

**Kinga Wasilewska**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

### **SPÓJNOŚĆ TERYTORIALNA W PERSPEKTYWIE ZIELONEJ KSIĘGI SZANSA DLA GOSPODARKI KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ**

**Streszczenie:** Artykuł traktuje o wpływie polityki spójności terytorialnej na inne polityki i jej znaczeniu dla przyszłości krajów Unii Europejskiej. Przedstawiono w nim dotychczasowe dokonania organów unijnych, a także stanowisko Polski w sprawie spójności terytorialnej. Mimo że od wielu lat zagadnienie to znajduje się w centrum debat, to wciąż nie stworzono precyzyjnej definicji tego pojęcia, a także odpowiednich instrumentów jego implementacji.

**Słowa kluczowe:** spójność, terytorium, potencjał, rozwój.

#### **1. Wstęp**

Celem artykułu jest ocena dotychczasowych prac nad zagadnieniem spójności terytorialnej oraz podjętych działań zmierzających do jej osiągnięcia. Zagadnienie to ma podstawowe znaczenie dla obrania dalszych kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego i przyszłości państw Unii Europejskiej. W procesach zachodzących przemian bardzo istotne jest uporządkowanie kwestii pojęciowych.

Spójność oznacza harmonijne przystosowanie do siebie różnych elementów, ściśle łącznie<sup>1</sup>. Gdy do tego pojęcia dodamy kwalifikator „terytorialna”, to można by w najwęższym ujęciu uznać, że spójność terytorialna przejawia się w likwidacji granic i swobodzie przepływu towarów, ludzi, usług, kapitału, w której będą istniały ścisła współpraca, równomierne rozmieszczenie oraz dostęp do tych dóbr. Jednakże tak rozumiana spójność terytorialna jest nieosiągalnym stanem idealnym, do którego można jedynie dążyć. Natomiast zarówno Polska, jak i pozostałe kraje członkowskie potrzebują bardziej realnej definicji tego pojęcia, która da wymierne efekty.

---

<sup>1</sup> *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Wydawnictwo WILGA, Warszawa 1996, s. 1048.

## 2. Spójność terytorialna z punktu widzenia organów Unii Europejskiej

Spójność terytorialna jest postrzegana jako jedna z najważniejszych polityk Unii Europejskiej i plasuje się w centrum polityki strukturalnej. Wymienia się ją w traktacie lizbońskim jako jeden z podstawowych celów – obok spójności społecznej i gospodarczej. Jest ona przedmiotem debat od połowy lat 90. XX wieku. W jej wyniku w roku 1999 została przyjęta Europejska perspektywa rozwoju przestrzennego (ESDP), która z kolei zainicjowała ponadnarodowe programy współpracy, takie jak INTERREG oraz Europejska sieć obserwacji planowania przestrzennego (ESPON). Również w przyjętych przez Radę w 2006 r. strategicznych wytycznych podkreślono znaczenie spójności terytorialnej<sup>2</sup>.

W dokumencie z 2007 r. w sprawie wpływu polityki spójności na integrację najbardziej narażonych społeczności i grup<sup>3</sup> Parlament Europejski wezwał Radę i Komisję do zajęcia się problemem terytorialnych nierówności rozwojowych i do przedstawienia w ramach Zielonej księgi<sup>4</sup> szerokiej definicji spójności terytorialnej i dostępnych środków służących osiągnięciu określonych celów w dziedzinie polityki terytorialnej. Parlament zwrócił uwagę na głębokie powiązanie wykluczenia społecznego i problemów społecznych z wymiarem terytorialnym. Świadczy o tym m.in. rozwój społeczno-gospodarczy następujący głównie w dużych ośrodkach miejskich i stolicach. Podobny terytorialny charakter mają ubóstwo i segregacja społeczna i dotyczą one przede wszystkim obszarów dotkniętych wykluczeniem terytorialnym, a w szczególności trzech rodzajów obszarów:

- oddalonych, o położeniu peryferyjnym,
- wiejskich,
- obszarów skupisk społeczności wykluczonych (np. niektórych dzielnic miast czy też całych osiedli).

Geograficzny charakter wykluczenia i segregacji społecznej powoduje konieczność rozpatrywania ich w kontekście spójności terytorialnej. Perspektywy życia są ściśle zdeterminowane geograficznym rozmieszczeniem. Najbardziej narażone grupy społeczne mają utrudniony dostęp do usług, nauki i do zatrudnienia, wykluczenie ich przez brak połączeń transportowych lub informacyjnych powoduje, że mniej mobilni mieszkańcy są pozbawieni możliwości uczestnictwa w procesach rozwoju społeczno-gospodarczego. Podkreśla się, że ubóstwo nie jest jedynie rezultatem braku odpowiednich dochodów, a w znacznym stopniu jest ono uwarunkowane terytorialnie<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Dziennik Urzędowy L 291 z 21.10.2006, s. 29.

<sup>3</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie wpływu polityki spójności na integrację najbardziej narażonych społeczności i grup (2007/2191(INI), PE404.519v01-00, Komisja Rozwoju Regionalnego, Sprawozdawca: Gábor Harangó.

<sup>4</sup> Zielona Księga Komisji Europejskiej z dnia 6 października 2008 r. w sprawie spójności terytorialnej – przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę, COM(2008)0616.

<sup>5</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego...

Na jednym z nieformalnych spotkań ministrów Unii Europejskiej odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne, które odbyło się 24-25 maja 2007 r. w Lipsku, zobowiązano Komisję do przedstawienia sprawozdania na temat spójności terytorialnej. Zagadnieniu temu poświęcono specjalny dokument o nazwie Zielona księga. Jest to komunikat Komisji do Rady Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Został on przyjęty przez Komisję Europejską 6 października 2008 r. Komisja w dokumencie tym pozostawiła możliwość wnoszenia uwag co do treści z terminem do 28 lutego 2009 r.<sup>6</sup> Zielona księga otwiera więc szeroką dyskusję na temat spójności terytorialnej.

Kluczowym zagadnieniem stała się kwestia różnorodności terytorialnej, która w tytule księgi przyjęła postać hasła „Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę”. Swoista manifestacja siły w Zielonej księdze, jakkolwiek może brzmieć groźnie, jest tylko podkreśleniem znaczenia różnorodności. Natomiast jej istotą jest wykorzystanie charakterystycznych cech, które należy przekształcić w korzyści tak, aby nastąpił zrównoważony rozwój.

Idea spójności terytorialnej zawiera się w trzech pojęciach:

- wydajności ekonomicznej,
- spójności społecznej,
- równowadze ekologicznej.

Pojęcia te dodatkowo muszą współistnieć w zgodzie z ideą zrównoważonego rozwoju stanowiącą centralną politykę tych działań. Spójność terytorialna ma się przyczynić do wzrostu w procesie rozwoju.

W Zielonej księdze zwraca się uwagę na wiele problemów, z którymi wiąże się wdrażanie polityki spójności. Wśród nich należy wskazać następujące kwestie:

- wykluczenie społeczne,
- zaniedbane dzielnice dużych miast,
- poprawę dostępu do edukacji, służby zdrowia,
- dostawy energii,
- specyficzne warunki geograficzne niektórych regionów,
- duże obszary,
- problem odległości<sup>7</sup>.

Komisja Europejska od wielu lat zwraca uwagę na zagadnienie regionów peryferyjnych. Dotychczasowe działania realizujące strategię na rzecz tych regionów uwidaczniają zintegrowane podejście między różnymi politykami sektorowymi i polityką spójności. Między innymi w Białej księdze na temat transportu<sup>8</sup> mówi się o zwiększeniu inwestycji w rozwój lotnisk i portów morskich, a także stałych linii komunikacji publicznej z kontynentalną częścią Europy. Według komunikatu Unii

<sup>6</sup> Rząd Polski przedstawił swoje stanowisko, które zostało przyjęte przez Komisję Europejską 24 lutego 2009 r., Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej, COM(2008)616, Rada Unii Europejskiej 14059/08.

<sup>7</sup> Zielona księga...

<sup>8</sup> Keep Europe moving – sustainable mobility for our continent, COM(2006)314 final.

Europejskiej z 2007 r.<sup>9</sup> priorytet strategii rozwoju dla regionów najbardziej oddalonych dotyczy wzmocnienia konkurencyjności gospodarczej. Obejmuje on różnorodne działania z zakresu polityki spójności i innowacyjnej. Istotnym celem polityki spójności wobec regionów najbardziej oddalonych jest wspieranie zrównoważonego rozwoju gospodarczego, w tym m.in. ochrona różnorodności biologicznej stanowiącej istotny atut tych regionów<sup>10</sup>.

Sieć infrastruktury technicznej, czyli drogi, lotniska, autostrady, metra, łączność, to te dziedziny, od których będzie zależał dalszy los państw i ich rozwój. Ważny element działań stanowią więc połączenia pomiędzy terytoriami. Zwraca się na to uwagę również w Zielonej księdze, wskazując zarazem na występujące w niektórych regionach zjawisko znacznie mniejszej gęstości zaludnienia w stosunku do koncentracji gospodarczej.

Koncentracja jako pozytywne zjawisko występuje, gdy tworzone są klastry, gdy obserwujemy wysoki poziom PKB na jednego mieszkańca, kiedy jest dobry dostęp do usług, służby zdrowia, oświaty, gdy następuje wzrost innowacyjności, wzrost badań. Widoczne jest to szczególnie w stolicach, dużych aglomeracjach, konurbacjach, metropoliach. Jakkolwiek z koncentracji działalności gospodarczej wypływają pewne korzyści, należy to zjawisko mieć pod kontrolą. Wraz z nią pojawiają się bowiem także problemy ubogich dzielnic i występujące w nich wysokie bezrobocie, co gorsza, pokoleniowe, a więc i tworzenie się enklaw ubóstwa, wzrost przestępczości, niepokoju społecznego.

Wyzwaniem jest również sieć osadnicza. Odnotowuje się, że w Europie zaledwie 7% ludzi mieszka w miastach powyżej 5 mln mieszkańców, tymczasem np. w Stanach Zjednoczonych jest to 25%<sup>11</sup>. Specyfika takiego rozmieszczenia ludzi i wielkości miast ma niebagatelne znaczenie dla spójności terytorialnej i należy o niej pamiętać, podejmując jakiegokolwiek działania w ramach Wspólnoty. Szczególnie należy mieć je na uwadze w dążeniach do równowagi ekologicznej, a także w walce z globalnym ociepleniem i ze zmianami klimatu.

Przy dużej gęstości zaludnienia pojawiają się takie problemy, jak enklawy społeczne, zanieczyszczenie środowiska, brak mieszkań i wygórowane ceny nieruchomości oraz duża przestępczość. Państwa, każde z osobna, muszą się zmierzyć z tymi problemami i im przeciwdziałać, a także wspólnie się w tych działaniach wspierać.

Małe i średnie miasta (o liczbie ludności 5000-50 000) i obszary wiejskie odgrywają bardzo ważną rolę, często większą niż wynika to z ich wielkości, co też podkreśla się w Zielonej księdze. Stanowią kluczowe zaplecze usług, otoczenia, tworząc silną sieć miast. Pełnią one zasadniczą funkcję w zapobieganiu procesowi

<sup>9</sup> Annex to the Commission Communication, Strategy for the outermost regions: achievements and future prospects, 2007, Commission Working Document, Commission of the European Communities, SEC(2007)1112, Bruksela, 12 września 2007, s. 6-9.

<sup>10</sup> T.G. Grosse, *Polityka Unii Europejskiej wobec regionów najbardziej oddalonych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008 nr 4 (34), s. 54, 58-61.

<sup>11</sup> T. Brinkhoff, *City population*, [www.citypopulation.de](http://www.citypopulation.de).

wyludniania wsi. Dlatego tak istotne jest tworzenie w ich obrębie infrastruktury, która zapewni ich atrakcyjność. Wtedy przeważą korzyści, takie jak atrakcyjność krajobrazu, przyjazne środowisko, dobra jakość powietrza, bezpieczeństwo. Do tego wszystkiego dochodzi problem zwiększenia konkurencyjności niektórych miast i regionów<sup>12</sup>.

Jak się ma konkurencyjność do spójności? Powstaje pytanie, czy nie są to rozbieżne polityki. Zwiększenie konkurencyjności następuje przez maksymalne wykorzystanie zasobów, potencjałów na określonym obszarze i jednocześnie wymywanie zasobów wokół niego. A jak się ma do tego wszystkiego ochrona środowiska naturalnego? Ramy działania na rzecz planowania krajobrazu określone w paneuropejskich dokumentach, takich jak Europejska strategia zrównoważonego rozwoju (2001) czy Europejska perspektywa rozwoju przestrzennego (1999), zakładają, że nie wszystkie ekologicznie cenne tereny wymagają rygorystycznej ochrony. Obszary mniej podatne na zniszczenie mogą być wykorzystywane w sposób współgrający z ich funkcją ekologiczną. Regulacje ochronne i ograniczenia inwestycyjne nie powinny zaś mieć negatywnego wpływu na mieszkańców. W procesie zagospodarowania środowiska bardzo ważne jest uzyskanie jak najmniejszej niezgodności z jego potencjałem, a także osiągnięcie jak najmniejszej koncentracji oddziaływania człowieka na krajobraz. Narzędziem do osiągnięcia tego są m.in. policentryczne modele rozwoju, na których opiera się np. koncepcja rozbudowy transeuropejskiej sieci komunikacyjnej. Niestety zagadnieniom tym Zielona księga nie poświęca zbyt wiele uwagi<sup>13</sup>.

Czy taki rozwój nie spowoduje jednak zbyt dużych dysproporcji i odwrotnego skutku do spójności? Zgodnie z zaleceniami należy unikać zbyt dużego skoncentrowania obszarów wzrostu, należy dążyć do przełamania barier tak, aby granice administracyjne nie dzieliły i tak wykorzystać potencjał, by nie nastąpiła zbyt duża koncentracja. Te trudne zadania stoją przed podmiotami politycznymi, choć nie tylko, także przed grupami społecznymi i zaangażowanymi podmiotami. Aby rozwiązać problemy zagęszczenia ludności i połączeń niezbędna jest współpraca na wielu poziomach, w tym współpraca transgraniczna<sup>14</sup>.

Do wspierania takich inicjatyw powołuje się np. międzynarodowe organizacje pozarządowe, takie jak CEIRE, czyli Europejskie Centrum Zagospodarowania Środowiska i Obszarów Wiejskich (European Centre of Rural and Environmental Interests). Prowadzą one prace na zasadach partnerskich wraz z Radą Europy. Tworzą projekty związane z zagospodarowaniem krajobrazu, jak np. „Zachowanie charakteru obszarów wiejskich i ochrona krajobrazu”<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Zielona księga...

<sup>13</sup> M. Dęgórski, *Formalnoprawne uwarunkowania planowania krajobrazu w Unii Europejskiej. Studia ekologiczno-krajobrazowe w programowaniu rozwoju zrównoważonego. Przegląd polskich doświadczeń u progu integracji z Unią Europejską*, Gdańsk 2004, s. 21-23.

<sup>14</sup> Zielona księga...

<sup>15</sup> M. Dęgórski, wyd. cyt., s. 23.

Działania podmiotów powinny być, zdaniem Komisji Europejskiej, nastawione na trzy dziedziny: wspomnianą już koncentrację, współpracę oraz odległości. Jej zdaniem w osiągnięciu spójności terytorialnej pomóc ma łamanie barier odległości.

Problemem wielu regionów są:

- duże odległości dzielące mieszkańców od usług (w tym ośrodków szkolnictwa wyższego, szpitali),
- infrastruktura lotniska (długo trwający dojazd do lotnisk),
- infrastruktura kolei (brak i nierównomierne rozmieszczenie połączeń, torowiska niedostosowane do obsługi połączeń wysokiej szybkości),
- dostęp do szerokopasmowego internetu,
- niedoceniany transport morski<sup>16</sup>.

Niektóre z tych kwestii poruszała m.in. opublikowana w 2002 r. Biała księga zatytułowana: „Europejska polityka transportowa do 2010: czas na decyzję”<sup>17</sup>. Wskazywała ona na priorytety, czyli dokonanie zmian struktury gałęziowej w przewozach europejskich celem zwiększenia przewozów transportem kolejowym, wodnym śródlądowym i żeglugą bliskiego zasięgu. Ponadto przewidywała integrowanie transportu kolejowego, wodnego śródlądowego i żeglugi bliskiego zasięgu w jeden intermodalny system transportowy<sup>18</sup>.

Szczególną uwagę zdaniem Komisji Europejskiej należy poświęcić terenom o specyficznych uwarunkowaniach geograficznych, tj. regionom górskim, wyspiarskim oraz słabo zaludnionym. W ramach polityki strukturalnej Unia Europejska wspiera mniej uprzywilejowane regiony w celu zwiększenia ich konkurencyjności w wyniku lepszego wykorzystania potencjału. Jednakże trudno jest ocenić wpływ tych polityk na spójność terytorialną. Niezbędna jest koordynacja między politykami sektorowymi a polityką terytorialną ze względu na olbrzymie powiązania między nimi.

Wiosną 2009 r. Zieloną księgę oceniła Komisja Europejska. Chociaż ogólna ocena wydaje się pozytywna, to nie można tego powiedzieć z całą stanowczością. Wskazano bowiem niedociągnięcie polegające na braku jasnego sprecyzowania, a właściwie braku konkretnej definicji spójności terytorialnej, której tak bardzo oczekiwano<sup>19</sup>.

### 3. Podsumowanie osiągnięć czy też klęska w Zielonej księdze?

W sprawozdaniu z 20 lutego 2009 r., które było odpowiedzią na Zieloną księgę w sprawie spójności terytorialnej, a także na debatę dotyczącą jej przyszłości, Ko-

<sup>16</sup> Zielona księga...

<sup>17</sup> Biała księga w zakresie wspólnej polityki transportowej COM(2001)370, 12.09.2001 r.

<sup>18</sup> P. Trzecińska, *Przygotowanie portów Szczecin i Świnoujście do funkcjonowania w ramach struktur unijnych*, [w:] *Efektywność przekształceń własnościowych w portach morskich*, red. E. Urbańczyk, Szczecin 2002.

<sup>19</sup> Zielona księga...

misja Europejska wskazuje wiele zaleceń co do spójności terytorialnej i jej polityki. Stanowczo podkreśla się, że jej upaństwowienie jest negatywnym zjawiskiem, którego należy unikać. Wskazuje się, że polityka spójności terytorialnej powinna być ujednoczona we wszystkich państwach członkowskich, gdyż problemy globalizacji, ochrony środowiska, dostaw energii, zmian klimatycznych i demograficznych należy rozwiązywać wspólnie we wszystkich regionach ze szczególnym uwzględnieniem terenów o specjalnych cechach geograficznych w wymiarze zarówno morskim, jak i lądowym. W sprawozdaniu podkreślono ponadto ogromne znaczenie spójności terytorialnej przyczyniającej się do spójności społecznej i gospodarczej, zbliżającej regiony na skutek zacierania różnic rozwojowych. Dlatego też wnioski wynikające z debaty na temat Zielonej księgi mają zasadnicze znaczenie i powinny zostać uwzględnione w przyszłej reformie polityki regionalnej.

Z wniosków zawartych w sprawozdaniu dotyczącym mankamentów dokumentu na pierwszy plan wysuwa się przede wszystkim, jak już wspomniano, brak precyzyjnej definicji spójności terytorialnej oraz brak jasnych mechanizmów operacyjnych, które przyczyniłyby się do zastosowania, wprowadzenia w życie tych zasad. W Zielonej księdze nie poświęcono wystarczająco uwagi istotnej kwestii policentryzmu czy zagadnieniu nowego partnerstwa miejsko-wiejskiego.

Pozytywnie natomiast oceniono przede wszystkim trzy elementy: koncentrację, połączenie i współpracę, które są kluczowe dla osiągnięcia rozwoju spójności terytorialnej.

W sprawozdaniu zanalizowano pojęcie spójności terytorialnej. W konkluzji podkreśla się, że trzy elementy spójności, a więc spójność społeczną, gospodarczą i terytorialną, należy traktować oddzielnie, ale powinny one być ze sobą zintegrowane, aby postęp i wzrost na jednym obszarze przyniosły korzyści w całym regionie i całej Unii Europejskiej. Wśród zaleceń na przyszłość najważniejsze jest wspólne, zrozumiałe, przejrzyste i precyzyjne zdefiniowanie pojęcia spójności terytorialnej, a także wspólne zdefiniowanie koncepcji terytorium, obszaru wiejskiego i obszaru górskiego. Ponadto pojęcie spójności terytorialnej powinno uwzględniać aspekt zmniejszenia rozbieżności między państwami członkowskimi oraz regionami i zapewnić harmonijny i zrównoważony rozwój. Dążenie do spójności terytorialnej powinno się opierać na zasadzie partnerstwa między podmiotami publicznymi i zapewnić obywatelom warunki jak najlepszej jakości życia. Niezbędne w tym zakresie jest także opracowanie wskaźników oceny różnic regionalnych innych niż tylko PKB. Zarządzanie terytorialne powinno się odbywać na wielu poziomach w odniesieniu do każdego obszaru tak, by znaleźć się jak najbliżej obywateli. Procedury powinny zostać ustalone w sposób precyzyjny, z jasnym wydzieleniem kompetencji struktur Unii Europejskiej, państw członkowskich i władz lokalnych oraz regionalnych.

Konkludując, możemy stwierdzić, że według tego sprawozdania Zielona księga jakkolwiek nie zawiera jasnej definicji spójności terytorialnej, to otwiera szeroką

dyskusję władz lokalnych, regionalnych, państwowych, społeczeństwa, organizacji pozarządowych, dając tym samym nadzieję na lepszą przyszłość<sup>20</sup>.

#### 4. Rząd Polski w sprawie spójności terytorialnej

W sprawie Zielonej księgi swoją opinię wyraziła również strona polska<sup>21</sup>. Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej względem Zielonej księgi w sprawie spójności terytorialnej zostało przyjęte 24 lutego 2009 r. przez Komitet Europejski Rady Ministrów. Fakt wprowadzenia w traktacie lizbońskim pojęcia spójności terytorialnej został przyjęty z aprobatą przez polski rząd. W wymiarze tym dostrzega się element integrujący inne polityki, a polityka spójności jest rozumiana jako polityka rozwojowa łącząca wymiary społeczny, gospodarczy i terytorialny. Z zadowoleniem przyjęto również w kraju wskazanie polityk Unii Europejskiej, które wykazują silne oddziaływanie terytorialne. Również pozytywnie odnosi się nasz kraj do dostrzeżenia siły i szansy w zróżnicowaniu obszarów.

Państwo polskie negatywnie wypowiedziało się odnośnie do pojęcia „specyficzne terytorium”, wskazując na zbyt wąskie jego ujęcie. Unia Europejska skupia się tylko na obszarach górskich, wyspiarskich i słabo rozwiniętych. Natomiast polska strona sugeruje o wiele szersze rozumienie tego terminu, nie tylko w ujęciu geograficznym, zaliczając do niego każdy region. Każdy region ma bowiem swoją specyfikę geograficzną. Dlatego też Polska stoi na stanowisku, aby nie brać pod uwagę kontekstu uwarunkowań geograficznych, lecz by za kryterium przyjąć ocenę społeczno-ekonomicznych kontekstów.

Głównym problemem poddanym pod dyskusję przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej jest brak precyzyjnej definicji „spójności terytorialnej”, w związku z czym strona polska przedstawiła propozycję zdefiniowania tego pojęcia, sugerując, by pojęcie to definiować następująco. Spójność terytorialną należy postrzegać w dwóch wymiarach:

1. Spójność terytorialna to stan rozwoju terytorium, do którego się dąży, w którym procesy wymiany i przepływów w sferze gospodarczej i społecznej przebiegają sprawnie, gwarantując społecznie i gospodarczo efektywną alokację zasobów.

2. Osiągnięcie spójności terytorialnej powinno być rozumiane jako proces polegający na takim kształtowaniu przestrzeni Unii Europejskiej, aby zapewnić najlepszy rozwój unikalnego potencjału poszczególnych terytoriów Unii Europejskiej dla osiągania celów rozwojowych UE, w tym spójności społeczno-gospodarczej, poprzez zintegrowane zarządzanie rozwojem.

<sup>20</sup> Sprawozdanie z dnia 20 lutego 2009 z rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie Zielonej księgi w sprawie spójności terytorialnej oraz stanowiska w debacie na temat przyszłej reformy polityki spójności, PE 415.290v02-00 A6-0083/2009.

<sup>21</sup> Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej...



Z jednej strony będzie to proces kształtowania przestrzeni, a z drugiej – stan rozwoju. Zaprezentowana przez stronę polską definicja spójności terytorialnej z pewnością nie jest kompletna. Stanowi jedynie bazę do dalszej pracy. Podkreśla się, że do pełnego zrozumienia, czym jest spójność terytorialna i jak dążyć do jej osiągnięcia, niezbędne jest m.in. zdefiniowanie, czym jest terytorium.

W opinii strony polskiej terytorium należy traktować nie jako wyodrębnioną jednostkę administracyjną, ale jako obszar funkcjonalny, któremu należy stworzyć warunki do harmonijnego rozwoju pozwalającego na wykorzystywaniu specyficznych endogenicznych zasobów. Należy patrzeć na terytorium w kontekście całej Wspólnoty. Aby rozwój Unii Europejskiej był zrównoważony, powinno się wspierać to, co jest istotne nie tylko dla rozwoju poszczególnego terytorium państwa członkowskiego, ale także dla całej Unii Europejskiej. Podkreśla się również, że nie oznacza to w żadnym wypadku jednakowości, identyczności zagospodarowania struktur. Spójność nie powinna bowiem oznaczać standaryzacji, ale powinna dążyć do zaspokojenia dostępu do usług na minimalnym poziomie, zapewnić jak najlepszy rozwój całości terytorium Wspólnoty, poprawić jakość życia jej mieszkańców. Przy tym osiągnięcie spójności ma polegać nie tylko na eliminowaniu różnic, ale zapewnieniu mechanizmów, które się przyczynią do rozwoju konkurencyjności. Zauważalny jest także brak wskaźników implementacji do polityk Unii Europejskiej.

Zasadniczą kwestią jest odejście od sektorowego zarządzania od lat stosowanego w Unii Europejskiej mającego negatywny wpływ na politykę rozwoju, powodując jej fragmentaryzację. Polityka spójności ma ponadto olbrzymie znaczenie we wdrażaniu wymiaru terytorialnego, a więc ze względu na swój charakter pełni funkcję koordynującą wszystkie pozostałe polityki. Zintegrowane działanie przyczyniłoby się do racjonalnego zarządzania, w którym poszczególne polityki nie będą się dublowały.

Rząd RP w swojej opinii zaproponował pewne instrumenty wdrażania idei spójności terytorialnej. Jednym z nich jest *multi-level governance*, czyli system wieloszczeblowego zarządzania z uwzględnieniem istnienia nie tylko granic administracyjnych, ale także granic funkcjonalnych, m.in. obszarów metropolitalnych. Jednocześnie negatywnie strona polska odnosi się do pomysłu otwartej metody koordynacji, twierdząc, że o wiele korzystniejsza i efektywniejsza będzie metoda wspólnotowa.

Wśród instytucjonalnych mechanizmów koordynacji Rząd Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje na konieczność istnienia ośrodka o znaczeniu strategicznym, wyposażonego w odpowiednie kompetencje wykonawcze i koordynacyjne.

Badanie wpływu terytorialnego nie wymaga szczególnych instrumentów, ale powinien zostać wykorzystany system oceny oddziaływania (*impact assesment*).

Wśród wskaźników terytorialnych wymienia się takie, jak:

- określenie potencjału endogenicznego danego terytorium, na którym powinien się opierać jego rozwój,
- mierzenie wpływu terytorialnego polityk Unii Europejskiej,

- określenie wartości docelowego poziomu wskaźników, do którego kraje członkowskie i poszczególne regiony powinny dążyć, aby osiągnąć spójność terytorialną<sup>22</sup>.

## 5. Zakończenie

W związku z istnieniem polityki spójności terytorialnej pojawia się wiele pytań. Niestety wiele z nich wciąż pozostaje bez odpowiedzi. Czy niesie ona ze sobą negatywne konsekwencje i czy można im jakoś przeciwdziałać? Polityka spójności ma przeciwdziałać negatywnym konsekwencjom społecznym związanym z istnieniem dysproporcji w rozwoju przestrzennym (będących skutkiem m.in. koncentracji aktywności w metropoliach), chociaż nie zawsze jest w tym względzie skuteczna. Jak wiadomo, problem ten został już dawno dostrzeżony przez Unię Europejską (co widać w sprawozdaniu w sprawie wpływu polityki spójności na integrację najbardziej narażonych społeczności i grup), choć dotychczasowe prace trudno jednoznacznie ocenić jako spektakularny sukces.

Kwestie spójności terytorialnej powinny znaleźć swój finał w Białej księdze<sup>23</sup>. Takie też stanowisko wyraził podczas debaty jeden z posłów Unii Europejskiej Lambert van Nistelrooij: „W końcu konieczne jest opracowanie Białej księgi w sprawie spójności terytorialnej. [...] Biała Księga jest podstawą dla tworzonego w przyszłości prawodawstwa”<sup>24</sup>.

Szczegółowe uregulowanie instrumentów implementacji i precyzyjna definicja spójności terytorialnej są niezbędne w jej osiągnięciu, a także są konieczne do dalszej debaty nad przyszłością Unii Europejskiej.

Podmioty stoją przed trudnym procesem koordynacji wielu zamierzeń, podczas którego będą musiały sprostać pojawiającym się sprzecznym interesom i będą musiały się nauczyć wzajemnej komunikacji. Także w polskim systemie istnieje potrzeba uwzględnienia szerokiego horyzontu uwarunkowań i konieczność przeprowadzenia zmian<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej...

<sup>23</sup> Biała księga (*White paper*) – w terminologii Unii Europejskiej to dokument, który zawiera opracowane na poziomie Wspólnoty Europejskiej koncepcyjne propozycje w odniesieniu do określonych dziedzin polityki obejmujące propozycje legislacyjne, [www.fundusze-strukturalne.gov.pl/Slowniczek/](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/Slowniczek/).

<sup>24</sup> Protokół z Debaty Parlamentu Europejskiego z dnia 24 marca 2009 r., Strasburg, A6-0031/2009.

<sup>25</sup> Z. Strzelecki, *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 196.

## Literatura

- Annex to the Commission Communication, Strategy for the outermost regions: achievements and future prospects, 2007, Commission Working Dokument, Commission of the European Communities, SEC(2007)1112, Bruksela, 12 września 2007.
- Biała Księga w zakresie wspólnej polityki transportowej COM(2001)370, 12.09.2001.
- Brinkhoff T., *City population*, www.citypopulation.de.
- Dęgórski M., *Formalnoprawne uwarunkowania planowania krajobrazu w Unii Europejskiej*, Studia ekologiczno-krajobrazowe w programowaniu rozwoju zrównoważonego. Przegląd polskich doświadczeń u progu integracji z Unią Europejską, Gdańsk 2004.
- Grosse T.G., *Polityka Unii Europejskiej wobec regionów najbardziej oddalonych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008 nr 4 (34).
- Keep Europe moving – sustainable mobility for our continent, COM(2006)314 final.
- Protokół z Debaty Parlamentu Europejskiego z dnia 24 marca 2009, Strasburg, A6-0031/2009.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie wpływu polityki spójności na integrację najbardziej narażonych społeczności i grup, 2007/2191(INI), PE404.519v01-00, Komisja Rozwoju Regionalnego.
- Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Wydawnictwo WILGA, Warszawa 1996.
- Sprawozdanie z dnia 20 lutego 2009 z rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie Zielonej księgi w sprawie spójności terytorialnej oraz stanowiska w debacie na temat przyszłej reformy polityki spójności, PE 415.290v02-00 A6-0083/2009.
- Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Zielonej księgi w sprawie spójności terytorialnej, w dniu 24 lutego 2009 r., COM(2008)616, Rada Unii Europejskiej 14059/08.
- Strzelecki Z., *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Trzecińska P., *Przygotowanie portów Szczecin i Świnoujście do funkcjonowania w ramach struktur unijnych*, [w:] *Efektywność przekształceń własnościowych w portach morskich*, red. E. Urbańczyk, Szczecin 2002.
- www.fundusze-strukturalne.gov.pl/Sloowniczek/.
- Zielona księga Komisji z dnia 6 października 2008 w sprawie spójności terytorialnej – przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę, COM(2008)0616.

## TERRITORIAL COHESION FROM THE GREEN PAPER PERSPECTIVE AS AN OPPORTUNITY FOR ECONOMY OF EUROPEAN UNION MEMBER STATES

---

**Summary:** The objective of territorial cohesion is recognized as complementing, or reinforcing, economic and social. The territorial cohesion has the potential to reduce disparities and increase competitiveness. Organizational structures of the European Union have been devoted many times to this issue and they have created the Green Paper to help understood this term better. The European Union refers with particular regard to respect for territorial diversity, development of territorial potential and territorial identity. Governance plays the major role in ensuring territorial cohesion and should do everything to turning territorial diversity into strength and ensure the sustainability of growth.