

JACEK SZLACHTA

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

ROLA POLSKI W PRZESTRZENI EUROPEJSKIEJ (W ŚWIELE DOKUMENTÓW PROGRAMOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ)

Abstract: Poland's Role in the European Area (in the Light of EU Programming Documents). This paper presents the evolution of the territorial dimension in EU policies after the 1988 Delors reform. It discusses three subsequent documents dating back to 1990s: *Europe 2000. Outlook for the Development of the Community's Territory*, *Europe 2000 Plus. Co-operation for European Territorial Development*, and *European Spatial Development Perspective*, indicating key elements in each of those documents. The paper characterises work undertaken under ESPON in 2000-2006 in order to research various aspects of Europe's territorial structures and define territorial cohesion of the Community. The subsequent section presents key guidelines for the EU Territorial Agenda. Climate change, the aging of societies, globalisation and rising energy prices are important framework – setting processes which have territorial consequences for the Community as a whole. As the Treaty of Lisbon adds territorial cohesion to the two other cohesion dimensions in EU policies, social and economic cohesion, the paper analyses consequences of this change for EU policies. Finally, the closing section discusses key lessons for Poland from the aforementioned documents and work conducted at the Community level.

Uwagi wstępne

W wyniku podjęcia w 1988 r. głębokiej reformy instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej, zwanej najczęściej pakietem Delorsa, zasadniczo zwiększono skalę i zakres interwencji Wspólnoty w procesy rozwoju regionalnego, nazywając tę sferę oddziaływania na przebieg procesów społeczno-ekonomicznych polityką spójności. Elementem wprowadzonych wówczas zmian było m.in. wieloletnie programowanie polityk i budżetu Wspólnoty, które dotyczyło kolejno następujących okresów: 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006 oraz 2007-2013. Poszczególne działania podejmowane przez Wspólnotę wpisywały się w przyjętą wówczas logikę wieloletniego programowania. Przyjęcie pakietu Delorsa było także przesłanką rosnącej rangi prac i podejść strategicznych o średniookresowym i długookresowym horyzoncie czasu. Wreszcie polityka spójności stała się drugą pozycją wydatków budżetowych Unii Europejskiej, koncentrując ponad 30% środków.

Jednym ze skutków tych przewartościowań stało się podjęcie przez Unię Europejską już na początku lat 90. ubiegłego wieku analiz i działań służących określeniu perspektyw zagospodarowania przestrzennego Wspólnoty. Stało się tak mimo to, że polityka przestrzenna pozostała w dalszym ciągu wyłączną kompetencją państw członkowskich. W pierwszej połowie lat 90. ubiegłego wieku kluczowymi dokumentami wieloletnimi wpisującymi się w ten nurt były dwa kolejne studia Komisji Europejskiej: *Europe 2000. Outlook for the Development of the Community's Territory*, przyjęty przez kraje członkowskie w 1991 r. oraz *Europe 2000 +. Co-operation for European Territorial Development* zaakceptowany w 1994 r.

W okresie programowania budżetu i polityk Wspólnoty Europejskiej obejmującym lata 1994-1999 systematycznie prowadzone przez cały ten okres prace programowe piętnastu państw członkowskich i Komisji Europejskiej doprowadziły do uchwalenia w 1999 r. w Poczdamie dokumentu *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union* (ESDP), zwanego w Polsce *Perspektywą Przestrzennego Rozwoju Europy*¹. Był to pierwszy dokument przygotowany na poziomie całej Unii Europejskiej, który zdefiniował strategiczne kierunki zagospodarowania przestrzennego Europy. W dokumencie tym jako cele polityki rozwoju przestrzennego Wspólnoty określono: (1) gospodarczą i społeczną spójność, (2) konserwację i zarządzanie zasobami naturalnymi i dziedzictwem kulturowym oraz (3) bardziej zrównoważoną konkurencyjność terytorium Europy. Mimo to, że *Perspektywa Rozwoju Przestrzennego Europy* miała indykatywny charakter, a więc była tylko miękkim zobowiązaniem do podjęcia określonych działań przez państwa członkowskie i Komisję Europejską, odegrała istotną rolę jako podstawa różnych aktywności w sferze polityki przestrzennej.

W latach 2000-2006 zdecydowano o nadaniu tym działaniom wyższej niż dotąd rangi, zasadniczo korygując dotychczasowe działania. Podjęto wieloletni program badawczy Europejska Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego (*European Spatial Planning Observation Network – ESPON*), zorientowany na kompleksowe zbadanie struktur przestrzennych Wspólnoty. W pracach tych analizie poddano obszar 27 państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej oraz Norwegii i Szwajcarii. Wynikiem analiz przeprowadzonych przez wiele międzynarodowych zespołów badawczych było wiele raportów badawczych, opisujących różne aspekty przestrzennego

¹ *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union* (ESDP) – *Perspektywa Rozwoju Przestrzennego Europy. Kierunki zrównoważonego i trwałego rozwoju terytorialnego w Unii Europejskiej*. Nazwa dokumentu końcowego będącego wynikiem prowadzonych systematycznie przez pięć lat prac przez ministrów odpowiadających za politykę przestrzenną i regionalną krajów Wspólnoty oraz DG Regio Komisji Europejskiej. Pracom przewodniczyły w okresach półrocznych kraje członkowskie, zgodnie z kalendarzem prezydencji. W każdym roku odbywały się dwie konferencje ministerialne przyjmujące kolejne dokumenty fazowe i określające dalsze kierunki prac. Dokument końcowy został przyjęty w trakcie prezydencji Niemiec w 1999 r., na konferencji ministerialnej w Poczdamie.

zagospodarowania Unii Europejskiej. Zasadniczo poszerzyło to wiedzę na temat cech przestrzennych struktur Europy.

Wyrazem akceptacji rosnącego znaczenia problematyki terytorialnej stało się podjęcie tych kwestii na kolejnych konferencjach ministrów właściwych w zakresie polityki regionalnej poczynając od spotkania w Luksemburgu w 2003 r. Efektem prac było przyjęcie na konferencji ministrów do spraw polityki regionalnej i przestrzennej w Lipsku, 24/25 maja 2007 r. Agendy Terytorialnej Europy.

Konsekwencją systematycznie rosnącej w Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich rangi problematyki przestrzennej stało się zapisanie w projekcie Traktatu Lizbońskiego już w art. 3 trzeciego wymiaru spójności, obok gospodarczego i społecznego, także terytorialnego.

Ze względu na potrzebę dokończenia procesu dokumentowania struktur terytorialnych Europy zdecydowano o kontynuacji programu ESPON także w latach 2007-2013. Związane to było także z potrzebą zbadania terytorialnych aspektów wyzwań, przed jakimi stoi Unia Europejska. Na tle czwartego raportu kohezyjnego z 2007 r. pojawiły się pytania o wymiar terytorialny najważniejszych wyzwań, przed jakimi stoi Unia Europejska w nadchodzących dekadach, za jakie uznano: zmiany klimatyczne, rosnące ceny energii, przebieg procesów demograficznych oraz globalizację gospodarki.

1. Strategiczne dokumenty z pierwszej połowy lat 90.

– *Europa 2000 i Europa 2000 Plus*

Dwa wymienione we wstępie dokumenty wynikały z nowej sytuacji Wspólnoty mającej miejsce po przyjęciu pakietu Delorsa w 1988 r. Obydwa opracowania zostały przygotowane przez Komisję Europejską i służyły zbudowaniu efektywnej platformy do dyskusji o sprawach przestrzennych w Unii Europejskiej. Ich zasięg przestrzenny został zasadniczo ograniczony do obszaru dwunastu państw członkowskich.

Studium *Europe 2000. Outlook for the Development of the Community's Territory* zawiera pięć sekcji zatytułowanych: (A) demograficzny i ekonomiczny kontekst; (B) infrastruktura i przestrzenna spójność; (C) środowisko; (D) specyficzne typy obszarów Wspólnoty oraz (E) konsekwencje dla polityki. Zasięg terytorialny analizy dotyczy dwunastu państw członkowskich, chociaż w wielu przypadkach brak jest danych dla byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej. W raporcie wskazano na nowe trendy występujące w geografii ekonomicznej Europy, wynikające z rozwoju społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy, kreowania unii gospodarczej i walutowej, rozpadu systemu komunistycznego. Ta zasadniczo zmieniona sytuacja wymaga podjęcia nowych wyzwań przez politykę realizowaną na poziomie Unii Europejskiej i państw członkowskich.

Kraje Europy Środkowej i Wschodniej były widziane jako źródło nadmiernej presji migracyjnej, koncentrującej się w największych miastach Wspólnoty; zagroże-

nie dla rozwoju przemysłu odzieżowego w krajach dwunastki, ze względu na niskie koszty produkcji: konstatowano brak szans państw Europy Środkowej i Wschodniej na przejście strumieni bezpośrednich inwestycji zagranicznych, kierowanych dotychczas do krajów Europy Południowej. Najszerze odniesienia zostały zawarte w rozdziale *The New Role of Border Cities and Regions*. Stwierdzono, że w przypadku sąsiadujących ze Wspólnotą państw Europy Środkowej i Wschodniej brak ekonomicznej integracji między regionami i lokalnymi społecznościami po obydwu stronach granicy może zniweczyć wysiłki rozwojowe. Wskazano, że warunki do tworzenia swobody przemieszczania się osób, towarów i usług przez granicę z Polską będą zasadniczo różne niż w przypadku granic wewnętrznych. Nietrafnie sądzono, że emigracja z krajów Europy Środkowej i Wschodniej będzie skoncentrowana na obszarach przygranicznych, w przypadku Polski – Niemiec Wschodnich. Spodziewano się zakłóceń na rynku pracy obszarów przygranicznych Wspólnoty, wskutek podejmowania pracy przez osoby z krajów sąsiedzkich. Wskazano na negatywne konsekwencje dla obszarów Wspólnoty dewastacji środowiska przyrodniczego w miastach i regionach krajów sąsiedzkich Europy Środkowej, co wymaga podjęcia aktywnej współpracy. Określono potrzebę zintegrowania powiązań transportowych i telekomunikacyjnych z krajami sąsiedzkimi, istniejące asymetrie sprawiają, że możliwości handlu i współpracy nie mogą być wykorzystane. Wszystko to oznaczało, że zewnętrzne granice Wspólnoty, w tym także z Polską, zdaniem Autorów tego raportu, stanęły przed szczególnymi wyzwaniami.

Opracowanie *Europe 2000 + . Co-operation for European Territorial Development* składa się z trzech części dotyczących:

- 1) podstawowych czynników oddziałujących na terytorialną organizację Europy,
- 2) rozwoju na specyficznych obszarach,
- 3) systemów planowania przestrzennego i publicznych transferów w państwach członkowskich.

Istotne znaczenie ma aneks zawierający transnarodowe perspektywy rozwoju terytorialnego Europy.

W pierwszej części przedstawiono cztery rozdziały: (1) Trendy przestrzennego rozmieszczenia ludności i zatrudnienia, (2) Najnowsze zmiany w rozmieszczeniu inwestycji zagranicznych, (3) Regionalne efekty transeuropejskich sieci oraz (4) Ochrona otwartych przestrzeni i rezerw wodnych. Dla Polski w analizie procesów ludnościowych istotne znaczenie miało zwrócenie uwagi na znaczenie gwałtownie rosnącej migracji z krajów Europy Środkowej i Wschodniej do państw dwunastki, rozpatrywanej jako migracje z krajów trzecich, co będzie wymagało podjęcia różnych działań dostosowawczych. Jako opcje polityki określono akcje służące wzrostowi mobilności społeczeństwa, wpływaniu na lokalizację miejsc pracy oraz osiągnięciu lepszego bilansu między lokalizacją miejsc zamieszkania i miejsc pracy. Analiza bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) została ograniczona do państw dwunastki, całkowicie pominięto kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Wskazano na rosnące znaczenie dużych miast

jako miejsc lokalizacji BIZ. W analizie dotyczącej sieci transeuropejskich znalazło się wiele odniesień do poprawy powiązań komunikacyjnych z krajami Europy Środkowej i Wschodniej, jako warunku partnerstwa i rozwoju handlu. Dzięki temu, zgodnie z tym dokumentem do 2010 r. będzie możliwe 3-4 krotne zwiększenie natężenia ruchu między Polską, Czechami, Słowacją i Węgrami a krajami UE. Zdefiniowano potrzebę integracji polityki w zakresie kształtowania sieci energetycznych z krajami Europy Środkowej i Wschodniej. W czwartym rozdziale zwrócono uwagę na znaczenie planowania przestrzennego dla konserwacji, zarządzania i rehabilitacji otwartych przestrzeni, co dotyczy: odtworzenia korytarzy ekologicznych; regenerujących i rekreacyjnych funkcji otwartych przestrzeni dla obszarów zurbanizowanych; współpracy transgranicznej dla zarządzania dużymi obszarami przyrodniczymi oraz podjęcia różnych akcji horyzontalnych, takich jak: wykorzystanie planowania miejscowego, zdefiniowanie kodu dobrych praktyk, rozwój nowych form turystyki przyjaznej dla środowiska przyrodniczego. W przypadku ochrony zasobów wodnych wymieniono kwestie wód powierzchniowych, wód podziemnych oraz systemów dorzeczy, w tym także położnych częściowo poza obszarem Unii Europejskiej. W analizie obszarów morskich wskazano na wyjątkową wrażliwość Morza Bałtyckiego na zanieczyszczenia i katastrofy morskie, oraz nacisk na strefy przybrzeżne, co wymaga planowania przestrzennego w układzie pasa przybrzeżnego szerokości przynajmniej 3 km oraz ograniczeń zagospodarowania w pasie 300 m. Na tym tle wskazano na potrzebę zintegrowanego terytorialnego podejścia.

W drugiej części omówiono sytuację trzech typów obszarów: zurbanizowanych, wiejskich oraz przygranicznych. Dwie pierwsze analizy ograniczono wyłącznie do obszaru krajów dwunastki, wskazując na: zmiany w systemie osadniczym, polegające na szybkim rozwoju dużych miast, problemy wykluczenia społecznego i przestrzennej segregacji w dużych miastach, środowiskowe i transportowe problemy dużych miast oraz znaczenie wspierania rozwoju średnich i małych miast. Następnie wskazano na zasadniczą zmianę sytuacji obszarów wiejskich i potrzebę dostosowań w sferze polityki regionalnej i przestrzennej. Omawiając sytuację obszarów przygranicznych położonych wzdłuż zewnętrznych granic Wspólnoty podkreślono znaczenie *Koncepcji Przestrzennej dla Polsko-Niemieckiego Obszaru Przygranicznego* przyjętej w 1994 r.

W trzeciej części przedstawiono systemy planowania przestrzennego w dwunastu krajach członkowskich oraz ocenę terytorialnego oddziaływania finansów publicznych zwracając uwagę na: wielkość terytorialnych strumieni finansowych, redystrybucyjny efekt świadczeń społecznych, redystrybucyjny efekt podatków, międzyregionalne mechanizmy wyrównawcze, redystrybucyjny efekt inwestycji publicznych oraz redystrybucyjny efekt pomocy regionalnej.

W aneksie omówiono sytuację mającą miejsce w ramach siedmiu transnarodowych obszarów studialnych Unii Europejskiej. W specjalnej ramce przedstawiono program *Baltic 2010: Vision and Strategies (VASAB)*. Podkreślono unikalną wartość dodaną tego przedsięwzięcia ze względu na zaangażowanie jedenastu państw, które wypracowały wspólnie ponadnarodową strategię przestrzenną o długim horyzoncie

czasu. Jeden z trzech obszarów zewnętrznych względem ówczesnej Wspólnoty, który został scharakteryzowany w aneksie to Europa Środkowa i Wschodnia. Na mapach znalazło się osiem ośrodków miejskich Polski: Gdańsk-Gdynia, Katowice (zaznaczone na miejscu Krakowa), Lublin, Łódź, Poznań, Szczecin, Warszawa oraz Wrocław. Napisano, że normy środowiska na Śląsku są przekroczone 100 do 200 razy, oraz że w Polsce istnieje 27 obszarów klęski ekologicznej. Negatywną percepcję naszego kraju utrwalały informacje, że w Polsce znajdują się cztery obszerne przestrzenne obszary katastrofalnych zniszczeń ekologicznych (Górny Śląsk obejmujący także Kraków, Gdańsk-Gdynia i Zatoka Gdańska, Szczecin i Zatoka Pomorska oraz obszar Sudetów); ponad 75% drzewostanów jest uszkodzonych, a na 1/3 obszaru Polski rejestrujemy koncentrację opadu kadmu. Określając perspektywy rozwojowe państw Europy Środkowej trafnie zwrócono uwagę na bardzo korzystną pozycję stolic: Bratysławy, Budapesztu, Pragi i Warszawy. Jako dwie główne osie komunikacyjne na obszarze Polski zidentyfikowano powiązania: Warszawa-Katowice-Ostrawa oraz Berlin-Warszawa-Gdańsk-St.Petersburg. Wskazano na szczególne możliwości budowania transgranicznych relacji między Dreznem a Wrocławiem. Jako szczególnie wrażliwe obszary Wspólnoty, mogące zostać uszkodzone rozwojem Polski określono Niemcy Wschodnie. Jako kierunki działania wskazano: studia i akcje dotyczące transeuropejskich sieci, wspólnych akcji na rzecz walki z zanieczyszczeniami środowiska przyrodniczego oraz wzmacnianie współpracy między krajami Europy Środkowej i Unii Europejskiej, a także w ramach Europy Środkowej.

2. Perspektywy Rozwoju Przestrzennego Europy (ESDP)

Dokument ten składa się z dwóch części zatytułowanych: (1) Dążenie do osiągnięcia zrównoważonego i racjonalnego rozwoju na terytorium Unii Europejskiej: udział zasad polityki rozwoju przestrzennego oraz (2) Obszar Unii Europejskiej: trendy, szanse oraz wyzwania². Mimo braku zdefiniowania formalnego horyzontu czasowego ESDP, w tekście pisze się o najważniejszych tendencjach, jakie wystąpią w okresie najbliższych 20-30 lat, czyli do lat 2020-2030.

Pierwszy rozdział raportu zawiera charakterystykę podejścia do problematyki przestrzennej na szczeblu europejskim. Wskazano na „terytorium” jako nowy wymiar w polityce europejskiej, zróżnicowania przestrzenne rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej, znaczenie ESDP dla spójności terytorialnej Wspólnoty. Potwierdzono indykatywny charakter ustaleń z Poczdamu oraz znaczenie ESDP jako procesu.

W drugim rozdziale opisano wpływ działań politycznych Wspólnoty na obszarze Unii Europejskiej, pokazując wzrastające znaczenie czynnika oddziaływania

² Patrz: *ESDP. Perspektywy Przestrzennego Rozwoju Europy. Kierunki Zrównoważonego i Trwałego Rozwoju Terytorialnego w Unii Europejskiej*, uzgodnione na nieformalnej Radzie Ministrów odpowiedzialnej za planowanie przestrzenne, Poczdam, maj 1999, Ministerstwo Gospodarki, maj 2000.

przestrzennego w polityce Unii Europejskiej, uwzględnienie czynnika przestrzennego w poszczególnych politykach Unii Europejskiej oraz dalsze działania służące zintegrowanej polityce przestrzennej Wspólnoty.

W trzecim rozdziale określono cele oraz opcje polityki, jakimi są: (I) Policentryczny rozwój przestrzenny oraz nowe zależności miasto-wieś, realizowany przez: (1) policentryczny i zrównoważony rozwój przestrzenny w UE; (2) dynamiczne, atrakcyjne i konkurencyjne miasta oraz zurbanizowane regiony; (3) rozwój lokalny; wielofunkcyjne i produkcyjne obszary wiejskie; (4) partnerstwo miasto-wieś; (II) Równość dostępu do infrastruktury oraz informacji wdrażana przez: (5) zintegrowane podejście do celu usprawnienia połączeń komunikacyjnych oraz dostępu do informacji, (6) model policentrycznego rozwoju jako podstawy lepszej dostępności, (7) skuteczne i racjonalne wykorzystanie infrastruktury (8) rozpowszechnianie innowacji oraz informacji (wiedzy); (III) Racjonalne zarządzanie dziedzictwem naturalnym i kulturowym wdrażane za pomocą: (9) traktowanie naturalnego i kulturowego dziedzictwa jako cennego dobra; (10) zachowanie i rozwijanie dziedzictwa naturalnego, (11) zarządzanie zasobami wodnymi, (12) twórcze zarządzanie krajobrazem kulturowym, (13) twórcze zarządzanie spuścizną kulturalną. Dla tych celów określono 60 opcji w zakresie kształtowania polityki Wspólnoty i państw członkowskich.

Kolejny rozdział tej części został poświęcony wdrożeniu ESDP. Określono sposoby wypracowania zintegrowanej polityki rozwoju przestrzennego w skali Unii Europejskiej. Opisano wdrażanie perspektywy przez: wdrażanie ESDP na szczeblu Wspólnoty, współpracę między państwami członkowskimi, kooperację przygraniczną oraz międzyregionalną, stosowanie ESDP w państwach członkowskich, a także stymulowanie ogółouropejskiej i międzynarodowej współpracy.

W piątym rozdziale omówiono poszerzenie Unii Europejskiej jako dodatkowe wyzwanie dla europejskiej polityki rozwoju i zagospodarowania przestrzennego. Analiza sytuacji państw kandydackich dotyczyła rozmieszczenia ludności (znacznie większy udział osób zamieszkających na obszarach przygranicznych), gospodarki (niski poziom PKB na mieszkańca, duże rozpiętości regionalne między obszarami miejskimi i wiejskimi a stolicami i zachodnimi regionami), transportu (zasadnicza reorientacja powiązań gospodarczych i deficyty potencjału), środowiska (krajom tym udało się zachować w stanie nienaruszonym krajobraz kulturowy i system ekologiczny w zakresie niespotykanym w starych krajach członkowskich, ale na niektórych obszarach szkody osiągnęły taki poziom, że można mówić o katastrofach ekologicznych). Negatywnie skomentowano poziom aktualizacji polityki przestrzennej w państwach kandydackich. Jako szczególne zadania europejskiej polityki zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do przyszłych krajów członkowskich określono: (1) planowanie ponadnarodowej infrastruktury transportowej; (2) działania na rzecz sanacji ekologicznej, zwłaszcza dawnych stref przemysłowych; (3) działania i środki na rzecz dostosowania strukturalnego w rejonach wiejskich. Wskazano na potrzebę pilnego włączenia państw kandydackich do działań europejskiej polityki przestrzennej, czego doskonałym przykładem jest dokument VASAB 2010+.

W drugiej części ESDP przedstawiono warunki oraz tendencje rozwoju przestrzennego w Unii Europejskiej, zwracając uwagę na charakterystykę geograficzną Unii Europejskiej, trendy demograficzne, trendy natury ekonomicznej oraz trendy w zakresie środowiska. Za zagadnienia rozwoju przestrzennego o znaczeniu europejskim uznano wiele zmian w europejskim układzie urbanistycznym, jakimi są: (1) kształtowanie się sieci miast, (2) zmiany w zakresie możliwości ekonomicznych miast, (3) stałe rozrastanie się miast, (4) nasilający się problem segregacji społecznej miast oraz (5) poprawianie się jakości środowiska miejskiego. W sferze nazwanej zmiana roli i funkcji obszarów wiejskich zidentyfikowano: (1) zwiększenie zależności między obszarami miejskimi i wiejskimi, (2) wielofunkcyjne kierunki rozwojowe obszarów wiejskich, (3) zmiany w rolnictwie i leśnictwie, istotne dla gospodarki i użytkowania ziemi. W zakresie transportu i sieci infrastruktury za kluczowe zagadnienia uznano: (1) problemy przygraniczne i integracyjne sieci infrastrukturalnej, (2) zwiększający się ruch transportowy i zatłoczenie na drogach, (3) niewystarczającą dostępność w Unii Europejskiej, (4) koncentrację ruchu oraz korytarze transportowe, (5) różnice w rozpowszechnianiu innowacji i wiedzy. W obszarze dziedzictwo kulturowe i naturalne wskazano na: (1) utratę biologicznego zróżnicowania oraz obszarów naturalnych, (2) zagadnienia dotyczące zasobów wodnych, (3) nasilający się nacisk na krajobraz oraz (4) wzrastającą presję na dziedzictwo kulturowe.

W końcowym fragmencie tej części raportu przedstawiono wybrane programy Unii Europejskiej oraz ogólną wizję w zakresie zintegrowanego rozwoju przestrzennego. Wskazano na szczególne znaczenie programów transgranicznych, w tym przede wszystkim programów INTERREG II C, całkowicie zharmonizowanych z koncepcją ESDP. Programy te o charakterze ponadnarodowym umożliwiają współpracę w sferze planowania przestrzennego w siedmiu obszarach: (1) Region Morza Północnego, (2) Region Bałtycki, (3) Obszar Atlantycki, (4) Europa Południowo-Zachodnia, (5) Zachodni basen Morza Śródziemnego oraz Alpy Łacińskie, (6) Europa Środkowa, Adriatyk, teren Dunaju, obszar Europy Południowo-Wschodniej (CADSES), (7) Północno-Zachodni Obszar Metropolitalny. Określone w tym dokumencie cele współpracy międzynarodowej są następujące³:

- przyczynienie się do zrównoważonego rozwoju przestrzennego na obszarze UE, co oznacza propagowanie ekonomicznej i społecznej integracji, rozwój sieci komunikacyjnej, zmniejszenie różnic rozwoju oraz rozwijanie strategii;
- poprawa oddziaływania czynnika przestrzennego w polityce Wspólnoty;
- osiągnięcie poprawy w dziedzinie współpracy między obszarami ponadnarodowymi oraz między organami krajowymi odpowiedzialnymi za planowanie przestrzenne w taki sposób, aby priorytety rozwojowe obejmowały również sąsiadujące obszary leżące poza granicami danego kraju.

³ ESDP. *Perspektywy Przestrzennego Rozwoju Europy...*, op. cit. s. 68.

Dla Polski szczególne znaczenie ma identyfikacja Regionu Bałtyku jako obszaru, w którym powinna zostać podjęta paleta działań dotyczących: rozwoju wspólnego planowania oraz zintegrowanych strategii; rozwoju policentrycznego układu miejskiego; poprawy relacji miasto-wieś; rozwoju wielomodalnego systemu transportowego oraz poprawienia dostępu do infrastruktury; rozsądnego podejścia do problematyki dziedzictwa kulturowego, a także rozwoju turystyki. Podkreślono wyjątkowe znaczenie prac prowadzonych w ramach programu *Vision and Strategies around Baltic 2010 (VASAB 2010)*, w których uczestniczą aktywnie wszystkie państwa regionu⁴. Efektem tej współpracy są bardzo wartościowe dokumenty dotyczące kształtowania polityki przestrzennej w ramach regionu państw Morza Bałtyckiego.

Bezpośrednie odniesienia do sytuacji krajów kandydackich w ESDP były wyjątkowo ubogie. Przedstawiono bez jakiegokolwiek komentarza jedną tablicę statystyczną dla wszystkich krajów kandydackich, w której zawarto jedynie podstawowe dane, takie jak: powierzchnia, ludność, produkt krajowy brutto (PKB), udział PKB i zatrudnionych w rolnictwie oraz stopę bezrobocia. Uwzględniając 20-30-letni horyzont czasu ESDP można stwierdzić, że w bardzo powierzchowny sposób rozpatrywano możliwe konsekwencje rozszerzenia Wspólnoty dla procesów migracyjnych, powiązań transgranicznych oraz konieczność podejmowania kwestii środowiskowych w skali całego kontynentu.

Istotne znaczenie dla Polski miało przede wszystkim:

- (1) Udokumentowanie wyjątkowej roli współpracy transgranicznej, w tym szczególnie podkreślenie wyjątkowości bardzo szerokiej współpracy realizowanej w ramach państw Morza Bałtyckiego, dotyczącej czterech państw członkowskich, czterech państw kandydackich, w tym Polski, oraz Rosji, a w niektórych aspektach także Norwegii i Białorusi.
- (2) Wskazanie, że Europejska Unia Monetarna zdynamizuje dalszą intensyfikację handlu wewnętrznego w Unii. Zwiększy to konkurencyjność Unii Europejskiej na rynkach światowych z korzyścią dla wszystkich krajów członkowskich. Jednak będzie to też oznaczać ryzyko marginalizacji słabych ekonomicznie i peryferyjnych regionów, które nie są przygotowane do tego rodzaju zwiększonej konkurencyjności.
- (3) Rekomendowanie krajom członkowskim Wspólnoty prowadzenia aktywnej polityki regionalnej, mającej istotne znaczenie dla: kontrolowania zróżnicowań przestrzennych, wykorzystania potencjału społeczno-ekonomicznego całej Unii Europejskiej, podwyższania konkurencyjności Europy, jej państw i regionów. Polityka spójności podejmowana na poziomie Wspólnoty i aktywna polityka regionalna państw Unii Europejskiej mają istotne uwarunkowania i konsekwencje przestrzenne.
- (4) Prawdopodobnie największe znaczenie ma zastosowana w ESDP matryca problemowa, która powinna stanowić inspirację dla prac nad koncepcjami zagospodaro-

⁴ *VASAB* – wspólny program 11 państw, uruchomiony w 1992 r. i systematycznie prowadzony przez ministrów ds. planowania przestrzennego, służący wypracowaniu strategii rozwoju przestrzennego państw regionu Morza Bałtyckiego. Patrz: *Wizja i strategie...* (1994).

wania przestrzennego w nowych krajach członkowskich, w tym także w naszym kraju. Szczególne znaczenie ma odniesienie do kontekstu Polski celów i opcji polityki przestrzennej zidentyfikowanych w ESPD.

3. Program ESPON

Podsumowanie wyników tego programu jest wyjątkowo trudnym zadaniem, ze względu na jego wielowątkowość. W sumie w latach 2000-2006 powstało siedem raportów podejmujących różne aspekty rozwoju terytorialnego Europy⁵. Dostarczyły one bardzo bogatej wiedzy na temat diagnozy przestrzennych wymiarów struktury gospodarki i społeczeństwa, prawidłowości i wyzwań dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej. Istotne znaczenie ma przeprowadzenie analiz dla 29 państw (25 członkowskich oraz Bułgarii, Rumunii, Norwegii i Szwajcarii), w jednolitym układzie regionów typu NUTS 2 i NUTS 3.

Pamiętając o studialnym charakterze prac programu ESPON należy wskazać, że chyba najważniejsze dla kształtowania przyszłej polityki przestrzennej Wspólnoty są dwa raporty *Europe in the World* oraz *Scenarios on the Territorial Future of Europe*. Pierwszy składa się z dwóch części dotyczących: (1) znaczenia i roli Europy w świecie, (2) różnych wizji Europy w świecie (kontynentu, układu centrum-peryferie, archipelagu, regionu). Drugi dokument proponuje trzy scenariusze rozwoju Wspólnoty w horyzoncie 2030 r., mające zasadniczo zróżnicowane konsekwencje dla przyszłości struktur przestrzennych Europy.

Najważniejsze wnioski z prac ESPON, dotyczące odniesień do sytuacji społeczno-ekonomicznej Polski są następujące:

(A) Analizy dostępności terytorialnej za pomocą komunikacji lotniczej, drogowej, kolejowej i syntetycznie, przeprowadzone w układzie regionów typu NUTS 2 i NUTS 3, dokumentują peryferyjne położenie geograficzne Polski, mimo położenia w Europie Środkowej. W szczególności trudnej sytuacji pozostaje Polska Północno-Wschodnia. W zdecydowanie najkorzystniejszej sytuacji jest Dolny Śląsk. Jest to wynikiem niskiej gęstości sieci transeuropejskich transportu, braku wielu kluczowych powiązań oraz niskiej jakości już istniejących szlaków transportowych.

(B) Prace programu ESPON dokumentują bardzo silne zróżnicowanie poziomów rozwoju, mające miejsce wzdłuż zachodniej i wschodniej granicy Polski, co stanowi barierę dla rozwoju współpracy transgranicznej. Wschodnie obszary przygraniczne są i będą poszkodowane wskutek położenia wzdłuż zewnętrznej granicy Unii Europejskiej.

(C) Klasyfikacja ośrodków metropolitalnych Unii Europejskiej uwzględnia pięć klas ze względu na miejsce w hierarchii sieci osadniczej Europy. W Polsce wyróż-

⁵ Wszystkie te raporty zostały wymienione w literaturze. Próbą ich syntezy było opracowanie *ESPON Atlas. Mapping...* (2006). Część z nich została wydana także po polsku przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, w tym *Atlas ESPON*.

niono osiem takich ośrodków, co jest rezultatem przyzwoitym na tle innych krajów. Podkreśla się znaczenie policentrycznej struktury sieci osadniczej w naszym kraju. Jednak pozycja tych ośrodków jest bardzo niska, Warszawa znajduje się w czwartej klasie, a pozostałe siedem ośrodków w najniższej. Zwraca się uwagę na brak takich ośrodków we wschodniej części kraju.

(D) Polskę cechuje szczególne zacofanie w zakresie elementów społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy. Mimo braku możliwości zestawienia wielu informacji w układzie regionalnym, wyraźnie widać koncentrację przestrzenną na Mazowszu, co jest wynikiem dominującej pozycji Warszawy.

W latach 2007-2013 program ESPON jest kontynuowany, tak aby pogłębić dotychczas zgromadzoną wiedzę na temat przestrzennych prawidłowości rozwoju Europy.

4. Agenda Terytorialna Unii Europejskiej

Agenda Terytorialna Unii Europejskiej (ATUE) została przyjęta jako dokument indykatywny na spotkaniu ministrów ds. spójności terytorialnej w Lipsku, 24-25 maja 2007 r. Przyjęła ona za zadanie państw członkowskich i całej Wspólnoty wzmocnienie spójności terytorialnej.

W ATUE wyróżnia się sześć wyzwań terytorialnych, jakie będą miały kluczowe znaczenie dla sytuacji państw i regionów europejskich w nadchodzących dekadach. Są to: (1) konsekwencje globalizacji gospodarki, (2) skutki społeczno-ekonomiczne zmian klimatycznych, (3) skutki terytorialne niekorzystnego przebiegu procesów demograficznych w Unii Europejskiej, (4) oddziaływania rosnących cen energii na procesy społeczno-ekonomiczne, (5) wpływ rozszerzenia na zmianę pozycji regionów oraz (6) konsekwencje nadmiernej eksploatacji zasobów naturalnych i kulturowych, niekontrolowany rozrost obszarów miejskich, wyludnianie obszarów peryferyjnych. Istotne znaczenie dla Polski ma ocena, że w Unii Europejskiej słabsze ekonomicznie i peryferyjne obszary są bardziej wrażliwe na negatywne konsekwencje tych wyzwań.

Konsekwencje globalizacji wynikają z tego, że producenci wielu usług i towarów zostają poddani konkurencji ze strony podmiotów pochodzących z nieraz bardzo odległych stref geograficznych. Konkurencja ze strony silnych regionów Chin, Indii, Brazylii i innych szybko rozwijających się państw świata dotyczy przede wszystkim słabszych regionów Wspólnoty, wytwarzających produkty mniej zaawansowane technologicznie oraz bardziej pracochłonne.

Najważniejszym z wymienionych procesów są zmiany klimatyczne, polegające na znacznym i systematycznym ocieplaniu się klimatu w ostatnich dekadach. Część ekspertów wiąże to z naturalnymi procesami dziejącymi się w układzie słonecznym, większość dokumentuje negatywne konsekwencje zwiększonej emisji CO₂. Niezależnie od przyczyny konsekwencje terytorialne zmian klimatycznych są zróżnicowane terytorialnie. We Wspólnocie istnieje rosnące przekonanie, o potrzebie zaangażowania

funduszy Unii Europejskiej, a być może także europejskiej polityki spójności, w działania dotyczące mitygowania negatywnych konsekwencji zmian klimatycznych.

Kolejnym wyzwaniem jest przebieg procesów demograficznych w Unii Europejskiej. Ogólne starzenie się ludności Wspólnoty, zmniejszanie się liczby ludności, przestrzenna koncentracja są wyzwaniem dla polityki gospodarczej, społecznej (w tym demograficznej), regionalnej i przestrzennej. Wymusza to przyjęcie przez Wspólnotę Europejską jako wspólnej kompetencji polityki migracyjnej.

Rosnące ceny energii dotkną przede wszystkim regiony peryferyjne i słabsze ekonomicznie oraz mające gorszy dostęp do odnawialnych źródeł energii. Może to oznaczać dalszą polaryzację procesów rozwoju społeczno-gospodarczego na niekorzyść słabych regionów Unii Europejskiej. Rozproszone źródła energii odnawialnej sprzyjają jednak wdrażaniu zdecentralizowanych modeli polityki przestrzennej.

Wpływ rozszerzenia na pozycję regionów wynika z przyjęcia do Wspólnoty Europejskiej dwunastu nowych państw, co zasadniczo modyfikuje strukturę przestrzenną Unii Europejskiej, bowiem wiele obszarów położonych peryferyjnie na obszarze piętnastki zasadniczo zmieniło swoją pozycję na korzyść, w wyniku dwóch ostatnich rozszerzeń. W integrującej się Europie także pozycja przestrzenna regionów nowych państw członkowskich uległa istotnej modyfikacji.

Różne nieprawidłowości w zagospodarowaniu przestrzennym prowadzą do naruszenia ładu przestrzennego, dewastacji nieodnawialnych zasobów naturalnych i kulturowych oraz ogólnego pogorszenia perspektyw rozwojowych takich obszarów.

Jako priorytety terytorialne rozwoju Unii Europejskiej w dokumencie tym uznano:

- (1) wzmocnienie policentrycznego rozwoju oraz innowacji przez tworzenie sieci współpracy regionów miejskich i miast;
- (2) nowe formy partnerstwa i zarządzania terytorialnego między obszarami miejskimi i wiejskimi, czemu powinno służyć rozwinięcie mechanizmów oddziaływania dużych miast jako lokomotyw rozwoju na otaczające obszary wiejskie;
- (3) wspieranie regionalnych klastrów o charakterze innowacyjnym;
- (4) wzmocnienie i rozbudowa sieci transeuropejskich, co warunkuje dobre powiązanie wszystkich regionów oraz rozwijanie wysokiej jakości powiązań transportowych przez granice wewnętrzne UE;
- (5) transeuropejskie zarządzanie ryzykiem z uwzględnieniem efektów zmian klimatycznych, co wymaga podjęcia działań pozwalających na zwiększenie odporności systemu przestrzennego na zakłócenia funkcjonowania oraz podjęcie problemów obszarów szczególnie wrażliwych (nadmorskie, zalewowe, górskie);
- (6) wzmacnianie struktur ekologicznych oraz zasobów kulturowych, traktowanych nie jako obciążenie, ale jako walor rozwojowy.

Wydaje się, że Polska i jej regiony będą dotknięte niekorzystnymi konsekwencjami tych procesów w stopniu większym niż przeciętny w całej Unii Europejskiej. Globalizacja zagrozi większości regionów Polski, bazujących na pracochłonnych technologiach, łatwych do skopiowania. Procesy klimatyczne mają prawdopodobnie dwukierunkowy

wpływ na pozycję polskich regionów. Wzrost średnich temperatur w Europie będzie korzystny dla rozwoju turystyki oraz rolnictwa w Polsce, ale wzrost poziomu wód zagrazi obszarom nadmorskim, a większa częstotliwość pojawiania się pogodowych zjawisk ekstremalnych będzie powodowała dodatkowe koszty zabezpieczeń i likwidacji szkód. Procesy demograficzne przebiegają obecnie w Polsce bardzo niekorzystnie, co oznacza, że za kilkanaście lat odczujemy ich negatywne skutki w postaci zasadniczego postarzania się ludności i niedostatków siły roboczej. Dlatego, niezależnie od skali emigracji z Polski, będziemy skazani na stymulowanie intensywnej imigracji do naszego kraju spoza Unii Europejskiej, ze wszystkimi tego konsekwencjami. W warunkach zmniejszającej się liczby ludności możliwości świadczenia wielu usług publicznych w rozproszonym układzie osadniczym będą utrudnione i bardzo kosztowne. Wreszcie w przypadku źródeł energii odnawialnej Polska znajduje się w wyjątkowo niekorzystnej sytuacji, w porównaniu z większością państw Unii Europejskiej. Wzrost cen energii będzie najwyższy w słabych i peryferyjnych regionach Wspólnoty, co szczególnie silnie dotknie regiony naszego kraju. Dlatego należy przyjąć, że wynikające z nowych zjawisk warunki rozwoju społeczno-gospodarczego regionów Polski w nadchodzących latach będą zasadniczo lub umiarkowanie niekorzystne.

Oznacza to następujące strategiczne kierunki planowania zagospodarowania przestrzennego Polski:

- (A) umacnianie policentryczności struktury przestrzennej sieci osadniczej;
- (B) eliminowanie deficytów dostępności przez rozwój infrastruktury transportowej i informatycznej;
- (C) zapewnienie sprzyjającego klimatu dla sieciowania terytorialnego (tworzenia różnych *networków*) w tym rozpowszechnianiu najlepszych praktyk oraz współpracy w ramach obszarów metropolitalnych;
- (D) poświęcenie szczególnej uwagi ograniczeniu peryferyjności terytorialnej obszarów Polski Wschodniej;
- (E) poświęcenie szczególnej uwagi peryferyjnym i zmarginalizowanym obszarom wiejskim;
- (F) promowanie współpracy różnych partnerów zwanej „zarządzaniem terytorialnym”.

W dokumencie ATUE znalazło się zobowiązanie państw członkowskich do włączenia politycznych priorytetów Agendy do polityk rozwoju na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz do zaangażowania w proces przygotowania i wdrażania polityk o istotnym wymiarze terytorialnym interesariuszy prywatnych i publicznych oraz organizacji pozarządowych.

5. Nowe wyzwania na tle spójności terytorialnej

W Traktacie Lizbońskim w art. 3 dotyczącym celów Unii znalazł się zapis, że: „(Unia) wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność mię-

dzy państwami członkowskimi”. Zapis ten oznacza nadanie wymiarowi terytorialnemu takiego samego znaczenia, jak obecnym w traktacie o Unii Europejskiej i w kolejnych traktatach wymiarom gospodarczemu i społecznemu, niezależnie od dalszych losów wejścia w życie traktatu reformującego. W najbliższych latach w Unii Europejskiej dużo uwagi zostanie poświęcone zdefiniowaniu terytorialnego wymiaru spójności.

W czwartym raporcie kohezyjnym opublikowanym w 2007 r. podjęto także problemy spójności terytorialnej⁶. Określając najważniejsze wyzwania, przed jakimi stoi obecnie Unia Europejska wskazano na: (1) niekorzystne procesy demograficzne we Wspólnocie, (2) zmiany klimatyczne na Ziemi, (3) rosnące ceny energii, (4) globalizację gospodarczą. W raporcie próbuje się odpowiedzieć, jakie będą konsekwencje tych czterech wyzwań dla rozwoju regionalnego we Wspólnocie. Część z tych odpowiedzi jest bardzo powierzchowna, np. analiza procesów demograficznych nie uwzględnia migracji wewnątrz Unii Europejskiej i do Wspólnoty i ich zróżnicowanych regionalnie konsekwencji.

Omawiając problemy spójności terytorialnej zupełnie pominięto kluczowe dla niej kwestie dostępności przestrzennej, koncentrując uwagę na drugorzędnych zjawiskach i procesach. Fatalnie niski poziom dostępności przestrzennej wielu części Wspólnoty oznacza zasadnicze ograniczenie możliwości wykorzystania potencjału społeczno-gospodarczego Europy. Konsekwencją tego podejścia jest pominięcie problemów wynikających z bardzo niskiego poziomu dostępności Polski, w tym przede wszystkim Wschodniej i Północno-Wschodniej, co jest podstawową barierą rozwoju poszczególnych miast i regionów. Taka sytuacja przynosi wiele szkód nie tylko Polsce, ale całej Unii Europejskiej, bowiem potencjał tych regionów, podregionów i miast nie jest wykorzystywany i nie uczestniczą one w konkursach na inwestorów, co oznacza suboptymalne decyzje lokalizacyjne tych ostatnich. Zamiast tego uwagę czytelnika IV raportu skoncentrowano na procesach: koncentracji terytorialnej potencjału gospodarczego, dotyczących przede wszystkim stolic, problemach suburbanizacji i wiążących się z tym różnorodnych patologii oraz utracie ludności przez obszary wiejskie. Takie rozpisanie spójności terytorialnej w czwartym raporcie kohezyjnym nie jest poprawne, bowiem pomija najważniejszy problem spójności terytorialnej, jakim jest izolacja przestrzenna. Oczywiście niechęć do uwzględnienia tych spraw wynika prawdopodobnie z tego, że w dalszej kolejności mogłoby to prowadzić do weryfikacji listy priorytetowej korytarzy transportowych TEN, czym nikt w starych państwach członkowskich Unii Europejskiej nie jest zainteresowany.

W Zielonej Księdze na temat Spójności Terytorialnej, opublikowanej w lipcu 2008 r., za jej misję uznano zmianę terytorialnej (przestrzennej) różnorodności ze słabości w siłę Wspólnoty⁷. Zilustrowano to bogactwem przestrzennych struktur Unii Europejskiej, wymieniając jako specyficzne typy obszarów państwa regionu Morza

⁶ *Growing Regions...* (2007).

⁷ *Green Paper...*(2008).

Bałtyckiego oraz pięć województw Polski Wschodniej. Dokument ten określa potrzebę realizacji bardziej zrównoważonego i harmonijnego rozwoju Wspólnoty w układzie terytorialnym. Jako kryterium przyjmuje się koncentrację, wyróżniając za OECD trzy typy regionów: metropolitalne, pośrednie i wiejskie. Zwraca się uwagę na problemy powiązania różnych terytoriów, tak aby pokonać konsekwencje dystansu oraz współpracy między nimi, tak aby pokonać konsekwencje granic, bowiem problemy przestrzenne nie zamykają się w granicach administracyjnych. Wreszcie wyróżnia się specyficzne regiony, takie jak: górskie, wyspy oraz obszary o szczególnie niskiej gęstości zaludnienia.

Jako najważniejsze pytania w debacie o spójności terytorialnej wyróżniono:

Pytanie 1. dotyczące zakresu i kontekstu. Jakie są najważniejsze problemy właściwe dla spójności terytorialnej? Jakie usługi publiczne są właściwe dla spójności terytorialnej? W jaki sposób polityka spójności może poprawić dostęp do tych usług? W jaki sposób mierzyć tę dostępność?

Pytanie 2. odnoszące się do skali akcji podejmowanych w układzie terytorialnym. W jakim stopniu powinna zostać zróżnicowana terytorialna skala interwencji polityki w zależności od specyfiki podejmowanego problemu? Czy regiony o specyficznych cechach geograficznych wymagają specjalnego wsparcia? Jeśli tak, to w jakiej skali i formie?

Pytanie 3. podejmujące problem lepszej współpracy. Czy jest potrzeba wprowadzenia nowych form współpracy terytorialnej? Jaka powinna być rola Komisji Europejskiej w stymulowaniu i wspieraniu tej współpracy? Jakie działania legislacyjne i organizacyjne powinny zostać rozwinięte, aby stymulować współpracę? W jaki sposób poprawić koherencję interwencji po obydwu stronach zewnętrznej granicy UE?

Pytanie 4. rozwijające kwestie lepszej koordynacji. W jaki sposób koordynacja między politykami terytorialnymi a sektorowymi może zostać poprawiona? Jakie polityki sektorowe powinny zwracać większą uwagę na terytorialne aspekty? Jakie narzędzia powinny w tym celu zostać rozwinięte? W jaki sposób koherencja działań wpływających na rozwój terytorialny powinna zostać wzmocniona?

Pytanie 5. definiujące nowe partnerstwa terytorialne. Czy uznanie znaczenia spójności terytorialnej oznacza zaangażowanie nowych aktorów, takich jak: lokalni partnerzy, organizacje społeczne i organizacje pozarządowe? Czy więcej uwagi należy poświęcić ekonomii społecznej? W jaki sposób osiągnąć oczekiwany poziom partycypacji społecznej?

Pytanie 6. dotyczące poprawy rozumienia spójności terytorialnej. Jakie wskaźniki powinny zostać rozwinięte na poziomie wspólnoty, aby monitorować trendy terytorialne?

Pytania te wyznaczają pole dyskusji na temat reformy polityki regionalnej i polityki przestrzennej Wspólnoty i państw członkowskich. Udzielenie odpowiedzi na te pytania będzie powodowało dalszy wzrost znaczenia polityki przestrzennej na poziomie Wspólnoty i państw członkowskich, w tym także w Polsce, jako podstawowego instrumentu wzrostu poziomu spójności terytorialnej.

Wnioski dla Polski

Na podstawie przeprowadzonej analizy można sformułować następujące wnioski:

1. W Unii Europejskiej po reformie Delorsa z 1988 r., w związku z wprowadzeniem unii gospodarczej i walutowej, systematycznie zwiększa się ranga tematyki przestrzennej, mimo to, że polityka przestrzenna pozostaje kompetencją państw członkowskich. Wyrazem tego procesu jest coraz bardziej dojrzała merytorycznie forma i zawartość tych dokumentów. W przypadku pierwszych dokumentów wspólnotowych podstawową była rola Komisji Europejskiej, obecnie liderami tego procesu są państwa członkowskie.
2. Wszystkie charakteryzowane wcześniej dokumenty dotyczące rozwoju terytorialnego Europy mają indykatywny charakter, czyli formalnie rzecz biorąc nie są wiążące dla jakichkolwiek władz publicznych, jednak są one w coraz większym stopniu brane pod uwagę przy projektowaniu najważniejszych polityk Wspólnoty, w tym przede wszystkim europejskiej polityki spójności. Mimo swego indykatywnego, czyli w sumie niezobowiązującego charakteru, są one traktowane z należytą powagą przez wszystkich aktorów życia gospodarczego, w tym także przez poszczególne władze publiczne krajowe i regionalne, a ich walor informacyjny dla społeczeństwa i sektora przedsiębiorstw jest niezaprzeczalny.
3. Dokumenty dotyczące problematyki terytorialnej są to jedyne na poziomie całej Unii Europejskiej kompleksowe opracowania dotyczące wszystkich najważniejszych aspektów kształtowania rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego o długim (perspektywicznym) horyzoncie czasu, akceptowane przez wszystkie państwa członkowskie i Komisję Europejską. Dlatego w warstwie programowej odgrywają one istotną rolę jako odniesienie dla obowiązujących wieloletnich i rocznych budżetów oraz dokumentów strategicznych Wspólnoty i państw członkowskich.
4. Rejestrujemy systematyczne wydłużanie horyzontu czasu studiów i analiz dotyczących terytorium Europy. Pierwsze dokumenty wspólnotowe mają horyzont średniookresowy, sięgający w przypadku opracowań „Europe 2000” i „Europe 2000+” ok. 10 lat, ostatnie scenariusze rozwoju opublikowane w ramach prac programu ESPON 2000-2006 sięgają horyzontu roku 2030, tak więc ok. 25 lat.
5. Pierwsze dokumenty przestrzenne, z początku lat 90., dotyczyły dwunastu ówczesnych państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej. Najnowsze dokumenty programowe obejmują 27 państw członkowskich, a analityczne obejmują także Norwegię i Szwajcarię. W studiach programu ESPON poddano analizie także bezpośrednie i globalne otoczenie Unii Europejskiej. Tak więc rejestrujemy stopniowe rozszerzanie zasięgu terytorialnego zregionalizowanych analiz procesów rozwojowych. Nastąpiło także znakomite poszerzenie jakości analiz rozwojowych w układzie regionalnym, obszarów typu NUTS 2 i NUTS 3.
6. Jakościową zmianę sytuacji polityki przestrzennej w nadchodzących latach wyznacza Traktat Lizboński, zasadniczo podwyższający rangę spójności terytorialnej.

Niezależnie od dalszych losów tego traktatu, można stwierdzić, że spójność terytorialna weszła już kuchennymi drzwiami do polityk europejskich. Także zapisy tego traktatu o potrzebie lepszej koordynacji poszczególnych polityk Wspólnoty z polityką spójności mają istotne znaczenie, szczególnie w przypadku wspólnej polityki rolnej oraz polityki konkurencji.

7. Niewątpliwie we Wspólnocie dojrzewa stopniowo sytuacja, gdy spójność terytorialna staje się jedną z formalnie obowiązujących przesłanek uruchamiania funduszy europejskich. Oczywiście może to się odbywać przez dopisywanie kolejnych specyficznych terytoriów, jakich jest w Europie bardzo wiele, obok już wyróżnianych traktatowo obszarów ultraperyferyjnych oraz położonych na północy regionów peryferyjnych, o niskim poziomie gęstości zaludnienia. Innym podejściem, które powinno być zdecydowanie preferowane, byłoby budowanie paneuropejskich programów, zorientowanych na różnorodne uniwersalne zagadnienia przestrzennego zagospodarowania Unii Europejskiej, typu nowej generacji Inicjatyw Wspólnoty.
8. W bardzo charakterystyczny sposób zmienia się w Europie percepcja polskiej przestrzeni. W dokumentach Unii Europejskiej z lat 90. ubiegłego wieku Polska jest całkowicie pomijana. W kolejnych dokumentach pochodzących z przełomu wieków sąsiedztwo Polski jest widziane raczej jako zagrożenie, a nie szansa rozwoju Unii Europejskiej. Wszystkie oficjalne dokumenty UE prezentowane od 2004 r. traktują Polskę jako istotny element terytorium Wspólnoty.
9. W Europie bardzo szybko poprawia się wiedza na temat terytorium Polski. W pierwszych dokumentach wspólnotowych zdarzały się zadziwiające zapisy w tekście i na mapach, eksponujące negatywne cechy społeczno-ekonomiczne terytorium Polski, przedstawianie naszego kraju jako miejsca klęski ekologicznej na niespotykaną skalę, często nie mające podstaw merytorycznych (przykładem była mapa z dokumentu Europa 2000 przedstawiająca 1/3 terytorium naszego kraju jako obszaru nadmiernego opadu kadmu). Wiedza na ten temat jest obecnie znacznie bogatsza i znacznie rzetelniej prezentowana. Podstawowe informacje dotyczące terytorium Polski prezentowane są w uniwersalnym układzie regionów typu NUTS w takim samym formacie, jak dla innych państw członkowskich. Dane te są dezagregowane w układzie regionów typu NUTS 2 (województwa) oraz NUTS 3 (45 podregionów). Deficyty informacji występują szczególnie w przypadku statystyki społeczeństwa opartego na wiedzy, gdzie razi podawanie informacji dla całej Polski, podczas gdy dla innych państw członkowskich są one zregionalizowane. Coraz rzadziej występują zadziwiające informacje i interpretacje, chociaż w najnowszych opracowaniach przykładem jest zapis w raportach ESPON, że dla Polski najkorzystniejsze byłoby zamrożenie obecnego kształtu terytorialnego Wspólnoty.
10. Znaczenie przestrzeni naszego kraju dla rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej jest bardzo często niedoceniane. Przestrzeń Polski jest traktowana jako peryferyjna, także w koncepcjach ekspansji skoncentrowanych procesów

rozwoju poza obszar pentagonu. Wyrazem tego może przede wszystkim rozmieszczenie korytarzy TEN-T (*transeuropean networks – transport*). Polska ma najniższe wśród 25 państw członkowskich nasycenie tymi korytarzami w odniesieniu do liczby mieszkańców oraz powierzchni kraju. Lista korytarzy paneuropejskich praktycznie nie uwzględnia konsekwencji rozszerzenia Wspólnoty do 27 państw. Z perspektywy europejskiej w przestrzeni polskiej są wyraźnie preferowane tradycyjne powiązania w układzie wschód-zachód, natomiast niedocenione połączenia w relacji północ-południe i skośne. W przypadku hierarchii ośrodków metropolitalnych według prac ESPON w Polsce wyróżnia się osiem takich ośrodków, tyle samo co w Niemczech i Francji, jednak ich pozycja jest wyraźnie niedoszacowana, bowiem Warszawa znalazła się dopiero w przedostatniej klasie, a siedem pozostałych polskich miast w najniższej. Coraz bardziej cenione są unikalne walory środowiska przyrodniczego.

11. Należy podjąć szczegółową analizę dotyczącą konsekwencji dla przestrzeni społeczno-ekonomicznej Polski najważniejszych procesów zidentyfikowanych w agendzie terytorialnej Europy. Jest oczywiste, że zmiany klimatyczne, demograficzne i migracyjne, wzrost cen energii oraz przebieg procesów globalizacji dotyczą w różnym stopniu kraje członkowskie Wspólnoty i jej regiony. Dlatego długookresowa prognoza przestrzennego wymiaru każdego z tych procesów jest tak pilna, bowiem niezbędny zakres dostosowań i korekt w polityce ekonomicznej, społecznej, regionalnej i przestrzennej na poziomie państwa i regionów może być bardzo odmienny.
12. Trudno jest obecnie stwierdzić, jakie będą dalsze losy Traktatu Lizbońskiego, który oznacza zasadnicze wzmocnienie znaczenia spójności terytorialnej. Nie wiadomo także kiedy, i w jaki sposób Wspólnota Europejska podejmie prace nad nową edycją ESDP czy innym dokumentem strategicznym tego typu. Jednak istotne jest, aby paneuropejskie wizje i strategie przestrzenne uwzględniały w sposób poprawny terytorium Polski, tak aby uniknąć kształtowania negatywnego obrazu (*image*) polskiej przestrzeni. Dlatego pilnym zadaniem jest wypracowanie długookresowej *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, uwzględniającej warunki funkcjonowania Polski jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej w obliczu nowych wyzwań.
13. Pielęgnowania i systematycznego rozwijania wymaga współpraca w zakresie planowania przestrzennego w ramach państw Morza Bałtyckiego. Jest to jedna z najszybciej rozwijających się stref przestrzennych Wspólnoty Europejskiej skupiającej osiem państw członkowskich. Prace programu VASAB pozwoliły uzyskać wysokiej jakości dokumenty planistyczne, odwzorowujące interesy całego regionu i poszczególnych państw. Dorobek ten jest bardzo wysoko ceniony w Unii Europejskiej. Rozwijania wymaga także współpraca w zakresie planowania zagospodarowania przestrzennego z krajami sąsiedzkimi, w tym także położonymi wzdłuż zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Dotyczy to m.in. infrastruktury transportowej, ochrony środowiska przyrodniczego oraz gospodarki wodnej.

14. Debata na temat spójności terytorialnej w Unii Europejskiej będzie prowadziła do wzrostu znaczenia polityki przestrzennej w państwach członkowskich, w tym także w Polsce. Niezbędne jest aktywne włączenie się w tę dyskusję, aby rozwiązania modelowe, jakie będą przyjęte dla całej Wspólnoty, odpowiadały modelowi i cechom planowania i zagospodarowania przestrzennego naszego kraju.

Literatura

- Agenda Terytorialna Unii Europejskiej. W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów*, Spotkanie Ministrów ds. Rozwoju Miast i Spójności Terytorialnej w Lipsku, 24/25 maja 2007.
- Applied Territorial Research. Building a Scientific Platform for Competitiveness and Cohesion*. ESPON, 2006.
- ESDP. European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. European Commission, Potsdam, May 1999.
- ESPON Atlas. Mapping the Structure of the European Territory*. ESPON, October 2006.
- ESPON in Progress*. ESPON 2003.
- Europe in the World. Territorial Evidence and Visions*. ESPON, 2007.
- Europe 2000. Outlook for the Development of the Community's Territory*. Commission of the European Communities. Communications from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels-Luxembourg, 1991.
- Europe 2000+. Co-operation for European Territorial Development*. European Commission, Brussels-Luxembourg, 1994.
- Green Paper on Territorial Cohesion. Turning Territorial Diversity into Strength*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee. Commission of the European Communities, Brussels 14.7.2008.
- Growing Regions, Growing Europe*. Fourth report on economic and social cohesion. European Union. Regional Policy, Brussels, 2007.
- In Search of Territorial Potentials*. ESPON, 2005.
- Scenarios on the Territorial Future of Europe*. ESPON, 2006.
- Territorial Futures. Spatial Scenarios for Europe*. ESPON, 2007.
- Territory Matters for Competitiveness and Cohesion. Facets of Regional Diversity and Potential in Europe*. ESPON, 2006.
- Wizja i strategię wokół Morza Bałtyckiego. Ku koncepcji rozwoju przestrzennego w regionie Morza Bałtyckiego*. III konferencja Ministrów Planowania Przestrzennego, Tallin, grudzień 1994.