

Jacek Szlachta

## Europejska polityka regionalna po roku 2013 – wyzwania dla Polski

Wspólnota Europejska od czasu wdrożenia reformy Delorsa, jaka nastąpiła w 1988 roku, programuje swoje polityki i budżet w horyzoncie wieloletnim, a dotychczasowe wieloletnie okresy dotyczyły lat: 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006 i 2007-2013. Ostatnie dwie perspektywy finansowe obejmowały zatem po siedem lat. Zgodnie z zapisami traktatu reformującego przyjętego przez Radę Europejską na Szczycie w 2007 roku w Lizbonie, kolejny wieloletni okres powinien dotyczyć przynajmniej pięciu lat.<sup>311</sup> Dlatego oczekuje się, że programowanie polityk i budżetu Wspólnoty będzie obejmowało w najbliższej przyszłości okres siedmiu lub pięciu lat, czyli 2014-2020 lub 2014-2018.

Po rozszerzeniu Unii Europejskiej, jakie nastąpiło od 1 maja 2004 roku, Polska ze względu na niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego całego naszego kraju jak i poszczególnych województw, stała się znaczącym beneficjentem europejskiej polityki spójności.<sup>312</sup> W latach 2007-2013 największe transfery funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, jakie są uruchamiane w ramach tej polityki, trafiają do Polski. Wynika to z orientacji podstawowej części funduszy strukturalnych Wspólnoty na rzecz regionów o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, a miernikiem jest produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły

---

<sup>311</sup> Zakładam, że proces ratyfikacji traktatu reformującego zostanie zakończony przed rokiem 2013, co oznacza że jego zapisy będą podstawą kształtowania kolejnej perspektywy budżetowej.

<sup>312</sup> Dla tej sfery interwencji Wspólnoty Europejskiej używane są trzy określenia. Najstarszy termin *polityka strukturalna* został użyty w Traktacie Rzymskim konstytuującym Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Kolejne pojęcie *polityka regionalna* jest także uzasadnione, bowiem przesłanki interwencji europejskiej są regionalne, a znacząca część środków Unii Europejskiej jest wdrażana na poziomie regionalnym. Najmłodsze pojęcie *polityka spójności* wskazuje na podstawowy kierunek interwencji, jakim jest zmniejszenie różnicowań terytorialnych w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. W prezentowanym tekście te trzy pojęcia te są używane zamiennie.

nabywczej nie przekraczający 75% średniej Unii Europejskiej.<sup>313</sup> W przypadku Funduszu Spójności wsparcie Wspólnoty jest zorientowane na kraje, których dochód narodowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej nie przekracza 90% średniej Unii Europejskiej. Wydatki w ramach polityki spójności stanowią obecnie blisko 40% budżetu Wspólnoty.

Bardzo szeroki jest zakres rzeczowy (sektorowy) kierunków finansowania działań rozwojowych z funduszy Unii Europejskiej. Dotyczy on między innymi: infrastruktury technicznej (transportowej, środowiskowej, gospodarki wodnej, energetycznej) oraz infrastruktury społecznej (szkolnictwa, ochrony zdrowia, dziedzictwa kulturowego, turystyki), tradycyjnych i nowoczesnych działań w zakresie kapitału ludzkiego, administracji publicznej i instytucji społeczeństwa obywatelskiego, a także sektora przedsiębiorstw, w tym przede wszystkim małych i średnich podmiotów oraz otoczenia biznesowego. Coraz większe znaczenie ma wspieranie przez politykę spójności nowoczesnych segmentów gospodarki, prowadzących do rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego oraz kształtowania wysokiego poziomu innowacyjności i przedsiębiorczości.

Warunkiem skutecznego absorbowania funduszy Wspólnoty było zbudowanie w krajach będących ich beneficjentami, infrastruktury instytucjonalnej dla nowoczesnej polityki rozwojowej, prowadzonej nie tylko w wymiarze krajowym, ale także regionalnym. Elementami takiej polityki rozwojowej było między innymi: programowanie, zarządzanie, finansowanie, monitoring, ewaluacja, audyt oraz wybór projektów. Oznacza to w konsekwencji jakościową poprawę uprawiania polityk publicznych oraz sposobu gospodarowania środkami publicznymi w państwach Wspólnoty Europejskiej. Warunkiem otrzymania bezzwrotnych dotacji Wspólnoty było także własne współfinansowanie poszczególnych programów i projektów ze strony kraju beneficjenta. Bardzo szeroki jest zakres potencjalnych beneficjentów funduszy, uwzględniający między innymi: administrację rządową, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, zakłady opieki zdrowotnej funkcjonujące w publicznym systemie ochrony zdrowia, organizacje pozarządowe, lasy państwowe i ich jednostki organizacyjne, szkoły wyższe, jednostki naukowe, instytucje kultury, instytucje otoczenia biznesu, partnerów społecznych i gospodarczych, spółki wodne, kościoły i związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków

---

<sup>313</sup> Poziom ten określa się dla regionów typu NUTS 2 (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*) - Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej. Jest to uniwersalna regionalizacja wszystkich państw członkowskich Wspólnoty na pięć poziomów. Dla europejskiej polityki regionalnej podstawowe znaczenie ma poziom drugi, w Polsce są to województwa.

wyznaniowych, inne jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną, a także przedsiębiorców. Jednak zdecydowanie najważniejszą grupą podmiotów, które korzystają ze środków europejskiej polityki spójności są jednostki samorządu terytorialnego.

W latach 2004-2006 Polska otrzymała w sumie w ramach czterech funduszy strukturalnych i funduszu spójności 12,8 miliardów euro (w cenach stałych z 2004 roku). W latach 2007-2013 w ramach tych pięciu funduszy Wspólnoty alokacja wzrosła do 66,4 miliardów euro (także w cenach z 2004 roku).<sup>314</sup> Oznacza to, że w okresie tym stajemy się największym beneficjentem funduszy Unii Europejskiej. Jednak proces przyspieszonej modernizacji społeczno-gospodarczej Polski, dokonujący się między innymi z udziałem środków europejskiej polityki spójności, nie zakończy się w roku 2013, i dlatego kluczowe znaczenie ma utrzymanie także w kolejnych kilkunastu latach porównywalnych z alokacjami w okresie 2007-2013 skali transferów finansowych z budżetu Wspólnoty na rzecz naszego kraju.

## **1. Przebieg dyskusji na temat reformy europejskiej polityki spójności**

W pierwszych latach XXI wieku, w trakcie wypracowywania założeń polityk i budżetu Wspólnoty na lata 2007-2013 pojawiła się bardzo szeroka krytyka europejskiej polityki spójności, kwestionująca efektywność ekonomiczną takiej interwencji, dokonywanej z poziomu całej Wspólnoty Europejskiej. Postulowano między innymi: ograniczenie skali wydatków europejskiej polityki spójności, rozparcelowanie tej polityki pomiędzy polityki sektorowe oraz przeniesienie ciężaru interwencji publicznej na poziom krajowy - czemu miała służyć tak zwana renacjonalizacja. W skrajnych poglądach kwestionowano zasadność podejmowania interwencji publicznej na poziomie Wspólnoty, prowadzącą zdaniem niektórych krytyków do nieefektywnej alokacji ograniczonych środków.<sup>315</sup> Postulowano ograniczenie tej interwencji wyłącznie do nowych państw członkowskich, a także jej zawężenie rzeczowe do sfery infrastruktury technicznej. Wskazywano na brak skuteczności tej polityki, bowiem zróżnicowania regionalne w ramach prawie

---

<sup>314</sup> W latach 2000-2006 w ramach europejskiej polityki spójności funkcjonowały cztery fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. Od roku 2007 dwa instrumenty - Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Fundusz Rybołówstwa zostały przesunięte do odpowiednich polityk sektorowych. Dla zachowania porównywalności wielkości alokacji, dla lat 2007-2013 uwzględniono środki dostępne w ramach tych pięciu funduszy.

<sup>315</sup> J. Bradley, Debata na temat polityki spójności i funduszy strukturalnych, w: Polityka spójności w obliczu wyzwań XXI wieku, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2009, s. 54-71.

wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej w ostatnich kilkunastu latach zwiększają się. Szeroko eksponowano różne nieprawidłowości wdrażania funduszy, szczególnie w nowych krajach członkowskich, ilustrując w ten sposób różne krytyczne wobec europejskiej polityki spójności tezy. Wystąpiła także bardzo silna presja ze strony płatników netto do budżetu Wspólnoty na ograniczenie wielkości wydatków publicznych ponoszonych na poziomie Unii Europejskiej, w tym także w ramach polityki spójności.

Obrońcy tej polityki eksponowali tezę, że unia gospodarcza i walutowa przynosi znacznie większe korzyści państwom i regionom najwyżej rozwiniętym. Dlatego niezbędna jest wspólnotowa polityka spójności, która przenosi impulsy rozwojowe także na państwa i regiony słabiej rozwinięte. Interwencja Unii Europejskiej koncentrowana jest w coraz większym stopniu w sferach o wysokiej wspólnotowej wartości mnożnikowej, za jakie uważa się współpracę transgraniczną, transeuropejskie sieci komunikacyjne oraz nowoczesne sektory gospodarki. Coraz szerzej stosowano modelowanie makroekonomiczne, ilustrujące istotny wpływ funduszy Wspólnoty na produkt krajowy brutto, wskaźnik bezrobocia oraz zmiany strukturalne. Wskazywano na fakt, że znacząca część alokacji, stanowiąca nawet 30-40% całkowitej wartości interwencji strukturalnej Unii Europejskiej, wraca do najbogatszych państw i regionów Wspólnoty, bowiem dysponują one wysokiej jakości towarami i usługami pozwalającymi im na wygrywanie przetargów, związanych z realizacją projektów finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.<sup>316</sup> Wreszcie eksponowano tezę, że trwała dualizacja struktur społeczno-gospodarczych Europy może stać się barierą utrzymania wysokiej dynamiki rozwojowej Wspólnoty i zachowania walorów oraz przewag europejskiego modelu gospodarki rynkowej.

Na przebieg dyskusji dotyczącej rozwiązań europejskiej polityki spójności zasadniczy wpływ miały analizy dotyczące zbyt niskiej konkurencyjności i innowacyjności Unii Europejskiej, rejestrowanej przede wszystkim na tle Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej oraz innych globalnych konkurentów. Politycznym wyrazem tych rozważań stała się przyjęta w 2000 roku na Szczycie Unii Europejskiej w Lizbonie strategia, zakładająca że w ciągu zaledwie dziesięciu lat Wspólnota Europejska stanie się najbardziej konkurencyjną gospodarką światową. W roku 2001 na Szczycie Unii Europejskiej w Goeteborgu oryginalna strategia została uzupełniona o założenia trwałego i zrównoważonego (*sustainable*), ze względu na konsekwencje dla środowiska przyrodniczego, rozwoju. Po pięciu latach przeprowadzono analizy,

---

<sup>316</sup> Directorate General for Internal Policies, The Economic Return of Cohesion Expenditure for Member States, European Commission, Brussels 2009.

które udokumentowały brak skuteczności wdrażania przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie Strategii z Lizbony i Goeteborga. Dlatego w roku 2005 państwa Wspólnoty przyjęły odnowioną strategię lizbońską.<sup>317</sup> Zakłada ona podporządkowanie poszczególnych polityk Unii Europejskiej, w tym także polityki spójności, odnowionej strategii lizbońskiej. Istotne znaczenie miała decyzja odnośnie umiejscowienia podstawowego pakietu środków na wdrażanie Strategii z Lizbony i Goeteborga albo w ramach polityki spójności, albo w pozycji polityki wewnętrznej. Lokalizacja w ramach polityk wewnętrznych oznaczałaby rozdysponowanie dostępnych środków na projekty wyłaniane w ramach paneuropejskich konkursów, które wygrywałyby najprawdopodobniej podmioty z najsilniejszych państw i regionów Wspólnoty. Alokacja w ramach polityki spójności oznacza, że nawet słabo rozwinięte kraje i regiony Wspólnoty otrzymują środki na wdrażanie priorytetów społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy. Przyjęcie korzystnego dla Polski rozwiązania na lata 2007-2013 zostało obudowane indykatywnym zobowiązaniem dla państw beneficjentów Celu konwergencja, aby przynajmniej 60% środków strukturalnych Wspólnoty zostało przeznaczone na priorytety Strategii Lizbońskiej.

Wyrazem znaczenia Strategii Lizbońskiej stały się priorytety zawarte w Strategicznych Wytycznych Wspólnoty dotyczących spójności na lata 2007-2013, kluczowym dokumencie przygotowanym przez Komisję Europejską, a zaakceptowanym przez Parlament Europejski, który określa ramy polityki spójności w państwach członkowskich.<sup>318</sup> Wytyczne te to: (1) zwiększenie atrakcyjności Europy i jej regionów pod względem inwestycji i zatrudnienia, (2) poprawa poziomu wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu oraz (3) zwiększenie liczby i poprawa jakości miejsc pracy. W Strategicznych Wytycznych Wspólnoty uwzględniono także trzy wytyczne terytorialne, jakimi są: (4) wkład miast we wzrost i zatrudnienie, (5) wspieranie zróżnicowania gospodarczego obszarów wiejskich, obszarów rybołówstwa oraz obszarów o niekorzystnym położeniu ze względu na warunki przyrodnicze oraz (6) współpraca transgraniczna, transnarodowa i międzyregionalna.

Dokumentem wywierającym szczególny wpływ na przebieg dyskusji odnośnie przyszłej polityki spójności jest traktat reformujący przyjęty na Szczycie w Lizbonie w 2006 roku. Traktat ten pomimo tego, że nie został jeszcze ratyfikowany przez

---

<sup>317</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej, Bruksela dnia 2.2.2005, COM (2005) 24.

<sup>318</sup> Komisja Europejska, Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla spójności na lata 2007-2013, Decyzja Rady z dnia 6 października 2006r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2007.

wszystkie kraje członkowskie i nie wiadomo kiedy wejdzie w życie, wywiera już obecnie istotny wpływ na funkcjonowanie Wspólnoty. Dla polityki spójności szczególne znaczenie ma zapis zawarty w artykule trzecim, mówiący że: „Unia Europejska dąży do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz kieruje się solidarnością pomiędzy krajami członkowskimi”. Inny ważny zapis traktatu dotyczy zobowiązania do wieloletniego programowania polityk i budżetu Wspólnoty. Oznacza to pojawienie się obok spójności gospodarczej i społecznej nowego jej wymiaru - terytorialnego, który musi zostać w najbliższych latach zdefiniowany jako jedna z podstaw interwencji strukturalnej Wspólnoty. Należy się także spodziewać, że w nadchodzących latach podstawową osią organizującą dyskusję na temat przyszłej polityki strukturalnej Unii Europejskiej będzie spójność terytorialna.

## **2. Rosnące znaczenie wymiaru terytorialnego w Unii Europejskiej**

Zainteresowanie Wspólnoty wymiarem terytorialnym polityki rozwoju było także wynikiem reformy Delorsa z 1988 roku. Pomimo tego, że polityka przestrzenna pozostała kompetencją państw członkowskich podjęto po raz pierwszy prace programowe na poziomie całej Unii Europejskiej.<sup>319</sup> Opracowaniami dotyczącymi wieloletnich perspektyw rozwoju terytorialnego Wspólnoty były przygotowane przez Komisję Europejską studia: Europa 2000. Założenia rozwoju terytorium Wspólnoty - w roku 1991 i Europa 2000 Plus. Współpraca dla rozwoju terytorialnego Europy - w roku 1994.<sup>320</sup> Dokumenty te miały indykatywny charakter, zarysowując pole dla konstruowania polityki makroprzestrzennej na poziomie Wspólnoty. W latach 1994-1999 prace te były kontynuowane, przy wiodącej roli państw członkowskich. Ich wynikiem była przyjęta przez ministrów do spraw polityki regionalnej i przestrzennej państw członkowskich w 1999 roku Europejska Perspektywa Rozwoju

---

<sup>319</sup> Podstawowe znaczenie dla rozumienia tego wymiaru europejskiej polityki strukturalnej ma sposób tłumaczenia na język polski pojęcia *territorial cohesion*. Prawdopodobnie najbliższy odpowiednik merytoryczny to „spójność przestrzenna”. Zwrócenie uwagi na wymiar przestrzenny oznaczałoby zasadniczy wzrost znaczenia polityki przestrzennej oraz konieczność zdefiniowania relacji polityki przestrzennej uprawianej na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym. Mechaniczne przetłumaczenie tego pojęcia na język polski zasadniczo spłyciło percepcję tego wymiaru spójności w Polsce.

<sup>320</sup> Commission of the European Communities, Europe 2000. Outlook for the Development of the Community's Territory, Brussels-Luxembourg 1991 oraz Commission of the European Communities, Europe 2000 Plus. Cooperation for European territorial development, Brussels-Luxembourg 1994.

Przestrzennego.<sup>321</sup> Dokument ten dotyczył terytorium piętnastu ówczesnych państw członkowskich i zawierał założenia rozwoju terytorialnego Wspólnoty do roku 2010, będąc wskazaniem dla kształtowania polityki przestrzennej w Unii Europejskiej.

W kolejnym okresie programowania obejmującym lata 2000-2006 podjęto specjalny program badawczy ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*) - czyli Europejską Sieć Obserwacyjną Planowania Przestrzennego, którego celem było szersze rozpoznanie prawidłowości rozwoju przestrzennego Europy. W jego ramach zrealizowano szereg prac badawczych, dotyczących najważniejszych aspektów rozwoju terytorialnego Unii Europejskiej, których wyniki zostały opublikowane w kilkunastu raportach.<sup>322</sup>

W latach 2007-2013 ten program badawczy jest kontynuowany, a jego wynikiem powinno być pełne i kompleksowe zdefiniowanie kluczowych aspektów spójności terytorialnej Unii Europejskiej, jako jednej z wiodących przesłanek kształtowania poszczególnych polityk Wspólnoty.

Na poziomie politycznym najważniejszym dokumentem jest Agenda Terytorialna Unii Europejskiej, przyjęta w maju 2007 roku w Lipsku przez ministrów do spraw polityki regionalnej i przestrzennej.<sup>323</sup> Agenda Terytorialna UE uwzględnia następujące priorytety: (1) wzmocnienie policentrycznego rozwoju oraz innowacji poprzez tworzenie sieci współpracy regionów miejskich i miast, (2) kształtowanie nowych form partnerstwa i zarządzania terytorialnego pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi, (3) wspieranie regionalnych klastrów konkurencyjności i innowacyjności, (4) wspieranie, wzmacnianie i rozbudowę sieci transeuropejskich, (5) wspieranie idei transeuropejskiego zarządzania ryzykiem, z uwzględnieniem efektów zmian klimatycznych oraz (6) wzmocnienie struktur ekologicznych oraz zasobów kulturowych jako wartości dodanej dla rozwoju. W Agendzie zdefiniowano także najważniejsze wyzwania przestrzenne przed jakimi stoi obecnie Europa. Są nimi:

- regionalnie zróżnicowany wpływ zmian klimatycznych na terytorium Unii Europejskiej i krajów sąsiadujących, w szczególności w kontekście potrzeby równoważenia rozwoju;

---

<sup>321</sup> European Community, *European Spatial Development Perspective*, Potsdam 1999.

<sup>322</sup> Są one zawarte w opublikowanych w latach 2003-2008 raportach. Najbardziej syntetycznym opracowaniem jest *European Spatial Planning Observation Network, Atlas ESPON. Struktura terytorium Europy*, Komitet Monitorujący ESPON, październik 2006.

<sup>323</sup> Komisja Europejska, *Agenda Terytorialna Unii Europejskiej*, konferencja Ministrów ds. Rozwoju Miast i Spójności Terytorialnej UE, Lipsk maj 2007.

- rosnące ceny energii, nieefektywne użytkowanie energii oraz zróżnicowanie terytorialne możliwości korzystania z nowych źródeł energii;
- ulegające przyspieszeniu włączanie się regionów Wspólnoty do globalnej konkurencji gospodarczej, przy jednoczesnym zwiększaniu się wzajemnych zależności krajów i regionów w skali globalnej;
- wpływ rozszerzenia Unii Europejskiej na spójność gospodarczą, społeczną i przestrzenną, zwłaszcza w kontekście integracji infrastruktury transportowej i energetycznej Europy Wschodniej oraz nowych państw członkowskich i ich regionów;
- nadmierna eksploatacja zasobów naturalnych i kulturowych oraz utrata różnorodności biologicznej, w szczególności poprzez niekontrolowany wzrost obszarów miejskich, podczas gdy obszary peryferyjne borykają się z problemem wyludnienia;
- wpływ przestrzennej zmian demograficznych (w szczególności starzenia się ludności), jak również migracji pomiędzy rynkami pracy i wewnątrz nich, na zapewnienie dostępu do podstawowych usług użyteczności publicznej, usług mieszkaniowych oraz na rozwój struktury osadnictwa.

Jednym ze strategicznych kierunków wdrażania spójności terytorialnej powinno być stworzenie sprawnej platformy wymiany najlepszych doświadczeń dotyczących sfery polityki rozwojowej i polityki spójności pomiędzy różnymi aktorami na poziomie regionalnym i lokalnym. Oznacza to kreowanie katalogu takich praktyk i forum do dyskusji oraz stymulowanie wdrażania najlepszych praktyk w całej Europie. Wynikiem powinien być sprawny transfer doświadczeń, podwyższający efektywność funkcjonowania układu terytorialnego UE. Powinno to prowadzić także do określenia zestawu benchmarków i standardów europejskich.

Dążenie do spójności terytorialnej oznacza potencjalnie zasadniczy wzrost kompetencji układu terytorialnego państw członkowskich (regionalnego i lokalnego) oraz różnych podziałów wyspecjalizowanych (metropolitalnych, podregionalnych itd.). Dlatego problemem jest wzrost znaczenia zdecentralizowanego podejścia do rozwoju społeczno-gospodarczego, które pozwala na lepsze wykorzystanie lokalnych możliwości. Staje się to możliwe dzięki: uwzględnieniu endogenicznych potencjałów rozwojowych, zwiększeniu umiejętności strategicznego programowania rozwoju w układach terytorialnych oraz wprowadzeniu praktyk właściwych zarządzaniu publicznemu do układów terytorialnych. Konieczne staje się także podjęcie szeregu tematów, takich jak: (1) priorytetyzacji inwestycji publicznych w układach terytorialnych, (2) decentralizacji funkcji publicznych, w tym w zakresie finansów



publicznych, (3) zbudowania skutecznych regionalnych systemów i polityk innowacyjnych, (4) podjęcia polityki rozwojowej w różnych układach przestrzennych, nie tylko administracyjnych.

Jak widać percepcja istotnego znaczenia problematyki spójności terytorialnej systematycznie dojrzewała we Wspólnocie Europejskiej, a przytoczone wcześniej zapisy traktatu reformującego są wynikiem wieloletniego procesu poznawczego i negocjacyjnego. Dla wszystkich ważnych aktorów europejskich stało się jasne, że niski poziom spójności terytorialnej oznacza zasadnicze podwyższenie kosztów transakcyjnych, co obniża efektywność funkcjonowania państw, regionów, miast i innych jednostek terytorialnych Wspólnoty.

### **3. Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej**

W październiku 2008 roku Komisja Europejska przedstawiła Zieloną Księgę w sprawie spójności terytorialnej, określającą w jaki sposób przetworzyć terytorialną różnorodność w siłę Wspólnoty.<sup>324</sup> Zakłada ona bardziej zbilansowany i zrównoważony rozwój na terytorium całej Wspólnoty, co powinno sprzyjać lepszemu wykorzystaniu zasobów, przynosząc korzyści wynikające ze zmniejszonej koncentracji 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 zróżnicowań w zagęszczeniu funkcji gospodarczych, (2) powiązania terytoriów, czego wyrazem jest pokonanie dystansu i zwiększenie poziomów dostępności, (3) współpraca, wynikiem której jest pokonanie negatywnych konsekwencji podziałów oraz (4) uwzględnienie problemów obszarów o specjalnych cechach geograficznych.

Elementem Zielonej Księgi są pytania dotyczące spójności terytorialnej (patrz Załącznik 1). Dotyczą one spraw elementarnych, takich jak m. in.: definicja, wskaźniki, zakres oraz kierunki interwencji. Zestaw tych pytań może budzić wątpliwości z punktu widzenia ich kompletności oraz kompleksowości. Jednak istotne jest to, że pytania te wyznaczają podstawowe pole dyskusji jaka będzie prowadzona w nadchodzących latach, na temat reformy polityki strukturalnej Wspólnoty oraz zdefiniowania założeń polityki przestrzennej Unii Europejskiej i państw członkowskich po roku 2013. Wynik dyskusji będzie przesłanką do zmian struktury

---

<sup>324</sup> Commission of the European Communities, Green Paper on Territorial Cohesion. 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, Brussels 14.7.2008.

wydatków budżetowych 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 oraz 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 także 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 przesłanek kształtowania polityk Unii Europejskiej jest ratyfikowanie Traktatu Lizbońskiego przez wszystkie kraje członkowskie.

W pierwszej kolejności należy zidentyfikować warunki wstępne poprawnego uwzględnienia spójności terytorialnej w ramach europejskiej polityki strukturalnej. Oznacza to konieczność podjęcia wielu prac. Są one następujące:

#### **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 makroprzestrzennych działań 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 uwzględniać 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 endogenicznego potencjału terytorialnego Unii Europejskiej.

#### **Podjęcie prac nad nową edycją *Perspektywy Rozwoju Przestrzennego Europy (European Spatial Development Perspective - ESDP)***

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 przebiegu 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 ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*), odzwierciedlające partykularne poglądy i interesy wybranych państw Wspólnoty. W najbliższych latach przedmiotem dyskusji powinna stać się metodologia i harmonogram prac nad nową 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. Dokument ten powinien mieć charakter indykatywny, 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.

### **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 kategorie obszarów: zurbanizowane, pośrednie oraz wiejskie. Polityka strukturalna powinna obejmować wszystkie wymienione typy terytoriów oraz uwzględniać 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 przeznaczonego na ten kierunek interwencji funduszu. Jednak 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 w infrastrukturę techniczną i społeczną, dotyczące szczególnie obszarów wiejskich. Z analiz dokumentów

strategicznych państw członkowskich Wspólnoty na lata 2007-2013 wynika, że na rozwój obszarów wiejskich więcej środków jest uruchamianych w ramach polityki spójności niż w ramach EFRROW. Nieco mniejsze znaczenie mają podejmowane w Unii Europejskiej próby pewnej autonomizacji polityki miejskiej (*urban policy*). Jednak w dalszej kolejności może to prowadzić do autonomizacji polityki Wspólnoty dotyczącej tych trzech rodzajów obszarów. Wynikiem tego może być prowadzenie różnych częściowych polityk w państwach Wspólnoty, zorientowanych na poszczególne typy obszarów, czego doskonałym przykładem jest polska ustawa o zasadach wspierania polityki rozwoju z 2006 roku, która z założenia nie dotyczyła finansowania uruchamianego w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, ze względu na lokalizację tego funduszu w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

#### **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 w przypadku usług wyższego rzędu jako racjonalny czas dojazdu 45 minut oraz założono, że miasta stutysięczne powinny gwarantować obywatelom niezbędny pakiet usług. Dlatego konieczne jest systematyczne uzupełnianie i poprawianie jakości infrastruktury transportowej oraz w przypadkach izolacji terytorialnej niektórych obszarów kreowanie niezbędnych usług w nieco mniejszych jednostkach osadniczych. Szczególnej uwagi wymagają obszary wiejskie, aby wyeliminować sytuację tworzenia się grupy obywateli drugiej kategorii, ale równocześnie unikać rażącego wzrostu kosztów świadczenia poszczególnych usług, wynikającego z rozproszony struktury sieci osadniczej.

#### **Pozytywne kształtowanie relacji transgranicznych w ramach 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 państwa, a obszary położone w ich pobliżu bardzo często cechował syndrom peryferyjności. Integracja europejska oznacza praktyczną likwidację granic wewnętrznych pomiędzy państwami Wspólnoty i pełniejsze wykorzystanie potencjału społeczno-gospodarczego takich obszarów. Rosnące znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego Wspólnoty ma współpraca w regionach paneuropejskich, takich jak między innymi: Państw Morza Bałtyckiego czy Europy Środkowej. Korzystny dla Polski jest fakt, iż szeroka i bogata paleta kierunków współpracy transgranicznej w ramach regionu Państw Morza Bałtyckiego staje się

stopniowo matrycą dla współpracy makroregionalnej realizowanej na poziomie całej Wspólnoty. Dla regionów i miast Europy kluczowym czynnikiem dynamizacji procesów rozwojowych jest wykorzystanie najlepszych doświadczeń, zgromadzonych w wiodących regionach i miastach Unii Europejskiej, poprzez sprawne ich rozpowszechnianie i adaptowanie w słabszych regionach. Wyrazem wyższej rangi tego kierunku polityki spójności będzie zasadniczy wzrost strumieni funduszy strukturalnych przeznaczanych na współpracę transgraniczną. Dotyczy to oczywiście wszystkich granic wewnętrznych pomiędzy państwami Unii Europejskiej. Oznacza to także rozwijanie instrumentów typu „europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej”, zasadniczo poszerzających możliwości finansowania takich przedsięwzięć transgranicznych.

### **Ograniczenie negatywnej roli granic zewnętrznych Unii Europejskiej**

Pogłębiająca się integracja w ramach Wspólnoty Europejskiej oznacza, że jej granice zewnętrzne w coraz większym stopniu stają się barierami relacji społeczno-gospodarczych z państwami sąsiadującymi. Związane to jest z unią gospodarczą i walutową oraz strefą Schengen. Ma to także negatywny wpływ na sytuację przygranicznych regionów Unii Europejskiej oraz krajów posiadających długie odcinki granicy zewnętrznej. Niekorzystny wpływ ma między innymi: niedostateczna gęstość przejść granicznych, niedorozwój infrastruktury transportowej w pobliżu granic, znaczące różnice poziomów i potencjałów rozwojowych oraz rozczłonkowanie (przecięcie granicą) jednorodnych jednostek przyrodniczych. Często towarzyszą temu różnorodne problemy i bariery polityczne współpracy. W budżecie Unii Europejskiej współpraca ta pozostaje poza polem polityki spójności, co jest dodatkowym utrudnieniem. Unia Europejska stara się kształtować strefę dobrego sąsiedztwa i partnerstwa. Dlatego w przypadku granic zewnętrznych Wspólnoty należy spodziewać się rosnącej skali środków dostępnych w ramach instrumentów kształtujących partnerstwo terytorialne z obszarami państw i regionów sąsiadujących z Unią Europejską. Można się także spodziewać powołania specjalnego programu dla obszarów położonych wzdłuż wschodniej granicy zewnętrznej Unii Europejskiej.

### **Zdefiniowanie roli ekonomii miejsc oraz przepływów w kształtowaniu spójności terytorialnej Unii Europejskiej**

Przytoczone w załączniku pytania dokumentują podjętą na poziomie Wspólnoty próbę uwzględnienia ekonomii miejsc, jako sposobu wzrostu efektywności Unii Europejskiej. Jest to zasadniczy postęp w stosunku do wcześniej dominujących teorii ekonomicznych, które zasadniczo negowały istotny wpływ lokalizacji na efektywność gospodarki. Takie podejście oznaczało pomijanie przestrzeni jako istotnego elementu

kształtującego procesy rozwojowe w gospodarce. Wyrazem tego było chłodne podejście odnośnie wspierania klastrów. Jednak najnowszy dorobek nauki światowej wskazuje na rosnące znaczenie przepływów jako podstawy kształtowania wysokiej efektywności regionalnych i krajowych struktur społeczno-gospodarczych. W Unii Europejskiej prawdopodobnie powinniśmy dążyć do określenia nie tylko standardów dostępności, ale także standardów jakości powiązań. W najbliższych latach tworzenie sprawnych sieci współpracy będzie miało decydujący wpływ na rozwój społeczno-ekonomiczny. Dlatego wprowadzenie do europejskiej polityki spójności rozwiązań wynikających z dorobku nowej geografii ekonomicznej jest istotnym wyzwaniem, niestety pozostającym na uboczu aktualnie prowadzonej w Unii Europejskiej dyskusji na temat spójności terytorialnej.

Te wszystkie wyzwania są istotne dla Polski, między innymi ze względu na: peryferyjne położenie naszego kraju w Unii Europejskiej, negatywną percepcję konkurencyjności przestrzeni naszego kraju, wysoki udział i znaczenie obszarów wiejskich, niskie standardy terytorialne dostępności usług publicznych, dużą ilość granic z innymi państwami Wspólnoty, na których rejestrujemy szereg barier strukturalnych, długie granice zewnętrzne, na których ma miejsce znaczące zróżnicowanie poziomów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz generalnie niski poziom dostępności regionów Polski i niską jakość powiązań przestrzennych.

#### **4. Wpływ kryzysu społeczno-gospodarczego na reformę europejskiej politykę spójności**

Kryzys społeczno-gospodarczy, jaki rozpoczął się w roku 2008, będzie podstawowym wyzwaniem i obszarem dialogu prowadzonego w ramach debaty europejskiej w tej sferze w nadchodzących miesiącach i latach. Kryzys ten już obecnie przynosi istotne zmiany we Wspólnocie Europejskiej, bowiem po raz pierwszy w historii europejskiej polityki spójności zdecydowano o znaczącej modyfikacji rozwiązań prawnych w trakcie okresu programowania. Zmiany te są zorientowane między innymi na uproszczenie procedur wdrażania funduszy oraz przyspieszenie wydatkowania środków strukturalnych, co może mieć korzystny wpływ na pobudzenie koniunktury i ograniczenie skali zjawisk kryzysowych w gospodarce. Dokumentuje się korzyści polityki spójności dla wszystkich państw członkowskich, a nie tylko dla znaczących jej beneficjentów. Polityka strukturalna Wspólnoty jest widziana coraz częściej jako istotny instrument przezwyciężenia kryzysu społeczno-gospodarczego.

Widać już wyraźnie, że aktualny kryzys będzie głębszy i dłuższy niż wszystkie załamania gospodarcze mające miejsce w ciągu ostatnich osiemdziesięciu lat, o

zasięgu porównywalnym do Wielkiego Kryzysu z lat 1929-1933. Tak głębokie załamanie gospodarcze 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 także 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 Wspólnoty i państw członkowskich w zasadniczo niekorzystnych warunkach społeczno-ekonomicznych. Długość i głębokość tego załamania społeczno-gospodarczego spowoduje najprawdopodobniej, że rozwiązania europejskiej polityki spójności na kolejny okres programowania będą przyjmowane pod przemożnym wpływem negatywnych doświadczeń związanych z kryzysem społeczno-ekonomicznym. Teoria ekonomii kompleksowo oceni ten kryzys dopiero za kilka lat, co będzie najprawdopodobniej podstawą kształtowania nowego paradygmatu polityki spójności w Unii Europejskiej w dalszej przyszłości.

Niski poziom spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej podwyższa koszty transakcyjne, dlatego polityka spójności będzie ważnym elementem pakietów antykryzysowych podejmowanych w nadchodzących latach. Wspólnotowa wartość dodana tej polityki wymagać będzie także szerszego wyeksponowania. Wydaje się, że kryzys ten paradoksalnie będzie miał pozytywne konsekwencje dla percepcji znaczenia europejskiej polityki spójności i potrzeby jej modyfikacji. Oczywiście istotne znaczenie ma relacja celów bieżących (krótkookresowych) i strukturalnych (długookresowych) oraz wysoka i rosnąca jakość tej interwencji publicznej.

Unia Europejska jako struktura instytucjonalna znajduje się od kilku lat w głębokim kryzysie politycznym, a jego wyrazem są trudności przyjęcia nowej podstawy prawnej uwzględniającej zmieniony kontekst rozwoju Europy; początkowo miał to być traktat konstytucyjny, a następnie traktat reformujący. Kryzys polityczny Wspólnoty może powodować paraliż decyzyjny i powrót do rozwiązań suboptymalnych, kształtowanych w układzie poszczególnych państw narodowych. Innym szkodliwym rozwiązaniem

może być Unia Europejska dwu szybkości, degradująca część krajów do drugiej kategorii w procesie integracji europejskiej.

Czarny scenariusz to nałożenie się negatywnych konsekwencji kryzysu politycznego i społeczno-gospodarczego, co mogłoby prowadzić nawet do zakwestionowania misji europejskiej polityki spójności i celowości wdrażania tej polityki.

## **5. Inne wymiary europejskiej polityki spójności**

Spójność terytorialna nie wyczerpuje oczywiście zakresu dyskusji nad rozwiązaniami przyszłej polityki spójności Wspólnoty. Część tematyki tej dyskusji będzie odnosiła się do analizy efektywności aktualnych rozwiązań, jakie obowiązują w latach 2007-2013.

W różnych analizach społeczno-gospodarczych wskazuje się na znaczenie innych, nie wymienianych w traktatach europejskich, wymiarów spójności. Jako kluczowe wymiary wymienia się między innymi spójność środowiskową, kulturową oraz polityczną, które w sumie powinny sprzyjać dalszemu pogłębieniu procesu integracji europejskiej. Dlatego należy odpowiedzieć na pytanie jaką rolę powinien odgrywać poziom wspólnotowy w przypadku każdego z tych poza traktatowych wymiarów spójności oraz w jaki sposób można byłoby je szerzej niż dotąd uwzględnić w zreformowanej europejskiej polityce strukturalnej.

Jednym z problemów wymagających pilnego podjęcia, jest zasadność kontynuowania zastosowanej od roku 2007 doktryny jednofunduszowości, co oznacza że program operacyjny nie może być finansowany równocześnie z różnych funduszy strukturalnych. Praktycznie dotyczy to Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. System ten jest bardzo wygodny dla biurokracji europejskiej, bowiem poszczególne Dyrekcje Generalne Komisji Europejskiej są odpowiedzialne za wyróżniony zestaw programów operacyjnych i nie muszą ze sobą współpracować w trakcie wdrażania konkretnego programu operacyjnego. Oznacza to także, że elementy *hardware* i *software* wielu działań rozwojowych są realizowane w ramach różnych programów operacyjnych, podejmowanych często w mało skoordynowany sposób. W konsekwencji system ten jest w sumie mało przyjazny dla krajów beneficjentów funduszy Unii Europejskiej. Na kluczowym dla tej polityki poziomie regionalnym fragmentacja polityki rozwojowej utrudnia pełne wykorzystanie możliwości europejskiej polityki spójności.

Znaczący wpływ na ewolucję polityki spójności będą miały ewentualne zmiany zasięgu Unii Europejskiej. W nadchodzących kilkunastu latach we Wspólnocie mogą



się znaleźć małe kraje, takie jak Norwegia, Szwajcaria, Islandia, Chorwacja, Macedonia czy Czarnogóra, nie stwarzające zasadniczych wyzwań dla europejskiej polityki strukturalnej. Droga do Unii Europejskiej innych krajów postkomunistycznych, takich jak Ukraina czy Gruzja będzie skomplikowana, wymagająca jeszcze wielu lat konsekwentnych starań, co oznacza że wschodnia granica Polski pozostanie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej, ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Najpoważniejszym wyzwaniem dla europejskiej polityki spójności jest Turcja, ze względu na wielkość (liczbę ludności) oraz bardzo niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Wejście Turcji do Unii Europejskiej oznaczałoby, że kraj ten stałby się największym beneficjentem europejskiej polityki spójności, a wiele państw i regionów o średnim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego utraciłoby wsparcie z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Problemem byłoby także dostosowanie modelu europejskiej polityki spójności do kontekstu rozwojowego Turcji, który różni się zasadniczo od uwarunkowań zarówno starych jak też i postkomunistycznych państw członkowskich Wspólnoty. Wiele jednak wskazuje na to, że w kolejnym okresie programowania nie zostaną jeszcze zakończone negocjacje akcesyjne Turcji z państwami Wspólnoty.

Już wcześniej wspomniano o korzyściach wieloletniego programowania polityk i budżetu Wspólnoty. Beneficjenci funduszy dążą do jak najdłuższego horyzontu czasowego programowania, czyli utrzymania siedmioletnich okresów także w przyszłości. Wynika to przede wszystkim z kosztów związanych ze zbudowaniem spójnego z regulacjami Unii Europejskiej systemu polityki rozwojowej. Natomiast państwa będące płatnikami netto do budżetu Wspólnoty dążą do ograniczenia długości kolejnego okresu programowania do maksymalnie pięciu lat, co pozwalałoby im na zasadnicze ograniczenie wysokości składki członkowskiej. Polska, jako największy beneficjent funduszy strukturalnych, powinna dążyć do utrzymania także po roku 2013 kolejnego siedmioletniego okresu programowania.

Europejska polityka spójności cechowała się zawsze wyjątkową umiejętnością absorbowania nowych wyzwań, które pojawiały się przed Unią Europejską. Jak już stwierdzono wcześniej, lista najważniejszych wyzwań przed jakimi stoi obecnie Wspólnota została określona w roku 2007 w dokumencie Agenda Terytorialna Unii Europejskiej. Kluczowe pytania dotyczą przede wszystkim tego, w jaki sposób odpowiemy na nowe procesy i wyzwania, które są związane z: (1) zmianami klimatycznymi, (2) rosnącymi kosztami energii, (3) starzeniem się społeczeństwa i zmniejszaniem się liczby ludności Wspólnoty oraz (4) konsekwencjami globalizacji

dla gospodarki Unii Europejskiej. Wskutek tego zasadniczemu przewartościowaniu może ulec pozycja konkurencyjna poszczególnych państw i regionów Wspólnoty. Wyzwania te zostaną najprawdopodobniej podjęte w szerokim zakresie przez politykę spójności po roku 2013.

\* \* \*

Szerokie włączenie się polskich środowisk profesjonalno-naukowych w europejską dyskusję nad przyszłością polityki spójności jest istotne, między innymi ze względu na znaczenie tej polityki dla współfinansowania rozwoju społeczno-gospodarczego naszego kraju w nadchodzących kilkunastu latach. W zależności od rozwiązań jakie zostaną przyjęte dla kolejnego wieloletniego okresu programowania polityk i budżetu Wspólnoty, rozpoczynającego się w roku 2014, alokacje dla Polski mogą różnicować się w skrajnych scenariuszach nawet jak jeden do trzech.

Regulacje prawne i priorytety mogą sprzyjać wdrażaniu nowoczesnej, wewnętrznie spójnej, o istotnych walorach mnożnikowych polityki rozwojowej w ramach Wspólnoty, albo powodować jedynie lokalne i rozproszone efekty cząstkowe. Wskazuje się na fakt, że w skrajnych przypadkach, takich jak Południowe Włochy czy też byłe NRD, znaczące wsparcie finansowe może być przyczyną wystąpienia procesów patologicznych i zahamowania rozwoju społeczno-gospodarczego.

Istotny wpływ na kierunki oraz efekty tej polityki może mieć także sposób zdefiniowania roli układu regionalnego oraz polityki regionalnej na tle innych polityk publicznych.

Już w 2009 roku, po wyborach do Parlamentu Europejskiego i powołaniu nowej Komisji Europejskiej, należy spodziewać się zasadniczego przyspieszenia dyskusji nad przyszłą polityką spójności, w tym przede wszystkim nad pytaniami zawartymi w Zielonej Księdze. Będą one podstawową osią dyskusji, niezależnie od tego kiedy wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej ratyfikują traktat reformujący. Kolejny raport kohezyjny Komisji Europejskiej powstanie już w roku 2010; a jego elementem powinna być pierwsza kompleksowa i całościowa wizja polityki spójności Wspólnoty po roku 2013.

## Bibliografia

- Bradley J., *Debata na temat polityki spójności i funduszy strukturalnych*, w: *Polityka spójności w obliczu wyzwań XXI wieku*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 54-71.
- Commission of the European Communities, Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European and Social Committee, Brussels 14.7.2008.
- European Spatial Planning Observation Network, Atlas ESPON. Struktura terytorium Europy, Komitet Monitorujący ESPON, Warszawa, październik 2006.
- Komisja Wspólnot Europejskich, Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla spójności na lata 2007-2013, Decyzja Rady z dnia 6 października 2006r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2007.
- Komisja Wspólnot Europejskich, Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej, Bruksela dnia 2.2.2005, COM (2005)24.
- Konferencja Ministrów ds. Rozwoju Miast i Spójności Terytorialnej, Agenda Terytorialna Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Lipsk, maj 2007.
- Molle W., *Europejska polityka innowacyjności i spójności - od luźnej integracji do częściowej integracji*, w: *Polityka spójności w obliczu wyzwań XXI wieku*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2009.
- OECD, Przeglądy Terytorialne OECD. Polska, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2008.
- Szlachta J., *Rola Polski w przestrzeni europejskiej (w świetle dokumentów programowych Unii Europejskiej)*, w: *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy*, red. T. Markowski, PWN Studia KPZK PAN, Tom CXXII, Warszawa 2008, s. 11-29.
- Szlachta J., Zaleski J., *Tezy dotyczące podstaw wypracowania przyszłej polityki spójności Unii Europejskiej po roku 2014 - Pozycja Polski*, w: *Polityka spójności w obliczu wyzwań XXI wieku*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 115-124.
- Wostner P., *Jak ulepszyć politykę spójności. Rozważania na temat możliwych usprawnień*, w: *Polityka spójności w obliczu wyzwań XXI wieku*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 91 -114.

## 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?

Źródło: Commission of the European Communities, Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European and Social Committee, Brussels, 14.07.2008.

**Streszczenie**

Tekst ten został poświęcony europejskiej polityce regionalnej, nazywanej także polityką spójności, będącej drugą pozycją wydatków budżetowych Unii Europejskiej oraz najważniejszym źródłem transferów finansowych na rzecz Polski. Polityki i budżet Unii Europejskiej są programowane w wieloletnim horyzoncie czasowym, obecny dotyczy lat 2007-2013, a na temat rozwiązań kolejnego rozpoczynającego się po roku 2013 okresu prowadzony jest ożywiony międzynarodowy dialog profesjonalno-naukowy. W opracowaniu przedstawiono: dotychczasowy przebieg dyskusji nad polityką regionalną Unii Europejskiej po roku 2013, rosnące znaczenie wymiaru terytorialnego, który obok wymiaru gospodarczego i społecznego zyskuje rangę traktatową, najważniejsze tezy przedstawionej przez Komisję Europejską jesienią 2008 roku Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej, wpływ kryzysu społeczno-gospodarczego na reformę europejskiej polityki spójności, a także inne ważne tematy dotyczące reformy europejskiej polityki regionalnej, takie jak zmiany klimatyczne, przebieg procesów demograficznych czy konsekwencje globalizacji.

**Słowa kluczowe:** fundusze strukturalne, polityka spójności, programowanie rozwoju, spójność społeczno-gospodarcza, Unia Europejska

## **European Regional Policy after 2013 – Challenges for Poland**

### **Abstract**

The paper concerns European regional policy, called also cohesion policy, which constitutes the second largest items of the EU budgetary spending and is the major source of financial transfers benefiting Poland. The Union's policies as well as its budget are both long-term planned, with the current time span of 2007-2013. A heated debate is underway now, involving both scientists and professionals so as to develop solutions for the period of time after 2013. The research paper thus presents: the so-far course of discussion on the EU regional policy after 2013, growing importance of regional issue that along with economic and social ones are gaining importance to be covered by treaties, major theses in the Green Charter presented by the European Commission in autumn 2008 regarding regional cohesion, the impact of socio-economic crisis on reforming the European cohesion policy as well as other important matters concerning the European regional policy, such as: climate change, nature of demographic processes and consequences of globalisation.

**Key words:** structure funds, cohesion policy, programming development, socio-economic cohesion, European Union