

Urszula Markowska-Przybyła

POLITYKA PRZESTRZENNA A WSPÓŁCZESNA POLITYKA REGIONALNA – ZARYS PROBLEMU

1. Polityka regionalna wobec nowych uwarunkowań

Podstawowym wyznacznikiem współczesnych decyzji dotyczących rozwoju gospodarki narodowej są uwarunkowania zewnętrzne związane z procesami globalizacji. Wyrazem globalizacji jest liberalizacja polityki gospodarczej państw, zwiększenie mobilności czynników produkcji, zwiększająca się rola metropolii, powstawanie nowych form organizacji produkcji. Wszystko to sprawia, że uwarunkowania zewnętrzne wyznaczają w szczególności nowe zadania dla polityki regionalnej państwa.

Procesy globalizacji sprawiły, że mówimy współcześnie już nie tylko o konkurencji firm czy gospodarek narodowych, ale także o konkurencji regionów. Postępująca globalizacja produkcji spowodowała, z punktu widzenia polityki regionalnej, liczne zmiany. Sprawiała, że w coraz większym stopniu zdolność konkurencyjna jednostek gospodarczych zależy nie tylko od nich samych, ale i od sprawności funkcjonowania terytorialnych systemów społeczno-gospodarczych i ich zdolności do rozszerzonej reprodukcji regionalnych i krajowych zasobów, z których korzysta wytwórca. Tworzenie otoczenia sprzyjającego uzyskiwaniu przewagi konkurencyjnej jest obecnie coraz częściej przedmiotem i priorytetem polityki regionalnej [6].

Z jednej strony jesteśmy świadkami globalizacji procesów gospodarczych, z drugiej należy zauważyć, że współczesne procesy rozwojowe stają się coraz bardziej „sterytorializowane”, tzn. mamy do czynienia z lokalizacją procesów globalnych. Lokalizacja ta polega na tym, że innowacje obejmujące cały świat tworzone są w niewielkiej liczbie układów lokalnych. Wzrost znaczenia skali regionalnej (lokalnej) uzasadniany jest nie tylko czynnikami kulturowymi i socjologiczno-psychologicznymi¹, ale także czynnikami czysto ekonomicznymi, związanymi z tym, że we współczesnej gospodarce globalnej trwała przewaga

¹ Są to takie czynniki, jak przywiązanie do korzeni, ochrona tożsamości, prawo do odrębności, które są niejako odpowiedzią na procesy globalne.

konkurencyjna budowana jest lokalnie w systemach produkcyjnych zwanych terytorialnymi [5; 17]. Na idei terytorialnych systemów produkcyjnych (TSP) oparta jest nowa koncepcja pobudzania rozwoju regionalnego. TSP zostały uznane za najlepszy sposób zorganizowania produkcji w kontekście globalizacji i nasilającej się konkurencji. To właśnie rywalizacja w skali globalnej skutkuje przestrzenną koncentracją produkcji i specjalizacją terytoriów w określonych dziedzinach wytwórczości. W warunkach globalizacji TSP pozwalają na uzyskiwanie regionalnej przewagi konkurencyjnej²

Przestrzennym aspektem współczesnych procesów jest m.in. osłabienie związków centrum-otoczenie na rzecz związków typu centrum-centrum, czyli procesy metropolizacji. Skutkuje to polaryzacją przestrzeni. Na tym tle często powstają pytania o kierunek polityki regionalnej państwa oraz kierunek polityki zagospodarowania przestrzennego. Czy należy wzmacniać silne ośrodki, tak by były one motorem wzrostu całego kraju, czy wyrównywać dysproporcje rozwojowe przez kierowanie środków do słabszych obszarów? Istnieją więc pewne dylematy, które ma godzić nowe podejście do polityki regionalnej państwa – tj. polityka zorientowana na podnoszenie konkurencyjności regionów³ Podnoszenie konkurencyjności regionów staje się priorytetowym celem polityki rozwoju regionalnego i jednocześnie sposobem na ten rozwój. Oznacza odejście od modelu opierającego się na działaniach wyrównawczych (wyrównywania efektów), a przejście do działań służących wzmocnieniu endogenicznych czynników rozwoju (wyrównywanie szans, oddziaływanie na czynniki wzrostu i konkurencji). W *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006* (NSRR) [15] za cel strategiczny przyjęto „tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską” W *Założeniach Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013* [21] zapisano, że „zasadniczym celem polityki regionalnej państwa w latach 2007-2013 powinno być dążenie do popra-

² Podważa to jednocześnie twierdzenie, że firmy mają obecnie znaczną swobodę lokalizacyjną i stosunkowo łatwo mogą przemieszczać swoją działalność. „W odniesieniu do wielu form dokonywanych transakcji, terytorium zawsze będzie miało istotne znaczenie w lokalizacji przedsiębiorstw i to nawet w sytuacji, gdy najnowocześniejsze techniki komunikowania umożliwiają bardzo szybki i tani obieg niektórych informacji (...) [zwłaszcza], że wszystko to, w co można się skutecznie zaopatrzyć niezależnie od odległości, w zasadzie przestało stanowić przewagę konkurencyjną w rozwiniętych krajach. (...) Szczególnie zaś dla dyfuzji wiedzy i procesu kreacji innowacji bezpośrednie kontakty są po prostu niezbędne” [17].

³ Konkurencyjność jednostki przestrzennej definiowana jest jako zdolność do sprostania wyzwaniom, jakie stawiają inne konkurencyjne regiony. Konkurencyjność regionu jest trwałą jego zdolnością umożliwiającą sprostanie w różnych układach konkurencyjnych innym regionom będącym jego konkurentami [22]. Zgodnie z inną definicją jest to zdolność regionów do adaptacji do zmieniających się warunków, pod kątem utrzymania (lub poprawy) pozycji w toczącym się między regionami (miastami) współzawodnictwie [7]. Przez konkurencyjność regionu rozumie się także „zdolność regionu do wytwarzania trwałego wzrostu wartości dodanej i wynikającego stąd wzrostu regionalnej zamożności” [12].

wienia konkurencyjności gospodarczej wszystkich województw [...] przy dążeniu do zapewnienia większej spójności Polski”, natomiast we *Wstępnym projekcie Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2007-2013* sformułowano trzy cele strategiczne tj., wzrost konkurencyjności polskich województw, wykorzystanie potencjału endogenicznego regionów oraz wyrównywanie szans rozwojowych regionów [19, s. 14]. Przytoczone cele najważniejszych dokumentów o charakterze planistycznym w kraju wyrażnie zakładają więc realizację polityki opartej na podnoszeniu konkurencyjności poszczególnych regionów kraju przy jednoczesnym wyrównywaniu różnicowania w wymiarze przestrzennym.

Zdolność konkurencyjna regionu – rozumiana jako zdolność adaptacji do zmieniających się warunków, pod kątem utrzymania (lub poprawy) pozycji w toczącym się między regionami współzawodnictwie [7] – determinowana jest czynnikami różnej natury. Są nimi m.in. potencjał gospodarczy i jego struktura, kapitał ludzki i społeczny w regionie, klimat gospodarczy i polityczny, otoczenie (środowisko) instytucjonalne w regionie, położenie regionu w sieci osadniczej i powiązania funkcjonalne z otoczeniem, dostępność komunikacyjna regionu, stan zagospodarowania infrastrukturalnego – infrastruktura techniczna, ekonomiczna, społeczna. Na wiele z nich wpływ – mniej lub bardziej bezpośredni – ma zagospodarowanie przestrzenne.

Upoważnia to do postawienia tezy, że zagospodarowanie przestrzenne regionu jest jednym z istotnych czynników decydujących współcześnie o możliwości rozwoju regionu, ponieważ wpływa na możliwość uzyskania przewagi konkurencyjnej przez region, stanowi niejako podstawę rozwoju terytorium, jest ważnym czynnikiem lokalizacji podmiotów gospodarczych, determinuje przestrzenne formy zorganizowania produkcji – niezwykle istotne z punktu widzenia możliwości uzyskania przewagi konkurencyjnej. Organizacja przestrzenna elementów przestrzeni wyznacza ład przestrzenny. Dotyczy on rozmieszczenia poszczególnych elementów w przestrzeni oraz ich wzajemnych powiązań i interakcji ze środowiskiem przyrodniczym. Ład przestrzenny jest niezwykle istotny z punktu widzenia funkcjonowania podmiotów gospodarczych, gdyż może ułatwiać bądź utrudniać osiąganie przez nie korzyści zewnętrznych. Zagospodarowanie przestrzenne może wręcz decydować o spójności przestrzennej terytorium, o stopniu zespolenia elementów przestrzeni; wpływa też na efektywność ich funkcjonowania oraz na sposób rozmieszczenia.

Przestrzenne wymiary obecnych procesów i zjawisk społeczno-gospodarczych muszą być uwzględniane w realizacji polityki regionalnej państwa. Polityka zagospodarowania przestrzennego spełnia wobec niej poniekąd w tym sensie funkcję instrumentalną⁴

⁴ Istnieją także inne podejścia do współzależności polityka regionalna – polityka przestrzennego zagospodarowania kraju. „O ile w polityce rozwoju regionalnego gospodarki regionalne są traktowane podmiotowo, o tyle w polityce przestrzennego zagospodarowania kraju przestrzeń traktowana jest jako pewna całość będąca przedmiotem świadomego i celowego kształtowania, w tym sensie polityka regionalna powinna stanowić element polityki przestrzennej” [13, s. 134].

2. Zadania polityki zagospodarowania przestrzennego

Zagospodarowanie przestrzenne jest istotnym czynnikiem podnoszenia zdolności konkurencyjnych regionów kraju. W warunkach ciągłej zmienności zachodzi konieczność nieustannego kształtowania czynników konkurencyjności⁵, zmienność jest więc wyzwaniem dla polityki przestrzennej, wyzwaniem szczególnie trudnym, ze względu na trwałość elementów zagospodarowania przestrzennego. Polityka przestrzenna⁶ rozumiana jest jako świadoma i celowa działalność władz, polegająca na racjonalnym kształtowaniu zagospodarowania przez właściwe użytkowanie przestrzeni zapewniające utrzymanie ładu przestrzennego i umożliwienie prawidłowego, efektywnego funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej [3, s. 11].

W polityce zagospodarowania przestrzennego zachodzi współcześnie konieczność przewartościowania układów i elementów wynikająca ze zderzenia wysokiego stopnia stabilności i bezwładności struktur przestrzennych z narastającą ciągle zmiennością życia społecznego i gospodarczego. Należy więc godzić sprzeczności, stabilność zagospodarowania przestrzennego (która działa stabilizująco na życie społeczne i gospodarcze, a także zmniejsza ryzyko nasilającej się konkurencji) oraz zmienność życia, wyrażającą się m.in. w głębokich przeobrażeniach struktur demograficznych i stylu życia, dynamicznym postępie technologicznym i wzroście ogólnej zamożności, któremu towarzyszą pogłębiające się dysproporcje społeczne [20, s. 21-22].

Podstaw przewartościowania zagospodarowania przestrzennego należy poszukiwać w przesłankach społecznych i gospodarczych. Od strony przesłanek społecznych nowy wymiar zagospodarowania przestrzennego musi uwzględniać m.in. to, że społeczeństwo staje się coraz bardziej zindywidualizowane, co wpływa zarówno na bogactwo przejawów życia, jak i na zwiększenie skali dokonywanych wyborów dotyczących miejsca zamieszkania, pracy i wypoczynku. Dla zagospodarowania przestrzennego oznacza to zwiększenie wachlarza form zagospodarowania oraz wysokiego tempa przekształceń dostosowawczych [20, s. 22-23]. Przesłanki gospodarcze wynikają m.in. ze wspomnianego wcześniej uelastyczniania i zmian organizacji procesów produkcji.

Zagospodarowanie przestrzenne musi więc godzić potrzeby gospodarcze ze społecznymi. Podobnie jak w wypadku celu podnoszenia konkurencyjności regionu, cele gospodarcze nie powinny być ostateczne, ale mają służyć celom społecznym. Właściwe zagospodarowanie regionu, uwzględniające aspekty społeczne,

W *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju* z 26.07.2001 stwierdza się natomiast, że „polityka przestrzenna jest także polityką regionalną; istnieje ciągłość między nimi, granica zaś jest elastyczna [11, s. 523].

⁵ Zmianie ulegają czynniki rozwoju, czynniki ilościowe, istotne jeszcze w latach 60. XX w., zastąpione zostały czynnikami natury jakościowej (por. np. [4]).

⁶ Termin używany w niniejszym opracowaniu zamiennie z pojęciem „polityki zagospodarowania przestrzennego”

jest czynnikiem zwiększającym atrakcyjność danego obszaru dla potencjalnych mieszkańców, a jest to jedna ze składowych ogólnej oceny konkurencyjności regionu.

Nowe zasady kształtowania struktur funkcjonalno-przestrzennych można sprowadzić do trzech głównych form tego zagospodarowania, które spowodują podniesienie zdolności adaptacyjnych struktur przestrzennych do nowych warunków rozwoju [20, s. 23-24],

- tworzenia struktur otwartych i elastycznych;
- budowy układów wielofunkcyjnych, nastawionych na wysoki stopień spójności całego układu i niezbędną sprawność funkcjonowania;
- kreowania układów sieciowych.

3. Kształt polskiej polityki przestrzennej

Ogólny kształt polskiej polityki przestrzennej wyznacza *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* ogłoszona 26 lipca 2001 r. W *Koncepcji* przedstawiony został system strategicznych celów zagospodarowania przestrzennego kraju.

Główną przesłanką określającą ten system celów jest szansa i konieczność dynamizacji rozwoju Polski przez kształtowanie m.in. przestrzeni konkurencyjnej, efektywnej i innowacyjnej, ale także przestrzeni otwartej, czystej, zróżnicowanej oraz politycznie zdecentralizowanej, a głównym motywem wyboru celów strategicznych polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jest możliwość dynamizacji gospodarki, którą można osiągnąć dzięki zwiększeniu konkurencyjności gospodarki narodowej. Motywy i przesłanki wyznaczają strukturę celów tej polityki, w której,

1) kształtowanie mechanizmów generujących efektywny ekonomicznie rozwój, w dostosowaniu do zróżnicowanych przestrzennie uwarunkowań, stanowiłoby naczelny i niezastępowalny imperatyw działania wszystkich podmiotów gospodujących;

2) stopniowa poprawa standardu cywilizacyjnego byłaby osiąganą wraz z postępującym rozwojem według zasady tworzenia szans dla każdego;

3) ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego wkomponowane w procesy rozwoju prowadziłyby stopniowo do coraz pełniejszego urzeczywistniania ekorozwoju;

4) ochrona dziedzictwa kulturowego kształtowałaby tożsamość polskiej przestrzeni w systemie europejskim;

5) poprawa bezpieczeństwa państwa zapewniałaby maksymalne zdolności obronne kraju i obronę ludności.

Zwornikiem spinającym system celów strategicznych jest kształtowanie ładu przestrzennego.

Widać więc, że podstawowym celem i zarazem motywem jest dynamizacja gospodarki narodowej, cele gospodarcze są w *Koncepcji* mocno akcentowane i służyć mają innym celom. Dynamizacja gospodarki osiągnąta m.in. przez podnoszenie jej konkurencyjności ma stanowić naczelną imperatyw działania i temu celowi ma być podporządkowana również polityka przestrzennego zagospodarowania kraju.

W *Koncepcji* zauważa się, że istotą złożoności kształtowania polskiej przestrzeni jest konieczność współzależnego wiązania efektywnościowych uwarunkowań i wyzwań rozwoju globalnego ze społecznymi oczekiwaniami i aspiracjami społeczeństwa. Problemem kluczowym strategii rozwoju kraju jest, jak pogodzić wymogi konkurencyjności i efektywności oraz związaną z tym konieczność szybkiej restrukturyzacji z zaspokajaniem społecznych aspiracji do sprawiedliwości i równości oraz tworzeniem szans na poprawę jakości życia „tu i teraz” [11, s. 533]. Według autorów *Koncepcji* priorytet efektywności przed równością jest obecnie koniecznością polskiej rzeczywistości. Istnieje potrzeba akceptowania naturalnych dla gospodarki rynkowej tendencji do polaryzacji przestrzennej rozwoju jako najkrótszej drogi do uzyskania efektywności przez koncentrację aktywności w miejscach najkorzystniejszych dla kapitału. Akceptacja priorytetu efektywności nie oznacza jednak bezwarunkowej zgody na trwałą polaryzację polskiej przestrzeni. Podstawową zasadą wprowadzania efektywności na całym terytorium państwa jest równoważenie rozwoju. Równoważenie rozwoju jest główną zasadą polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Powinna ona uwzględniać: policentryzm i umiarkowany stopień koncentracji, polaryzację struktury społeczno-gospodarczej jako trend obiektywnie uwarunkowany oraz ekorozwój jako wyznacznik cywilizacji XXI w. W *Koncepcji* uznano, że [11, s. 533]:

- polaryzacja przestrzeni jest nieuchronnym procesem wynikającym z dążenia do poprawy efektywności,
- niezbywalnym zadaniem państwa jest dążenie do realizacji zasady równych szans,
- najlepszą i jedyną drogą w układach przestrzennych jest sprzyjanie przenikaniu efektywności z biegunów wzrostu na całą przestrzeń kraju.

Zgodnie z tym polityka zagospodarowania przestrzennego kraju powinna kształtować warunki stymulujące tworzenie struktur przestrzennych synergicznie oddziałujących na dynamizację rozwoju kraju. Oddziaływaniem tym powinny zostać objęte strefy i ośrodki zapóźnione cywilizacyjnie, a aktywna polityka państwa powinna oddziaływać na przyspieszenie ich rozwoju przez tworzenie warunków do lokalizacji przedsięwzięć efektywnych gospodarczo.

Taka polityka została uznana w *Koncepcji* – za wybór pomiędzy efektywnością a równością, między polityką nastawioną na usuwanie nierówności w zagospodarowaniu kraju a polityką dążącą do tworzenia szans dla całego kraju w konkurencji międzynarodowej. Ważna jest rola polityki regionalnej państwa, która powinna oddziaływać na przyspieszenie rozwoju obszarów zapóźnionych przez tworzenie odpowiednich warunków do lokalizacji efektywnych przedsięwzięć z

uwzględnieniem historycznie ukształtowanych struktur, walorów środowiska przyrodniczego oraz przesłanek demograficznych.

Zauważa się więc znaczną zbieżność polityki regionalnej państwa, opartej na idei podnoszenia konkurencyjności, z koncepcją polityki zagospodarowania kraju. Po pierwsze – cele gospodarcze w obu przypadkach powinny służyć celom społecznym, po drugie – niezbywalnym zadaniem państwa jest dążenie do wyrównywania naturalnie pojawiających się dysproporcji w procesie rozwoju, i po trzecie – istotną zasadą polityki zmniejszania dysproporcji rozwojowych jest wyrównywanie szans, a nie efektów. W polityce podnoszenia konkurencyjności regionów podkreśla się konieczność pobudzania potencjału endogenicznego, natomiast w koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju – sprzyjanie przenikaniu efektywności z biegunów wzrostu na całą przestrzeń kraju.

4. Polityka przestrzenna a polityka spójności w Unii Europejskiej

Chociaż UE nie jest odpowiedzialna za planowanie przestrzenne, aspekty planowania przestrzennego Wspólnoty i polityki poszczególnych państw mają duże znaczenie, gdyż wszystkie decyzje polityczne są wdrażane na danej przestrzeni. Na kształt przestrzenny obszaru Unii Europejskiej mają wpływ różne dziedziny polityki wspólnotowej. Oddziałują na formy użytkowania ziemi, spójność społeczno-gospodarczą czy konkurencyjność regionów. Najpoważniejsze skutki przestrzenne powodują działania w sferze polityki regionalnej, a także te dokonywane w ramach polityki konkurencji, wspólnej polityki rolnej, ochrony środowiska, badań i rozwoju technologicznego oraz rozwoju sieci transeuropejskich [1].

Dokumentem, który precyzuje politykę zagospodarowania przestrzeni Unii Europejskiej⁷, jest istniejący od 1977 r. dokument określający perspektywę rozwoju przestrzennego Europy (*Schéma de Développement de l'Espace Communautaire* – SDEC) [10, s. 57].

Począwszy od drugiej połowy lat 80. zaczęto zwracać coraz większą uwagę na ten obszar polityki. Polityka zagospodarowania przestrzennego promuje trwałą i zrównoważony rozwój UE osiągany dzięki zrównoważonej strukturze przestrzennej. W 1994 r. ministrowie odpowiedzialni za planowanie przestrzenne uzgodnili trzy wskazówki dla rozwoju przestrzennego Unii Europejskiej. Są nimi:

- policentryczny rozwój obszarów miejskich i nowe relacje między obszarami miejskimi i wiejskimi;
- równy dostęp wszystkich regionów europejskich do infrastruktury i *know-how*;
- rozważne wykorzystywanie zasobów naturalnych i dziedzictwa kulturowego.

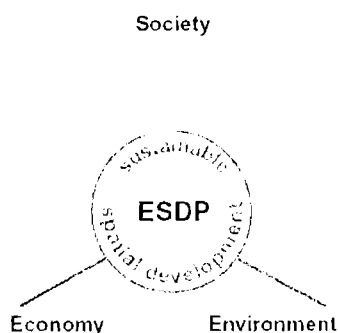
⁷ Choć nie jest to oficjalny dokument zobowiązujący państwa członkowskie.

Ważnym wynikiem refleksji politycznych stało się przyjęcie w Poczdamie w maju 1999 r. na nieformalnym posiedzeniu Rady Ministrów odpowiedzialnych za Planowanie Przestrzenne i Politykę Regionalną *Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego* (*European Spatial Development Perspective* – ESDP). Zgodnie z tym dokumentem długoterminowe trendy rozwoju przestrzennego w UE są determinowane przede wszystkim trzema czynnikami, postępującą integracją gospodarczą i relatywnym wzrostem współpracy między państwami członkowskimi, wzrostem roli społeczności lokalnych i regionalnych oraz ich roli w zagospodarowaniu przestrzennym, a także przewidywanym rozszerzeniem UE i rozwojem bliższych stosunków z jej sąsiadami [2, s. 7].

Biorąc pod uwagę istniejące dysproporcje rozwoju regionalnego, wszyscy odpowiedzialni za zagospodarowanie przestrzenne powinni rozumieć wskazówki dla planowania przestrzennego. ESDP jest podstawą celu UE, jakim jest osiągnięcie trwałego i podtrzymywalnego (*sustainable*) wzrostu, w szczególności przez wzmacnianie gospodarczej i społecznej spójności. Zgodnie z definicją ustanowioną przez raport ONZ [19] podtrzymywalny wzrost obejmuje nie tylko środowiskowo bezpieczny rozwój, który zachowuje obecne zasoby dla przyszłych pokoleń, ale także zrównoważony rozwój przestrzenny.

W związku z tym, zgodnie z ESDP, Unia Europejska powinna stopniowo rozwijać się od unii ekonomicznej poprzez unię środowiskową do unii społecznej. Przedstawia to triada celów łączących trzy fundamentalne cele polityki europejskiej:

- spójność społeczną i gospodarczą,
- ochronę zasobów naturalnych i dziedzictwa kulturowego,
- bardziej zrównoważoną konkurencyjność przestrzeni europejskiej [2, s. 10].



Rys. 1. Triada celów

Źródło: [2, s. 10].

W ramach ESDP⁸ formułowane są wytyczne dla krajów członkowskich, władz regionalnych i lokalnych, a także dla Komisji Europejskiej. Dążenie do osiągnięcia tych samych celów, a zwłaszcza głównego, czyli dążenia do osiągania spójności i zrównoważonego rozwoju przestrzennego, stanowi podstawę współpracy przygranicznej, międzynarodowej i międzyregionalnej [9].

Drugi Raport na temat Spójności Ekonomicznej i Społecznej [9] przyjęty przez Komisję Europejską w styczniu 2001 r. po raz pierwszy zajął się problemem spójności przestrzennej. Zawarto w nim rozdział zatytułowany „Spójność terytorialna, w kierunku bardziej zrównoważonego rozwoju”

W omawianym raporcie opracowano wskaźnik dostępności (*index of accessibility*), który wskazuje, dla każdego z regionów, czas potrzebny na dotarcie do innych regionów ważnych ze względów gospodarczych⁹. Na jego podstawie regiony można podzielić na trzy grupy:

1) regiony centralne, dla których wskaźnik dostępności wynosi ponad 50% średniej unijnej (wraz z 12 krajami kandydującymi), położone w trójkącie North Yorkshire (Wielka Brytania), Franche-Comté (Francja), Hamburg (Niemcy);

2) regiony peryferyjne, dla których wskaźnik wynosi poniżej 40% średniej, znajdujące się w północnej Europie, w Szwecji i Finlandii, w Europie północno-zachodniej – w północnej Szkocji i Irlandii, w południowej – w Portugalii, Hiszpanii, na wyspach Morza Śródziemnego, na południowych krańcach Włoch i Grecji oraz na wschodzie krajów kandydujących. Trzy regiony ultraperyferyjne nie zostały objęte badaniem, ich dostępność jest nawet mniejsza, mają one także wiele problemów strukturalnych;

3) regiony pośrednie, w odniesieniu do których wartość wskaźnika dostępności mieści się między 40 a 150% średniej.

Wyłaniający się obraz wskazuje na bardzo wysoką koncentrację działalności w regionach centralnych, stanowiących zaledwie 14% terytorium, ale zamieszkiwanych przez trzecią część populacji i produkujących niemal połowę wartości PKB (47%). Gęstość zaludnienia w tych regionach jest 3,7 raza większa niż w regionach peryferyjnych. Koncentracja działalności gospodarczej i zaludnienia na tak ograniczonym obszarze Unii wywiera niekorzystny wpływ nie tylko na regiony peryferyjne, ale także na centralne, w których odpowiedzialna jest za nadmierne zagęszczenie ruchu, a także za duże obciążenie środowiska.

W raporcie przewiduje się, że po rozszerzeniu Unii działalność gospodarcza będzie nawet bardziej skoncentrowana regionalnie niż w Stanach Zjednoczonych,

⁸ Równoległe z rozwojem ESDP, w grudniu 1998 r. Komisja Europejska zainicjowała program badań, realizowany we współpracy z 15 państwami członkowskimi. W rezultacie stworzone zostały podstawy jednolitego podejścia do analiz terytorialnych, stanowiących zagadnienie dotychczas w dużej mierze na szczeblu wspólnotowym zaniedbane [9].

⁹ Należy podkreślić, że jest to wskaźnik oparty w dużej mierze na szacunkach i reprezentuje raczej stan obecny niż sytuację, jaka może się zdarzyć w przyszłości, gdyż oblicza się na podstawie obecnego stanu rozwoju infrastruktury w regionach peryferyjnych. Co ważniejsze, informuje o tym, jakie zmiany dla pojęcia dostępności niesie ze sobą rozwój społeczeństwa informacyjnego [9].

gdzie działalność jest bardziej równomiernie rozłożona, niezależnie od faktu, że terytorium USA jest dwa razy większe niż powierzchnia rozszerzonej Unii, a populacja jest znacznie mniejsza (270 mln mieszkańców, o 44% mniej niż w Unii).

W 2004 r. sporządzono *Tymczasowy Raport na temat Przestrzennej Spójności* [8]. Raport ten jest podsumowaniem prac i studiów na temat rozwoju przestrzennego i stanowi wstępny rezultat prac Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej oraz Sieci Monitoringu Planowania Przestrzennego w Europie (ESPON). Raport składa się z dwóch zasadniczych części. W pierwszej przeanalizowano przestrzeń UE na tle jej rozszerzenia, wskazując na główne dysproporcje w rozmieszczeniu ludności, bogactwa i barier. W drugiej części analizy przedstawiono, jak poszczególne terytoria wyglądają na tle czynników konkurencyjności. Wstępna analiza dowodzi potrzeby koordynacji między różnymi dziedzinami polityki UE, które mają swój wymiar przestrzenny oraz między nimi a polityką poszczególnych państw. Dlatego cel przestrzennej spójności zakłada budowę współpracy zarówno w wymiarze horyzontalnym (między różnymi dziedzinami polityki), jak i w wymiarze pionowym (między władzami różnych poziomów).

We wnioskach *Tymczasowego Raportu...* stwierdzono, że fundusze strukturalne powinny koncentrować się na kilku obszarach wsparcia w celu promocji spójności przestrzennej oraz podnoszenia regionalnej konkurencyjności. Inwestowanie w ramach funduszy strukturalnych powinno być skoncentrowane na rozwoju sieci transeuropejskich oraz innych połączeń sieciowych. Infrastruktura telekomunikacyjna oraz wsparcie dla badań, rozwoju i innowacji są konieczne do redukcji luki między centrami a peryferiami, między miastami a obszarami wiejskimi w celu zapewnienia wyrównywania dostępu do wiedzy i informacji. Promowanie odnawialnych źródeł energii oraz „czystego” transportu powinno stać się priorytetem gwarantującym zrównoważony rozwój UE. Przestrzenne dysproporcje w UE są znaczne i powiększają się jeszcze bardziej w związku z rozszerzeniem. Dysproporcje te wynikają ze wzajemnego oddziaływania różnych historycznych i geograficznych czynników. W ramach UE głównym celem, mającym zlikwidować dysproporcje przestrzenne, powinno stać się stymulowanie policentryzmu, dzięki czemu mogłaby powstać globalna zintegrowana strefa wychodząca poza obszary pięciokąta (pentagonu)¹⁰, zdolna do konkurowania na europejskim i międzynarodowym poziomie [8, s. 5].

Spójność przestrzenna stała się także przedmiotem zainteresowania *Trzeciego Raportu na temat spójności UE*. W raporcie tym uznano, że koncepcja spójności terytorialnej rozciąga się poza obszar spójności gospodarczej i społecznej, stanowiąc jej wzmocnienie i uzupełnienie zarazem [16, s. 27].

Za największe problemy spójności dotyczące spójności przestrzennej w *Trzecim Raporcie...* uznano [16, s. 27]:

¹⁰ To jest strefy najbardziej intensywnego rozwoju w UE, wyznaczonej przez miasta, Londyn, Hamburg, Paryż, Mediolan i Monachium.

1) na poziomie UE – wysoki stopień koncentracji działalności gospodarczej i ludności w obszarze centralnym, zwanym „układem pentagonalnym”;

2) na poziomie krajowym – ciągłe utrzymywanie się wyraźnych różnic między obszarami miejskich metropolii a pozostałą częścią kraju, co stanowi szczególną cechę krajów akcesyjnych;

3) na poziomie regionalnym – poszerzanie się, lub co najmniej utrzymywanie się, terytorialnie występujących różnic poza obszarem wielkości mierzalnych w kategoriach poziomu PKB lub bezrobocia.

Aby móc zwalczać występujące terytorialne nierówności i osiągnąć bardziej przestrzennie zrównoważony układ rozwoju gospodarczego, wymagana będzie pewna koordynacja elementów polityki rozwoju, o ile mają one być spójne i konsekwentne.

W Unii Europejskiej wyraźnie dostrzegana jest potrzeba koordynacji działań służących wspieraniu budowy zrównoważonych struktur przestrzennych, co ma być czynnikiem osiągania jednego z podstawowych celów Wspólnoty, tj. spójności społeczno-gospodarczej. Niwelowanie nadmiernych dysproporcji rozwojowych w przekroju Unii Europejskiej oraz poszczególnych krajów członkowskich jest jednym z głównych obszarów zainteresowania i działania polityki prowadzonej na szczeblu Wspólnoty. Spójność społeczno-ekonomiczna jest przedmiotem polityki strukturalnej i regionalnej UE, która współcześnie ewoluowała w kierunku wspierania potencjału endogenicznego regionów i wyzwalania procesów wzrostu ich konkurencyjności. Jest to uznawany już powszechnie sposób osiągania spójności¹¹, co stało się także przedmiotem badań w ramach prac nad spójnością przestrzenną [8, s. 5].

Literatura

- [1] Borowiec J., *Wpływ polityk Wspólnoty na rozwój przestrzenny UE*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1016, AE, Wrocław, 2004.
- [2] ESDP – *European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1999.
- [3] Gaczek W.M., *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Poznań 2003.
- [4] Gorzelak G., Jąlowiecki B., *Konkurencyjność regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000 nr 1 (1).
- [5] Gorzelak G., Jąlowiecki B., *Strategie polskich regionów w procesie integracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1999 nr 1-2.
- [6] Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J., *Identyfikacja nowych problemów rozwoju regionalnego Polski*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 185, Warszawa 1998.
- [7] *Instytucje i instrumenty wzrostu konkurencyjności regionów*, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa, czerwiec 1996.

¹¹ W raportach regionalnych UE z 1994 i 1996 r. wskazano, że różnice w produktywności i konkurencyjności są jedną z głównych przyczyn nierównomierności rozwoju.

-
- [8] *Interim Territorial Cohesion Report*, Komisja Europejska, Luksemburg 2004.
 - [9] *Jedność, solidarność, różnorodność Europy, jej narodów i jej terytorium*. Drugi Raport na temat Spójności Gospodarczej i Społecznej. Luksemburg, Komisja Europejska 2001
 - [10] Jewtuchowicz A., *Procesy metropolizacji a perspektywy rozwoju przestrzeni europejskiej*, „Biblioteka Regionalistyki” 2004 nr 4 (1).
 - [11] *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*, MP nr 26 z 2001, poz. 432.
 - [12] *Konkurencyjność regionu Polski północnej*. Holenderski Instytut Ekonomiczny, Elbląg/Rotterdam 1997.
 - [13] Markowski T., Marszał T., *Konkurencyjność regionów jako element polityki przestrzennej*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 180, Warszawa 1998.
 - [14] Szlachta J., *Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku*, [w:] red. R. Broszkiewicz, *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Friedrich Ebert-Stiftung, Warszawa 1996.
 - [15] *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2001.
 - [16] *Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Komisja Europejska, Luksemburg 2004.
 - [17] Pietrzyk I., *Polityka regionalna w Polsce. Próba oceny krytycznej*, materiały konferencyjne, maszynopis 2001.
 - [18] *United Nations Brundtland Report*, World Commission on Environment and Development, Our Common Future, New York 1987.
 - [19] *Wstępny projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005.
 - [20] Wysocka E., *Poszukiwanie przestrzennych aspektów rozwoju społecznego i gospodarczego*, „Samorząd Terytorialny” 2001 nr 1-2.
 - [21] *Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013*, dokument opracowany przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004.
 - [22] Zeman-Miszewska E., *Wspólnota lokalna wobec konkurencji międzyregionalnej podstawy marketingu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001 nr 11.

SPATIAL DEVELOPMENT POLICY VERSUS CONTEMPORARY REGIONAL POLICY – OUTLINE OF A PROBLEM

Summary

Contemporary conditions of socio-economic development create special challenges in regional policy. Both the necessity for increasing efficiency of national economies and the need of equalizing disparities, which arise naturally, have created a new approach to regional policy, which is rising competitiveness of regions.

The necessity for reconciling “efficiency” with “equality” appeared also in different fields of economic policy, among other things in policy of spatial development. For the sake of existing relationships implications of these policies were presented. In particular, the conception of national spatial policy and spatial policy of EU were shown.

Mgr Urszula Markowska-Przybyta jest pracownikiem Katedry Gospodarki Przestrzennej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.