

Honorata Sałamacha
UMCS w Lublinie
honorata.s92@gmail.com

Spójność terytorialna jako wymiar polityki Unii Europejskiej

Territorial cohesion as a dimension of European Union policy

Streszczenie:

Niniejszy artykuł podejmuje kwestię spójności terytorialnej Unii Europejskiej, będącej integralną częścią jej polityki spójności. Analizy dotyczą sposobu wyodrębnienia polityki spójności terytorialnej na tle innych polityk - polityki spójności gospodarczej oraz społecznej - jej ewolucji oraz usankcjonowania w unijnej przestrzeni normatywnej. Rozważania obejmują tak sytuację wewnętrzną Unii jak i zewnętrzną - globalną, wpływającą na dynamikę rozwoju spójności terytorialnej oraz polityk z nią związanych. Artykuł zawiera także wiele egzemplifikacji - zaprezentowane zostały konkretne przykłady programów odzwierciedlających główne cele i założenia polityki spójności terytorialnej Unii Europejskiej, ich powstanie oraz umiejscowienie w prawodawstwie unijnym.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, spójność terytorialna, polityka spójności, polityka spójności terytorialnej, zrównoważony rozwój

Summary:

This article tackles the issue of territorial cohesion, which is an integral part of the European Union cohesion policy. The analysis refers to the method of abstracting the territorial cohesion policy set from the other policies, economic cohesion policy and social policy, showing the course of its evolution and sanctioning in the European Union normative sphere. The analysis concerns both internal and external (global) situation of the Union which affects the dynamics of the development of territorial cohesion and policies related to it. Finally, the article presents concrete examples of programs which reflect the main goals and objectives of territorial cohesion policy, their creation and place in the Union lawmaking.

Keywords: European Union, territorial cohesion, cohesion policy, territorial cohesion policy, sustainable development

1. Uwagi wstępne

Unia Europejska, grupująca większość państw Europy, jest istotnym aktorem stosunków międzynarodowych. Obszar jaki zajmuje, mając na względzie istniejące wewnętrzne dysproporcje, zagrożenia wynikające z sąsiedowania z obszarami newralgicznymi a także wyzwania, z którymi zostaje skonfrontowana, kształtują prowadzone przez nią polityki. Tym samym kreują jej główny cel jakim jest zachowanie ciągłego i harmonijnego rozwoju całego swojego terytorium. Dlatego też Unia Europejska wzmacnia swoją spójność nie tylko w aspekcie gospodarczo-społecznym ale także w terytorialnym, konkretyzując ją w formie polityki spójności gospodarczej, społecznej oraz terytorialnej. Tworzy tym samym rzeczywiste narzędzie prawne do realizowania przyjętych przez siebie idei oraz podstawowych wartości.

Polityka spójności Unii Europejskiej, nakierowana na zrównoważony rozwój całego jej obszaru, jest również instrumentem przyczyniającym się do synergii rzeczywistego potencjału oraz szans z tego wynikających. Stąd tak ważne jest wspieranie współpracy między regionami, co przedkłada się na tempo i charakter integracji europejskiej, ujednoczenie przestrzeni prawnej, poczynając od poziomu lokalnego aż do europejskiego.

2. Spójność terytorialna z perspektywy prawnej

Przesłanką i podstawą polityki spójności terytorialnej Unii Europejskiej było i jest prawne usankcjonowanie działań prowadzących do zniwelowania istniejących dysproporcji na obszarze Wspólnot Europejskich. Od momentu ich powstania (obecnie Unii Europejskiej) istniały znaczące dysproporcje terytorialne i demograficzne, które były postrzegane jako ewentualne bariery dla osiągnięcia integracji i rozwoju obszaru całej Europy. Dlatego już w momencie podpisania Traktatu Rzymskiego w 1957 roku ustanowione zostały dwa fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR), jako istotny mechanizm współpracy państw-sygnatariuszy. Kolejnym etapem było utworzenie, jako instrumentu pomocy regionom słabiej rozwiniętym, w 1975 roku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego zaś w 1994 roku Funduszu Spójności.

Powołanie do życia funduszy strukturalnych, jak i Funduszu Spójności, stanowiło istotny etap integracji państw członkowskich oraz rozwoju działań na rzecz spójności oraz zachowania ciągłego i równomiernego rozwoju obsza-

ru Unii. Tu trzeba dodać, że dla rozwoju jej kompetencji istotnym było również podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego w 1986 roku. Wprowadził on i skonkretyzował pojęcia spójności gospodarczej i społecznej. Wraz z rozszerzaniem Wspólnoty o nowe państwa członkowskie zaczęto zwracać szczególną uwagę na zachodzące zmiany terytorialne. Stąd też w 2007 roku Traktatem Lizbońskim wprowadzono trzeci wymiar spójności, czyli spójność terytorialną. Tym samym ugruntowana została polityka spójności Unii Europejskiej.

Podstawowym celem wyznaczonym przez Unię Europejską jest osiągnięcie spójności przestrzeni europejskiej, która wyraża się poprzez trzy wymiary: gospodarczy, społeczny oraz terytorialny. W myśl art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, „wspiera ona spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi”.¹ Prowadzone przez nią polityki scalają i integrują cały jej obszar, są odpowiedzią na potrzeby określone przez zglobalizowany świat, w którym wszystkie podmioty stosunków międzynarodowych są ze sobą ściśle powiązane. To właśnie prowadzenie polityki spójności stało się podstawą dla zachowania zrównoważonego rozwoju wszystkich regionów Unii. Jest ona najogólniej rozumiana jako interwencja Unii Europejskiej podejmowana w celu zmniejszenia zróżnicowania. Zdaniem Danuty Huebner polityka spójności jest „widzialną ręką rynku, która celuje w zrównoważony rozwój, wspierając integrację ekonomiczną w UE jako całości”.²

W ramach polityki spójności jednymi z pierwszych stały się spójność gospodarcza oraz spójność społeczna. Ta pierwsza jest tym wymiarem spójności, który skupia się na zmniejszeniu dysproporcji między regionami a także wskazuje na potrzebę zwiększenia konkurencyjności gospodarek regionalnych. Wskaźnikiem określającym wielkość tego wymiaru spójności jest PKB *per capita* wraz z parytetem siły nabywczej.³ Spójność społeczna koncentruje się natomiast na zmniejszeniu rozwarstwienia dotyczącego wykorzystania potencjału ludzkiego, polepszenia jakości życia mieszkańców danych obszarów unijnych czy zwiększenia szans na zatrudnienie. Społeczny wymiar spójności charakteryzuje się wielością stosowanych mierników, do których należą m.in.: stopa bezrobocia, poziom ubóstwa czy rozwarstwienia społecznego.⁴

¹ Art. 3, Traktat o Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=PL>

² *Polityka spójności UE 1988-2008: inwestowanie w przyszłość Europy*, [w:] „Inforegio panorama” nr 26/2008, s. 3, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_pl.pdf

³ „Polityka spójności Unii Europejskiej (Cohesion Policy)”, https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/slownik/Strony/Polityka_spojnosci_Unii_Europejskiej.aspx

⁴ *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – polityka regionalna*, Luksemburg 2014, s. 5, https://europa.eu/european-union/file/1435/download_pl?token=uGPauAoh

Zasygnalizowane powyżej wymiary gospodarczy oraz społeczny polityki spójności istnieją w przestrzeni prawnej od momentu podpisania Jednolitego Aktu Europejskiego w 1986 roku.⁵ Stanowiły również jeden z najistotniejszych elementów procesu tworzenia rynku wewnętrznego. Tytuł V tego traktatu pt. „Spójność gospodarcza i społeczna”, art. 130a stanowi: „w celu wspierania swego harmonijnego rozwoju Wspólnota rozwija i prowadzi działania zmierzające do wzmocnienia swej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz do zmniejszenia zacoferowania regionów mniej uprzywilejowanych.”⁶ Na tej podstawie wspólnotowa polityka spójności gospodarczej i społecznej tworzyła możliwość dla stopniowego wyrównywania dysproporcji rozwojowych państw członkowskich i poszczególnych regionów Wspólnot. Jednolity Akt Europejski przyczynił się również do utworzenia Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarantacji Rolnej (EFOGR) a także Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), poprzez które realizowana jest pomoc wspólnotowa.

Spójność terytorialna, obok spójności gospodarczej i społecznej, to trzeci wymiar polityki spójności Unii Europejskiej. Wyraża się ona w koncepcji połączenia komunikacyjnego obszarów peryferyjnych z obszarami centralnymi. Dzięki nim zwiększa się dostępność do regionów słabiej rozwiniętych, przy czym następuje eliminacja istniejących barier, co w konsekwencji prowadzi do wzrostu gospodarczego tych regionów oraz do stworzenia odpowiednich warunków współpracy z regionami rozwiniętymi. Spójność terytorialna mierzona jest wskaźnikiem dostępności, wyznaczanym przez czas przejazdu do danego obszaru środkami komunikacji drogowej, kolejowej i lotniczej.⁷

Spójność terytorialna jest pojęciem stosunkowo nowym. Pierwotnie pojawiło się ono w dokumencie zatytułowanym „Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich”. Państwa członkowskie Unii Europejskiej, jako jej sygnatariusze, zobowiązały się do: „promowania zrównoważonej organizacji terytorialnej opartej na europejskiej policentrycznej strukturze miejskiej.”⁸ Przez spójność rozumiano tu zintegrowany rozwój miast oparty na wdrażaniu polityk na szczeblu krajowym, regionalnym oraz lokalnym. Osta-

⁵ Jednolity Akt Europejski został podpisany 17 lutego 1986 roku w Luksemburgu przez Francję, Niemcy, Belgię, Holandię i Luksemburg, Irlandię, Wielką Brytanię, Hiszpanię i Portugalię. A następnie rozszerzony przez Danię, Włochy i Grecję, 28 lutego 1986 roku. Wejście w życie Jednolitego Aktu Europejskiego nastąpiło 1 lipca 1987 roku.

⁶ Jednolity Akt Europejski, art. 130a

⁷ A. Harasimowicz, *Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności jako instrument realizacji polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Białystok 2013, s. 12.

⁸ Preambuła, Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, <http://silesia.org.pl/upload/Karta%20Lipska.pdf>

tecznie spójność terytorialna została usankcjonowana Traktatem z Lizbony podpisanym 13 grudnia 2007 roku. Tam została wyraźnie wskazana w tytule XVIII „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”. Art. 174 stanowi: „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie.”⁹

W procesie wypracowywania i konkretyzowania pojęcia spójności terytorialnej w prawodawstwie unijnym istotne znaczenie ma „Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę”, przyjęta w Brukseli 6 października 2008 roku. Mówi ona o czterech wymiarach spójności terytorialnej.¹⁰

Pierwszym wymiarem jest „Koncentracja, pokonywanie różnic w gęstości zaludnienia”. Wymiar ten zwraca uwagę na bardzo duże zróżnicowanie terytorium Unii Europejskiej uwzględniając rozmieszczenie struktur gospodarczych. Na tej podstawie wyróżniono trzy rodzaje terytoriów, tj.: metropolie, regiony pośrednie oraz obszary wiejskie. Osiągnięcie w tej kwestii harmonijnego i ciągłego rozwoju całego obszaru Wspólnoty stanowi główny cel tegoż wymiaru w ramach prowadzonej przez Unię Europejską polityki spójności wraz z jej wymiarem terytorialnym. Drugi wymiar to „Tworzenie połączeń między terytoriami” – wskazuje on na potrzebę rozwoju połączeń między centrami a peryferiami, bądź też miastami a obszarami wiejskimi jako podstawę eliminacji barier przestrzennych. Wskazuje również na potrzebę przeciwdziałania wyłączeniu całych społeczności, zamieszkałych na terenach oddalonych, z aktywności społeczno-gospodarczej. Trzeci wymiar to „Współpraca”, która realizowana jest poprzez kooperację regionów w obrębie Unii Europejskiej oraz pomiędzy państwami członkowskimi, a także nawiązywanie współpracy

⁹ Art. 174, Traktatu o Unii Europejskiej, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_1.pdf

¹⁰ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 6.10.2008 COM(2008)616 wersja ostateczna, s. 6-9.

wykraczającej poza obszar Unii. Głównym celem jest tu wymiana informacji oraz dobrych praktyk pomiędzy partnerami, jak również rozwój innowacji. Ostatnim wymiarem są „Regiony o specyficznych warunkach geograficznych”, który obejmuje obszary charakteryzujące się szczególnym położeniem geograficznym, przyczyniającym się do występowania tam problemów ze zrównoważonym i pełnym rozwojem.¹¹

Można uznać, że zapisy prawa unijnego traktują spójność terytorialną jako ten wymiar spójności, który prowadzi do utrzymania ciągłego i harmonijnego rozwoju na całym obszarze Unii Europejskiej. Istotne jest również to, iż konkretyzują one również typ i rodzaje obszarów, które zostały objęte bezpośrednim wsparciem. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uznał ten wymiar za „zadanie powierzone Unii Europejskiej polegające na wspieraniu harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej na całym obszarze Unii”.¹²

3. Czynniki kształtujące politykę spójności terytorialnej Unii Europejskiej

Wraz z kolejnymi rozszerzeniami Unii Europejskiej o nowe państwa członkowskie istotnym zagadnieniem stawała się kwestia ewolucji terytorium Unii a także całego terytorium europejskiego. Oddziaływała ona w znacznym stopniu na kierunki prowadzonej przez Unię Europejską polityki, w tym co oczywiste, na sposób ujmowania czynników wewnętrznych jak i zewnętrznych warunkujących istotę polityki spójności terytorialnej.

Polityka spójności terytorialnej prowadzona przez Unię Europejską uwzględnia uwarunkowania geograficzne państw członkowskich. Mając na względzie dysproporcje pomiędzy regionami, jak również pomiędzy terytoriami wewnątrz państw członkowskich, Unia Europejska skupia swoje działania na zapewnieniu zrównoważonego rozwoju terytorialnego całego swojego obszaru. Uwzględnia także wewnętrzny potencjał państw ją tworzących, który stanowi podstawowe źródło informacji na temat uwarunkowań geograficznych, społecznych czy ekonomicznych danego terytorium. Realizując politykę spójności terytorialnej Unia Europejska dba o jak najlepsze wykorzystywanie mocnych stron każdego swojego obszaru, co przyczynia się do harmonijnego i ciągłego rozwoju Unii jako

¹¹ Tamże.

¹² *Spójność terytorialna*, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej (ECO), Bruksela 2009, s. 6, http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/246cohesion_pl.pdf

całości. Istotne w tym względzie jest tzw. połączenie terytorium, tzn. umacnianie i dalszy rozwój szlaków komunikacyjnych, inwestowanie w rozwój nowych technologii oraz walka z wykluczeniem cyfrowym. Ważny jest także rozwój kapitału ludzkiego, przy czym głównym celem jest inicjowanie ożywienia społeczno-gospodarczego na każdym obszarze Unii Europejskiej.¹³

Z perspektywy spójności terytorialnej bardzo ważna jest również kwestia współpracy pomiędzy państwami i regionami Unii Europejskiej. Jej rezultatem było m.in. utworzenie strefy Schengen¹⁴, uznawanej za jedno z największych osiągnięć integracji europejskiej.¹⁵ Jej powstanie umożliwiło swobodne przemieszczanie się w obrębie jej terytorium, swobodny przepływ pracowników, studentów czy też wymianę doświadczeń i istotnych informacji rozwojowych pomiędzy państwami. Strefa Schengen to również obszar bezpieczeństwa stwarzający możliwość współpracy służb odpowiedzialnych za zapewnienie porządku i bezpieczeństwa na całym jej terytorium. Taka współpraca uwzględnia wymianę doświadczenia pomiędzy jednostkami (np. przeprowadzanie szkoleń) jak również wymianę informacji pozwalającymi zwalczać przestępczość zorganizowaną oraz terroryzm. Z perspektywy zachowania bezpieczeństwa w obrębie strefy istotnym było utworzenie i wykorzystanie Systemu Informacyjnego Schengen (SIS). Pozwala on na utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego w państwach tworzących strefę Schengen pomimo zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych a także pomaga w ochronie granic zewnętrznych.¹⁶

Analizując sytuację wewnętrzną Unii Europejskiej, która rzutuje na prowadzoną przez nią politykę spójności terytorialnej należy także mieć na względzie proces wychodzenia ze struktur unijnych Wielkiej Brytanii, tzw. Brexit.

Politykę spójności terytorialnej Unii Europejskiej, poza wskazanymi wyżej czynnikami wewnętrznymi, warunkują także liczne determinanty zewnętrzne, czyli sytuacja poza obszarem Unii. Swoje znaczenie mają tu m.in.: problemy Ukrainy leżącej w bezpośrednim sąsiedztwie z Unią; nowe formy terroryzmu – powstanie tzw. Państwa Islamskiego (ISIS); migracje z Bliskiego Wschodu

¹³ „Polityka spójności terytorialnej: kluczowe będzie wykorzystanie potencjału rozwojowego”, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-artykul/polityka-spojnosci-terytorialnej-kluczowe-bedzie-wykorzystanie-potencjalu-rozwojowego>.

¹⁴ Strefę Schengen tworzy obecnie 26 państw (w tym 22 państwa członkowskie Unii Europejskiej): Austria, Belgia, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Czechy, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry i Włochy oraz Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria.

¹⁵ „Commissioner hearings: Immigration, near neighbours, space&humanitarian aid”, <https://www.europarl.europa.eu/programme/others/commissioner-hearings-immigration-near-neighbours-space-humanitarian-aid>.

¹⁶ Arkusz informacyjny Komisji Europejskiej „Europa bez granic. Strefa Schengen”, s. 6-7, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_pl.pdf

oraz Afryki, będące skutkiem zdestabilizowania sytuacji politycznej oraz prowadzonych na tych terytoriach konfliktów; sytuacja na Morzu Śródziemnym, które jest najczęstszą drogą ucieczki z terytoriów objętych konfliktami. W tych okolicznościach zachowanie spójności terytorialnej i jej dalszy rozwój, zachowanie bezpieczeństwa oraz podstawowych wartości Unii Europejskiej, konfrontowane jest z drastycznym napływem uchodźców, tworzeniem swoistych gett wewnątrz państw członkowskich a także z separowaniem się niektórych państw Unii od współdziałania w rozwiązywaniu licznych wyzwań.

Zdaniem Sandry Kalniete¹⁷ najważniejszym obecnie zadaniem Unii Europejskiej jest pozostanie globalną siłą wynikająca z wewnętrznego potencjału. Wskazuje ona na pilną potrzebę stabilizacji sytuacji w regionach okalających Europę¹⁸. Na podobne wyzwania zwraca uwagę Federica Mogherini¹⁹, która podkreśla, że jeśli Unia nie zdoła rozwiązać trudnych sytuacji kryzysowych oraz wyzwań w bezpośrednim sąsiedztwie jej granic to nie może być wiarygodnym aktorem stosunków międzynarodowych²⁰. Zdaniem Charles'a Tannocka²¹, te najistotniejsze wyzwania to: wojna na Bliskim Wschodzie, terroryzm ISIS, destabilizacja Ukrainy.²²

Trzeba się zgodzić z powyższymi wypowiedziami, że Unia Europejska w obecnej sytuacji stoi w obliczu wyzwań, którym może sprostać przy jednoczesnym zachowaniu swoich podstawowych wartości, a więc m.in. poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, równości, czy poszanowania praw człowieka. W tych działaniach istotną rolę odgrywają realizowane przez Unię polityki, a więc również polityka spójności terytorialnej.

3. Wybrane programy polityki spójności terytorialnej Unii Europejskiej

W ramach analizowanej polityki spójności terytorialnej Unia Europejska realizowała i realizuje liczne projekty mające przyczynić się do zachowania

¹⁷ Sandra Kalniete, łotewska polityk, deputowana do Parlamentu Europejskiego, wiceprzewodnicząca Grupy Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańscy Demokraci)

¹⁸ „New vision for EU foreign and security policy”, <https://www.europarl.europa.eu/programme/security/new-vision-for-eu-foreign-and-security-policy>

¹⁹ Federica Mogherini, włoska polityk, wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa

²⁰ „Shaping Europe’s response to foreign policy and defence challenges”, <https://www.europarl.europa.eu/programme/others/shaping-europes-response-to-foreign-policy-and-defence-challenges>

²¹ Charles Tannock, brytyjski polityk, członek grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów

²² „Shaping Europe’s ...”

ciągłego i zrównoważonego rozwoju wszystkich jej regionów. W niniejszym artykule analizie poddane zostały trzy z nich, urzeczywistniające ideę spójności terytorialnej.

Pierwszym z nich jest projekt ESPON - Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej. Jego utworzenie było możliwe dzięki inicjatywie Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES)²³, który już w 1991 roku wniosł o utworzenie sieci jako formy pomocy konkretnym obszarom Europy wraz z utworzeniem jednolitego systemu badawczo-analitycznego dla wszystkich państw członkowskich. Uruchomienie programu ESPON nastąpiło w 2002 roku i tym samym przypadło na okres programowania na lata 2000-2006.²⁴ Program ten był realizowany również w okresie programowania w latach 2007-2013, natomiast obecnie realizowana jest trzecia edycja programu ESPON przypadająca na lata 2014-2020.

Projekt Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej dotyczy głównie kształtowania polityki rozwoju terytorialnego w Europie. Podejmowane w jego ramach działania służą do sporządzania i opracowywania danych (m.in. analiz, statystyk, wykresów czy map) odnoszących się do tendencji terytorialnych obszaru Europy, przy czym konfrontowane są one z kwestiami gospodarczymi czy społecznymi w celu określenia potencjału konkretnych obszarów Europy.²⁵

ESPON koncentruje się na planowaniu i rozwoju przestrzennym, bazuje zaś na analizach wybranych poziomów Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS, NTS). Tu należy dodać, że początkowo wprowadzenie NUTS a także uaktualnianie zawartych w niej danych odbywało się na zasadzie „umów dżentelmeńskich” zawartych pomiędzy państwami członkowskimi a Eurostatem²⁶. Ostatecznie do przestrzeni prawnej program

²³ Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) jako organ doradczy Unii Europejskiej zajmuje się m.in. merytorycznym powiązaniem przepisów oraz polityk UE z daną sytuacją gospodarczo-społeczno-terytorialną obszaru Wspólnot. Dzięki czemu sprzyja równomiernemu rozwojowi terytorium europejskiego. Należy także dodać, iż EKES współpracuje z regionalnymi i krajowymi radami społecznymi i gospodarczymi na obszarze Unii Europejskiej. To z kolei wpływa na możliwość poruszenia konkretnej problematyki regionów oraz na możliwość wymiany informacji.

²⁴ *Spójność terytorialna...*, s.12.

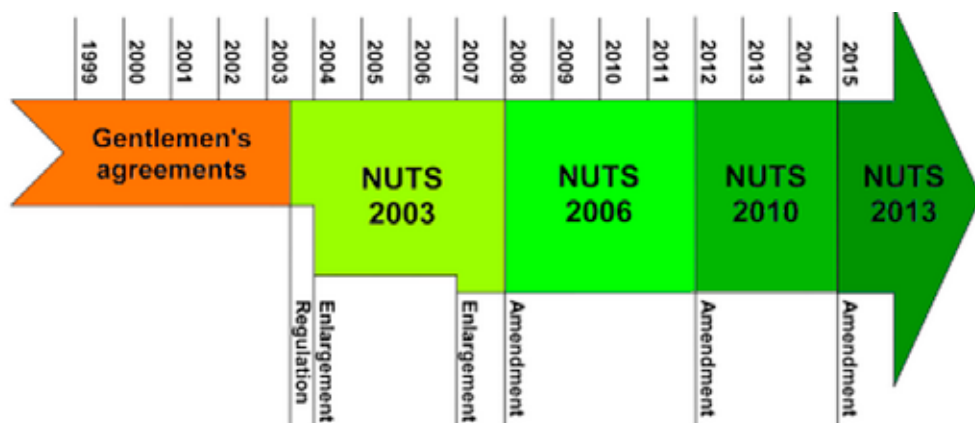
²⁵ „ESPON (Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej), http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/what/glossary/e/espon

²⁶ Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich (Eurostat) we współpracy z ówczesną Komisją Wspólnot Europejskich oraz państwami członkowskimi Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) utworzył „Nomenklaturę Statystycznych Jednostek Terytorialnych” przemianowaną w późniejszym czasie na Nomenklaturę Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych”.

NUTS został wprowadzony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku²⁷.

Przedstawiony poniżej schemat procesu powstania NUTS obrazuje jego rozwój w układzie czasowym. Główną przyczyną zmian zachodzących w ramach NUTS jest rozszerzanie Unii Europejskiej o nowe państwa członkowskie. Zmiany następują również w wyniku istotnej reformy podziału administracyjnego w państwach członkowskich.

Rysunek 1. Rozwój Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych



Źródło: „NUTS – Nomenclature of territorial units for statistics”, http://database.espon.eu/db2/jsf/DicoSpatialUnits/DicoSpatialUnits_html/ch01s01.html

Od 2003 roku klasyfikacja NUTS wprowadza aktualizacje zebranych danych, które wprowadzane są w postaci rewizji. I tak, pierwsza z nich, tzw. NUTS 2006 – przyjęta 1 lutego 2007 roku zaczęła obowiązywać 1 stycznia 2008 roku²⁸; druga rewizja, tzw. NUTS 2010 została przyjęta 17 stycznia 2011 roku i zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2012 roku²⁹; kolejna, trzecia tzw. NUTS 2013 przyjęta

²⁷ Rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R1059&from=PL>

²⁸ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 105/2007 z dnia 1 lutego 2007 roku zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0105&from=PL>

²⁹ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 31/2011 z dnia 17 stycznia 2011 roku zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0031&from=PL>

została 9 grudnia 2013 roku obowiązywała od 1 stycznia 2015 roku³⁰. Obecnie została przyjęta czwarta rewizja, tzw. NUTS 2016 (jeszcze nie uwzględniona na schemacie), która obowiązywać będzie od 1 stycznia 2018 roku³¹.

NUTS wyróżnia trzy poziomy podziału regionów Unii. Są to: poziom NUTS 1, NUTS 2 oraz NUTS 3, przy czym każdy z nich jest określany przez dolną i górną granicę liczby ludności. Zatem poziom NUTS 1 oscyluje w granicach od 3 mln (jako dolna granica) do 7 mln (jako górna granica) mieszkańców, poziom NUTS 2 określa dolną granicę na 800 tys. osób a górną na 3 mln osób zaś poziom NUTS 3 wyznacza liczbę mieszkańców regionu od 150 tys. do 800 tys.³²

Klasyfikacja NUTS powstała w celu monitorowania i analizowania poziomu rozwojowego na płaszczyźnie społecznej oraz gospodarczej terytoriów Unii Europejskiej. W swoim założeniu ma przyczyniać się do skutecznego prowadzenia polityki spójności przez państwa członkowskie a także do wymiany informacji i spójnych danych statystycznych odnoszących się do regionów Unii.³³

Kolejnym projektem mającym na celu rzeczywiste wsparcie polityki spójności terytorialnej Unii Europejskiej jest program EUWT - Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej. Jego podstawę prawną tworzy rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1302/2013z dnia 17 grudnia 2013 roku zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania.³⁴ Z rozporządzenia wynika, że celem EUWT „jest ułatwianie i wspieranie w szczególności współpracy terytorialnej w tym (...) współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej (...) z myślą o wzmocnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii”.³⁵ Jego ideą jest zapewnienie zrównoważonego i ciągłego rozwoju całego obszaru Unii Euro-

³⁰ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1319/2013 z dnia 9 grudnia 2013 roku zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1319&from=PL>

³¹ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 2016/2066 z dnia 21 listopada 2016 roku zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R2066&from=PL>

³² Tamże, art. 3.

³³ *Klasyfikacja NUTS*, <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/>

³⁴ Rozporządzenie 1302/2006, Dz. U. UE nr L 347/303, z dn. 17 grudnia 2013 r., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1302&from=PL>

³⁵ Tamże, art. 1, ust. 2

pejskiej poprzez wzmocnienie współpracy terytorialnej, w szczególności władz regionalnych oraz lokalnych.

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej jest instrumentem prawa Unii Europejskiej, dzięki któremu istnieje możliwość tworzenia sformalizowanych grup współpracy. Mają one przyczynić się do rozwoju współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej pomiędzy państwami członkowskimi a także ich władzami regionalnymi oraz lokalnymi. Ugrupowania tworzone w ramach EUWT posiadają osobowość prawną wraz z pełną zdolnością do czynności prawnych. Mogą je tworzyć: państwa członkowskie; władze regionalne; władze lokalne; a także podmioty prawa publicznego.³⁶

Z perspektywy spójności terytorialnej EUWT jest formą ujednoczenia norm prawnych państw członkowskich wymaganą przy realizacji wspólnych przedsięwzięć przez wybrane podmioty. Jest to istotne w aspekcie działań podejmowanych w ramach EUWT m.in. przy realizacji transgranicznych projektów rozwojowych czy prowadzeniu infrastruktury transgranicznej oraz przy wymianie informacji i doświadczeń pomiędzy podmiotami uczestniczącymi. Tym samym Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej przyczyniają się do rozwoju współpracy terytorialnej oraz do eliminacji występujących barier.

Trzecim projektem, w ramach którego realizowane są założenia polityki spójności terytorialnej Unii Europejskiej jest program INTERREG. Był on tworzony stopniowo a jego początki sięgają projektów pilotażowych realizowanych od 1988 roku w oparciu o rozporządzenie w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.³⁷ Jego artykuł 10 wyraźnie wskazywał, iż prowadzenie programów pilotażowych stanowić będzie podstawę do stworzenia infrastruktury i rozwoju przedsiębiorstw zarówno na terytorium Wspólnoty, tj. w regionach przygranicznych jak i poza jej obszarem. Rozporządzenie dopuszczało jednocześnie możliwość dalszego rozwoju i zacieśnienia współpracy między regionami Wspólnot, również w zakresie innowacyjności oraz wymiany doświadczeń.³⁸ Zapisy te przyczyniły się do rozwoju przestrzennego Wspólnoty, biorąc pod uwagę kwestie regionalne oraz lokalne.

Te innowacyjne działania doprowadziły do wdrożenia programu INTERREG, którego istotę skonkretyzowało rozporządzenie z 12 lipca 1999 roku

³⁶ „Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej. Charakterystyka EUWT.”, <https://www.ewt.gov.pl/strony/skorzystaj/europejskie-ugrupowania-wspolpracy-terytorialnej/#Charakterystyka%20EUWT>

³⁷ *Council Regulation (EEC) No 4254/88 of 19 December 1988 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Regional Development Fund*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31988R4254&from=EN>

³⁸ Tamże, art. 10

w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W jego art. 3 program został określony jako „inicjatywa wspólnotowa dla transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej współpracy mającej na celu wsparcie harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju na całym obszarze Wspólnoty”.³⁹

Program INTERREG obecny był już od pierwszej edycji programowania polityki spójności. Na lata 1989-1993 został on uruchomiony jako INTERREG I, w latach 1994-1999 funkcjonował jako program INTERREG II, w latach 2000-2006 był to program INTERREG III, natomiast w okresie 2007-2013 działał program INTERREG IV. Program INTERREG jest również obecny w edycji programowania obejmującej lata 2014-2020.

W ramach programu INTERREG zostały określone trzy obszary współpracy⁴⁰. Pierwszy określony jako A obejmuje współpracę transgraniczną, której celem jest umocnienie i rozwój współpracy gospodarczo-społecznej pomiędzy partnerami po obu stronach granicy. Obszar B obejmuje współpracę ponadnarodową, która opiera się na integracji terytorialnej pomiędzy władzami krajowymi, regionalnymi oraz lokalnymi. Ostatni, trzeci obszar zwany jako obszar C obejmuje współpracę międzyregionalną oraz wymianę doświadczeń.

Program INTERREG, jako inicjatywa wspólnotowa, integruje obszar Unii Europejskiej stwarzając możliwości rozwoju terytorialnego oraz gospodarczo-społecznego. Przyczynia się do eliminowania istniejących barier, również tych związanych z istnieniem granic. Zapewnia przy tym swobodną wymianę wiedzy, doświadczenia oraz innowacyjności.

4. Uwagi końcowe

Prowadzone przez Unię Europejską polityki spójności gospodarczej, społecznej oraz terytorialnej w rzeczywisty sposób promują i rozwijają zrównoważony rozwój całego terytorium Unii. Polityka spójności terytorialnej, dzięki prawnemu usankcjonowaniu, dopełniła już wcześniej powstałe polityki, znacząco wpływając na ciągły i harmonijny rozwój obszarów Unii Europejskiej. Stała się polityką wyrównywania szans regionów słabiej rozwiniętych, m.in. poprzez możliwość współpracy z innymi lepiej rozwiniętymi regionami. Nie ulega też wątpliwości, że przyczyniła się do zmniejszenia dysproporcji wśród

³⁹ Art. 3, Rozporządzenia (WE) nr 1783/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999R1783&from=PL>

⁴⁰ *Spójność terytorialna...*, s. 17.

regionów o specyficznym położeniu geograficznym (wyspiarskim, górskim) oraz transgranicznym.

Polityka spójności terytorialnej Unii Europejskiej polega na wykorzystywaniu i rozwoju mocnych stron swoich regionu tak aby przyczyniały się one do zrównoważonego rozwoju całego obszaru Unii. Wychodzi też naprzeciw wyzwaniom zglobalizowanego świata, w którym wszystkie podmioty przestrzeni międzynarodowej są ze sobą ściśle powiązane. W konsekwencji polityka spójności terytorialnej scala i integruje cały obszar Unii.

Realizowane w jej ramach konkretne programy istotnie wpływają na rozwój współpracy pomiędzy regionami Unii, a tym samym przyspieszają tempo i zakres niwelowania występujących pomiędzy nimi dysproporcji. Są jednocześnie dowodem na słuszność powołania polityki spójności terytorialnej, jej rozwój i wpływ jaki wywiera na kształtowanie integracji terytorialnej Unii Europejskiej.

Bibliografia:

Czarnasiewicz D. i in., *Europejskie fundusze strukturalne. Fundusz Spójności – wstępne propozycje dla Polski*, Szczecin 2003.

Grosse T. G., *Spójność terytorialna jako nowy wymiar polityki spójności Unii Europejskiej*, w: *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Warszawa 2009.

Harasimowicz A., *Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności jako instrument realizacji polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Białystok 2013.

Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach, w: *Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Bruksela 2014.

Naruszewicz S., *Polityka spójności Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2004.

Polityka spójności UE 1988-2008: inwestowanie w przyszłość Europy, „Info regio panorama” 2008 nr 26.

Ryszkiewicz A., *Od konwergencji do spójności i efektywności. Podstawy teoretyczne polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Zaucha J. i in., *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*, Warszawa 2015.