

---

# RECENZJA KSIĄŻKI **SPÓJNOŚĆ TERYTORIALNA WYZWANIEM POLITYKI ROZWOJU UNII EUROPEJSKIEJ. POLSKI WKŁAD W DEBATĘ**

---

Mirosław Grochowski

Publikacja *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę* jest bardzo aktualnym wydawnictwem, zawierającym interesujące materiały odnoszące się do dyskusji na temat przyszłości polityki regionalnej Unii Europejskiej w kontekście jej spójności terytorialnej. Układ książki i formuła ujęcia przedstawianej problematyki czynią ją jeszcze ciekawszą. Książka składa się z pięciu, poza wstępem, części. Pierwsza część to wprowadzenie do debaty na temat spójności terytorialnej na forum europejskim, jaka ma miejsce od kilkunastu lat. W drugiej części przedstawione zostało stanowisko Rządu RP do *Zielonej Księgi*. Kolejna część zawiera 3 wypowiedzi eksperckie profesorów: Grzegorza Gorzelaka, Tadeusza Markowskiego i Przemysława Śleszyńskiego na temat *Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej*. W części czwartej zamieszczone zostały wyniki ekspertyz dotyczących spójności terytorialnej. Autorem pierwszej *Spójność terytorialna jako nowy wymiar polityki spójności Unii Europejskiej* jest dr Tomasz Grosse. Ekspertyza *Spójność terytorialna w kontekście reformy europejskiej polityki strukturalnej – operacjonalizacja wymiaru terytorialnego* została przygotowana przez profesorów Jacka Szlachtę i Janusza Zaleskiego. Dr Marek Więckowski jest autorem opracowania *Współpraca terytorialna jako instrument osiągnięcia spójności terytorialnej w obecnej perspektywie oraz po 2013 r.* Ostatnia ekspertyza *Instrumenty mierzenia spójności terytorialnej – zestaw wskaźników jej mierzenia, badanie wpływu terytorialnego* przygotowana została przez profesora Marka Dutkowskiego. Kończącą częścią książki są załączniki: tłumaczenie robocze Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej oraz Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: *Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej – Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*.



Debata nad spójnością terytorialną toczy się w UE od początku lat 90., kiedy to przygotowana została *Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego*. W 2008 roku Komisja Europejska opublikowała *Zieloną Księgę w sprawie spójności terytorialnej – Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*. Dokumentem tym zapoczątkowana została ogólnoeuropejska debata nad spójnością terytorialną: jej istotą i sposobami osiągnięcia. Podsumowanie wstępnej dyskusji nad *Zieloną Księgą* zostało opublikowane przez KE jako część *Szóstego Raportu z postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej*. KE stwierdziła, że nie ma konsensusu krajów członkowskich co do potrzeby wypracowania definicji spójności terytorialnej. Zgodnie z większością stanowisk przesłanych przez państwa członkowskie, spójność terytorialna może być rozumiana jako *zapewnienie harmonijnego, zrównoważonego i policentrycznego rozwoju różnego rodzaju terytoriów*. Spójność terytorialna nie zmienia podstaw polityki spójności, która pozostaje polityką prorozwojową. Spójność terytorialna wzmacnia politykę spójności, uzupełnia i umacnia jej wymiar gospodarczy i społeczny. Z konsultacji *Zielonej Księgi* z państwami członkowskimi wynika, że jest 5 obszarów, co do których państwa członkowskie są zgodne. Obszary te to: konieczność koordynacji polityk publicznych na różnych poziomach, poprawa wielopoziomowego zarządzania, potrzeba funkcjonalnego podejścia do rozwoju – podejścia, które pozwala przekraczać granice administracyjne, rosnąca waga Europejskiej Współpracy Terytorialnej jako wartość dodana, poprawa wiedzy o terytoriach. Zamieszczone w publikacji stanowisko Rządu RP oraz wypowiedzi eksperckie i ekspertyzy stanowią szeroki komentarz do zagadnień poruszonych w *Zielonej Księdze*.

W stanowisku Rządu RP, poza wyrażonym zadowoleniem z podjętych prac i powstania *Zielonej Księgi*, zauważono takie jej braki, jak: brak definicji spójności terytorialnej, brak propozycji jej wdrażania na gruncie polityk UE oraz brak wskaźników terytorialnych, które są istotnym elementem dyskusji nad spójnością terytorialną. Zauważono także nadmierną koncentrację zapisów dokumentu na regionach o specyficznych uwarunkowaniach geograficznych. Kształtowanie polityki przy przyjęciu określonych kryteriów „specyficzności” niesie niebezpieczeństwo fragmentacji polityk wspólnotowych, w tym polityki spójności. W opinii stwierdzono m.in., że punktem wyjścia przy planowaniu działań powinna być ocena, czy terytorium nacechowane jest negatywnie w wymiarze społeczno-ekonomicznym.

Wypowiedzi eksperckie pokrywają się z uwagami zawartymi w stanowisku Rządu RP i podnoszą inne jeszcze kwestie. Grzegorz Gorzelak słabość *Zielonej Księgi* widzi także w braku definicji spójności terytorialnej. Proponuje swoje podejście, według którego *dążenie do osiągnięcia spójności terytorialnej powinno polegać na eliminowaniu barier i ograniczeń wynikających z zagospodarowania przestrzennego, zmniejszających możliwość uzyskiwania spójności gospodarczej i społecznej*. Grzegorz Gorzelak zwraca też uwagę na brak odpowiedniego potraktowania w *Zielonej Księdze* regionów przygranicznych. Stwierdza też, że *Zielona Księga* tkwi w starych paradygmatach, ale widoczne są w niej też ślady nowego myślenia o rozwoju. I to myślenie powinna wspierać Polska, włączając się aktywnie w prowadzone dyskusje. Konkludując swą wypowiedź, Grzegorz Gorzelak stwierdza, że KE, oddając inicjatywę formułowania spójności terytorialnej krajom członkowskim, zrezygnowała z roli wyznaczania nowych kierunków polityki spójności. Skutkiem tego mogą być reformy płytke i kosmetyczne.

Inni eksperci również krytycznie podchodzą do *Zielonej Księgi*. Tadeusz Markowski wręcz stwierdza, że jest to dokument przygotowany wadliwie, wewnętrznie sprzeczny. Za kluczowe uznaje uzyskanie odpowiedzi, jak spójność terytorialna będzie mierzona. Debatę nad *Zieloną Księgą* uznał za sterowną zadanymi w ramach konsultacji pytaniami. Poza tym w swej wypowiedzi Tadeusz Markowski przedstawia związki między kohezją społeczną, terytorialną i gospodarczą a konkurencyjnością w rozwoju. Zarysowuje także podstawowe dylematy związane z definicją polityk spójności. Odpowiada też konkretnie na szczegółowe pytania dotyczące koordynacji działań, polityk czy instrumentów, jakich można by czy należy użyć, by realizować cel spójności terytorialnej. Z kolei Przemysław Śleszyński przedstawia swoje opinie z perspektywy geografa. Wskazuje niekonsekwencje terminologiczne, które w sytuacji formułowania polityk rozwoju nie mogą być lekceważone. Analizuje potencjalny wpływ postulatów zawartych w *Zielonej Księdze* na przestrzenny rozwój Polski. Zwraca uwagę, że w *Księdze* na pierwszy plan wysuwa się problematyka rozwoju społeczno-gospodarczego z punktu widzenia rozbudowy systemów komunikacyjnych. Drugim wątkiem są kwestie społeczne, widziane z perspektywy dostępności do usług społecznych. Trzecią kwestią poruszaną w *Zielonej Księdze* jest jakość i ochrona środowiska. Przemysław Śleszyński zwraca też uwagę, że w *Księdze* zbyt dużą wagę przykładą się do zależności czysto statystycznych, a zbyt małą do zależności funkcjonalnych. Stwierdza też, że bogaty dorobek projektów badawczych, realizowanych w ramach programu ESPON nie został należycie przez autorów *Zielonej Księgi* skonsumowany.

Wypowiedzi eksperckie warte są uważnego przestudiowania. Dotykają bowiem spraw tak poruszonych w *Księdze*, jak i kwestii pobocznych, ale istotnych z punktu widzenia formułowania polityki rozwoju regionalnego. Uzupełnieniem wypowiedzi eksperckich są zamieszczone w publikacji ekspertyzy. Tomasz Grosse dostarcza szerokiego przeglądu dokumentów unijnych, które wpływały na sposoby podejścia do rozwoju i przekładały się na przygotowywane polityki. Przedstawia najważniejsze dylematy spójności terytorialnej, odnosząc się do kwestii potencjału, jaki tkwi w różnorodności i w sposobach jego wykorzystania. Porusza także kluczową dla zarządzania rozwojem kwestię decentralizacji. Sprawa ta wydaje się być szczególnie interesująca z perspektywy polskiej w kontekście dyskusji o stopniu autonomii regionów, jeśli chodzi o decydowanie o kierunku ich rozwoju. Kolejnymi zagadnieniami, będącymi przedmiotem dyskusji w ekspertyzie są: integracja polityk sektorowych i partycypacja społeczna. Te dwa zagadnienia nie od dziś są przedmiotem zainteresowania analityków zajmujących się oceną wpływu realizowanych polityk na regionalną rzeczywistość. W kontekście spójności terytorialnej sprawy integracji i partycypacji nabierają nowego wymiaru. Podobnie jest z Europejskim Modelem Społecznym a dążeniem do tworzenia warunków dla działania konkurencyjnej gospodarki. Pozostałe ekspertyzy zawarte w publikacji są znakomitym uzupełnieniem i rozszerzeniem kwestii poruszanych przez Tomasza Grosse. Jacek Szlachta i Janusz Zaleski szeroko przedstawiają m.in. korzyści i zagrożenia płynące dla Polski z szerszego uwzględnienia wymiaru terytorialnego w polityce rozwoju. Omawiają także wyczerpująco możliwe do zastosowania instrumenty wdrażania spójności terytorialnej. Odnoszą się również do strategicznych, z punktu widzenia Polski,

kwestii związków europejskiej polityki strukturalnej ze spójnością terytorialną. Ekspertyza Marka Więckowskiego poświęcona jest w całości kwestii współpracy terytorialnej i roli Komisji Europejskiej oraz państw członkowskich w ułatwianiu tej współpracy. Autor przedstawił wpływ współpracy terytorialnej na spójność terytorialną w wybranych dziedzinach. Omówił też specyficzną sytuację na granicy wschodniej UE. Ostatnia ekspertyza, przygotowana przez Marka Dutkowskiego, dotyczy instrumentów mierzenia spójności terytorialnej. Autor przedstawił w niej propozycje wskaźników pomiaru spójności terytorialnej. W ekspertyzie zawarł także wyniki analizy poziomu spójności terytorialnej dla dziewięciu wybranych państw członkowskich.

Omawiana publikacja jest cennym wkładem w dyskusję na temat spójności terytorialnej. Warta jest szerokiego rozpowszechnienia nie tylko w kręgach zajmujących się badaniami i kreowaniem polityki, ale także wśród praktyków ze wszystkich poziomów samorządu terytorialnego.

#### **INFORMACJE O KSIĄŻCE**

Wydawnictwo Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa, sierpień 2009 rok.

Redakcja merytoryczna: Anna Baucz, Magdalena Łotocka, Piotr Żuber.