowadzenia polityki (*Policy paper*) jako sprawdzone i zweryfikowane praktycznie wytyczne dla państw członkowskich. Interesującymi i aktualnymi dokumentami w tym obszarze, który powinny być wzięte pod uwagę jako kształtujące teoretyczną podstawę dyskusji przyszłej polityki spójności są dwa raporty: *Policy Report* [2008] i *Background Report* [2008] przygotowane przez sekretariat na najbliższe spotkanie ministerialne w marcu 2009 roku. Ważnym spostrzeżeniem tych raportów dla teorii i praktyki rozwoju regionalnego jest teza, że pozytywne skutki aglomeracji i koncentracji rozwoju gospodarczego dominują nad negatywnymi w granicach do osiągnięcia poziomu sześciu, siedmiu milionów mieszkańców, a po przekroczeniu tego progu należy się liczyć z dominacją efektów ujemnych (kongestia, wysokimi kosztami gruntów i mieszkań, etc.).

Przedstawione powyżej podstawowe teorie rozwoju regionalnego w kontekście analizowania polityki spójności Unii Europejskiej nie wyczerpują bardzo bogatej tematyki teoretycznych podstaw prowadzenia polityki rozwoju regionalnego. Szersze ich omówienie w języku polskim można znaleźć w pracach [Churskiego, 2008] i [Grosse, 2002, s. 25-48].

Ewolucja europejskiej polityki strukturalnej

W wyniku podjęcia w roku 1988 głębokiej reformy instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej, zwanej najczęściej pakietem Delorsa, zasadniczo zwiększono skalę i zakres interwencji Wspólnoty w procesy rozwoju regionalnego. Elemen-

tem wprowadzonych wówczas zmian było między innymi wieloletnie programowanie polityk i budżetu Wspólnoty, które dotyczyło kolejno następujących lat 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006 oraz 2007-2013. Poszczególne działania podejmowane w kolejnych latach przez Wspólnotę wpisywały się w przyjętą wówczas logikę wieloletniego programowania. Przyjęcie pakietu Delorsa było także przesłanką rosnącej rangi prac i podejść strategicznych o średniookresowym i długookresowym horyzoncie czasowym. Wreszcie polityka strukturalna stała się drugą pozycją wydatków budżetowych Unii Europejskiej, koncentrując ponad 30% środków.

Jednym ze skutków tych przewartościowań stało się podjęcie przez Unię Europejską już na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku analiz i działań służących określeniu perspektyw zagospodarowania przestrzennego Wspólnoty. Stało się tak pomimo tego, że polityka przestrzenna pozostała w dalszym ciągu wyłączną kompetencją państw członkowskich. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku kluczowymi dokumentami wieloletnimi wpisującymi się w ten nurt były dwa kolejne studia Komisji Europejskiej: *Europe 2000. Outlook for the Development of the Community's Territory*, przyjęte przez kraje członkowskie w roku 1991 [1991] oraz *Europe 2000+. Cooperation for European territorial development* zaakceptowane w roku 1994 [1994].

W okresie programowania budżetu i polityk Wspólnoty Europejskiej obejmującym lata 1994-1999 systematycznie prowadzone przez cały ten okres prace programowe piętnastu państw członkowskich i Komisji Europejskiej doprowadziły do uchwalenia w roku 1999 w Poczdamie dokumentu *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union* (ESDP), zwanego w Polsce Perspektywą Przestrzennego Rozwoju Europy¹. Był to pierwszy dokument przygotowany na poziomie całej Unii Europejskiej, który zdefiniował strategiczne kierunki zagospodarowania przestrzennego Europy. ESDP została przyjęta przez rządy wszystkich 15 krajów członkowskich Wspólnoty. W dokumencie tym jako cele polityki rozwoju przestrzennego Wspólnoty określono: (1) gospodarczą i społeczną spójność, (2) ochronę i zarządzanie zasobami naturalnymi i dziedzictwem kulturowym oraz (3) bardziej zrównoważoną konkurencyjność terytorium Europy. Pomimo tego, iż Perspektywa Przestrzennego Rozwoju Europy miała indykatywny charakter, a więc była jedynie „miękkim” zobowiązaniem do podjęcia określonych działań przez państwa członkowskie i Komisję Europej-

¹ *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union* (ESDP) – Perspektywy Rozwoju Przestrzennego Europy. Kierunki zrównoważonego i trwałego rozwoju terytorialnego w Unii Europejskiej. Nazwa dokumentu końcowego będącego wynikiem prowadzonych systematycznie przez pięć lat prac przez ministrów odpowiadających za politykę przestrzenną i regionalną krajów Wspólnoty oraz DG Regio Komisji Europejskiej. Pracom przewodniczyły w okresach półrocznych kraje członkowskie, zgodnie z kalendarzem prezydencji. W każdym roku odbywały się dwie konferencje ministerialne przyjmujące kolejne dokumenty fazowe i określające dalsze kierunki prac. Dokument końcowy został przyjęty w trakcie prezydencji Niemiec w 1999 roku na konferencji ministerialnej w Poczdamie.

ską, odegrała istotną rolę jako podstawa różnych aktywności podejmowanych w sferze polityki przestrzennej.

W latach 2000-2006 zdecydowano o nadaniu tym działaniom wyższej niż dotąd rangi, zasadniczo korygując dotychczasowe działania. Podjęto wieloletni program badawczy Europejska Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego (*European Spatial Planning Observation Network – ESPON*), finansowany przez Komisję Europejską i zorientowany na kompleksowe zbadanie struktur przestrzennych Wspólnoty. W pracach tych analizom ekonomiczno-przestrzennym poddano obszar 27 państw członkowskich i ówczesnych kandydackich Wspólnoty Europejskiej oraz Norwegii i Szwajcarii. Wynikiem analiz przeprowadzonych przez wiele międzynarodowych zespołów badawczych było szereg raportów, opisujących różne aspekty przestrzennego zagospodarowania Unii Europejskiej. Zasadniczo poszerzyło to wiedzę na temat cech przestrzennych struktur Europy.

Przykładem kolejnego zaangażowania Wspólnoty prowadzącym w kierunku spójności terytorialnej była Agenda Goeteborska z 2001 roku [*The Goeteborg Strategy*, 2001] przyjęta przez Europejską Radę jako uzupełnienie strategii lizbońskiej o wymiar środowiskowy. Agenda została skoncentrowana na kwestii ochrony środowiska naturalnego i osiągnięcia bardziej zrównoważonego rozwoju. Rada Europy uzgodniła w niej cztery priorytety: (1) przeciwdziałanie zmianom klimatycznym (redukcja emisji i rozwój źródeł odnawialnej energii) (2) rozwój przyjaznego środowiska transportu (zapobieganie wzrostowi ruchu towarowego i pasażerskiego, kongestii, hałasowi, zanieczyszczeniom i wsparcie dla transportu przyjaznego ekologicznie) (3) podjęcie zagadnień ochrony zdrowia (zdrowa żywność, ograniczenie stosowania środków chemicznych, choroby infekcyjne i odporność na antybiotyki) (4) odpowiedzialnego gospodarowania zasobami (oddzielenie wykorzystania zasobów od wytwarzania odpadów). Agenda Goeteborska podejmowała środowiskowe wyzwania Wspólnoty, które również mają przestrzenny charakter i definiowała środowiskowy wymiar spójności terytorium Europy.

Wyrazem akceptacji rosnącego znaczenia problematyki terytorialnej stało się podjęcie tych kwestii na kolejnych konferencjach ministrów właściwych w zakresie polityki regionalnej i przestrzennej, poczynając od spotkania w Luksemburgu w roku 2003. Efektem prac było przyjęcie na konferencji ministrów do spraw polityki regionalnej i przestrzennej w Lipsku w dniach 24/25 maja 2007 roku Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej (*Territorial Agenda of the European Union*) [2007]. Ten syntetyczny dokument prezentował rekomendacje w zakresie zintegrowanego przestrzennego zagospodarowania regionów i miast na rzecz zrównoważonego wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Wskazano w nim również, że konkurencyjność Europy może wzrosnąć przez wykorzystanie jej terytorialnej różnorodności w nowy bardziej innowacyjny sposób. Jako główne zadanie w dokumencie wskazano wzmocnienie spójności terytorialnej Wspólnoty. Istotnym elementem uzupełniającym ustalenia była tzw. Karta Lipska (*Leipziger Charter*), która definiowała wspólne podstawy dla europejskiej polityki rozwoju obszarów zurbanizowanych i wskazywała na

konieczność zrównoważonej organizacji przestrzeni bazującej na europejskiej policentrycznej strukturze miast.

Konsekwencją systematycznie rosnącej w Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich rangi problematyki przestrzennej stało się zapisanie w projekcie Traktatu Lizbońskiego już w artykule 3 trzeciego wymiaru spójności, obok gospodarczego i społecznego, także terytorialnego.

Ze względu na potrzebę kontynuowania procesu dokumentowania struktur terytorialnych Europy zdecydowano o kontynuacji programu ESPON także w latach 2007-2013. Związane to było także z potrzebą zbadania terytorialnych aspektów wyzwań przed jakimi stoi Unia Europejska. Na tle czwartego raportu kohezyjnego z 2007 roku pojawiły się pytania o wymiar terytorialny najważniejszych wyzwań przed jakimi stoi Unia Europejska w nadchodzących dekadach, za jakie uznano: zmiany klimatyczne, rosnące ceny energii, przebieg procesów demograficznych oraz globalizację gospodarki.

Ostatnim elementem w tej sekwencji dokumentów europejskich jest opublikowana przez Komisję Europejską w październiku 2008 roku Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej – *Turning Territorial Diversity into Strength. Green Paper on Territorial Cohesion* [2008], która oficjalnie otworzyła debatę nad europejską spójnością terytorialną i zapowiedziała przedstawienie podsumowania tej debaty późną wiosną 2009 roku. Ze względu na istotę tej debaty i jej ważność dla Unii Europejskiej, ale również dla naszego kraju, konieczne jest włączenie się do tej debaty. Prezentowany artykuł jest próbą przedstawienia wstępnych wniosków z dotychczas prowadzonych prac i prezentacją zarysu ustosunkowania się do tematów i zagadnień wskazanych w Zielonej Księdze w sprawie spójności.

Debata na temat przyszłości polityki spójności Unii Europejskiej i wnioski z niej wypływające

Od połowy lat dziewięćdziesiątych rozpoczęła się debata na temat efektywności polityki strukturalnej Unii Europejskiej, dla której podstawą były liczne opracowania dokonujące ewaluacji kolejnych okresów jej finansowania [Beutel 1993], [Beutel 1995], w tym także jej efektu makroekonomicznego [*ESRI with GEFRA...*, 2002] oraz [Bradley, 2007, s. 189-199] Toczącą się debatę można analizować w kilku płaszczyznach, które były podstawą do jej prowadzenia. Istotną płaszczyzną był dyskurs polityczny między państwami płatnikami netto do budżetu UE, które w głównej mierze zapewniały finansowanie polityki spójności, a beneficjentami tej polityki (państwami objętymi podstawowym celem polityki spójności), którego przedmiotem było i jest wyznaczenie poziomu finansowania europejskiej polityki spójności w kolejnej perspektywie finansowej UE (obecnie będzie to dotyczyło 7-letniego lub 5-letniego okresu od roku 2014). Istotniejszą płaszczyzną była i jest jednak akademicka i ekspercka debata na temat efektywności polityki spójności, bazująca na szeregu opracowań, które poddawały krytyce i obronie osiągnięte efekty interwencji strukturalnej UE.

Jako przykłady tych pierwszych można wymienić prace [Ederveena et al., 2006, s. 17-42] i [Rodriguez-Pose, 2004, s. 97-113], natomiast do grupy drugiej zaliczyć należy prace European Policies Research Centre University of Strathclyde pod kierunkiem Bachtlera (np. [Bachtler, Mendez, 2007]) oraz liczne publikacje z udziałem Bradleya (np. [Bradley, Patrakos, Traistaru, 2004]). Polski wymiar tej debaty akademickiej to między innymi krytyka polityki spójności przez [Gorzela, 2008], oraz wskazywanie na jej walory przez [Szlachtę i Zaleskiego, 2009 i 2008] a także w przeglądowej pracy [Grosse, 2008]. Głównym animatorem tej dyskusji była i jest Komisja Europejska, która regularnie organizuje wymiany poglądów państw członkowskich (rząd RP bierze w nich aktywny udział [*Przyszłość...*, 2008]), a także wymiany opinii ekspertów, np. [*A Strategic...*, 2008].

W debacie europejskiej na temat przyszłości polityki spójności można jednocześnie wyróżnić dwa okresy. Pierwszy etap kończy się w połowie 2008 roku wraz z pojawieniem się objawów światowego kryzysu gospodarczego i charakteryzował się on istotną krytyką polityki spójności, jej mechanizmów i instrumentów głównie w kontekście wyzwań strategii lizbońskiej. Natomiast od pojawienia się światowego kryzysu finansowo-gospodarczego, wraz z nasilaniem się jego negatywnych skutków i zastosowaniem przez praktycznie wszystkie rządy państw nim dotkniętych klasycznych instrumentów interwencjonizmu państwowego, zwiększenia programów inwestycji publicznych, etc., podobnych w swoich działaniach do instrumentów stosowanych od wielu lat we wdrażaniu europejskiej polityki spójności, debata ta zmieniła swój dotychczasowy charakter. Jej podstawowym elementem stało się poszukiwanie sposobów, aby europejska polityka spójności stała się istotnym elementem przeciwdziałania i łagodzenia skutków kryzysu gospodarczego. W efekcie Komisja Europejska dokonała ważnych i precedensowych zmian w zasadach jej prowadzenia. Do precedensowych zmian należy zaliczyć po raz pierwszy w historii tej polityki zmianę regulacji europejskich jej dotyczących w trakcie bieżącej perspektywy finansowej 2007-2013. Do działań antykryzysowych należy zaliczyć wszystkie zmiany i decyzje prowadzące do przyspieszenia i ułatwienia wydawania środków finansowych w ramach wdrażania polityki spójności, w tym zwiększenie zaliczek wypłacanych z budżetu UE do budżetów państw beneficjentów. W przypadku Polski oznacza to dodatkowe 3 miliardy złotych w roku 2009 [Bieńkowska, 2009]. Powszechny powrót państw członkowskich UE, w tym przede wszystkim państw płatników netto budżetu UE do interwencjonizmu państwowego, wyprowadził debatę na temat przyszłości polityki spójności z jej dotychczasowego charakteru przeciwstawiania jej celom związanym z realizacją strategii lizbońskiej na szersze i perspektywiczne obszary.

Na podstawie obserwacji prowadzonej debaty można sformułować następujące wnioski:

1. W Unii Europejskiej po reformie Delorsa z 1988 roku, w związku z wprowadzeniem Unii Gospodarczej i Walutowej, systematycznie zwiększa się ranga tematyki przestrzennej, pomimo tego, że polityka przestrzenna pozostaje kompetencją państw członkowskich. Wyrazem tego procesu jest coraz bardziej dojrzała merytorycznie forma i zawartość tych dokumentów. W przypadku pierwszych

dokumentów wspólnotowych wiodącą była rola Komisji Europejskiej, obecnie liderami tego procesu są państwa członkowskie.

2. Wszystkie charakteryzowane wcześniej dokumenty dotyczące rozwoju terytorialnego Europy mają indykacyjny charakter, czyli formalnie rzecz biorąc nie są one wiążące dla jakichkolwiek władz publicznych, jednak są one w coraz większym stopniu brane pod uwagę przy projektowaniu najważniejszych polityk Wspólnoty, w tym przede wszystkim europejskiej polityki spójności. Pomimo swojego indykacyjnego, czyli w sumie niezobowiązującego charakteru, są one traktowane z należytą powagą przez wszystkich aktorów życia gospodarczego w tym także przez poszczególne władze publiczne krajowe i regionalne, a ich walor informacyjny dla społeczeństwa i sektora przedsiębiorstw jest niezaprzeczalny.

3. Dokumenty dotyczące problematyki terytorialnej są to jedyne na poziomie całej Unii Europejskiej kompleksowe opracowania dotyczące wszystkich najważniejszych aspektów kształtowania rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego o długim (perspektywicznym) horyzoncie czasowym, akceptowane przez wszystkie państwa członkowskie i Komisję Europejską. Dlatego w warstwie programowej odgrywają one istotną rolę jako odniesienie dla obowiązujących wieloletnich i rocznych budżetów oraz dokumentów strategicznych Wspólnoty i państw członkowskich.

4. Rejestrujemy systematyczne wydłużanie horyzontu czasowego studiów i analiz dotyczących terytorium Europy. Pierwsze dokumenty wspólnotowe mają horyzont średniookresowy, sięgający w przypadku opracowań „Europe 2000” i „Europe 2000+” około 10 lat, ostatnie scenariusze rozwojowe opublikowane w ramach prac programu ESPON 2000-2006 sięgają horyzontu roku 2030, tak więc około 25 lat. Z tej perspektywy ważną i korzystną okolicznością jest fakt, że Koncepcja Zagospodarowania Kraju, nad którą prace są obecnie prowadzone przez zespół ekspertów i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, również objęta jest 25-letnim horyzontem czasowym do roku 2033.

5. Pierwsze dokumenty przestrzenne, z początku lat dziewięćdziesiątych, dotyczyły dwunastu ówczesnych państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej. Najnowsze dokumenty programowe obejmują 27 państw członkowskich, a analityczne obejmują także Norwegię i Szwajcarię. W studiach programu ESPON analizie poddano także bezpośrednie i globalne otoczenie Unii Europejskiej. Tak więc rejestrujemy stopniowe rozszerzanie zasięgu terytorialnego zregionalizowanych analiz procesów rozwojowych. Nastąpiło także znakomite podwyższenie jakości analiz rozwojowych w układzie regionalnym przez prowadzenie ich na poziomie obszarów typu NUTS 2 (regiony) i NUTS 3 (subregiony).

6. Jakościową zmianę sytuacji polityki przestrzennej w nadchodzących latach wyznacza Traktat Lizboński, zasadniczo podwyższający rangę spójności terytorialnej. Niezależnie od dalszych losów tego traktatu, można stwierdzić, że spójność terytorialna weszła już kuchennymi drzwiami do polityk europejskich. Także zapisy tego traktatu o potrzebie lepszej koordynacji poszczególnych polityk Wspólnoty z polityką spójności mają istotne znaczenie, szczególnie w przypadku wspólnej polityki rolnej oraz polityki konkurencji.

7. Niewątpliwie we Wspólnocie dojrzewa stopniowo sytuacja, w której spójność terytorialna staje się jedną z formalnie obowiązujących przesłanek uruchamiania funduszy europejskich. Oczywiście, może to się odbywać poprzez dopisywanie kolejnych specyficznych terytoriów, jakich jest w Europie bardzo wiele, obok już wyróżnianych traktatowo obszarów ultraperyferyjnych oraz położonych na północy regionów peryferyjnych o niskim poziomie gęstości zaludnienia. Innym podejściem, które powinno być zdecydowanie preferowane, byłoby budowanie paneuropejskich programów, zorientowanych na różnorodne uniwersalne zagadnienia przestrzennego zagospodarowania Unii Europejskiej, typu nowej generacji Inicjatyw Wspólnoty.

8. W bardzo charakterystyczny sposób zmienia się w Europie percepcja polskiej przestrzeni. W dokumentach Unii Europejskiej z lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku Polska jest całkowicie pomijana. W kolejnych dokumentach pochodzących z przełomu wieków sąsiedztwo Polski jest widziane raczej jako ograniczenie, a nie szansa rozwojowa Unii Europejskiej. Wszystkie oficjalne dokumenty Unii Europejskiej prezentowane od roku 2004 traktują Polskę jako istotny element terytorium Wspólnoty.

9. W Europie bardzo szybko poprawia się wiedza na temat terytorium Polski. W pierwszych dokumentach wspólnotowych zdarzały się zadziwiające zapisy w tekście i na mapach, eksponujące negatywne cechy społeczno-ekonomiczne terytorium Polski, przedstawianie naszego kraju jako miejsca klęski ekologicznej na niespotykaną skalę, często niemające podstaw merytorycznych (przykładem była mapa z dokumentu Europa 2000 przedstawiająca 1/3 terytorium naszego kraju, jako obszaru nadmiernego opadu kadmu). Wiedza na ten temat jest obecnie znacznie bogatsza i znacznie bardziej rzetelnie prezentowana. Podstawowe informacje dotyczące terytorium Polski prezentowane są w uniwersalnym układzie regionów typu NUTS w takim samym formacie jak dla innych państw członkowskich. Dane te są dezagregowane w układzie regionów typu NUTS 2 (województwa) oraz NUTS 3 (45 podregionów). Deficyty informacji występują szczególnie w przypadku statystyki społeczeństwa opartego na wiedzy, gdzie razi podawanie informacji dla całej Polski, podczas gdy dla innych państw członkowskich są one zregionalizowane. Coraz rzadziej występują zadziwiające informacje i interpretacje, chociaż w najnowszych opracowaniach przykładem jest zapis w raportach ESPON, iż dla Polski najkorzystniejsze byłoby zamrożenie obecnego kształtu terytorialnego Wspólnoty.

10. Znaczenie przestrzeni naszego kraju dla rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej jest bardzo często niedoceniane. Przestrzeń Polski jest traktowana jako peryferyjna, także w koncepcjach ekspansji skoncentrowanych procesów rozwoju poza obszar pentagonu. Wyrazem tego jest przede wszystkim rozmieszczenie korytarzy TEN-T (*transeuropean networks – transport*). Polska ma najniższe wśród 25 lądowych państw członkowskich nasycenie tymi korytarzami w odniesieniu do liczby mieszkańców oraz powierzchni kraju. Występuje bardzo rzadka dla przestrzeni europejskiej sytuacja, w której całe regiony znajdują się poza tą siecią. Należy zauważyć, że lista korytarzy paneuropejskich praktycznie nie uwzględnia konsekwencji rozszerzenia Wspólnoty do 27 państw.

Z perspektywy europejskiej w przestrzeni polskiej wyraźnie preferowane są tradycyjne powiązania w układzie wschód-zachód, natomiast wyraźnie niedocenione połączenia w relacji północ-południe i skośne. Dlatego ważne i strategiczne znacznie dla Polski mają obecnie prowadzone prace nad aktualizacją sieci TEN-T, które mają szansę zmienić tę sytuację i w sensie komunikacyjno-transportowym poprawić spójność terytorialną wschodnich krańców Wspólnoty.

11. W przypadku hierarchii ośrodków metropolitalnych według prac ESPON w Polsce wyróżnia się osiem takich ośrodków, tyle samo co w Niemczech i Francji, jednak ich pozycja jest wyraźnie niedoszacowana, bowiem Warszawa znalazła się dopiero w przedostatniej klasie, a siedem pozostałych polskich miast w najniższej. Coraz bardziej cenione są unikalne walory środowiska przyrodniczego. Polska ma jedno z wyższych procentowo pokryć terytorium kraju obszarami sieci „Natura 2000”, a Wisła jest jedną z niewielu dużych europejskich rzek, która zachowała swój naturalny charakter i nie jest uregulowana. Należy podkreślić, że spójność obszarów ochrony przyrody, której uosobieniem jest europejska sieć „Natura 2000” jest ważnym elementem spójności terytorialnym i nie powinna być definiowana jako odrębnie rozumiana spójność „ekologiczna”.

12. Należy podjąć szczegółową analizę dotyczącą konsekwencji dla przestrzeni społeczno-ekonomicznej Polski najważniejszych procesów zidentyfikowanych w agendzie terytorialnej Europy. Jest oczywiste, że zmiany klimatyczne, demograficzne i migracyjne, wzrost cen energii oraz przebieg procesów globalizacji dotyczą w różnym stopniu kraje członkowskie Wspólnoty i jej regiony. Dlatego długookresowa prognoza przestrzennego wymiaru każdego z tych procesów jest tak pilna, bowiem niezbędny zakres dostosowań i korekt w polityce ekonomicznej, społecznej, regionalnej i przestrzennej na poziomie państwa i regionów może być bardzo odmienny.

13. Trudno jest obecnie stwierdzić jakie będą dalsze losy Traktatu Lizbońskiego, który oznacza zasadnicze wzmocnienie znaczenia spójności terytorialnej. Nie wiadomo także, kiedy i w jaki sposób Wspólnota Europejska podejmie prace nad nową edycją ESDP czy innym dokumentem strategicznym tego typu. Jednak istotne jest, aby paneuropejskie wizje i strategie przestrzenne uwzględniały w sposób poprawny terytorium Polski, tak aby uniknąć kształtowania negatywnego obrazu (*image*) polskiej przestrzeni. Dlatego pilnym zadaniem jest wypracowanie długookresowej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, uwzględniającej warunki funkcjonowania Polski jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej w obliczu nowych wyzwań. Należy mieć na uwadze, że obecnie obowiązujący dokument był tworzony w latach dziewięćdziesiątych, a przyjęty przez Sejm jako oficjalny dokument państwowy w 2001 roku. Jego optyka ze zrozumiałych względów, głównie czasu jego tworzenia, jest zdezaktualizowana, gdyż jest to spojrzenie na przestrzenny rozwój kraju w kontekście przyszłej akcesji oraz bez uwzględnienia ważnych procesów rozwojowych z ostatnich 10 lat (globalizacja i kryzys gospodarki, zmiany geopolityczne za wschodnią granicą i rozszerzenie Unii Europejskiej w kierunku Półwyspu Bałkańskiego, etc.).

14. Pielęgnowania i systematycznego rozwijania wymaga współpraca w zakresie planowania przestrzennego w ramach państw Morza Bałtyckiego. Jest to jedna z najszybciej rozwijających się stref przestrzennych Wspólnoty Europejskiej skupiającej osiem państw członkowskich. Prace programu VASAB pozwoliły na uzyskanie wysokiej jakości dokumentów planistycznych, odwzorowujących interesy całego regionu i poszczególnych państw. Dorobek ten jest bardzo wysoko ceniony w Unii Europejskiej. Rozwijania wymaga także współpraca w zakresie planowania zagospodarowania przestrzennego z krajami sąsiedzkimi, w tym także położonymi wzdłuż zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Dotyczy to między innymi: infrastruktury transportowej, ochrony środowiska przyrodniczego oraz gospodarki wodnej.

15. Dalszego doskonalenia wymagają koncepcje zagospodarowania przestrzennego obszarów transgranicznych polsko-słowackich, polsko-czeskich, a zwłaszcza polsko-niemieckiego, gdyż stanowią one mogący ważny wkład do spójności terytorialnej przestrzeni europejskiej. Szczególnie istotne jest funkcjonalne i infrastrukturalne powiązanie terytorium Polski z aglomeracją Berlina i Niemcami, gdyż był to historycznie i pozostaje obecnie najważniejszy kierunek związania polskiej przestrzeni z przestrzenią Europy. Warto zwrócić uwagę na fakt, że transgraniczne koncepcje i studia zagospodarowania przestrzennego powinny być prowadzone w szerokiej delimitacji wykraczającej poza wąsko rozumiany obszar przygraniczny po obu stronach. Zagadnienia spójności terytorialnej wykraczają poza wąsko i tradycyjnie rozumiane kwestie poprawy powiązań infrastruktury w obszarach przygranicznych i współpracy transgranicznej w wymiarze lokalnym.

16. Debata na temat spójności terytorialnej w Unii Europejskiej będzie prowadziła do wzrostu znaczenia polityki przestrzennej w państwach członkowskich, w tym także w Polsce. Niezbędne jest aktywne włączenie się w tę dyskusję, aby rozwiązania modelowe, jakie będą przyjęte dla całej Wspólnoty, odpowiadały modelowi i cechom planowania i zagospodarowania przestrzennego naszego kraju.

Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej

W październiku 2008 roku Komisja Europejska przedstawiła Zieloną Księgę w sprawie spójności terytorialnej, określającą w jaki sposób zmienić terytorialną różnorodność w siłę Wspólnoty [Green Paper..., 2008]. Zakłada ona bardziej zbilansowany i zrównoważony rozwój na terytorium całej Wspólnoty, co powinno sprzyjać lepszemu wykorzystaniu zasobów, przynosząc korzyści wynikające ze zmniejszonej kongestii i redukcji presji na wynikający z tego wzrost kosztów. Dokument ten zakłada cztery podstawowe kierunki oddziaływania Wspólnoty na spójność terytorialną, jakimi są: (1) koncentracja czego wyrazem jest pokonanie negatywnych konsekwencji różnicowań w zagęszczeniu funkcji gospodarczych, (2) powiązania terytoriów czego wyrazem jest pokonanie dystansu i zwiększenie poziomów dostępności, (3) współpraca, wynikiem której jest pokonanie

podziałów oraz (4) uwzględnienie problemów obszarów o specjalnych cechach geograficznych.

Elementem Zielonej Księgi są pytania dotyczące spójności terytorialnej (Załącznik 1). Dotyczą one spraw elementarnych, takich jak m.in.: definicja, wskaźniki czy zakres. Zestaw tych pytań może budzić wątpliwości pod kątem ich kompletności. Jednak istotne jest to, że pytania te wyznaczają podstawowe pole dyskusji, jaka będzie prowadzona w nadchodzących latach na temat reformy polityki strukturalnej oraz zdefiniowania założeń polityki przestrzennej Unii Europejskiej i państw członkowskich po roku 2013. Można przypuszczać, że wynik dyskusji będzie przesłanką zmian budżetu Wspólnoty w kolejnym wieloletnim okresie programowania polityk Unii Europejskiej, rozpoczynającym się w roku 2014.

Udzielenie odpowiedzi na te pytania przez kraje członkowskie oraz innych uczestników procesu konsultacji, takich jak: samorządy regionalne i lokalne, środowisko profesjonalno-naukowe, partnerzy społeczni i gospodarczy, będzie prowadziło najprawdopodobniej do konceptualizacji polityki przestrzennej prowadzonej na poziomie Wspólnoty i poszczególnych państw członkowskich, w tym także w Polsce. Należy spodziewać się znaczącej modyfikacji polityki strukturalnej Unii Europejskiej jako podstawowego instrumentu wzrostu poziomu spójności terytorialnej. Dzięki tej dyskusji mogą i powinny także następować zmiany i korekty innych polityk Wspólnoty i państw członkowskich. Oczywiście musimy pamiętać, że warunkiem podstawowym zaistnienia spójności terytorialnej jako jednej z traktatowych przesłanek kształtowania polityk Unii Europejskiej jest ratyfikowanie Traktatu Lizbońskiego przez wszystkie kraje członkowskie.

W pierwszej kolejności proponujemy zidentyfikować warunki wstępne poprawnego uwzględnienia spójności terytorialnej w ramach europejskiej polityki strukturalnej. Są one następujące:

A. Określenie wpływu obecnego kryzysu społeczno-gospodarczego na europejską politykę spójności, także w kontekście spójności terytorialnej.

W naszym przekonaniu będzie to podstawowym wyzwaniem i obszarem dialogu prowadzonego w ramach debaty europejskiej w tej sferze w nadchodzących miesiącach i latach. Widać już wyraźnie, że aktualny kryzys będzie głębszy i dłuższy niż wszystkie załamania gospodarcze mające miejsce w ciągu ostatnich siedemdziesięciu lat o zasięgu porównywalnym do Wielkiego Kryzysu z lat 1929-1933. Kryzys ten oznacza zasadnicze zakwestionowanie trafności doktryny neoklasycznej, będącej podstawą polityki ekonomicznej krajów OECD i Wspólnoty Europejskiej od lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Jednak powrót do doktryny Keynesa w klasycznej lub tylko nieco zmodyfikowanej postaci także nie byłby rozsądny, bowiem kryzys ten ma zasadniczo inny charakter niż załamanie mające miejsce w latach 1929-1933. Warto przypomnieć, że polityka regionalna i będąca jej rozwinięciem polityka spójności pojawiła się w wyniku Wielkiego Kryzysu i w stopniowo doskonalonej formie była ważnym segmentem interwencji państw gospodarki rynkowej w terytorialne aspekty procesów rozwojowych w kolejnych dekadach.

Oznacza to, że należy odpowiedzieć na pytanie w jaki sposób powinniśmy zmieniać politykę spójności Unii Europejskiej, tak aby zachować jej strukturalny charakter, a zarazem potraktować jako kluczowy element publicznej działalności interwencyjnej państwa, w zasadniczo nowych warunkach społeczno-ekonomicznych. Długość kryzysu spowoduje najprawdopodobniej, że rozwiązania europejskiej polityki spójności na kolejny okres programowania będą przyjmowane pod przemożnym wpływem negatywnych doświadczeń związanych z obecnym kryzysem. Teoria ekonomii opisze ten kryzys dopiero za kilka lat, co będzie najprawdopodobniej podstawą kształtowania nowego paradygmatu polityki spójności w Unii Europejskiej w przyszłości. Niski poziom spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej podwyższa koszty transakcyjne, dlatego polityka spójności będzie ważnym elementem pakietu antykryzysowego w nadchodzących latach. Wspólnotowa wartość dodana tej polityki wymagać będzie także szerszego wyeksponowania. Wydaje się, że kryzys ten paradoksalnie będzie miał pozytywne konsekwencje dla zrozumienia znaczenia europejskiej polityki spójności i jej modyfikacji. Oczywiście, istotne znaczenie ma relacja celów bieżących (krótkookresowych) i strukturalnych (długookresowych) oraz jakość tej interwencji.

B. Pilne zdefiniowanie kierunków, zakresu i charakteru przestrzennego wymiaru polityki podejmowanej na poziomie Unii Europejskiej.

Przyjęcie traktatowych podstaw spójności terytorialnej, po ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego przez wszystkie kraje członkowskie, będzie oznaczało konieczność zdefiniowania zakresu makroprzestrzennych działań podejmowanych na poziomie Wspólnoty. Trzeba przy tym uwzględnić zasadę subsydiarności, kompetencje państw członkowskich w sferze polityki przestrzennej oraz zasadnicze zróżnicowanie modelu polityki przestrzennej w poszczególnych krajach Unii Europejskiej. Pierwszym praktycznym wyzwaniem będzie konieczność przygotowania kolejnego raportu kohezyjnego już w roku 2010, który uwzględnić będzie nie tylko spójność społeczną i gospodarczą, ale także terytorialną Wspólnoty. Akceptacja traktatowych podstaw spójności terytorialnej oznacza konieczność weryfikacji założenia, że polityka przestrzenna pozostaje wyłączną kompetencją państw członkowskich. Także określenie przestrzennego wymiaru poszczególnych polityk sektorowych Wspólnoty pozwoli na lepsze wykorzystanie potencjału terytorialnego Unii Europejskiej.

C. Pilne podjęcie prac nad nową edycją Perspektywy Rozwoju Przestrzennego Europy (ESDP).

Obecnie obowiązująca ESDP z 1999 roku została sporządzona jedynie dla obszaru piętnastu ówczesnych krajów członkowskich i upłynęło już dziesięć lat od jej przyjęcia przez państwa Wspólnoty. Obecnie nasza wiedza na temat procesów przestrzennych w Europie i świecie jest znacznie bogatsza, a także przywiązujemy rosnące znaczenie do kształtowania przestrzennych aspektów procesów rozwoju społeczno-gospodarczego. Przedsięwzięcie to powinna być prowadzone przez zainteresowane państwa członkowskie, z aktywnym udziałem Komisji Europejskiej, będącej katalizatorem sprawnego przebiegu prac nad takim strategicznym dokumentem Wspólnoty. Brak nowej ESDP sprawia,

że w dyskursie publicznym funkcjonują autorskie raporty wspólnotowego programu naukowego ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*), odzwierciedlające partykularne poglądy i interesy wybranych państw Wspólnoty. W najbliższym roku przedmiotem dyskusji powinna stać się metodologia i harmonogram prac nad ESDP. Oczywiście dokument ten, poza zasadniczym rozszerzeniem zasięgu terytorialnego na wszystkie kraje członkowskie, w niektórych analizach powinien uwzględniać także państwa kandydackie (Chorwację, Macedonię i Turcję) oraz Norwegię, Szwajcarię, Islandię, a także pozostałe kraje zachodnich Bałkanów. Niewykluczone, że powinno się w nim znaleźć miejsce również dla Ukrainy i Białorusi. Dokument ten powinien mieć charakter indykacyjny, zawierając zestaw rekomendacji (*guidelines*) dla różnych partnerów, w tym przede wszystkim dla państw członkowskich. Rolą nowego ESDP będzie przełożenie Odnowionej Strategii Lizbońskiej na wymiar terytorialny procesów rozwoju społeczno-gospodarczego.

D. Odwrócenie procesu dezintegracji polityki strukturalnej Wspólnoty.

Warunkiem osiągnięcia wyższego poziomu spójności terytorialnej jest zintegrowanie polityki Wspólnoty prowadzonej w odniesieniu do różnego typu obszarów. W Zielonej Księdze Komisji Europejskiej za OECD wyróżniono trzy typy obszarów: zurbanizowane, pośrednie oraz wiejskie. Polityka strukturalna powinna obejmować wszystkie wymienione typy terytoriów oraz relacje pomiędzy nimi. Jednak od roku 2007 Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) znalazł się w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Oznacza to, iż europejska polityka spójności straciła możliwość finansowania przedsięwzięć strukturalnych na obszarach wiejskich za pomocą dedykowanego temu kierunkowi interwencji funduszu. W okresie programowania polityk Wspólnoty obejmującym lata 2007-2013 relatywnie mało środków EFRROW przeznaczane jest na rozwój obszarów wiejskich, natomiast bardzo dużo na wspieranie rolników. Dla spójności terytorialnej Wspólnoty i państw członkowskich obszary wiejskie mają szczególne znaczenie, ze względu na udział w powierzchni i ludności państw członkowskich oraz różne deficyty wyposażenia obszarów, dotyczące szczególnie obszarów wiejskich. Nieco mniejsze znaczenie ma podejmowanie w Unii Europejskiej prób pewnej autonomizacji polityki miejskiej (*urban policy*). Jednak może to prowadzić do autonomizacji polityki Wspólnoty dotyczącej trzech rodzajów obszarów: zurbanizowanych, pośrednich oraz wiejskich. Wynikiem tego może być prowadzenie różnych cząstkowych polityk w państwach Wspólnoty zorientowanych na poszczególne typy obszarów, czego doskonałym przykładem jest polska ustawa o zasadach wspierania polityki rozwoju z 2006 roku, która nie dotyczyła finansowania uruchamianego w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich.

E. Określenie terytorialnych standardów usług publicznych.

Przyjęcie spójności terytorialnej jako traktatowego wymiaru spójności będzie oznaczało konieczność zdefiniowania minimalnego standardu dostępności do usług publicznych gwarantowanego obywatelom Wspólnoty niezależnie od miejsca zamieszkania. W pracach ESPON przyjęto, że w przypadku usług wyższego rzędu uznano jako racjonalny czas dojazdu 45 minut oraz uznano,

że miasta stutysięczne powinny gwarantować niezbędny pakiet usług. Dlatego niezbędne jest uzupełnianie i poprawianie jakości infrastruktury transportowej oraz w przypadkach izolacji terytorialnej kreowanie niezbędnych usług w nieco mniejszych jednostkach osadniczych. Szczególnej uwagi wymagają obszary wiejskie, aby wyeliminować sytuację tworzenia obywateli drugiej kategorii, ale równocześnie uniknąć rażącego wzrostu kosztów świadczenia poszczególnych usług wynikających ze struktury sieci osadniczej.

F. Ograniczenie negatywnej roli granic w Unii Europejskiej.

We wszystkich analizach europejskiej polityki spójności współpraca transgraniczna uznawana jest za kierunek interwencji o najwyższej wartości dodanej. Granice państw europejskich tradycyjnie dzieliły a nie łączyły, a obszary położone w ich pobliżu bardzo często cechował syndrom peryferyjności. Integracja europejska oznacza praktyczną likwidację granic wewnętrznych pomiędzy państwami Wspólnoty i wykorzystanie potencjału społeczno-gospodarczego takich obszarów. Rosnące znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego Wspólnoty ma współpraca w regionach paneuropejskich, takich jak: Państw Morza Bałtyckiego czy Europy Środkowej. Dla regionów i miast Europy kluczowym czynnikiem dynamizacji procesów rozwojowych ma wykorzystanie najlepszych doświadczeń, zgromadzonych w innych regionach i miastach Unii Europejskiej, poprzez sprawne ich rozpowszechnianie i adaptowanie. Wyrazem wyższej rangi tego kierunku polityki spójności będzie zasadniczy wzrost strumieni funduszy strukturalnych przeznaczanych na współpracę transgraniczną. Dotyczy to oczywiście granic wewnętrznych pomiędzy państwami Unii Europejskiej. Oznacza to także rozwijanie instrumentów typu „europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej”, poszerzających możliwości finansowania przedsięwzięć transgranicznych. W przypadku granic zewnętrznych należy spodziewać się rosnącej skali środków dostępnych w ramach instrumentów kształtującej partnerstwo terytorialne z obszarami państw sąsiadujących z Unią Europejską. Należy się spodziewać także powołania specjalnego programu dla obszarów położonych wzdłuż wschodniej granicy zewnętrznej Unii Europejskiej.

Zakończenie

Szerokie włączenie się polskich środowisk naukowych w europejską dyskusję nad spójnością terytorialną ma kluczowe znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, ze względu na znaczenie europejskiej polityki spójności dla finansowania rozwoju naszego kraju w nadchodzących latach. W zależności od rozwiązań jakie zostaną przyjęte dla kolejnego wieloletniego okresu programowania polityki i budżetu Wspólnoty, rozpoczynającego się w roku 2014, alokacje dla Polski mogą różnicować się w skrajnych scenariuszach jak jeden do trzech. Regulacje prawne i priorytety mogą sprzyjać nowoczesnej polityce rozwojowej albo powodować jedynie lokalne i rozproszone efekty. W 2009 roku, po wyborach do Parlamentu Europejskiego i powołaniu nowej Komisji Europejskiej, należy spodziewać się zasadniczego przyspieszenia dyskusji nad

pytaniami zawartymi w Zielone Księżde, niezależnie od tego, kiedy wszystkie państwa Wspólnoty ratyfikują traktat reformujący.

Załącznik 1

Jako najważniejsze pytania w debacie o spójności terytorialnej wyróżniono:

Pytanie 1 dotyczące zakresu i kontekstu. Jakie są najważniejsze problemy właściwe dla spójności terytorialnej? Jakie usługi publiczne są właściwe dla spójności terytorialnej? W jaki sposób polityka spójności może poprawić dostęp do tych usług? W jaki sposób mierzyć tę dostępność?

Pytanie 2 odnoszące się do skali akcji podejmowanych w układzie terytorialnym. W jakim stopniu powinna zostać zróżnicowana terytorialna skala interwencji polityki w zależności od specyfiki podejmowanego problemu? Czy regiony o specyficznych cechach geograficznych wymagają specjalnego wsparcia? Jeśli tak to w jakiej skali i formie?

Pytanie 3 podejmujące problem lepszej współpracy. Czy jest potrzeba wprowadzenia nowych form współpracy terytorialnej? Jaka powinna być rola Komisji Europejskiej w stymulowaniu i wspieraniu tej współpracy? Jakie działania legislacyjne i organizacyjne powinny zostać rozwinięte, aby stymulować współpracę? W jaki sposób poprawić koherencję interwencji po obydwu stronach zewnętrznej granicy UE?

Pytanie 4 rozwijające kwestie lepszej koordynacji. W jaki sposób koordynacja pomiędzy politykami terytorialnymi a sektorowymi może zostać poprawiona? Jakie polityki sektorowe powinny zwracać większą uwagę na terytorialne aspekty? Jakie narzędzia powinny w tym celu zostać rozwinięte? W jaki sposób koherencja działań wpływających na rozwój terytorialny powinna zostać wzmocniona?

Pytanie 5 definiujące nowe partnerstwa terytorialne. Czy uznanie znaczenia spójności terytorialnej oznacza zaangażowanie nowych aktorów, takich jak: lokalni partnerzy, organizacje społeczne i organizacje pozarządowe? Czy więcej uwagi należy poświęcić ekonomii społecznej? W jaki sposób osiągnąć oczekiwany poziom partycypacji społecznej?

Pytanie 6 dotyczące poprawy rozumienia spójności terytorialnej. Jakie wskaźniki powinny zostać rozwinięte na poziomie wspólnoty, aby monitorować trendy terytorialne?

Bibliografia

- Bachtler J., [1998], *Reforming the Structural Funds: Challenges for EU Regional Policy*, [w:] European Planning Studies, Vol. 6, No. 6, s. 645-664.
- Bachtler J., Mendez C., [2007], *Renewing Cohesion Policy: Recent Progress and Long-Term Challenges*, EoRPA Paper 07/3, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
- Bachtler J., Mendez C., [2007], *Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds?*, [w:] Journal of Common Market Studies.
- Bachtler J., Taylor S., [2003], *The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective*, IQ-Net Special Report, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

- Bachtler J., Wren C., [2006], *The Evaluation of EU Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges*, [w:] *Regional Studies* 40(2), Special Issue: The Evaluation of EU Cohesion Policy, s. 143-153.
- Background Report, [2008], *TDPC Meeting at Ministerial Level*, (30-31 March 2009), GOV/TDPC (2008)9, OECD, Paris.
- Beutel J., [1993], *The Economic Impacts of the Community Support Frameworks for the Objective 1 Regions 1989-93*, Report to the European Commission (DG XVI), University of Constance.
- Beutel J., [1995], *The Economic Impacts of the Community Support Frameworks for the Objective 1 Regions 1994-99*, Report to the European Commission (DG XVI), University of Constance.
- Bieńkowska E., [11 luty 2009 r., 2009], *Konferencja oddziaływanie polityki spójności na stabilność makroekonomiczną kraju*, prezentacja, Warszawa.
- Boldrin M., Canova F., [2001], *Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies*, [w:] *Economic Policy* 16(32), s. 205-253.
- Bradley J., [2009], *Debata na temat polityki spójności i funduszy strukturalnych*, [w:] *Polityka spójności w obliczu wyzwań XXI w*, Materiały z konferencji, MRR, Warszawa.
- Bradley J., [2007], *Evaluating the Impact of European Union Cohesion Policy in Less-Developed Countries and Regions*, [w:] *Regional Studies* 40(2).
- Bradley J., Morgenroth E., Untiedt G., [2004], *Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modeling framework*.
- Bradley J., Petrakos G., Traistaru I., [2004], *Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union*, New York.
- Bradley J., Zaleski J., [2003], *Modelling EU accession and Structural Fund impacts using the new Polish HERMIN model*, [w:] *Modelling Economies in Transition*, Proceedings of the 7th Conference of the International Association AMFET, Cedzyna, 4-7 December, 2002, ed. W. Welfe, Łódź.
- Castells M., [2008a], *Siła tożsamości*, PWN, Warszawa.
- Castells M., [2008b], *Społeczeństwo sieci*, PWN, Warszawa.
- Churski P., [2008], *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo naukowe UAM, Poznań.
- Ederveen S., Gorter R., de Mooij, Nahuis R., [2002], *Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.
- 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 Policy*, [w:] *Kyklos*, Vol. 59-2006, No. 1.
- ESRI with GEFRA, An examination of the ex-post macroeconomic impacts of CSF 1994-99 on Objective 1 countries and regions*, [2002], Final Report, Economic and Social Research Institute, in association with Gesellschaft fur Finanz und Regionalanalysen, Dublin.
- Europe 2000*, [1991], *Outlook for the Development of the Community's Territory*, European Commission.
- Europe 2000+*, [1994], *Cooperation for European territorial development*, European Commission.
- Florida R., [2000], *The Learning Region*, [in:] *Regional innovation, Knowledge and Global Change*, ed. Acs Z.J., New York.
- Fujita M., Krugman P., Venables A.J., [2001], *The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London.
- The Goeteborg Strategy*, [2001], European Council.
- Gozelak G., [13-14 May 2008], *For a New Meaning of Cohesion, presentation during*, „Cohesion policy post-2013. Desired directions for the reform”, Falenty.
- Green Paper on Territorial Cohesion*, [14 lipiec 2008], Turning territorial diversity into strength, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee, Commission of the European Communities, Brussels.

- Grosse T.G., [2008], *Nowa polityka spójności: Wybrane nurty debaty europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Grosse T.G., [2002], *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, Studia Regionalne i Lokalne, 1(8).
- Kaczor T., Socha R., [2008], *Badania wpływu NPR 2004-2006 i NSRO 2007-2013 na wybrane wskaźniki dokumentów strategicznych*, Warszawa.
- Krugman P., [1995], *Development, Geography, and Economic Theory*, Massachusetts Institute of Technology.
- Policy Report, [2008], TDPC Meeting at Ministerial Level (30-31 March 2009), GOV/TDPC (2008)10, OECD, Paris
- Przegląd Terytorialny OECD*, [2008], Polska, OECD.
- Przyszłość polityki spójności Unii Europejskiej po 2013 r.*, [marzec 2008], Stanowisko rządu Rzeczypospolitej Polskiej, Dokument problemowy, Warszawa.
- Reshaping Economic Geography. World development report*, [2008], World Bank, Washington D.C.
- Rodriguez-Pose A., Fratesi U., [2004], *Between Development and Social Policies. The Impact of European Structural Funds In Objective 1 Regions*, [w:] Regional Studiem, 38(1).
- Romer P., [1994], *The Origins of Endogenous Growth*, [w:] The Journal of Economic Perspectives, 8(1).
- Sapir A., Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Vinals J., Wallace H., [2003], *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group to the President of the European Commission.
- A Strategic Discussion on the Future of EU Regional and Rural Policies*, [February 29 – March 1 2008], Sub Rosa Report, Club van de Universitaire Stichting, Brussel.
- Szlachta J., [1992], *Interwencjonizm państwa w przebieg procesów rozwoju regionalnego w świetle doktryny neokeynesowskiej i neoliberalnej*, [w:] Winiarski B., *Polityka regionalna w warunkach gospodarki rynkowej*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków.
- Szlachta J., Zaleski J., [2008], *Dylematy polityki strukturalnej Unii Europejskiej po roku 2013*, „Gospodarka Narodowa” 3/2008, s. 87-103.
- Szlachta J., Zaleski J., [2009], *Tezy dotyczące podstaw wypracowania przyszłej polityki spójności Unii Europejskiej po roku 2014 – pozycja Polski*, [w:] *Polityka spójności w obliczu wyzwań XXI w.* Materiały z konferencji, MRR, s. 115-124, Warszawa.
- Territorial Agenda of the European Union*, [2007].
- Turning Territorial Diversity into Strength. Greek Paper on Territorial Cohesion*, [October 2008], EU Regional Policy.
- Williamson J., [1975], *Unbalanced Growth, Inequality and the Process of National Development. A Description of the Patterns*, [w:] Alonso W., *Regional Policy. Readings in Theory and Applications*, MIT Press, Cambridge.
- Zaleski J., Tomaszewski P., Zembaty M., Bradley J., [2008], *Wpływ realizacji inwestycji finansowanych z funduszy unijnych na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych NPR i NSS*, Wrocław.

TERRITORIAL COHESION AND ITS IMPACT ON THE STRUCTURAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION

S u m m a r y

Expenditure on structural policy is the second largest item in the European Union's budget. Structural funds and the cohesion fund are intended for the bloc's poorest

countries and regions, and their aim is to increase the cohesion of the entire community. Under the EU reform treaty, the traditional model of economic and social cohesion would be expanded to include a third dimension—territorial cohesion. The authors analyze the implications of the introduction of territorial cohesion to European structural policy. They evaluate EU program documents and research in this area.

Szlachta and Zaleski set out to explain why the territorial dimension of European structural policy is important to Poland and why European cohesion policy should be modified after 2013. The paper describes the theoretical foundations of European structural policy, paying special attention to the role of regional factors for community-level intervention and the course of convergence processes. Against this background, the authors describe the EU's regional policy and its territorial dimension over the past 20 years. The paper also discusses the most important conclusions from a public debate on territorial issues in Europe, and mentions issues such as the EU Green Paper on territorial cohesion and its importance for reforming the EU's structural policy after 2013.

Keywords: cohesion, structural policy, convergence, European Union, regional development