

**TADEUSZ MARKOWSKI**

Uniwersytet łódzki

## **DYLEMATY TERYTORIALNEGO WYMIARU W KRAJOWYCH I REGIONALNYCH DOKUMENTACH STRATEGICZNYCH<sup>1</sup>**

**Abstract: Dilemmas of Territorial Dimension in National and Regional Strategic Documents.** The Author approaches theoretical as well as practical issues related to a dependency between the quality of spatial development and territorial systems' efficiency and ability to achieve the goals and development objectives set for them in various strategic documents. In the first part of the article the notion of territorial cohesion and its relationships with such economic categories as *territorialisation of the economy* and *territorial capital* are discussed. Then categories such as *territorial planning – functional areas – spatial planning* are analysed. The article ends with an analysis of mechanisms for co-ordination of strategic sectoral policies in the territorial dimension. The Author concludes that an integrated approach to development planning requires that a *National Regional Development Strategy* is approved and accepted as a document co-ordinating all other government policy documents regardless of the field or sector which they relate to. The Author further states that the *National Regional Development Strategy* as well as the regional development strategies should be based on a new functional and territorial approach which rests equally on three dimensions of cohesion policy – that is on the social dimension, the economic dimension and the territorial dimension.

### **1. Konceptualizacja problemu**

Terytorialny wymiar polityki rozwoju wynika z roli, jaką przypisujemy do dynamicznych relacji funkcjonalno-przestrzennych. Jest związany z tzw. terytorializacją gospodarki, terytorializacją przedsiębiorstw, oraz koniecznością zmiany sposobu współdziałania władz samorządowych na rzecz rozwoju przekraczającego tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych (na poziomie krajowym i międzynarodowym). Próby sformułowania nowej terytorialnej koncepcji polityki rozwoju są po-

---

<sup>1</sup> Na podstawie ekspertyzy przygotowanej dla MRR (Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej) pt. *Zarys problemów dotyczących wymiaru terytorialnego w dokumentach strategicznych*, listopad, 2010.

szukiwaniem czynników wzmocnienia konkurencyjności obszarów przez poprawę ich spójności przestrzennej i gospodarczej oraz przeciwdziałanie fragmentacji politycznej.

Spójność terytorialna jako cel działania polityki rozwoju w „nowym wymiarze terytorialnym” wymaga systemowego uporządkowania i zdefiniowania według różnych kryteriów, w tym przedmiotowych i podmiotowych. Samo pojęcie *spójności terytorialnej* jest bardzo złożoną kategorią funkcjonalno-przestrzenną. W krajach UE *spójność terytorialna* jest postrzegana i/lub definiowana, jako:

1. Rozwój policentryczny i endogeniczny nakierowany na rozwój kilku układów klastrowych zdolnych do konkurencyjności w skali całej Europy.
2. Rozwój zrównoważony (*balance*), który można osiągnąć przez eliminację społeczno-ekonomicznych różnicowań i unikanie nierównowagi. Tak rozumiana spójność terytorialna byłaby bliska postrzeganiu spójności Europy przez pryzmat doprowadzenia do swoistej jednorodności i podobieństwa spod względem jakości życia na wyodrębnionych terytoriach (w domyśle w ramach istniejących terytorialnych podziałów państwowych i regionalnych).
3. Dostępność do różnego typu usług i udogodnień niezależnie od tego, w jakim miejscu żyjemy (taką filozofię zapisano m.in.<sup>2</sup> w strategii rozwoju obszarów wiejskich).
4. Forma sieciowania, gdzie główny nacisk jest położony na fizyczne i interaktywne powiązania między (różnymi) głównymi centrami (komunikacji), ale także uwzględniającą powiązania tych centrów z obszarami otaczającymi.

Jednoznacznej definicji nie da się osiągnąć na poziomie europejskim, być może zostanie jakaś wypracowana na praktyczny użytek kolejnego okresu programowania, wychodząc raczej od kompromisu wobec priorytetów i celów, niż od roli czynników terytorialnych w rozwoju społeczno-gospodarczym. **Polska musi zatem wypracować swoją własną użyteczną definicję na dany okres programowania**, tak aby jednoznaczne jej rozumienie sprzyjało spójnemu budowaniu dokumentów strategicznych. Być może w naszej polskiej polityce rozwoju będą wstępowały wszystkie ww. elementy.

## 2. Spójność terytorialna a terytorializacja gospodarki

Terytorialna polityka i planowanie uznaje, że współcześnie sprawność funkcjonowania systemów terytorialno-produkcyjnych i ich konkurencyjność jest kluczem do utrzymywania trwałych przewag konkurencyjnych ze strony wytwórców. Wycho-

---

<sup>2</sup> Należy podkreślić, że hasło *spójności terytorialnej* powraca do polityki spójności i praktyki europejskiej obok hasła *rozwoju trwałego* (sustensywnego). Jest ono dobrze znane z lat 60. ubiegłego wieku i tak też u nas było używane – rozwój w równowadze (*balance*). W Polsce złe określenie *rozwoju podtrzymywanego* właśnie nazwą *rozwoju zrównoważonego* do tej pory rodzi konfuzję i niekończącą się dysputę czym on jest, a czym nie jest. Mieszamy zatem dążenie do równowagi międzysektorowej i terytorialnej z trwałością (podtrzymywalnością) rozwoju ochrony środowiska. Spójność terytorialna spowoduje więc dodatkowe zamieszanie, jeśli nie wprowadzimy do praktyki nowego „polskiego słowa” *sustensywny*.

dząc od definicji *terytorium*, jako fragmentu ziemi niezbędnego do życia, możemy przyjąć, że w systemach społeczno-gospodarczych granice terytorium wyznaczają funkcje związane z działalnością człowieka jako producenta i jako konsumenta. Każdy podmiot realizujący swoją funkcję użyteczności ma bardzo zróżnicowany terytorialny zasięg powiązań, w zależności od tego, czy dotyczy to rynków zaopatrzenia, zbytu, czy też ubocznych skutków zewnętrznych jego działalności. Terytorium administracyjne jest tylko jednym ze sposobów formalno-prawnego określania strefy interesów i wpływów społeczności zorganizowanej w struktury państwa, w tym struktury samorządu terytorialnego. Globalizacja gospodarki prowadzi do osłabienia znaczenia terytorialnych granic administracyjnych. Oczywiście to podejście uznaje dynamiczny, zmienny w przestrzeni i czasie (zmienny terytorialnie) układ powiązań.

Koncepcja terytorializacji gospodarki najintensywniej rozwijała się we Francji (Novarina, Zepf 2009; Perrin 1995) w ramach też ekonomii przemysłu. W Polsce pisali na ten temat m.in. Gruchman, Jewtuchowicz, Klasik, Przygodzki. Ogólnie jest to system powiązań ekonomicznych i społecznych mający swój określony zasięg przestrzenny, współdecydujący o funkcjonowaniu firmy. Jeśli więc poprawia się sprawność funkcjonalna danego układu terytorialnego to poprawia się konkurencyjność firmy. Waga jakości funkcjonowania terytorium w procesach rozwoju gospodarczego wzrasta wraz z globalną presją konkurencyjną. Te procesy mają swoje odbicie w nowym paradygmacie polityki rozwoju przez wprowadzenie tzw. terytorialnego wymiaru polityki spójności.

Terytorialny wymiar polityki rozwoju wynika nie tylko z roli, jaką przypisujemy do dynamicznych relacji funkcjonalno-przestrzennych związanych z terytorializacją gospodarki, ale także z konieczności stworzenia warunków do efektywnego współdziałania władz samorządowych na rzecz pobudzania rozwoju przekraczającego tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych (na poziomie krajowym i międzynarodowym).

Podział terytorialny i władze administracji samorządowej w gospodarce rynkowej stają się w pewnym okresie istotną barierą restrukturyzacji gospodarki. Interesy polityczne i ukryte interesy biurokracji stają się istotnym hamulcem przemian i rozwoju. Nowe podejście do polityki rozwoju oznacza uznanie potrzeby zarządzania wielkimi i dynamicznymi (w czasie i przestrzeni) układami terytorialno-funkcjonalnymi. Przy czym, jak się wydaje, z punktu widzenia współczesnej gospodarki i presji globalnej, nowego znaczenia w polityce rozwoju nabiera system wytwórczy i usługowy świadczący wysoko wyspecjalizowane usługi i produkty na rynki globalne lub na rynki lokalne, ale zdolne do sprostania globalnej presji konkurencyjnej.

Jak dotąd, rezultaty poszukiwania nowych form wzmocnienia konkurencyjności i metod poprawy spójności terytorialnej nie są najlepsze. Jeśli reforma podziałów terytorialnych nie jest możliwa ze względów politycznych, to poszukuje się innych pośrednich instrumentów terytorialnego zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem. Z tego podejścia nasuwa się dość ważny wniosek, że zmienność ukła-

dów funkcjonalno-przestrzennych będzie w coraz większym zakresie determinowała rozwój. W sytuacji dużej inercji więzi społecznych, nie jest sensowne ekonomicznie i społecznie nadążanie za tymi zmianami przez ciągłe zmiany w terytorialnym podziale kraju. To raczej stan gospodarki może się czasem dopasować do podziału administracyjnego i wykazać jego większą efektywność. Najczęściej jednak co jakiś czas rozbieżności w systemie administracyjnym w porównaniu do nowych wyzwań są tak duże, że rządy państw decydują się na przeprowadzenie reformy administracyjnej. W praktyce jednak różnego typu czynniki, natury politycznej, etnicznej *etc.*, w dużo większym zakresie współdecydują o ustalaniu granic administracyjnych niż powiązania społeczno-gospodarcze i **przestrzenne skutki działalności społeczno-gospodarczej (*spillovers effects*)**. Skutki zewnętrzne (w tym efekty rozprzestrzeniania) stanowią coraz większe pole interwencji w polityce rozwoju. One także mają zróżnicowany i bardzo dynamiczny zasięg przestrzenny (nie tylko ogólnosystemowy). Z tego też powodu niezbędna jest interwencja publiczna w ramach systemów kooperacji i współpracy międzysamorządowej. Interesująca nas sfera efektów rozprzestrzeniania wymaga opracowywania planów dla obszarów funkcjonalnych, metropolitalnych ponad podziałami terytorialnymi. Uwzględnienie tych obiektywnych zjawisk w systemie planistycznym i polityce rozwoju wymaga wprowadzenia korekt w systemie funkcjonowania samorządu terytorialnego i **nowego adekwatnego określenia interwencyjnej roli władz województw i rządu opartej na dynamicznie rozumianej zasadzie subsydiarności**.

Oczywiście w nowej koncepcji polityki i planowania terytorialnego pojawia się problem ośrodka decyzyjnego sterującego rozwojem wyodrębnionego układu. Powstaje wiele kluczowych pytań, np. jak zapewnić zdolność kompetencyjną systemu sterującego, a w szczególności, jakie dać do dyspozycji instrumenty, aby jego kompetencje były realne, tj. skłaniające inne podmioty polityczne do współpracy i realizacji celów ważnych dla wyodrębnionego układu funkcjonalno-przestrzennego.

Polityka rozwoju w wymiarze terytorialnym jest realizowana m.in. przez delimitację obszarów funkcjonalno-przestrzennych związanych z procesami gospodarczymi, społecznymi i przyrodniczymi dla lepszego wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju, których wykorzystanie blokuje tradycyjny (zgodny z podziałami terytorialnymi) sposób planowania lokalnego rozwoju. Z tej delimitacji (potwierdzonej decyzjami politycznymi) powinny wynikać nowe formy instytucjonalnego (organizacyjnego) współzarządzania oraz nowe metody planowania tzw. planowania terytorialnego, w tym oczywiście w zakresie nowych treści przygotowywanych rządowych dokumentów strategicznych.

### 3. Kapitał terytorialny

W dyskusjach nad spójnością terytorialną pojawiło się pojęcie *kapitału terytorialnego* (Camagni 2008; Faludi 2007), w polskiej literaturze wspomina o tym Grosse

(2008). Wprowadzenie do języka ekonomii nowych typów kapitału stało się ostatnio modne. Z pewnością też dlatego takie pojęcie pojawiło się przy debacie o polityce spójności terytorialnej. Wielu autorom wydaje się, że jest ono tak oczywiste i zrozumiałe, że nie podają jego definicji. Najczęściej pod pojęciem *kapitału terytorialnego* rozumie się wszystkie dostępne zasoby i czynniki materialne i niematerialne decydujące o funkcjonowaniu układu terytorialnego. (<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-en/biblio/compet/sub21.htm>).

*Kapitał terytorialny* jest najczęściej rozumiany jako dostępność do czynników materialnych i niematerialnych na danym obszarze, które mogą tworzyć określone zasoby lub ograniczenia.

Autorowi wydaje się jednak, że dobrze zdefiniowane pojęcie kapitału terytorialnego będzie miało istotne znaczenie dla polityki spójności UE nastawionej na pobudzanie rozwoju. Dla celów tej ekspertyzy przyjmujemy, że **kapitał terytorialny to swoiste korzyści zewnętrzne wytwarzane i dostępne w wyniku multifunkcyjnej interakcji użytkowników względnie wyodrębnionego terytorium i mające charakter dynamicznego dobra klubowego**<sup>3</sup>.

#### 4. Wymiar terytorialny polityki rozwoju a spójność terytorialna

Spójność terytorialna jest traktowana przez Komisję UE jako jedna z trzech równorzędnych funkcji celu polityki spójności, obok społecznej i gospodarczej. Ten równoważny układ celów ulega zaburzeniu, jeśli właśnie politykę spójności potraktujemy prorozwojowo, a spójności terytorialnej nadamy należną jej rangę przy tworzeniu przewag konkurencyjności dla gospodarek.

Zespół roboczy ECTP-CEU, (*Spatial Planning...*2010), który zajmował się dostosowaniem planowania strategicznego na rzecz spójności terytorialnej sformułował następującą definicję: *The Reinforcing Power of a Territory's Spatial Qualities and Synergies*. Spójność terytorialna ma więc być rezultatem stworzenia nowych zasobów i ich powiązań co doprowadzi do wewnętrznej spójności. Instrumentem osiągnięcia spójności jest plan terytorialny. Możemy zatem postawić znak równości między definicją spójności terytorialnej a treścią planu terytorialnego. (*Jeśli zgodzimy się*

---

<sup>3</sup> Dobro klubowe jest *quasi*-efektem zewnętrznym. Jest bowiem wytworem (grupy) klubu. Są więc ponoszone koszty jego wytworzenia. Koszty te jednak nie są bezpośrednio transmitowane na to dobro. Związek między rzeczowym kosztem a wytworzonym dobrem nie ma charakteru bezpośredniego. Jest adresowany na rzecz grupy i nie jest identyfikowalny z danym produktem. Koszt ten ma więc charakter *quasi*-społeczny, adresat jest grupowy a nie indywidualny. Dobro klubowe jest prorynkowym wytworem działalności. Z jego użytkowania nie można całkowicie wykluczyć jednostki należącej do klubu i w ramach klubu nie ma konkurencji. W tym sensie częściowo spełnia cechy dobra publicznego. Wykluczenie z użytkowników dobra klubowego wynika z różnie rozkładających się kosztów internalizacyjnych, a stopień wykluczalności zależy od charakteru dobra i środka transportu dobra od miejsca jego wytworzenia do miejsca jego odbioru.

z tym podejściem to należy zatem zadać sobie podstawowe pytanie, czy i w jakim zakresie w Polsce ustawowo nakreślony zakres planów odpowiada nowej polityce spójności i czy nie staną się one barierą nowego planowania).

Vogelij (2008) prezentuje nieco inną definicję zaproponowaną przez grupę roboczą. Ta definicja nawiązuje do nowej Karty Ateńskiej z 2003 r. (Correia *et al.* 2003). *Spójność terytorialna* to takie powiązania (połączenia) między elementami systemów ekonomicznych społecznych i fizycznych, które wzmacniają ich ogólną efektywność działania zorientowaną na rzecz innowacyjnego sustensywnego rozwoju.

Przyjmując, że polityka spójności we wszystkich wymiarach powinna być pro-rozwojową proponujemy definicję bliższą ujęciu dynamicznemu i sieciowemu charakterystycznemu dla obecnej fazy rozwoju społeczno-gospodarczego, którą w literaturze przedmiotu określa się jako gospodarkę przepływów. ***Spójność terytorialna w sensie ekonomicznym to stan sprawności powiązań (sieci) i/lub przepływów (produktów zasobów materialnych i niematerialnych) między aktorami wyodrębnionej w przestrzeni sceny społeczno-gospodarczej determinujący prowadzenie działalności gospodarczej.***

W takim ujęciu spójność terytorialna nie może rosnąć w nieskończoność, gdyż jest kategorią relatywną i jakościową. **Wysoka spójność powinna przyczyniać się do utrzymania konkurencyjnej pozycji podmiotów gospodarczych i utrzymania wysokiej jakości życia.** Niska spójność oznacza dysfunkcję układu. **Spójny układ terytorialny jest zdolny do realizacji wspólnej funkcji celu, jakim może być np. trwanie i rozwój jego wszystkich współuczestników.**

Spójność można mierzyć relatywnymi wskaźnikami, np. syntetycznym miernikiem lub różnymi miarami pośrednimi. Spójność terytorialna spełnia kryterium uniwersalnego celu polityki rozwoju. Może być stałym i niezmiennym kierunkiem dążenia do utrzymania jej wysokiego poziomu. Tak pojmowana spójność terytorialna może być zapisana w formie sformalizowanej funkcji spójności terytorialnej zamykającej się w przedziale 0-1.

$$St = F(s_1, s_2, \dots, s_N, s_{-e3}, s_{-e4}, \dots, s_{-eN}, \dots),$$

gdzie;

$St$  – spójność terytorialna

$s_1, s_2, \dots, s_N$  – rynkowe powiązania po stronie popytu i podaży (efekty wewnętrzne)

$s_{-e1}, s_{-e2}, \dots, s_{-eN}$  – pozarynkowe powiązania po stronie podaży (efekty zewnętrzne)

$$0 < St < 1$$

Cele operacyjne służące osiągnięciu wysokiej spójności są zawsze dynamiczne i zmienne w czasie. Ta zmienność wynika z rozwoju indywidualnych użytkowników i zmieniających się ich zasięgów terytorialnych. Narzuca to ciągle nowe wymagania wobec dynamicznego otoczenia.

W tym rozumieniu spójność terytorialna nie jest tożsama ze spójnością przestrzenną. Natomiast *spójność przestrzenną* można traktować jako środek do poprawy

spójności terytorialnej. Spójność przestrzenna może i powinna być osiągnana w ramach zintegrowanej polityki przestrzennej, tj. zorientowanej na wykorzystanie i rozwój potencjałów terytorialnych.

Można zaproponować zintegrowaną funkcję spójności terytorialnej (rozumianej jako zdolność do rozwoju danego terytorium) obejmującej spójność społeczną, gospodarczą i przestrzenną. Postać tej funkcji może przyjąć następującą formę (adaptacja funkcji jakości życia za Klaassenem *et al.* 1980).

$$St = \left( \frac{Ss}{Ss, p} \right) \times \alpha + \left( \frac{Sg}{Sg, p} \right) \times \beta + \left( \frac{Sp}{Sp, p} \right) \times \gamma$$

gdzie:

$St$  – spójność terytorialna gdzie;  $0 < St < 1$

$Ss, Sg, Sp$  – istniejące poziomy spójności w regionie; społecznej, gospodarczej i przestrzennej

$Ss, p; Sg, p; Sp, p$  – odpowiednio poziomy pożądanę;

$\alpha, \beta, \gamma$  – wagi przypisywane poszczególnym rodzajom spójności.

(Wagi mogą być szacowane metodą ekspercką, lub badane metodami ankietowymi).

Należy podkreślić, że rozkład procentowy wskaźników wagowych może być zróżnicowany w poszczególnych regionach.

$$\alpha + \beta + \gamma = 1$$

W najprostszym modelu spójności terytorialnej, spójność społeczną możemy mierzyć wskaźnikami nasycenia usługami na jednego mieszkańca, poziom spójność gospodarczej – bezrobociem zweryfikowanym średnią płacą, (w większych jednostkach – PKB na jednego mieszkańca), spójność przestrzenną – wskaźnikami dostępności wewnętrznej, zewnętrznej.

Z logiki tej funkcji wynika, że jeśli wzrastają wskaźniki w otaczających regionach lub zostanie osiągnięty wewnętrzny wyższy poziom spójności gospodarczej bez poprawy pozostałych typów spójności, to może okazać się, że funkcja spójności terytorialnej ulegnie pogorszeniu ze względu na zwiększenie różnicy między wartościami istniejącymi a pożądanymi. W konsekwencji mimo bezwzględnej poprawy wskaźników w regionie będzie to oznaczać relatywny regres.

## 5. Operacyjna definicja polityki spójności terytorialnej

Przyjmując, że celem polityki spójności jest rozwój przez poprawę konkurencyjności terytorialnej, to uwzględniając powyżej określone pojęcie *kapitału terytorialnego* możemy ją także zdefiniować, jako **działania zorientowane na osiągnięcie zrównoważonego i sustensywnego rozwoju kraju uruchamiające potencjały endogeniczne służące powstawaniu kapitału terytorialnego i optymalnemu jego**

wykorzystaniu przy zachowaniu podstawowego podziału administracyjnego kraju<sup>4</sup>.

Przyjmując nową koncepcję polityki rozwoju bazującą na podejściu terytorialnym, pojawia się problem jej upodmiotowienia (instytucjonalizacji). Wykorzystanie tak zdefiniowanych potencjałów endogenicznych w układach funkcjonalno-przestrzennych narzuca nowe formy organizacji i współpracy struktur władzy działających w ramach granic administracyjnych. Państwo staje się w wielu przypadkach jedyną organizacją zdolną do wywołania zgodnej współpracy między aktorami terytorialnej sceny politycznej. Niezbędne jest zatem rozwinięcie form współpracy między szczeblami i poziomami władzy zarówno w układach międzywojewódzkich, jak i wewnątrzwojewódzkich. Polityka terytorialna może zakłócać czystość tradycyjnie ujmowanej polityki regionalnej opartej na statycznej zasadzie subsydiarności. Podejście terytorialne wymusza stosowanie dynamicznie rozumianej zasady subsydiarności.

Jednym z ważniejszych instrumentów budowania spójności terytorialnej jest zagospodarowanie przestrzenne i sfera związana z funkcjonowaniem gospodarki przestrzennej. Realne zagospodarowanie, tj. rozmieszczenie i jakość funkcji umiejscowionych i łącznikowych decydują o spójności systemów społeczno-gospodarczych.

**W Polsce ze względu na zaległości cywilizacyjne** nieadekwatność zagospodarowania przestrzennego do nowoczesnych funkcji i ich rozmieszczenia wobec mobilnych aktywności sprawia, że **polityka przestrzenna i zagospodarowanie przestrzenne staje się strategicznym składnikiem polityki spójności terytorialnej. Planowanie przestrzenne i zagospodarowanie przestrzenne są integralną częścią planowania terytorialnego, ale planowanie terytorialne nie jest tożsame z planowaniem przestrzennym.**

Funkcje (aktywności) mają swój ślad morfologiczny (fizyczny) w cechach zagospodarowania i z punktu widzenia percepcji przestrzeni są najczęstszym kryterium delimitacji stref oddziaływania i wyznaczania granic dla celów administrowania i zarządzania. Nowa polityka terytorialna musi uwzględnić dynamikę terytorialnych wymiarów funkcji, a przy próbach terytorialnego adresowania pomocy może stosować różne kryteria delimitacji np:

- koncentracja funkcji w przestrzeni z jej zagospodarowaniem (np. obszary zabudowane),
- zasięg terytorialnego oddziaływania podmiotów gospodarczych mierzony np. dzienną migracją, rynkami zaopatrzenia i zbytu.

Polityka terytorialna musi dostrzegać narastające współzależności między konkurencyjnością gospodarek a funkcjonowaniem systemów terytorialnych, ale **jednocześnie musi koncentrować się na tych ułomnych rynkach, których usprawnienie wywołuje największe efekty mnożnikowe** (selektywna i strategiczna polityka

---

<sup>4</sup> Wymaga to stworzenia nowych kompetencji, umiejętności współdecydowania (*multigovernance*) w strukturach władzy i administracji publicznej, tak aby wytworzył się mechanizm synergicznego współdziałania układu terytorialnego.

wspierania funkcji). Polityka terytorialna musi mieć zatem charakter strategiczny, a wybór strategii jest kluczową decyzją dla jej sukcesu.

Można w teoretycznym zarysie zaproponować kilka typów strategii terytorialnych:

- Strategie zorientowane na rozwiązywanie terytorialnych problemów (usuwanie dysfunkcji) np. wykluczenie społeczne w miastach, poprawa dostępności i funkcjonowania transportu publicznego, zapewnienie dostępu do tanich mieszkań.
- Strategie wobec obszarów zurbanizowanych.
- Strategie wobec obszarów metropolitalnych.
- Strategie rozwoju terytorialnych systemów innowacji.
- Strategie zorientowane na minimalizację negatywnych skutków zewnętrznych prowadzonej działalności o charakterze przestrzennym (internalizacja bezpośrednia i pośrednia efektów technologicznych).

W Polsce ze względu na silne przywiązanie do polityk sektorowych można rozpocząć wdrażanie nowego podejścia do polityki rozwoju przez **wprowadzenie strategii zorientowanej na kontrolę i internalizowanie negatywnych skutków działalności społecznej i gospodarczej oraz dyskontowanie skutków pozytywnych, a wynikających z planowanych polityk wsparcia sektorowego**. Może nawet należałoby w pierwszym okresie skoncentrować się tylko na zmniejszaniu skutków negatywnych polityk sektorowych.

## **6. Planowanie terytorialne a planowanie przestrzenne**

Z badań nad regionalnymi strategiami i innymi dokumentami regionalnymi i lokalnymi przygotowanymi pod kątem uzyskania środków z funduszy strukturalnych wynika, że nie uwzględniają one specyfiki lokalnej, a raczej charakteryzują się pewnym schematyzmem i uniwersalnością. Taki wniosek jest poważnym ostrzeżeniem dla planowania i polityki rządowej i sugeruje, że popełniamy poważny błąd metodologiczny marnując szanse na wykorzystanie rzeczywistych potencjałów endogenicznych. Planowanie funkcjonalno-przestrzenne i nowy model planowania musi się ustosunkować do tego problemu. Należy dopracować się nowej metodologii planowania centralnego i związków metodologicznych z planowaniem regionalnym i lokalnym w kontekście dobrze ustawionej responsywności nie tylko na sygnały polityki regionalnej i terytorialnej, ale na sygnały rynkowe i inne zasoby endogeniczne.

W dziedzinie planowania terytorialnego rozumianego jako tzw. planowanie funkcjonalno-przestrzenne mamy bogate doświadczenia zagraniczne, np. związane z tworzeniem obszarów metropolitalnych (Kaczmarek, Mikuła 2007) i regionów zurbanizowanych. Skala nowych problemów związanych z obszarami funkcjonalnymi narzuca myślenie o nowych sposobach planowania i zarządzania. Z porównawczych badań nad relacjami między obszarami peryferyjnymi wielkich zespołów metropoli-

talnych Japonii i Niemiec, badacze Kunzmann i Takeuchi (2010, s. 14-18) wyciągają następujące ogólne rekomendacje w odniesieniu do polityki przestrzennej. Zarządzanie i rozwiązywanie problemów w peryferyjnych strefach wielkich metropolii wymaga stworzenia wielopoziomowych i elastycznych systemów sprawowania władzy (organizacyjno-instytucjonalnego systemu współwładania). Należy wprowadzić zintegrowane podejście do polityki przestrzennej obejmującej co najmniej sprawy zatrudnienia, aspekty gospodarcze, społeczne i środowiska naturalnego. Niezbędne jest wsparcie ze strony rządu instrumentami finansowymi i bodźcowymi zachęcającymi władze lokalne i różnych aktorów do tworzenia *ad hoc* strategicznych partnerstw, aby przyspieszać pojawianie się lokalnych inicjatyw i innowacji oraz dzielić się jej rezultatami (Arita 2010, s. 109). Z tych rekomendacji możemy pośrednio domniemywać, że niezbędne jest stworzenie systemu podejścia terytorialnego do rozwiązywania problemów, a nie tylko zapewnienie warunków do autonomicznego samorządowego planowania przestrzennego.

Ta potrzeba jest ewidentna, niezależnie od historycznych tradycji związanych z planowaniem przestrzennym, ze względu na wielką presję globalną w zewnętrznej strefie metropolitalnej. To oznacza, że jeśli chcemy wprowadzić planowanie terytorialne, tj. planowanie układów funkcjonalno-przestrzennych niezbędne jest wprowadzenie regulacji w zakresie tworzenia nowych struktur instytucjonalnych oraz zredefiniowania zapisów w planach miejscowych gmin i ich studiach.

Francuska reforma systemu planowania jest odpowiedzią na potrzebę elastycznego dopasowywania się do wyzwań i presji konkurencji globalnej, które wymuszają potrzebę przyspieszonego pokonywania barier związanych z funkcjonowaniem w ramach tradycyjnych układów terytorialnej organizacji państwa (Booth 2009). We Francji podejmowano liczne inicjatywy rządowe zachęcające do tworzenia związków miast, związków obszarów wiejskich, które jednak nie cieszyły się popularnością. W ich ramach ograniczano bowiem swobody gmin do prowadzenia własnej polityki podatkowej (*ibidem*, s. 680). Podjęto zatem próby zintegrowania systemu decyzyjnego jednostek administracji terytorialnej przez nowy system planistyczny. Ideą nowego planowania, które wyraża m.in. tzw. *Schematyczny plan spójności terytorialnej* (*Schéma de cohérence territoriale – SCOT*) jest orientacja na większe terytoria. Jego wdrożenie ma się odbywać przez system kontraktowania projektów i programów opracowanych w ramach zgrupowanych jednostek opracowujących SCOT.

Na podstawie doświadczeń francuskich nasuwa się kilka wniosków, a jeden jest szczególnie interesujący. Jak wynika z badań Booth'a, gminy które już wcześniej opracowały szczegółowe plany zagospodarowania przestrzennego podchodzą z dużą niechęcią do opracowywania nowych wspólnych strategicznych planów. We Francji po 1993 r. ponad 50% gmin posiadało szczegółowe plany rozwoju przestrzennego. Przepis zaś mówi, że po opracowaniu SCOT, gminy w ciągu trzech lat mają do niego dopasować swoje plany. Zdaniem Booth'a w praktyce będzie raczej odwrotnie, tj. właśnie SCOT-y będą dopasowane do tych planów. Jego zdaniem zbyt szczegóło-

we plany miejscowe wraz z ustawowym obowiązkiem doprowadzenia do zgodności planów w ciągu trzech lat są barierą planowania strategicznego i ograniczają tak niezbędną elastyczność planowania. W Polsce ten problem także będzie się ostro rysował, ponieważ jeśli nawet nie mamy planów miejscowych to istniejący obowiązek zgodności *studium* z planem miejscowym i pojawiających się tendencji do coraz bardziej szczegółowego zapisu ustaleń w studiach (do czego zmusza m.in. orzecznictwo sądowe) doprowadzi, i *de facto* już to czyni, do paraliżu planowania terytorialnego, czy to obszarów funkcjonalnych, czy obszarów metropolitalnych.

Terytorialne planowanie – nowoczesnie rozumiane – pozwala także na lepsze podejście do zarządzania ryzykiem związanym z katastrofami naturalnymi. Planowanie terytorialne jest narzędziem pozwalającym na zintegrowane podejście do wielu zagrożeń i umożliwia poszukiwanie rozwiązań bliższych sytuacji optymalnej. Jednocześnie zdajemy sobie sprawę, że w przypadku zarządzania skutkami katastrof naturalnych nie można się zamknąć w granicach administracyjnych. Powinien więc pojawić się aspekt terytorializacji (delimitacji) zagrożeń i potrzeby współwładczego podejmowanie decyzji.

Badania nad rolą planowania przestrzennego w zarządzaniu ryzykiem w celu minimalizacji skutków pokazują, że wbrew powszechnemu przekonaniu nie jest to powszechny sposób postępowania w krajach Europy. Jak wskazują badania konkretnych krajów w dziedzinie terytorialnego planowania i zarządzania ryzykiem pozytywne doświadczenie można znaleźć we Francji oraz Grecji (Fleischhauer *et al.* 2007, s. 385). Autorzy jednak jednoznacznie stwierdzają, że trudno jest bezpośrednio wykorzystać doświadczenia poszczególnych krajów i przenieść je na inny grunt ze względu na bardzo zróżnicowane systemy planistyczne i tradycje kulturowe. Wymaga to więc opracowania indywidualnych podejść.

Jednym z ważniejszych instrumentów planowania i zarządzania ryzykiem są mapy stref zagrożeń. W największym stopniu wykorzystuje się mapy stref ryzyka we Francji, w małym w Niemczech, Finlandii i Hiszpanii. Jeśli już występuje zarządzanie ryzykiem, to dokonuje się ono w układzie sektorowym i temu służą różnego typu programy i plany. W tym ujęciu planowanie przestrzenne odgrywa rolę instrumentu wdrażania planów sektorowych, a nie dokumentu kluczowego w zarządzaniu ryzykiem w ujęciu terytorialnym. Istnieje powszechne przekonanie wśród planistów, że jest to sytuacja niekorzystna, a koszty społeczne zarządzania ryzykiem są przez to zdecydowanie większe. Nie ma więc definitywnej odpowiedzi, jak powinna wyglądać praktyka od strony formalnej. Należy więc postulować wypracowanie nowego mechanizmu planowania terytorialnego pod kątem zarządzania ryzykiem związanym z katastrofami naturalnymi. Tutaj warto wskazać, że prowadzenie polityki UE przez formułowanie dyrektyw, niejako sprzyja sektorowemu podejściu w planowaniu rozwoju, wbrew głoszonej potrzebie wprowadzenia zintegrowanego i horyzontalnego zarządzania i planowania rozwoju. Takim przykładem jest dyrektywa wodna, dyrektywa klimatyczna, dyrektywy środowiskowe. Ta metoda sektorowego podejścia

w UE znajduje bardzo podatny grunt w Polsce i innych krajach postsocjalistycznych, w których sektorowa polityka i planowanie mają długą tradycję i wręcz strukturalną skazę, utrwaloną w pamięci politycznej.

W procesie planowania przestrzennego, zdaniem badaczy (Fleischhauer *et al.* 2007) nie jest potrzebne wypracowywanie jakichś specjalnych metod oceny wpływu ryzyka, ponieważ musi być ono wykonywane w ramach planów sektorowych. Zatem plany sektorowe powinny być źródłem informacji dla planów terytorialnych. W planach sektorowych powinny też być wskazywane obszary zagrożeń. W konsekwencji w procesie koordynacji terytorialnej powinna być wypracowana strategia terytorialnego zarządzania ryzykiem oraz wypracowane rekomendacje dla wyróżnionych programów sektorowych wynikających również z optymalizacji terytorialno-przestrzennej.

Taki sposób podejścia można wypracować przez prakseologiczne procedury (tzw. dobre modelowe praktyki i zalecenia). Jeśli nie znajdą one powszechnego uznania, a tradycyjny sposób planowania będzie naruszał interes publiczny, jakim jest z pewnością konieczność obniżania skutków ryzyka katastrof naturalnych, wówczas procedury planowania muszą być określone regulacją prawną. Wymaga to jednak poprzedzenia projektami pilotażowymi, opracowaniem zasad i podręczników zarządzania ryzykiem w układach terytorialnych.

Sprawne planowanie, jako działanie dotyczące przyszłości, zawiera w swojej istocie możliwość prewencyjnej minimalizacji skutków katastrof, natomiast musi też w swojej formie regulacyjnej i implementacyjnej pozwalać na późniejsze szybkie ich usuwanie. W Polsce natomiast wypaczony system planowania przestrzennego wyeliminował w praktyce możliwości prewencyjnego systemowego ograniczania skutków w sytuacjach prawdopodobnego działania żywiołów. Wszystkie te sytuacje wymagają odpowiednich uregulowań i symulacji prawdopodobnych skutków budowania nowego sprawnego systemu planowania.

Restryktywny charakter planowania przestrzennego oraz długotrwałe z natury rzeczy procedury jego opracowania wymagają w sytuacjach ekstremalnych szybkiego podejmowania decyzji, ale zgodnego z prawem<sup>5</sup>. Temu m.in. ma służyć w Polsce miejscowy plan odbudowy (*Znowelizowana ustawa...* 2010). *Ustawa* ta ma moc obowiązującą przy usuwaniu skutków z chwilą, kiedy katastrofa wystąpi.

Podstawą decyzji wdrożeniowych mają być plany rozwoju i zagospodarowania opracowane dla wyodrębnianych obszarów funkcjonalno-przestrzennych. W rezultacie pojawia się nowa formuła tzw. planowania terytorialnego, dla którego podziały administracyjne mają znaczenie wtórne, a nie podstawowe. Część tzw. planowania

---

<sup>5</sup> Może to wymagać podjęcia decyzji przez organ nadzoru o zawieszeniu regulacyjnej funkcji planu i wprowadzenie na określony czas innej bardzo elastycznej formy podejmowania decyzji z uproszczonymi procedurami (prawem np. staje się decyzja architekta miasta, naprawa jest wykonywana z wolnej ręki bez przetargu przez czasowe zawieszenie *Ustawy o zamówieniach publicznych etc.*) Trzeba jednak zdawać sobie sprawę, że i takie możliwości mogą stanowić zagrożenie dla ładu przestrzennego, gdyż niektóre typy katastrof mogą być celowo wywołane przez człowieka.

terytorialnego będzie związana z kompetencjami rządu (obszary strefy morskiej), a część, jako wynik (wymuszonej sposobami finansowania) współpracy jednostek samorządu wojewódzkiego i gminnego, w tym także obszary przygraniczne, obszary metropolitalne, klastry innowacyjności i konkurencyjności.

W polskich warunkach mamy podstawowy problem z istniejącym modelem planowania przestrzennego, który w praktyce ogranicza wspólne opracowywanie planów. Ustawowe zapisy o uwzględnianiu sytuacji sąsiednich gmin są w praktyce fikcją. Opracowywanie studiów uwarunkowań w praktyce jest oderwane od ich realizacji.

## 7. Mierniki spójności terytorialnej

Nie ma mierników uniwersalnych, muszą być powiązane z celami spójności terytorialnej, a te są wynikami określonej polityki terytorialnej. Autor przedstawia próbą zapisu ogólnego systemu mierników, zakładając że w polskich warunkach polityka spójności terytorialnej obejmie następujące cele problemowe (tab. 1):

- Współpraca wewnątrzterytorialna
- Współpraca międzyterytorialna
- Spójność środowiska gospodarczego
- Spójność środowisko przyrodniczego
- Spójność społeczna
- Spójność przestrzenna wewnętrzna
- Spójność przestrzenna zewnętrzna

## 8. Problemy delimitacji obszarów funkcjonalnych na przykładzie procesów urbanizacji i metropolizacji

Należy we właściwy sposób skorzystać z haseł współpracy między terenami zurbanizowanymi a rolniczymi. Szczególnie, że problem sprzeczności funkcji i konfliktów w Polsce narasta, a jego znaczenie jest politycznie niedoceniane. System rynkowy z jego ułomnymi regulacjami i słabością instytucji władczych sprawia, że kompetencje władz samorządowych są nierealne. Rachunek indywidualnych korzyści ekonomicznych jest zdecydowanie sprzeczny z długofalowymi interesami rozwoju.

Przyczyny są złożone. Z pewnością jednym z instrumentów kierowania rozwojem po niższych kosztach społecznych i środowiskowych jest planowanie terytorialne obszarów i terenów zurbanizowanych z właściwie ujętą strefą przestrzeni rolniczej i atrakcyjnego zasobu otwartego krajobrazu wiejskiego. Niekontrolowany rozwój przestrzenny jest stymulowany prywatnym rachunkiem korzyści wynikających z przejmowania terenów niezabudowanych w strefie oddziaływania wielkich aglomeracji. Sprawia to, że proces rozlewania się urbanizacji i punktowej dewastacji krajobrazu zdecydowanie się nasila. Nasuwa się istotny wniosek – **delimitowanie tzw. obszarów zmetropolizowanej przestrzeni na podstawie kryteriów morfolo-**

## Przykładowe mierniki polityki spójności terytorialnej i planowania terytorialnego

Lp	Wyszczególnienie celów operacyjnych	Mierniki, wskaźniki
1	Współpraca wewnątrzterytorialna	Porozumienia i umowy, liczba i wartość wspólnych projektów realizowanych w partnerstwie publiczno-publicznym, publiczno- prywatnym
2	Współpraca międzyterytorialna	Porozumienia i umowy, liczba i wartość wspólnych projektów realizowanych w partnerstwie publiczno-publicznym, publiczno- prywatnym
3	Spójność środowiska gospodarczego	Warunki do tworzenia zjawisk klastrowych (jako działania) oraz jako rezultat; liczba klastrów, w tym: klastry ukształtowane, klastry kształtujące się, klastry zależkowe, ocena jakości przestrzeni pod kątem GOW Spójność rynków pracy (poprawa czasu dojazdu, zwiększenie mobilności przestrzennej - dobowej i trwałej). Miary rezultatu - średni czas dojazdu; średni koszt dojazdu. Potencjał rynku pracy według grup wykształcenia i zasięgu dojazdu. Jak mierzyć połączenia sfery fizycznej i sfery informacyjnej? (ruchliwość, połączenie telefoniczne, SMS)
4	Spójność środowiska przyrodniczego	Wskaźnik fragmentacji przestrzeni przyrodniczej (najprostszy to powierzchnia terenów tworzących system przyrodniczy do powierzchni terenów tworzących bariery w przenikaniu). Działania na budowanie ciągłości systemu przyrodniczego; wskaźnik km ciągów, ilość terenów węzłowych na km <sup>2</sup> terenu funkcjonalnego, ilość terenów pomocniczych na km <sup>2</sup> ).
5	Spójność społeczna	%/liczba mieszkańców bezrobotnych, pobierających zasiłek, trwale bezrobotni
6	Spójność przestrzenna wewnętrzna	Powierzchnia terenów zdegradowanych przestrzennie. Wskaźnik przestrzeni i kubatury zdegradowanej na mieszkańca zaliczonego do grupy wykluczonej. Powierzchnia terenów i pow. użytkowa obiektów zdegradowanych na jednego mieszkańca aktywnego zawodowo. % powierzchni terenów zdegradowanych do powierzchni ogółem miasta (terytorium). Średnie czasy dojazdu, gęstość linii transportu publicznego, gęstość i jakość sieci drogowej
7	Spójność przestrzenna zewnętrzna	Średnie czasy dojazdu, (dostępności) do różnych ośrodków miejskich. Uwaga! Jeśli miarą spójności ma być policentryczność układu, to należy określić miary utrzymania lub poprawy policentryczności. Przy malejącej liczbie mieszkańców i tendencji do polaryzacji rozwoju trzeba określić, które elementy sieci osadniczej uzyskają wsparcie, aby przez ich utrzymanie zapewnić dostęp do usług gwarantujących utrzymanie i rozwój kapitału ludzkiego. Nie może to być mierzone tylko miarami fizycznej odległości, ale miernikami obrazującymi koszt pokonania oporu przestrzeni dla różnych grup użytkowników, (trzeba w tym uwzględnić także czas, koszt finansowy, w tym ryzyko podróży) wiek użytkowników; dzieci, młodzież, emeryci

Źródło: Opracowanie własne.

**gicznych nie jest wystarczającym kryterium do wyodrębniania obszarów funkcjonalno-przestrzennych na podstawie tzw. obiektywnych kryteriów oraz/lub prawnego ustanawiania granic.**

Należy również zwrócić uwagę na potrzebę urealnienia kompetencji władz publicznych, w tym samorządowych, do stosowania instrumentów ekonomicznych motywujących użytkowników przestrzeni rolniczej i otwartej do utrzymania tych cech, które są ważne dla jakości życia wszystkich mieszkańców (trzeba nawet szukać związków z jakością tej przestrzeni i produktywnością siły roboczej w obszarach urbanizowanych). Delimitacja takich obszarów może być dokonana tylko na poziomie regionalnym, ale z zapewnieniem różnych mechanizmów wsparcia i zachęty do ich opracowania, a następnie wdrażania celów zintegrowanych strategii rozwoju takich obszarów.

Rząd może zlecić listę kryteriów, które trzeba zastosować. Oprócz mierników historycznych trzeba uwzględnić także mierniki antycypowane, tj. wynikające z wdrożenia strategii rozwoju i realistycznych programów budowy infrastruktury o znaczeniu krajowym i regionalnym (w przyjętym perspektywicznym okresie planistycznym i finansowym).

## **9. Terytorialne skutki polityk sektorowych**

Skoordynowanie polityk sektorowych wymaga stosowania odpowiednich metod analitycznych wpływów terytorialnych (*Territorial Impact Assessment – TIA*). Jednym z proponowanych instrumentów jest tzw. *tequila model* (Golubić, Marot 2009).

Największe znaczenie dla koordynacji skutków polityk sektorowych będą miały: polityka energetyczna i jej planowane inwestycje, polityka rolna i polityka rozwoju obszarów wiejskich, polityka transportowa, polityka mieszkaniowa, polityka gospodarcza (w tym pomoc publiczna dla przedsiębiorstw), oraz liczne programy sektorowe wdrażane w ramach polityki środowiskowej. Zakres analizy powinien objąć regionalne (terytorialne oddziaływanie) tych polityk. Na podstawie kompleksowych analiz będzie możliwe wyznaczenie specyficznych obszarów planowania funkcjonalnego na bazie ustalonych relacji przyczynowo-skutkowych z możliwością doprecyzowania sposobów interwencji ze strony podmiotów odpowiedzialnych za realizację celów planowania funkcjonalno-przestrzennego.

Polityka spójności terytorialnej musi być zatem docelowo wyposażona w modelowe instrumenty TIA oraz dane do jej stosowania, tak aby można było realizować cele polityki spójności UE oraz specyficzne cele narodowej polityki spójności (we wszystkich dokumentach sektorowych i dziedzinowych należy określić podstawowe relacje przyczynowo-skutkowe mające przestrzenny wymiar oddziaływania pozytywnego i negatywnego – na tym tle można będzie sformułować wymagania wobec statystyki regionalnej, baz danych przestrzennych *etc.*).

TIA muszą stać się podstawą do interwencji w zewnętrzne niepożądane skutki rozwijanego sektora. Bazą do tej internalizacji (wyceny i zastosowanie rozwiązań

rynkowych lub dotacyjnych) musi być zintegrowana polityka rozwoju, która w nadchodzącym okresie programowania będzie opierała się na hasłach spójności społecznej, terytorialnej i gospodarczej oraz paradygmacie rozwoju sustensywnego. Analizowanie skutków terytorialnych *ex ante* jest niezmiernie trudne, jeśli nie jest wparte szerokimi badaniami *ex post*. Dopiero wtedy będzie można stworzyć relatywnie wiarygodne i użyteczne modele ilościowe dla antycypacyjno-śledzącej polityki terytorialnej w Polsce. Stan wiedzy w Polsce jest więcej niż skromny, a bazowanie na parametrach szacowanych w gospodarkach rozwiniętych nie zawsze przystaje do specyfiki polskiej.

Polityka rozwoju w wymiarze terytorialnym ma wyraźne cztery strategiczne pola do zintegrowanej interwencji:

- Sprostanie wyzwaniom wynikającym z trendów i procesów cywilizacyjnych wobec układów terytorialnych.
- Minimalizacja terytorialnych skutków rozwoju (korekta ułomnych rynków i wzmocnienie potencjałów endogenicznych).
- Minimalizacja i eliminacja skutków zewnętrznych polityk sektorowych, jako jednego ze sposobów koordynacji polityk sektorowych.
- Usuwanie ułomności (usprawnianie) funkcjonowania struktur administracji ze szczególną orientacją na współpracę międzyszczeblową.

## **10. Optymalizacja skutków terytorialnych polityk sektorowych**

W programie ESPON i oficjalnych podejściach do polityki spójności oraz próbach jej optymalizacji, ocena skutków terytorialnych jest rozumiana jako analiza wpływów wydanych środków z funduszy strukturalnych na osiąganie celów operacyjnych, takich jak wzrost gospodarczy, czy poprawa jakości życia w regionach. Przy czym do pomiaru wpływów w regionach wykorzystuje się różne dostępne dane ujęte w statystyce europejskiej, a więc relacje między nakładami na infrastrukturę techniczną a wzrostem gospodarczym, przyrostem zatrudnienia, spadkiem bezrobocia *etc.*, gęstością dróg (autostrad) a PKB, dotacjami na rolnictwo a wzrostem w regionach.

Poszukiwanie optimum polega na wykorzystywaniu historycznych modeli regresji i innych bardziej złożonych modeli, które opracowano badając historyczne efekty mnożnikowe. Na tym tle próbuje się wskazać kierunki maksymalizowania efektów wzrostu w skali UE, oczywiście przy tzw. założeniach *ceteris paribus*, czyli że zależności historyczne nie ulegają zmianie w przyszłości. Pojawiają się jednak duże wątpliwości, co do wiarygodności predykcyjnej szacowanych parametrów w dynamicznej gospodarce, a dodatkowo, na ile te modele i ich parametry da się przełożyć na warunki polskie i w jakim zakresie? Różne badania pokazują, że mamy podstawowe rozbieżności w ocenie skutków wpływu szacowanych przez ekspertów UE i przez ekspertów polskich. Rozbieżności te wynikają m.in. z jakości dostępnych danych.

Dodatkową trudnością w oszacowaniu parametrów funkcji regionalnych może być często pomijany inny czas reakcji w efektach mnożnikowych z inwestycji infrastrukturalnych w krajach rozwiniętej gospodarki rynkowej w porównaniu do polskich warunków. Na przykład w wyniku fragmentacji inwestycji, nadmiernego rozpraszania środków (które wynikają ze specyfikacji populistycznej polityki w regionach), niskiej sprawności władz publicznych i innych istotnych zaburzeń, które często w modelach matematycznych jesteśmy skłonni pomijać. Tak więc w polskich warunkach nie uda się moim zdaniem zastosować w sposób praktyczny modeli *ex ante* do alokacji środków, gdyż nie mamy wystarczającej bazy danych i oszacowań dotyczących dotychczasowych skutków polityk sektorowych w układach terytorialnych (co najmniej lokalnych).

Drugą trudnością w analizach skutków terytorialnych jest niedostosowanie statystyki regionalnej do potrzeb i możliwości, jakie wynikają z funkcjonalno-terytorialnego podejścia do polityki rozwoju. Dlatego w przypadku wielu zdelimitowanych obszarów problemowych i tzw. obszarów strategicznej interwencji dla wielu zjawisk nie będziemy dysponowali jeszcze adekwatnymi wskaźnikami pomiaru i trzeba będzie je tworzyć od podstaw. Należy zatem postulować, jak najszybsze opracowanie polskich modeli wpływu skutków terytorialnych np. dotacji w rolnictwie na rozwój gmin, na restrukturyzację gospodarstw rolnych, produktywność rolnictwa, wydatki na sektor MSP i wpływ na rozwój lokalny.

Analizy wpływu (zależności) między różnymi formami interwencji a rozwojem terytorialnym są prowadzone najczęściej w odniesieniu do wyodrębnionych jednostek badań statystycznych. Takimi analizami zajmują się setki naukowców. Mimo próby obiektywizacji decyzji alokacyjnych w zakresie środków wsparcia wszyscy zdajemy sobie sprawę, że każdorazowy podział środków rozwojowych z budżetu UE pozostaje pod ogromnym wpływem nacisków politycznych i całej gry interesów, których nie da się do końca zrozumieć i wyjaśnić. Podobnie jest w Polsce.

Niedocenianym zagadnieniem, chociaż sygnalizowanym np. w Zielonej Karcie spójności terytorialnej jest postulowana sprawa interwencji w efekty zewnętrzne, a w tym internalizacja skutków środowiskowych. Teoretycznie można założyć, że da się opracować model przestrzennych skutków rozwoju np. z tytułu wprowadzenia opłat środowiskowych z emisji dwutlenku węgla lub innych opłat np. za produkowane odpady. Można też pokusić się o analizowanie terytorialnych skutków rozwoju z tytułu wprowadzenia dopłat kompensacyjnych za ograniczenie w korzystaniu ze środowiska. Jednak i tutaj zmienność układów jest tak duża, że antycypacyjne modelowanie może być obciążone dużym błędem. Nie można bowiem wykluczyć, że np. zwiększenie ograniczeń w eksploatacji zasobów przyrody nie spowoduje skokowej zmiany trajektorii rozwojowej; z eksploatacji prostej – do rozwoju w zgodzie z dziedzictwem przyrodniczym.

Należałoby pokusić się o zestawienie niezbędnych badań operacyjnych dla każdej polityki dziedzinowej i sektorowej, gdyż może to pozwolić na lepszy monitoring

procesów rozwojowych i dokonywanie korekt alokacyjnych w przyszłości. Teoretycznie można sobie wyobrazić zastosowanie modeli analizujących skutki terytorialne polityk szczegółowych. Jednak optymalne byłoby wypracowanie zintegrowanego terytorialnego modelu dla całej gospodarki. W praktyce ze względu na brak danych jest to niemożliwe, gdyż zmienność i dynamika gospodarki jest coraz większa. Tak więc predykcyjny charakter takiego modelu jest także wątpliwy. Niemniej jednak badania historyczne także służą usprawnianiu procesów decyzyjnych i zmniejszają skalę błędów w polityce.

Z pewnością racjonalne ekonomicznie byłoby przyjęcie założeń o potrzebie stałego dążenia do internalizacji skutków zewnętrznych, ograniczenie ułomności rynków oraz niesprawności innych instytucji działających w gospodarce. Wówczas alokacja działalności człowieka byłaby bliższa sytuacji optymalnej i z poszanowaniem walorów środowiska.

## **11. Wymiar terytorialny w rządowych dokumentach strategicznych**

W wyniku porządkowania dokumentów strategicznych na poziomie centralnym rząd zdecydował, że w najbliższym okresie programowania będzie obowiązywało 9 kluczowych strategii. Są to:

- *Krajowa strategia rozwoju regionalnego*
- *Strategia rozwoju kapitału ludzkiego*
- *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki*
- *Strategia rozwoju transportu*
- *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego i środowiska*
- *Sprawne państwo*
- *Strategia rozwoju kapitału społecznego.*
- *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*
- *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi*

Dokumentem spinającym jest *Długookresowa strategia rozwoju kraju (DSRK)*, która ma zawierać elementy związane ze strategią zagospodarowania przestrzennego.

Propozycja systemu dokumentów strategicznych i ich postulowanej problematyki nie jest jednak konsekwentna i logiczna. Jest to niespójna mieszanka podejścia sektorowego, horyzontalnego i regionalnego. Proponowane zakresy tematyczne są bardzo szerokie, mało selektywne, a przez to nie wydają się być realne. Zapropionowany podział na 9 strategii nie spełnia kryterium zintegrowanego podejścia do polityki rozwoju. Sposób podziału zadań i zakresu podejmowanej problematyki w strategiach wynikający z ustaleń międzyresortowych (*Plan... 2010*) może budzić istotne wątpliwości np. mieszkalnictwo znalazło się w rozwoju kapitału ludzkiego, ład przestrzenny w polityce regionalnej a przecież kluczem do przeciwstawiania się rozlewaniu się miast i wprowadzenia ładu przestrzennego jest oponowanie sposobów zabudowy

mieszkańców. Z kolei bezpieczeństwo publiczne też jest powiązane z bezpieczeństwem energetycznym i środowiskowym, a ta część pojawia się w *Strategii sprawne państwo*, która idzie w poprzek wszystkiego. Jest bardziej hasłem politycznym niż strategią warunkującą rozwój. Jej zakres nie jest logicznie powiązany z rozwojem. Dlaczego do bezpieczeństwa publicznego i narodowego podchodzi się sektorowo, przecież wiele systemów bezpieczeństwa wzajemnie się przenika? Powinna to być jedna strategia, a potem można rozpisać jej wdrażanie także na inne ministerstwa.

Próba wprowadzenia tzw. terytorialnego wymiaru do proponowanych strategicznych dokumentów nie może być zatem także poprawnie zarekomendowana. Cechy tzw. terytorialnego wymiaru mogłaby zapewnić np. *Strategia rozwoju regionalnego*, ale rozumiana, jako specyficzny instrument koordynacji skutków polityk sektorowych w układach terytorialnych. W praktyce jest to zadanie niewykonalne, ponieważ antycypowane skutki terytorialne powinny być podstawą do formułowania strategii sektorowych lub/i dziedzinowych. Wprowadzając więc obowiązek analizowania skutków terytorialnych przez poszczególne ministerstwa, instrumentem kontroli dokumentów sektorowych i dziedzinowych powinna być długofalowa strategia rozwoju rozumiana jako tzw. dokument strategiczny – integrujący całość. Natomiast w procedurach iteracyjnego procesu planistycznego terytorialne skutki polityk częściowych powinny być wykorzystywane w nowej edycji planu długofalowego.

Koordynację celów tzw. terytorialnego wymiaru polityk sektorowych i dziedzinowych mogłaby zapewnić regionalna strategia rozwoju pod warunkiem, że byłaby nadrzędnym dokumentem decydującym o miejscu i czasie alokacji środków oraz byłaby wyposażona w zintegrowany model optymalizujący alokację środków na strategiczne cele rozwoju. Opracowanie jednak takiego modelu nakładów–wyników (*input–output*) będzie bardzo poważnym wyzwaniem.

## 12. Szczególna rola strategii rozwoju regionalnego

Nie przesądzając, jakie rodzaje strategii będą obowiązywały w polskim systemie planistycznym należy postulować, aby był to system dokumentów spójnych (niesprzecznych między sobą), skoordynowanych w czasie i przestrzeni na bazie tzw. **krytycznych dla sukcesu** całościowej polityki rozwoju **celi operacyjnych**. Można je np. nazwać **projektami krytycznej interwencji**, a wyboru takich projektów operacyjnych (które można nazwać także krytycznymi zadaniami, lub czynnościami) można dokonać za pomocą macierzy korelacji antycypowanych wzajemnych wpływów między celami operacyjnymi (projektami)<sup>6</sup>.

Obecnie, w budowanym systemie planowania strategicznego na poziomie krajowym mamy już zdefiniowaną długookresową strategię rozwoju, która ma zintegrowa-

---

<sup>6</sup> Taką analizę macierzy celów można robić metodami eksperckimi: metoda burzy mózgów, metodami delfickimi i innymi jakościowymi z grupy metod foresightowych.

ny – kompleksowy charakter, a więc wywęża elementy gospodarcze, społeczne i zagospodarowania przestrzennego i środowiska naturalnego. Natomiast doprecyzowania wymaga system strategii operacyjnych mających charakter sektorowy lub dziedzinowy (horyzontalny), a w tym szczególnie typ strategii – ze względu na terytorialny i przestrzenny wymiar rozwoju – związany z polityką regionalną i przestrzenną.

Przyjęcie wymiaru terytorialnego, jako ważnego czynnika polityki rozwoju narzuca wypracowanie odpowiedniego podejścia metodologicznego do formy, treści i procesu planowania regionalnego. Należy zatem ponownie rozważyć funkcje i treść strategii rozwoju regionalnego. Jeśli przyjmiemy, że w rządowym systemie planowania ma ona odgrywać rolę strategii kluczowej w zakresie terytorialnego wymiaru, tj. rolę podstawowego dokumentu dla decyzji o charakterze alokującym i koordynującym działania wobec innych polityk sektorowych i dziedzinowych, to w konsekwencji musi to oznaczać, że dokumenty planistyczne związane z polityką regionalną także muszą:

- mieć moc stanowiącą i wiążącą inne dokumenty w zakresie terytorialnej alokacji środków i programów i
- nakładać obowiązek w zakresie prowadzenia zintegrowanego monitoringu.

Przykładowo, jeśli uznamy, że strategia *Sprawne państwo* powinna zawierać programy wzmocnienia i rozwoju instytucji samorządowych oraz otoczenia biznesowego, to polityka regionalna musi wskazać, w jakich miejscach ma to być polityka zróżnicowana i z którymi politykami musi być skoordynowana.

Istotną kwestią pozostaje sprawa polityki przestrzennej. Czy traktować ją jako politykę odrębną (sektorową), która jest koordynowana przez politykę regionalną, tak jak inne polityki sektorowe i dziedzinowe, czy przyjąć, że ze względu na terytorialny wymiar polityki regionalnej staje się jej integralnym składnikiem? Trzeba podkreślić, że polityka przestrzenna nie jest tożsama z polityką terytorialną. Polityka przestrzenna bowiem nie tylko odpowiada na pytanie gdzie (w jakim miejscu przestrzeni), ale także na pytanie jak (jak ma wyglądać przestrzeń, ład przestrzenny, jakość i forma zabudowy, wygląd krajobrazu). **Polityka przestrzenna wprowadza jakościowe, subiektywne i wartościujące wymiary w procesach decyzyjnych i systemach regulacyjnych.** Przy zintegrowanym podejściu do planowania możliwe jest skoordynowanie polityki regionalnej i przestrzennej, a miejscem strategicznej koordynacji są te działania, które odpowiadają na pytanie gdzie (interweniować). Możemy wówczas pozostawić swobodę kształtowania programów interwencji tej strategii (i temu ministerstwu), które decyduje o tym, jak gospodarować przestrzenią, jak ją zabudowywać, a jest to możliwe w ramach wysoko wyspecjalizowanej polityki przestrzennej obejmującej politykę architektoniczno-urbanistyczną, w tym kształtowanie prawnych podstaw systemu planowania miejscowego.

Jeśli polityka regionalna (terytorialna) nie formułuje adresu terytorialnego wobec innych polityk (dokumentów), to powinno oznaczać, że w decyzjach planistycznych (dokumencie strategicznym) wymiar terytorialnej alokacji pozostawia się w gestii podmiotu odpowiedzialnego za politykę lub dopuszcza się wyłącznie takie

programy działań, które będą miały charakter horyzontalny i powszechnie obowiązujący (nie wyklucza to oczywiście pojawienia się zróżnicowanych przestrzennie skutków i konieczności ich uwzględnienia w aktualizowanych planach i/lub dokumentach nowych, tj. następnej sekwencji planistycznej).

Interesującym przypadkiem zintegrowanej polityki regionalnej i przestrzennej jest narodowa polityka wobec miast. Jest to bowiem polityka regionalna w wymiarze terytorialnym, ale jednocześnie jej skuteczność i efektywność może być zapewniona przez politykę architektoniczno-urbanistyczną, w tym przez system regulacji decydujący o jakości zagospodarowania, standardach urbanistycznych, ładzie przestrzennym *etc.*

## Literatura

- Arita T., 2010, *An Overview of the Discussion at Symposium Metropolitan Peripheries in Japan and Germany*. The Planning Review DISPP, ETH, nr 181-2.
- Bell M., Bowman J., 2002, *Property Taxes in South Africa Challenges in the Post-Apartheid Era*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- Booth Ph., 2009, *Planning and Culture of Governance: Local Institutions and Reform in France*. European Planning Studies, t. 17, nr 5, Routledge Taylors & Francis Group.
- Camagni R., 2008, *Regional Competitiveness towards the Concept of Territorial Capital*, [w:] *Modeling Regional Scenarios for Enlarged Europe – European Competitiveness and Global Strategies*. Springer, Berlin, Heidelberg, New York, s. 33- 49, 281.
- Correia P., Bussadori V., Griffith J, Papayannis Th., Vogelij J., 2003, *New Charter of Athens*. The European Council of Town Planners' Vision for Cities in the 21<sup>st</sup> century, ECTP-CEU, Lisbon.
- Faludi A. (red.), 2007, *Territorial Cohesion and the European Model of Society*. Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy, s. 240.
- Fleischhauer M., Greiving S., Janczura S., 2007, *Territorial Planning for the Management of Risk in Europe*. Biuletyn A.G.E. nr 45, s. 383-388.
- Golibić M., Marot N., 2009, *Territorial Impact Assessment: a Policy Development Tool for Territorial Cohesion*. [http://www.wu.ac.at/inst/fsnu/vienna/papers/golobic\\_marot.pdf](http://www.wu.ac.at/inst/fsnu/vienna/papers/golobic_marot.pdf).
- Grosse T., 2008, *Zintegrowane podejście w polityce spójności: przykład dyskusji na temat Strategii Lizbońskiej i spójności terytorialnej*, [w:] *Zintegrowane podejście do rozwoju – rola polityki spójności*, T. Grosse, M. Gałek (red.). MRR, Warszawa.
- Jewtuchowicz A., 2006, *Terytorium, terytorializacja, rozwój regionalny*, [w:] *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny*, A. Klasik (red.). Wyd. AE, Katowice.
- Jewtuchowicz A., Nowakowska A., Przygodzki Z., 2006, *Strategie dużych firm a proces terytorializacji*, [w:] *Przedsiębiorczość i konkurencyjność...*, *op. cit.*
- Kaczmarek T., Mikuła Ł., 2007, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Klaassen L. H., Paelinck J. H. P., Wagenaar S., 1980, *Systemy przestrzenne*. PWE, Warszawa.
- Klasik A., 2006, *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny – wprowadzenie*, [w:] *Przedsiębiorczość i konkurencyjność...*, *op. cit.*, s. 15-31.

- Kudłacz T., Markowski T. (red.), 2010, *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej – wyzwania wobec kształcenia na kierunku Gospodarka Przestrzenna*. Biuletyn KPZK PAN, z. 244, Warszawa.
- Kunzmann, K., Takeuchi Y., 2010, *Metropolitan Peripheries in Japan and Germany*. DISP 181, nr 2, s. 14-18.
- Le Grand J., 1991, *The Theory of Governmental Failure*. British Journal of Political Sciences, t. 21, nr 4, s. 423-442.
- Lord A., Show D., 2009, *From Land Use to "Spatial Planning": Reflections on the Reform of the English Planning*. Town Planning Review, t. 89, nr 4-5.
- Morphet J., 2009, *Local Integrating Spatial Planning – the Changing Role in England*. Town Planning Review, t. 89, nr 4-5.
- Nadine V., Killingworth, B., 2007, *Town and Country Planning in the UK*. Routledge, London.
- Novarina G., Zepf M., 2009, *Territorial Planning in Europe: New Concepts, New Experiences*. The Planning Review, disP 179/4.
- Perrin J. C., 1995, *Dynamika przemysłowa a rozwój regionalny: bilans w kategoriach środowisk*. Studia Regionalne, AE w Poznaniu, Centrum Badań Gospodarki Regionalnej, Poznań.
- Plan uporządkowania strategii rozwoju – tekst uwzględniający dokonaną 10 marca 2010 reasumpeję decyzji Rady Ministrów z 24 listopada 2009*, MRR, Warszawa, marzec, 2010.
- Spatial Planning at the Heart of Territorial Cohesion*, Paper prepared at the preparation of the ECTP-CEU/RTPI/ESPON Conference, *How Can European Spatial Planners Assess Territorial Cohesion?* 21/05/2010, The City Chambers, Edinburgh.
- Stiglitz J., 1989, *Markets, Market Failures and Development. Perspectives on Economic Development*. The Americana Economic Review, t. 79, Issue 2, s. 197-203.
- Vogelij J., 2008, *Definition of Territorial Cohesion*. (18/04) ECTP-CEU; mat. niepub.
- Znowelizowana ustawa o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołów oraz niektórych innych ustaw*, (6 sierpnia 2010, Dz.U. 2010, nr 149, poz. 996).