

TOMASZ G. GROSSE

Instytut Spraw Publicznych

SPÓJNOŚĆ TERYTORIALNA JAKO NOWY WYMIAR POLITYKI SPÓJNOŚCI UE.

NAJWAŻNIEJSZE DYLEMATY POLITYCZNEJ DEBATY

Abstract: Territorial Cohesion as a New Dimension of UE Cohesion Policy. The Most Important Dilemmas of Political Debate. Author analyses European debate about territorial cohesion and its possible implication for future EU cohesion policy after 2013. It shows basic challenges and dilemmas in that discussion: (a) tension between cohesion and diversity, (b) strain between centralization and decentralized governance (including variety of practical implementation of the multilevel-governance concept), (c) dilemmas related to stronger integration with EU sectoral policies, (d) problems of social participation in territorial policies, (e) tension between European Social Model and more competitive and innovative regional policies. In conclusion some recommendation for Polish decision-makers are presented.

Wprowadzenie

Dyskusja nad spójnością terytorialną w Europie została zapoczątkowana jeszcze w połowie lat 80. ubiegłego wieku, choć zyskała na znaczeniu w drugiej połowie lat 90. Była wiązana z europejską polityką spójności, ale i z podejściem przestrzennym (tj. ukierunkowanym terytorialnie) do rozwoju regionalnego w Europie. Z tego względu łączyła w sobie podstawowe cele polityki spójności wyrażone najpełniej w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską¹ z perspektywą rozwoju przestrzennego, która uzyskała wymiar programowy i instytucjonalny wraz z powołaniem Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (ESDP: *European Spatial Development Perspective*)² oraz ustanowieniem europejskiej sieci obserwatoriów planowania przestrzennego (ESPON: *European Spatial Planning Observatory Network*). Pierwszy 5-letni program badawczy tej sieci był realizowany w latach 2002-2006 w ramach inicjatywy wspólnotowej INTERREG III.

¹ Por. art. 2 i art. 158 *Traktatu...* (2005), s. 19, 213.

² Por. *ESDP...* (1999).

Bez wątpienia dyskusja na temat spójności terytorialnej zyskała na znaczeniu wraz z ustanowieniem ESDP oraz ESPON. Była prowadzona zarówno przez ekspertów, urzędników Komisji Europejskiej, jak również polityków i urzędników państw członkowskich. Odbывała się na forum różnych instytucji europejskich, powoływanych przez Komisję Europejską, jak i w instytucjach międzyrządowych. Spośród tych ostatnich duże znaczenie miały cykliczne spotkania ministrów odpowiedzialnych za politykę regionalną i planowanie przestrzenne. Wśród tych spotkań i wieloletniej debaty politycznej, urzędniczej i eksperckiej pojawiało się wiele definicji i odniesień dla spójności terytorialnej. Krzyżowało się wiele opinii, interesów politycznych, odmiennych stanowisk akademickich itp.

Spójność terytorialna przypomina więc worek, do którego wkładane są różne idee i interpretacje naukowe i polityczne. Jest także obszarem poważnego sporu między różnorodnymi, niekiedy sprzecznymi interesami. Dotyczy to zwłaszcza dyskusji na temat przyszłości polityki spójności po roku 2013, gdzie rywalizują poważne interesy polityczne. Jest wykorzystywana jako mechanizm promocyjny dla integracji europejskiej, a zwłaszcza polityki spójności. Może być wykorzystana do reformy tej polityki i jej wzmocnienia po 2013 r., ale może też posłużyć, jako sposób osłabienia tej polityki lub jej częściowej renacjonalizacji.

W prezentowanym opracowaniu zastanawiam się nad implikacjami politycznymi i merytorycznymi dla polityki spójności po 2013 r., płynącymi z dyskusji nad spójnością terytorialną. Czy będzie to tylko okresowa moda intelektualna i polityczna, która w istocie będzie przedstawiała stare idee i metody działania w ramach polityki spójności, a jej znaczenie zostanie ograniczone do celów promocyjnych? A może pociągnie za sobą poważne zmiany w polityce spójności, jeśli tak, to jakie? Czy np. wzmocni pozycję Komisji Europejskiej czy doprowadzi do częściowej renacjonalizacji polityki spójności? Czy zwiększy tzw. europejską wartość dodaną w polityce spójności, a może poprawi elastyczność realizowania celów polityk unijnych na danym terytorium? Czy skoncentruje cele polityki spójności na wybranych zadaniach i problemach rozwojowych, czy rozproszy na zbyt wielu „słusznych” priorytetach i nowo wprowadzanych tematach interwencji? Czy wzmocni integrację polityk sektorowych z polityką spójności, czy przeciwnie – podporządkuje tę politykę interesom sektorowym? Czy spójność terytorialna zwiększy, czy raczej zmniejszy znaczenie regionów w polityce spójności?

Odpowiedzi na te pytania mogą być udzielone tylko wariantowo, gdyż wiele idei i definicji odnoszących się do spójności terytorialnej jest formułowanych w sposób ogólny i wieloznaczny. Niektóre z tych pomysłów są wzajemnie sprzeczne lub mogą mieć różnorodne konsekwencje instytucjonalne i polityczne. Tekst ma ukierunkowanie politologiczne, a więc nie jest analizą geografa lub planisty przestrzennego. Dotyczy głównych wyborów politycznych i związanych z nimi dyskusji ideowej i rywalizacji interesów. W pracy przedstawiam najważniejsze dylematy i sprzeczności dotyczące spójności terytorialnej, które wiążą się z możliwością alternatywnego kształtowania przyszłości polityki spójności. Prawdopodobnie, o ostatecznym wpływie spójności terytorialnej na

politykę spójności zadecydują szczegółowe ustalenia podejmowane w najbliższym okresie, a wpływ na te decyzje mogą mieć następujące trzy czynniki:

- (1) zapisy traktatowe dotyczące spójności terytorialnej;
- (2) dotychczas przyjęte na poziomie unijnym dokumenty odnoszące się do spójności terytorialnej;
- (3) interesy polityczne zaangażowane w kształtowanie polityki spójności po 2013 r.

Analiza dotychczasowej debaty na temat spójności terytorialnej ma więc bezpośrednie znaczenie w kształtowaniu przyszłości polityki spójności po 2013 r. Jak wspomniałem, w opracowaniu skupiam się na trzech głównych aspektach analizy tej dyskusji. Po pierwsze, nad implikacjami traktatowymi dla kierunku dalszej dyskusji. Wychodzę bowiem z założenia, że podstawa prawna, zwłaszcza traktatowa ma kluczowe znaczenie w formułowaniu postulatów politycznych i ich skutecznej operacjonalizacji w politykach unijnych. Po drugie, zajmuję się analizą historyczną najważniejszych dokumentów politycznych przedstawianych do tej pory przez instytucje europejskie. Analizuję zwłaszcza dokumenty przygotowane przez Komisję Europejską, ale także gremia międzyrządowe. Choć te ostatnie najczęściej funkcjonują na zasadach nieformalnych to były silnie wspierane przez urząd prezydencji, dzięki czemu uzyskały wysoką rangę polityczną i wpływały na prace Komisji Europejskiej. Dokładna analiza tych dokumentów pozwala zaobserwować kierunki zmian dyskusji, najbardziej istotne postulaty polityczne, a także różnicę między postulatami rządowymi a wspólnotowymi. Wspomniane dokumenty stanowią również istotny zasób różnorodnych argumentów, które mogą być wykorzystywane w dyskusji nad przyszłością polityki spójności. Określają one ramy debaty europejskiej nad spójnością terytorialną zgodnie z koncepcją *zależności od szlaku (path dependency)*³. Są więc istotnym punktem odniesienia dla decydentów politycznych, którego nie można ignorować. Po trzecie, dla ostatecznych decyzji w sprawie spójności terytorialnej zasadnicze znaczenie ma gra polityczna tocząca się wokół polityki spójności po 2013 r. Poszczególne strony zaangażowane w tę grę będą interpretowały zagadnienia dotyczące spójności terytorialnej w sposób wygodny dla własnych interesów. Wiedza na temat tego typu interpretacji jest przydatna w rozumieniu kierunku rozwoju dyskusji na temat przyszłości spójności terytorialnej.

Idee i pomysły interpretacyjne dotyczące spójności terytorialnej koncentrują się wokół trzech najważniejszych obszarów:

- Po pierwsze, są związane z podstawowymi zasadami politycznymi, takimi jak np. zwiększanie znaczenia rozwoju endogenicznego lub poszanowania i wykorzystania różnicowań regionalnych. Obok tego są formułowane także inne zasady związane z dążeniem do spójności i wyrównywania szans rozwojowych między regionami. Przyjęcie określonych zasad dotyczących spójności terytorialnej może mieć bardzo duże i wymierne konsekwencje dla sposobu prowadzenia polityki spójności, zakre-

³ Definicje pojęcia *path dependency* w naukach społecznych zob.: Putnam *et al.* (1993), s. 179-181; Pierson (2004), s. 17-53.

su wsparcia finansowego Wspólnoty i odpowiedzialności państw członkowskich za politykę spójności (o tym w dalszej części opracowania).

- Po drugie, idee i pomysły dotyczące spójności terytorialnej mają wyraźne ukierunkowanie merytoryczne, a więc wyznaczają priorytety interwencji polityki publicznej. Przykładowo akcentują policentryczny rozwój sieci miejskiej⁴, ochronę środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, podwyższanie jakości życia mieszkańców lub rozwój usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Mogą również uwzględniać modne ostatnio priorytety związane ze zmianami klimatycznymi lub demograficznymi.
- Wreszcie po trzecie, spójność terytorialna ma bardzo silne odniesienie do poprawy zarządzania. Według niektórych opinii⁵ zasadniczą cechą dyskusji na ten temat jest innowacyjne podejście do zarządzania politykami publicznymi, które łączy ze sobą strategiczne planowanie, oparcie decyzji publicznych na wiedzy i gruntownych studiach przestrzennych oraz koordynacji wielu działań i współpracy różnych podmiotów zajmujących się ich realizacją. W szczególności odnosi się do większej integracji polityk sektorowych z określonym terytorium (i polityką spójności oraz politykami regionalnymi), wzmocnieniem tzw. zarządzania wielopoziomowego (*multilevel governance*), wzmocnieniem partnerstwa społecznego przy realizacji polityk publicznych, a także silniejszym związaniem planowania strategicznego (w tym projektowanych działań inwestycyjnych) z planowaniem przestrzennym.

W opracowaniu badam poszczególne propozycje dotyczące rozumienia lub operacjonalizacji spójności terytorialnej ze szczególnym uwzględnieniem trzech ww. obszarów analizy.

Widoczne jest rosnące znacznie spójności terytorialnej, w tym również w dyskusji o przyszłości polityki spójności. W obecnym okresie programowym tej polityki (tj. na lata 2007-2013) został wyodrębniony specjalny, trzeci cel interwencji polityki spójności dotyczący Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Do powołania tego celu kluczowe znaczenie miała właśnie debata na temat spójności terytorialnej i przestrzennych aspektów polityki europejskiej. Innym przykładem jest wprowadzenie od początku sierpnia 2008 r. nowego instrumentu, jakim jest tzw. europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej⁶. Ponadto, w projektach traktatu konstytucyjnego, a później traktatu lizbońskiego – do głównych celów Unii został włączony, obok spójności gospodarczej i społecznej, także wymiar spójności terytorialnej (art. 3 *Wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej*⁷). W ten sposób, wraz z wejściem w życie omawianych zapisów traktatowych – politykę spójności będzie definiował, obok ekonomicznego i społecz-

⁴ Rozwój *policentryczny* odnosi się do rozwoju sieci miast, zwłaszcza rozwoju tej sieci w najsłabszych regionach peryferyjnych oraz zmniejszania rozpiętości między wielkością miast w danym kraju. Szerzej definicje pojęcia *policentrycznego rozwoju* w: Meijers *et. al.* (2007).

⁵ Por. Gualini (2008), s. 6.

⁶ Por. Olbrycht (2007), s. 27-47.

⁷ Por. *Wersja skonsolidowana Traktatu...* (2008), s. 21.

nego, także wymiar terytorialny. Oznacza to, że Unia będzie zmuszona podjąć prace nad operacjonalizację tego nowego obowiązku traktatowego, a więc wprowadzeniem takich zmian w dotychczasowej polityce spójności, które uwzględnią nowe brzmienie traktatów. W ten sposób dyskusja o interpretacji i operacjonalizacji spójności terytorialnej wpisuje się w prace nad przyszłością polityki spójności po 2013 r. Będzie więc stanowiła jedną z najważniejszych osi sporu intelektualnego i politycznego o przyszłość tej polityki. Należy spodziewać się tego, że różne argumenty i interpretacje dotyczące spójności terytorialnej będą wykorzystywane w tym sporze.

1. Podstawa traktatowa

Zgodnie z *Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską* jej głównymi celami jest m.in. dążenie do harmonijnego, zbalansowanego (*balanced*) i zrównoważonego (*sustainable*) rozwoju gospodarczego, w tym również osiąganie spójności gospodarczej i społecznej⁸. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów i ograniczania zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych (w tym także wysp i obszarów wiejskich) (art. 159)⁹. Cele polityki spójności są więc skierowane na wyrównywanie dysproporcji między regionami, a zwłaszcza pomoc dla regionów najsłabiej rozwijających się i najmniej uprzywilejowanych pod względem geograficznym. Dotyczy to np. różnych kategorii regionów i obszarów, które ze względu na specyficzne cechy terytorialne mają trudności rozwojowe (regiony najbardziej oddalone, obszary wiejskie, regiony przemysłowe, regiony wyspiarskie, transgraniczne, górskie, słabo zaludnione itp.). Tak więc obowiązujący obecnie *Traktat* wskazuje na potrzebę zbalansowanego (w znaczeniu zrównoważonego terytorialnie) rozwoju gospodarczego na obszarze Unii, a także konieczność zmniejszania dysproporcji rozwojowych, zwłaszcza tych najmniej uprzywilejowanych geograficznie. Podejście do spójności w wymiarze terytorialnym w świetle zapisów traktatowych dotyczy więc w szczególności sposób różnych kategorii regionów „najmniej uprzywilejowanych”.

Termin *spójności terytorialnej* pojawia się w art. 16 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*¹⁰. Jej wspieranie jest łączone ze spójnością społeczną, ale też z zapewnieniem dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Takie usługi (podobnie jak cele polityki spójności) mają być realizowane zarówno przez Wspólnotę, jak i państwa członkowskie. W sposób szczególnie omawiane usługi dotyczą regionów „najmniej uprzywilejowanych” geograficznie, w tym najbardziej oddalonych¹¹.

W projekcie traktatu konstytucyjnego, a później traktatu lizbońskiego do głównych celów Unii został włączony, obok spójności gospodarczej i społecznej, także

⁸ Por. dotychczas obowiązujący art. 2 *Traktatu...* (2005), s. 18-19.

⁹ *Ibid.*, s. 213.

¹⁰ *Ibid.*, s. 31.

¹¹ Por. *Annex to the Commission...* (2007), s. 11-13.

wymiar spójności terytorialnej (art. 3 *Wersji skonsolidowanej traktatu o Unii Europejskiej*¹²). Ponadto, w tytule XVIII traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹³ określono cele polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W ten sposób, wraz z wejściem w życie omawianych zapisów traktatowych¹⁴ – politykę spójności będzie definiował, obok ekonomicznego i społecznego, także wymiar terytorialny.

Spójność terytorialna jest (podobnie jak inne wymiary spójności) łączona z potrzebą zmniejszania dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz niwelowania zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych¹⁵. Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie. W ten sposób spójność terytorialna (i polityka spójności) jest silnie powiązana z obszarami i regionami „najmniej uprzywilejowanymi”, zwłaszcza pod względem ich cech geograficznych (tj. specyficznych uwarunkowań terytorialnych). W *Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* pozostawiono również zapis łączący spójność terytorialną ze spójnością społeczną i potrzebą zagwarantowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym¹⁶. Pozostawiono również specjalny artykuł odnoszący się do szczególnego traktowania przez polityki wspólnotowe regionów najbardziej oddalonych¹⁷.

We wspomnianych traktatach podkreślono potrzebę zachowania solidarności między państwami członkowskimi (art. 2 *Traktatu o Unii Europejskiej*) oraz wzajemnej koordynacji polityk gospodarczych z polityką spójności (art. 175 *Traktatu...*). Jednoznacznie wiąże to politykę spójności z zasadą solidarności, w tym jej aspektem finansowym, wzajemną wymianą doświadczeń i potrzebą współpracy. W tym kontekście warto również zauważyć, że choć zapisy traktatu lizbońskiego wskazują na zachowanie silnej roli funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach polityki spójności, to znajdują się także zapisy, które wskazują na chęć ograniczania zakresu finansowania tej polityki. W protokole nr 28 w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej dołączonym do *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*¹⁸ podkreślono potrzebę większego zróżnicowania udziału Unii w programach realizowanych w niektórych państwach, co może dotyczyć zarówno aspektu finansowego, jak i programowego i organizacyjnego. W tym samym

¹² Por. *Wersja skonsolidowana Traktatu...* (2008), s. 21. Na ten temat również: Szlachta, Zaleski (2008), s. 87-103.

¹³ *Wersja skonsolidowana Traktatu...* (2008), s. 166-168.

¹⁴ Najprędzej mogą wejść w życie 1 stycznia 2009 r., a w przypadku przedłużenia procedury ratyfikacyjnej – w pierwszym dniu miesiąca następującego po złożeniu ostatniego dokumentu ratyfikującego. W przypadku udanej ratyfikacji zapisy wprowadzone traktatem lizbońskim będą w poważnym stopniu kształtowały debatę o polityce spójności po 2013 r.

¹⁵ Art. 174 *Wersji skonsolidowanej Traktatu...* (2008), s. 166.

¹⁶ *Ibid.*, art. 14, s. 69.

¹⁷ *Ibid.*, s. 255.

¹⁸ *Ibid.*, s. 396-397.

miejscu wskazano na potrzebę zwiększenia roli kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz kredytów z funduszy strukturalnych (w domyśle w zamian za ograniczenie bezzwrotnych dotacji z tych funduszy). Wskazano również na potrzebę silniejszego powiązania finansowania polityki spójności (zwłaszcza Funduszu Spójności) z warunkami dotyczącymi deficytu budżetowego i konwergencji parametrów makroekonomicznych (por. art. 126 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*¹⁹). Chodzi zwłaszcza o lepsze dostosowanie udziału Unii w programach finansowanych z tych funduszy w celu uniknięcia nadmiernych wzrostów wydatków budżetowych w mniej zamożnych państwach członkowskich. W praktyce oznacza to, że omawiany protokół wprowadza różnorodne zapisy umożliwiające ograniczenie wysokości finansowania polityki spójności, w tym również w mniej zamożnych krajach członkowskich.

Warto również zauważyć, że polityka spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej znalazła się wśród kompetencji dzielonych między Unią i państwami członkowskimi²⁰. Należy podkreślić, że takie określenie kompetencji w polityce spójności nie jest nowe, choć umożliwia wprowadzenie przynajmniej częściowej renacjonalizacji tej polityki. Ponadto, w innym miejscu²¹ podkreślono poszanowanie ze strony Unii dla podstawowych funkcji państwa, w tym zapewnienia jego integralności terytorialnej. Może to stać się podstawą dążenia do zapewnienia silnej roli rządów narodowych przy praktycznym realizowaniu spójności terytorialnej, która bez wątpienia będzie mogła wzmacniać integrację terytorialną poszczególnych krajów.

- Podsumowując należy więc zauważyć, że ostatnie zmiany traktatowe ściśle łączą spójność terytorialną z wymiarem spójności gospodarczej i społecznej. Spójność terytorialna staje się jednym z trzech głównych celów polityki spójności.
- Ponadto, spójność terytorialna w traktacie lizbońskim jest łączona z wyrównywaniem dysproporcji między obszarami i regionami Unii. W szczególności dotyczy pomocy dla „najmniej uprzywilejowanych” terytoriów. Takie podejście sprzyja więc wprowadzaniu kategoryzacji regionów ze względu na ich specyficzne uwarunkowania geograficzne, czego przykładem są regiony najbardziej oddalone (tzw. ultraperyferyjne)²². Jest także związane z zapewnieniem usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, co należy rozumieć jako potrzebę odpowiedniej pomocy publicznej i wyrównywaniem szans rozwojowych w tych regionach. Jest to więc podejście definiujące solidarność w kontekście zapewnienia pomocy publicznej i wyrównywania dysproporcji w poziomach rozwoju. Warto zauważyć, że takie właśnie rozumienie spójności terytorialnej, tj. oparte na zapisach traktatowych i dotyczące redukcji różnicowań regionalnych (zwłaszcza obszarów „najmniej uprzywilejowanych”) jest także spotykane u niektórych ekspertów²³.

¹⁹ *Ibid.*, s. 131-133.

²⁰ *Ibid.*, art. 4, s. 66.

²¹ *Ibid.*, art. 4, s. 22.

²² Por. Grosse (2008).

²³ Por. Farrugia, Gallina (2008).

- Propozycje zawarte w traktacie wskazują jednocześnie na rosnącą presję dotyczącą zmniejszania zakresu europejskiej polityki spójności. Przejawem tej tendencji może być skłonność do zmniejszania finansowania z budżetu unijnego, możliwość częściowej renacjonalizacji tej polityki, a także osłabiania solidarności między państwami w wymiarze finansowym i jej przesuwanie w stronę wzajemnej współpracy i wymiany doświadczeń.

2. Analiza historyczna dokumentów europejskich

Jak wcześniej wspomniałem zasadnicze znaczenie dla rozwoju dyskusji na temat spójności terytorialnej miało przyjęcie Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego na nieformalnym spotkaniu ministrów państw członkowskich (odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i rozwój regionalny) w Poczdamie (1999). Określono wówczas najważniejsze kierunki definiowania spójności terytorialnej. Wśród nich na uwagę zasługują następujące kwestie²⁴:

- (1) powiązanie celów spójności gospodarczej i społecznej z wymiarem przestrzennym (co stanowiło zapowiedź wyodrębnienia trzeciego wymiaru w ramach polityki spójności UE);
- (2) dążenie do „zbalansowanego”, tj. zrównoważonego przestrzennie rozwoju określonego terytorium, w tym wiązanie ww. rozwoju terytorialnego z poprawą konkurencyjności całego europejskiego terytorium;
- (3) akcentowanie potrzeby ochrony środowiska naturalnego i zachowania dziedzictwa kulturowego, jako istotnych wewnątrzregionalnych zasobów rozwojowych; takie podejście zmierzało do kształtowania poglądu o potrzebie eksploatacji zasobów endogenicznych i rozwoju oddolnego (a nie wyłącznie sterowanego odgórnie); sprzyjało także traktowaniu różnicowań między regionami jako korzystnego uwarunkowania z punktu widzenia celów rozwojowych i dążenia do wykorzystania tych różnic dla rozwoju.

Sformułowano także rekomendacje dotyczące rozwoju polityk publicznych. Wśród nich pojawiły się propozycje rozwoju policentrycznej sieci miejskiej, rozwoju infrastruktury komunikacyjnej, rozwoju funkcjonalnych relacji między wsią i miastami, a także sieci kooperacyjnych umożliwiających dyfuzję innowacji i poprawę dostępu do wiedzy na obszarach słabiej rozwijających się. Wspomniane propozycje były stopniowo uzupełniane w późniejszych dokumentach.

Istotne znaczenie miało to, że inicjatywa dotycząca spójności terytorialnej i silniejszego uwzględniania aspektów przestrzennych w politykach europejskich należała do państw członkowskich. Sformułowano również metodykę pracy nad spójnością terytorialną. Przypominała ona „miękkie” zasady zarządzania strategią lizbońską, a więc zgodne z logiką otwartej metody koordynacji. Chodziło o określenie tylko podstawowych ram na

²⁴ Por. *ESDP...* (1999), s. i.

szczeblu europejskim, które następnie byłyby „wypełniane” aktywnością państw członkowskich i podmiotów krajowych²⁵. W późniejszym okresie położono większy nacisk na wykorzystanie instrumentów redystrybucyjnych unijnej polityki spójności oraz potrzebę silniejszej koordynacji polityk sektorowych UE z planowaniem przestrzennym.

Kolejnym impulsem do rozwoju debaty europejskiej były dokumenty prezentowane przez Komisję Europejską: *Trzeci raport kohezyjny* (2004)²⁶ oraz *Raport okresowy o spójności terytorialnej* (2004)²⁷. Cechą charakterystyczną tych dokumentów było odniesienie terminu spójności terytorialnej do obowiązujących traktatów europejskich, a także silniejsze (niż w przypadku państw członkowskich) akcentowanie potrzeby wyrównywania szans rozwojowych w regionach słabiej rozwijających się lub najmniej uprzywilejowanych pod względem cech geograficznych. Spójność terytorialna jest w tych dokumentach odnoszona głównie do „zbalansowanego”, tj. zrównoważonego przestrzennie rozwoju w ramach Wspólnoty (art. 2 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*²⁸). Ma również związek z redukowaniem dysproporcji w poziomach rozwoju między regionami i ograniczaniem zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych (w tym także wysp i obszarów wiejskich) (por. art. 159 tego *Traktatu*)²⁹.

Takie podejście pociąga za sobą określone rekomendacje polityczne. Wśród nich znajdują się propozycje rozwoju policentrycznego, a więc rozwoju miast i ich powiązań z otoczeniem regionalnym, w tym zwłaszcza obszarami wiejskimi. Ponadto, wynikiem podejścia traktatowego do spójności terytorialnej jest podkreślanie potrzeby likwidowania nierówności rozwojowych między obszarami centralnymi i peryferyjnymi, a także pomocy dla regionów najmniej uprzywilejowanych geograficznie, w tym najbardziej oddalonych, peryferyjnych, wysp, obszarów górskich, słabo zaludnionych, subarktycznych itp. Komisja akcentuje także potrzebę rozwoju usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, czego wyrazem jest m.in. propozycja zwiększania dostępności komunikacyjnej. Proponowany jest więc rozwój sieci transportowych, telekomunikacyjnych, energetycznych, ale też rozwój kooperacji między regionami, obejmującej także sferę upowszechniania innowacji oraz badań rozwojowych. Z podejściem wyrównawczym do spójności terytorialnej koresponduje postulat likwidowania wykluczenia społecznego, co wiąże się przede wszystkim z osiąganiem spójności w wymiarze społecznym (por. art. 16 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*³⁰). Komisja interpretuje spójność terytorialną również w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*), a więc poszanowania przyrody i dziedzictwa kulturowego. Łączy ten termin z poprawą zarządzania, w tym integracją polityk sektorowych z danym terytorium i politykami regionalnymi.

²⁵ Por. Gualini (2008), s. 7.

²⁶ *Third Report* (2004).

²⁷ *Interim Territorial Cohesion...* (2004).

²⁸ *Traktat* (2005), s. 18-19.

²⁹ *Ibid.*, s. 213.

³⁰ *Ibid.*, s. 31.

Komisja podkreśla³¹, że spójność terytorialna ma zastosowanie zarówno w skali europejskiej, krajowej, jak i regionalnej. W pierwszym przypadku spójność terytorialna pociąga za sobą dążenie do przenoszenia impulsów rozwojowych poza tzw. penta-gon, a więc centralny i najlepiej rozwijający się obszar zjednoczonej Europy między pięcioma głównymi metropoliami: Londynem, Paryżem, Monachium, Mediolanem i Hamburgiem. Oznacza również osiąganie europejskiej wartości dodanej w polityce spójności, a także prowadzenie inwestycji będących w interesie rozwojowym całej Europy (czego przykładem są transeuropejskie sieci infrastrukturalne). W przypadku spójności terytorialnej na poziomie krajów chodzi m.in. o łączenie centrów krajowych, zwłaszcza największych metropolii – z ich najbliższym otoczeniem i słabiej rozwijającymi się regionami. Natomiast w odniesieniu do poszczególnych regionów spójność terytorialna oznacza zwiększanie integracji wewnątrzregionalnej, zwłaszcza funkcjonalne łączenie obszarów miejskich z wiejskimi i ściślejsze związanie planowania przestrzennego z celami rozwoju regionu.

Kolejne dokumenty dotyczące spójności terytorialnej były przygotowywane z inicjatywy państw członkowskich, zwłaszcza na cyklicznych spotkaniach ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i rozwój regionalny. Wskazuje to na silną rolę struktur międzyrządowych (choć nieformalnych) w propagowaniu analizowanej tematyki. Ujawnia również specyficzne ukierunkowanie polityczne i merytoryczne rządów do problematyki spójności terytorialnej. Przykładem może być deklaracja podjęta na spotkaniu ministrów w Rotterdamie³² w listopadzie 2004 r., która znalazła się w oficjalnych konkluzjach prezydencji holenderskiej. Kraje członkowskie podkreślają znaczenie spójności terytorialnej zarówno dla wzmocnienia konkurencyjności, jak i redukcji dysproporcji regionalnych. Jest to pewną zmianą akcentów w stosunku do podejścia Komisji mającego na celu głównie wyrównywanie szans rozwojowych. Ministrowie tradycyjnie akcentują wykorzystywanie różnorodności regionalnej (zamiast jednostronnego dążenia do redukcji różnic). Po raz pierwszy pojawiły się nowe propozycje kierunków merytorycznych, związanych ze spójnością terytorialną. Obok wyzwań dotyczących konkurencji globalnej, a więc wspierania rozwoju innowacyjności na poziomie terytorialnym, zasygnalizowano potrzebę udzielenia odpowiedzi na zmiany klimatyczne i wyzwania związane z energią, w tym przewidywany wzrost cen w tym sektorze.

Na kolejnym spotkaniu ministrów w Luksemburgu (2005) rozwinęto wątek różnorodności regionalnej. Obok ochrony zasobów naturalnych i kulturowych wskazano na inne cechy i zasoby określonego obszaru, które mogą stanowić jego atuty rozwojowe i tworzą swoisty *kapitał terytorialny*³³. Dążenie do spójności terytorialnej w tym kontekście powinno więc sprzyjać rozwojowi tego kapitału, a więc wspomagać rozwój endogenicznego potencjału poszczególnych regionów i oddolnych procesów

³¹ *Third Report...* (2004), s. 27.

³² Por. *EU Informal...* (2004).

³³ Por. *Territorial State...* (2005), s. 3.

rozwojowych. Takie podejście służy poszanowaniu różnorodności w Europie, jako wartości mającej istotne znaczenie rozwojowe, a także zwiększaniu elastyczności polityk publicznych w odniesieniu do specyfiki określonego terytorium.

Innym wątkiem dokumentu przyjętego na spotkaniu w Luksemburgu jest promocja silniejszej integracji terytorialnej. Jest ona rozumiana na dwa główne sposoby. Po pierwsze, jako zwiększenie rozwoju kooperacji terytorialnej. Oznacza to m.in. współpracę między miastami a ich otoczeniem, zwłaszcza obszarami wiejskimi, kooperację między różnymi regionami, w tym wymianę doświadczeń i transfer wiedzy między lepszymi i słabszymi obszarami (m.in. propozycja tworzenia transnarodowych klastrów innowacji), inicjowanie współpracy transgranicznej itp. Kooperacja terytorialna powinna także obejmować transgraniczną i międzyregionalną współpracę przy rozwiązywaniu zagrożeń naturalnych i cywilizacyjnych. Jest ona również związana z policentrycznym rozwojem sieci miejskiej. Po drugie, integracja terytorialna jest rozumiana jako pokonywanie barier dostępności określonych obszarów i rozwijanie infrastruktury zapewniającej lepszą komunikację.

Kolejnym ważnym wątkiem dyskusji w Luksemburgu była poprawa zarządzania. Jak się wydaje, właśnie od tego spotkania spójność terytorialna w coraz większym stopniu była łączona z tymi zagadnieniami. Widoczny jest przy tym wpływ innej dyskusji europejskiej na temat sposobów zwiększenia efektywności realizacji Strategii Lizbońskiej, której konkluzje dotyczyły w dużym stopniu właśnie kwestii zarządzania. W omawianym dokumencie pojawiają się trzy główne odniesienia do omawianych zagadnień. Po pierwsze, proponowano większą integrację europejskich polityk sektorowych z określonym terytorium i polityką spójności³⁴. Jest to widoczne w deklaracji zwiększenia skuteczności realizowania zarówno celów lizbońskich (np. polityki innowacyjnej lub społecznej), jak również göteborgskich (ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego). Lepsze dopasowanie polityk europejskich do warunków określonego terytorium ma na celu zwiększenie efektywności realizacji celów tych polityk, bardziej skuteczne pobudzanie rozwoju poszczególnych obszarów, a więc również przyspieszanie osiągnięcia spójności terytorialnej w Europie. Po drugie, proponowano silniejszą koordynację zarządzania wielopoziomowego (*multilevel governance*) w Europie, zwłaszcza między poziomem europejskim, narodowym i regionalnym (lokalnym). Po trzecie, poprawa zarządzania wiąże się z poprawą partycypacji społecznej w politykach publicznych. Zaangażowanie podmiotów społecznych na szczeblu terytorialnym sprzyja bowiem zarówno efektywności polityk publicznych, jak też osiąganiu spójności terytorialnej.

W Luksemburgu (podobnie jak wcześniej w Rotterdamie) poświęcono wiele uwagi przyszłości polityki spójności po 2006 r. Dyskusja na temat spójności terytorialnej znalazła wyraz m.in. w propozycji powołania specjalnego celu 3 tej polityki dotyczącego europejskiej współpracy terytorialnej, wykorzystania i rozwinięcia do-

³⁴ *Ibid.*, s. 5.

świadczeń programu Interreg III itp. Zaproponowano również kontynuowanie badań zjawisk przestrzennych w Europie, w tym działań programu ESPON po 2006 r.

Kolejny dokument ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i rozwój regionalny został przyjęty na spotkaniu w Lipsku w maju 2007 r.³⁵ Podobnie jak poprzednie dokumenty międzyrządowe odwołuje się zarówno do Strategii Lizbońskiej, zwłaszcza jej prokonkurencyjnego wymiaru, jak również do Strategii Göteborgskiej i jej zasady zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*). Ministrowie akcentują też pozytywne znaczenie różnorodności i zróżnicowań regionalnych, jako czynnika sprzyjającego rozwojowi terytorialnemu. Podobnie jak we wcześniejszych dokumentach – definicja terminu spójności terytorialnej jest ogólna i wieloznaczna, a dyskusja na temat agendy terytorialnej jest okazją do formułowania rozlicznych interpretacji i rekomendacji dla polityk publicznych. Co ciekawe, przedstawiona w tekście definicja spójności terytorialnej w największym stopniu odnosi się do procesów zarządzania, a zwłaszcza kooperacyjnego procesu angażującego wiele podmiotów politycznych, administracyjnych i społecznych³⁶. Podkreśla to wagę przywiązywaną do zarządzania, jako mechanizmu zwiększającego efektywność polityk publicznych. Ponadto, to właśnie zmiana zarządzania jest jedną z najważniejszych rekomendacji politycznych mających wprowadzić perspektywę planowania przestrzennego do poszczególnych polityk europejskich, a tym samym zwiększyć spójność terytorialną w Europie. Jest to tendencja widoczna w wielu obszarach integracji europejskiej. Poprawa zarządzania jest remedium na różnorodne problemy i dysfunkcje działań europejskich, a także próbą wyjścia z impasu politycznego związanego z trudnościami wprowadzania bardziej odważnych reform instytucjonalnych lub budżetowych. Co więcej, niekiedy reformy zarządzania mają poprawiać efektywność mimo faktycznego ograniczania budżetu unijnego. Zarządzanie jest również ważną sferą rywalizacji między różnymi interesami politycznymi w Europie³⁷.

Agenda terytorialna przyjęta w Lipsku określa podstawowe odniesienia interpretacyjne dla spójności terytorialnej. Wskazuje na najważniejsze zasady i pryncypia polityczne łączące się z tym terminem oraz związane z nimi rekomendacje dotyczące polityk publicznych. Możemy wyróżnić przynajmniej pięć głównych kierunków interpretacji spójności terytorialnej widocznych w analizowanym dokumencie:

- (1) **Rozwój zbalansowany** (*balanced development*), tj. zrównoważony terytorialnie. W ujęciu państw członkowskich w mniejszym stopniu akcentowana jest jednak potrzeba wyrównywania poziomów rozwoju, zwłaszcza w regionach słabiej rozwijających się lub mniej uprzywilejowanych pod względem cech geograficznych. Ministrowie podkreślają natomiast potrzebę policentrycznego rozwoju miast, więzi funkcjonalnych między miastami i obszarami wiejskimi, współpracy między regionami, w tym transgranicznej i ponadnarodowej. Jest to zgodne z koncepcją

³⁵ Por. *Territorial Agenda...* (2007).

³⁶ *Ibid.*, s. 1, pkt. 4, s. 2, pkt. 5.

³⁷ Szerzej: Grosse (2008a), rozdz. 5.

integracji terytorialnej rozumianej zwłaszcza jako dążenie do rozwoju sieci infrastrukturalnych (w tym transeuropejskich) i kooperacji między różnymi jednostkami terytorialnymi. Obejmuje ona współpracę między lepszymi i słabszymi regionami, m.in. na polu innowacyjnej gospodarki i wymiany doświadczeń.

- (2) **Rozwój endogeniczny, subsydiarność i wykorzystanie zróżnicowań regionalnych.** Chodzi o promowanie podejścia oddolnego do rozwoju, bazującego na lokalnym potencjale rozwojowym, a więc również zmniejszaniu odgórnego sterowania i centralizacji polityk publicznych. Poza tym, wspomniane podejście akceptuje niektóre różnice między regionami, a nawet próbuje je pielęgnować (i zachować) oraz wykorzystać do celów rozwojowych. Konsekwencją zasady endogenicznego rozwoju jest promocja klastrów gospodarczych wykorzystujących specyficzny potencjał określonych regionów. Natomiast akceptacja zróżnicowań regionalnych powoduje, że o wspieraniu klastrów napisano³⁸ w odniesieniu do istniejących centrów innowacji i najlepszych ośrodków regionalnych.
- (3) **Rozwój zrównoważony**, a więc mający na celu ochronę środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego. Dobrze współgra z potrzebą wykorzystania zróżnicowań między regionami, jak również odnosi się do poprawy jakości życia na określonym terytorium. Pociąga za sobą propozycje polityczne dotyczące zabezpieczenia przyrody i specyfiki regionalnej. W coraz większym stopniu odnosi się również do kwestii wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi, w tym zagrożeniami naturalnymi w regionach lub wymagającymi współpracy między regionami (inwestycyjnej, w zakresie zarządzania kryzysowego itp.).
- (4) **Rozwój jakości życia** na określonym terytorium, jako podstawowe kryterium spójności terytorialnej. Wspomniana zasada nawiązuje do Europejskiego Modelu Rozwojowego³⁹, który wskazuje na wielowymiarowość perspektywy rozwojowej, obejmującej kwestie poprawy konkurencyjności gospodarczej, a także, poszanowanie przyrody, wartości społecznych i kulturowych oraz poprawę jakości życia mieszkańców zjednoczonej Europy. Wielu ekspertów⁴⁰ wskazuje na bardzo silną tendencję wykorzystywania dyskusji o spójności terytorialnej do silniejszego wprowadzenia w politykach europejskich, zwłaszcza polityce spójności – zasad i wartości nawiązujących do Europejskiego Modelu Społecznego. Wspomniany kierunek interpretowania spójności terytorialnej nawiązuje również do prospołecznego wymiaru polityki spójności. Jego konsekwencją są m.in. propozycje dotyczące poprawy usług społecznych, działań edukacyjnych, budownictwa mieszkaniowego itp.
- (5) **Solidarność terytorialna**⁴¹. Jest to odniesienie wprowadzone relatywnie niedawno do dyskusji europejskiej na temat spójności terytorialnej. Łączy się z potrzebą silniejszej kooperacji między różnymi obszarami, zwłaszcza słabszymi i lepiej

³⁸ *Ibid.*, s. 5, pkt. 16.

³⁹ *Ibid.*, s. 3, pkt. 8.

⁴⁰ Por. Faludi (2007), s. 1-22; Servillo (2006).

⁴¹ *Territorial Agenda...* (2007), s. 1, pkt. 3.

rozwijającymi się, ale i z potrzebą silniejszej integracji nowych krajów członkowskich z resztą terytorium europejskiego. Może więc zachęcać do większej współpracy i wymiany doświadczeń między regionami, jak również silniejszej alokacji środków unijnych dla słabszych krajów i regionów. Z tego względu znaczenie tego odniesienia dla spójności terytorialnej jest coraz bardziej minimalizowane lub równoważone przez zasadę subsydiarności i postulat wykorzystania różnicowań regionalnych.

Rozwinięciem przyjętej w Lipsku Agendy terytorialnej był *Pierwszy program działań*⁴² mający w praktyce zrealizować jej cele, zaproponowany na spotkaniu ministrów na Azorach w listopadzie 2007 r. Obejmuje on wiele konkretnych propozycji dotyczących polityki publicznej, zarówno w aspekcie podstawowych pryncypiów i zasad, kierunków merytorycznych, jak również aspektów zarządzania. Na uwagę zasługują trzy grupy zagadnień dotyczące spójności terytorialnej, które zostały silnie zaakcentowane w konkluzjach tego spotkania. Wydają się być bardzo charakterystyczne dla podejścia międzyrządowego do omawianej tematyki. Jak to wykażę w późniejszej analizie są również w dużym stopniu zgodne ze stanowiskiem największych płatników do europejskiego budżetu wobec przyszłości polityki spójności. Wśród wspomnianych zagadnień należy wymienić:

- (1) Wskazanie na zasadę subsydiarności, potrzeby respektowania różnorodności terytorialnej i wielowymiarowości procesów rozwoju. Taki kontekst spójności terytorialnej podkreśla znaczenie kształtowania endogenicznego potencjału i oddolnego podejścia do rozwoju regionalnego. Tym samym może oznaczać, że osiąganie spójności terytorialnej nie powinno być nadmiernie scentralizowane na szczeblu europejskim. Zasada subsydiarności dodatkowo osłabia tego typu centralizację zarządzania. Może to korzystnie wpłynąć na zwiększenie elastyczności działań publicznych i ich dopasowania do uwarunkowań terytorialnych, choć również może osłabiać pozycję Komisji Europejskiej i wzmacniać rolę krajów członkowskich przy operacjonalizacji spójności terytorialnej. Może również przyczynić się do ograniczania roli budżetu europejskiego i częściowej renacjonalizacji polityki spójności.

Natomiast akcentowanie różnorodności regionalnej może mieć przynajmniej dwojakie konsekwencje polityczne. Po pierwsze, może osłabić postulaty wyrównywania poziomu rozwoju i niwelowania różnic między regionami, a tym samym prowadzi do akceptacji niektórych różnic i wskazywania na pozytywne aspekty różnicowań. W konsekwencji może to poważnie redefiniować podstawowe założenia (i podstawy traktatowe) polityki spójności. Po drugie, wprowadza zasadę wielowymiarowości rozwoju, co może osłabiać znaczenie rozwoju gospodarczego (w tym np. innowacyjnej gospodarki) w polityce spójności. Umożliwia także rozpraszanie działań publicznych na innych wymiarach rozwoju. Może prowadzić do odmiennej specjalizacji rozwojowej regionów centralnych i peryferyjnych.

⁴² Por. *Territorial Cohesion...* (2007); *Spójność terytorialna...* (2007).

- (2) Akcentowanie zagadnień dotyczących poprawy zarządzania. Szczególnie istotnym postulatem jest nadanie wymiaru terytorialnego (i miejskiego) niektórym politykom sektorowym Unii, a więc zwiększenie integracji tych polityk z uwarunkowaniami określonego terytorium. Chodzi również o zintegrowanie tych polityk z unijną polityką spójności oraz wzajemne dopasowanie polityk europejskich i krajowych, zwłaszcza regionalnych. Postuluje się również wzmocnienie zarządzania wielopoziomowego i partycypacji społecznej.

Obok kwestii dotyczących poprawy efektywności ww. polityk w odniesieniu do danego terytorium, chodzi również o lepsze zróżnicowanie poszczególnych instrumentów politycznych w zależności od uwarunkowań określonych krajów i regionów. Może to prowadzić do silniejszego zróżnicowania instrumentów polityki spójności w zależności od poszczególnych kategorii przestrzennych. Chodzi także o lepsze dopasowanie działań europejskich do krajowych celów rozwojowych. Może być to związane z chęcią zwiększenia możliwości praktycznego wykorzystania funduszy europejskich w politykach krajowych, także sektorowych. Takie propozycje nie powinny dziwić w przypadku stanowiska przedstawicieli państw członkowskich, choć prawdopodobnie są szczególnie ważne dla płatników netto do budżetu UE. Mogą również przyczynić się do rosnącej synergii między politykami sektorowymi Unii i państw członkowskich i zwiększania ich wpływów w polityce spójności.

- (3) W dokumencie przyjętym na spotkaniu na Azorach postulowano także szersze uwzględnienie kwestii dotyczących zmian klimatycznych i przeciwdziałania zagrożeniom naturalnym. Wspomniane zagadnienia wskazują na rosnące zainteresowanie włączaniem do polityki spójności nowych tematów i działań rozwojowych. Są one niejednokrotnie zapożyczone z europejskich strategii sektorowych, które nie dysponują osobnymi, sektorowymi instrumentami finansowymi w ramach unijnego budżetu. Taka tendencja może wzmocnić prestiż polityki spójności, jako centralnego mechanizmu realizującego cele polityczne Unii⁴³, ale może też osłabiać podstawowe cele tej polityki nawiązujące do spójności gospodarczej i społecznej w Europie. W ten sposób szeroka interpretacja spójności terytorialnej może przyczynić się do rozpraszania celów rozwojowych lub swoistego „zawłaszczania” polityki spójności przez priorytety najbardziej popularnych w danym momencie polityk sektorowych.

W omawianym dokumencie postulowana jest również potrzeba reformy działań Unii wobec obszarów wiejskich, w tym skierowania ich w większym stopniu na dywersyfikację działalności gospodarczej poza rolnictwo oraz silniejszego połączenia z polityką spójności. Jest to związane z szerszą dyskusją nad sposobem zwiększenia integracji między polityką spójności a wspólną polityką rolną i rywalizacją o unijne środki budżetowe między tymi politykami.

⁴³ Takie pragnienie wyraziła D. Hübner, komisarz UE odpowiedzialna za rozwój regionalny i politykę spójności. Por. Hübner (2008), s. 2.

3. Dwie główne tendencje polityczne

Podsumowując dotychczasowe rozważania warto zwrócić uwagę na dwie tendencje polityczne wobec interpretacji spójności terytorialnej. Są one widoczne w dokumentach Komisji Europejskiej, ale też dokumentach sygnowanych przez ministrów reprezentujących państwa członkowskie. Wprawdzie wraz z upływem czasu Komisja przejmuje wiele postulatów inicjowanych przez rządy narodowe⁴⁴, ale zauważalne są także pewne subtelne różnice między podejściem wspólnotowym i międzyrządowym⁴⁵, które może znaleźć swój wyraz w dyskusji o przyszłości polityki spójności.

W przypadku Komisji Europejskiej istnieje silne odniesienie sposobu interpretacji spójności terytorialnej do traktatów europejskich. W konsekwencji dominuje podejście wyrównawcze, które akcentuje potrzebę pomocy dla najsłabszych regionów, zwłaszcza tych mających najtrudniejsze uwarunkowania geograficzne. Podstawową zasadą przyjętą dla spójności terytorialnej jest „zbalansowany” rozwój (tj. zrównoważony przestrzennie), rozumiany przede wszystkim w kategoriach redukcji różnic i wyrównywania szans rozwojowych. Komisja, zgodnie z zapisami traktatowymi, dostrzega potrzebę zapewnienia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Jest to najczęściej interpretowane jako zagwarantowanie dostępności do określonych terytoriów, a więc wiąże się z rozbudową sieci komunikacyjnych i innej infrastruktury. Często przywołuje postulat europejskiej wartości dodanej, a więc korzyści rozwojowych wynikających ze spójności nie tylko dla określonego obszaru, ale także w wymiarze ogólnoeuropejskim. Zwraca uwagę na potrzebę silniejszego uwzględnienia w polityce spójności priorytetów europejskich, co bez wątpienia może wzmocnić pozycję samej Komisji, jako traktatowego gwaranta poprawności realizowania celów wspólnotowych. W odniesieniu do spójności terytorialnej Komisja akcentuje również kwestie rozwoju społecznego, m.in. związanego z redukowaniem wykluczenia społecznego i poprawą jakości życia. Jest to nawiązaniem do idei Europejskiego Modelu Społecznego. Przedstawiciele Komisji podkreślają również, że polityka spójności nie powinna być zdominowana przez polityki sektorowe UE, ale tylko z nimi komplementarna i zintegrowana⁴⁶.

Natomiast ministrowie odpowiedzialni za planowanie przestrzenne i rozwój regionalny akcentują zasadę subsydiarności i mniej scentralizowanego podejścia do spójności terytorialnej. Odwołują się przy tym do argumentów dotyczących poprawy efektywności zarządzania, choć ich stanowisko może także wiązać się z chęcią

⁴⁴ Przykładem tej tendencji jest wypowiedź D. Hübner na temat spójności terytorialnej, która łączy wszystkie najważniejsze elementy występujące zarówno w dokumentach Komisji Europejskiej, jak i międzyrządowych. Por. Hübner (2007).

⁴⁵ Dwa główne nurty dyskusji o spójności terytorialnej, tj. międzyrządowy i wspólnotowy (reprezentowany przede wszystkim przez Komisję Europejską) dostrzegają także inni komentatorzy. Por. Faludi (2007a).

⁴⁶ Takie stanowisko zostało m.in. zaprezentowane przez przedstawiciela Komisji Europejskiej na seminarium organizowanym przez MRR w Falentach 13-14 maja 2008. Por. Berkowitz (2008), s. 12.

ograniczenia kompetencji Komisji Europejskiej w polityce spójności i silniejszego zdecentralizowania tej polityki do państw członkowskich (lub nawet jej częściowej renacjonalizacji). Podkreślają potrzebę zachowania i wykorzystania różnorodności regionalnej, co wyraźnie kontrastuje z podejściem wyrównawczym do polityki spójności. Pozwala także silniej zróżnicować poszczególne kategorie przestrzenne oraz instrumenty polityki spójności, zwłaszcza między regionami silniej i słabiej rozwijającymi się. Osłabia także znaczenie postulatu zmniejszania różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i umożliwia rozpraszanie celów rozwojowych, na innych – niż ekonomiczne – priorytetach. Może to być wykorzystane zwłaszcza w stosunku do regionów słabiej rozwijających się pod względem gospodarczym. Państwa członkowskie zdają się również silniej akcentować potrzebę silniejszej integracji polityk sektorowych z danym terytorium, co wiąże się m.in. z chęcią lepszego wykorzystania funduszy europejskich przez polityki krajowe. Łączą również spójność terytorialną z kolejnymi priorytetami polityk sektorowych, co ma zasadnicze znaczenie dla kształtowania profilu merytorycznego przyszłej polityki spójności.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że państwa członkowskie są niezwykle aktywne w dyskusji o spójności terytorialnej i od lat podejmują różnorodne próby silniejszego włączenia perspektywy przestrzennej do polityki spójności. Według niektórych specjalistów⁴⁷ idea spójności terytorialnej jest pomysłem francuskim, który miał na celu zminimalizować przewidywaną tendencję do przesuwania zainteresowania polityki spójności na wschód, wraz z planowanym poszerzeniem UE. Chodziło także o wykorzystanie instrumentów europejskich do zmniejszenia dysproporcji rozwojowych między regionem stołecznym a najsłabszymi obszarami Francji, a także przenoszenia impulsów rozwoju poza centralny obszar pentagonu, choć w jego najbliższe otoczenie. We francuskich kręgach akademickich silnie rozpowszechnione są także idee rozwoju policentrycznego, a także nawiązania do Europejskiego Modelu Społecznego w polityce przestrzennej.

Zarówno program Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego oraz europejska sieć obserwatoriów planowania przestrzennego są nie tylko inicjatywami krajów członkowskich, ale również w dużej mierze opierają się na zarządzaniu międzyrządowym i otwartej metodzie koordynacji⁴⁸. Szczególnie ważna jest przy tym rola urzędu prezydencji europejskiej oraz afiliowanych przy niej komitetów (np. Komitetu Rozwoju Przestrzennego). W trakcie dyskusji nad operacjonalizacją spójności terytorialnej pojawiały się postulaty zastosowania procedury komitologicznej⁴⁹ lub otwartej

⁴⁷ Faludi (2006), s. 667-678.

⁴⁸ Por. Rivolin (2005), s. 19-27; Gualini (2008), s. 7-11.

⁴⁹ *Komitologia* (ang. *Commitology*), określenie procesu współpracy Komisji Europejskiej ze specjalnymi komitetami reprezentowanymi przez przedstawicieli (ekspertów) poszczególnych państw członkowskich UE. Celem wprowadzenia w życie takiego systemu wsółdziałania była chęć kontroli nad pracami Komisji. *Komitologia* oznacza więc proces przyjmowania przez Komisję aktów wykonawczych do aktów prawnych przyjętych uprzednio przez Radę Unii Europejskiej.

metody koordynacji⁵⁰. W przypadku przeniesienia tych instytucji do polityki spójności z pewnością wzmocniłoby to rolę państw członkowskich w tej polityce i osłabiło znaczenie Komisji Europejskiej. Warto dodać, że jest to przykład szerszego zjawiska wzmacniania instytucji międzyrządowych w Unii, widocznego zarówno w projekcie traktatu lizbońskiego, jak i innych politykach unijnych⁵¹.

Europejskie wytyczne i wskaźniki dotyczące spójności terytorialnej będą mogły być formułowane tylko ogólnie, zaś za ich praktyczną realizację i dopasowanie do uwarunkowań terytorialnych będą musiały odpowiadać rządy narodowe. Będzie to wzmacniało ich rolę w polityce spójności. Już teraz nie jest ona mała, czego przykładem jest określanie funkcji pełnionych przez rządy mianem *gate keeper'a*⁵², a więc roli pośredniczącej między poziomem unijnym a terytorialnym, co wiąże się z istotnym zakresem realnej władzy w polityce spójności. Podkreślanie w dokumentach ministerialnych potrzeby respektowania zasady subsydiarności przy operacjonalizowaniu spójności terytorialnej ma więc bardzo konkretny wydźwięk polityczny.

Niekiedy przedstawiciele państw członkowskich opowiadają się za bardziej funkcjonalnym podejściem do delimitacji obszarów interwencji przy realizacji spójności terytorialnej, a zwłaszcza szerszym uwzględnianiu obok poziomu regionów także innych obszarów⁵³. Takie podejście może prowadzić do osłabiania roli regionów w polityce spójności, zwłaszcza tych o samorządowym statusie, a także możliwości swobodnego określania przez rządy różnych obszarów interwencji, co wzmacnia ich rolę polityczną. Pozwala m.in. na kształtowanie doraźnych struktur rządowych w terenie (np. wyspecjalizowanych agencji), odpowiedzialnych za wydatkowanie funduszy europejskich. Jest związane z szerzej obserwowanymi procesami osłabiania polityki regionalnej w ramach polityki spójności⁵⁴, a także zmniejszania znaczenia politycznego idei Europy regionów. Także silniejsze wpływy polityk sektorowych w obrębie spójności terytorialnej i polityki spójności mogą być okazją do wzmocnienia roli ministrów sektorowych w poszczególnych państwach w zarządzaniu funduszami europejskimi.

W dyskusji na temat przyszłości spójności terytorialnej biorą udział także inne podmioty, m.in. środowiska akademickie, samorządy terytorialne, w tym również regiony. Te ostatnie zwracają uwagę na potrzebę horyzontalnego traktowania spójności terytorialnej, a więc obejmowania wszystkich regionów europejskich, a nie tylko najslabiej rozwijających się lub o specyficznych uwarunkowaniach geograficznych⁵⁵. Odwołują się też do zasady solidarności, zarówno w wymiarze kooperacji między poszczególnymi

⁵⁰ Por. Faludi (2006), s. 674.

⁵¹ Szerzej na ten temat: Grosse (2008b); Grosse (2008a), rozdz. 10.

⁵² Zob. Bulmer, Lequesne (2002, 2005). Przykładem omawianej roli państw członkowskich jest redystrybucja środków UE na politykę spójności: Bache (1999).

⁵³ Podobne rekomendacje dotyczące spójności terytorialnej przedstawiają eksperci: *Governance of Territorial...* (2007), s. 26.

⁵⁴ Por. główna teza wykładu Sapira na konferencji organizowanej przez MRR: Sapir (2008).

⁵⁵ Por. Delebarre (2006), s. 4.

regionami, jak również zwiększonego budżetu polityki spójności. Należy jednak pamiętać, że zasadniczy głos w sprawach operacjonalizacji spójności terytorialnej będzie należał do państw członkowskich, zwłaszcza najsilniejszych i najwięcej wpłacających do budżetu unijnego. Liczyć się będzie również opinia Komisji Europejskiej, która zapowiada we wrześniu 2008 r. prezentację Zielonej Księgi na temat spójności terytorialnej.

4. Najważniejsze dylematy spójności terytorialnej

Dotychczasową dyskusję europejską na temat spójności terytorialnej można również podsumować w odniesieniu do najważniejszych dylematów merytorycznych. Poniżej proponuję analizę pięciu głównych dylematów.

(1) Spójność czy różnorodność?

Wiele dokumentów międzyrządowych dotyczących agendy terytorialnej podkreśla walory różnorodności regionalnej, zwłaszcza w odniesieniu do środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego. Postuluje również wykorzystywanie tej różnorodności dla rozwoju regionalnego. Różnice nie są więc redukowane, ale mogą stanowić istotny i unikalny potencjał endogeniczny określonych terytoriów. Taki sposób podejścia do rozwoju przestrzennego stoi w pewnej sprzeczności z traktatowym rozumieniem spójności, jako wyrównywania szans rozwojowych i niwelowania różnic w rozwoju regionów (tj. konwergencji poziomów rozwoju gospodarczego i społecznego). Ze wspomnianym dylematem wiąże się też kwestia tego, czy przedmiotem pomocy publicznej mają być wszystkie regiony Europy, czy tylko te najsłabiej rozwijające się lub najmniej uprzywilejowane pod względem geograficznym. Podejście wyrównawcze zakłada pomoc dla obszarów najsłabszych, natomiast akcentowanie różnorodności i wielowymiarowości rozwoju umożliwia objęcie interwencją publiczną wszystkich europejskich regionów.

Jednym ze sposobów rozwiązania omawianego dylematu jest próba powiązania koncepcji rozwoju oddolnego ze spójnością. Chodzi o przyjęcie paradygmatu rozwoju endogenicznego, który umożliwia zainicjowanie trwałych procesów rozwoju gospodarczego i społecznego w Europie. Istotne znaczenie ma przy tym utrzymanie podstawowych wskaźników tego rozwoju (takich jak PKB na mieszkańca i poziom bezrobocia), które będą głównymi wyznacznikami osiągania spójności między poszczególnymi obszarami zjednoczonej Europy. Zasada różnorodności rozwoju terytorialnego nie powinna więc osłabiać traktatowego priorytetu Unii do zwiększania spójności. Jednocześnie odniesienia dla zasady różnorodności powinny zostać zawężone głównie do poszanowania specyfiki miejscowego środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, a nie np. do usprawiedliwiania podziału między obszarami rozwijającymi gospodarkę tradycyjną lub innowacyjną.

(2) Centralizacja czy decentralizacja zarządzania?

Zasady endogenicznego rozwoju oraz subsydiarności polityk europejskich zakładają większą decentralizację polityk publicznych, podczas gdy optyka wyrównawcza

w polityce spójności zakłada silniejsze znaczenie odgórnego sterowania rozwojem i tendencję do centralizacji kompetencji na szczeblu wspólnotowym. Warto zauważyć, że model planowania przestrzennego funkcjonujący we Francji opiera się w dużym stopniu na silnej roli rządowej agencji DATAR⁵⁶, która choć ma na celu ograniczanie skutków centralizacji państwa francuskiego, to jednak bazuje w dużym stopniu na odgórnym sterowaniu rozwojem przestrzennym. W opinii specjalistów⁵⁷ właśnie na tym modelu oparto konstrukcję unijnej polityki spójności, a także zaproponowano niektóre rozwiązania organizacyjne dla spójności terytorialnej. Nie są to jednak dominujące propozycje w zakresie zarządzania, gdyż, jak dowodzi moja wcześniejsza analiza, ogromny wpływ mają także pomysły dotyczące zwiększenia roli państw członkowskich w praktycznej realizacji spójności terytorialnej. Podkreślanie zasady subsydiarności oraz proponowanie rozwiązań operacyjnych nawiązujących do otwartej metody koordynacji wymuszają decentralizację zarządzania. W ten sposób traktatowe wprowadzenie perspektywy przestrzennej do polityki spójności przyczynia się do wzmocnienia roli państw członkowskich w tej polityce, a nawet otwiera drogę do jej częściowej renacjonalizacji⁵⁸. Próba przeniesienia rozwiązań krajowych występujących w poszczególnych państwach na grunt unijnej polityki spójności może być odczytywana jako sposób zwiększenia własnych wpływów w Europie oraz zwiększenia integracji polityki unijnej z narodowym systemem administracyjnym i miejscowymi politykami publicznymi⁵⁹.

Omawiany dylemat wiąże się bezpośrednio z kwestią zarządzania wieloszczeblowego (*multilevel governance*), a zwłaszcza z tym, jakie kompetencje w odniesieniu do spójności terytorialnej będą przypisane poszczególnym szczeblom zarządzania: unijnemu, krajowemu i terytorialnemu. Efektywność prowadzenia polityk publicznych wymaga precyzyjnego i racjonalnego powiązania celów politycznych z najbardziej dogodnym do ich realizacji sposobem zarządzania. Dlatego tak istotne znaczenie ma to, czy wprowadzenie spójności terytorialnej do polityki unijnej będzie głównie służyło realizowaniu europejskiej wartości dodanej (co wzmacnia kompetencje instytucji wspólnotowych), czy też będzie miało na celu efektywniejsze dopasowanie działań europejskich do uwarunkowań terytorialnych (co podkreśla znaczenie instytucji krajowych).

(3) Integracja polityk sektorowych czy „sektoryzacja” polityki spójności?

Kolejny dylemat dotyczący zarządzania wiąże się z tym, jaki będzie wpływ zintegrowania unijnych (i krajowych) polityk sektorowych z polityką spójności. Czy kolejne nowe tematy wprowadzane do agendy polityki spójności, także przez wykorzystanie dyskusji na temat spójności terytorialnej – będą osłabiały tradycyjne cele tej polityki związane z niwelowaniem różnic rozwojowych i osiąganiem większej spójności społecznej i ekonomicznej na obszarze Unii?

⁵⁶ Agencja DATAR 1 stycznia 2006 r. została zastąpiona agencją DIACT (Międzyministerialna Delegacja ds. Planowania Przestrzennego i Konkurencyjności Terytorialnej).

⁵⁷ Por. Faludi (2006).

⁵⁸ Por. Gualini (2008), s. 12.

⁵⁹ Por. Eising, Kohler-Koch (1999), s. 267-285; Grosse (2008a), rozdz. 5.

Polityka spójności, podobnie jak i inne instrumenty polityk europejskich powinna dostosowywać się do nowych wyzwań politycznych. Wzajemna koordynacja między różnymi politykami jest również nieodzownym warunkiem poprawy synergii i efektywności działań w sferze publicznej. Polityka spójności, podobnie jak i polityki regionalne państw członkowskich, są bardzo dobrym instrumentem koordynacji różnych działań sektorowych w regionach. Jednak muszą one być zgodne z podstawowymi celami politycznymi rozwoju regionalnego, a w przypadku poziomu unijnego – najważniejszymi priorytetami polityki spójności. Inaczej możemy obserwować stopniowe „zawłaszczanie” polityki spójności (i krajowych polityk regionalnych) przez najbardziej wpływowe polityki sektorowe.

Należy mieć również na uwadze to, że nie wszystkie polityki europejskie mają odpowiedni potencjał do realizacji zintegrowanego podejścia. Przykładem są próby zwiększenia koordynacji między wspólną polityką rolną a działaniami służącymi rozwojowi obszarów wiejskich. Włączenie tych działań do polityki rolnej w okresie 2007-2013 doprowadziło do ich podporządkowania celom polityki sektorowej, przez co utraciły możliwość uwzględniania różnorodnych (w tym niepowiązanych z rolnictwem) aspektów rozwoju terenów wiejskich. Wspomniane doświadczenie może wskazywać na to, że skuteczna integracja polityk europejskich nie może odbywać się w ramach polityki sektorowej. Powinna być dokonywana przede wszystkim na bazie polityki regionalnej, co jest poważnym argumentem wzmacniającym znaczenie polityki spójności⁶⁰.

(4) Dylematy partycypacji społecznej

Kolejne dylematy związane z zarządzaniem dotyczą partycypacji społecznej. Dla skuteczności prowadzenia polityki przestrzennej w dalszym ciągu zasadnicze znaczenie mają władze publiczne⁶¹. Wprowadzenie partycypacji społecznej nie powinno więc zmierzać do osłabienia przywództwa politycznego władz regionalnych i lokalnych za politykę rozwoju. Nie powinno rozpraszać odpowiedzialności politycznej, a więc utrudniać rozliczalności (*accountability*) za skutki działań publicznych. Partnerstwo terytorialne nie może zastępować władz samorządowych, w tym również regionalnych w polityce spójności. Rola partnerstwa powinna raczej zmierzać do wzbogacania rozwiązań merytorycznych oraz aktywniejszego udziału podmiotów społecznych w konsultacjach i realizacji polityk publicznych.

Zagrożeniem dla partycypacji jest możliwość zdominowania tego procesu przez silne grupy interesów, które są bezpośrednio zainteresowane określonym kierunkiem polityk publicznych. Właśnie dlatego potrzebne są odpowiednie ramy instytucjonalne omawianego procesu, m.in. zapewnienie właściwej reprezentatywności uczestników partycypacji społecznej, zrównoważenie interesów, zwłaszcza między grupami społecznymi mającymi odmienne opinie wobec celów polityk publicznych itp.

⁶⁰ Por. Grosse (2008).

⁶¹ Por. *Governance...* (2007), s. 44.

Innym zagrożeniem dla procesu partycypacji jest nadmierne rozpraszanie celów rozwojowych w trakcie szerokich konsultacji. Powoduje to, że strategie rozwojowe przestają być wewnętrznie spójne i utrudniają efektywność działań. Potrzebny jest silny podmiot mający odpowiedni mandat polityczny (wyborczy), który już na poziomie kampanii wyborczej określi zasadnicze cele rozwojowe, a później będzie miał odpowiednią legitymację społeczną dla wyznaczania zasadniczych kierunków strategii rozwojowych.

Na tej samej zasadzie powinny być regulowane zasady koordynacji zarządzania w układzie wertykalnym (między różnymi jednostkami terytorialnymi z danego regionu) oraz horyzontalnym (między różnymi regionami)⁶². Nie zawsze politykę regionalną, w tym jej aspekty przestrzenne, można prowadzić na zasadach konsensusu społecznego. Potrzebne są procedury, które będą strukturyzowały sposób określania priorytetów politycznych, a także wskazywały podmiot kluczowy w ramach tego procesu, przecinający ewentualne spory i konflikty interesów.

(5) Europejski Model Społeczny (EMS) czy rozwój innowacyjnej gospodarki?

Kolejny dylemat dotyczy wyboru najważniejszych kierunków merytorycznych działań politycznych realizujących spójność terytorialną. W dyskusji europejskiej na temat agendy terytorialnej przedstawiane są różnorodne propozycje dotyczące celów polityki publicznej, co dowodzi wielowymiarowości podejścia do rozwoju przestrzennego. Widoczny jest także pewien dylemat polityczny, który można określić jako wybór między realizacją EMS a dążeniem przede wszystkim do podwyższenia konkurencyjności regionalnej⁶³. Pierwsza opcja polityczna akcentuje podwyższanie jakości życia mieszkańców, a także proponuje różnorodne cele związane z ochroną przyrody i rozwojem społecznym. Druga podkreśla znacznie rozwoju gospodarczego, choć także łączy z nim inne cele rozwojowe. Na przykład rozwój infrastruktury lub zasobów ludzkich może być ukierunkowany na rzecz pobudzania przedsiębiorczości i inwestycji gospodarczych, a cele rozwoju gospodarczego mogą uwzględniać troskę o ochronę środowiska naturalnego.

Wybór priorytetu rozwojowego ma istotne reperkusje dla ukierunkowania polityki spójności, a zwłaszcza określenia proporcji między celami stymulującymi rozwój gospodarczy a innymi celami i wymiarami rozwoju. Dodatkowo wiąże się z wyzwaniem rozwoju innowacyjnej gospodarki. Tego typu strategia w przypadku słabszych regionów wymaga znacznego wysiłku inwestycyjnego i przygotowywania podstaw do zainicjowania innowacyjnych procesów rozwojowych. Przyjęcie jako naczelnej zasady dla spójności terytorialnej kryterium jakości życia mieszkańców, osłabia więc nie tylko priorytety związane z rozwojem gospodarczym, ale poważnie utrudnia możliwości inicjowania strategii innowacyjnych, zwłaszcza w słabiej rozwijających się regionach i nowych krajach członkowskich.

⁶² Szerzej na temat koordynacji horyzontalnej i wertykalnej w ramach polityki przestrzennej: *Governance...* (2007), s. 19, 33-44.

⁶³ Na podobny dylemat spójności terytorialnej zwracają uwagę m.in.: Farrugia, Gallina (2008).

Podsumowanie

- Duże znaczenie ma ściślejsze powiązanie zasady endogenicznego rozwoju z podstawowymi celami traktatowymi Unii odnoszącymi się do polityki spójności. Chodzi więc o aprobatę dla paradygmatu rozwoju endogenicznego, który umożliwia zainicjowanie trwałych procesów rozwoju gospodarczego i społecznego w Europie, ale istotne znaczenie ma utrzymanie podstawowych wskaźników tego rozwoju, takich jak PKB na mieszkańca i poziom bezrobocia, które będą głównymi wyznacznikami osiągania spójności między poszczególnymi obszarami zjednoczonej Europy. Zasada różnorodności rozwoju terytorialnego nie powinna więc osłabiać traktatowych celów Unii do zwiększania spójności w wymiarze gospodarczym, społecznym i terytorialnym. Jednocześnie odniesienia dla zasady różnorodności powinny zostać zawężone głównie do poszanowania specyfiki miejscowego środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, a nie np. do usprawiedliwiania podziału między obszarami rozwijającymi gospodarkę tradycyjną lub innowacyjną.
- Wprowadzenie spójności terytorialnej do polityki spójności może przyczynić się do bardziej skutecznego ograniczania funduszy europejskich dla tej polityki przez płatników netto do budżetu UE lub jej częściowej renacjonalizacji. Wynika to zarówno z podkreślania zasady subsydiarności, jak też propozycji dotyczących zarządzania, nawiązujących do otwartej metody koordynacji i decentralizacji. Tym bardziej istotne jest podkreślanie potrzeby zwiększania budżetu polityki spójności w związku z poszerzeniem traktatowych celów tej polityki o wymiar spójności terytorialnej. Duże znaczenie ma również pozostawienie, w gestii Komisji Europejskiej, odpowiednio silnych kompetencji w zakresie spójności terytorialnej, zwłaszcza wyznaczania podstawowych celów programowych i standardów operacyjnych, a także monitorowania ich praktycznej realizacji przez państwa członkowskie.
- Wprowadzenie jako jednej z głównych zasad dla spójności terytorialnej dążenia do poprawy jakości życia mieszkańców, a także odwoływanie się do koncepcji wielowymiarowości rozwoju przyczynia się do rozproszenia celów rozwojowych i osłabia priorytety dotyczące innowacyjnej gospodarki. Z tego względu postulat realizowania Europejskiego Modelu Społecznego przez politykę spójności, choć wydaje się początkowo korzystny dla podejścia wyrównawczego i wspierania słabiej rozwijających się obszarów – może przyczynić się do utrwalenia różnicowań między regionami centralnymi i peryferyjnymi w zakresie rozwoju innowacyjnej gospodarki. Tym bardziej, że w polityce spójności widoczna jest od dłuższego czasu silna tendencja do pogłębiania dysproporcji w tym zakresie. Różnicuje ona instrumenty pomocy publicznej dla poszczególnych obszarów, co skutkuje podziałem na regiony, które przede wszystkim skupiają się na budowie podstawowej infrastruktury oraz takich, które inwestują w znacznie większym stopniu w innowacje⁶⁴.

⁶⁴ Por. wystąpienie J. Olbrycha na konferencji w Falentach organizowanej przez MRR 13-24 maja 2008 r. Na ten sam temat: Grosse (2007), rozdz. 6.

Podstawowym celem dla polityki polskiego rządu powinno być dążenie do osiągnięcia większej spójności przestrzeni europejskiej w zakresie rozwoju innowacyjnej gospodarki⁶⁵. Dlatego istotne znaczenie ma zawężanie a nie rozpraszanie celów rozwojowych, a także przyjęcie zasady, że polityka Unii ma przede wszystkim wspierać rozwój konkurencyjności regionów, a zwłaszcza budowanie ich potencjału dla rozwoju innowacyjnej gospodarki, jako podstawowych celów strategii lizbońskiej. Warto przy tym wykorzystać te argumenty pojawiające się w dyskusji na temat spójności terytorialnej, które dotyczą potrzeby rozwoju kooperacji sieciowej między silniejszymi i słabszymi regionami Unii, w celu wymiany doświadczeń, wiedzy i innowacji.

- Polityka spójności, podobnie jak polityki regionalne państw członkowskich, jest bardzo dobrym instrumentem koordynacji różnych działań sektorowych w regionach. Jednak muszą one być zgodne z podstawowymi celami politycznymi rozwoju regionalnego, a w przypadku poziomu unijnego – najważniejszymi priorytetami polityki spójności. Inaczej możemy obserwować stopniowe „zawłaszczanie” polityki spójności (i krajowych polityk regionalnych) przez najbardziej wpływowe polityki sektorowe. Dlatego należy podkreślać potrzebę zwiększania komplementarności polityk sektorowych z polityką spójności, ale wystrzegać się zdominowania tej polityki przez polityki sektorowe. Oznacza to potrzebę gruntownej analizy obszarów integracji polityki spójności z poszczególnymi politykami sektorowymi Unii w trzech głównych aspektach: (1) celów merytorycznych (z pozostawieniem podstawowej roli dla traktatowych celów Unii w zakresie spójności), (2) jasnego określenia linii demarkacyjnej między celami i kompetencjami polityki spójności i polityk sektorowych, (3) metod zarządzania, zwłaszcza sposobu realizowania w praktyce integracji polityki spójności z sektorowymi na szczeblu narodowym.
- Wprowadzenie spójności terytorialnej do polityki spójności może również prowadzić do dalszego osłabiania wymiaru regionalnego, w tym zmniejszania liczby i wielkości programów regionalnych oraz osłabiania kompetencji powierzanych regionom w ramach procesów zarządzania. Warto przeciwstawić się takim tendencjom, co wynika m.in. z dotychczasowych, pozytywnych polskich doświadczeń w zakresie regionalizacji polityki spójności. Jest to również zgodne z podstawowym modelem przyjętym w polskiej administracji dla rozwoju regionalnego i polityki spójności, który opiera się na względnie silnej roli 16 samorządów województw. Osłabianie roli regionów w polityce spójności może więc zaowocować potrzebą rozwoju struktur rządowych w terenie odpowiedzialnych za realizowanie spójności terytorialnej. Z polskiego punktu widzenia będzie to oznaczało zwiększanie kosztów administracyjnych, dublowanie niektórych struktur i kompetencji (między administracją rządową i samorządową) oraz rosnącą „sektoryzację” polityki spójności.

⁶⁵ Grosse (2008c).

Literatura

- Annex to the Commission Communication, Strategy for the Outermost Regions: Achievements and Future Prospects*, Commission Working Document, Commission of the European Communities, SEC(2007) 1112, Brussels 12.09.2007, s. 11-13.
- Bache I., 1999, *The Extended Gatekeeper: Central Government and the Implementation of EC Regional Policy in the UK*. Journal of European Public Policy vol. 6, no. 1.
- Berkowitz P., 2008, *Preparing the Future of Cohesion Policy*. Wykład niepublikowany wygłoszony na konferencji MRR w Falentach, maj 2008 r.
- Bulmer S., Lequesne Ch., 2002, *New Perspectives on EU-Member State Relationships*. Centre d'études et de recherches internationales, Research in Question, no 4, January.
- Bulmer S., Lequesne Ch., 2005, *Introduction, Conclusion*, [w:], *The Member States of the European Union*, S. Bulmer, Ch. Lequesne (red.). Oxford University Press.
- Delebarre M., 2006, *The Lisbon Strategy and Territorial Cohesion: Towards a New Kind of European Governance*. Conference on Territorial Cohesion and the Lisbon Strategy: *Exploiting Local and Regional Potential*, Amsterdam 28 June, s. 4.
- Eising R., Kohler-Koch B., 1999, *Governance in the European Union*. ECPR Studies in European Policy Science no. 12, Routledge, London, s. 267-285.
- ESDP European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, European Commission, Luxembourg 1999.
- EU Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion. Presidency Conclusions*, Rotterdam, 29th of November 2004.
- Faludi A., 2006, *From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy*. Regional Studies, vol. 40, no. 6, s. 667-678.
- Faludi A., 2007, *The European Model of Society*, [w:] *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, A. Faludi (red.). Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge-Massachusetts, s. 1-22.
- Faludi A., 2007a, *Territorial Agenda of the European Union*. European Journal of Spatial Development, no. 25.
- Farrugia N., Gallina A., 2008, *Developing Indicators of Territorial Cohesion*. Research report 1/2008, Federico Caffè Centre – Department of Society and Globalization, Roskilde University.
- Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, Final Report, Part I, Summary, ESPON Project 2.3.2., Luxembourg 2007, s. 26.
- Grosse T. G., 2007, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, rozdz. 6.
- Grosse T. G., 2008, *Polityka Unii Europejskiej wobec regionów najbardziej oddalonych*. Studia Regionalne i Lokalne, w druku.
- Grosse T. G., 2008a, *Europa na rozdrożu*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, rozdz. 5.
- Grosse T. G., 2008b, *Hybrydowy ustrój Unii Europejskiej: dwie logiki zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego*. Analizy Natolińskie, nr 3 (26).
- Grosse T. G., 2008c, *Czy polityka spójności Unii Europejskiej będzie po roku 2013 bardziej innowacyjna?* Ekspertyza dla MRR.
- Gualini E., 2008, *Territorial Cohesion as a Category of Agency: the Missing Dimension in the EU Spatial Debate*. European Journal of Spatial Development, no. 28, s. 6.

- Hübner D., 2007, *Territorial Cohesion: Towards a Clear and Common Understanding of the Concept*. SPEECH/07/743, Ponta Delgada, Azores.
- Hübner D., 2008, *Reflections on Future of Cohesion Policy*. SPEECH/08/174, Maribor, s. 2.
- Interim Territorial Cohesion Report (Preliminary results of ESPON and EU Commission studies)*, European Commission, Luxembourg 2004.
- Meijers E., Waterhout B., Zonneveld W., 2007, *Closing the Gap: Territorial Cohesion through Polycentric Development*. European Journal of Spatial Development, no. 24.
- Olbrycht J., 2007, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej – nowy instrument budowania współpracy terytorialnej*, [w:] *Rozwój regionalny Polski w warunkach reformy europejskiej polityki spójności w latach 2007-2013*, J. Szlachta J. Woźniak (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 231, s. 27-47.
- Pierson P., 2004, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, Oxford: Princeton University Press, s. 17-53.
- Putnam R. D., Leonardi R., Nanetti R. Y., 1993, *Making Democracy Work*. Princeton, Oxford: Princeton University Press, s. 179-181.
- Rivolin U. J., 2005, *The Future of the ESDP in the Framework of Territorial Cohesion*. DISP 161, no. 2, s. 19-27.
- Sapir A., 2008, *Promoting Growth in Europe's Lagging Regions*. Falenty, 13-14 May.
- Servillo L., 2006, *Urban Areas and EU Territorial Cohesion Objective: Actual Strategies and Future Challenges*. Paper presented on ERSA Conference, Volos 30.08-3.09.2006.
- Spójność terytorialna w samym centrum politycznego programu UE*, IP/07/1756, Bruksela, 23 listopada 2007.
- Szlachta J., Zaleski J., 2008, *Dylematy polityki strukturalnej Unii Europejskiej po roku 2013*. „Gospodarka Narodowa”, nr 3, s. 87-103.
- Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Leipzig 24-25.05.2007.
- Territorial Cohesion: Conclusions of the Portuguese Presidency*. Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion and Regional Policy, Ponta Delgada, Azores, 23-24.11. 2007.
- Territorial State and Perspectives of the European Union. Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions*, Luxembourg 20-21.05.2005, s. 3.
- Third Report on Economic and Social Cohesion. A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Co-operation*. European Commission, Luxembourg 2004.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, tekst ujednolicony, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005, s. 19, 213.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 115, tom 51, 2008, s. 21.