

**PIOTR ŻUBER**

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w Warszawie

**TERYTORYALNY WYMIAR  
W POLITYCE ROZWOJU  
– POTRZEBA ZMIAN SYSTEMOWYCH  
W ŚWIETLE NOWEJ GENERACJI  
DOKUMENTÓW PLANISTYCZNYCH**

**Abstract: Territorial Dimension in Development Policy – Need of Systems Changes in the View of New Generation of Planistic Documents.** The need for more efficient territorial policies and thus integrated approach – allowing for taking into account social, economic and territorial factors in a coordinated way is growing - especially in the European Union. This need is fuelled by two factors: the discussion about efficiency of the traditional cohesion policy regarded as a separate (from sectoral policies) instrument for transferring funds to poor regions and the current economic crisis which in part (as it is believed) is the outcome of misused of public funds and erroneous public policies. The article presents factors behind the current shift towards more integrated approach in the European Union and Poland and analyse the new opportunities for territorial policies in the EU and Poland. Conclusions of the article state that the more integrated approach at European (and more territorialised in the same time) and national level would contribute to the increase of public policies efficiency. The introduction of such approach however, require the systemic changes in the whole public management system – it seems that Poland is more advanced in this regard than the European Union.

**1. Definicje: polityka rozwoju,  
wymiar terytorialny polityki rozwoju**

Przedmiotem rozważań w prezentowanym opracowaniu jest rola i sposób uwzględniania wymiaru terytorialnego w polityce rozwoju. *Politykę rozwoju* definiuję jako politykę publiczną, której misją jest zapewnienie długotrwałego i samopodtrzymującego (sustensywnego) rozwoju danego kraju lub terytorium. W ramach polityki rozwoju cele i działania służące ich osiągnięciu wyznacza się w horyzoncie średnio- i długookresowym (5-20 lat), a podstawowy przedmiot jej oddziaływania

dotyczy struktur społeczno-gospodarczych i przestrzennych oraz ich wzajemnych relacji zmieniających się w czasie. Świadome oddziaływanie na przestrzeń (w różnych układach terytorialnych – europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym) nie jest więc domeną zupełnie odrębnej polityki mającej swoje autonomiczne cele, ale tylko jednym z wymiarów polityki rozwoju – cele wyznaczone dla całej polityki rozwoju są realizowane w odniesieniu do danego terytorium z uwzględnieniem specyficznej sytuacji społeczno-gospodarczej, kontekstu kulturowego, warunków geograficznych oraz dynamiki zachodzących procesów. Oddziaływanie w ramach polityki rozwoju musi mieć charakter zintegrowany i jednocześnie dotyczyć jej trzech wymiarów (społecznego, gospodarczego i przestrzennego) – oznacza to, że w jej ramach cele powiązane są ze sobą hierarchicznie w układach pionowych (między poszczególnymi poziomami zarządzania), jak i horyzontalnie na poszczególnych poziomach między różnymi subcelami i instrumentami. Dla zapewnienia skuteczności i efektywności polityka rozwoju wymaga jednoczesnego wprowadzenia kilku niezbędnych zmian w sposobie funkcjonowania administracji publicznej i prowadzenia przez nią działań rozwojowych:

1. Oparcie się na nowym paradygmacie rozwoju – od zróżnicowań przestrzennych do wykorzystania potencjałów terytorialnych dla realizacji ogólnych celów rozwojowych.
2. Przebudowy modelu zarządzania państwem i zapewnienie odpowiednich mechanizmów koordynacji i współpracy w systemie zarządzania wieloszczeblowego. Wymóg ten oznacza jednak jednocześnie, że prowadzenie skutecznej i efektywnej polityki rozwoju jest bardzo trudne i zależy od takich czynników, jak jakość instytucji państwa, w tym jakość klasy politycznej, wzorce kulturowe i świadomość społeczna.
3. Wzmocnienia debaty strategicznej na temat roli i efektów polityk ukierunkowanych przestrzennie.
4. Poprawy jakości zarządzania politykami publicznymi – zapewnienie odpowiednich instrumentów prawnych i organizacyjnych odnoszących się do takich obszarów, jak integracja planowania regionalnego i przestrzennego, wieloletnie mechanizmy planowania finansowego, monitoring przestrzeni i efektów realizacji, ewaluacja.

## **2. Potrzeba nowego spojrzenia na ważność wymiaru terytorialnego w prowadzeniu polityki rozwoju**

Konieczność innego, niż do tej pory, podejścia do zagadnień terytorialnych w ramach polityk publicznych w Polsce, UE i na świecie, wynika co najmniej z dwóch powodów:

- braku skuteczności w osiąganiu założonych celów polityki regionalnej w stosunku do terytoriów (regionów, miast, obszarów wiejskich) na skutek dominującego

podejścia sektorowego lub takiego, w którym polityka regionalna i polityka przestrzenna uważane są za polityki autonomiczne posiadające własne cele (instrumenty i środki finansowe) obok celów polityk sektorowych oraz

- przewartościowań, w szczególności w ramach UE, w zakresie oceny skuteczności prowadzenia nieskoordynowanych działań na różnych poziomach zarządzania przez różne podmioty publiczne (KE, rządy, władze regionalne, miasta i inne) wywołanych wybuchem kryzysu finansowego 2008 r. i jego obecnymi konsekwencjami.

Niska skuteczność podejścia sektorowego oraz niska skuteczność działań ukierunkowanych terytorialnie, ale które nie są skoordynowane w jednolitym systemie planistycznym i realizacyjnym z działaniami sektorowymi, w zakresie zmniejszania różnicowań wewnętrznych czy też zmian struktur gospodarczych, zostały zauważone już dziesiątki lat temu. Nowa fala tego typu myślenia nastąpiła jednak w ciągu ostatnich kilkunastu lat na podstawie teoretycznej podbudowy tzw. nowej geografii ekonomicznej, ale co ważniejsze przedostało się ono do świadomości organizacji międzynarodowych oraz praktyki działania poszczególnych państw, w tym Polski. W latach 90. XX w. i w pierwszej dekadzie obecnego wieku, w szczególności w pracach OECD, ta nieskuteczność zaczęła być utożsamiana z brakiem pożądanej koordynacji między politykami sektorowymi a polityką terytorialną (regionalną, miejską, obszarów wiejskich, polityką zagospodarowania przestrzennego) na różnych poziomach zarządzania – lokalnym, regionalnym, krajowym czy w przypadku UE – europejskim. Objawem nieskuteczności takiego podejścia, czyli *de facto* braku zintegrowanego podejścia w realizacji celów rozwojowych są np.:

Rosnące dysproporcje społeczno-gospodarcze w krajach rozwijających się (szczególnie tak dużych i szybko się rozwijających, jak Rosja, Brazylia, Chiny) prowadzące do napięć i konfliktów społecznych, a przez to niemożności wykorzystania całego potencjału społecznego, gospodarczego i terytorialnego danego kraju.

Problemy z zapewnieniem przez politykę spójności UE (mimo pozytywnego oddziaływania na wzrost) trwałego polepszenia pozycji konkurencyjnej poszczególnych państw i regionów. Dzieje się tak m.in. z powodu funkcjonowania odrębnych polityk ukierunkowanych tematycznie albo sektorowo realizowanych z poziomu europejskiego (np. polityka rolna), lub zupełnie autonomicznie przez rządy krajowe czy władze regionalne i lokalne. Najlepsze wyniki polityki spójności obserwujemy w tych regionach i państwach, które umiały zapewnić odpowiedni poziom koordynacji i doprowadzić do włączenia europejskiej polityki spójności we własny kompleksowy system zarządzania politykami publicznymi (np. Irlandia, Finlandia, Szwecja, Holandia, do pewnego stopnia Francja) – innymi słowy polityka spójności działa tylko wtedy dobrze, kiedy pomaga realizować wspólne cele wyznaczone dla polityki rozwoju, a nie jest traktowana jako odrębna, autonomiczna polityka o specyficznych celach i zadaniach. Wprowadzenie tylko metod miękkiej koordynacji między politykami krajowymi (w ramach oceny Krajowych Programów Reform w systemie tzw. *open*

*metod of co-ordination*) oraz brak rzeczywistego wdrożenia przewidzianego w Traktacie Lizbońskim podejścia terytorialnego jako jednego z trzech (obok społecznego i gospodarczego) wymiarów polityki rozwojowej w pewnym stopniu przyczyniło się do klęski Strategii Lizbońskiej 2010.

W Polsce trudności w zapewnieniu koordynacji między instrumentami ukierunkowanymi terytorialnie a działaniami, które są przestrzennie ślepe (*territorially blind*) prowadzi do wielu negatywnych zjawisk. Szczególnie ujawniły się one w wyniku skierowania dużego strumienia środków finansowych na relacje celów definiowanych przestrzennie w ramach europejskiej polityki spójności po wejściu Polski do UE. Okazało się, że bardzo trudno jest realizować strategie rozwoju i planować zmiany strukturalne w słabszych regionach na bazie środków UE, ponieważ brak jest mechanizmów zmian alokacji krajowych środków wydatkowanych sektorowo, które decydują o możliwościach podwyższania konkurencyjności terytorialnej, jak np. edukacja, wydatki na inwestycje w transporcie i telekomunikacyjne, badania naukowe i wsparcie dla innowacji. Warto wspomnieć, że w niektórych sferach to właśnie te środki pozostające poza kompleksowym systemem planistycznym i realizacyjnym polityki spójności (z czym wiąże się także wspólny monitoring i ewaluacja osiągniętych efektów) stanowią (w zależności od dziedziny) znakomitą większość wydatkowanych środków publicznych. Bez uwzględniania w ich alokacjach czynników terytorialnych nie będzie mowy o zwiększeniu możliwości oddziaływania środków UE na sytuację społeczno-gospodarczą w poszczególnych regionach. Innym przykładem, który skutecznie blokuje możliwość skutecznej realizacji działań w odniesieniu do przestrzeni, jest dychotomia planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego. O ile planowanie społeczno-gospodarcze rozwija metody i zwiększa (nie bez trudności) możliwości realizacji założonych celów rozwojowych (m.in. dzięki metodologii przejętej z polityki spójności), o tyle osiąganie celów wyznaczanych w stosunku do terytorium nadal pozostaje utrudnione, ponieważ nie nastąpiło jeszcze pełne zbliżenie planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego w zakresie sposobu wyznaczania celów, określania działań, systemu prawnego i instytucjonalnego. Prowadzi to do trudności w zapewnieniu koordynacji instrumentów inwestycyjnych z planistycznymi. Na przykład plany miejscowe są podporządkowane celom gospodarczym gmin, a nie – jak powinno być – jednym z elementów planowania polityki rozwoju, w której aspekt przestrzenny jest jednym z równoważnych jej elementów. Innym przykładem są trudności w zapewnieniu koordynacji działań na terenach funkcjonalnych miast, a także obszarów wiejskich, co bardzo utrudnia skoordynowanie działań w podwyższaniu jakości usług publicznych mających podstawowe znaczenie rozwojowe (edukacja, transport publiczny, zdrowie, kultura). Inwestycje kierowane są do miejscowości umiających przygotować projekty (czyli *de facto* najsilniejszych ekonomicznie) a nie tam, gdzie zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego województwa, występują określone bariery wzrostu (np. najniższy poziom jakości i dostępności do usług przedszkolnych, zdrowotnych, edukacji na poziomie średnim, itp.).

### **3. Rola kryzysu finansowego w sposobie postrzegania problematyki wymiaru terytorialnego i zintegrowanego podejścia w UE**

Wybuch, przed ponad dwoma laty, kryzysu finansowego przynoszącego nadal w niektórych krajach poważne problemy społeczno-gospodarcze na nowo wywołał dyskusję nt. metod prowadzenia skutecznej polityki pro wzrostowej oraz jej współzależności z polityką rozwoju – polityką zmian strukturalnych o dłuższym horyzoncie działania. Wiele krajów wybrało ścieżkę wzrostu wydatków publicznych jako czynnika zwiększania popytu lub zabezpieczenia przed bankructwem własnego sektora bankowego. W pierwszym etapie kryzysu podejmowane działania były adresowane do wybranych sektorów gospodarczych (sektor bankowy, poszczególne sektory produkcyjne) lub miały charakter osłonowy (na rynku pracy). W minimalnym stopniu były one koordynowane pomiędzy państwami – ze względu na swój koniunkturalny charakter nie uwzględniały także przeważnie uwarunkowań terytorialnych. Niska skuteczność podjętych działań i przybierające coraz to nowe formy problemy gospodarcze świata i poszczególnych państw spowodowały jednak, że nastąpiła niemal historyczna zmiana w postrzeganiu roli działań długofalowych i w ich ramach wymiaru terytorialnego.

W słabszych gospodarkach podjęte przez rządy i inne podmioty publiczne działania nastawione na wsparcie popytu i ratowanie banków, w powiązaniu z obniżeniem się światowej koniunktury, doprowadziły do ich dalszej utraty wiarygodności na rynkach finansowych i w konsekwencji pogłębiły trudności tych państw. W Unii Europejskiej, ze względu na znaczny stopień powiązań społeczno-gospodarczych, w tym wspólną walutę kilkunastu państw członkowskich (z jednoczesnym utrzymaniem się odrębności w zakresie prowadzenia polityki społeczno-gospodarczej, podatkowej i pieniężnej), trudności poszczególnych państw wpłynęły na sytuację w całej UE. W konsekwencji, pod przymusem związanym z zachowaniem spójności strefy euro i w mniejszym stopniu prestiżu Unii Europejskiej, w krótkim czasie musiały zostać wdrożone przez kraje członkowskie strefy euro działania ratunkowe (bezpośrednia pomoc finansowa) oraz w dłuższym horyzoncie działania zmierzające do zwiększenia koordynacji działań stabilizujących i pro wzrostowych oraz lepszej koordynacji polityk publicznych szczebla UE i krajowych.

Na obecnym etapie dyskusji między krajami członkowskimi, w której główną rolę odgrywają największe i najsilniejsze ekonomicznie kraje europejskie, które relatywnie obronną ręką wyszły z kryzysu (Niemcy, Holandia, kraje skandynawskie, po części Francja), uzgodniono wprowadzenie finansowego pakietu ratunkowego dla krajów zagrożonych pogorszeniem wiarygodności oraz ustalono kilka mechanizmów mających zabezpieczyć przed pojawieniem się nowych problemów. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim wzmocnienie roli Paktu Stabilności i Wzrostu, w którym

kraje członkowskie zobowiązują się do utrzymywania swoich finansów publicznych w określonych traktatowo ramach, ale jednocześnie poddają się ocenie postępu w dotrzymywaniu powziętych zobowiązań (tzw. European Semester wprowadzany po raz pierwszy od 2011 r.) i wyrażają zgodę na ewentualne kary w przypadku ich niedotrzymania. O ile Pakt Stabilności i Wzrostu odnosi się do nierównowag w zakresie finansów publicznych (poziom deficytu sektora finansów publicznych, poziom inflacji, poziom długu publicznego), co będzie miało przede wszystkim wpływ na bieżącą politykę gospodarczą, o tyle jednocześnie wprowadzane są mechanizmy większej koordynacji w zakresie prowadzenia polityk krajowych przez powiązanie Paktu Stabilności i Wzrostu z Krajowymi Programami Reform. W tych programach o trzyletnim horyzoncie realizacji (ocenianymi i aktualizowanymi co rok) państwa członkowskie zobowiązałyby się do wprowadzania reform strukturalnych, które miałyby być powiązane z osiąganiem zmniejszenia nierównowag w systemie finansowym (np. reforma systemu emerytalnego), ale też odnosiłyby się do uchwalonej przez szefów państw w czerwcu 2010 r. Strategii EU 2020. Strategia ta zakłada zwiększenie konkurencyjności UE przez koncentrację wysiłków Komisji i rządów państw członkowskich w trzech głównych obszarach: innowacjach oraz badaniach i rozwoju, zielony wzrost (ograniczenie emisji CO<sub>2</sub>, odnawialne źródła energii) oraz włączenie społeczne upośledzonych grup obywateli. Pierwsze Krajowe Programy Reform (KPR) na lata pokryzysowe są obecnie przygotowywane, dlatego ich ostateczny kształt nie jest jeszcze znany (zakończenie prac przewidziano na koniec pierwszego kwartału 2011 r.). Nie jest także jasne, do jakiego stopnia uda się dzięki nim doprowadzić do zwiększonej koordynacji polityk UE i krajowych o charakterze strukturalnym, nie mniej jednak warto odnotować próbę wdrożenia – pod wpływem kryzysu – bardziej skoordynowanego, zintegrowanego podejścia do zagadnień rozwoju. Strategia EU 2020 zauważa także wymiar terytorialny polityki rozwoju UE, wskazując na różne punkty startowe różnych obszarów UE, a co za tym idzie konieczność dostosowania wartości wskaźników do osiągnięcia i konkretnych instrumentów do zastosowania do sytuacji danego kraju lub regionu. Nie wiemy jednak, jak te zapisy przełożą się na kształt samych KPR i możliwość uwzględnienia wymiaru terytorialnego w ich ramach.

#### **4. Wymiar terytorialny w polityce rozwoju w UE**

W Unii Europejskiej wejście w życie Traktatu Lizbońskiego spowodowało, że do dwóch wcześniejszych wymiarów spójności (społecznej i gospodarczej) dołączył wymiar terytorialny (art. 3), a spójność terytorialna zostaje wpisana na listę kompetencji dzielonej UE.

Wymusiło to podjęcie prac nad określeniem, czym jest wymiar terytorialny (i spójność terytorialna) dla realizacji celów rozwojowych całej UE (tzw. Zielona Księga z 2008 r.). Dopiero jednak opublikowany w 2009 r. raport Fabrizio Barca

(z zespołem) wskazujący na nową rolę polityki ukierunkowanej terytorialnie, jako kreatora konkurencyjności oraz zapewnienia spójności przez dostarczanie usług publicznych o podstawowym znaczeniu dla rozwoju oraz ostatnie (z 2010 r.) dyskusje w gronie państw członkowskich nad terytorialnym wymiarem *Strategii Europa 2020*, wpłynęły na zauważenie konieczności bardziej kompleksowego zintegrowanego podejścia do problemów UE. Przejaw nowego widzenia polityki spójności, jako polityki rozwojowej dla całej UE integrującej różne zagadnienie społeczno-gospodarcze w odniesieniu do terytorium i dbającej o wykorzystanie potencjałów rozwojowych każdego z regionów do osiągania wspólnych celów rozwojowych pojawił się w opublikowanym w końcu października 2010 r. komunikacie KE nt. przeglądu budżetu EU. Takie ujęcie tematu jest zasadniczym zwrotem w toczony od kilku lat dyskusji na temat roli podejścia terytorialnego w realizacji celów rozwojowych UE. Dotychczas politykę spójności widziano przede wszystkim jako instrument realizacji działań wyrównawczych dla biedniejszych regionów UE – *de facto* konkurenta „bardziej prorozwojowych” działań UE w obszarze konkurencyjności, nauki, edukacji itp. Jak świadczą ostatnie wystąpienia Wielkiej Brytanii na temat przyszłości polityki spójności chcącej ograniczyć jej działania do biedniejszych regionów i krajów, w niektórych krajach nadal utrzymuje się to stare podejście.

Także ostateczny konsensus w sprawie wymiaru terytorialnego polityki rozwoju – jego ważności i sposobów uwzględniania w ramach poszczególnych polityk UE nie został jeszcze wypracowany. Wynika to w dużej mierze z obecnych uwarunkowań instytucjonalnych:

- słabości DG Regio jako ewentualnego koordynatora wymiaru terytorialnego wszystkich polityk UE;
- oponentów podejścia zintegrowanego wśród innych dyrekcji generalnych Komisji Europejskiej;
- gry interesów w ramach Parlamentu Europejskiego;
- niskiej skuteczności lobbystów podejścia terytorialnego (np. cele Komitetu Regionów czy stowarzyszenia Eurocities są inne);
- gry w administracjach poszczególnych krajów członkowskich.

Przejawem braku wypracowania szczegółowych rozwiązań w tej sprawie są m.in. sugestie Komisji Europejskiej zawarte w propozycji konkluzji 5 Raportu Kohezyjnego opublikowanego w listopadzie 2010 r. Raport zawiera wiele cennych analiz dotyczących przebiegu procesów rozwojowych w różnych układach terytorialnych (nie tylko na poziomie NUTS 2) oraz oceny wpływu polityki spójności na ich kształtowanie się. Natomiast konkluzje wskazują kierunki ewolucji polityki spójności. Propozycje te koncentrują się na wskazaniu obszarów niezbędnych przekształceń polityki spójności dla zwiększenia jej efektywności m.in.:

- przez szersze zastosowanie mechanizmów warunkowości (udostępnianie środków pod warunkiem spełnienia warunków wstępnych na wdrożenia pewnych uregulowań prawnych lub osiągnięcia zakładanych rezultatów);

- koncentrację środków, czyli ograniczenie zakresu działania funduszy i ściślejsze ich powiązanie z priorytetami *Strategii Europa 2020*;
- modulowanie – na szerszą niż obecnie skalę – poziomu współfinansowania w zależności od poziomu PKB na mieszkańca;
- zbliżenie zasad działania różnych funduszy przez wprowadzenie jednolitych zasad kwalifikowalności wydatków oraz jednolitego systemu wdrożeniowego;
- zwiększenie udziału zwrotnych instrumentów finansowych w działaniach dla sektora przedsiębiorstw.

Jednocześnie konkluzje Raportu wskazują także na ważność zintegrowanego podejścia i promocji wymiaru terytorialnego. Wnioski dotyczące programowania strategicznego (przeniesione z Komunikatu nt. Przeglądu Budżetu) proponują przygotowanie wspólnych ram strategicznych (*Common Strategic Framework*) dla całej Wspólnoty wskazujących, jak mają być osiągnięte cele EU 2020 w odniesieniu do przestrzeni europejskiej w ramach polityki spójności, polityki rolnej (wobec obszarów wiejskich), polityki rybackiej (w odniesieniu do obszarów zależnych od rybactwa) oraz w skoordynowanych z nimi polityki transportowej, innowacyjnej i badawczo-rozwojowej oraz innych. Jednocześnie zawarto propozycje wdrożenia partnerskich kontraktów dla rozwoju i inwestycji (*Development and Investment Partnership Contract*), w których miałyby być zapisane zobowiązania poszczególnych krajów do przestrzegania ustalonych z KE reguł w zakresie warunkowości, koncentracji i innych zasad oraz wskazane zostałyby zasady koordynacji instrumentów finansowych w odniesieniu do poszczególnych krajów, regionów i w domyśle innych obszarów funkcjonalnych.

W konkluzjach zawarto także kilka informacji na temat sposobów i zasad zintegrowanego podejścia w odniesieniu do poszczególnych elementów struktury przestrzennej (w szczególności miast) – niestety ta część dokumentu jest według mnie bardzo słaba i ogranicza się *de facto* do propozycji wprowadzenia większej koordynacji na poziomie europejskim pewnego typu działań skierowanych do miast i innych niezdefiniowanych dokładnie obszarów funkcjonalnych (zintegrowane plany i strategie dla obszarów funkcjonalnych, wzmocnienie partnerstwa i roli miast w systemie realizacyjnym polityki spójności, działania dla obszarów zdegradowanych). Charakterystyczne jest jednak (i jednocześnie rozczarowujące), że wsparcie dla tych obszarów wydzielanych terytorialnie widzi się jako pole działania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), a nie jako zintegrowane oddziaływanie ERDF, Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), instrumentów do wspomaganie rozwoju obszarów wiejskich i uzależnionych od rybołówstwa. W dużej mierze słabość propozycji Komisji w obszarze praktycznego wykorzystywania wymiaru terytorialnego dla poprawy efektywności polityki spójności wynika z tego, że nie zostały dopracowane ogólne zasady uwzględniania wymiaru terytorialnego w realizacji EU 2020.

Ogólnie, o ile propozycję Komisji Europejskiej, w części dotyczącej wzmocnienia wymiaru strategicznego (wspólne ramy strategiczne, kontrakt o partnerstwie w dziedzinie rozwoju i inwestycji) oraz wzmocnienia efektywności przez większą koncen-

tracę funduszy, wzmocnienie warunkowości oraz usprawnienia systemu wdrażania, można ocenić jako blisko stuprocentowo zgodną ze stanowiskiem Rządu RP na temat przyszłości Polityki Spójności po 2013 r. przyjętym w sierpniu 2010 r. (jako uzupełnienie wcześniejszego stanowiska ze stycznia 2008 r.), o tyle sposób ujęcia zagadnień związanych z zintegrowanym podejściem i sposobem uwzględniania wymiaru terytorialnego w ramach polityki spójności i całej *Strategii EU 2020*, jeszcze daleko odbiega od propozycji przedstawionych nie tylko przez Polskę, ale także inne kraje UE.

W tej sytuacji można się spodziewać, że o ostatecznym kształcie i sposobie uwzględniania wymiaru terytorialnego w polityce spójności i całej polityce rozwoju UE zadecydują w dużej mierze kraje członkowskie. Konkluzje Piątego Raportu Kohezyjnego podlegają procesowi konsultacji społecznych – do końca stycznia 2011 r. rządy i obywatele wszystkich krajów UE mogą zgłaszać swoje postulaty i opinie na ten temat. Podsumowaniem tej fazy prac będzie Forum Kohezyjne zaplanowane na przełomie stycznia i lutego w Brukseli (z udziałem najwyższych przedstawicieli KE, Parlamentu Europejskiego i krajów członkowskich). Podsumowaniem debaty na poziomie politycznym i wielu równolegle toczących się debat w gremiach eksperckich nad poszczególnymi zagadnieniami szczegółowymi (takimi jak np. warunkowość, koncentracja, rola miast, itp.) będzie przygotowanie konkluzji ministerialnych odnoszących się do Raportu Kohezyjnego w czasie prezydencji węgierskiej (luty 2011), przygotowanie przez Komisję propozycji w zakresie kształtu przyszłych wieloletnich ram finansowych i po wyrażeniu na ten temat opinii przez Parlament Europejski, opublikowanie pakietu propozycji rozporządzeń dotyczących instrumentów finansowych polityki spójności i innych polityk UE. Ma to nastąpić w czerwcu – lipcu 2011 r., ale może zostać opóźnione ze względu na zaangażowanie Parlamentu Europejskiego. Po tym terminie rozpocznie się praca nad poszczególnymi blokami zagadnień zarówno w ramach formacji Rady, jak i różnego typu spotkań eksperckich i ministerialnych organizowanych w czasie co najmniej trzech kolejnych prezydencji (polskiej, duńskiej i cypryjskiej). Zakłada się, że w czasie prezydencji polskiej zostaną uruchomiane prace nad największą możliwą liczbą bloków tematycznych, tak aby można osiągnąć kompromis i zakończenie prac na poziomie politycznym najpóźniej w czasie prezydencji cypryjskiej (druga połowa 2012 r.), co pozwoliłoby na przygotowanie dokumentów programowych i rozpoczęcie szybkiego wdrażania nowej perspektywy finansowej począwszy od 2014 r.

Z tego harmonogramu wynika, że decydujące znaczenie dla ukierunkowania debaty w zakresie kształtu i sposobu uwzględnienia wymiaru terytorialnego w realizacji polityki spójności i całej *Strategii EU 2020*, będzie miała prezydencja węgierska i następująca po niej polska. Jako jeden z głównych wydarzeń Węgry umieścili w swoim programie prezydencji (obok wypracowania stanowiska do Piątego Raportu Kohezyjnego) przygotowanie Nowej Agendy Terytorialnej. Dokument ten, nawiązujący do przyjętej przez państwa członkowskie w Lipsku 2007 r. Agendy Terytorialnej, wskaże kierunki rozwoju przestrzennego UE – niestety jego związek z głównym nurtem prac nad kształtem polityki spójności i *Strategii EU 2020* jest luźny. Wynika

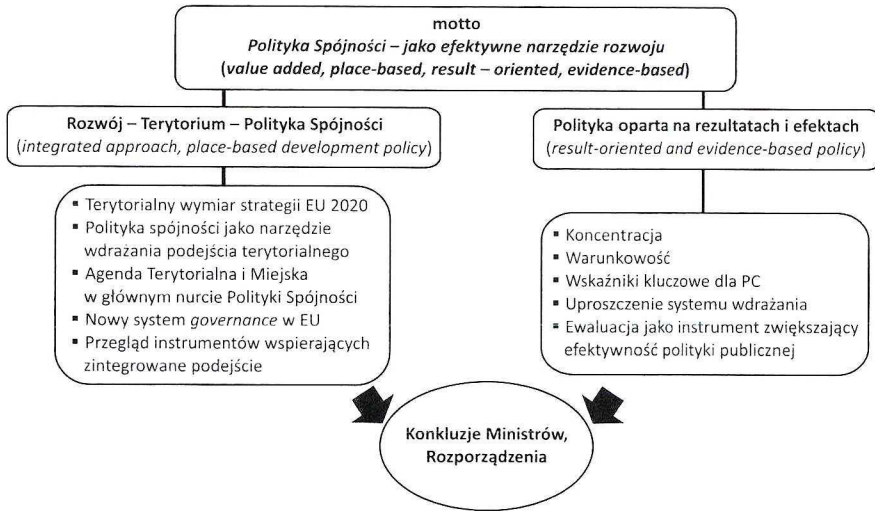
to z tego, że powstaje on w ramach tzw. współpracy międzyrządowej, a w jego przygotowaniu i akceptacji biorą udział (w zależności od kraju) różni ministrowie odpowiedzialni za planowanie przestrzenne, środowisko, transport czy rozwój regionalny. Bardzo rzadka jest sytuacja, że właściwymi ministrami do spraw Agendy Terytorialnej są ci sami, którzy odpowiadają za działania polityki spójności.

Podobnie sytuacja ma się także z różnymi dokumentami wypracowywanymi w ramach kilku ostatnich prezydencji odnoszących się do zagadnień związanych ze sprawami miejskimi. Takiego typu dokumentem jest np., nawiązująca do przyjętej także w 2007 r. w Lipsku Karty Lipskiej, Deklaracja z Toledo z czerwca 2010 r. (prezydencja hiszpańska), która wzywa do wzmocnienia wymiaru terytorialnego i miejskiego, ale jednocześnie nie ma żadnych – poza wolą poszczególnych krajów – mechanizmów zapewniających finanse czy wpływ na ustalenia dotyczące funduszy strukturalnych.

W tej sytuacji Polska, wraz z innymi krajami o podobnym podejściu, może i powinna przyczynić się do promowania na poziomie UE zintegrowanego podejścia obejmującego, co najmniej trzy wymiary: społeczny, gospodarczy i terytorialny w realizacji polityki rozwojowej UE utożsamianej ze *Strategią EU 2020* (zagadnienie czy ta strategia jest rzeczywistą strategią rozwojową dla UE pozostawiam teraz na boku). Takie podejście, jak wskazano na początku opracowania, powinno przynieść wymierny skutek w postaci zwiększonej efektywności działań wszystkich polityk wspólnotowych i wzmocnić samą politykę spójności jako politykę, która zapewnia mechanizmy koordynacji wszystkich polityk UE i w powiązaniu z nimi polityk krajowych i regionalnych w odniesieniu do różnego typu terytoriów w całej UE.

Plan prezydencji polskiej przewiduje, obok działań nastawionych na: zwiększenie efektywności polityki spójności przez wypracowywanie rozwiązań w obszarze warunkowości, koncentracji środków i promocję ewaluacji jako jednego z czynników zwiększających efektywność polityk publicznych także silne wzmocnienie wymiaru terytorialnego w realizacji polityki spójności i innych polityk wymagających z nią koordynacji (polityka rolna, polityka innowacji, sieci TEN, itp.). Osiągnięcie tego celu planuje się przez przygotowanie kilku dokumentów, które mogłyby stanowić bazę do decyzji na poziomie politycznym obejmujących takie zagadnienia, jak:

- właściwe powiązanie polityk na poziomie strategicznym UE i krajowym (rola wspólnych ram strategicznych i kontraktów o partnerstwie w dziedzinie rozwoju i inwestycji);
- wielofunduszowe instrumenty promujące zintegrowane podejście w odniesieniu do miast, ale także do innych obszarów funkcjonalnych, takich jak np. obszary wiejskie, regiony, obszary przygraniczne i inne;
- kształtujący się nowy system odpowiedzialności za zarządzanie procesami rozwojowymi w UE uwzględniający w większym stopniu, niż dotychczas, nowych aktorów i partnerów wynikających z ustaleń Traktatu Lizbońskiego i zwiększenia roli interwencji ukierunkowanych do wyodrębnionych terytorialnie obszarów funkcjonalnych; obok dotychczasowych aktorów: Komisji Europejskiej, rządów



Ryc. 1. Priorytety polskiej prezydencji 2011

Źródło: MRR (ryc. 1, 2).

i regionów, na znaczeniu zyskują: Parlament Europejski, miasta, zarządcy różnorodnych obszarów funkcjonalnych;

- wykorzystanie zapisów Agendy Terytorialnej dla sformułowania propozycji sposobu uwzględniania wymiaru terytorialnego w ramach polityki spójności i innych polityk; propozycje będą dotyczyły zarówno kształtu poszczególnych artykułów w rozporządzeniach dotyczących instrumentów strukturalnych (w szczególności w ramach polityki spójności), jak i wzmocnienia wymiaru terytorialnego UE 2020 przez np. przygotowanie nowego dokumentu strategicznego próbującego przełożyć jej zapisy na przestrzeń i określającego zasady współpracy i koordynacji różnych polityk unijnych i krajowych<sup>1</sup>. Tym samym dokument ten przygotowany wspólnie przez kraje członkowskie i Komisję Europejską (wszystkie DG) mógłby być nową generacją dokumentów planistycznych przygotowanych w poprzednich latach na poziomie europejskim, takich jak Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego czy wcześniejsza Europa 2000 i 2000+, które nie miały jednak szerszego praktycznego znaczenia dla sposobu przygotowania i realizacji polityk UE. Do przygotowania takiego dokumentu mogłyby posłużyć prace odnowionego programu ESPON (ryc. 1).

<sup>1</sup> Próbą podjętą w tym kierunku w odniesieniu do obszaru makroregionu złożonego z wybranych państw i regionów było przygotowanie *Strategii dla Morza Bałtyckiego* (2009). Trudności z implementacją tej *Strategii* wskazują jednak na konieczność odmiennego podejścia do zagadnień realizacyjnych – potrzebna jest większa integracja (a nie tylko werbalna koordynacja) różnych instrumentów potencjalnie mogących wziąć udział w realizacji tego typu kompleksowych strategii.

## 5. Wymiar terytorialny w polityce rozwoju w Polsce

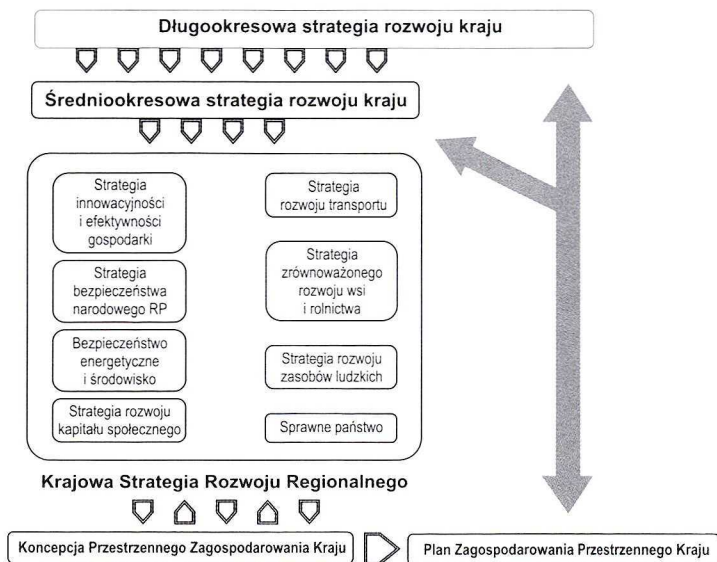
Potrzeba wprowadzenia zintegrowanego podejścia do zagadnień rozwoju, obejmującego także wymiar przestrzenny, w sferze administracji publicznej w Polsce zaczęła narastać (po prawie całkowitym zaniedbaniu tej problematyki w latach 90. XX w.) od czasu utworzenia samorządowych województw (1999), które wyposażono w kompetencje przygotowywania strategii rozwoju województw. Początkowo nie była to potrzeba nagląca ze względu na bardzo małe środki uruchamiane w układach terytorialnych i ogólnie w ogóle bardzo małe środki publiczne przeznaczone na realizację działań rozwojowych. Polska przed 2004 r. była na jednym z ostatnich miejsc w Europie, jeśli chodzi o poziom wydatków publicznych przeznaczonych na działania rozwojowe. Sytuacja zasadniczo zmieniła się po przystąpieniu Polski do UE – dzięki funduszom strukturalnym oraz dobrej koniunkturze gospodarczej wzrosły (i wzrastają mimo kryzysu corocznie do dzisiaj) zarówno globalne wydatki publiczne przeznaczone na finansowanie działań rozwojowych, jak i zwiększyły się możliwości finansowania zadań rozwojowych nie tylko przez rząd, ale także różnych partnerów publicznych, głównie jednostki samorządu terytorialnego na poziomie województwa, dużych miast w mniejszym stopniu pozostałych miast, gmin wiejskich i powiatów.

Ta zasadnicza zmiana w obszarze możliwości finansowania rozwoju była uzupełniana przez rosnącą zdolność administracyjną do programowania i realizacji nowoczesnej polityki rozwoju w standardach europejskich. Zmiany w sposobie programowania i realizacji działań rozwojowych dotyczyły jednak przede wszystkim obszarów i działań współfinansowanych w ramach polityki spójności w zakresie takich instrumentów, jak ERDF, ESF, Fundusz Spójności i w mniejszym stopniu (ze względu na swój bardziej scentralizowany – wspólnotowy charakter) instrumenty wsparcia dla obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i wsparcia dla obszarów zależnych od rybactwa. Ze względu na brak kompleksowych dokumentów krajowych odnoszących się do problematyki rozwojowej pierwsze dokumenty strategiczne, jak *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, ale także programy operacyjne z konieczności odnosiły się głównie do wykorzystania środków UE, a mniejszym stopniu do pokazania ich synergii z politykami krajowymi, których nie było, lub jeśli jakieś dokumenty programowe istniały (a było ich ponad dwieście!) w danym obszarze nie można było wykorzystać ze względu na zupełnie inną metodologię podejścia. W tej sytuacji, zdając sobie sprawę z konieczności zapewnienia lepszej koordynacji działań krajowych i UE podjęto w 2005 r. próbę sporządzenia nowego *Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013* (pod kierunkiem prof. J. Hausnera) traktowanego jako strategia rozwoju całego kraju integrująca działania krajowe z unijnymi w ramach realizacji wspólnej wizji. Zmiana rządu w listopadzie 2005 r. spowodowała jednak, że *Plan* ten nie wszedł z życie – na jego podstawie został przygotowany skromniejszy plan jeszcze raz odnoszący się bardziej do środków unijnych, a dla koordynacji działań o charakterze średnioterminowym przygotowano w MRR dość ogólną *Strategię Rozwoju Kraju 2006-2015*. Nie zaprzestano jednak prac

nad kompleksowym systemem zintegrowanego zarządzania strategicznego w Polsce. W 2006 r. Sejm przyjął *Ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, która stworzyła ramy systemu planowania i realizacji polityki rozwoju w Polsce oraz uporządkowała niektóre relacje w jej prowadzeniu między szczeblem krajowym i regionalnym w zakresie planowania społeczno-gospodarczego. Uchylono także ponad 120 obowiązujących (powstałych w latach 1989-2005) dokumentów o charakterze strategicznym, które nie miały żadnego uzasadnienia merytorycznego.

Kolejny rząd w kwietniu 2009 r. przyjął dokument *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, który przewiduje uporządkowanie systemu planowania polityki rozwoju przez wprowadzenie hierarchicznego systemu dokumentów strategicznych, w tym:

- *Długookresową Strategię Rozwoju Kraju (DSRK)*, punktem wyjścia jej opracowania jest Polska 2030 – kompleksowy raport przygotowany w maju 2009 r. przez Zespół strategicznych doradców premiera po kierunkiem Ministra Michała Boniego (ryc. 2).
- Aktualizację do 2020 r. *Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju (ŚSRK)* w celu pełniejszego (zgodnie także z uzupełnionymi w 2009 r. zapisami *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*) uwzględnienia zapisów *DSRK* oraz zapewnienia koordynacji między działaniami horyzontalnymi, sektorowymi i terytorialnymi prowadzonymi w ramach strategii rządowych.
- Równoległe przygotowanie 9 strategii rządowych w jednolitym horyzoncie czasu i z zastosowaniem jednolitej metodologii, która zapewnia przełożenie celów ustalonych na poziomie strategicznym (w *DSRK* i *ŚSRK*) na kluczowe obszary oddziały-



Ryc. 2. System dokumentów strategicznych nowej generacji

wania polityk publicznych: innowacyjność, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo energetyczne i środowisko, kapitał społeczny, rozwój transportu, rozwój wsi i rolnictwa, zasoby ludzkie, sprawność funkcjonowania państwa. Ostatnia – dziewiąta strategia – rozwoju regionalnego wskazuje, jak osiągać cele rozwoju kraju w odniesieniu do zróżnicowanych potencjałów na różnych, wyznaczonych terytorialnie poziomach – nie tylko na regionalnym, ale także w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych (problemowych) wyznaczanych na innych poziomach zarządzania. Założono, że wszystkie strategie zintegrowane dotyczą działań dla całego obszaru, dla którego są planowane, a nie tylko sfery działalności danego ministerstwa. Powinny określać cele działania wszystkich podmiotów publicznych na szczeblu centralnym i regionalnym (rządu, różnych agend, samorządu terytorialnego). Dopiero wynikające z nich programy realizacyjne (rozwoju lub operacyjne) przesądzą, jaki podmiot publiczny (rząd samorząd, inne instytucje) będzie odpowiedzialny za realizację poszczególnych zadań wynikających ze strategii.

Ważnym założeniem budowy nowego zintegrowanego systemu planowania polityki rozwoju w Polsce jest integracja wymiaru terytorialnego na wszystkich poziomach zarządzania z działaniami w sferze społecznej i gospodarczej. Z tego względu przyjęto m.in. założenie, że *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, nad którą prace w MRR dobiegają końca, zostanie wykorzystana do sformułowania zasad i celów przestrzennych w *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2030*. Po przygotowaniu tej strategii zniknie więc konieczność utrzymywania dyktomii oddzielnego trybu planowania zagospodarowania przestrzennego kraju od planowania jego rozwoju społeczno-gospodarczego. Przestrzeń uzyska pełnoprawne miejsce w hierarchii celów rozwojowych kraju i jednocześnie ulegnie wzmocnieniu możliwość realizacji celów określanych przestrzennie ze względu na hierarchiczność i horyzontalność powiązań w ramach wszystkich dokumentów strategicznych. Innymi słowy – każdy z dokumentów na poziomie strategicznym (strategie) oraz operacyjnym (program) będzie miał obowiązek uwzględniania wymiaru terytorialnego<sup>2</sup>.

Podobnie jak na poziomie krajowym, na poziomie wojewódzkim i funkcjonalnym (np. w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych miast oraz obszarów o najniższym dostępie do usług) będzie konieczność przygotowania wspólnych planów zagospodarowania przestrzennego i strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. Zakłada się, że taka integracja na poziomie planistycznym zwiększy efektywność działań polityki rozwojowej, w tym możliwość osiągania celów rozwoju regionalnego. O ile ogólna wizja rozwoju przestrzennego kraju i koncepcja integracji wymiaru społecznego, gospodarczego i przestrzennego została wyjaśniona i zaprezentowana w projekcie *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (2030)*, to szczegółowe cele, zasady sposoby realizacji polityki regionalnej zostały określone w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* przyjętej już w lipcu 2010 r. *Strategia* ta, opracowana jako pierwsza z dziewię-

---

<sup>2</sup> Odpowiednie zapisy zostały wprowadzone w *Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*.

ciu strategii zintegrowanych, powstała z dużym zaangażowaniem rządu (w szczególności MRR) oraz przedstawicieli województw. Jako punkt odniesienia wykorzystano w pracach, znacznie bardziej nowoczesne, niż to miało miejsce w tym czasie w przypadku UE, podejście do zagadnień rozwoju terytorialnego wypracowane w ramach OECD. OECD przygotowało na prośbę Polski w 2008 r. Przegląd Terytorialny Polski, który okazał się użytecznym materiałem analitycznym.

Dopełniając się, oba dokumenty (*KPZK i KSRR*), formułują podstawowe elementy nowego paradygmatu terytorialnego polityki rozwoju i wskazują, jak w jego ramach osiągać cele wyznaczone w odniesieniu do terytorium, podkreślając jednocześnie znaczenie działań ukierunkowanych na wzmocnienie instytucji państwa w celu wzmocnienia możliwości koordynacji i polepszenia efektywności:

- polityka terytorialna jest integralnym elementem polityki rozwoju wspomagającym osiągnięcie celów krajowych przez uruchamianie zasobów terytorialnych;
- w realizacji polityki rozwoju biorą udział wszystkie podmioty publiczne w zakresie swoich kompetencji na różnych poziomach zarządzania;
- polityka terytorialna nie jest polityką wyrównywania poziomów rozwoju – nie jest polityką dla biednych – nie zapomina o nich, ale przede wszystkim jest polityką dla wszystkich polskich regionów i terytoriów pomagając w najlepszy sposób wykorzystać ich potencjał rozwojowy, tam gdzie potrzeba dostarczając zasoby zewnętrzne;
- polityka terytorialna ma charakter zintegrowany – pozwala na integrację różnych polityk publicznych na poziomie krajowym i regionalnym i w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych;
- polityka terytorialna jest skuteczna i efektywna – wspomaga niezbędne zmiany instytucjonalne, prawne i finansowe.

*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2020* (a w przyszłości także *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*) została uzupełniona o Plan działań, który wskazuje, co różne agendy rządowe, ale także inne instytucje publiczne, powinny robić, aby w pełni zrealizować założenia uwzględnienia wymiaru terytorialnego i podniesienia skuteczności oraz efektywności działań ukierunkowanych terytorialnie. Plan ten został przyjęty w październiku 2010 r. przez Radę Ministrów i w ciągu najbliższych lat – przed rozpoczęciem nowego okresu programowania w UE – powinien zostać całkowicie wdrożony. Zakłada on m.in.:

- poprawę jakości zarządzania politykami publicznymi, przez uwzględnienie wymiaru terytorialnego w dokumentach strategicznych mających podstawowe znaczenie dla realizacji celów *KSRR*, wzmocnienie wymiaru miejskiego polityki regionalnej, wprowadzenie zmian kompetencyjnych na poziomie krajowym (ministerstwa) i JST służące zwiększeniu efektywności realizacji zadań dotyczących rozwoju regionalnego na poziomie regionalnym i lokalnym;
- racjonalizację systemu finansowania polityki rozwoju o wpływie terytorialnym m.in. przez dostosowanie systemu finansowania JST do zadań wynikających z realizacji polityki rozwoju w regionie oraz lepsze ukierunkowanie terytorialne środków

budżetowych (proces „terytorializacji”), a także dostosowanie sposobu planowania i realizacji budżetu państwa oraz systemu finansów publicznych do realizacji celów *KSRR*;

- racjonalizację systemu realizacji polityki regionalnej oraz mechanizmów zwiększających efektywność działań ukierunkowanych terytorialnie przez m.in. wprowadzenie instrumentów zapewniających minimalny dostęp do usług publicznych na obszarze całego kraju, przygotowanie i wprowadzenie instrumentów wspomagających rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych poza obszary centrów życia społeczno-gospodarczego, wprowadzenie systemu kontraktu terytorialnego oraz wzmocnienie debaty strategicznej na temat wymiaru terytorialnego polityk publicznych.

O ile Plan działań *KSRR*, co zrozumiałe, koncentruje się na działaniach wzmacniających sprawność i skuteczność całej polityki regionalnej na poziomie krajowym oraz zdolność samorządów wojewódzkich do prowadzenia bardziej efektywnych działań na poziomie regionalnym, to projekt Planu działań przygotowany dla *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* koncentruje swoją uwagę na zwiększeniu jakości planowania przestrzennego i realizacji działań zintegrowanych w różnych układach funkcjonalnych oraz na poziomie gminy. Zakłada w związku z tym proces harmonizacji i zmian przepisów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz poprawę jakości i racjonalności działania służb planowania przestrzennego przez bliższe powiązanie procesu planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym na poziomie gminy, województwa oraz w układach funkcjonalnych (np. w odniesieniu do przestrzeni morskiej czy miejskiej).

Jak wynika z powyższej listy, realizacja zadań niezbędnych do wdrożenia wymiaru terytorialnego w polityce rozwoju i umożliwiających pełną koordynację celów i działań podejmowanych w odniesieniu do terytorium z tymi uruchamianymi w systemie sektorowym, nie będzie prosta. To zamierzenie wymaga przebudowy systemu zarządzania państwem, przebudowy systemu finansów publicznych, wreszcie podwyższenia umiejętności strategicznej refleksji poszczególnych poziomów zarządzania – uczestników gry o rozwój. Nie można tego osiągnąć bez zaangażowania politycznego, które miejmy nadzieję, będzie trwało przynajmniej do czasu pełnego wdrożenia systemu (do 2013 r.?). Wtedy nowy system będzie miał szansę pokazania, na ile naprawdę może być efektywny – zwiększyć możliwość osiągnięcia celów rozwojowych przy jednoczesnym, dzięki odpowiednim mechanizmom koordynacji, obniżeniu kosztów funkcjonowania, zorganizowanego sektorowo, państwa.

## Podsumowanie

W Polsce niewątpliwie nabiera znaczenia terytorialny wymiar polityki rozwoju. Dzieje się to w warunkach ogólnego wzrostu zainteresowania przygotowaniem kompleksowych strategii rozwojowych, które wyznaczą cele rozwoju kraju w horyzoncie

długo- i średnioterminowym. Strategie te mają w założeniu pomóc przyspieszyć modernizację kraju wykorzystując przy tym wszystkie szanse (także finansowe związane z realizacją polityki spójności) związane z członkostwem Polski w UE. Wykorzystanie potencjału całego kraju jest integralnym elementem tej kompleksowej strategii rozwojowej – rodzi to więc potrzebę wdrożenia działań zmieniających dotychczasową sytuację prawną i instytucjonalną przeszkadzającą w uruchomieniu wszystkich dostępnych zasobów położonych w regionach bogatych i biednych. Będzie to proces długotrwały, w którym potrzebne będzie stałe polityczne zainteresowanie. Najważniejsze kroki na poziomie strategicznym zostały już zrobione – został określony nowy paradygmat rozwojowy, wskazano cele oraz instrumenty ich realizacji. Rząd przyjął plany mające za zadanie umożliwienie wdrożenia zmian na poziomie operacyjnym.

Zintegrowane podejście i wymiar terytorialny, mimo zauważenia jego ważności oraz podjęcia próby zwiększenia koordynacji polityk UE i krajowych ze szczybla wspólnotowego w związku z kryzysem, nie jest jeszcze trwałą podstawą do działań całej Unii Europejskiej. Wzmacnianie wymiaru terytorialnego w polityce spójności widzianej jako polityka rozwojowa (w miejsce zwracania wyłącznie uwagi na jej solidarnościowy, redystrybucyjny charakter), jest drogą do zwiększania efektywności wszystkich polityk europejskich i krajowych. Jest to szczególnie istotne dla Polski, jako największego beneficjenta środków UE, w kontekście rozpoczętej już debaty nt. ewentualnego ograniczenia budżetu UE w ramach przyszłej perspektywy finansowej. Polska promując wymiar terytorialny i zintegrowane podejście (łącznie instrumenty krajowe z unijnymi), pokazując ich zalety i dzieląc się swoimi doświadczeniami nabywanymi w ramach wdrażania własnej koncepcji rozwoju terytorialnego, będzie mogła mieć silne argumenty na rzecz utrzymania dużego budżetu UE, a tym samym realizacji naszej własnej strategii rozwojowej. W przypadku zanegowania roli wymiaru terytorialnego w realizacji np. *Strategii EU 2020* można się liczyć ze znacznym zmniejszeniem, w przyszłości, funduszy płynących do Polski i innych krajów o niskim poziomie współdziałania w realizacji celów rozwojowych UE.

## Literatura

- An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations.* Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca.
- Boni M. (red.), 2009, *Polska 2030*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Communication from the Commission the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee.* Committee of the Regions and National Parliaments, The Budget Review; The European Commission, Strasbourg, 27.10.2010.
- Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.* Europe 2020 Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth.

- Investing in Europe's Future*. Fifth report on economic social and territorial cohesion, European Commission, Publication Office of the European Union, 2010.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego*. Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłości polityki spójności, Bruksela, COM, (2010), 642/3.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Projekt*. MRR, maj, 2010.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2020. Regiony – Miasta – Obszary Wiejskie* przyjęta przez RM 11 lipca 2010, MRR, październik, 2010.
- OECD Territorial Reviews, Poland*. OECD, 2008.
- Polityka Spójności jako skuteczna, efektywna i terytorialnie zróżnicowana odpowiedź na wyzwania rozwojowe Unii Europejskiej*. Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej ws. przyszłości Polityki Spójności po 2013 r. przyjęte przez Radę Ministrów 18.08.2010, MRR, wrzesień, 2010.
- Założenia systemu zarządzania rozwojem kraju*, przyjęte przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2009 r., MRR.
- Żuber P., 2010, *Wizja I Strategia Rozwoju w systemie zarządzania regionem. Spojrzenie z Warszawy*, [w] *Polonia Quo Vadis*, A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.). Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków.