

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

281

Problemy rozwoju regionalnego



Redaktorzy naukowi

Elżbieta Sobczak

Małgorzata Markowska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-325-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Hanna Adamska , Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich – próba oceny	11
Emilia Bogacka , Stan i perspektywy wzrostu bezpieczeństwa publicznego w województwie dolnośląskim.....	19
Ewa Glińska, Ewelina Muszyńska , Kampanie promujące markę „Podlaskie” w opinii mieszkańców województwa mazowieckiego	28
Tomasz Kolakowski , Dynamika i kierunki rozwoju bezpośrednich inwestycji zagranicznych na Dolnym Śląsku.....	36
Alina Kulczyk-Dynowska , Konflikty przestrzenne na przykładzie parku narodowego	48
Florian Kuźnik , Polityka rozwoju metropolitalnego regionu	57
Renata Lisowska , Bariery i stimulatory rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw zlokalizowanych w regionach zmarginalizowanych	74
Marian Maciejuk , Zróżnicowanie samorządu terytorialnego w państwach Unii Europejskiej	85
Magdalena Malucha , Europejska polityka klimatyczna.....	95
Agnieszka Panasiewicz , Zarządzanie ryzykiem jako narzędzie równoważenia rozwoju w skali regionalnej.....	103
Zbigniew Piepiora , Zapobieganie negatywnym konsekwencjom klęsk elementarnych w województwie opolskim – aspekty finansowe.....	113
Andrzej Raczyk, Sylwia Dolzblasz , Czynniki i bariery rozwoju obszaru pogranicza polsko-niemieckiego w opinii samorządów lokalnych.....	121
Andrzej Raszkowski , Rankingi marek narodowych na przykładzie raportu Brand Finance.....	130
Elżbieta Sobczak , Zróżnicowanie struktury pracujących według sektorów intensywności działalności B+R w państwach Unii Europejskiej.....	140
Mariusz E. Sokolowicz , Instytucje a przestrzeń. Przegląd nurtów ekonomii instytucjonalnej w kontekście ich przydatności dla badań procesów rozwoju lokalnego i regionalnego.....	151
Jacek Soltys , Uwarunkowania i dylematy polityki regionalnej na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego	160
Olga Stefko , Możliwości i bariery rozwoju gospodarstw rolniczych i ogrodniczych w Wielkopolsce	169

Ewelina Szczech-Pietkiewicz , Implementacja i realizacja celów spójności terytorialnej w Polsce	178
Jarosław Uglis , Ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich województwa wielkopolskiego	187
Agnieszka Zielińska , Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w województwie podkarpackim	198

Summaries

Hanna Adamska , Sustainable development of rural areas – assessment attempt	18
Emilia Bogacka , Public safety state and growth perspectives in Lower Silesia Voivodeship	27
Ewa Glińska, Ewelina Muszyńska , Branding campaigns of Podlaskie in the opinion of Mazovia Voivodeship residents.....	35
Tomasz Kołakowski , Dynamics and directions of FDI in Lower Silesia.....	47
Alina Kulczyk-Dynowska , Spatial conflicts based on the example of a national park.....	56
Florian Kuźnik , Metropolitan policy of a region	73
Renata Lisowska , Stimulants and barriers to the development of small and medium enterprises located in marginalized regions.....	84
Marian Maciejuk , Diversity of local self-government in the European Union member states	94
Magdalena Malucha , European climate policy	102
Agnieszka Panasiewicz , Risk management as a tool for sustainable development on a regional scale.....	112
Zbigniew Piepiora , Preventing of negative consequences of natural disasters in Opole Voivodeship – financial aspects	120
Andrzej Raczyk, Sylwia Dolzblasz , Factors and barriers of development in the Polish-German borderland in the opinion of local self-governments... ..	129
Andrzej Raszkowski , National brands ranking based on brand finance report.....	139
Elżbieta Sobczak , Diversification of workforce structure by R&D activity intensity sectors in EU countries	139
Mariusz E. Sokolowicz , Institutions and territory. Review of institutional economics' strands in the context of their usefulness in the research on local and regional development	150
Jacek Soltys , Conditions and dilemmas of regional policy in the peripheral area of Pomeranian Voivodeship	159

Olga Stefko , Possibilities and barriers of development in agricultural and horticultural farms in Wielkopolska Voivodeship.....	177
Ewelina Szczech-Pietkiewicz , Implementation and realization of territorial cohesion aims in Poland	186
Jarosław Uglis , Socio-economic development assessment of rural communities in Wielkopolska Voivodeship.....	197
Agnieszka Zielińska , Cooperation between self-government units and NGOs in Podkarpackie Voivodeship.....	206

Ewelina Szczech-Pietkiewicz

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

IMPLEMENTACJA I REALIZACJA CELÓW SPÓJNOŚCI TERYTORIALNEJ W POLSCE

Streszczenie: W artykule dokonano analizy podstawowych polskich dokumentów programowych pod kątem obecności w nich celów spójności terytorialnej. Dokumenty uwzględnione w badaniu to: raport „Polska 2030”, Krajowy Program Reform na rzecz implementacji strategii Europa 2020, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 oraz Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Założenia i cele wraz z instrumentarium spójności terytorialnej są najobszerniej zawarte w ostatnim dokumencie, natomiast w KPR są praktycznie niewidoczne. Autorka wskazała jednak także na pewne zagrożenia, jakie dla efektywnego uzyskania w Polsce obszaru spójnego terytorialnie niesie KPZK 2030.

Słowa kluczowe: spójność terytorialna, zagospodarowanie przestrzenne, polityka spójności Unii Europejskiej.

1. Wstęp

W niniejszym artykule zaprezentowano dokumenty programowe mające wpływ na wdrożenie celów spójności terytorialnej w Polsce. Wskazywane zostały także ich relacje z dokumentami określającymi to zagadnienie na szczeblu wspólnotowym. Celem analizy jest wykazanie, czy realizacja działań przewidzianych w dokumentach programowych rozwoju gospodarczego Polski umożliwi osiągnięcie bardziej zrównoważonego terytorialnie wzrostu. Analiza przeprowadzona została z wykorzystaniem metod opisowo-porównawczej oraz refleksji naukowej i w oparciu o dokumenty dostępne w momencie jej przeprowadzania (trzeci kwartał 2012). Hipoteza stawiana w badaniu zakłada, że większość dokumentów strategicznych dla rozwoju gospodarczego w Polsce i jej regionach nie uwzględnia potrzeb spójnego terytorialnie wzrostu, a tematyka spójności terytorialnej jest w nich bądź pomijana, bądź traktowana bez zrozumienia.

2. Pojęcie i cele spójności terytorialnej w Unii Europejskiej

Spójność terytorialna nie jest nową koncepcją; idea wyrównywania szans regionów, bez względu na ich uwarunkowania geograficzne i przestrzenne, legła u podstaw rozwoju regionalnego, była też widoczna w polityce regionalnej i spójności UE oraz

próbach terytorializacji innych polityk¹. Niemniej wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony spójność terytorialna zyskała na znaczeniu, uzyskując taką samą rangę jak spójność gospodarcza i społeczna, a przede wszystkim jest silniej widoczna w dokumentach i działaniach zarówno UE, jak i szczebla krajowego i regionalnego.

Traktat o Unii Europejskiej w art. 3 stwierdza, że: „[Unia] Wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi”. Natomiast w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wśród kompetencji dzielonych między UE a kraje członkowskie wskazano na spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną (art. 2(c)).

Mimo silnego, traktatowego umocowania spójności terytorialnej, pojęcie to nie jest jednoznacznie zdefiniowane. Dyskusję na temat definicji Komisji Europejskiej rozpoczęto w Zielonej Księdze Spójności Terytorialnej [Zielona Księga... 2008], wskazując na jej główne elementy: koncentrację i gęstość zaludnienia, tworzenie połączeń między terytoriami, współpracę oraz uwzględnienie potrzeb regionów o szczególnych uwarunkowaniach geograficznych. Debata przeprowadzona na łamach Zielonej Księgi wykazała, że spójność terytorialna jest łączona głównie z rozwojem zintegrowanym, zarządzaniem wielopoziomowym (*multilevel governance*), współpracą transgraniczną i międzyregionalną [Böhme i in. 2011, s. 16].

Interesujący wkład w dyskusję nad definicją spójności terytorialnej wniosło „Stanowisko Rządu RP do Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej”, w którym pojęcie to jest definiowane w dwóch wymiarach: jako docelowy stan rozwoju terytorium, w którym alokacja zasobów przebiega możliwie efektywnie (z punktu widzenia społecznego i gospodarczego) oraz jako proces, w którym potencjał każdego z terytoriów jest wykorzystany najbardziej efektywnie w ramach celu ogólnego, jakim jest rozwój całej UE. Nacisk kładziony na potencjał endogeniczny każdego regionu oraz tworzenie (wzmacnianie) mechanizmów, które wspierają konkurencyjność regionów, dawał nadzieje na ujęcie tych zagadnień w powstających później dokumentach programowych dotyczących rozwoju Polski².

W wyniku debaty na szczeblu UE koncepcja spójności terytorialnej stała się lepiej zauważona, choć nadal trudno doszukać się realnych powiązań pomiędzy strategiami terytorialnymi a innymi politykami UE. Dyskusje definicyjne nadal trwają, a najpełniejszą definicję, oddającą również podejście prezentowane przez regiony, przyjęto w Agendzie Terytorialnej 2020: (spójność terytorialna) „to zbiór zasad dla harmonijnego, zrównoważonego, efektywnego rozwoju terytorialnego. Pozwala on na stworzenie równych szans obywatelom i przedsiębiorstwom bez względu na to, gdzie są zlokalizowani i na możliwie najlepsze wykorzystanie ich potencjału teryto-

¹ Bardzo dokładny przegląd historii koncepcji spójności terytorialnej oraz działań podejmowanych w tym obszarze można znaleźć w dokumencie konsultacyjnym opracowanym dla KE przez [Faluści 2009]. Syntetyczna informacja na ten temat zawarta jest także na stronie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_przestrzenna/spojnosc_terytoriaalna/wspolpraca_miedzyrzadowa/strony/wspolpraca_miedzyrzadowa_panstw_czlonkowskich_ue.aspx.

² Omówienie tychże dokumentów w dalszej części tekstu.

rialnego. Spójność terytorialna wzmacnia zasadę solidarności poprzez promowanie konwergencji pomiędzy gospodarkami lepiej rozwiniętymi oraz tymi, których rozwój jest wolniejszy” [*Territorial Agenda...* 2011, s. 4].

Takie rozumienie spójności terytorialnej pozwala na ujęcie nie tylko rozwoju samych regionów lub miast; zasadniczym celem spójności terytorialnej jest tu stwarzanie uwarunkowań, które poprzez wykorzystanie potencjału przestrzennego pozwalają na lepszy rozwój przedsiębiorstw i wyższy poziom życia ludzi.

Agenda Terytorialna 2020 (TA2020) jest najistotniejszym dokumentem, wyznaczającym kierunki działań mających na celu zwiększenie spójności terytorialnej. Została ona wypracowana przez ministrów odpowiedzialnych za zagospodarowanie przestrzenne i rozwój terytorialny krajów członkowskich UE. Agenda nie została jednak formalnie przyjęta przez żadną z instytucji UE, co zdecydowanie obniża nie tylko jej rangę, ale także świadomość potrzeby uwzględniania jej priorytetów w innych politykach.

Strategia Europa 2020 (EU2020) również odnosi się do zagadnienia spójności terytorialnej, niemniej odniesienia te wydają się jedynie powierzchowne i pozorne. Analiza dokumentu nie pozwala stwierdzić, że EU2020 rzeczywiście ma na celu uwzględnienie wszystkich trzech wymiarów polityki spójności i przewiduje konkretne działania w kierunku ich osiągnięcia; brakuje również w systemie monitoringu odniesienia do czynników przestrzennych czy choćby konieczności sprawozdawania przez kraje członkowskie postępów na poziomie regionalnym (wskaźniki EU2020 obejmują tylko poziom krajowy). EU2020 jest jednak dokumentem przyjętym formalnie przez Radę, co podnosi jej polityczny status. Tak więc można uznać, że TA2020 może mieć charakter wspierający w stosunku do EU2020, podkreślając, że wzrost gospodarczy ma także uwarunkowania i efekty terytorialne i uwzględnienie ich jest niezbędne. Niestety, zależność taka w drugim kierunku, tzn. wzmacnianie priorytetów TA2020 przez działania planowane w EU2020, nie występuje.

Na gruncie polskim dokumentem, który wyznacza największe wyzwania rozwojowe kraju w perspektywie do roku 2030, jest strategia „Polska 2030”. W odniesieniu do zagadnienia spójności terytorialnej program ten stawia dylemat pomiędzy polaryzacją a efektywnym wykorzystaniem szans rozwojowych wszystkich regionów. Nierówności rozwojowe w kontekście przestrzennym nie są tu wskazywane wśród głównych ograniczeń; spójność terytorialna nie jest przywoływana wprost, choć zdefiniowanie wyzwania jako „konieczność wspierania potencjałów regionów” niewątpliwie jest zbieżne z rozumieniem tego pojęcia prezentowanym np. w zacytowanych wyżej dokumentach UE. Niekonsekwentne jest jednak wskazanie (jako na problem) na postępującą polaryzację rozwoju w wymiarze geograficznym i jednocześnie rekomendowanie wspierania dużych miast jako „lokomotywu wzrostu”, których dobrobyt ma szansę pozytywnie oddziaływać na otaczający region (por. [Polska 2030... 2009, s. 248-249 i 265]). Zbyt ambitna i nieadekwatna do polskich możliwości i uwarunkowań (w tym geograficznych, rozwojowych, transportowych) jest chyba propozycja partycypacji miast polskich w światowej sieci metropolii (Polska

2030... 2009, s. 254-255); bardziej odpowiadające wydaje się raczej umacnianie udziału polskich miast w transgranicznej współpracy regionalnej.

Dokumentem, który wdraża strategię EU2020 na poziomie narodowym (polskim), jest Krajowy Program Reform (KPR) przyjęty 26 kwietnia 2011 r. Dokument ten nie zawiera niestety żadnych propozycji działań, a już na pewno reform dotyczących podnoszenia spójności terytorialnej kraju. Kwestia ta jest podnoszona tylko dwukrotnie i to jedynie w kontekście zwiększania dostępności transportowej i przez to umożliwiania większej mobilności pracownikom. Spójność terytorialna jest tu więc nie tylko sprowadzona do jej jednego z wielu elementów, ale także traktowana jako narzędzie do uzyskiwania poprawy warunków na rynku pracy. Niewątpliwie jest to jedna z funkcji podnoszenia spójności w wymiarze terytorialnym, a problemy rynku pracy są jednym z większych wyzwań gospodarki Polski, niemniej jest to rozumienie bardzo zawężające. Trudno więc stwierdzić, że KPR na rzecz realizacji EU2020 odnosi się w ogóle do spójności terytorialnej (poza wymienieniem jej jako jednego w wymiarów polityki spójności we wstępie) czy choćby próbuje zanalizować jej uwarunkowania w Polsce.

Dokumentem, który rzeczywiście wdraża koncepcję spójności terytorialnej do polskiego systemu prawnego jest Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030 (KPZK 2030), przyjęta 13 grudnia 2011 r. po 3-letnim okresie przygotowania. Dokument ten jest obszernym, złożonym i bardzo kompleksowym ujęciem uwarunkowań i wyzwań dotyczących spójności terytorialnej w Polsce. Prezentowane w KPZK 2030 rozumienie spójności terytorialnej jest bardzo szerokie, adekwatne do problemów rozwojowych kraju; odnosi się zarówno do spójności w wymiarze centrum – peryferie, miasto – jego region, jak i ośrodków „wyodrębnionych geograficznie, na których wystąpiła koncentracja specyficznych problemów” [KPZK 2030, s. 82]. Ponadto obejmuje zarówno spójność w wymiarze geograficznym, jak i funkcjonalnym, czego wyrazem jest wskazanie kierunków działań polityki przestrzennej, których celem jest zwiększenie spójności terytorialnej kraju. Kierunki te to:

„1. Wspomaganie spójności w układzie krajowym: Pomorze Środkowe – Polska Zachodnia – Polska Centralna – Polska Wschodnia,

2. Regionalna integracja funkcjonalna, wspomaganie rozprzestrzeniania procesów rozwojowych na obszary poza głównymi miastami oraz budowanie potencjału do specjalizacji terytorialnej,

3. Wspomaganie spójności w obszarach problemowych” [KPZK 2030, s. 88].

„Wspieranie rozwoju funkcji metropolitalnych słabszych ośrodków miejskich” [KPZK 2030, s. 89], „Wspomaganie procesów koncentracji urbanizacji w miastach średnich i wybranych małych” [KPZK 2030, s. 89], „Wspomaganie obszarów o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe” [KPZK 2030, s. 95] to działania, które odpowiadają na wyzwania spójności terytorialnej w ogóle (zapewnienie możliwości wykorzystania potencjałów rozwojowych różnych regionów i udział w nich możliwie dużej liczby mieszkańców), ale także

uwarunkowania polskie, tj. niedorozwój funkcji Polski Wschodniej, brak powiązań miasto-wieś, choć już z uwzględnieniem mocnych stron Polski, czyli np. policentrycznego układu zagospodarowania przestrzeni.

Spójność terytorialna, według KPZK 2030, ma być uzyskana głównie za pomocą instrumentów planistycznych, dodatkowo także inwestycji, poprzez politykę regionalną i wybrane polityki sektorowe. Kontrowersyjne wydaje się jednak znaczenie, jakie w tym kontekście (potencjałów terytorialnych, wzrostu konkurencyjności w wymiarze regionalnym) przypisuje się możliwości rozwoju regionalnego poprzez tworzenie specjalnych stref ekonomicznych (SSE), oraz duża rola przypisywana dotacjom budżetowym. Zarówno SSE, jak i dotacje mogą być instrumentami wsparcia specjalizacji terytorialnej, jednak bez udziału mechanizmów rynkowych i istnienia fundamentów rozwoju innowacyjnego trudno osiągnąć trwały wzrost pozwalający na uzyskanie spójności w jakimkolwiek wymiarze. Również forma implementacji działań zaprojektowanych w KPZK 2030, tj. opracowanie ustaleń (obligatoryjnych) i zaleceń (fakultatywnych) odnoszących się do instytucji na każdym szczeblu, jednak bez wytycznych dotyczących „sposobu zaadresowania danej kwestii” [KPZK 2030, s. 208], nasuwa skojarzenia z „otwartą metodą koordynacji”, stosowaną m.in. w implementacji Strategii Lizbońskiej. Skuteczność tej metody obniżał brak sankcji oraz duża dowolność doboru instrumentów realizacji celów; nacisk na działania o charakterze planistycznym (por. [KPZK 2030, tab. 5, s. 181-186]), ich fakultatywność, duża liczba działań polegających na „powołaniu zespołu zadaniowego” mogą przynieść podobny skutek.

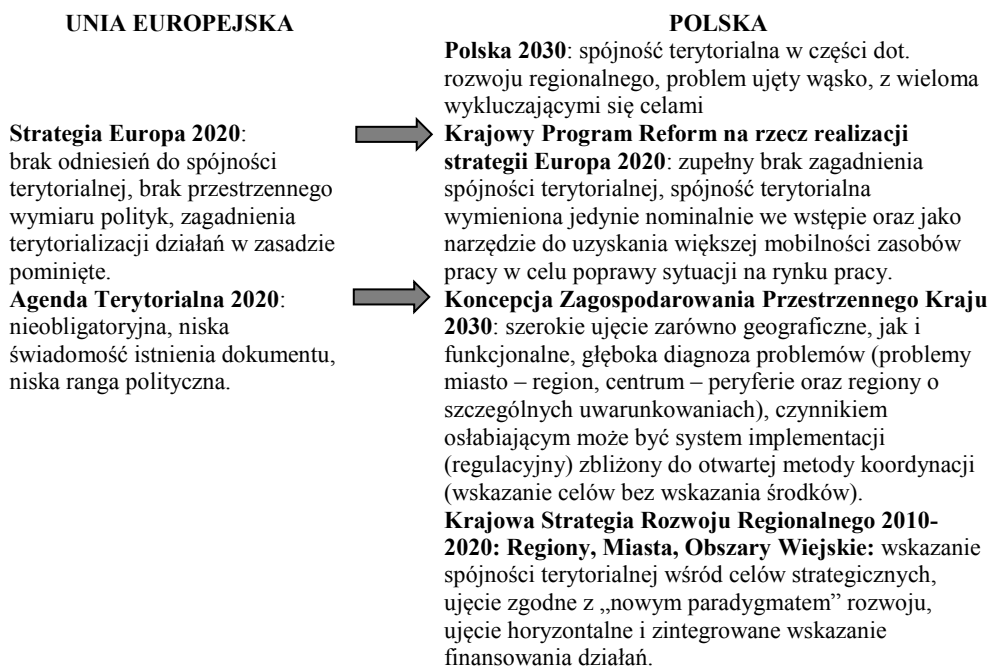
Strategiczne podejście – a więc z założenia całościowe i wyznaczające priorytety rozwoju – prezentuje kolejny dokument, tj. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie (KSRR 2020). Nie jest ona powiązana bezpośrednio z żadnym wskazanym wyżej dokumentem programowym szczebla wspólnotowego, niemniej uznać można, iż ideę spójności terytorialnej ujmuje w sposób najpełniejszy i z dużym zrozumieniem tematu. Cel strategiczny dla wskazanych kierunków rozwoju określony jest jako: „W 2020 roku polskie regiony mają stanowić lepsze miejsce do życia dzięki zwiększeniu poziomu i jakości życia oraz przez stworzenie takich ram gospodarczo-społecznych i instytucjonalnych, które **zwiększają szanse rozwojowe we wszystkich regionach** oraz realizacji aspiracji i możliwości zamieszkujących je jednostek i wspólnot lokalnych”.

Należy zwrócić uwagę, że w KSRR 2020 wprost podjęty został temat stworzenia równych szans rozwojowych dla wszystkich regionów, a zatem – zgodnie z koncepcją promowania spójności terytorialnej – realizacji celu przeciwdziałania nierównomiernej geograficznie dystrybucji dobrobytu. Cel ten ma być jednak realizowany nie przez „proste” działania redystrybucyjne, ale zgodnie z tzw. nowym paradygmatem rozwoju, który kładzie nacisk na tworzenie lub wzmocnianie potencjałów rozwojowych regionów bez względu na ich poziom zamożności. KSRR 2020 promuje zatem odejście od podziału na działania inter- i intraregionalne na rzecz wspólnej polityki, określającej cele dla wszystkich podmiotów publicznych na terytorium. Istotną ce-

chą KSRR 2020 jest także horyzontalne, wielosektorowe podejście integrujące (system integracji strategii mających wpływ terytorialny z działaniami określonymi dla danego terytorium). Te dwa założenia Strategii („nowy paradygmat” rozwoju oraz podejście horyzontalne) skłaniają do stwierdzenia, że KSRR 2020 jest wyjątkowym dokumentem programowym, który nie tylko uwzględnia potrzebę spójnego terytorialnie rozwoju, ale także ze zrozumieniem i kompetencją podchodzi do tego zagadnienia, wskazując konkretne pomysły implementacji tej idei w polskich regionach.

3. Polityka spójności terytorialnej po 2013 roku w Polsce

W wymiarze praktycznym spójność terytorialna jest w Polsce realizowana właściwie głównie poprzez jeden z elementów tego pojęcia, tzn. dostępność transportową. Zgodnie z definicją przyjętą przez KE spójność terytorialna obejmuje także wspomaganie współpracy między regionami oraz realizowanie potrzeb obszarów w szczególnej geograficznie sytuacji. Wydaje się jednak, że działania podejmowane w Polsce koncentrują się na tworzeniu dostępności transportowej poprzez budowę (poprawę) infrastruktury drogowej, ewentualnie kolejowej, pomijając jednocześnie niedorozwój funkcji obszarów oddalonych od centrum kraju. Przedmiotem działań (nie



Rys. 1. Spójność terytorialna we wspólnotowych i polskich dokumentach programowych

Źródło: opracowanie własne.

deklaracji) nie jest także struktura gospodarcza regionu wschodniego, z dużym udziałem zatrudnienia w rolnictwie, dodatkowo z rozdrobnioną strukturą własności, ani wpływ tych zjawisk na konkurencyjność całego kraju; natomiast czynniki miękkie, takie jak jakość życia mieszkańców czy dostęp do usług publicznych i ich wpływ na podnoszenie potencjału rozwojowego terytoriów, zdają się zupełnie pominięte w działaniach. Pozostałe kierunki rozwoju, tak kompleksowo wskazane w KPZK 2030, nie wykraczają chyba poza sferę deklaracji i pozostają raczej w puli przyszłych zadań.

Omówione powyżej dokumenty, ich główne tezy i zależności między nimi, podsumować może schemat na rys. 1.

4. Wnioski

1. TA2020 ma na celu pokreślenie terytorialnego wymiaru działań rozwojowych podejmowanych przez UE. Niemniej dokument ten cechuje duża doza ogólności – brakuje w nim propozycji pożądaných praktyk, wskazania jednostek odpowiedzialnych (co zwykle zmniejsza efektywność działań administracji) oraz wyjścia poza ujęcie sektorowe (kierunki działań dotyczą głównie polityk objętych kompetencjami ministrów przyjmujących TA2020, bez odwołań do innych resortów). Ponadto siłę oddziaływania dokumentu zmniejsza jego charakter – jest to dokument nieprzyjęty przez żadną z instytucji UE, a jego wdrażanie nie jest obligatoryjne.

2. Trudno doszukać się wymiaru terytorialnego w innych polskich dokumentach programowych. Krajowy Program Reform, wdrażający w Polsce strategię EU2020, w zasadzie nie zwiera odniesień do zagadnień przestrzennych czy geograficznych; rozwój w KPR widziany jest głównie przez pryzmat osiągnięć ekonomicznych, czasem społecznych, nie uwzględnia jednak koniecznych do ich uzyskania uwarunkowań terytorialnych, będących często klamrą spinającą wyzwania o charakterze gospodarczym.

3. Również strategia „Polska 2030” tylko częściowo odnosi się do zagadnień terytorialnych, ujmując je w jeden rozdział poświęcony spójności regionalnej. Wskazane tam wyzwania dla tejże spójności (rosnące zróżnicowanie dochodowe między metropoliami a peryferiami oraz różnice w jakości życia wewnątrz dużych miast) oraz rekomendowane działania (przede wszystkim dotyczące: zarządzania miastami na poziomie lokalnym, wyrównywania szans edukacyjnych oraz poprawy infrastruktury transportowej, jak również niesprecyzowanego modelu „rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego”) nie odnoszą się do wykorzystywania i wzmacniania potencjału terytorialnego regionów, lecz raczej wskazują na możliwość wyrównywania poziomu dochodu w ujęciu geograficznym poprzez działania kompensacyjne. Spójność jest tu więc ujęta jedynie w jej gospodarczym wymiarze, bez uwzględnienia jednak wpływu, jaki czynniki terytorialne mają na tworzenie dobrobytu.

4. KPZK 2030 jest przykładem dobrego podejścia do spójności terytorialnej w wymiarze krajowym – proponuje terytorializację wielu polityk, uwzględniając

szerokie spektrum działań oraz możliwości wpływania na spójność terytorialną nie tylko polityk o ewidentnych efektach przestrzennych, ale też głębiej analizując inne polityki i ich potencjalne skutki, np. poprzez włączenie do analizy polityki morskiej i rozwoju miejskiego.

5. Rozwiązania zaproponowane w KPZK 2030, które w istotny sposób mogą wpłynąć na spójność terytorialną kraju, a które nie znalazły miejsca w innych dokumentach programowych, odnoszą się przede wszystkim do wspierania regionalnej integracji funkcjonalnej, rozprzestrzeniania się rozwoju poza duże ośrodki miejskie oraz zagadnienia „specjalizacji terytorialnej”. Działania zaproponowane w ramach tych dziedzin wykraczają poza tworzenie spójnego terytorium jedynie poprzez łączenie ich siecią transportową, umożliwiającą faktyczną integrację funkcjonalną kraju (z aspiracjami do spójności terytorialnej również w obrębie większego regionu transgranicznego). Ponadto uwzględniają one rzetelną analizę potrzeb i uwarunkowań Polski w zakresie rozwiązań przestrzennych oraz możliwości wykorzystania tych czynników do zwiększenia spójności terytorialnej w wymiarze krajowym.

6. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010- 2020 w sposób całościowy i ze zrozumieniem ujmuje ideę spójności terytorialnej. Realizacja działań w niej przewidzianych daje szansę na bardziej równomierną geograficznie dystrybucję dobrobytu w polskich regionach. Istotny wydaje się zwłaszcza nacisk, jaki w dokumencie kładziony jest na wzmacnianie lub tworzenie potencjałów konkurencyjnych regionów, co pozwala wnioskować, iż w najbliższych latach nastąpi eliminacja podejścia redystrybucyjnego w rozwoju regionalnym na rzecz wspierania przewag konkurencyjnych (istniejących lub tworzonych).

7. Nadal niejasne jest podejście do mierzenia postępów w dziedzinie spójności terytorialnej, zarówno na szczeblu UE, jak i krajowym, w tym polskim. Propozycji w tym zakresie nie zawierają ani omówione wyżej dokumenty programowe UE, ani KZPK 2030. Uwzględnienie nawet podstawowych mierników spójności terytorialnej w strategiach implementujących to zjawisko przyniosłoby pozytywny efekt w postaci większej presji na kraje i regiony, ale także pozwoliłoby na wczesne dostrzeżenie barier działań mających na celu równomierny przestrzennie wzrost.

Literatura

- Böhme K., Doucet P., Komornicki T., Zaucha J., Świątek D., *How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and the EU Cohesion Policy. Report based on the Territorial Agenda 2020*, Warszawa 2011.
- Faludi A., *Territorial Cohesion under the Looking Glass. Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion*, Bruksela 2009, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 13 lipca 2010 r.

- Polska 2030, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, www.polska2030.pl.
- Rząd Rzeczypospolitej Polskiej, Stanowisko do Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej, Warszawa, 24 lutego 2009. http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_miedzynarodowy/polityka_przestrzenna_ue/spojnosc_terytoriaalna/Documents/Stanowisko_final_25.02.2009.pdf
- Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Gödöllő 2011.
- Zauchna J., *Synteza aktualnego stanu wiedzy dot. rozwoju sustensywnego i spójności terytorialnej w planowaniu przestrzennym*, Institute for Development Working Paper no. 001/2012, Instytut Rozwoju, Sopot 2012.
- Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcanie różnorodności terytorialnej w siłę, Komisja Europejska, Bruksela 2008, COM(2008) 616fin.

IMPLEMENTATION AND REALIZATION OF TERRITORIAL COHESION AIMS IN POLAND

Summary: The paper presents implementation of the concept of territorial cohesion into the Polish program documents, and therefore Polish economic policy. Documents taken here into consideration are Polish National Reform Program (implementing strategy Europe 2020), “Polska 2030” report, National Spatial Development Concept 2030 and National Strategy of Regional Development 2010-2020. The analysis brings a conclusion that the aims and instruments of territorial development are most thoroughly envisaged in the latter document, though even that creates some risk for the effective creation of coherent territorial area in Poland.

Keywords: territorial cohesion, spatial development, cohesion policy of the European Union.