

**PL**

**PL**

**PL**



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 6.10.2008  
COM(2008) 616 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO,  
KOMITETU REGIONÓW I KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO**

**Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej  
Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę**

**{SEC(2008) 2550}**

## SPIS TREŚCI

1.	Spojrzenie terytorialne na spójność gospodarczą i społeczną.....	3
2.	W kierunku bardziej zrównoważonego i harmonijnego rozwoju .....	5
2.1.	Koncentracja: pokonywanie różnic w gęstości zaludnienia.....	6
2.2.	Tworzenie połączeń między terytoriami: przewyższanie odległości.....	7
2.3.	Współpraca: przewyższanie różnic .....	8
2.4.	Regiony o specyficznych uwarunkowaniach geograficznych .....	9
3.	Spójność terytorialna w debacie i praktyce na poziomie wspólnotowym i krajowym .....	10
3.1.	Spójność terytorialna w programowaniu polityk UE.....	10
3.2.	...i w debacie w państwach członkowskich oraz pomiędzy nimi.....	11
4.	Kwestie do dyskusji .....	12

**KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO,  
KOMITETU REGIONÓW I EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-  
SPOŁECZNEGO**

**Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej  
Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę**

**1. SPOJRZENIE TERYTORIALNE NA SPÓJNOŚĆ GOSPODARCZĄ I SPOŁECZNĄ**

Od zamrzniętych obszarów Koła Podbiegunowego do lasów tropikalnych Gujany, od Alp po wyspy greckie, od światowych metropolii, takich jak Londyn czy Paryż, po małe miasteczka i wioski sięgające swymi korzeniami dalekiej historii, Unii Europejska kryje w sobie niezmierne bogactwo terytorialne.

Spójność terytorialna oznacza zapewnienie harmonijnego rozwoju wszystkich tych miejsc oraz gwarancje, że ich mieszkańcy będą mogli jak najlepiej wykorzystać charakterystyczne cechy tych obszarów. Jako taka spójność ta służy przekształcaniu różnorodności w korzyści, przyczyniając się do zrównoważonego rozwoju całej Unii.

Kwestie takie jak koordynowanie polityki na dużych obszarach, jak np. region Morza Bałtyckiego, poprawa warunków wzdłuż wschodniej zewnętrznej granicy, promowanie konkurencyjnych na skalę globalną miast realizujących zasadę zrównoważonego rozwoju, rozwiązywanie problemów wykluczenia społecznego w częściach większych regionów i zaniedbanych dzielnicach miast, poprawa dostępu do edukacji, opieka zdrowotna oraz dostawy energii do regionów oddalonych, a także trudności niektórych regionów charakteryzujących się specyficznymi warunkami geograficznymi, są kojarzone z wdrażaniem spójności terytorialnej.

W coraz większym stopniu konkurencyjność i dobrobyt zależą od zdolności obywateli danego obszaru i przedsiębiorstw na nim zlokalizowanych do jak najlepszego wykorzystania jego zasobów. W zglobalizowanym i powiązanim wzajemnie świecie, konkurencyjność jednakże zależy również od budowania związków z innymi regionami, tak aby zapewnić skoordynowane i zrównoważone wykorzystanie wspólnych atutów. Współpraca wraz z transferem technologii i idei, jak również towarów, usług i kapitału, staje się coraz bardziej znaczącym elementem rozwoju terytorialnego oraz kluczowym czynnikiem wpływającym na długoterminowy i zrównoważony wzrost gospodarczy w całej Europie.

Działania polityczne mogą pomóc poszczególnym regionom w jak najlepszym wykorzystaniu ich atutów. Ponadto mogą one pomagać im w wypracowaniu wspólnej odpowiedzi na te same wyzwania, osiągnąć odpowiednie wymiary oraz wypracowywać większe zyski poprzez połączenie wysiłków, wykorzystanie elementów uzupełniających się oraz synergii, jak również przezwyciężyć podziały wynikające z granic administracyjnych.

Wiele z problemów, na które napotykają regiony, ma charakter wielosektorowy, a skuteczne rozwiązania wymagają zintegrowanego podejścia i współpracy pomiędzy różnymi władzami i zaangażowanymi podmiotami. W tym kontekście idea spójności terytorialnej bazuje na budowaniu mostów pomiędzy wydajnością ekonomiczną, spójnością społeczną oraz

równowagą ekologiczną, plasując zrównoważony rozwój w centrum programowania działań politycznych.

Uznanie znaczenia wymiaru terytorialnego nie jest zjawiskiem nowym. Znajduje się ono bowiem w samym centrum polityki strukturalnej UE<sup>1</sup> i jest tam obecne od jej narodzin. Wiele polityk sektorowych wywiera również wpływ na regiony, a niektóre z nich wyposażono w elementy<sup>2</sup> mogące odpowiadać na konkretne potrzeby terytorialne.

Jeśli chodzi o polityki strukturalne, zasady kwalifikowalności do pomocy określono zasadniczo na poziomie regionalnym; istnieje również rosnąca świadomość potrzeby skoncentrowania strategii rozwojowych na konkretnych atutach danych terytoriów, ich kapitale materialnym, ludzkim i społecznym, jak również na ich zasobach naturalnych. Poza tym na przestrzeni czasu polityki strukturalne UE wysunęły się na prowadzenie pod względem wielosektorowego, zintegrowanego podejścia do rozwoju gospodarczego i społecznego w całej Unii.

Znaczenie spójności terytorialnej zostało podkreślone w strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności przyjętych przez Radę w 2006 r., w których to stwierdzono, że „promowanie spójności terytorialnej powinno być częścią działań mających na celu zapewnienie całemu terytorium Europy możliwości wniesienia swojego wkładu do agendy wzrostu i zatrudnienia”<sup>3</sup>. W podobny sposób w strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich<sup>4</sup> podkreślono wkład, który programy rozwoju obszarów wiejskich mogą wnieść w osiągnięcie spójności terytorialnej. Jednocześnie należy odnotować rosnące uznanie potrzeby upowszechniania współpracy, dialogu i partnerstwa pomiędzy różnymi poziomami rządów oraz pomiędzy nimi a organizacjami i osobami w terenie, bezpośrednio zaangażowanymi w proces rozwoju.

Cel, jakim jest spójność terytorialna, mógłby zostać jednak łatwiej osiągnięty w wyniku wyjaśnienia wielu kwestii, które są z nim związane. Wspólne zrozumienie tych kwestii mogłoby pomóc w zarządzaniu polityką spójności, uczynić ją bardziej elastyczną, ułatwić jej przystosowanie do najbardziej odpowiedniego szczebla terytorialnego, uczynić ją bardziej wrażliwą na lokalne priorytety i potrzeby oraz sprawić, by była lepiej skoordynowana z innymi politykami na wszystkich poziomach, zgodnie z zasadą pomocniczości.

W nawiązaniu do konkluzji przyjętych w trakcie nieformalnego spotkania ministrów UE odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i rozwój regionalny w Lipsku w dniach 24-25 maja 2007 r., w których to zwrócono się z wnioskiem do Komisji o „przygotowanie sprawozdania na temat spójności terytorialnej do 2008 r.”<sup>5</sup>, niniejsza zielona księga ma na celu zapoczątkowanie debaty na temat spójności terytorialnej z myślą o pogłębieniu zrozumienia tego projektu i jego skutków dla polityk i współpracy. Niniejsza debata ma miejsce bez uszczerbku dla wyników równocześnie odbywającej się refleksji zapoczątkowanej przez Komisję w sprawie przeglądu budżetu. Zielona księga nie obejmuje

---

<sup>1</sup> Termin „polityki strukturalne UE” odnosi się głównie do interwencji z EFRR, EFS i Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Rybackiego.

<sup>2</sup> Na przykład szczególne rozwiązania dotyczące regionów najbardziej oddalonych i małych wysp greckich.

<sup>3</sup> Dziennik Urzędowy L 291 z 21.10.2006 r., s. 29.

<sup>4</sup> Dziennik Urzędowy L 55 z 25.2.2006 r., s. 26.

<sup>5</sup> [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_1005349/Conclusions-of-the-German-EU-Council-Presidency-accessible.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005349/Conclusions-of-the-German-EU-Council-Presidency-accessible.pdf)

swym zakresem jakichkolwiek finansowych aspektów polityki spójności w ramach obecnej perspektywy finansowej.

## 2. W KIERUNKU BARDZIEJ ZRÓWNOWAŻONEGO I HARMONIJNEGO ROZWOJU<sup>6</sup>

Sieć osadnicza w UE ma wyjątkowy charakter. W UE jest około 5 000 miast i miasteczek<sup>7</sup> oraz prawie 1 000 dużych miast<sup>8</sup> rozsianych po całej Europie; działają one jak magnesy przyciągające działalność gospodarczą, społeczną i kulturową.

Ta stosunkowo gęsta sieć miejska obejmuje niewielką liczbę bardzo dużych miast. W UE zaledwie 7 % ludności mieszka w miastach powyżej 5 milionów mieszkańców, w porównaniu do 25 % w USA, i tylko 5 miast UE znajduje się wśród 100 największych miast świata<sup>9</sup>.

Taka sieć osadnicza przyczynia się do jakości życia w UE, zarówno mieszkańców miast położonych w pobliżu obszarów wiejskich, jak i mieszkańców wsi, którzy mają łatwy dostęp do usług. Jest ona również bardziej wydajna pod względem zasobów, ponieważ pozwala uniknąć strat w korzyściach skali charakterystycznych dla bardzo dużych aglomeracji<sup>10</sup> oraz znacznego wykorzystania energii i gruntów, co jest charakterystyczne dla niekontrolowanego rozwoju miast<sup>11</sup>; kwestie te jeszcze bardziej zyskują na znaczeniu wraz z postępującymi zmianami klimatycznymi i potrzebą działań adaptacyjnych oraz walki z globalnym ociepleniem.

Model działalności gospodarczej jest jednakże znacznie bardziej zróżnicowany niż sieć osadnicza (mapa 1). Choć można odnotować korzyści gospodarcze z koncentracji działalności, istnieją jednak również koszty związane z dużą gęstością zaludnienia, wysokimi cenami nieruchomości, wykluczeniem społecznym i zanieczyszczeniem środowiska. W ostatniej dekadzie, dzięki wysokiemu wzrostowi gospodarczemu w Irlandii, Hiszpanii i w nowych państwach członkowskich, wzrosła równomierność rozmieszczenia działalności gospodarczej w EU (patrz mapa 2). Poprawa rozmieszczenia miała również miejsce w niektórych państwach członkowskich, takich jak Irlandia i Hiszpania, tym niemniej nadal istnieją silnie zagęszczone obszary miejskie i inne obszary o niewykorzystanym potencjale.

Bardziej harmonijny i zrównoważony rozwój, który kryje się za pojęciem spójności terytorialnej, ma na celu osiągnięcie równiejszego i bardziej zrównoważonego wykorzystania zasobów, osiągnięcie korzyści ekonomicznych z mniejszej gęstości zaludnienia i zmniejszonej presji na koszty, przynosząc jednocześnie korzyści środowisku naturalnemu i podnosząc jakość życia.

W swoim Raporcie na temat rozwoju światowego 2009 Bank Światowy podkreśla, jak gęstość zaludnienia, odległości oraz różnice mogą wpływać na rozwój gospodarczy i społeczny. Uwzględniając istniejące różnice, EU stoi w obliczu tych samych pytań. Działania polityczne podejmowane w tym kontekście mogą dotyczyć trzech dziedzin: koncentracji, połączeń komunikacyjnych i współpracy, zgodnie z tym co wskazano poniżej.

---

<sup>6</sup> W dokumencie SEC(2008) 2550 znajdują się wyjaśnienia dotyczące typologii terytorialnych, o których mowa w niniejszej sekcji.

<sup>7</sup> O liczbie mieszkańców między 5 000 a 50 000.

<sup>8</sup> O liczbie mieszkańców powyżej 50 000.

<sup>9</sup> [www.citypopulation.de](http://www.citypopulation.de).

<sup>10</sup> Patrz OECD, 2007, Konkurencyjne miasta w globalnej gospodarce.

<sup>11</sup> Patrz Peter Newman i Jeffrey Kenworthy, 1999, *Sustainability and Cities*. Island Press.

Ponadto pewne regiony posiadają cechy geograficzne, które mogą stanowić szczególne wyzwanie dla spójności terytorialnej. Zostały one omówione osobno w ostatniej sekcji tej części.

## **2.1. Koncentracja: pokonywanie różnic w gęstości zaludnienia**

Jak odnotowano powyżej, działalność gospodarcza jest bardziej skoncentrowana w UE niż ludność. Istnieją korzyści z takiej koncentracji w zakresie zwiększania zysków z aglomeracji oraz tworzenia klastrów związanych z konkretną działalnością w pewnych określonych miejscach, włącznie z szeroką dostępnością usług ochrony zdrowia oraz stosunkowo łatwym dostępem do instytucji szkolnictwa wyższego i infrastruktury szkoleniowej. Znajduje to odzwierciedlenie w wysokim poziomie PKB w przeliczeniu na mieszkańca, zatrudnieniu oraz badaniach i działaniach innowacyjnych w stolicach i w większości pozostałych gęsto zaludnionych konurbacji w porównaniu do średniej krajowej.

Jednocześnie można również zauważyć straty związane z gęstością zaludnienia oraz znaczącą liczbę obszarów wewnątrz miast, które stoją w obliczu palących problemów związanych z zaniedbaną infrastrukturą miejską i wykluczeniem społecznym. Znajduje to odzwierciedlenie w poziomach PKB na mieszkańca poniżej średniej oraz w wysokiej stopie bezrobocia, jak również w obszarach ubóstwa, przestępczości i niepokojach społecznych w wielu dobrze prosperujących miastach. W takich wypadkach należy się skoncentrować na zmniejszaniu negatywnych efektów zewnętrznych aglomeracji i na zagwarantowaniu wszystkim grupom społecznym szansy skorzystania z wysoce specjalistycznej i produktywnej gospodarki.

Regiony pośrednie, które mają więcej miast małych i średniej wielkości mogą również skorzystać z rosnących dochodów, jeśli stworzą silną sieć miast oraz rozwiną swoje atuty w skoordynowany sposób. Miasta w regionach pośrednich i wiejskich dostarczają ponadto zasadniczych usług otaczającym je obszarom wiejskim.

Na obszarach wiejskich bardziej oddalonych od dużych miast, miasta małe i średniej wielkości często odgrywają większą rolę, niż sugerowałaby ich wielkość. Rola tych miast w oferowaniu dostępu do usług, włącznie z infrastrukturą niezbędną do inwestowania w zdolności adaptacyjne ludzi i przedsiębiorstw, ma kluczowe znaczenie dla uniknięcia wyludnienia wsi oraz dla zapewnienia, że obszary te pozostaną atrakcyjne do zamieszkiwania.

Chociaż większość działalności gospodarczej skupia się w miastach, obszary wiejskie nadal pozostają kluczowym elementem UE. Znajduje się tam bowiem większość surowców naturalnych oraz obszarów przyrodniczych (jeziora, lasy, obszary Natura 2000 itd.) (mapa 6); charakteryzują się one dobrą jakością powietrza (mapa 7) i często można je uznać za atrakcyjne i bezpieczne obszary do życia i na potrzeby turystyki.

Głównym wyzwaniem jest zapewnienie zrównoważonego i trwałego rozwoju terytorialnego UE jako całości, wzmacnianie jej konkurencyjności gospodarczej oraz wzrostu przy jednoczesnym respektowaniu potrzeby zachowania zasobów naturalnych oraz zapewnienia spójności społecznej. Oznacza to potrzebę unikania

zbyt dużego skoncentrowania obszarów wzrostu oraz ułatwiania dostępu wszystkim obszarom do rosnących zysków aglomeracji.

## **2.2. Tworzenie połączeń między terytoriami: przewycięzanie odległości**

Tworzenie połączeń między terytoriami oznacza obecnie nie tylko zapewnienie dobrych połączeń w zakresie transportu intermodalnego. Wymaga ono również właściwego dostępu do usług takich jak ochrona zdrowia, edukacja i zrównoważone źródła energii, szerokopasmowy Internet, niezawodnych połączeń z siecią energetyczną oraz silnych związków pomiędzy przedsiębiorstwami i ośrodkami badawczymi. Zasadnicze znaczenie ma również rozwiązanie specyficznych potrzeb grup w gorszym położeniu.

Dostęp do zintegrowanych systemów transportu obejmuje budowanie dróg lub połączeń kolejowych pomiędzy miastami, infrastruktury transportu śródlądowego, rozwijanie sieci transportu intermodalnego i zaawansowanych systemów zarządzania ruchem.

W nowych państwach członkowskich połączenia kolejowe dobrej jakości należą do rzadkości, a przemieszczanie się po drogach między miastami zajmuje tam znacznie więcej czasu niż w UE15 (mapa 8). Połączenia kolejowe dobrej jakości są również nierówno rozmieszczone. Ponadto w większości państw członkowskich linie kolejowe nie są w stanie obsługiwać składów wysokiej szybkości i często wymagają remontu.

Nierówna jakość sieci dróg drugorzędnych i transportu publicznego oznacza, że dojazd do portów lotniczych zajmuje wiele czasu (mapa 9), podczas gdy transport morski, który może zmniejszyć zagęszczenie transportu drogowego i zredukować emisję CO<sub>2</sub>, nadal nie jest rozwinięty w wystarczającym zakresie (mapa 10).

Niezawodny dostęp do źródeł energii jest równie ważny, a szczególna sytuacja sieci odizolowanych od rynku EU z powodów geograficznych (obszary wiejskie i regiony oddalone, wyspy) lub historycznych (np. państwa bałtyckie) wymaga działań zapewniających pewne i opłacalne dostawy. Odnawialne źródła energii oraz działania poprawiające efektywność energetyczną dają możliwości zagwarantowania dywersyfikacji i zrównoważonego rozwoju.

Dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, takich jak ochrona zdrowia lub edukacja, często jest problemem na obszarach wiejskich, gdzie dla przykładu w regionach oddalonych średnio 40 % mieszkańców mieszka w odległości ponad 30 minut jazdy samochodem od najbliższego szpitala, a 43 % mieszka w odległości ponad jednej godziny jazdy samochodem od najbliższego uniwersytetu (tabela 2). Szczególnie w obszarach oddalonych potencjał rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych w zapewnianiu dostępu do ochrony zdrowia i edukacji poprzez telemedycynę i nauczanie na odległość pozostawia duże pole możliwości.

Dostęp do szybkiego Internetu, który stał się narzędziem niezbędnym dla wielu przedsiębiorstw i jednostek, nadal nie jest powszechny. W 2007 r. dostęp gospodarstw domowych do szerokopasmowego Internetu w domu był średnio o 15 punktów procentowych niższy na obszarach wiejskich niż w miastach.



### 2.3. Współpraca: przewycięzanie różnic

Problem połączeń i zagęszczenia ludności można skutecznie rozwiązać jedynie w warunkach trwałej współpracy na wielu poziomach. Podobnie problemy związane z ochroną środowiska, dotyczące zmian klimatycznych, powodzi, utraty bioróżnorodności, zanieczyszczeń i dojazdów do pracy nie zważają na jakiegokolwiek granice, wymagając współpracy sąsiadujących państw przy ich rozwiązywaniu. Zmiany klimatyczne prawdopodobnie zwiększą częstotliwość i niszczycielską siłę susz, pożarów i powodzi, dotykając z różnym natężeniem wszystkich regionów i państw. Nawet problemy postrzegane jako lokalne, takie jak zatrucie gleby, zawsze mają swoje przyczyny w szerszych procesach transgranicznych.

Podobnie pokonywanie granic regionalnych czy nawet państwowych w trakcie dojeżdżania do pracy często wymaga przekrojowej współpracy administracyjnej, aby zapewnić odpowiednie rozwiązania (np. transport publiczny) w celu zminimalizowania niekorzystnych efektów zewnętrznych.

Wzrost gospodarczy w zglobalizowanej gospodarce światowej jest w coraz większym stopniu wynikiem wielopoziomowych struktur współpracy angażujących różnego rodzaju podmioty publiczne i prywatne. Można to zwłaszcza zaobserwować w politykach dotyczących innowacyjności, które muszą angażować przedstawicieli różnych grup społecznych, włącznie z podmiotami nieprowadzącymi działalności gospodarczej. W związku z tym polityki dotyczące wzrostu gospodarczego na danych obszarach muszą być odpowiednio dostosowywane pod kątem ich wdrażania, aby odzwierciedlać tę nową rzeczywistość.

Aby skutecznie rozwiązać te i inne problemy potrzebujemy działań politycznych na różnych szczeblach geograficznych, w pewnych przypadkach angażujących do współpracy sąsiadujące lokalne władze, w innych przypadkach państwa, a w jeszcze innych państwa UE i kraje z nimi sąsiadujące.

W niektórych państwach członkowskich utworzono organy metropolitalne, aby skoordynować prace kilku instytucji na różnych poziomach w celu rozwiązania problemów takich jak rozwój gospodarczy, transport publiczny, dostęp do opieki medycznej i szkolnictwa wyższego oraz infrastruktury szkoleniowej, jakość powietrza i wody, które to problemy wykraczają poza granice regionalne. Niektóre regiony metropolitalne wykraczają poza granice nie tylko lokalne i regionalne, ale również poza granice krajowe, tak jak np. Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai, który to region obejmuje miasta po obu stronach granicy.

Regiony przy granicach wewnętrznych w państwach UE 15 korzystają od wielu lat z polityki spójności w celu wzmocnienia współpracy transgranicznej. Za przykład może posłużyć euroregion Ren-Waal stworzony przez lokalne władze Niemiec i Holandii po obu stronach granicy. Celem tego euroregionu jest poprawa na tym obszarze m.in. dostępności, jakości i skuteczności transgranicznej opieki medycznej. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji braku jasnych reguł dostępu do tego rodzaju opieki zdrowotnej<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Projekt dyrektywy w sprawie stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej COM(2008) 414.

Regiony graniczne w nowych państwach członkowskich i te po obu stronach dawnej żelaznej kurtyny współpracują dopiero od niedawna. Wiele pozostaje nadal do zrobienia w celu wypracowania spójnych polityk w dziedzinie infrastruktury i współpracy gospodarczej (mapa 11). Podobnie spójny rozwój obszarów morskich przekraczający bariery na styku morza i lądu nadal należy do rzadkości.

Zewnętrzne regiony graniczne pozostają coraz bardziej w tyle w zakresie rozwoju gospodarczego i PKB na mieszkańca (tabela 3). Tymczasem od południa i wschodu Unia Europejska otoczona jest regionami, które mają jeszcze niższy PKB na mieszkańca, wraz z wyższym wzrostem demograficznym (mapa 12 i 13), co stwarza silną presję migracyjną.

#### **2.4. Regiony o specyficznych uwarunkowaniach geograficznych**

Trzy specyficzne typy regionów w pewnych wypadkach napotykają szczególne wyzwania dotyczące rozwoju:

- regiony górskie, które często są regionami granicznymi, i w których ponad jedna trzecia mieszkańców mieszka na obszarach wiejskich;
- regiony wyspiarskie, które często są regionami góorskimi, i w których ponad połowa mieszkańców również mieszka na obszarach granicznych; sześć spośród siedmiu najbardziej oddalonych regionów stanowią wyspy;
- 18 słabo zaludnionych regionów, spośród których wszystkie mają charakter wiejski i prawie wszystkie są regionami granicznymi.

Wykaz ten nie ma charakteru wyczerpującego. Istnieją inne regiony o specyficznych uwarunkowaniach, które również napotykają typowe wyzwania. Szczególnie dotyczy to stref przybrzeżnych, które muszą stawiać czoła wyzwaniom związanym z rozwojem, jak również zagrożeniom wynikającym z globalnego ocieplenia oraz regionów najbardziej oddalonych, które napotykają wiele wyzwań dotyczących zmian demograficznych i zjawisk migracyjnych, dostępności i integracji regionalnej<sup>13</sup>.

Około 10 % ludności UE mieszka w regionach górskich (tabela 4). Średni PKB na głowę w tych regionach wynosi 80 % średniej w UE, choć w przypadku 25 % tych regionów przekracza on średnią. W większości z tych regionów liczba ludności wzrosła lub pozostała na tym samym poziomie w latach 1995-2004. Regiony górskie obejmują wiele obszarów o charakterze naturalnym i często posiadają dobre połączenia transportowe, co sprawia, że są popularnymi celami turystycznymi. Wiele z nich oferuje również dobrej jakości usługi podstawowe, chociaż ich dostępność różni się znacząco pomiędzy regionami. Jednocześnie regiony te napotykają na wyzwania, jakie niosą zmiany klimatyczne, zależność od ograniczonej liczby rodzajów działalności gospodarczej, presja powodowana przez turystykę oraz utrata bioróżnorodności.

---

<sup>13</sup> Kwestie te zostały poruszone w osobnym komunikacie, który zgodnie z planem ma zostać przyjęty w połowie października 2008 r.

Około 3 % ludności UE, tj. 14 milionów, mieszka w regionach wyspiarskich. Ich różnorodność sprawia, że jakiegokolwiek generalizowanie staje się trudne. Regiony te różnią się zasadniczo w zakresie liczby ludności i PKB na mieszkańca. Ich wzrost PKB również ma charakter zróżnicowany. Odzwierciedla to różnice w strukturach ich gospodarek, jako że niektóre z nich są całkowicie zależne od turystyki, podczas gdy inne posiadają silne zdywersyfikowane sektory. Liczba ludności w większości tych regionów wzrosła pomiędzy 1995 a 2004 r. Mimo tego wiele wysp napotyka na problem dostępności, małych rynków oraz wysokich kosztów zaopatrzenia w podstawowe usługi publiczne i w źródła energii.

Tylko niewielka liczba ludności UE mieszka w regionach słabo zaludnionych, tj. w sumie jedynie 2,6 mln. PKB na mieszkańca różni się tam wyraźnie od poziomów znacząco poniżej średniej UE do poziomów dużo powyżej średniej. O ile liczba ludności w tych regionach pozostawała na stabilnym poziomie pomiędzy 1995 a 2004 r., trzy z nich doświadczyły spadku o ponad 5 %. Słaba gęstość zaludnienia, peryferyjność i słabość infrastrukturalna, przejawiająca się między innymi uzależnieniem od przemysłu opartego na surowcach naturalnych, współistnieją w tych regionach i łącznie stanowią przeszkodę w rozwoju.

### **3. SPÓJNOŚĆ TERYTORIALNA W DEBACIE I PRAKTYCE NA POZIOMIE WSPÓLNOTOWYM I KRAJOWYM**

Chociaż istnieją pewne wyjątki, charakterystyczne cechy regionów przedstawione powyżej nie są zazwyczaj szczególnym czynnikiem decydującym o przyznaniu pomocy wspólnotowej. Polityka strukturalna UE skierowana jest do mniej uprzywilejowanych regionów i ma na celu rozwijanie ich atutów oraz potencjalnych obszarów przewagi konkurencyjnej, a także przezwyciężenie ewentualnych barier dla wzrostu gospodarczego wynikających z ich specyficznych warunków. Znacznie trudniej jest jednak stwierdzić, jak większość pozostałych polityk wspólnotowych wpłynęła na spójność terytorialną.

#### **3.1. Spójność terytorialna w programowaniu polityk UE...**

Koordynacja pomiędzy politykami sektorowymi i terytorialnymi jest ważna, aby zmaksymalizować synergię i uniknąć ewentualnych konfliktów. Debata na temat spójności terytorialnej ma duże znaczenie, jako że uwypukla ona kwestie problematyczne i zachęca do ich pogłębionej analizy, nie tylko w odniesieniu do tych oczywistych obszarów polityki wskazanych poniżej, lecz również w szerszym zakresie.

- Polityka transportowa ma niezaprzeczalny wpływ na spójność terytorialną poprzez jej skutki dla lokalizacji działalności gospodarczej i rozmieszczenia osadnictwa. Odgrywa ona szczególnie ważną rolę w podnoszeniu jakości połączeń z regionami mniej rozwiniętymi.
- Polityka energetyczna przyczynia się do spójności terytorialnej poprzez rozwój w pełni zintegrowanego rynku gazu i energii elektrycznej. Ponadto efektywność energetyczna oraz polityka w zakresie odnawialnych źródeł energii przyczynia się do zrównoważonego rozwoju w całej Unii oraz może dostarczać długoterminowych rozwiązań w odizolowanych regionach.

- Zagwarantowanie dostępu do szybkiego Internetu ma równie wielkie znaczenie, zważywszy na jego rosnącą rolę w dziedzinie konkurencyjności i spójności społecznej.
- Pierwszy filar wspólnej polityki rolnej oraz wsparcie, jakie oferuje rolnikom, również wywiera duży wpływ terytorialny poprzez różnego rodzaju działania oraz środki finansowe, jakie zapewnia na obszarach rolniczych, także poprzez promowanie należytego zarządzania gruntami.
- Europejska strategia zatrudnienia jest integralną częścią strategii lizbońskiej. Przynosi ona znaczący wkład w rozwój kapitału ludzkiego oferując lepsze możliwości kształcenia oraz zdobywanie nowych umiejętności w różnych dziedzinach. Ponadto wytyczne dotyczące zatrudnienia mówią o spójności terytorialnej, jako o jednym z nadrzędnych celów.
- Baseny morskie stoją w obliczu konkurujących ze sobą dążeń dotyczących wykorzystania mórz. Opracowano specjalne programy działań dla sektora rybołówstwa, akwakultury, dotyczące ochrony ssaków morskich, wydobywania ropy i gazu oraz górnictwa, aby rozwiązywać konflikty w ramach sektorów, ale niestety nie pomiędzy nimi. Zintegrowana polityka morska jest obecnie rozwijana na poziomie UE, aby móc w skoordynowany sposób odpowiedzieć na te problemy i zapewnić zrównoważony rozwój obszarów morskich.
- Polityka ochrony środowiska dyktuje na wiele sposobów lokalizację działalności gospodarczej. Przepisy mogą wpływać na planowanie przestrzenne oraz na plany wykorzystania gruntów. Aby skutecznie realizować cele tej polityki i nakładane przez nią standardy, regiony i zainteresowane podmioty pracują razem, np. w kontekście wspólnotowego planu działań dotyczącego bioróżnorodności i wspólnego zarządzania obszarami Natura 2000.
- Dostęp do wysokiej jakości badań oraz możliwość uczestnictwa w projektach transgranicznych ma rosnące znaczenie dla perspektyw rozwoju regionalnego. Wymiar terytorialny polityki badawczej wyraża się poprzez ustanowienie europejskiej przestrzeni badawczej (ERA), w ramach której naukowcy mogą się przemieszczać, komunikować i współpracować bez ograniczeń.
- Polityka konkurencji może wpływać na terytorialne rozmieszczenie działalności gospodarczej poprzez gwarantowanie, że pomoc regionalna jest skoncentrowana w regionach o najbardziej niekorzystnej sytuacji oraz poprzez dostosowywanie zakresu zgodnej z prawem pomocy do charakteru i skali problemów.

### **3.2. ...i w debacie w państwach członkowskich oraz pomiędzy nimi**

Spójność terytorialna jest przedmiotem dyskusji w UE na poziomie międzyrządowym od połowy lat 90-tych, głównie w gronie ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne. Debata ta doprowadziła w 1999 r. do przyjęcia Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (ESDP), która z kolei przyniosła wiele ważnych inicjatyw takich jak pierwsza generacja ponadnarodowych programów współpracy pod egidą INTERREG oraz stworzenie Europejskiej Sieci Obserwacyjnej Planowania Przestrzennego (ESPON).

Debata ta nie posunęła się jednak do przodu w takim stopniu jak to jest możliwe. Wynika to być może częściowo z wyobrażenia państw członkowskich, że krajowe – lub regionalne – kompetencje w sprawach dotyczących użytkowania terenów oraz planowania rozwoju nadal są przedmiotem dyskusji. Należy zatem wyjaśnić, że w żaden sposób nie planuje się kwestionowania krajowych lub regionalnych kompetencji w tym obszarze. Pozostają one również poza zasięgiem debaty zapoczątkowanej poprzez niniejszą zieloną księgę.

Wraz z przyjęciem agendy terytorialnej w Lipsku w maju 2007 r. ministrowie UE odpowiedzialni za planowanie przestrzenne i rozwój podkreślili potrzebę dążenia do zrównoważonego rozwoju gospodarczego, tworzenia miejsc pracy oraz społecznego i ekologicznego rozwoju we wszystkich regionach UE przy jednoczesnym zapewnieniu „lepszyc warunków i jakości życia oraz równych szans, bez względu na miejsce zamieszkania”<sup>14</sup>. Agenda terytorialna wraz z pierwszym planem działań na rzecz jej wdrażania przyjętym na Azorach w listopadzie 2007 r. dały zatem nowy impuls do debaty poprzez zidentyfikowanie sześciu priorytetów terytorialnych (począwszy od regionalnych klastrów innowacyjności po infrastrukturę ekologiczną i zasoby kulturowe, od rozwoju policentrycznego po nowe formy partnerstwa i zarządzania terytorialnego) oraz działań niezbędnych do ich realizacji.

W następstwie tej inicjatywy Komisja poprosiła w 2007 r. państwa członkowskie o wzięcie udziału w badaniu dotyczącym koncepcji wdrażania spójności terytorialnej w ramach praktyk krajowych (zobacz załącznik).

#### **4. KWESTIE DO DYSKUSJI**

Pytania wymienione poniżej obejmują główne zagadnienia w niniejszej zielonej księdze oraz określają zakres debaty, którą księga ta ma zainicjować. Komisja przedstawi podsumowanie tej debaty późną wiosną 2009 r.

##### **1. Definicja**

*Spójność terytorialna przynosi coraz to nowe zagadnienia oraz stawia istniejące problemy w nowym świetle.*

- Jaka jest najbardziej odpowiednia definicja spójności terytorialnej?
- Jakie nowe elementy wniosłaby ona do obecnego podejścia do spójności gospodarczej i społecznej w formie, którą praktykuje się w Unii Europejskiej?

##### **2. Zakres i skala spójności terytorialnej**

*Spójność terytorialna podkreśla potrzebę zintegrowanego podejścia do rozwiązywania problemów na odpowiednim szczeblu terytorialnym, co może wymagać współpracy władz lokalnych, regionalnych, a nawet krajowych.*

- Czy UE powinna być zaangażowana w upowszechnianie spójności terytorialnej? Jak należy zdefiniować rolę UE w kontekście zasady pomocniczości?

---

<sup>14</sup> Agenda terytorialna Unii Europejskiej, Lipsk 24-25 maja 2007 r.

- W jakim stopniu szczebel terytorialny, na którym podejmowane są działania, powinien zależeć do charakteru rozwiązywanych problemów?
- Czy obszary o specjalnych uwarunkowaniach geograficznych wymagają szczególnych działań w ramach polityki spójności? Jeżeli tak, to jakich?

### **3. Lepsza współpraca**

*Wzmocniona współpraca ponad granicami regionalnymi i państwowymi stawia pytania dotyczące zarządzania.*

- Jaką rolę powinna odgrywać Komisja w zachęcaniu do współpracy terytorialnej i wspieraniu jej?
- Czy istnieje zapotrzebowanie na nowe formy współpracy terytorialnej?
- Czy istnieje potrzeba rozwijania nowych instrumentów prawnych i z dziedziny zarządzania, aby ułatwić współpracę, w tym współpracę wzdłuż granic zewnętrznych UE?

### **4. Lepsza koordynacja**

*Wzmacnianie spójności terytorialnej wymaga lepszej koordynacji pomiędzy politykami sektorowymi i polityką terytorialną oraz większej spójności pomiędzy działaniami terytorialnymi.*

- Jak można wzmocnić koordynację pomiędzy polityką terytorialną a politykami sektorowymi?
- W ramach programowania których polityk sektorowych należy poświęcić więcej uwagi na ich wpływ terytorialny? Jakie instrumenty powinno się rozwijać w tym zakresie?
- Jak można wzmocnić spójność polityki terytorialnej?
- Jak można lepiej zintegrować polityki wspólnotowe i krajowe, aby lepiej przyczyniać się do spójności terytorialnej?

### **5. Nowe partnerstwa terytorialne**

*Dążenie do spójności terytorialnej może również nieść ze sobą udział w programowaniu i wdrażaniu polityk.*

- Czy dążenie do spójności terytorialnej wymaga udziału nowych podmiotów we wdrażaniu polityki, takich jak przedstawiciele gospodarki społecznej, lokalne zainteresowane podmioty, organizacje zrzeszające wolontariuszy i organizacje pozarządowe?
- Jak można osiągnąć oczekiwany poziom zaangażowania?

### **6. Poprawa zrozumienia spójności terytorialnej**

- Jakie wskaźniki ilościowe/jakościowe powinno się rozwijać na poziomie UE, aby monitorować zjawiska i tendencje w odniesieniu do spójności terytorialnej?

Komisja zachęca wszystkie zainteresowane strony do komentowania kwestii przedstawionych w niniejszej zielonej księdze. Odpowiedzi i uwagi można nadsyłać w terminie do 28 lutego 2009 r. na adres:

European Commission  
DG Regional Policy  
Green Paper on Territorial Cohesion  
CSM1 4/161  
B-1049 Brussels

lub pocztą elektroniczną na adres:

[REGIO-GreenPaper-Territorial@ec.europa.eu](mailto:REGIO-GreenPaper-Territorial@ec.europa.eu)

O ile nadawcy nie wyrażą sprzeciwu, uwagi otrzymane drogą elektroniczną, wraz z danymi kontaktowymi nadawców, zostaną umieszczone na stronie internetowej poświęconej zielonej księdze.