

JANUSZ ZALESKI

WARR & IMGW w Warszawie

KSRR 2020
I TERYTORIALIZACJA POLITYKI ROZWOJU
NA PRZYKŁADZIE *STRATEGII ROZWOJU*
POLSKI ZACHODNIEJ
I WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Abstract: *National Regional Development Strategy 2020 and the Place-based Policy. Implementation by Development Strategies for Western Poland and Lower Silesia.* *National Regional Development Strategy (NRDS)* is described from the perspective of introduction of place-based policy approach in Poland. Different types of areas of this policy are described, among others: macroregional, interregional and intraregional. Possible implementation of this approach is shown on macroregional level on the basis of the co-operation between five regional governments in preparation of Western Poland Development Strategy. Common basic challenges for that part of Poland are described and proposals of transregional strategic projects are proposed. In second part of the paper problem areas are presented for Lower Silesia as proposals for intraregional place-based policy in the updated regional development strategy for this region.

Wprowadzenie

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2020 (KSRR 2020) [6] jest ambitnym dokumentem wyznaczającym politykę regionalną Polski do 2020 r., który wypełnił po 4-letniej luce, pustą przestrzeń programowania strategicznego rozwoju kraju na poziomie regionalnym, jaka powstała po zakończeniu horyzontu obowiązywania poprzedniej *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego* [14] wyznaczonej na lata 2000-2006, opracowanej pod kierownictwem prof. Jacka Szlachty. *KSRR 2020* została przyjęta przez rząd po 2 latach prac nad jej przygotowaniem i po przeprowadzeniu konsultacji społecznych. Należy przyznać, że zaskakująco łatwo dokument przeszedł proces uzgodnień międzyresortowych, gdzie ogólnie można było się spodziewać znacznego oporu struktur sektorowych wobec daleko

idących propozycji wzmocnienia koordynacyjnej roli ministra rozwoju regionalnego na szczeblu centralnym w stosunku do podejścia sektorowego oraz proponowanych zmian w programowaniu strategicznym rozwoju regionalnego. Część z propozycji zawartych w dokumencie stanowi w zasadzie założenia istotnych zmian ustrojowo-kompetencyjnych w systemie władz publicznych, a szczególnie w relacjach rząd – samorząd wojewódzki – samorządy lokalne. *Strategia* nie ustrzegła się też słabości, do których można zaliczyć odejście od problematyki ośrodków metropolitalnych na rzecz tzw. ośrodków wojewódzkich, a także całkowite pominięcie tematyki gospodarki wodnej i związanego z tym problemu bezpieczeństwa przed największymi zagrożeniami dla rozwoju ze strony naturalnych zjawisk katastrofalnych – powodzi. W *Strategii* mamy do czynienia z odważnymi propozycjami odwrócenia klasycznej logiki priorytetów i finansowania polityki regionalnej. Zamiast nadrzędności celów związanych ze spójnością społeczno-ekonomiczną (wyrównywaniem poziomów rozwoju regionów) dano pierwszeństwo celom związanym z poprawą konkurencyjności regionów i rozwoju ich potencjałów endogenicznego rozwoju. W efekcie po raz pierwszy w dokumencie strategicznym alokacje finansowe na wspieranie konkurencyjności regionów są większe od alokacji na cele związane z wyrównywaniem poziomów rozwoju i pozostają planistycznie w relacji 63:30. Dość enigmatyczną stroną *KSRR 2020* są ramy finansowe. Wskazuje się na finansowanie polityki rozwoju w latach 2014-2020 w wysokości nie mniejszej niż 3% PKB brutto z 2008 r. (dlaczego wyznacznikiem finansowania w 2014 r. jest PKB z 2008 r.), przy czym znajdujemy też w dokumencie zapis, który określa roczny poziom finansowania po 2013 r. w wysokości 34 mld zł podczas gdy wartość 3% PKB w 2008 r. wynosi 38,26 mld zł. W ostatecznej treści *Strategii* usunięto zapisy znajdujące się w projekcie przekazanym do konsultacji społecznych, wskazujące na poziom finansowania UE w perspektywie 2014-2020 w wysokości 120 mld euro, nie chcąc pewnie tworzyć łatwo weryfikowalnego zapisu, czy ostatecznie uzyskane alokacje finansowe są zgodne czy też znacznie poniżej oczekiwań zawartych w *Strategii*. Wielość ważnych i interesujących nowych wątków w *KSRR 2020* jest znaczna i nie sposób ich przedstawić w jednym opracowaniu. Część z nich została omówiona w pracach [15, 17], wiele innych będzie poruszonych w ramach tego tomu Studiów. W dalszej części opracowania analizy zostaną zatem ograniczone do ważnego nowego aspektu terytorializacji polityki regionalnej, która ma miejsce w trzech aspektach: obszarów funkcjonalnych nieograniczonych granicami województw (międzywojewódzkich), obszarów makroregionalnych (ponadwojewódzkich) i obszarów funkcjonalnych wewnątrz województw. W przekonaniu autora propozycje terytorializacji prowadzenia polityki rozwoju w innych granicach obszarów niż granice regionów są, obok propozycji zmian systemu ustrojowo-kompetencyjnego układu instytucjonalnego prowadzenia tej polityki i odwrócenia kolejności priorytetów przytoczonego powyżej, jednymi z najważniejszych propozycji innego podejścia do jej prowadzenia w stosunku do ubiegłych okresów jej programowania.

1. Terytorializacja polityki rozwoju w *KSRR 2020*

Ważnym i nowoczesnym aspektem wniesienia nowych idei do *KSRR 2020* było wprowadzenie, jako istotnego elementu prowadzenia polityki regionalnej podejścia funkcjonalnego do wyłonionych spójnych obszarów problemowych abstrahujących od istniejących granic wojewódzkich, a więc w układzie międzywojewódzkim bazującym na podziale wynikającym z jednostek terytorialnych NUTS 3, NUTS 4 i NUTS 5 oraz w układzie makroregionalnym bazującym na łączeniu jednostek terytorialnych podziału NUTS 2, czyli województw. Podstawą teoretyczną dla takiego podejścia były zarówno publikacje OECD [9, 11], jak również Komisji Europejskiej, dla której został przygotowany raport [1] propagujący i uzasadniający tzw. *place-based policy*, czyli ukierunkowaną terytorialnie politykę rozwoju. Oba opracowania wskazują na konieczność identyfikacji obszarów problemowych bez ograniczeń wynikających z granic administracyjnych i koncentrację odpowiednich polityk na tych obszarach, a nie jednostkach administracyjnych regionalnych. W obu opracowaniach definiowane jest nowe zalecenie implementacji polityki regionalnej bazujące na:

- przeniesieniu uwagi z barier rozwojowych na endogeniczne potencjały rozwojowe,
- zwiększeniu roli szczebla regionalnego w uruchamianiu procesów rozwojowych,
- silnym ukierunkowaniu na terytorialność.

Wychodząc od powyżej zdefiniowanych zasad nowego sposobu prowadzenia polityki regionalnej, *KSRR* otwiera oba kierunki terytorializacji (międzywojewódzkiej i makroregionalnej) w swoich propozycjach, zarówno przez konkretne propozycje, jak i zapisy otwierające drogę do dalszych poszukiwań w tym obszarze.

W przypadku terytorializacji międzywojewódzkiej *KSRR 2020* wskazuje następujące obszary problemowe:

- o niskiej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich;
- przygraniczne, ze szczególnym wyróżnieniem obszarów wzdłuż zewnętrznych granic UE;
- obszary wiejskie o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług publicznych;
- miasta i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze, ich restrukturyzacja i rewitalizacja.

Jednocześnie *KSRR 2020* wskazuje również, adresując do poziomu regionalnego, obszary problemowe, które są podregionami województw, a ich poziom rozwoju odbiega znacznie od średniej krajowej.

Należy podkreślić, że kierunek wyodrębnienia międzywojewódzkich obszarów problemowych można uznać za konsekwentne przedłużenie podejścia umieszczenia obszarów problemowych w strategiach rozwoju województw przez łączenie takich obszarów w większe przestrzenie spójne i wyspowo zlokalizowane w układzie międzywojewódzkim.

Dużo bardziej złożonym i jednocześnie ciekawym poznawczo jest kierunek terytorializacji makroregionalnej *KSRR 2020*, który jest twórczym rozwinięciem pilotażowego podejścia, jakim był jednolity pogląd na wspieranie rozwoju Polski Wschodniej w latach 2007-2013, wynikające po części z polityki spójności UE przez strategię rozwoju [12] dla tego obszaru makroregionalnego oraz program operacyjny o wartości 2 675,05 mln euro [8]. W *KSRR 2020* ponownie wyodrębniono ten obszar jako problemowy stosując kryterium PKB *per capita* poniżej 80% średniej dla kraju.

Należy podkreślić, że podejście makroregionalne można znaleźć w wielu zapisach *KSRR 2020*, które pośrednio lub bezpośrednio wskazują na zasadność takiego kierunku. Przede wszystkim w dokumencie pojawia się (s. 96) zapowiedź opracowania ponadregionalnej *Strategii Rozwoju Polski Północno-Zachodniej*. W zapisach dotyczących definicji obszarów strategicznej interwencji mówi się o zasadniczym znaczeniu jednostek statystycznych NUTS 2 (województwa) i NUTS 3 (podregiony), ale jednocześnie napisane jest, że delimitacja takich obszarów może odbywać się na innych poziomach statystycznych, ze wskazaniem jednostek NUTS 4 i NUTS 5. W definiowaniu przez *KSRR 2020* zintegrowanego podejścia terytorialnego wyraźnie mówi się (s. 61) o wprowadzeniu do polityki regionalnej działań adresowanych do wybranych obszarów, innych niż terytorium całego województwa, które w dokumencie w ogólny sposób nazywane są obszarami strategicznej interwencji.

Innym wyznacznikiem podejścia makroregionalnego było zainicjowanie powstawania strategii makroregionalnych przez Komisję Europejską. Pierwszym przykładem była *Strategia dla krajów Morza Bałtyckiego* [3], a kolejnym jest *Strategia Dunajska* obejmująca kraje i regiony leżące w dorzeczu tej największej europejskiej rzeki. Należy spodziewać się kolejnych inicjatyw w tym zakresie jako logicznych konsekwencji propagowanych przez Komisję Europejską programów współpracy transgranicznej, które z etapu pierwotnego usuwania barier na granicach wewnętrznych i zewnętrznych UE stopniowo musiały prowadzić do ich drugiego etapu – programowania rozwoju w jednostkach terytorialnych transgranicznych wychodzących poza bezpośrednie obszary przygraniczne. Nieprzypadkowo pierwsze strategie związane są z gospodarką wodną, jako wspólnym ich mianownikiem: takim jest Morze Bałtyckie dla krajów tego makroregionu, oraz Dunaj i jego problemy dla krajów leżących wzdłuż jego biegu.

W Polsce przykład *Strategii dla Polski Wschodniej* [12] i wynikająca z tego konieczność współpracy rządu i 5 samorządów województw dla rozwiązania problemów o charakterze ponadwojewódzkim stał się pozytywnym powodem do przemyśleń w innych częściach kraju nad zastosowaniem podobnego podejścia również na ich obszarach. Prawdopodobnie głównym motorem takich działań były nadzieje na uzyskanie dodatkowych środków rozwojowych, tak jak w przypadku Polski Wschodniej, jednak stopniowo podstawowym napędem do kontynuowania takich działań jest dostrzeżenie, przez władze wojewódzkie po 12 latach ich funkcjonowania, że izolowanie się w granicach województw w rozwiązywaniu problemów jest mocno ograniczające

i jest istotną barierą możliwości rozwoju. Szczególnym przypadkiem przyspieszonego dojrzwania jest Polska Zachodnia, która od zjednoczenia Niemiec doświadcza bardzo skoordynowanej współpracy landów niemieckich między sobą w wypracowywaniu polityki współpracy na pograniczu polsko-niemieckim, a także ścisłej współpracy władz landów z rządem federalnym w tym zakresie. Następnym ważnym elementem wymuszającym współpracę województw Polski Zachodniej jest znaczna nierównowaga w sile gospodarczej między nimi a ich niemieckimi sąsiadami, która jest dużo większa niż istniejące wewnętrzne różnicowanie społeczno-gospodarcze województw Polski Zachodniej. Kolejnym elementem są nadzieje i zagrożenia związane z symbolicznym spoiwem Polski Zachodniej – Odrą, która na znacznej długości jest rzeką graniczną. Nadzieje wszystkich województw nadodrzańskich, a także Wielkopolski, są związane z gospodarczym wykorzystaniem rzeki do transportu wodnego, zarówno towarowego, jak i rozwoju turystyki wodnej, w efekcie rozwoju infrastruktury portowej, usług, odbudowy całkiem dobrego przemysłu stoczniowego i wielu dalszych pośrednich efektów gospodarczych. Zagrożeniem jest kwestia strat wywołanych przez powodzie, które w ich katastrofalnych wymiarach są wspólnym problemem wszystkich województw, w tym „eksportowania” powodzi w dół biegu rzeki. Kolejnym wspólnym zagrożeniem województw Polski Zachodniej jest otwarcie niemieckiego rynku pracy, od maja 2011 r. i trudno przewidywalnych skutków dla tych województw, a także kwestia wyludniania wschodnich landów niemieckich i związanego z tym wysysania z polskiego rynku pracy najbardziej wykształconych specjalistów: lekarzy, informatyków, *etc.* Szansą rozwojową dla Polski Zachodniej jest rozwój Berlina, który po przeniesieniu administracyjnej stolicy Niemiec stopniowo zyskuje pozycję jednej z kluczowych stolic europejskich w innych wymiarach. Województwa Polski Zachodniej mogą być beneficjentem tego procesu w sytuacji, gdy granica woj. lubuskiego jest tylko 91 km od Berlina, a dla Szczecina bliskość Berlina jest 5 razy większa niż Warszawy. Nie można też zapominać, że dotyczy to terenów, które mają wspólną historię powrotu w granice Polski po 1945 r. W efekcie wymienionych czynników Polska Zachodnia jest naturalnym obszarem dyskusji na temat stworzenia wspólnej strategii rozwoju dotyczącej aspektów, które mają charakter ponadwojewódzki. Należy również podkreślić, że Polska Zachodnia jest przedmiotem skoordynowanej i przemyślanej polityki rządu niemieckiego i landów niemieckich, dla których ich wschodni partnerzy stanowią ważny kontekst ich własnego rozwoju. Przykładem takich akcji był Plan Stolpego z 1993 r. jako pierwsza poważna niemiecka inicjatywa wspólnych działań rozwojowych czy ostatnia inicjatywa rządu Brandenburgii – „Partnerstwo Odry”, która jest skierowana do województw Polski Zachodniej, jako poważna inicjatywa i skoordynowana po stronie niemieckiej. Nie można zapominać, że w tym sąsiedztwie polsko-niemieckim występuje również konflikt interesu między stroną polską i niemiecką. Przykładami mogą być kontrowersje wokół przebiegu rurociągu Nordstream i jego kolizji z torem wodnym dla Świnoujścia, planów budowy równoległej drogi wodnej do Odry – kanału HoFriWa, rozwoju

połączeń komunikacyjnych północ-południe, tzw. problemu korytarza transportowego Central European Transport Corridor, a także rywalizacji Szczecina i Rostoku o pełnienie funkcji podstawowego portu dla aglomeracji berlińskiej. Z tego powodu wspólna strategia i działania województw Polski Zachodniej, a także rządu RP jest nie tylko uzasadniona, ale wręcz konieczna. *KSRR 2020* stwarza ku temu dogodne ramy, a jej zapisy dają podstawy do prowadzenia wspólnych działań samorządów województw oraz współpracy z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego. Należy jednak podkreślić, że wspólna strategia województw Polski Zachodniej nie jest wyłącznie strategią współpracy z Niemcami. Uwarunkowania z tego sąsiedztwa są ważnym czynnikiem (tak jak zewnętrzna granica UE dla województw Polski Wschodniej), niemniej jednak podstawowym napędem jest zauważenie i wola rozwiązywania wspólnych problemów rozwojowych, które każde z województw samo z osobna nie jest w stanie samodzielnie rozwiązać.

2. Inicjatywy strategii dla Polski Zachodniej

Początków wspólnego myślenia w kategoriach makroregionalnych Polski Zachodniej można doszukać się na przestrzeni całych minionych 66 lat, a instytucjonalnym tego przykładem jest funkcjonujący do dziś Instytut Zachodni w Poznaniu oraz Instytut Śląski w Opolu. W okresie od powstania wojewódzkich struktur samorządowych w 1999 r. należy przypomnieć, że w kwietniu 2007 r. we Wrocławiu, z udziałem minister rozwoju regionalnego Grażyny Gęsickiej, odbyło się spotkanie poświęcone rozpoczęciu prac nad *Strategią dla Polski Zachodniej* z udziałem 6 marszałków województw oraz dwudziestu kilku prezydentów miast Polski Zachodniej. Spotkanie wrocławskie diagnozowało wspólne problemy rozwoju województw i miast Polski Zachodniej, których pokonanie było i jest możliwe wyłącznie wspólnym wysiłkiem wszystkich partnerów publicznych i z aktywnym wsparciem rządu RP. Geograficznie Polska Zachodnia w ramach tej inicjatywy wrocławskiej była definiowana jako obszar 6 województw: śląskiego, opolskiego, dolnośląskiego, lubuskiego i zachodniopomorskiego (tworzących oś Odry) i wielkopolskiego (tworzącego z lubuskim oś Warty). Niestety, mimo trafnego zdefiniowania problemów o charakterze ponadwojewódzkim (sąsiedztwo z landami niemieckimi, bezpieczeństwo przeciwpowodziowe związane z Odrą, odbudowa drogi wodnej i żeglugi śródlądowej od Śląska do Szczecina, wykorzystanie promieniowania metropolii berlińskiej [16]), inicjatywa ta nie doczekała się kontynuacji w postaci opracowania wspólnej strategii działań. Przyczyną była zarówno pasywność samorządów i zarysowujące się różnicowanie w zakresie prowadzenia polityki wewnątrz województwa między marszałkami i prezydentami dużych miast (zwłaszcza ośrodków metropolitalnych), ale także pasywność Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, które koncentrowało całą swoją uwagę na obszarach makroregionalnych i zbudowaniu strategii oraz programu operacyjnego dla Polski Wschodniej.

Pomysł stworzenia *Strategii dla Polski Zachodniej* został przywrócony do debaty publicznej z inicjatywy marszałka zachodniopomorskiego W. Husejki, który początkowo wspólnie z marszałkami lubuskim, wielkopolskim i dolnośląskim, a następnie opolskim, skutecznie podjęli działania na rzecz przygotowania takiej strategii. Podstawą działań stały się formalne uzgodnienia marszałków wymienionych 5 województw zawarte w porozumieniu z 26 sierpnia 2010 r. podpisanym w Szczecinie. W efekcie, pod kierownictwem prof. J. Szlachty od jesieni 2010 r. rozpoczęto prace nad przygotowaniem strategii, które po jesiennych wyborach samorządowych zostały zaakceptowane przez nowo wyłonione zarządy województw. Należy podkreślić, że inicjatywa z 2010 r. spotkała się z ostrożnym wsparciem ze strony Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, które uczestniczy w prowadzonych pracach. Przewiduje się, że wspólna praca wymienionych 5 województw Polski Zachodniej i MRR zaowocuje projektem dokumentu, który następnie MRR przejmie do dalszych prac i po odpowiednim przygotowaniu wniesie pod obrady rządu, jako makroregionalną (ponadwojewódzką) strategię rozwoju.

3. Założenia prac nad *Strategią rozwoju Polski Zachodniej*

Opracowanie strategii makroregionalnej musi być związane z jasnymi założeniami metodologicznymi, które pozwalają taki dokument lokować w przestrzeni między krajowymi dokumentami strategicznymi i regionalnymi dokumentami strategicznymi [2].

Struktura makroregionalna Polski składa się z sześciu jednostek terytorialnych typu NUTS 1. Podjęte w 2010 r. prace nad *Strategią dla Polski Zachodniej* obejmują swoim zasięgiem dwa sąsiadujące makroregiony: północno-zachodni i południowo-zachodni. Daje to pełne podstawy do nazywania *Strategii* makroregionalną i łączenia jej z obszarem Polski Zachodniej

Horyzont czasu tych prac dotyczy 2020 r. Zapewnia to wpisanie się w prace programowe prowadzone na poziomie Unii Europejskiej (*Strategia Europa 2020* [4], założenia obejmujące kolejny okres programowania europejskiej polityki spójności na lata 2014-2020), krajowym (wszystkie średniookresowe strategie funkcjonalne rządu mają dotyczyć 2020 r., tak jak już w obowiązującej *KSRR 2020*) oraz regionalnym (trzecia generacja strategii wojewódzkich rozwoju społeczno-gospodarczego dotyczy także 2020 r.).

Strategia będzie kierowała się mandatem wynikającym z porozumienia pięciu zarządów województw Polski Zachodniej w sprawie podjęcia wspólnych prac nad *Strategią* i programem operacyjnym rozwoju Polski Zachodniej podpisanym w Szczecinie 26 sierpnia 2010 r. Za podstawowe obszary współdziałania zdefiniowano: komunikację, społeczeństwo informacyjne, naukę i jej współpracę z gospodarką, bezpieczeństwo energetyczne, zasoby wodne i ochronę przeciwpowodziową, planowanie przestrzenne i rozwój miast, turystykę oraz ewentualnie inne dziedziny.

Strategia Rozwoju Polski Zachodniej jest pomyślana jako element krajowego systemu planowania strategicznego, który jest realizowany zarówno przez programy sektorowe, jak też zintegrowane programy regionalne. Zarówno Komisja Europejska, jak i rząd Polski zakładają po 2013 r. zasadnicze uelastycznienie polityki regionalnej, czego wyrazem ma być m.in. programowanie rozwoju w układzie obszarów funkcjonalnych. W Unii Europejskiej wyróżniono w latach 2007-2013 trzynaście takich ponadnarodowych makroregionów, dla których powstają dokumenty programowe. Prace programowe dla Polski Zachodniej mogą stanowić podstawę do wpisania się w tę tendencję przez wykreowanie Makroregionu Odrzańsko-Łabskiego z Berlinem, jako europejskiego regionu gospodarczego.

KSRR 2020 zakłada wprowadzenie kontraktów terytorialnych o trzyletnim horyzoncie czasu, co oznacza kolejną próbę modyfikacji systemu kontraktowania. Według *KSRR 2020* „Zasadniczo przedsięwzięcia realizowane w ramach kontraktu obejmą swoim zasięgiem geograficznym obszary województw. W zależności jednak od potrzeb przewiduje się możliwość zawierania innych kontraktów terytorialnych. Ich przygotowanie uzależnione jest od wyników dyskusji w ramach Krajowego Forum Terytorialnego oraz rekomendacji wynikających z raportów dotyczących analizy trendów i efektywności polityki regionalnej, przygotowywanych corocznie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego”. Oznacza to, że Polska Zachodnia powinna przygotować się i wejść w nowy system kontraktów terytorialnych przygotowywanych zgodnie z metodologią zaproponowaną w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020*.

Strategia Rozwoju Polski Zachodniej powinna wspomóc rząd Polski w trakcie negocjacji dotyczących budżetu i rozwiązań europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020. Polska także w latach 2014-2020 pozostanie największym beneficjentem tej polityki. Gdyby także w tym okresie został zastosowany dotychczas obowiązujący algorytm berliński, to ok. 27% alokacji europejskiej polityki spójności powinno trafić do naszego kraju, co stanowiłoby znaczny wzrost w porównaniu z ok. 20%, jakie trafiają do Polski w latach 2007-2013 [2]. Dla Polski Zachodniej okres 2014-2020 jest prawdopodobnie ostatnią perspektywą finansowania przedsięwzięć rozwojowych ze środków publicznych Unii Europejskiej w ramach celu pierwszego polityki spójności. Dlatego *Strategia* powinna służyć wypracowaniu innowacyjnego podejścia do programowania rozwoju regionalnego w Polsce w duchu zapisów *KSRR 2020*.

Strategia Rozwoju Polski Zachodniej powinna koncentrować się na problemach ponadwojewódzkich i międzyregionalnych, których rozwiązanie nie jest możliwe w granicach jednego województwa, a specyfika problemu nie pozwala na nadanie mu uniwersalnej rangi krajowej. Dlatego wynikiem wspólnych prac powinno stać się opracowanie wspólnej listy projektów ponadwojewódzkich i międzyregionalnych, kluczowych dla rozwoju Polski Zachodniej, wraz z ich syntetycznymi opisami. Projekty te jako propozycje będą mogły zostać zaadresowane do odpowiednich programów operacyjnych, jakie będą obowiązywały w Polsce w latach 2014-2020. Ponieważ zakłada się, że więcej środków będzie uruchamianych na zasadzie prealo-

kacji, mniej w konkursach, dlatego duże znaczenie ma odpowiednio wczesne podjęcie prac nad identyfikacją i przygotowaniem listy projektów kluczowych.

Strategia Rozwoju Polski Zachodniej powinna w istotnym zakresie stymulować rozwój współpracy transgranicznej z Niemcami i Czechami, bowiem są to granice, przez które zachodzą główne powiązania gospodarcze Polski z otoczeniem. *Strategia rozwoju Polski Zachodniej* powinna być elementem niwelowania asymetrii programowania rozwoju społeczno-gospodarczego między Polską a Niemcami, widocznego szczególnie w przypadku problemów transgranicznych. Granica polsko-niemiecka jest strategiczną granicą Polski o wysokiej asymetrii alokacji środków między Polską a Niemcami, dlatego *Strategia dla Polski Zachodniej* będzie postulowała i uzasadniała przeniesienie środków z innych granic na rzecz tej strategicznej granicy wewnętrznej Unii Europejskiej [2].

4. Dolny Śląsk jako południowy filar Polski Zachodniej

Diagnoza społeczno-gospodarcza regionu [10, 18] pokazuje korzystną pozycję Dolnego Śląska na tle pozostałych województw w Polsce. Jednak przy analizie wskaźników gospodarczych na poziomie NUTS 3 widać, że na pozycję tę przeważający wpływ ma miasto Wrocław i podregion legnicki. Obserwując relacje w stosunku do innych regionów Unii Europejskiej, szczególnie sąsiednich regionów Czech i Niemiec, widoczne są duże różnice. Wartość wytworzonego PKB w woj. dolnośląskim w przeliczeniu na 1 mieszkańca jest wyższa niż średnia dla kraju (drugie miejsce po woj. mazowieckim, GUS 2008 r.). Przyczynia się do tego duży udział regionu legnicko-głogowskiego oraz stolicy Dolnego Śląska w tworzeniu regionalnego PKB (tab. 1). Niestety porównanie woj. dolnośląskiego pod względem wartości wskaźnika PKB *per capita* w stosunku do **innych regionów europejskich pokazuje jego odległą pozycję (pozycja 239 wśród 271 regionów NUTS 2 w Europie) [20]. Sąsiadujące z woj. dolnośląskim regiony Niemiec (Saksonia) i Czech (Severovýchod, Stredni Morava) prezentują relatywnie wyższe poziomy PKB oraz są lepiej rozwinięte gospodarczo.**

Tabela 2 pokazuje, że w latach 1997-2008 woj. dolnośląskie osiągnęło najwyższy efekt konwergencyjny po stołecznym woj. mazowieckim, w odniesieniu do średniej unijnej (+15,3%), co daje średnią konwergencję na poziomie 1,25% rocznie. Zachowanie tak szybkiego tempa konwergencji spowoduje, że w 2018 r. woj. dolnośląskie przekroczy 75% PKB *per capita* średniej unijnej i tym samym w kolejnej perspektywie budżetowej UE nie będzie zaliczane do regionów tzw. celu 1 polityki spójności (zachowując dotychczasowe kryteria). Województwo dolnośląskie jest liderem województw Polski Zachodniej zarówno w poziomie PKB *per capita*, jak i w szybkości zmian w minionym czasie od utworzenia samorządów województw. Jednocześnie w obszarze rynku pracy i poziomu bezrobocia woj. dolnośląskie zajmuje 13 miejsce w kraju (4 miejsce w Polsce Zachodniej). Dynamika poprawy sytuacji na rynku pracy w ostatnich 9 latach

Tabela 1

Pozycja Dolnego Śląska w Polsce i Europie
pod względem wielkości PKB w 2008 r. [18]

Jednostka terytorialna	PKB (mln Euro) (% wartości regionu)	PKB <i>per capita</i> (Euro/1 mieszkańca)	PKB <i>per capita</i> EU27=100% (%)
Dolny Śląsk	25 548,3	8 900	35,6
1. Podregion jeleniogórski	3 679,6 (14,4%)	6 300	25,4
2. Podregion legnicko-głogowski	6 181,9 (24,2%)	13 800	55,3
3. Podregion wałbrzyski	4 406,7 (17,3%)	6 500	26,0
4. Podregion wrocławski	3 635,8 (14,2%)	6 800	27,2
5. Miasto Wrocław	7 644,3 (29,9%)	12 100	48,4
Pozycja Dolnego Śląska wśród polskich regionów	4	2	2
Polska	311 001,7	8 200	32,8
Dresden (Niemcy)	37 260,0	22 700	91,0
Severovýchod (Czechy)	17 122,0	11 400	45,0
Stredni Moravia (Czechy)	13 951,0	11 300	45,0
EU27	12 362 786,9	24 900	100,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [20].

Tabela 2

PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej w odniesieniu do UE 27=100
w latach 1997-2008 oraz stopa bezrobocia w latach 2001-2010 według BAEL

Województwo	1997	2008	Zmiana	2001	2010	Zmiana
Mazowieckie	62,9	89,9	+27,0	14,6	7,4	-7,2
Śląskie	49,9	61,6	+11,7	19,7	9,2	-10,6
Wielkopolskie	46,3	57,4	+13,2	17,7	8,8	-8,9
Dolnośląskie	46,0	61,3	+15,3	23,7	11,3	-12,4
Zachodniopomorskie	44,3	51,7	+7,4	22,4	12,3	-10,1
Pomorskie	43,5	54,1	+10,6	18,5	9,3	-9,2
Lubuskie	40,5	48,9	+8,4	24,3	10,5	-13,8
Opolskie	40,1	48,3	+8,2	18,1	9,6	-8,5
Kujawsko-Pomorskie	39,0	49,2	+10,2	20,0	10,6	-9,4
Łódzkie	39,0	53,1	+14,1	19,8	9,3	-10,5
Małopolskie	39,0	49,2	+10,2	13,0	9,1	-3,9
Podlaskie	35,4	41,6	+6,2	16,0	10,3	-5,7
Warmińsko-Mazurskie	35,2	42,3	+7,1	23,5	9,7	-13,9
Lubelskie	33,6	39,6	+6,0	14,7	9,9	-4,8
Podkarpackie	33,4	39,3	+5,9	18,0	11,7	-6,3
Świętokrzyskie	33,3	45,6	+12,3	18,0	12,0	-6,0
Polska	44,2	57,1	+12,9	18,2	9,6	-8,6

Źródło: [15] po zaktualizowaniu; obliczenia własne na podstawie: *Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne*, GUS i US w Katowicach, Warszawa-Katowice, 2010 i wcześniejsze wydania.

sytuuje je na 3. miejscu w kraju i na 2. w Polsce Zachodniej. Wskaźniki rynku pracy uwiadcniają, że woj. dolnośląskie mimo wysokiej dynamiki rozwoju w dalszym ciągu boryka się z wieloma problemami związanymi szczególnie z bezrobociem. Dodatkowo, uwzględniając konkluzje analizy terytorialnej województwa przedstawioną w punkcie 7, można zauważyć, że jego specyfiką jest duża liczba zróżnicowanych problemów terytorialnych, które wyodrębniają wiele funkcjonalnych obszarów problemowych wymagających interwencji w zakresie polityki rozwoju.

5. Ocena najważniejszych wyzwań, przed jakimi stoi Dolny Śląsk w kontekście współpracy w ramach Polski Zachodniej

Strategia makroregionalna dla Polski Zachodniej musi być oparta na zaadresowaniu najważniejszych wyzwań i problemów, które dla każdego z tych województw wykraczają poza jego granice i jednocześnie są wspólne, dla co najmniej większości tych województw. Optyka każdego województwa, tak jak jego lokalizacja geograficzna i interesy regionalne, nie jest identyczna. Dlatego pierwszym krokiem jest identyfikacja przez każde województwo najważniejszych wyzwań regionalnych, które są ich oczekiwaniem i potencjalnym wkładem do współpracy w ramach Polski Zachodniej. Poniżej zaprezentowano listę eksperckiej identyfikacji takich zagadnień z punktu widzenia woj. dolnośląskiego jako interesariusza tego przedsięwzięcia. Są to wyzwania, które w decydujący sposób mogą wpłynąć na rozwój województwa, samodzielne ich rozwiązanie jest niemożliwe lub prowadzi do bardzo ograniczonego efektu, a wspólne działania w ramach Polski Zachodniej tworzą efekt synergiczny, który stanowi rozwiązanie problemu [18]. Są to następujące wyzwania:

1. **W zakresie ochrony przeciwpowodziowej i gospodarki wodnej** sprowadzają się do prawidłowej, skoordynowanej w czasie i przestrzeni realizacji rządowego programu pn. *Program dla Odry – 2006*, obejmującego wsparcie inicjatyw umożliwiających prowadzenie prawidłowej i kompleksowej gospodarki wodnej, zarówno w zakresie przedsięwzięć ograniczających zagrożenie, jak i wykorzystujących zasoby wodne regionu do rozwoju gospodarczego, w tym odbudowę Odrzańskiej Drogi Wodnej jako elementu europejskich dróg śródlądowych.
2. **Związane z harmonizacją rozwoju aglomeracji wrocławskiej**, jako głównej lokomotywy rozwoju z rozwojem pozostałych subregionów województwa, wyzwania związane ze wzmocnieniem metropolitalnego charakteru Wrocławia na mapie europejskiej i krajowej, a także jego oddziaływaniem na województwa sąsiednie. Ważnym elementem jest rozwiązanie już występujących problemów kongestii w ramach aglomeracji i rozwiązanie problemów komunikacyjnych tranzytowych i w szeroko rozumianym obszarze aglomeracji oraz komunikacji publicznej z ośrodkami miejskimi Polski Zachodniej.
3. **W zakresie infrastruktury transportowej** jest to prawidłowa realizacja działań obejmujących podejmowanie przedsięwzięć zmierzających do kompleksowej mo-

dernizacji i przebudowy istniejących układów komunikacyjnych, w celu efektywnego rozprzestrzeniania się impulsów rozwoju społeczno-gospodarczego. Szczególnie istotne jest zintensyfikowanie współpracy transwojewódzkiej regionów Polski Zachodniej w celu wspólnej rozbudowy elementów infrastruktury społecznej i technicznej w układzie transwojewódzkim i transgranicznym. Działania te powinny obejmować identyfikację regionalnej i ponadregionalnej infrastruktury transportowej z punktu widzenia jak najlepszego skomunikowania regionu z sąsiednimi regionami, wykorzystując strategiczne położenie regionu na przecięciu głównych międzynarodowych szlaków transportowych. Podstawowymi zagadnieniami są kwestie ustanowienia europejskiego korytarza transportowego CETC w kształcie proponowanym przez samorządy województw i jego zabudowanie odpowiednimi połączeniami w zakresie infrastruktury drogowej, kolejowej i szlaku żeglownego.

4. **Związane z komunikacją publiczną** dotyczą utworzenia sprawnie działającej i efektywnej regionalnej komunikacji publicznej, zsynchronizowanej z komunikacją publiczną aglomeracji wrocławskiej i komunikacją innych miast regionu, która w istotny sposób poprawi dostępność i komfort przejazdów do szkoły, pracy oraz w podróżach o charakterze rekreacyjno-wypoczynkowym.
5. **Związane z rynkiem pracy.** W 2011 r., po siedmioletniej blokadzie, Niemcy otwierają swój rynek pracy dla pracowników Europy Wschodniej, w tym regionów Polski Zachodniej. Główne wyzwanie polega na wstrzymaniu odpływu ludności najbardziej wartościowej dla przyszłości regionu (głównie młodych dobrze wykształconych specjalistów), stanowiącej potencjał społeczny regionu. Obecnie ludność w mniejszym stopniu przywiązana jest do miejsca zamieszkania, migrując do miejsc o lepszych warunkach bytowych. Wyzwaniem dla regionu jest polepszenie warunków pracy, wzrost zatrudnienia, dążenie do poprawy kwalifikacji zawodowych ludności, tworzenie pozytywnych więzi emocjonalnych z regionem oraz więzi lokalnych, kompensujących niższe dochody a także wspomaganie procesów zakorzeniania zewnętrznych firm w regionie. Istotne jest wsparcie mobilności zawodowej wewnątrzwojewódzkiej i transgranicznej mieszkańców regionu.
6. **Demograficzne**, wynikające ze spadającej liczby urodzin oraz istotnego wzrostu liczby osób w wieku poprodukcyjnym, co zgodnie z zapisami dokumentów strategicznych [10, 13] stanowi zagrożenie gospodarcze wynikające z niewydolności systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej. Znaczne środki związane z finansowaniem polityki społecznej będą redukowały zdolności regionu do finansowania procesów rozwojowych. Wyzwaniem dla Polski Zachodniej jest m.in. prowadzenie polityki prorodzinnej na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej, poprawa jakości życia mieszkańców, szczególnie terenów wiejskich (podniesienie poziomu opieki zdrowotnej i opieki nad osobami starszymi) oraz przemyślana polityka migracyjna motywująca do powrotów z emigracji zarobkowej.
7. **Związane ze zwiększeniem dostępności do podstawowych usług publicznych.** Dostęp do usług publicznych na terenie woj. dolnośląskiego jest bardzo zróżnico-

wany. Dodatkowo Wrocław odgrywa ważną rolę w udostępnianiu wysoko specjalistycznych usług publicznych (ochrona zdrowia, kultura, sport) dla sąsiednich województw. Wyzwaniem w tym zakresie jest zapewnienie wszystkim mieszkańcom regionu pewnego założonego minimalnego standardu tych usług, a także właściwego wyposażenia sprzętowego i kadr do realizacji usług o charakterze ponadwojewódzkim. W tym celu konieczne jest rozwijanie infrastruktury usług publicznych (budowa i rozbudowa m.in. szpitali, przedszkoli, szkół, domów opieki społecznej, zapewnienie dostępu do Internetu) i w efekcie osiągnięcie zakładanych standardów, nie tylko w dużych ośrodkach miejskich, ale także na terenach peryferyjnych. Duże znaczenie dla zwiększenia dostępności usług publicznych oraz zmniejszenia ich zróżnicowania terytorialnego ma rozwój infrastruktury komunikacyjnej, w tym regionalnego i ponadregionalnego transportu publicznego.

8. **Związane z odbudową kontaktów międzyuczelnianych w kraju i dalszym rozwojem kontaktów z kluczowymi ośrodkami zagranicznymi.** W ostatnich latach rozwój współpracy międzynarodowej uczelni wyższych w regionie odbywał się kosztem współpracy transwojewódzkiej między uczelniami krajowymi. Głównym wyzwaniem w tym zakresie jest intensyfikacją współpracy sieciowej ośrodków akademickich w układzie transwojewódzkim i transgranicznym. Wyzwaniem towarzyszącym jest intensyfikacja wymiany naukowej z kluczowymi ośrodkami zagranicznymi w obszarach badania i wdrożeń przy ograniczeniu wysysania regionalnego potencjału badawczego.
9. **Związane z wykorzystaniem obszarów górskich** opierają się głównie na problemach w znalezieniu sposobów pogodzenia rozwoju turystyki na tych obszarach (turystyka zbiorowa i indywidualna, letnia i zimowa) z zachowaniem i ochroną walorów środowiska przyrodniczego i krajobrazowego. Wyzwaniem dla rozwoju obszarów górskich jest też zapewnienie ich skomunikowania z głównymi ośrodkami regionu oraz krajowymi, które potencjalnie są najbardziej zainteresowane produktem turystycznym oferowanym przez te tereny. Należy dodać, że tereny górskie są też wspólnym, dla województw opolskiego i dolnośląskiego, obszarem pogranicza polsko-czeskiego i związanej z tym wspólnej problematyki współpracy transgranicznej.
10. **Związane z rozwojem turystyki i promocją dziedzictwa kulturowego.** Jest to rozwój turystyki na obszarach Dolnego Śląska o najniższej aktywności turystycznej oraz optymalne wykorzystanie zasobów naturalnych oraz dziedzictwa kulturalnego regionu już rozpoznanego turystycznie. Dodatkowo, ważnym aspektem wzmocnienia wizerunku regionu jest podnoszenie jakości i konkurencyjności oferty turystycznej, wykorzystując w tym celu markowe produkty oraz markową infrastrukturę. Dolny Śląsk jest tradycyjnym celem turystycznym dla mieszkańców całego kraju, natomiast w skali turystyki europejskiej Polska Zachodnia powinna być wspólnym produktem turystycznym promowanym według jednolitego planu marketingowego.

11. **Związane z dalszym rozwojem LGOM w perspektywie wyczerpujących się złóż rud miedzi.** W związku z działalnością wydobywczą oraz przemysłową terenu LGOM istotnym wyzwaniem w tym zakresie jest zapewnienie ochrony środowiska naturalnego, w szczególności ochrony czystości powietrza, wód powierzchniowych, utylizacji szkodliwych odpadów przemysłowych. Ze względu na wyczerpywanie się zasobów złóż miedzionośnych, w obrębie tego subregionu wyzwaniem jest również przygotowanie planu restrukturyzacji, uwzględniającego dywersyfikację działalności oraz ewentualnego wykorzystania złóż węgla brunatnego bez wywoływania konfliktów społecznych oraz z minimalizacją negatywnego wpływu na środowisko naturalne. Należy mieć na uwadze, że LGOM jest ważnym ośrodkiem rozwoju jako rynek pracy i dostarczania usług dla mieszkańców z południowej części woj. lubuskiego i południowo-wschodnich krańców woj. wielkopolskiego.
12. **W zakresie poprawy spójności przestrzennej województwa** związane są z przeciwdziałaniem degradacji obszarów peryferyjnych i zagrożonych marginalizacją, głównie przez zapewnienie dostępności do usług publicznych (ze szczególnym uwzględnieniem dostępu do szybkiego Internetu), w celu zapobieżenia nadmiernej emigracji z tych obszarów poza województwo oraz w kierunku większych ośrodków miejskich. Należy mieć na uwadze, że na granicach województw występują ciężenia gospodarcze w kierunkach ponadwojewódzkich, np. ciężenia powiatu górowskiego częściowo do Leszna, a powiatu milickiego w kierunku Ostrowa Wielkopolskiego.
13. **Związane ze wsparciem procesów restrukturyzacyjnych** dotyczą nie tylko dobrze rozpoznanego obszaru miasta Wałbrzycha i jego otoczenia, ale również wielu innych ośrodków powiatowych, które jako lokalne rynki pracy utraciły zdolność wykorzystania własnej siły roboczej. Do obszarów takich należą również powiaty: jaworski, kamiennogórski, lubański, lwówecki, złotoryjski, górowski, dzierzoniowski, wołowski, ząbkowicki i kłodzki.
14. **Związane z rozwojem międzynarodowego Portu Lotniczego w Starachowicach (Wrocław) o znaczeniu regionalnym.** Jest to rozwój infrastruktury lotniskowej, siatki połączeń oraz komunikacji regionalnej i ponadregionalnej z Portem, w celu ugruntowania jego ponadwojewódzkiego znaczenia w obsłudze ruchu biznesowego, turystycznego i zarobkowej emigracji zagranicznej.

6. Propozycje projektów ponadwojewódzkich dla *Strategii Polski Zachodniej*

W odniesieniu do zapisów regionalnych dokumentów strategicznych woj. dolnośląskiego, a także mając na uwadze najważniejsze wyzwania, przed jakimi stoi region w kontekście współpracy w ramach Polski Zachodniej, zaproponowano następujące koncepcje projektów transwojewódzkich [18]:

1. Projekty związane z bezpieczeństwem przeciwpowodziowym, odbudową Odrzańskiej Drogi Wodnej z zapewnieniem żeglowności klasy III od Kanału Gliwickiego do Szczecina oraz IV i V klasy na odcinkach bliższych Morza Bałtyckiego, jak również z zapewnieniem wysokiej jakości środowiska naturalnego. Projekty te obejmują kompleks inwestycji przeciwpowodziowych ukierunkowanych m.in. na zwiększenie retencji przeciwpowodziowej i przepustowości dolin rzecznych, modernizację oraz odbudowę Odrzańskiej Drogi Wodnej, odtworzenie infrastruktury portowo-rzecznej, rozwój turystyki wodnej oraz renaturyzację koryta rzeki.
Projekty te uzależnione są od skoordynowanych w czasie i przestrzeni wspólnych działań inwestycyjnych i pozainwestycyjnych wszystkich województw Polski Zachodniej wraz z woj. śląskim w tym zakresie. Wspólną ramę i podstawę tych działań stanowi rządowy program: *Program dla Odry – 2006* [19].
2. Projekty autostradowe i dróg ekspresowych oraz kolejowe:
 - projekt modernizacji połączenia drogowego S8 z Warszawą będący wspólnym transgranicznym przedsięwzięciem woj. dolnośląskiego wielkopolskiego, łódzkiego i mazowieckiego. Droga ta jest jedyną drogą tranzytową z Czech do państw bałtyckich;
 - projekt budowy drogi ekspresowej S3 łączącej województwa Polski Zachodniej, w tym zachodniopomorskie, wielkopolskie, lubuskie i dolnośląskie, stanowiącej połączenie transgraniczne w kierunku Pragi;
 - projekt transwojewódzki woj. dolnośląskiego i lubuskiego związany z modernizacją połączenia drogowego w kierunku Berlina (Autostrada A18);
 - projekt modernizacji połączenia drogowego nr S5 na trasie Wrocław–Poznań, będącego wspólnym przedsięwzięciem woj. dolnośląskiego i wielkopolskiego; droga ta stanowi również połączenie transgraniczne z Czechami;
 - projekty kolejowe związane z modernizacją i tym samym skróceniem czasów połączeń w kierunku Warszawy, Krakowa, Poznania, Zielonej Góry, Szczecina, a w układzie międzynarodowym w kierunku Berlina, Drezna i Pragi; projekty te wymagają współpracy wszystkich województw Polski Zachodniej.
Powyższe grupy projektów łączą się z ideą inicjatywy Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego (CETC).
3. Projekty o charakterze transwojewódzkim w zakresie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniami związanymi z występowaniem katastrof naturalnych:
 - projekt transwojewódzki z woj. opolskim związany ze zmniejszeniem fali powodziowej wzdłuż Nysy Kłodzkiej i Odry;
 - projekty przeciwpowodziowe na lewobrzeżnych dopływach Odry, pozwalające zmniejszyć zagrożenie powodziowe dla woj. lubuskiego i zachodniopomorskiego.
4. Wspólne oraz skoordynowane w czasie i przestrzeni projekty województw Polski Zachodniej związane z rozbudową krajowego systemu przesyłowego energii oraz

krajowego układu sieci gazowej wysokiego ciśnienia, zapewniające bezpieczeństwo energetyczne tych regionów.

5. Projekty związane z rozwojem wrocławskiego ośrodka akademickiego, będącego trzecim ośrodkiem kształcenia w kraju, wykraczającym poza granice Dolnego Śląska (przede wszystkim kształcenie ludności z woj. opolskiego, lubuskiego i wielkopolskiego). Projekty te powinny obejmować również intensyfikację kontaktów między uczelniami, nie tylko w układzie transgranicznym, ale także transwojewódzkim (m.in. wymiana międzyuczelniana studentów, profesorów oraz doświadczeń z pozostałymi uczelniami wyższymi Polski Zachodniej).
6. Projekty wysoko specjalistycznych usług medycznych (m.in. urządzenia PET, roboty chirurgiczne typu Leonardo Da Vinci), będące projektami o charakterze transwojewódzkim dostarczania usług dla mieszkańców województw ościennych, głównie opolskiego i lubuskiego.
7. Projekty związane z rozwojem Portu Lotniczego w Starachowicach i systemu jego skomunikowania z otoczeniem (połączenia kolejowe i drogowe, infrastruktura parkingowa, *etc.*).

7. Terytorializacja polityki rozwoju Dolnego Śląska – wyodrębnienie funkcjonalnych obszarów problemowych

Terytorializacja polityki rozwoju nie może ograniczać się do obszarów międzywojewódzkich i makroregionalnych, które powinny być odzwierciedlone w dokumencie strategicznym dla Polski Zachodniej. Dopełnieniem funkcjonalnego podejścia jest wprowadzenie problemowych obszarów subregionalnych do systemu programowania rozwoju na poziomie województwa i zaadresowanie do tak wyodrębnionych części województwa zarówno specyficznych działań rozwojowych, jak i dedykowanie tym obszarom specyficznych instrumentów. *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego* z 2005 r. [13] nie zawiera takich propozycji w warstwie programowej. Obecnie przy prowadzonej aktualizacji tej *Strategii* ze względu na nowe uwarunkowania i wyznaczenia horyzontu czasu 2020 jest na to właściwe miejsce i czas. Zapisy *KSRR 2020* wyraźnie wskazują na konieczność takich działań w stosunku do podregionów, których poziom rozwoju znacznie odbiega od średniej krajowej (s. 96). Jednocześnie ten zapis, jak i kierunek ogólny zmian proponowanych przez *KSRR* wskazuje, że również w przypadku obszarów problemowych subregionalnych o innym charakterze możliwe jest wprowadzenie odpowiednich działań definiowanych terytorialnie, a więc nie dotyczących powierzchni całego województwa. W tym sensie *KSRR 2020* otwiera przy tworzeniu strategii rozwoju województw i w konsekwencji przy programowaniu programów operacyjnych nowe możliwości definiowania działań ograniczonych do obszarów funkcjonalnych. Poniżej przedstawiono przykładowo potencjalne obszary problemowe woj. dolnośląskiego, dla których powinny zostać rozważone instrumenty polityki re-

gionalnej związane z jej terytorializacją, opracowane w [18]. Kategoria wewnętrznych wojewódzkich obszarów problemowych będzie przedstawiona jako dopełnienie makroregionalnego podejścia do rozwoju Polski Zachodniej prezentowanego powyżej z perspektywy Dolnego Śląska. Należy podkreślić, że podstawą wyodrębnienia jednorodnych obszarów problemowych dla regionu była analiza terytorialnych problemów i sytuacji społeczno-gospodarczej przestrzeni województwa dokonana w następujących płaszczyznach:

1. Podejście krajowe – dokonano wydzielenia w obrębie granic województwa obszarów funkcjonalnych oraz obszarów problemowych, stanowiących barierę dynamicznego rozwoju regionu. Obszary te wyodrębniono na podstawie przesłanek *KSRR 2020* oraz *Projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030)* [5].
2. Podejście wojewódzkie – na podstawie zapisów *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego (PZPWD)* [7] określono obszary problemowe Dolnego Śląska.

Połączenie tych dwóch płaszczyzn metodycznych było podstawą do przedstawienia propozycji funkcjonalnych obszarów problemowych dla Dolnego Śląska. Część tych obszarów, wyodrębnionych w *KPZK 2030*, to jednocześnie obszary wskazane w *KSRR 2020* jako problemowe. W ramach klasyfikacji zaproponowanej przez *Projekt KPZK 2030* wyodrębniono cztery rodzaje obszarów funkcjonalnych [5]:

- 1) oparte na krajowym systemie osadniczym, wyznaczone na podstawie stopnia zurbanizowania, obejmujące części centralne i ich strefy funkcjonalne (obszary miejskie) oraz obszary wiejskie;
- 2) wyodrębnione ze względu na typ potencjału rozwojowego związany z występowaniem szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej (z zakresu gospodarki przestrzennej i warunków dla polityki rozwoju) – np. tereny górskie, tereny zamknięte, tereny narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzecza;
- 3) o znacznym potencjale kulturowym i przyrodniczym, umożliwiającym wystąpieniem związanych z nim konfliktów przestrzennych, w tym obszary cenne przyrodniczo, tereny ochrony krajobrazów kulturowych, ochrony i kształtowania zasobów wodnych, strategicznych złóż kopalin;
- 4) wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji terytorialnych, w tym obszary o najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych, obszary tracące swe dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze, obszary o najniższym poziomie dostępu do usług i dóbr umożliwiających dynamiczny rozwój, obszary przygraniczne.

Z kolei zawierający szczegółową analizę przestrzenną regionu wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego (*PZPWD*) wyróżnia wiele funkcjonalnych części województwa różniących się nie tylko funkcjami, ale również charakterystykami społeczno-gospodarczymi. Bazując na analizach *PZPWD* w woj. dolnośląskim można wyróżnić 9 funkcjonalnych obszarów problemowych przedstawionych w tab. 3 i ryc. 1.

Główne obszary problemowe woj. dolnośląskiego

L.p.	Obszar problemowy	Delimitacja	Geneza problemu
1	2	3	4
Problemy lokomotyw rozwoju			
1.	Wrocławski Obszar Metropolitalny	Stolica regionu Wrocław wraz z sąsiadującymi powiatami: milickim, oleśnickim, oławskim, średzkim, trzebnickim, wołowskim, wrocławskim i strzelińskim, a także częścią powiatów świdnickiego, brzeskiego, namysłowskiego	Wrocławski Obszar Metropolitalny charakteryzuje się znacznym zagęszczeniem ludności. Na powierzchni 6 725 km ² (33,7% powierzchni całego województwa) zamieszkuje 1 157 687 osób (40% ludności województwa). Dodatni bilans salda migracji w ostatnich latach pokazuje wzrastający napływ ludności do Aglomeracji Wrocławskiej. Silny rozwój obszaru metropolitalnego prowadzi do intensywnych zmian struktury użytkowania gruntów w jego obrębie, w tym związanych z przekształcaniem terenów rolnych na budowlane oraz tworzeniem rozległych kompleksów zabudowy jednorodzinnej i obszarów aktywności gospodarczej w sposób nie tworzący spójnych układów przestrzennych. Jest to pośrednio duże zagrożenie dla obszarów cennych przyrodniczo objętych ochroną prawną. Do ważnych problemów tego obszaru zalicza się niekontrolowane zagospodarowywanie dolin rzecznych. Ponadto, postępujące procesy samorządnej restrukturyzacji i zmian charakteru gmin wiejskich w sąsiedztwie Wrocławia wskazują na dynamicznie postępującą suburbanizację. W ostatnich latach wzrasta także problem komunikacji w obrębie Wrocławia. Wzrost liczby samochodów przy nienadążającym za tym rozwojem infrastruktury drogowej, tworzy ogromne problemy związane z przemieszczaniem się nie tylko wewnątrz Wrocławia, ale również poza nim.
2.	Legnicko-Głogowski Okręg Miedziowy	Powiat lubiński, polkowicki i głogowski	Obszar ten charakteryzuje się silnie rozbudowanym układem osadniczym i rozwiniętą gospodarką, jak również bogactwem złóż surowców kopalnych, strategicznych z punktu widzenia rozwoju gospodarczego kraju (największa eksploatacja złóż miedzi i srebra w Polsce). Rozwój tego obszaru w perspektywie najbliższych dziesięcioleci jest zagrożony wyczerpywaniem się złóż miedzi i srebra oraz słabnącym znaczeniem potencjału produkcyjnego KGHM, co wpłynie na potrzebę restrukturyzacji tych terenów. Zagrożenie to wynika ponadto z możliwości podjęcia eksploatacji złóż węgla brunatnego w okolicach Legnicy. Dużym problemem jest w tym przypadku także ochrona przyrody, która wynika z prowadzenia działalności wydobywczej.

Bardzo ważna dla rozwoju województwa jest jego sieć osadnicza i związane z tym miejskie obszary funkcjonalne (ryc. 2). Największe znaczenie dla rozwoju mają obszary funkcjonalne ośrodków metropolitalnych, czyli wymieniony już, jako funkcjonalny obszar problemowy wrocławski obszar metropolitalny. Do miast

1	2	3	4
3.	Obszar rozwojowy pasa autostrady A4	Powiaty zlokalizowane wzdłuż odcinka drogi krajowej A4	Największym problemem, który dopiero zaczyna pojawiać się w związku z przebiegiem głównej osi transportowej w kierunku wschód – zachód (autostrada A4), jest znaczna intensyfikacja działalności gospodarczej wzdłuż pasa drogowego. Ma ona ogromny wpływ na zagospodarowanie przestrzenne tych terenów mające duży negatywny wpływ na stan środowiska przyrodniczego, w tym gatunków i siedlisk zlokalizowanych w pobliżu pasa autostradowego.
Problemy restrukturyzacyjne			
4.	Wałbrzyski obszar problemowy	Powiat wałbrzyski i jego otoczenie	Obszar ten charakteryzuje się dużą degradacją społeczną, gospodarczą, przestrzenną i środowiskową, procesami restrukturyzacyjnymi, degradacją fizyczną zabudowy lub zmianami w formie użytkowania terenu. Słabą stroną obszaru jest duży stopień degradacji środowiska wynikający z przeszłej działalności antropogenicznej oraz wolnego tempa rekultywacji i rewitalizacji obszarów zdegradowanych przemysłowych. Przemiany strukturalne wpłynęły niekorzystnie na poziom bezrobocia na tych terenach, a tym samym na spowodowanie jednego z największych w regionie, negatywnego salda migracji wewnętrznych i zagranicznych.
Problemy transgraniczne			
5. 9.	Pogranicze dolnośląsko-saksońskie	Powiat zgorzelecki i bolesławiecki	Największe znaczenie w tym obszarze mają trzy miasta: Zgorzelec, Bogatynia i częściowo Bolesławiec. Zgorzelec - silnie powiązany z Gorlitz, co wynika z położenia na granicy polsko-niemieckiej oraz z uwarunkowań historycznych. O dużym wpływie na miasto Zgorzelec decyduje wysoka ranga miasta Gorlitz (ponad 90 tys. mieszkańców) w systemie osadniczym Saksonii. Z kolei Bogatynia, należąca do Związku Miast „Mały Trójkąt - Bogatynia – Hradec n. Nisou – Zittau, charakteryzuje się specyficznym, „odciętym” od pozostałych terenów województwa, położeniem. Głównym problemem jest lokalizacja miasta, która skłania do nawiązywania silniejszej współpracy z najbliższymi miastami: niemieckim Zittau i czeskim Hradkiem n. Nisou, niż z odległymi ośrodkami miejskimi Dolnego Śląska. Perspektywa otwarcia rynku pracy po niemieckiej stronie granicy, stanowi szansę rozwojową dla przygranicznych powiatów Dolnego Śląska, ale stwarza również zagrożenie „wysysania” siły roboczej z woj. dolnośląskiego w kierunku Niemiec.

subregionalnych Dolnego Śląska zalicza się takie ośrodki miejskie, jak Wałbrzych, Legnica (w zasadzie układ miast miedziowych: Głogów, Legnica, Lubin, Polkowice) i Jelenia Góra, a w dalszej kolejności Bolesławiec, Zgorzelec i Kłodzko. Ich znaczenie jest duże ze względu na koncentrację funkcji gospodarczych i społecz-

Tabela 3 cd.

1	2	3	4
6.	Sudety i Przedgórze Sudeckie – obszary górskie i podgórskie	Peryferyjne powiaty południowej części województwa	Ten wielofunkcyjny obszar transgraniczny, o istotnym znaczeniu rozwojowym dla Polski i Czech, charakteryzuje się bogatymi walorami przyrodniczymi i krajobrazowymi, w małym stopniu przekształconymi antropogenicznie. Jest to również obszar o dużym znaczeniu turystycznym. Problemem tego obszaru są nierównomiernie rozłożone elementy obsługi ruchu turystycznego po obu stronach granicy, o słabej integracji przestrzennej i niekorzystnym zagospodarowaniu. Obszar ten cechuje się wieloma barierami rozwojowymi wynikającymi m.in. z depopulacji tych terenów (odpływ ludności do większych ośrodków miejskich) oraz dużego bezrobocia. Ponadto, brak możliwości prowadzenia inwestycji prorozwojowych i infrastrukturalnych, wynikający z naturalnych ograniczeń związanych ze specyfikacją terenów górskich i podgórskich, jest ważnym czynnikiem hamującym rozwój gospodarczy. Gospodarka tych obszarów hamowana jest także przez brak możliwości eksploatacji bogato występujących zasobów surowców naturalnych, wynikający z ich kolizyjnej lokalizacji w stosunku do terenów o dużych walorach przyrodniczych chronionych prawnie.
Problemy terenów peryferyjnych			
7.	Kotlina Kłodzka	Powiat kłodzki	Południowe obszary pogranicza polsko-czeskiego zlokalizowane w obrębie Kotliny Kłodzkiej należą do obszarów o najniższej dostępności transportowej (dojazd do stolicy regionu w czasie minimum 90 min. – realnie powyżej 120 min.). Rozwój tych terenów jest hamowany przez naturalne przeszkody geograficzne (pasmo Sudetów), niską gęstość zaludnienia oraz znaczne odległości od większych ośrodków miejskich, jak również zły stan i niska gęstość infrastruktury komunikacyjnej. Część południowa dorzecza środkowej Odry to strefa podgórska i górską, obejmująca m.in. zlewnie Nysy Kłodzkiej, rzeki stwarzającej duże zagrożenie powodziowe (jedne z najwyższych wskaźników powodziowych w woj. dolnośląskim). Jest ona szczególnie istotnym obszarem wymagającym ochrony głównie ze względu na dużą koncentrację wartości społecznych, gospodarczych lub kulturowych (m.in. miasto Kłodzko).

nych. Stanowią one również uzupełnienie dużych miast metropolitalnych i regionalnych w dostarczaniu usług publicznych. Ostatnią grupą są lokalne ośrodki miejskie, przeważnie miasta powiatowe, nie posiadające własnego zaplecza funkcjonalnego w postaci wyznaczonego obszaru funkcjonalnego, natomiast mogące koncentrować niektóre funkcje gospodarcze oraz mogące służyć obszarom wiejskim swoim zapleczem usługowym (centra tworzenia funkcji pozarolniczych, inkubatory aktywizacji terenów wiejskich).

1	2	3	4
8.	Peryferyjne obszary północno-wschodnie	Powiat milicki, górowski	<p>Powiaty zlokalizowane w północnej i wschodniej części województwa, znajdują się pod silnym oddziaływaniem ośrodków wielkopolskich:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Góra - powiązana z Rawiczem i Leszmem, o czym w dużej mierze decyduje brak przeprawy mostowej na odcinku Odry, oddzielającej powiat górowski od najbliższych ponadlokalnych ośrodków Dolnego Śląska: Lubina, Polkowic i Głogowa; • Milicz – silnie powiązany z Ostrowem Wielkopolskim, którego lokalizacja stanowi dla miasta większy potencjał rynku pracy niż Wrocław. W przypadku Milicza obszarem problemowym są również tereny ochrony przyrody, wobec których stosuje się pierwszeństwo funkcji przyrodniczych.
Problemy odrzańskie			
10.	Pas Doliny Odry	Gminy w Dolinie Odry	<p>Dolina Odry jest elementem międzynarodowego korytarza ekologicznego oraz główną osią hydrograficzną w tej części Polski. Na całej długości (także w obrębie innych województw) rzeka stanowi zagęszczony układ terenów przyrodniczych o różnych formach ochrony (występowanie cennych zasobów kulturowych, przyrodniczych i krajobrazowych). Duża koncentracja osadnictwa w pobliżu rzeki jest jednak dużym zagrożeniem powodziowym dla ludności i zabudowy. Istotne jest znalezienie rozwiązań uwzględniających potrzeby gospodarki regionu i poprawy jego układu powiązań komunikacyjnych, z jednoczesnym respektowaniem ochrony przyrody.</p>

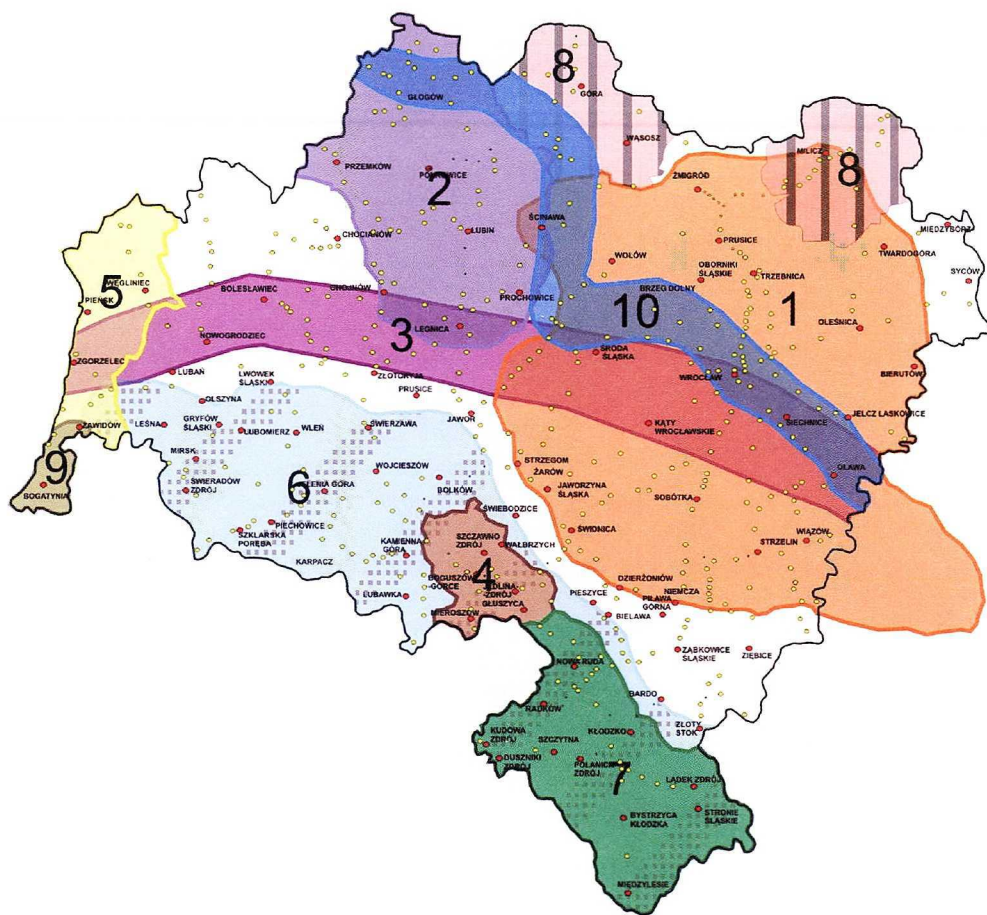
Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem informacji z [7,15,18].

8. Wnioski końcowe

KSRR 2020 jest dokumentem, który zmienia oblicze polskiej polityki regionalnej. Dostosowuje ją zarówno do najnowszych tendencji światowych, jak również do potrzeb wynikających z obecnego stanu rozwoju regionalnego kraju, województw oraz perspektywy jej dominującego finansowania do 2020 r. ze środków Unii Europejskiej związanych z funduszami strukturalnymi i polityką spójności.

Ważną propozycją jest terytorializacja polityk rozwojowych przez zalecenie wyodrębniania funkcjonalnych obszarów problemowych nie ograniczonych granicami administracyjnymi województw i dedykowanie tym obszarom specyficznych instrumentów tej polityki. W efekcie, podejście to otwiera programowanie rozwoju w Polsce na nowe kierunki i możliwości.

Pierwszym z nich jest tworzenie strategii makroregionalnych i adresowanie w nich problemów, które są ważne dla rozwoju województw, ale ich rozwiązanie ma charakter ponadwojewódzki. Historycznym przykładem jest makroregionalne podejście do rozwoju Polski Wschodniej. *KSRR 2020* już po 9 miesiącach od jej uchwa-

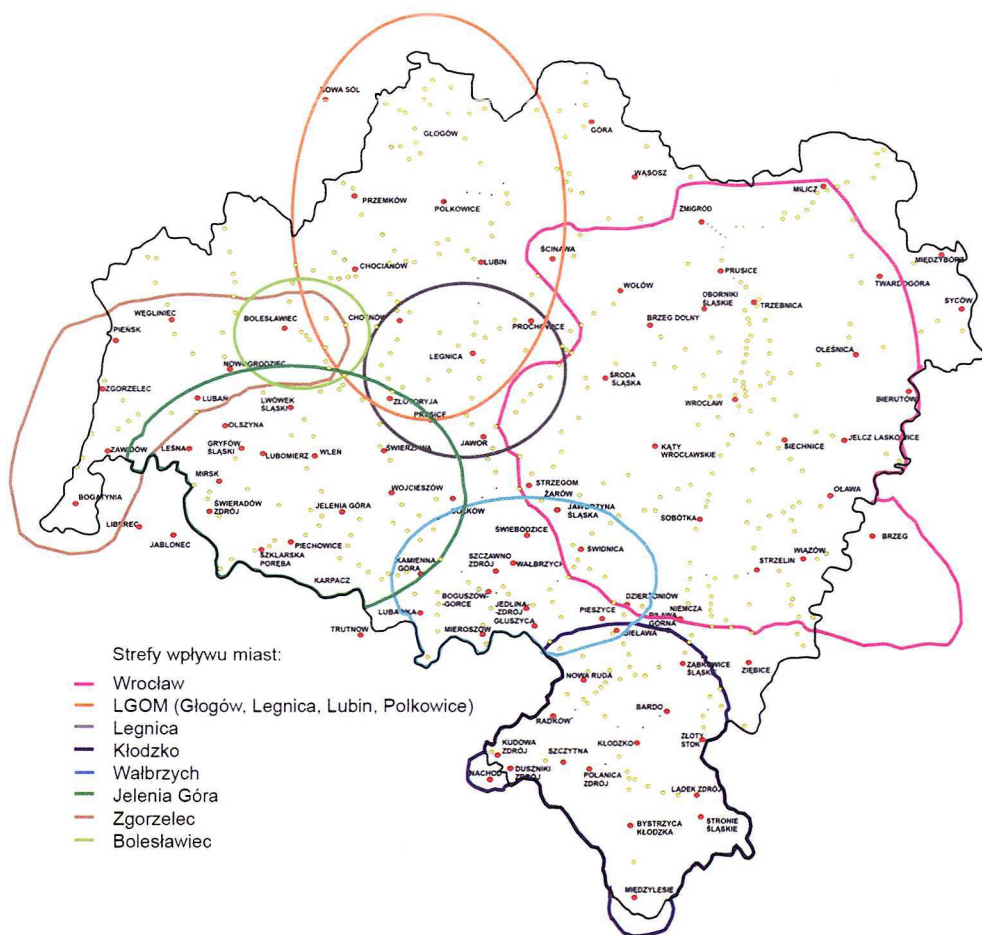


Ryc. 1. Schematyczny przestrzenny układ obszarów problemowych woj. dolnośląskiego [18] (numeracja obszarów według lp. w tab. 3)

lenia zaowocowała inicjatywami opracowania *Strategii Rozwoju Polski Zachodniej* (przedstawionej powyżej) oraz *Strategii Rozwoju Makroregionu Południowego* (woj. śląskie i małopolskie).

Drugim kierunkiem jest tworzenie obszarów problemowych międzywojewódzkich, które powinny znajdować zaadresowanie swoich problemów przez współpracę województw w celu rozwiązania problemów rozwojowych. Obszary te z reguły znajdują swoje miejsca w makroregionalnych strategiach rozwoju.

Trzecim kierunkiem jest silniejsze uwolnienie regionów do terytorializacji polityk rozwoju wewnątrz województw. Do chwili obecnej jej wymiar był niewielki i dość standardowy przez wyróżnianie obszarów wiejskich i miejskich oraz różnicowanie instrumentów i działań. Dodatkowo, w kilku strategiach rozwoju województw



Ryc. 2. Obszary funkcjonalne miast woj. dolnośląskiego [18]

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [7].

występowała terytorializacja polityki rozwoju w odniesieniu do obszarów metropolitalnych (Małopolska) lub obszarów aglomeracji wojewódzkiej (Warmia i Mazury). Obecnie takie podejście powinno być, w świetle zaleceń *KSRR 2020*, zastosowane szerzej i w większym wymiarze zaangażowanych instrumentów i środków finansowych. Jako ilustrację takiego podejścia przedstawiono propozycję terytorializacji polityki rozwoju dla Dolnego Śląska przez wyodrębnienie 10 obszarów problemowych, do których powinny być adresowane odrębne działania i instrumenty regionalnej polityki rozwoju (ryc. 1).

Literatura

- [1] Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner of Regional Policy, April.
- [2] Dziemianowicz W., Szlachta J., 2011, *Raport metodyczny dotyczący identyfikacji i analizy potencjałów rozwojowych Polski Zachodniej – Polska Zachodnia 2020*. Geo-Profit, Warszawa, styczeń.
- [3] *EU Strategy for the Baltic Sea Region*. Komisja Europejska, Bruksela, 2009.
- [4] *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Komisja Europejska, Bruksela, marzec, 2010.
- [5] *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. Projekt dokumentu rządowego przeznaczony do konsultacji, MRR, Warszawa, 25 stycznia, 2011.
- [6] *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*. MRR, Warszawa, 13 lipca, 2010.
- [7] *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego – Projekt zmiany Planu*. Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne we Wrocławiu, kwiecień, 2010.
- [8] *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*. MRR, Warszawa, 2 października, 2007.
- [9] *Przeglądy terytorialne OECD: Polska*. OECD i MRR, Paryż-Warszawa, 2008.
- [10] *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego*. Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne we Wrocławiu, Wrocław, sierpień, 2010.
- [11] *Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices*. OECD, March, 2009.
- [12] *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*. MRR, Warszawa, grudzień, 2008.
- [13] *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do roku 2020*. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław, listopad, 2005.
- [14] Szlachta J. (red.), 2000, *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*. Biuletyn KPZK PAN, z. 191, Warszawa.
- [15] Szlachta J., Zaleski J., 2010, *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*. Gospodarka Narodowa, 10(230), s. 37-56.
- [16] Zaleski J., 2007, *Czy rząd ma politykę rozwoju Polski Zachodniej?* Prezentacja, spotkanie marszałków i prezydentów Polski Zachodniej, Wrocław, 19 kwietnia (www.warr.pl).
- [17] Zaleski J., 2011, *Strategiczne kierunki polityki regionalnej w projekcie ministerialnym Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*. Zeszyty Naukowe UE we Wrocławiu, Wyd. UE, Wrocław.
- [18] Zaleski J., Korf T., Lisowiec G., 2011, *Raport regionalny. Województwo dolnośląskie*. Ekspertyza wykonana dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, Wrocław, kwiecień.
- [19] Zaleski J., Winter J., 2000, *Program dla Odry 2006. Strategia modernizacji odrzańskiego systemu wodnego*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa–Wrocław.
- [20] [http:// ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat).
- [21] [http:// www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).