

MACIEJ BORSA

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

SPÓJNOŚĆ TERYTORIALNA A PRAKTYKA WIELOSZCZEBLOWEGO ZARZĄDZANIA PROCESAMI ROZWOJU

Abstract: Territorial Cohesion and the Praxis of Multilevel Governance of Development Processes. Territorial cohesion, as third constituent of the European Union cohesion policy, made the essential impulse to the formation of territorially oriented development strategies. It allows to implement the more co-ordinated public policies, based on endogenic resources. The territorial approach should bring the more efficient use of an existing local potentials and the inclusion of different authorities into the multi-level management system of development. Characteristic is that this process is politically attractive and lets on quick break of co-operation barriers, what was proved on the example of the “territorialization” of the Lower Silesian Voivodeship’s Development Strategy. A great value of this method is the possibility of more precise addressing and the more effective utilization of resources and more efficient management of the development processes. The future territorial cohesion policy, beside appointing targets and priorities of local strategies, will demand the parallel improvement of implementation instruments, such as tools for the information flow, for cumulation of knowledge and modelling the notions and awareness as well as strengthening the active attitudes in political circles and in the wider local communities.

Key words: Cohesion Policy, multilevel governance, regional development, regional policy, territorial cohesion.

Z dzisiejszej perspektywy ocena, jak wyglądałaby dziś Unia bez polityki spójności, byłaby trudna i ryzykowna. Można jednak z pewnością stwierdzić, że żywotność idei europejskiej właśnie jej wiele zawdzięcza. Niezależnie bowiem od dużych kosztów tej polityki, niesie ona ze sobą silne przesłanie jedności i wspólnoty, które ma duży potencjał polityczny, zarówno w krajach będących donorami, jak też, co oczywiste, u jej beneficjentów.

Od chwili sformułowania w 1986 r. szeroko rozumiany cel „spójności” stawał się coraz wyraźniejszym przesłaniem dla polityk Unii Europejskiej. Początkowo

ograniczony do dwóch składowych – spójności ekonomicznej i społecznej, po kilkunastu latach funkcjonowania rozszerzony został w Traktacie Lizbońskim o trzecią składową – spójność terytorialną. Sposób rozumienia, czy też definiowania spójności terytorialnej był przez lata dość dowolny, w każdym razie nie było w tym względzie obowiązującej, jednolitej wykładni. Sam termin był jednak na tyle „nośny” politycznie, że zjednywał i przekonywał do wspierania polityk, które deklarowały realizację tak określonego celu.

Wymiar terytorialny polityki spójności stanowi istotny impuls do kształtowania polityk rozwoju na podstawie endogenicznych zasobów, wskazuje na związki z dziedzictwem przyrodniczym i kulturowym umacniając poczucie lokalnej tożsamości, sprzyja współpracy pomiędzy samorządami, a przede wszystkim sprzyja rozwijaniu form wieloszczeblowego zarządzania procesami rozwoju. Ten ostatni aspekt jest przedmiotem prezentowanego opracowania.

Ramową definicję pojęcia *spójności terytorialnej* można przyjąć, jako odnoszącą się do sytuacji, gdzie polityki publiczne zmniejszające zróżnicowania, podwyższające konkurencyjność i promujące trwały rozwój, zyskują wartość dodaną przez tworzenie spójnych pakietów, uwzględniających specyfiki miejsca ich wdrażania, określone okoliczności i ograniczenia, teraz i w przyszłości. Terytorialna polityka spójności odnosi się do działań promujących dobre zarządzanie terytorialne, mające na celu osiągnięcie tej spójności. Europejska polityka spójności terytorialnej w szczególności odnosi się do takich działań podejmowanych przez instytucje UE [według Faludi *Territorial...*].

Niezależnie od dzisiejszych wątpliwości i pojawiających się krytycznych ocen dotyczących pewnych „mielizn” polityk wdrażających cele spójności, nie można nie doceniać wagi, wzmocnionego przez nie, podejścia geograficznego do problemów rozwoju Unii. Przede wszystkim pozwoliło ono na dostrzeżenie zróżnicowania regionów europejskich i sformułowania strategii, które, niezależnie od często dziś krytycznej oceny ich skuteczności lub efektywności, miały na celu niedopuszczenie do pogłębiania się tych zróżnicowań.

Za istotne osiągnięcie polityki spójności uważa się też wypracowany przez lata system jej realizacji, w postaci wielopoziomowego systemu zarządzania, opartego na odpowiedzialności i partnerstwie. Uważa się, że system ten zarówno stymuluje rozwój przez współpracę między podmiotami na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym, jak też wzmacnia poczucie tożsamości europejskiej u obywateli i zainteresowanie realizacją wspólnej polityki unijnej u władz różnych szczebli.

Zasada subsydiarności rozdzieliła kompetencje poszczególnych szczebli władzy po to, aby jasno zdefiniować ich zadania i skuteczniej rozwiązywać występujące problemy. Jakkolwiek procesy rozwoju tworzą bardzo złożony system, dotyczący jednocześnie kompetencji różnych ośrodków władzy. Poznanie występujących tam zależności jest w praktyce wręcz niemożliwe, ze względu na skomplikowany spłot rozmaitych powiązań. Wieloszczeblowe zarządzanie jest jednak koniecznością, bo

zasięgi problemów wymagających rozwiązania nie zawsze odpowiadają zasięgom kompetencji instytucji władzy.

Polityka spójności wydaje się jednak trwałym dorobkiem Unii i tak jest też postrzegana z zewnątrz – wiele krajów czy ponadnarodowych ugrupowań dostrzega w niej atrakcyjny wzorzec do kształtowania własnych polityk. Jednak o ile państwa od zawsze miały wpływ na kształt i funkcjonowanie swoich wewnętrznych systemów terytorialnego podziału władzy, o tyle Komisja Europejska w praktyce mogła oddziaływać jedynie na poziom krajowy, rzadziej regionalny. Państwa członkowskie Unii długo opierały się przyznaniu Komisji Europejskiej uprawnień w zakresie rozwoju przestrzennego. Dlatego czynnik terytorialny stał się *explicite* składową polityki spójności dopiero niedawno. Niemniej jednak należy rozumieć, że terytorialność była wpleciona w idee spójności ekonomicznej i społecznej, przez wskazywanie konieczności zmniejszania różnicowań, wzmacniania konkurencyjności i promocji zasad trwałego rozwoju. Czynnik geograficzny zapewniał wartość dodaną tym politykom.

Terytorialne podejście do problematyki rozwoju pozwala na pełniejsze wykorzystanie istniejącego potencjału przez równoległe prowadzone interwencje różnych szczebli władzy. Włączanie władz terytorialnych w wielopoziomowy system zarządzania skutkuje lepszym adresowaniem i efektywniejszym wykorzystaniem środków. Unikalnym walorem podejścia terytorialnego jest zwiększanie stopnia koordynacji polityk oraz zwiększanie ich efektywności i skuteczności. Oprócz kosztów podwyższania zdolności do sprawnego zarządzania na wszystkich poziomach, od europejskiego po lokalny, cele spójności terytorialnej nie wymagają żadnych dodatkowych środków. Za to zapewniają lepsze wykorzystanie środków przeznaczonych na realizację innych celów.

Istotny wkład w kształtowanie poglądów na spójność terytorialną wniósł raport Barki [2009], przygotowany na zlecenie Komisji Europejskiej jako niezależne sprawozdanie na temat skuteczności dotychczasowej polityki spójności, zakończone propozycjami jej reform po 2013 r. W przygotowaniu Raportu uczestniczyli eksperci ze środowisk akademickich oraz politycy. Zidentyfikowano w nim podstawowe wyzwania i propozycje priorytetów, a także zalecenia dotyczące kluczowych elementów procesu administrowania polityką spójności.

Raport Barki stwierdzał, że istnieją wystarczająco udokumentowane powody, zakorzenione w teorii ekonomicznej i politycznej ocenie obecnego stanu Unii Europejskiej, aby przeznaczała ona dużą część swojego budżetu na zapewnienie europejskich dóbr publicznych przez strategie rozwojowe ukierunkowane terytorialnie¹), nakierowane zarówno na kluczowe cele ekonomiczne, jak i społeczne. Według raportu polityka spójności zapewnia właściwą podstawę do wdrażania takich strategii, lecz wobec istniejących wyzwań postulował jej kompleksową reformę. Wskazywał na po-

¹ Barka w swym raporcie konsekwentnie używa sformułowania *place-based strategies*.

trzebę „silnej polityki” (traktując to jako odnowę pierwotnych idei założycieli Unii), koncentracji priorytetów, kluczowych zmian w sposobie zarządzania oraz kompromisu w kwestii projektowania budżetu Unii.

Według Barki w polityce ukierunkowanej terytorialnie, interwencje publiczne polegają na wykorzystaniu wiedzy lokalnej i podlegają weryfikacji uwzględniającej powiązania między poszczególnymi lokalizacjami. Według Raportu jest to lepsze od strategii alternatywnych, które nie uwzględniają aspektu terytorialnego, przez co nie udaje im się odpowiednio zintegrować działań. Takie strategie błędnie zakładają, że Państwa członkowskie same dokonają integracji działań, lub że może to nawet nastąpić w wyniku wyborów dokonywanych przez wybrane podmioty prywatne. Raport podkreśla, że takie błędne rozumowanie było jedną z przyczyn kryzysu w polityce europejskiej.

Tezy Raportu Barki, oparte na koncepcji strategii ukierunkowanej terytorialnie (*place-based*), bazują na podejściu określanym przez OECD „nowym paradygmatem polityki regionalnej”, które było wdrażane w licznych regionach świata w ostatnich dziesięcioleciach. Celem tego podejścia jest jednoczesne zredukowanie zarówno trwałej nieefektywności, polegającej na niepełnym wykorzystaniu zasobów, jak i trwałego wykluczenia społecznego, objawiającego się nadmierną liczbą obywateli, których dochód oraz inne wskaźniki dobrobytu są niższe niż przyjęty w danym miejscu standard.

Obszary interwencji (terytoria, których dotyczą strategie) powinny być delimitowane przez pryzmat funkcjonalności – czyli jako regiony, w których określone zbiory cech istotnych dla rozwoju wpływają na rozwój silniej niż w przypadku regionów większych lub mniejszych. Wspieranie „harmonijnego rozwoju”, zmniejszanie „dysproporcji” między regionami czy też ograniczanie ich „zacofania” następuje przez realizację polityki spójności.

Obszar może wymagać interwencji z zewnątrz w odpowiedzi na niedoskonałości rynkowe (*market failures*) i polityczne (*government failures*). Często dane miejsce może być uwikłane w samonapędzającą spiralę nieefektywności w wyniku złej polityki lokalnych elit, ignorującej czynniki niesprzyjające ich interesom. Społeczne wykluczenie może wynikać ze specyficznego dziedzictwa obszaru. Interwencja polityczna polega na dostarczeniu zintegrowanych pakietów dóbr i usług społecznych, w celu zapoczątkowania zmian instytucjonalnych, poprawy dobrobytu mieszkańców i produktywności przedsiębiorstw oraz promowanie innowacyjności.

Charakter oraz ilość dóbr i usług powinny wynikać z potrzeb konkretnych obszarów, określanych przez agregację lokalnych preferencji oraz uwzględnianie powiązań z innymi obszarami. Występowanie przestrzennie wyodrębnionych obszarów (aglomeracji), charakteryzujących się synergią zjawisk i procesów napędzających rozwój, wynika z sumy decyzji podmiotów publicznych, jak i prywatnych. Decyzje publiczne nieodmiennie dokonywane są w warunkach niedostatku wiedzy co do tego, jakie kierunki i w których aglomeracjach powinny być wspierane. Równolegle

mamy do czynienia z naciskiem prywatnych interesów na proces podejmowania decyzji. Wymaga to ostrożnego podejścia do interwencji publicznych oraz konieczności ich weryfikacji i oceny pod względem oddziaływania terytorialnego [Borsa 2011].

Fragmentacja i atomizacja polityk różnych szczebli władzy w odniesieniu do danego terytorium jest przejawem szerszego kryzysu skuteczności państwa. Towarzyszy mu wzrost znaczenia działań podejmowanych przez instytucje prywatne, które ze swej natury są rozproszone i zatomizowane, a ponadto mają często konkurencyjne wobec siebie cele. W związku z tym coraz istotniejszym instrumentem polityki staje się doskonalenie metod uspołecznienia procesów politycznych i ich wdrażania przy szerokim wsparciu wszystkich szczebli władzy.

Zagadnienia te dostrzeżone zostały także w podejmowanych w Polsce pracach nad przygotowaniem programowych dokumentów związanych z rozwojem terytorialnym. Na przykład w projekcie *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030* wskazuje się, że system instytucjonalny wspomaga, a w rzeczywistości warunkuje właściwą i efektywną realizację zamierzeń w zakresie polityki przestrzennej. Określa się tam też podstawowe elementy systemu instytucjonalnego oraz formułuje propozycje ewolucji w tym zakresie.

Szczegółowe określenie sposobu wdrażania zapisów *KPZK* wzmacnia funkcję koordynacyjną prowadzonej na jej podstawie polityki przestrzennej państwa oraz decyzji o charakterze zarządczym na wszystkich szczeblach władzy – zarówno wobec innych polityk publicznych ukierunkowanych sektorowo, jak i działań operacyjnych podejmowanych przez podmioty spoza sektora publicznego. Proponowane działania odnoszą się do wielu ważnych polityk, w tym: miejskiej, rozwoju obszarów wiejskich, obszarów przygranicznych, obszarów morskich, polityki ekologicznej, transportowej, gospodarki wodnej, energetycznej i obrony narodowej [*Koncepcja...* 2010].

Przykładem mogą być działania podejmowane w woj. dolnośląskim. Od 2012 r. zarząd tego województwa skoordynował prace nad dwoma podstawowymi dokumentami regionalnymi: *Planem zagospodarowania przestrzennego województwa* oraz *Strategią rozwoju województwa* [*Strategia...* 2013]. Taka systemowa koordynacja prac w powołanym w tym celu Instytucie Rozwoju Terytorialnego pozwoliła na głęboką terytorializację przyszłych programów rozwoju. Polegała ona na ścisłym respektowaniu granic występowania zjawisk i procesów, uwzględnianiu ich w proponowanych politykach regionalnych i tworzeniu odpowiednich struktur, które będą te polityki realizować.

Strategia rozwoju i plan zagospodarowania przestrzennego wskazały zgodnie cztery obszary integracji. Używano terminu *obszary integracji*, nie zaś *obszary funkcjonalne*, ponieważ terminologia dotycząca tych ostatnich nie była jeszcze w pełni ustabilizowana, ale w praktyce chodziło o ich funkcjonalny charakter. W toku prac nad *Strategią* wydzielono też dwanaście obszarów interwencji, na których można byłoby prowadzić specyficzne polityki przewidziane w *Strategii*. Wskazano również takie obszary interwencji, które nie są w pełni „ciągłe” przestrzennie, czyli nie sta-

nowią zwarte terytorium. W ich funkcjonowaniu istotna jest nie tyle współpraca pomiędzy różnymi szczeblami zarządzania, ile raczej forma współpracy sieciowej, łączącej jednostki tego samego poziomu, tyle że działające w różnych miejscach. Nie wyklucza to oczywiście działania wieloszczeblowego, ale nie ono jest najważniejsze dla osiągnięcia założonych celów – czyli przede wszystkim zwiększenia mobilności pracowniczej, restrukturyzacji gospodarczej, nowych inwestycji.

Gdyby nałożyć zasięgi wymienionych obszarów interwencji, powstanie dość skomplikowana mapa, z gęstą strukturą terenów, które różnią się uwarunkowaniami i celami rozwoju. Mają też odmienne możliwości w zakresie prowadzenia polityki rozwojowej. Wskazanie takich obszarów to istota podejścia terytorialnego. Powinno ono sprzyjać realizacji głównego celu wdrożeniowego *Strategii* – skutecznieszego zarządzania rozwojem. Polega ono na: precyzyjniejszym adresowaniu polityk, „kopertowaniu” środków w latach 2014-2020 na poszczególne obszary oraz stymulowaniu współpracy pomiędzy różnymi szczeblami władzy. *Strategia* proponowała macierz celów rozwoju: każdemu obszarowi interwencji przyporządkowywała specyficzny układ priorytetów, jako podstawowy instrument „terytorializacji” polityki rozwojowej. Polityki w poszczególnych obszarach miały być realizowane przez różne grupy podmiotów. W ten sposób *SRWD* wprowadzała model zarządzania wieloszczeblowego.

W *Strategii* wyróżniono trzy sfery wdrażania poszczególnych celów i realizacji przedsięwzięć:

- a) Sfera bezpośrednich kompetencji samorządu województwa. Obejmuje działania prowadzone przez Urząd Marszałkowski, jego jednostki organizacyjne czy spółki z udziałem samorządu województwa.
- b) Sfera możliwości pośredniego oddziaływania. Znajdują się tu instrumenty „miękkie”: finansowe, koordynacyjne i informacyjne oraz działania realizowane w ramach zarządzanych przez województwo programów i projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych, w tym unijnych. W tej sferze mieści się także finansowa partycypacja w projektach rozwojowych prowadzonych przez samorządy lokalne. Przedmiotem takich „miękkich” oddziaływań są też m.in. partnerzy społeczno-gospodarczy, przedsiębiorcy i wyższe uczelnie.
- c) Sfera leżąca poza bezpośrednimi kompetencjami samorządu województwa. Może on odgrywać rolę mediatora, koordynatora i stymulatora działań na szczeblu lokalnym, ale może formułować też opinie i stanowiska kierowane do rządu, parlamentu, Komisji Europejskiej czy organizacji społecznych lub gospodarczych.

W ramach założonego w *Strategii* terytorialnego podejścia do procesów rozwoju powołano też jednostkę organizacyjną samorządu województwa, scalającą planowanie przestrzenne ze strategicznym monitorowaniem i programowaniem rozwoju regionu – Instytut Rozwoju Terytorialnego. Miał on stanowić załączek Centrum Wiedzy, wspierającego merytorycznie samorząd województwa i samorządy lokalne w zakresie przygotowania, profilowania i organizacji współdziałania w obszarach funk-

cyjnych, szczególnie dla Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych i kontraktów wewnątrzregionalnych, przewidzianych w Regionalnym Programie Operacyjnym. Zadaniem interdyscyplinarnego zespołu ekspertów miało stać się gromadzenie wiedzy o regionie i procesach jego rozwoju oraz monitorowanie polityk rozwoju terytorialnego województwa.

Nowy okres programowania rozwoju na lata 2014-2020 przyniósł w woj. dolnośląskim znaczny wzrost liczby wieloszczeblowych porozumień z udziałem samorządów. Tę eksplozję zainteresowania współdziałaniem w modelu wieloszczeblowego zarządzania procesami rozwoju spowodowały zapisy *Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020* i zapowiedzi uruchomienia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (tzw. ZIT-ów). W ciągu raptem kilku miesięcy od przyjęcia *Strategii*, wraz z zapisaną w niej ideą terytorializacji, wieloszczeblowe porozumienia samorządów rozwinęły się na skalę dotąd nieznaną. W pierścieniu gmin wokół Wrocławia, sformalizowane formy współpracy zostały zainicjowane już nieco wcześniej, ale latem 2013 r. tego typu inicjatywy obejmowały już całe województwo. Szybkie tempo tych wszystkich działań pozwala sformułować kilka wniosków.

- Potwierdza się przypuszczenie, że wieloszczeblowe zarządzanie i sieciowa współpraca władz różnych szczebli nie tylko mają duży potencjał, ale też stają się coraz bardziej atrakcyjne z punktu widzenia samorządów terytorialnych. Perspektywa wdrożenia wspólnych inwestycji (ZIT) była dobrą motywacją do zawierania takich porozumień.
- Główną barierą współpracy jest brak wzajemnego zaufania. W wielu przypadkach częściowo uzasadniony. W niektórych rejonach funkcjonujące tam podmioty znacznie różnią się od siebie potencjałami. Mniejsi partnerzy boją się tego „dużego” i „silniejszego”. Tak jest nie tylko w przypadku Wrocławia, ale też np. w obszarze Jeleniej Góry. Te obawy utrudniają lub opóźniają porozumienie. W rezultacie władze wyższych szczebli błędnie podejrzewają podmioty lokalne o brak kompetencji lub woli współpracy i dążą do skupienia zarządzania polityką rozwojową w swoich rękach.

Rozwój polityki spójności terytorialnej wymagać będzie równoległego z przekształcaniem celów i kierunków lokalnych *Strategii*, także rozwoju metod praktycznego działania. Na przykładzie woj. dolnośląskiego widać, że wdrażanie wymiaru terytorialnego polityki spójności może dać istotny impuls do współpracy pomiędzy samorządami i kształtowania polityk rozwoju z zastosowaniem modelu wieloszczeblowego zarządzania procesami rozwoju. Skutkować to może istotnymi przewartościami i doskonaleniem instrumentów implementacyjnych, w postaci narzędzi dostarczania informacji, budowania wiedzy, modelowania pojęć i kształtowania aktywnych postaw w kręgach władzy i w szerszej społeczności lokalnej. Wszystko to może mieć istotny wpływ na strukturę i wzajemne zależności polityk spójności, a także innych działań odnoszących się do poszczególnych terytoriów i ogólnie do europejskiej przestrzeni.

Literatura

- Barca F., 2009, *An Agenda for the Reformed Cohesion Policy, A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent Report, April, www.ec.europa.eu.
- Borsa M., 2011, *Spójność terytorialna w warunkach publicznego dostępu do informacji o przestrzeni*. Śląskie Studia Regionalne, t. 2, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice.
- Borsa M., 2014, *Wyzwania wieloszczeblowego zarządzania w rozwoju obszarów metropolitalnych województwa dolnośląskiego*, [w:] *Laboratoria Multi-level Governance*. TUP/IRT, Wrocław.
- Böhme K., Doucet P., Komornicki T., Zaucha J., Świątek D., 2011, *How to Strengthen the Territorial Dimension of „Europe 2020” and EU Cohesion Policy*. Warszawa.
- Commission of the European Communities, 2009, *Sixth Progress Report on Economic and Social Cohesion*, komunikat SEC(2009) 828 final, druk COM(2009) 295 final.
- European Union, 2009, *Territorial Cohesion: Unleashing the Territorial Potential, Background Document to the Conference on Cohesion Policy and Territorial Development: Make Use of the Territorial Potential*, Kiruna, Sweden.
- European Union, 2011, *The Urban and Regional Dimension of Europe 2020*, Seventh progress report on economic, social and territorial cohesion.
- Faludi A., *Territorial Cohesion under the Looking Glass*, www.ec.europa.eu.
- Komisja Europejska, 2014, *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach*, Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.
- Komisja Wspólnot Europejskich, 2008, *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej, Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, komunikat SEC(2008) 2550, druk COM(2008) 616, wersja ostateczna.
- Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030 – projekt*, (KPZK), MRR, Warszawa, 2010.
- Marszał T., Pieleśniak I. (red.), 2013, *Spatial Inequality and Cohesion*. Studia Regionalia KPZK PAN, t. 38, Warszawa.
- Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego 2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław, 2013.
- Szlachta J., 2011, *Spójność terytorialna traktatowym wymiarem polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, [w:] *Polityka gospodarcza w świetle kryzysowych doświadczeń*, J. Staciewicz (red.). Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego, SGH Warszawa, s. 191-214.
- Territorial Agenda of the European Union 2020, Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Gödöllő, Hungary, 2011.
- Wymiar terytorialny w politykach rozwoju*, publikacja poseminaryjna, Ostróda, 2011.
- Zaucha J., Świątek D., Stańczuk-Olejniki K., 2013, *Place-based Territorially Sensitive and Integrated Approach 2013*. MRR, Warszawa.