

**DOROTA WYSZKOWSKA**

Uniwersytet w Białymstoku

**WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW POMOCOWYCH  
UNII EUROPEJSKIEJ NA RZECZ SPÓJNOŚCI  
TERYTORIALNEJ W POLSCE  
– DOŚWIADCZENIA I PERSPEKTYWY**

**Abstract: The Use of European Union Aid Funds for Territorial Cohesion – Experiences and Prospects.** Consecutive enlargements of the European Union, leading to greater differences between countries and regions of the Union, resulted in an ongoing debate concerning a territorial aspect of the reformed regional policy. This aspect is to supplement two other aspects of cohesion that have already been worked on – the economic and social one. The achievement of these aims is, at present, mainly attributed to cohesion policy and funds existing within its framework, *i.e.* structural funds and the Cohesion Fund.

Taking into consideration the fact that we are on the point of establishing new financial frameworks and organizational rules of the Union and its policies, it is vital to focus on the prospects for the future of the territorial cohesion policy (firstly, by defining it, next by specifying the indices to measure it, and, finally, by working out aid instruments) for the next financial perspective. Experience that we have with implementing EU policies (always having a greater or lesser effect on a territorial level) show the need to co-ordinate all actions undertaken within their framework so as to achieve the best results. It is particularly important as limitations on the EU budget are gradually but constantly introduced.

**Wstęp**

Już w preambule Traktatów Rzymskich, znalazł się zapis dotyczący działań na rzecz wsparcia terytoriów słabszych gospodarczo, jako wyraz solidarności krajów bogatych z biedniejszymi. Wspólnota miała wspierać postęp gospodarczy i społeczny, wzmacniać spójność oraz zrównoważony rozwój. Zapis ten był jednak bardzo enigmatyczny i nie spowodował podjęcia żadnych działań ukierunkowanych regionalnie. Dopiero kolejne poszerzenia Wspólnoty wymusiły zainicjowanie interwencji w tym zakresie, ze względu na zwiększające się dysproporcje w poziomie rozwoju krajów członkowskich i ich regionów. Ważnym etapem w rozwoju polityki regional-

nej<sup>1</sup> Unii Europejskiej (UE) był rok 1975, w którym to powołano Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) mający finansować cele *stricto* rozwoju regionalnego (Brodecki 2005, s. 39). Przełom w polityce regionalnej nastąpił z chwilą podpisania Jednolitego Aktu Europejskiego wprowadzającego nowy rozdział do Traktatów Rzymskich zatytułowany *Spójność ekonomiczna i społeczna*. Ogólnikowy zapis z preambuły zastąpiono konkretnymi stwierdzeniami, że „celem wspierania swojego wszechstronnego, harmonijnego rozwoju Wspólnota rozwija i kontynuuje działania prowadzące do wzmocnienia swojej spójności ekonomicznej i społecznej” (*ibidem*, s. 47). Konsekwencją zmiany rangi polityki regionalnej była reforma funduszy strukturalnych stanowiących główny jej instrument. Kolejne istotne przeobrażenia tej polityki przyniósł Traktat z Maastricht ustanawiający dodatkowy instrument wparcia krajów najbiedniejszych (Fundusz Spójności), który od 2007 r. wszedł w główny nurt polityki spójności. Perspektywa największego rozszerzenia Unii rozpoczęta w 2000 r. doprowadziła do wprowadzenia kolejnych reform polityki regionalnej i jej instrumentów. W tym czasie zaczęła się także nasilać dyskusja na temat wymiaru terytorialnego, jako elementu uzupełniającego dotychczasowe postrzeganie spójności w wymiarze gospodarczym i społecznym. Podjęto także próby oceny dotychczasowych efektów wykorzystania instrumentów UE na rzecz spójności terytorialnej. Ze względu na to, że znajdujemy się w przededniu podjęcia uzgodnień ram finansowych i zasad funkcjonowania polityk wspólnotowych, na kolejny okres programowania, ważne staje się określenie przyszłości podejścia do spójności terytorialnej, od jej zdefiniowania, określenia mierników do sprecyzowania instrumentów wsparcia.

Dlatego też w prezentowanym opracowaniu podjęto próbę wyjaśnienia pojęcia *spójności terytorialnej*, określenia instrumentów wykorzystywanych obecnie na jej rzecz. Przedstawiono także przyszłość funkcjonowania tego wymiaru spójności i jego instrumentów finansowych. Do realizacji tak zdefiniowanego celu dokonano przeglądu dostępnej literatury, dokumentów unijnych i krajowych odnoszących się do wymiaru terytorialnego spójności, jak też przeanalizowano kierunki dotychczasowego wykorzystania instrumentów polityki spójności mogących służyć osiągnięciu spójności przestrzennej<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> W kontekście dotacji unijnych można się spotkać zarówno z pojęciem *polityki regionalnej*, *polityki spójności* i *polityki strukturalnej*. Teoretycznie pojęcia te oznaczają inne rodzaje polityk. *Polityka strukturalna* jest to tradycyjne, używane od 1957 r., pojęcie dotyczące interwencji Wspólnot Europejskich (od 1993 r. – Unii Europejskiej). *Polityka regionalna* zorientowana jest zaś na zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej w UE, a jej podstawowym zadaniem jest pomoc finansowa dla regionów. Podstawowym celem interwencji *polityki spójności* jest natomiast zmniejszanie różnicowań we Wspólnocie. W praktyce pojęcia te używane są często zamiennie. Można przyjąć, że polityki te mają ten sam cel – wyrównanie różnic gospodarczych między regionami UE, przyczyniając się do zmniejszania różnic społecznych; [www.funduszeuropejskie.gov.pl/WSTEPDOFUNDUSZYEUROPEJSKICH/Strony/Czysafundusze.aspx](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WSTEPDOFUNDUSZYEUROPEJSKICH/Strony/Czysafundusze.aspx).

<sup>2</sup> Analizą objęto te instrumenty, bowiem dotychczas istniało przekonanie, że to polityka spójności ma bezpośrednio oddziaływać na osiągnięcie wszystkich trzech wymiarów spójności, w tym tery-

## 1. Spójność terytorialna jako cel polityki spójności

Mówiąc o terytorium można mieć na myśli wyodrębnioną jednostkę administracyjną, ale także obszar funkcjonalny, któremu należy stworzyć warunki do harmonijnego rozwoju, pozwalającego na wykorzystywanie specyficznych endogenicznych zasobów. Terytorium może być lokalną społecznością, obszarem stołecznym, regionem transgranicznym, czy też basenem morskim i dorzeczem znajdującym się na terenie kilku państw (*Komisja Wspólnot Europejskich* 2008, s. 8). W minionych latach realizacji polityki strukturalnej, czy obecnie spójności, *region (terytorium)* był utożsamiany najczęściej z jednostkami wyodrębnionymi dla celów statystycznych typu NUTS 2 i NUTS 3, jako odbiorcami unijnej pomocy finansowej. Zakres przedmiotowy terytorium determinuje w pewnym zakresie rozumienie spójności terytorialnej. Może być ona rozpatrywana w dwóch wymiarach, a mianowicie: pożądanego stanu konwergencji przestrzennej danego terytorium oraz procesu zmierzającego do jego osiągnięcia. Przez *spójność terytorialną* w pierwszym z wymienionych wymiarów należy rozumieć 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. W drugim znaczeniu może ona oznaczać proces polegający na takim kształtowaniu przestrzeni UE, aby zapewnić najlepszy rozwój unikalnego potencjału poszczególnych terytoriów UE do osiągania jej celów rozwojowych, w tym spójności społeczno-gospodarczej, przez zintegrowane zarządzanie rozwojem (*Komitet ds. Europejskich* 2011, s. 1). Zwiększenie integracji terytorialnej jest naturalnym celem UE (Grosse 2010, s. 445).

Jak już wspomniano dyskusja nad spójnością terytorialną toczy się od kilkunastu lat. Na znaczeniu zyskała w drugiej połowie lat 90., kiedy przygotowana została Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (ESPD) – perspektywiczny dokument dotyczący rozwoju przestrzennego Unii. W konsekwencji przyjętego w Poczdamie w 1999 r. dokumentu ustanowiono obecnie funkcjonujący cel polityki spójności (Europejska Współpraca Terytorialna) oraz uruchomiono program badawczy ESPON, ukierunkowany na badanie kompleksowe struktur przestrzennych terytorium UE. Koncepcja spójności terytorialnej została wprowadzona do Traktatu z Amsterdamu. W 2006 r. w przyjętych Strategicznych Wytycznych Wspólnoty stwierdzono, że „promowanie spójności terytorialnej powinno stanowić element dążeń mających na celu zagwarantowanie, że wszystkie regiony europejskie będą miały możliwość wniesienia swojego wkładu w plan wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”.

Narastające zróżnicowania terytorialne wymuszały większe zainteresowanie państw członkowskich tym zagadnieniem. Jego efektem było przyjęcie w 2007 r. Agendy Terytorialnej wyznaczającej 3 priorytety spójności, a mianowicie (*Agenda Terytorialna* 2007):

---

teritorialnej. Autorka ma świadomość, że także inne realizowane działania współfinansowane środkami unijnymi mają swoje odzwierciedlenie w wymiarze przestrzennym.

- 1) nastawienie regionalnej i krajowej polityki rozwojowej na maksymalne wykorzystanie atutów danego terytorium,
- 2) wzmocnienie powiązań między terytoriami przez promowanie współpracy i wymiany,
- 3) poprawa spójności polityk unijnych dotyczących terytoriów.

Rozwinięciem podjętych ustaleń w Agendzie stała się opublikowana w 2008 r. *Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej*, w której przyjęto, że należy dążyć do zapewnienia harmonijnego rozwoju wszystkich terytoriów oraz zagwarantowania, żeby ich mieszkańcy mogli jak najlepiej wykorzystywać charakterystyczne cechy tych obszarów. Osiągnięcie spójności terytorialnej ogrywa zasadniczą rolę dla zapewnienia współpracy wraz z transferem technologii i idei, jak również towarów, usług i kapitału, które stają się coraz bardziej istotnym elementem rozwoju w układzie przestrzennym oraz kluczowym czynnikiem wpływającym na długoterminowy i zrównoważony wzrost gospodarczy w całej Europie. *Księga* nie dotyczy tylko polityki spójności, ale także stawia pytania o charakter współpracy regionalnej, wykorzystanie przestrzeni, w której żyjemy, wpływ polityk sektorowych oraz związek między współpracą i konkurencyjnością.

Usankcjonowaniem toczących się dyskusji na temat spójności terytorialnej jest zapis art. 3 Traktatu Lizbońskiego, w którym stwierdza się, że Unia „wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi”. Wprowadzenie do Traktatu tego zapisu oznacza nadanie wymiarowi terytorialnemu takiego samego znaczenia, jak gospodarczemu i społecznemu (Grosse 2010, s. 448). Traktat Lizboński wyraźnie wiąże koncepcję usług użyteczności publicznej ze spójnością terytorialną, uznając je za fundamentalny aspekt jej tworzenia.

Wypracowane stanowisko na temat spójności terytorialnej, jej pełne zdefiniowanie, ustalenie celów i priorytetów oraz wskaźników pomiaru będzie miało podstawowe znaczenie dla modyfikacji polityki spójności po 2013 r. oraz odejście od dominacji podejścia sektorowego na rzecz zintegrowanego podejścia do rozwoju w ujęciu przestrzennym.

Dotychczasowa dyskusja na temat spójności terytorialnej nie doprowadziła do jej jednoznacznego zdefiniowania, ani wypracowania praktycznego wdrażania na gruncie polityk UE. Nie zbudowano także zestawu wskaźników, które można byłoby wykorzystać do oceny postępów w zakresie tej spójności, dlatego jej przeprowadzenie jest trudne. Wydaje się, że spójność przestrzenna powinna być rozpatrywana w różnych aspektach, zwłaszcza w odniesieniu do:

- systemu osadnictwa i związanych z nim zjawisk demograficznych,
- wyposażenia terytoriów w elementy infrastruktury społecznej,
- dostępności komunikacyjnej.

Uwzględniając zasygnalizowane elementy składowe spójności przestrzennej można podjąć próbę oceny podejmowanych dotychczas działań współfinansowanych środkami pomocowymi UE na rzecz spójności terytorialnej na przykładzie Polski, jako największego beneficjenta unijnego wsparcia.

## **2. Fundusze Unii Europejskiej jako instrument osiągnięcia spójności terytorialnej**

Wymiar terytorialny, choć niedookreślony, stanowi jedną z podstawowych kwestii w polityce spójności od momentu jej powstania, a wyraża się w systemie kwalifikowania do objęcia wsparciem unijnym, systemie dystrybucji funduszy oraz architekturze dokumentów programowych (*Zielona Księga* 2008, s. 3).

Polska w porównaniu z innymi państwami członkowskimi UE jest krajem o relatywnie niskim poziomie rozwoju. Poziom PKB *per capita* w 2004 r. wynosił 50,6% średniej unijnej, zaś w 2009 r. – 60,6% (*GUS* 2010, s. 568, *GUS* 2011, s. 34-35). Dodatkowo nie jest krajem monolitycznym. Podobnie jak w innych państwach funkcjonują regiony słabiej i lepiej rozwinięte, z różną dostępnością do usług publicznych, różnym poziomem dostępności komunikacyjnej i warunkami prowadzenia działalności gospodarczej oraz życia mieszkańców. Zróżnicowania wewnętrzne w Polsce są jednak niewielkie w porównaniu z bogatszymi krajami UE.

Niski poziom rozwoju polskich województw umożliwił objęcie terytorium całego naszego kraju pomocą unijną w ramach celu 1 (w latach 2004-2006) oraz celu konwergencja (w latach 2007-2013). Udostępnione środki mają przyczynić się do ograniczenia dystansu rozwoju w odniesieniu do lepiej rozwiniętych krajów Wspólnoty. Fundusze te powinny sprzyjać zmniejszaniu luki infrastrukturalnej oraz poprawie poziomu innowacyjności i konkurencyjności podmiotów oraz gospodarek regionalnych.

W latach 2004-2006 Polska otrzymała do wykorzystania ponad 52 mld zł pomocy, z której nieco ponad 40% środków zostało przeznaczonych na współfinansowanie inwestycji jednostek samorządu terytorialnego lub jednostek z nimi związanych (Gawrychowski 2009). Znaczną grupę odbiorców unijnej pomocy stanowiły także jednostki budżetowe (29%) i przedsiębiorstwa (14%). Otrzymane środki zostały przeznaczone głównie na rozwój infrastruktury transportowej (36%), ochrony środowiska (24%), zasobów ludzkich (14%) oraz rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo (10%) (*Przegląd...* 2008, s. 11):

Można zatem stwierdzić, że w analizowanym okresie dominowały inwestycje drogowe i kolejowe oraz związane z oczyszczaniem ścieków i udostępnianiem wody pitnej. Ze środków unijnych wybudowano lub zmodernizowano ogółem 3692 km dróg i 203 km autostrad. Biorąc pod uwagę, że w 2007 r. w Polsce było blisko 260 tys. km dróg publicznych o twardej nawierzchni (w tym 663 km autostrad), to wsparciem objętych zostało blisko 1,5% dróg i ponad 30% autostrad. W ramach projektów kolejowych zakończono modernizację ponad 350 km torów, ponad 460 km sieci trakcyjnej oraz 262 rozjazdów i 69 przejazdów kolejowych, ponadto, przebudowano 65,4 km linii kolejowej. W sumie zmodernizowano ok. 2% istniejącego w Polsce zasobu linii kolejowych. W zakresie infrastruktury ochrony środowiska wybudowano 5834 km kanalizacji i 2830 km wodociągów, zmodernizowano blisko 130 km sieci kanalizacji

oraz 140 km sieci wodociągowej. Odnosząc to do średnich wielkości rocznej rozbudowy sieci w latach 2003-2006 należy stwierdzić, że inwestycje wspierane środkami unijnymi przyczyniły się do powstania blisko 17% sieci wodociągowej i nieco ponad 33% sieci kanalizacyjnej (*ibidem*, s. 17).

Na uwagę zasługuje relatywnie niewielki udział wsparcia przedsiębiorstw (7%). Należy przypuszczać, że wynikało to głównie z dużych potrzeb samorządów w uzupełnieniu podstawowej infrastruktury technicznej stanowiącej o warunkach życia i prowadzenia działalności gospodarczej. Zapewnienie dostępności komunikacyjnej oraz dostępu do urządzeń wodno-sanitarnych jest niewątpliwie elementem sprzyjającym osiągnięciu spójności terytorialnej. Także środki kierowane na rozbudowę, modernizację i doposażenie instytucji infrastruktury społecznej (szpitali, szkół, ośrodków kultury) oraz inwestycje służące budowie społeczeństwa informacyjnego<sup>3</sup> można zaliczyć do działań na rzecz spójności przestrzennej.

W ocenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w latach 2004-2006 nastąpiła wyraźna poprawa w sytuacji społeczno-gospodarczej Polski. W tym czasie przeciętne roczne tempo wzrostu PKB wyniosło 5,4% i było dwukrotnie szybsze zarówno od przeciętnego tempa wzrostu w UE-27, jak i tempa wzrostu PKB osiągniętego przez Polskę w latach 2000-2003 (*ibidem*, s. 14). Można więc stwierdzić, że następuje stopniowa konwergencja zewnętrzna polskiej gospodarki z krajami UE, choć trzeba podkreślić, że nadal poziom PKB *per capita* w naszym kraju należy do najniższych wśród krajów UE. Nie obserwuje się jednak wewnętrznego zbliżania poziomu rozwoju poszczególnych województw. Mimo że we wszystkich regionach zanotowano w latach 2004-2005 wzrost poziomu PKB, to najbogatsze województwa rozwijały się szybciej niż regiony najbiedniejsze. Pogłębiało to istniejące dysproporcje w tworzeniu potencjału rozwojowego regionów oraz ich możliwości dostarczania tzw. usług publicznych, co nie sprzyja osiągnięciu spójności terytorialnej, a wręcz przeciwnie pogłębia różnice w warunkach życia i prowadzenia działalności (dostępności komunikacyjnej i informacyjnej, koncentracji sieci osadniczej oraz produkcji, itp.).

Realizacja polityki regionalnej w tym czasie nie zmieniła istotnie sytuacji naszego kraju na tle pozostałych państw Wspólnoty. Z początkiem 2007 r., polityka spójności nabrała większego znaczenia, co znalazło odzwierciedlenie w wielkości środków przeznaczonych na jej realizację. Budżet polityki spójności na lata 2007-2013 ustalono na poziomie 974 mld euro (Poniatowicz 2010, s. 34). Zgodnie z przyjętymi zasadami podziału, Polska stała się największym beneficjentem pomocy. Jednocześnie Unia pozostawiła krajom członkowskim znaczną swobodę w kształtowaniu reguł i kierunków wykorzystania przyznanych środków. Wysokość wsparcia dla Polski w trwającej perspektywie finansowej wyniesie ponad 67 mld euro (wraz

---

<sup>3</sup> Efekty projektów na rzecz budowy infrastruktury społeczeństwa informacyjnego prowadzonych w ramach ZPORR obejmują wybudowanie 443 Publicznych Punktów Dostępu do Internetu i 319 węzłów dostępowych umożliwiających dostęp do sieci szerokopasmowej. Do szerokopasmowego Internetu podłączono 260 jednostek publicznych.



ze środkami krajowymi ponad 85 mld euro) oraz dodatkowo 12,4 mld euro ze środków Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej. Na etapie tworzenia dokumentacji programowej Polska zaproponowała w *NSRO* priorytety rozwojowe, przypisując im wymiar finansowy unijnego wsparcia<sup>4</sup>.

Należy zauważyć, że obecne kierunki wykorzystania środków nie uległy zasadniczej zmianie w stosunku do poprzedniego okresu programowania. Największą pulę środków przeznaczono na inwestycje w zakresie budowy i modernizacji sieci transportowych (ok. 24,5%). Około 23% funduszy zostanie przeznaczonych na przedsięwzięcia dotyczące rozwoju zasobów ludzkich w celu odniesienia ich konkurencyjności na rynku pracy. Kolejnymi dwoma istotnymi kierunkami wykorzystania środków są wydatki na sferę badawczą, innowacyjny rozwój technologiczny oraz przedsiębiorczość (16,9%) oraz na ochronę środowiska i zapobieganie zagrożeniom (15%). Wskazane rodzaje działań spowodują wykorzystanie blisko 80% ogółu środków przewidzianych w *NSRO*<sup>5</sup> (*ibidem*, s. 59).

Swego rodzaju nowością we wdrażaniu pomocy unijnej w latach 2007-2013 jest jego znaczna decentralizacja. Spośród 67 mld euro pomocy prawie 16,6 mld euro (25% środków) zostanie rozdysponowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych. Przekazanie programowania, wyboru projektów do realizacji oraz ich kontrola na szczebel regionalny ma na celu lepsze dostosowanie wykorzystania unijnego wsparcia do potrzeb określonych terytoriów. Uwzględniając, że poszczególne regiony charakteryzują się odmiennymi uwarunkowaniami rozwojowymi, pozostawienie znacznej swobody w wykorzystaniu środków pomocowych powinno przyczynić się do wzmacniania czynników rozwojowych regionów lub ograniczania występujących w nich barier. Mimo zasygnalizowanej decentralizacji wdrażania środków polskie województwa wyznaczyły 9 kierunków interwencji, wśród których dominują (*ibidem*, s. 22)<sup>6</sup>:

- transport (26,8%),
- badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość (23,7%),
- inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia oraz społeczną (11,2%),
- środowisko (10,7%).

Uwzględniając, że udzielana pomoc unijna ma przyczyniać się nie tylko do osiągnięcia spójności gospodarczej i społecznej, ale także i spójności terytorialnej Instytucje Zarządzające często dokonują celowego doboru kryteriów wyboru projektów. Do upowszechnienia i umożliwienia dostępu do podstawowych usług publicznych (np. ochrony zdrowia, szkolnictwa) oraz rozproszenia działalności gospodarczej

<sup>4</sup> *NSRO* stanowią Narodową Strategię Spójności, która jest wdrażana za pomocą 16 Regionalnych Programów Operacyjnych: Innowacyjna Gospodarka, Infrastruktura i Środowisko, Kapitał Ludzki, Rozwój Polski Wschodniej, Pomoc Techniczna oraz Programów Operacyjnych Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

<sup>5</sup> Bez PO (Pomocy Technicznej).

<sup>6</sup> Ponadto, wspierane będą: społeczeństwo informacyjne, rewitalizacja obszarów miejskich i wiejskich, turystyka, kultura, inwestycje energetyczne.

proponują przyznawanie dodatkowych punktów za lokalizację projektu na terenach wiejskich, czy też słabo rozwiniętych (decyduje poziom rozwoju mierzony poziomem PKB *per capita* lub wysokością stopy bezrobocia).

Dokonanie oceny wykorzystania środków unijnych na rzecz wzmocnienia spójności terytorialnej nie jest możliwe, bowiem efekty zaangażowania środków będą widoczne po pewnym czasie od ich wydatkowania. Należy jednak podkreślić, że ze względu na znaczne zaniedbania, zwłaszcza infrastrukturalne trudno jest spodziewać się, że ich wdrożenie zapewni spójność przestrzenną, czy w wystarczającym stopniu zniweluje dysproporcje występujące między regionami Polski. Niemniej jednak bez mobilizacji środków wspólnotowej polityki spójności sytuacja mogłaby być znacznie gorsza, bowiem najbiedniejsze regiony Polski nie byłyby w stanie wyasygnować funduszy na realizację inwestycji poprawiających ich sytuację, o czym świadczyć może choćby prawie całkowite zaniechanie inwestycji infrastrukturalnych w 2007 r., który był przejściowym między starym i nowym okresem programowania (nie dokonywano podziału środków).

### 3. Wsparcie spójności terytorialnej po 2013 r.

Polska, podobnie jak i inne kraje Unii podjęła prace nad wyznaczeniem celów strategicznych rozwoju (także w układzie terytorialnym) na najbliższe lata. Do ich określenia niezbędne było dokonanie diagnozy stanu istniejącego, w tym określenie poziomu istniejących różnicowań przestrzennych. Problemy dotyczące spójności terytorialnej naszego kraju zostały zdiagnozowane w przygotowanych dokumentach strategicznych, tj.: *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* oraz *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*. Ich twórcy podkreślają potrzebę budowy tożsamości regionalnej i podnoszenie konkurencyjności wszystkich regionów. *KSRR* przewiduje także działania zwiększające spójność terytorialną w skali kraju i regionów, obejmujące m.in. budowę powiązań funkcjonalnych między ośrodkami wojewódzkimi a ich otoczeniem regionalnym, aktywne przeciwdziałanie marginalizacji najsłabiej rozwijających się obszarów oraz ograniczenie dysproporcji rozwojowych między poszczególnymi województwami. Wśród strategicznych celów przyjętej *Strategii* jest także budowanie spójności przestrzennej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych. Jego realizacja odbywać się będzie przez wspieranie projektów zmierzających do:

- wzmocnienia spójności w układzie krajowym;
- wspierania obszarów wiejskich o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe;
- restrukturyzacji i rewitalizacji miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze;
- przeciwdziałania niedogodności związanych z położeniem obszarów przygranicznych;



- zwiększania dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich na obszarach o najniższej dostępności.

Zapisy analizowanej *Strategii* są zgodne z kierunkiem zaproponowanym w *Zielonej Księdze* postulującej lepsze wykorzystywanie regionalnie zróżnicowanych potencjałów rozwojowych. Spójność terytorialna staje się bowiem stałym elementem polityki rozwoju UE i od grudnia 2009 r., po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego, jest jedną z podstawowych zasad UE. Polityka regionalna powinna zatem kierować swoje wysiłki na rzecz wzmocnienia i wykorzystania endogenicznych potencjałów poszczególnych terytoriów oraz rozwijania mechanizmów wzmocniających rozprzestrzenianie procesów rozwojowych z głównych ośrodków wzrostu na całe terytorium, tak aby procesy rozwoju, budowy konkurencyjności i tożsamości regionalnej obejmowały terytorium całego kraju i UE. Obok tych działań polityka regionalna powinna także wspierać działania na rzecz terytoriów wymagających szczególnego wsparcia procesów rozwojowych. Skierowanie dodatkowego wsparcia na przeciwdziałanie marginalizacji najsłabiej rozwijających się obszarów, powinno im pomóc przezwyciężyć problemy, z którymi same nie byłyby sobie w stanie poradzić (*KSRR* 2011, s. 79).

Prowadzona w Polsce polityka regionalna była zdominowana przez unijną politykę spójności, ukierunkowaną przede wszystkim na realizację celów wspólnotowych. Obok niej odrębnie funkcjonowały polityki i działania podmiotów publicznych określające cele w odniesieniu do przestrzeni, takie jak polityka rozwoju obszarów wiejskich, transportowa, rynku pracy, czy konkurencyjności. Koordynacja wykorzystywania różnych instrumentów ukierunkowanych terytorialnie miała przede wszystkim charakter formalny i dokonywana była głównie w odniesieniu do instrumentów unijnych. Zgodnie z tendencjami rozwoju polityki spójności po 2013 r. wszystkie realizowane polityki będą ukierunkowane terytorialnie. Pojawiają się także sugestie, aby wyłączone w bieżącym okresie programowania działania na rzecz wsparcia rolnictwa i rybołówstwa włączyć ponownie do zakresu działania polityki spójności, tym samym poszerzając katalog instrumentów tej polityki o Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Rybacki.

O ile dyskusja na temat założeń, organizacji polityk, zarządzania pozwoliła na wypracowanie ogólnych ustaleń i dokumentów określających cele i działania, o tyle do chwili obecnej nie udało się uzgodnić stanowiska dotyczącego podziału środków między poszczególnymi regionami i państwami na poziomie europejskim. Przewiduje się, że uzgodnienia te rozpoczną się dopiero w drugiej połowie 2011 r., po ustaleniu podstawowych założeń perspektywy finansowej po 2013 r. oraz ostatecznych kierunków zasad funkcjonowania w ramach polityki spójności. Wtedy też podjęte zostaną rozmowy w sprawie ewentualnych zmian w instrumentarium poszczególnych polityk wspólnotowych.

Twórcy przygotowanej dla programowania polityki spójności w Polsce po 2013 r. założyli, że suma środków publicznych krajowych, unijnych i prywatnych

będzie wynosiła pod koniec 2013 r. nie mniej niż 3% PKB krajowego z 2008 r. W wymiarze finansowym kwota 3% oznacza średniorocznie ok. 34 mld zł. Szacuje się, że z tego ok. 24 mld zł średniorocznie będzie pochodziło ze środków UE. Resztę stanowić będzie udział podmiotów publicznych (*KSRR 2011*, s. 97).

Uwzględniając przeorientowanie instrumentów polityk unijnych z działania sektorowego na terytorialne można przypuszczać, że wydatkowane z budżetu UE środki w wymierny sposób przyczynią się do przybliżenia się do spójności przestrzennej. Nie będzie to zależało od tego czy polityka ta będzie realizowana w ramach obecnie funkcjonujących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, czy też dodatkowo z zastosowaniem przywróconych funduszy: rolniczego i rybackiego, czy też specjalnie utworzonych instrumentów polityki spójności<sup>7</sup>. Wydaje się, że znacznie ważniejsze jest zapewnienie odpowiedniej koordynacji podejmowanych działań na wszystkich szczeblach zarządzania środkami unijnymi realizujących polityki rozwojowe, mogące mieć wpływ na osiągnięcie spójności, tak aby osiągać jak największe korzyści z synergii tych działań.

Dlatego należy zadbać o zapewnienie dobrego zaprogramowania środków, właściwego rozdysponowania i efektywnego wydatkowania. Jest to szczególnie ważne w sytuacji ograniczeń finansowych budżetu, wynikających choćby z konieczności gwarantowania pakietów ratunkowych dla zadłużonych państw strefy euro (Nadolska, Wojtaszczyk 2010, s. 458).

## **Zakończenie i wnioski**

Analizując charakter poszczególnych regionów, można stwierdzić, że w zasadzie każde terytorium ma specyficzne uwarunkowania, dlatego wymaga odrębnych działań i instrumentów, co mogłoby prowadzić do rozdrobnienia realizowanych polityk i działań. Wydaje się jednak, że nie sprzyjałoby to podwyższaniu efektywności angażowanych środków. W podejmowanej dyskusji pojawiają się różne głosy odnośnie do umiejscowienia spójności terytorialnej pośród polityk UE. Jedni twierdzą, że powinna być ona realizowana w ramach polityki spójności inni, że należałoby rozpatrzyć zasadność powołania odrębnego rodzaju unijnej interwencji. Jak się wydaje najbardziej rozsądna byłaby integracja działań w ramach dotychczas realizowanych polityk. Idea spójności terytorialnej powinna być obecna we wszystkich politykach wspólnotowych, krajowych, regionalnych i lokalnych. Jej złożoność zmusza do zapewnienia szerokiej koordynacji podejmowanych działań. Nie jest możliwe osiągnięcie spójności przestrzennej tylko z wykorzystaniem polityki spójności.

Zasadne wydaje się zintegrowanie wszystkich działań realizowanych z wykorzystaniem środków europejskich i krajowych, które mają oddziaływanie terytorial-

---

<sup>7</sup> Coraz częściej pojawiają się postulaty utworzenia nowego funduszu spójności terytorialnej.

ne, aby zwiększyć ich oddziaływanie. Pożądane jest odejście od dzisiejszego ujęcia sektorowego na rzecz terytorialnego.

Niewątpliwym wyzwaniem stającym przed nową perspektywą finansową jest jednoznaczne zdefiniowanie spójności terytorialnej, wskaźników pomiaru oraz przypisanie jej wymiaru finansowego (określenie instrumentów). Dziś bowiem trudno jest określać postęp w tej dziedzinie, kiedy nie do końca sprecyzowano sposób jego rozumienia i nie określono jego mierników.

## Literatura

- Agenda Terytorialna Unii Europejskiej: W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów*, Lipsk, 24/25 maja, 2007.
- Brodecki Z. (red.), 2005, *Regiony*. Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Gawrychowski M., 2009, *Polskie gminy i miasta najczęściej skorzystały*. „Dziennik Gazeta Prawna”, nr 212 (2588).
- Grosse T. G., 2010, *Przyszłość polityki spójności UE – wyzwanie dla polskiej prezydencji*, [w:] *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, J. Nadolska, K. A. Wojtaszczyk (red.). Seria Wizje Europy, UW.
- GUS, *Rocznik Statystyki Międzynarodowej 2009*, Warszawa, 2010.
- GUS, *Polska w liczbach*, Warszawa, 2011.
- Komisja Wspólnot Europejskich, Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, Bruksela, 6.10.2008.
- Komitet ds. Europejskich, Stanowisko rządu RP ws. Komunikatu Komisji. Wnioski z piątego sprawozdania ws. spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności*, 25.01.2011.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020 Regiony, miasta, obszary wiejskie*, MRR, Warszawa, 2011.
- Murzyn D., 2010, *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*. Wyd. C.H. Beck, Warszawa.
- Nadolska J., Wojtaszczyk K. A., 2010, *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*. Seria Wizje Europy, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- Pancer-Cybulska E. (red.), 2008, *Spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna w polityce Unii Europejskiej*. Prace Naukowe AE, nr 21, Wrocław.
- Poniatowicz M. (red.), 2010, *Zarządzanie projektami współfinansowanymi z funduszy Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2007-2013*. Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok.
- Przegląd Regionalny*, nr 2, MRR, Warszawa, 2008.
- Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej – jej przyszłość*, Info regio Panorama, nr 28, 2008.